



HAL
open science

Évaluer l'offre de prise en charge des personnes en perte d'autonomie dans un contexte décentralisé : modèles de justice, critères d'évaluation et comparaison

Cécile Bourreau-Dubois, Clémence Thebaut

► To cite this version:

Cécile Bourreau-Dubois, Clémence Thebaut. Évaluer l'offre de prise en charge des personnes en perte d'autonomie dans un contexte décentralisé : modèles de justice, critères d'évaluation et comparaison. 2023. hal-04583893

HAL Id: hal-04583893

<https://hal.science/hal-04583893>

Submitted on 22 May 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License



Évaluer l'offre de prise en charge des personnes en perte d'autonomie dans un contexte décentralisé : modèles de justice, critères d'évaluation et comparaison

Note EQUIDEC n°1

Mai 2023

Coordination scientifique : Cécile Bourreau-Dubois (BETA)

Équipe de recherche : C. Bonnet (Ined), A. Carrère (IPP), R. Fontaine (Ined), A. Gramain (BETA, CESAER), F. Jusot (LEDA), C. Thébaut (EpiMaCT), J. Wittwer (BPH)

Rédaction : Cécile Bourreau-Dubois (BETA), Clémence Thébaut (EpiMaCT)

Résumé

La recherche EQUIDEC étudie les conditions d'évaluation de politiques publiques en termes d'équité territoriale, lorsque celles-ci sont partiellement décentralisées et envisage les politiques de soutien à l'autonomie des personnes âgées dépendantes comme cas d'application. La question est de savoir sous quelles conditions l'État central peut imposer, à travers l'évaluation des politiques locales, un cadre normatif aux départements. En effet, le principe de décentralisation a pour objectif de permettre à chaque collectivité territoriale de poursuivre ses objectifs propres, selon les souhaits exprimés démocratiquement par les populations locales, dans un cadre fixé par l'État central. Dans ce contexte, doit-on évaluer les politiques locales au regard d'un critère fixé nationalement ou laisser chaque département fixer ses propres objectifs et adapter l'évaluation en conséquence ? Plusieurs familles de solutions peuvent être envisagées. Une première propose d'articuler différents niveaux d'évaluation selon que l'on se place dans la perspective de l'Etat central ou dans celle des départements. La seconde regroupe les théories de justice compatibles avec des décisions locales variables.

Mots clefs : théories de justice, décentralisation, équité territoriale

Abstract

The EQUIDEC research project aims to study the conditions for evaluating public policies in terms of territorial equity when they are partially decentralized, taking as a case study policies relating to dependent elderly people. The question is under what conditions the central government can impose a normative framework on the départements, through the evaluation of local policies. The principle of decentralization aims to allow each local authority to pursue its own objectives, in accordance with the democratically expressed wishes of the local population, within a framework set by the central state. In this context, should we set a national objective and evaluate local policies against it, or should we let each département set its own objectives and adjust the evaluation accordingly ? A first family of solutions proposes to articulate different levels of evaluation, depending on whether we take the perspective of the central government or that of the départements. The second family of solutions groups together theories of justice that are compatible with variable local decisions.

Keywords : theory of justice, decentralization, territorial equity

Code JEL : D63, H4, H7, I1, J14

■ La collection des Notes EQUIDEC

La collection a pour objectif de donner accès en ligne au fur et à mesure aux avancements du projet de recherche « Equité géographique et politiques décentralisées : normes et mesures en matière d'aide à l'autonomie des personnes âgées » (EQUIDEC), sans attendre le temps de la publication scientifique, qui exige à la fois des apports conséquents et un processus de critique interne à la communauté scientifique. Le contenu de ces notes correspond donc à l'état des réflexions et des analyses de l'équipe à un moment donné. Il n'a pas donné lieu à évaluation par les pairs. L'équipe fait confiance au lecteur éclairé pour ne pas attendre de ces notes plus que ce qu'elles sont, et pour s'en saisir pour débattre et faire progresser la connaissance. Toutes les réactions constructives sont bienvenues par courrier électronique.

■ Le projet de recherche « Equité géographique et politiques décentralisées : normes et mesures en matière d'aide à l'autonomie des personnes âgées » (EQUIDEC)

En France, les conseils départementaux ont la gestion de la politique d'aide et d'accompagnement à destination des personnes âgées dépendantes. Cette spécificité s'inscrit dans un cadre législatif défini au niveau national laissant une certaine liberté à chaque conseil départemental, lui permettant en théorie de mieux répondre aux besoins et aux préférences de ses administrés et d'orienter la politique sociale. Par ailleurs, les départements font face à des contraintes exogènes variables, qu'elles soient démographiques, épidémiologiques ou économiques. Ces différents facteurs constituent autant de sources de variation possible en termes de résultats d'accès aux services d'aide. Si ces différences géographiques soulèvent régulièrement dans les débats publics des questions en termes d'équité de l'action publique à l'égard des personnes âgées dépendantes, il s'avère pour autant que la norme d'équité sous-jacente est rarement explicitée, rendant délicate l'appréciation et la mesure des inégalités géographiques qui seraient inacceptables et qu'il faudrait alors supprimer.

Dans ce contexte, l'objectif de la recherche EQUIDEC est double :

- élaborer des cadres normatifs permettant de penser les inégalités géographiques et de les interpréter en termes d'inégalités justes ou injustes, dans le respect de la décentralisation ;
- construire les données permettant de mesurer les inégalités géographiques en matière d'aide à l'autonomie des personnes âgées et de les interpréter en termes d'inéquité ;

La recherche est conduite par une équipe d'économistes qui rassemble des compétences en philosophie économique, économie théorique, économétrie appliquée, économie de la santé et du vieillissement, et qui croise une forte expérience de l'expertise pour les pouvoirs publics avec une connaissance précise des bases de données disponibles dans le champ.

La recherche EQUIDEC a bénéficié du soutien financier de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) via l'appel à projet blanc du programme Autonomie de l'IRESP (convention 256151, session 21).

1 Préambule

Le projet de recherche EQUIDEC vise à étudier les conditions d'évaluation des politiques de prise en charge de la perte d'autonomie dans un contexte de politiques décentralisées. La question qui se pose est de savoir sous quelles conditions l'Etat central peut imposer, à travers l'évaluation des politiques locales, un cadre normatif aux départements.

Définir et évaluer une politique publique suppose en effet une conception particulière de la justice. Toutes les disparités ne sont pas en soi des inégalités et toutes les inégalités ne sont pas injustes. En définitive, déterminer qu'une inégalité est une injustice ne peut être justifié qu'en référence à une théorie de la justice dont l'objectif est d'établir une frontière entre, d'un côté, ce qui relève du juste et de l'injuste et, d'un autre côté, ce qui n'en relève pas, et que l'on pourrait alors qualifier d'a-juste [23]. Les résultats scolaires, au sein d'une classe, par exemple, sont inégaux. Ils peuvent être associées à des caractéristiques socioéconomiques (ex. le revenu et le niveau d'éducation des parents, disponibilité d'un environnement de travail propice au travail personnel, accès à des ressources documentaires, etc.) [5, 14]. Mais ils peuvent également refléter différents efforts d'attention et d'investissement des élèves. De même il existe des inégalités naturelles, comme par exemple la taille des individus, ou d'autres caractéristiques physiques, qu'il n'est pas possible de corriger bien qu'elles puissent avoir des effets néfastes sur certaines dimensions de la vie des personnes (l'accès à certains métiers, leur épanouissement affectif, etc.). Chercher à supprimer toutes les inégalités pourrait nous amener, selon la formule de Pogge, à tomber dans un « puits sans fond » (*bottomless pit*) [[15, 16] in [23]].

En définitive, ce qui caractérise une inégalité comme une injustice, est l'impact qu'a celle-ci sur l'atteinte d'objectifs jugés fondamentaux : par exemple le fait de vivre dans des conditions matérielles satisfaisantes, de pouvoir exercer ses droits, d'être en mesure d'élever ses enfants dans un cadre de vie sécurisé et de leur apporter toutes les ressources nécessaires à leur bon développement, d'avoir une activité professionnelle valorisante et source d'estime de soi, etc. Cela dépend également de la conception que l'on se fait de ce qui relève de la responsabilité de la collectivité et ce qui relève de la sphère privée.

Les différentes théories de justice proposées dans la littérature se distinguent selon la réponse qu'elles proposent à trois questions principales [20, 22, 7].

1. La première question concerne la définition de ce que l'on souhaite répartir équitablement (*distribuendum*) : cherche-t-on à répartir équitablement des conditions de vie satisfaisantes définies objectivement, telles que le revenu, l'éducation, la santé? Ou cherche-t-on à répartir équitablement un niveau d'appréciation subjective des situations individuelles (utilité, satisfaction, bien-être)? Ce *distribuendum* est-il complet ou porte-t-il sur des dimensions particulières des situations?
2. La deuxième question concerne le principe de répartition du *distribuendum* : cherche-t-on à répartir les ressources de façon à maximiser la somme des quantités produites de ce *distribuendum* dans la population? Ou cherche-t-on à les répartir de façon à réduire la dispersion interindividuelle dans la population?
3. La troisième question concerne l'évaluation du *distribuendum* : cherche-t-on à répartir équitablement les chances d'accéder au *distribuendum* ou l'atteinte effective du *distribuendum*? Cette distinction est importante, par exemple, pour comprendre la différence entre l'approche par les capacités développée par Sen [20] et celle par le revenu équivalent santé, développée par Fleurbaey [6]. La première vise à égaliser les opportunités de fonctionnements, tandis que la seconde vise à égaliser les résultats sur des dimensions de la vie des individus, jugées socialement fondamentales (comme la santé par exemple).

2 Exposé du problème

Le problème que nous posons est celui de la conciliation entre le principe de décentralisation et les règles d'évaluation des politiques publiques à l'échelle du territoire national. En effet, le principe de décentralisation a pour objectif de permettre à chaque collectivité territoriale de poursuivre ses objectifs propres, selon les souhaits exprimés démocratiquement par les populations locales, dans un cadre fixé par l'Etat central. Dans ce contexte, doit-on fixer un objectif national et évaluer les politiques locales au regard de celui-ci ou doit-on laisser chaque département fixer ses propres objectifs et adapter l'évaluation en conséquence ? Laisser les départements fixer leurs propres objectifs implique que l'on renonce à comparer la situation des différents départements entre eux. En effet, selon l'objectif retenu, l'offre de soins au sein d'un département pourrait être jugée plus ou moins équitable par rapport à l'offre disponible dans d'autres départements. Il resterait alors possible de comparer uniquement l'évolution de l'offre au sein d'un département sur plusieurs années, et de comparer l'offre entre départements ayant retenu des objectifs semblables.

La réponse à cette question dépend des arguments justifiant le principe de décentralisation. *Un premier argument* repose sur une conception de type théorie de l'agence : les autorités locales sont mieux informées de ce qui se passe sur leur territoire, elles connaissent mieux leur population et les contingences de la production des services. Ce premier argument, qui justifie le principe de la décentralisation par des limites informationnelles, est donc compatible avec le fait de définir au niveau de l'État central une conception du juste et les critères d'évaluation qui en découlent. Retenir des critères d'évaluation communs pour tous les départements ne signifie pas pour autant que l'offre de prise en charge de la perte d'autonomie soit parfaitement identique d'un département à un autre.

1. Premièrement, certains objectifs peuvent inclure la satisfaction de préférences individuelles susceptibles de varier au niveau local, à l'instar des modèles de justice welfariste. Ils peuvent également impliquer de prendre en compte le contexte géographique, social, économique et institutionnel, à l'instar des modèles de justice basés sur les capacités proposés par A. Sen.
2. Deuxièmement, il est rappelé que l'évaluation sert d'input à la décision publique qui est prise à un niveau national et local, selon des procédures administratives et démocratiques. Elle sert à justifier ou contester des choix politiques afin d'améliorer leur acceptabilité. Une situation contrastée en termes de répartition de l'offre de soins n'est donc pas illégitime, même si elle peut être interrogée.

Un deuxième argument s'inscrit dans la perspective proposée par Habermas (1997) : l'Etat central donne au local le pouvoir de délibération dans certains domaines ; dans ce cas, l'Etat central se limite à vérifier les conditions de la délibération (corruption, clientélisme, incompétence . . .) et non les résultats des délibérations. Ce deuxième argument ne permet pas de définir une conception du juste au niveau de l'État central. Celui-ci peut cependant imposer le respect de normes minimales.

3 Proposition de méthodes

En réponse au problème précédemment décrit (définir des critères d'évaluation permettant de comparer l'offre entre départements, tout en préservant l'autonomie donnée aux conseils départementaux), plusieurs familles de solutions peuvent être envisagées. La notion de « solutions » est utilisée ici, au sens où l'entend Fleurbaey [7]. Ces solutions décrivent les situations sociales idéales jugées « justes », à l'aune desquelles les situations concrètes sont évaluées.

« Une solution décrit les états socio-économiques justes, ou le degré de justice des états socioéconomiques. (...) une solution ne comporte pas en général d'indication précise sur les états justes ou les états les plus justes possibles. Pour cela il faut faire intervenir l'économie descriptive qui peut prévoir les conséquences de la mise en place de telle ou telle institution en s'appuyant sur une théorie de comportement des agents économiques. (...) Un état socioéconomique est

donné par la description de la situation des entités justiciables (les individus généralement). Le choix des éléments pertinents pour une telle description, concernant les entités et leur situation, est partie intégrante de la solution. C'est même bien souvent l'élément central. » ([7], p. 7)

Ces solutions supposent une conception de la justice particulière, le plus souvent basée sur un argumentaire dérivé de la philosophie morale et de la philosophie de la connaissance.

« L'argumentaire est un ensemble d'arguments et d'exigences premières dont est dérivée la solution. L'objectif de l'argumentaire est de justifier la solution particulière mise en avant par la théorie, à partir d'une théorie de la justice issue de la philosophie, ou de concepts reliés à une telle théorie, ou encore directement à partir de valeurs posées a priori. » (Ibid., p. 7)

Une première famille de solutions propose d'articuler différents niveaux d'évaluation selon que l'on se place dans la perspective de l'Etat central ou dans la perspective des départements. La seconde famille de solutions regroupe les théories de justice compatibles avec des décisions locales variables.

3.1 Une première famille de solutions : articuler plusieurs niveaux d'évaluation

Cette première famille de solutions regroupe deux principales approches. Une première approche consiste à définir des niveaux minimums de répartition d'un *distribuendum* que chaque département doit garantir vis-à-vis de l'État central, tandis que la deuxième approche consiste à définir les critères d'évaluation pour lesquels une uniformisation sur l'ensemble du territoire national est attendue et ceux pour lesquels on admet qu'il puisse y avoir une hétérogénéité entre départements.

3.1.1 Définir des niveaux minimums

La première possibilité consiste à définir des seuils minimums que les départements devraient garantir en termes d'offre de prise en charge des personnes en situation de perte d'autonomie. Au-delà de ces seuils, les départements seraient libres (1) d'investir plus ou moins de ressources et (2) d'orienter les ressources vers des types de prise en charge particulières en fonction des préférences locales, qu'elles soient mesurées empiriquement, exprimées par voie démocratique ou délibératives ou seulement présumées par les représentants ou les institutions. Cette approche s'apparente au modèle de justice dit « sufficientariste » [10, 11, 12] [[19] p. 278 in [2]]. Cette approche suppose cependant de définir l'objet sur lequel porte le seuil (*distribuendum*), ce qui renvoie à l'ensemble des questions normatives mentionnées précédemment. S'agit-il de garantir un seuil minimum en termes de ressources (ex. nombre de lits d'Ehpad par habitant, dispositif de prise en charge de la perte d'autonomie à domicile), en termes de capacités [20], de bien-être ou encore de réalisations sociales fondamentales [6] ?

3.1.2 Distinguer des critères nationaux et des critères départementaux

La deuxième possibilité consiste à distinguer les critères d'évaluation pour lesquels une uniformisation sur l'ensemble du territoire est imposée (ex. égalisation de l'accès à des ressources jugées fondamentales), d'une part, et les critères pour lesquels on admet une certaine hétérogénéité entre les départements, d'autre part (ex. bien-être, capacités). Cette approche se distingue de la première car les critères pour lesquels on admet qu'il puisse y avoir une hétérogénéité entre les départements sont définis et font l'objet d'évaluation, contrairement à l'approche sufficientariste qui concentre l'analyse sur les critères pour lesquels un seuil est défini. L'articulation entre les objectifs d'uniformisation et les objectifs « facultatifs » pourrait par exemple s'appuyer sur la notion d'« ordre lexicographique » tel que proposé par Rawls. Il convient selon lui en premier lieu de garantir un premier principe de justice : chaque personne doit avoir un droit égal au système le plus étendu de libertés de base égales pour tous qui soit compatible avec le même système pour les autres (ex. liberté publique (droit de vote et d'occuper un emploi public), liberté d'expression, de réunion, liberté de pensée et de conscience, protection à l'égard

de l’oppression psychologique et de l’agression physique, droit de propriété personnelle, protection vis-à-vis d’arrestation arbitraire). Une fois le premier principe de justice garanti, il convient de garantir le 2e principe de justice : (a) les inégalités socioéconomiques doivent être attachées à des positions et des fonctions ouvertes à tous (égalité des chances) et (b) ces inégalités (revenus, richesse, pouvoirs et prérogatives, bases sociales du respect de soi) ne sont justifiées que si elles profitent aux personnes les plus défavorisées (principe de différence). Il semble justifié dans cette perspective de garantir l’accès à des ressources nécessaires pour assurer des conditions de vie digne, avant que n’entre en considération l’évaluation de la quantité de bien-être induit par les différentes options envisageables.

3.2 Une deuxième famille de solutions : un *distribuendum* qui tienne compte du contexte

Une deuxième famille de solutions regroupe l’ensemble des théories de la justice qui supposent en elles-mêmes, de tenir compte de l’environnement économique, social et géographique, susceptibles d’impacter le résultat considéré comme pertinent. Deux théories de justice répondant à ce critère sont identifiées, à ce stade : les théories proposant de répartir équitablement des niveaux de bien-être collectif (welfarisme) et celles proposant de répartir équitablement des capacités.

3.2.1 Évaluer les politiques sociales décentralisées au moyen d’une approche welfariste

Le terme « welfariste » est utilisé pour désigner un ensemble de théories de la justice proposant de s’appuyer sur les préférences individuelles pour évaluer la valeur d’un bien ou de situations sociales (utilité). Ces préférences sont mesurées au moyen de méthodes d’élicitation, telles que les méthodes d’évaluation contingente. Le plus souvent ces préférences sont agrégées dans la perspective d’un objectif de maximisation de la somme des utilités individuelles. Certains auteurs proposent cependant de viser un objectif d’égalisation des utilités individuelles plutôt que la maximisation (ex. [18, 4]). Fleurbaey propose quant à lui de répartir équitablement un indice de bien-être qui prend en compte à la fois les préférences individuelles et la situation objective de l’individu sur des réalisations sociales fondamentales. Les préférences individuelles en matière de lieu de prise en charge de la perte d’autonomie (domicile vs. Ehpad) sont susceptibles de varier en fonction des territoires (contexte social et culturel) et/ou en fonction des caractéristiques individuelles (rural/urbain, revenu, niveau d’éducation, lieu de résidence, etc.). Prendre en compte les préférences individuelles locales pour définir la répartition des modalités de prise en charge de la perte d’autonomie semble donc pertinent.

3.2.2 Évaluer les politiques sociales au moyen d’une approche basée sur les capacités

Dans le prolongement des biens premiers de Rawls [17], Sen propose de mesurer l’impact des interventions sur l’éventail des activités qu’un individu a la possibilité de mener, qu’il appelle « capacités », qu’elles soient élémentaires (se nourrir correctement, être en bonne santé. . .) ou complexes (participer à la vie de la communauté, avoir une haute estime de soi. . .) [20]. Contrairement aux théories utilitaristes, qui évaluent l’impact des interventions sur le niveau de satisfaction personnelle (utilité), le *distribuendum* est alors défini de façon objective, et non subjective. Sen recommande de définir de façon délibérative la liste des capacités auxquelles les individus doivent avoir un égal accès. Il est admis que celle-ci est toutefois susceptible de varier en fonction des spécificités des contextes locaux. Par exemple, dans certains contextes le fait de savoir lire est une capacité très importante pour pouvoir se déplacer et utiliser les transports, pour effectuer les démarches administratives, etc., tandis que savoir compter peut être considéré comme étant moins important. Inversement savoir compter sera une capacité indispensable dans d’autres contextes, par exemple lorsque les individus disposent de microentreprises et lorsque les échanges économiques ont principalement lieu au moyen de monnaie matérielle. Par ailleurs

les moyens d'accéder aux capacités jugées fondamentales varient selon les contraintes locales. Disposer d'un permis de conduire est indispensable en zone rurale pour pouvoir se déplacer et ne l'est pas en zone urbaine car les déplacements sont rendus possibles par l'existence de transport en commun.

Dans le contexte de la perte d'autonomie, il est vraisemblable que selon l'environnement géographique et économique, les modalités de prises en charge (domicile ou en Ehpad) permettent plus ou moins de garantir efficacement la capacité à réaliser certains de ces fonctionnements. Par exemple, les aptitudes fonctionnelles de personnes âgées n'ont pas les mêmes conséquences selon le lieu de résidence. Les zones urbaines permettent la livraison à domicile d'un certain nombre de biens (ex. livraison de courses et de repas) et la consommation de services (ex. taxi et VTC), contrairement à des espaces ruraux. À l'inverse, en zone urbaine, la consommation de ces biens et services implique d'avoir un smartphone ou un ordinateur et de savoir l'utiliser. De même, la capacité à se déplacer est facilitée dans des environnements urbains par la disponibilité d'infrastructures de transport (collectif et taxi) et de distance réduite. Elle peut en revanche être freinée par des questions de sécurité. Enfin la capacité à se sentir appartenir à une communauté et être valorisé socialement, qui constitue un autre exemple de capacité, peut être plus ou moins facilement acquise selon l'environnement social et économique.

Les réflexions de Sen ont particulièrement influencé les travaux récents sur la prise en compte des enjeux d'équité dans l'évaluation économique des interventions de santé. Coast *et al.* ont ainsi développé une série de questionnaires permettant d'évaluer l'impact des interventions sur les capacités [3, 1] et le NICE recommande aujourd'hui leur utilisation, en particulier dans le secteur médico-social [9]. Chaque questionnaire est adapté à une population particulière : les adultes (ICECAP-A), les personnes âgées (ICECAP-O), les aidants (CES) et les patients en fin de vie (ICECAP-SCM). L'utilisation de ces questionnaires est très proche de celle du questionnaire EQ-5D utilisé dans le calcul des Qaly. Ils sont soumis à des échantillons de patients, bénéficiant ou non de l'intervention sous étude, afin qu'ils puissent décrire leur situation sur plusieurs dimensions (l'attachement, la stabilité, l'accomplissement, la joie et l'autonomie pour ICECAP-A). Pour chaque dimension, il existe plusieurs niveaux possibles allant de « pas de capacité » à « pleine capacité » (4 niveaux pour ICECAP-A). Des fonctions de pondération (ou fonctions d'utilité) sont ensuite utilisées pour agréger les notes sur chaque dimension en une valeur unique représentant le niveau de capacités dont bénéficient les individus [8]. Des fonctions de pondération ont été développées par ailleurs pour donner une plus grande priorité aux personnes dont le niveau de capacité est le plus bas [13]. Ces outils, en particulier l'ICECAP-O, pourraient être utilisés pour mesurer l'impact des différentes modalités de prise en charge de la perte d'autonomie, sur le niveau de capacité auquel les individus ont accès, et de mesurer l'impact de paramètres géographiques, socioéconomiques et cliniques sur ces niveaux.

4 Indicateur AGFE : quelle utilisation possible pour évaluer l'offre de prise en charge de la perte d'autonomie selon différents cadres normatifs et quelles perspectives ?

Nous nous demanderons dans quelles mesure ces solutions peuvent être effectivement mise en œuvre dans le contexte de la recherche EQUIDEC. Est-il possible de produire la base informationnelle qu'elles nécessitent ? *« Toute démarche d'évaluation se caractérise par sa base d'information, c'est-à-dire par l'ensemble des informations dont il est nécessaire de disposer pour formuler un jugement conforme à cette démarche, mais aussi, et ce n'est pas moins important, par l'ensemble des informations exclues de l'évaluation directe. (...) De fait, pour isoler le « principe actif » d'une théorie de la justice, il suffit de se pencher sur sa base d'informations et de voir quels éléments celle-ci intègre ou exclut. »* ([21], p.81-82). En définitive, l'indicateur d'accessibilité géographique et financière aux Ehpad (AGFE) envisagé par l'équipe de recherche¹ semble pouvoir être mobilisé pour évaluer l'offre de prise en charge de la perte

1. Voir Note EQUIDEC n°3 pour la définition théorique de cet indicateur et la Note EQUIDEC n°4 pour son application empirique.

d'autonomie selon les différents cadres normatifs envisagés. Pour certains de ces cadres, l'indicateur devra cependant être étendu à la prise en charge à domicile et complété par des informations sur les préférences individuelles concernant les différentes modalités de prise en charges (Ehpad, domicile) et sur l'impact de celles-ci sur les niveaux de capacités des individus.

L'élaboration de l'indicateur AGFE constituerait donc la première étape d'un programme de recherche visant à définir des critères d'évaluation de l'équité territoriale en matière d'accès aux soins de long terme. La deuxième étape consisterait à développer un indicateur similaire concernant l'accès aux soins à domicile (AGFD). La combinaison des deux indicateurs AGFE et AGFD permettrait alors d'évaluer plus complètement l'équité d'accès à la prise en charge de la perte d'autonomie (AGFE&D). Ces trois critères permettent d'évaluer la répartition de l'offre de prise en charge du point de vue des principales théories de la justice :

- Les critères AGFE, AGFD et AGFE&D peuvent être utilisés comme un critère d'évaluation dans une perspective ressourciste. L'accès aux Ehpad est considéré comme une ressource à répartir équitablement dans la population, dans le but de garantir des conditions de vie « suffisamment » bonnes. Il est possible d'interpréter les résultats de l'évaluation au regard d'un seuil établi au niveau national (approche sufficentariste) (cf. 3.1.1. et 3.1.2) ;
- Sous réserve de disposer d'une information sur les préférences individuelles en matière de lieu de prise en charge de la perte d'autonomie (domicile vs. Ehpad), ces trois critères permettraient d'évaluer la répartition de l'offre de soins dans une perspective welfariste (Cf. 3.2.1) ; il s'agirait d'identifier les déterminants de ces préférences à la fois au niveau individuel (caractéristiques socioéconomiques) et environnemental (caractéristiques du lieu de résidence) ;
- Ces trois critères permettraient enfin d'évaluer la répartition de l'offre de soins dans la perspective d'un modèle de justice visant une égalisation des capacités. La garantie d'une prise en charge à domicile ou en Ehpad, à partir d'un certain niveau de dépendance, permet en effet de garantir que les individus puissent réaliser un ensemble de fonctionnements (pouvoir être propre, pouvoir se nourrir, ne pas souffrir d'isolement, etc.) ; l'impact de l'environnement sur l'accès aux capacités en fonction des différents niveaux de perte d'autonomie devra être également évalué (Cf. 3.2.2.).

Les étapes suivantes consisteront à enrichir ces trois indicateurs en prenant en compte des paramètres liés à la demande (niveau de GIR, situation conjugale, disponibilités d'aidants familiaux). Les différentes analyses qui pourront être menées à partir de ces informations permettront de prendre en compte les spécificités territoriales qui justifient une répartition différenciée de l'offre de soins en fonction des départements. Sur la base de ces analyses, il serait envisageable de proposer un modèle d'aide à la décision permettant d'identifier le nombre de places à créer dans les différents dispositifs de prise en charge (Ehpad, domicile) en fonction de tous les paramètres considérés et en fonction du modèle de justice retenu, tout en permettant au régulateur de tester différentes hypothèses de demande (en fonction des projections démographiques par exemple).

5 Pistes à explorer en complément

- En premier lieu, il serait intéressant de discuter l'articulation entre un financement régulé au niveau national (basé sur des prélèvements obligatoires) et la répartition des ressources entre départements. Dans cette perspective, il serait utile de décrire les sources de financement des aides sociales et la marge de manœuvre des départements en matière de prélèvements obligatoires.
- Il serait par ailleurs utile de réaliser une revue de littérature et recueillir des avis d'expert pour étudier dans quelle mesure ces solutions « sufficentaristes » sont déjà mises en œuvre dans d'autres contextes nationaux et dans d'autres secteurs.
- Dans une perspective théorique, il serait intéressant d'étudier comment les principes qu'énonce Rawls, dans sa théorie de la justice comme équité, qui restent relativement abstraits, se déclinent dans le contexte de la perte d'autonomie. En particulier il conviendrait d'étudier la portée du

principe de dignité chez Rawls, qui lui-même renvoie à la notion kantienne de la dignité, et d'étudier comment celui-ci peut être articulé avec les théories du choix social.

- Il serait utile de définir une méthode permettant d'identifier les paramètres locaux pouvant être pris en compte pour évaluer l'offre en fonction des modèles de justice retenus, en particulier dans le cadre de l'approche par les capacités. Ce travail pourra inclure des travaux en géographie et en sociologie.
- Enfin, la question est posée de savoir dans quelle mesure le modèle de justice rawlsien suppose ou non la prise en compte de paramètres locaux.

Références

- [1] H. Al-Janabi, T.N. Flynn, and J. Coast. Development of a self-report measure of capability wellbeing for adults : the icecap-a. *Quality of Life Research*, 21 :167–176, 2012.
- [2] J.C.R. Alcantud, M. Mariotti, and R. Veneziani. Sufficientarianism. *Theoretical Economics*, 17 :1529–1557, 2022.
- [3] J. Coast, R. Smith, and P. Lorgelly. Should the capability approach be applied in health economics? *Health Economics*, 17 :667–670, 2008.
- [4] G.A. Cohen. On the currency of egalitarian justice. *Ethics*, 99 :906–944, 1989.
- [5] G. Felouzis. *Les inégalités scolaires*. « Que sais-je? ». PUF(Paris), 2014.
- [6] M. Fleurbaey. Equal opportunity or equal social outcome? *Economics and Philosophy*, 11 :25–55, 1995.
- [7] M. Fleurbaey. *Théories économiques de la justice*. Economica(Paris), 1996.
- [8] T.N. Flynn, E. Huynh, T.J. Peters, and et al. Scoring the icecap-a capability instrument. estimation of a uk general population tariff. *Health Economics*, 24 :258–269, 2015.
- [9] National Institute for Health and Clinical Excellence. *The social care guidance manual*. 2016.
- [10] H.G. Frankfurt. Equality as a moral ideal. *Ethics*, 98 :21–43, 1987.
- [11] H.G. Frankfurt. Equality and respect. *Social Research*, 64 :3–15, 1997.
- [12] H.G. Frankfurt. The moral irrelevance of equality. *Public Affairs Quarterly*, 14 :87–103, 2000.
- [13] P. Mitchell, T. Roberts, P. Barton, and et al. Assessing sufficient capability : a new approach to economic evaluation. *Social Science & Medicine*, 139 :71–79, 2004.
- [14] X. Nau. *Les inégalités à l'école*. Avis du Conseil économique, social et environnemental. La documentation française(Paris), 2011.
- [15] T. Pogge. *Realizing Rawls*. Cornell University Press(Ithaca), 1989.
- [16] T. Pogge. Relational conceptions of justice : Responsibilities for health outcomes. In Sudhir Anand, Fabienne Peter, and Amartya Sen, editors, *Public Health, Ethics, and Equity*, pages 135–161. Oxford University Press, 2004.
- [17] J. Rawls. *A theory of justice*. Harvard University Press(Cambridge), 1971.
- [18] J.E. Roemer. Equality of talent. *Economics and Philosophy*, 1 :151–187, 1985.
- [19] J.E. Roemer. Eclectic distributional ethics. *Politics, Philosophy and Economics*, 3 :267–281, 2004.

- [20] A. Sen. *On Ethics and Economics*. Basil Blackwell(Oxford), 1987.
- [21] A. Sen. *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*. Odile Jacob(Paris), 2003.
- [22] P. Van Parijs. *Qu'est-ce qu'une société juste ? Introduction à la pratique de la philosophie politique*. Editions du Seuil(Paris), 1991.
- [23] P-L. Weil-Dubuc. *L'injustice des inégalités sociales de santé*. Controverses. Hygée éditions, 2023.