

Participation citoyenne et emploi
Perspectives internationales autour de la participation des aînés

Thibault Moulaert, Maître de conférences en Sociologie, Université de Grenoble Alpes, membre du REIACTIS

Mario Paris, Phd., Professionnel de recherche & Professeur Associé, Université de Sherbrooke, Québec, Canada

Marion Scheider, Doctorante en Sociologie, Université de Lorraine, Chargée de Recherche REIACTIS

Suzanne Garon, Professeure titulaire, Université de Sherbrooke, Québec, Canada

Jean-Philippe Viriot Durandal, Professeur des Universités en Sociologie, Université de Lorraine, Président du REIACTIS

Aux origines de la démarche « Villes amies des aînés » de l'Organisation Mondiale de la Santé : « participation citoyenne et emploi », une formulation ambiguë

Les premiers pas de la démarche des « Villes amies des aînés » (VADA) ont été posés par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) en 2006. À travers une méthodologie consultative d'aînés et de professionnels dans 33 pays du monde, l'OMS a identifié, parmi 8 domaines le thème de « la participation citoyenne et de l'emploi ». Cette dimension renvoie aux activités bénévoles, au travail salarié ou indépendant des aînés, ainsi qu'à leur implication citoyenne dans différents organes, dédiés ou non, aux aînés au niveau local. L'objectif de l'OMS est de promouvoir une approche inclusive en cherchant à démontrer que les aînés continuent de « contribuer » à la société à travers différentes formes d'activités et d'engagements public et privé telles que le bénévolat par exemple.

S'il est important de clarifier ce que nous entendons par « bénévolat »¹, nous constatons pourtant que l'OMS ne s'engage pas dans cet exercice et préfère associer des termes, et derrière eux des pratiques sociales, qui ne sont pas identiques. Ainsi, dans son document de cadrage VADA, l'OMS précise que « le sujet de la participation citoyenne et de l'emploi porte sur les possibilités d'exercer des activités citoyennes, et de **travailler bénévolement** ou contre rémunération » (Organisation Mondiale de la Santé (OMS), 2007, p. 9, nous soulignons).

L'association du « travail » et du « bénévolat » peut apparaître contradictoire ; cette formulation ambiguë met en avant une lecture économique du bénévolat. Celle-ci doit être resituée dans son contexte socio-historique. Paru en 2007, le cadre de l'OMS vient en effet concrétiser une vision complexe du « vieillissement actif » ou « *active ageing* », terme qui fut traduit à la même époque par des organisations internationales comme l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) ou la Commission Européenne comme l'appel à la « prolongation des carrières » (Moulaert et Biggs, 2013 ; Moulaert et Viriot Durandal, 2013). Bien que la logique d'encourager la poursuite du travail en vieillissant reste importante au niveau international, observons qu'aujourd'hui les instances européennes ont été influencées par la conception de l'OMS et qu'elles promeuvent des « environnements amis des aînés »². Cette conception plus large du « vieillissement actif » veut

1

Voir la contribution de Jean-Philippe Viriot Durandal, Marion Scheider, Tabitha Oubda et Thibault Moulaert dans ce dossier.

2

inclure un ensemble d'acteurs et de collectivités aux différents échelons de l'action publique, du local (le quartier, la municipalité) au supra-national (l'Europe), en passant par les niveaux intermédiaires (les Régions ou les Communautés de communes).

« Participation citoyenne et emploi » dans les pratiques internationales : un écart significatif

Depuis 2007, le nombre de villes et d'acteurs qui mettent en place une démarche VADA n'a cessé d'augmenter pour atteindre 332 villes et 11 programmes affiliés en 2016, certains de ces programmes venant augmenter significativement ce nombre, à l'instar du Québec qui compte plus de 800 municipalités engagées dans une démarche de type MADA. Au sein de ces villes, il apparaît que la promotion de l'emploi des aînés ne serait pas une priorité ou qu'elle ne rentrerait que rarement dans les actions encouragées.

Encadré : Sources de nos données

Pour illustrer ce numéro thématique, nous nous appuyons sur des travaux menés en France, en Belgique francophone ainsi qu'à Manchester, New York et Barcelone (Moulaert et Garon, 2016; REIACTIS, 2016 et <http://www.reiactis.com>) ainsi que sur les travaux de l'équipe de recherche « Municipalité amie des aînés » (<http://madaquebec.com>) au Québec. Cette équipe accompagne le « programme affilié OMS » MADA, soit un programme gouvernemental mis en place depuis 2009 et qui rejoint en 2017 plus de 800 municipalités. Le travail de l'équipe MADA a initialement consisté à suivre 7 études-pilotes ; elle a ensuite travaillé sur 15 études de cas et deux questionnaires dont le premier a été complété par 368 municipalités, soit un taux de réponse de 48 % des municipalités engagées dans les MADA au Québec.

En France, le « Guide français des villes amies des aînés » illustre bien ce constat. En effet, quand il présente le domaine de la « participation citoyenne et emploi », il cite un aîné consulté à Dijon : « *L'emploi, chez nous, c'est tellement marginal* ». Si l'on se penche ensuite sur les 21 cas de pratiques ou de projets signalés en lien avec le thème de la « participation citoyenne et emploi » sur le site du Réseau Français VADA, aucun ne rapporte de référence à l'emploi des aînés. Par contre, nous retrouvons, comme ailleurs, différentes actions de promotion du bénévolat des aînés, de mobilisation de ces publics dans des activités intergénérationnelles ou encore de mises en place de conseils d'aînés. Compte-tenu de l'absence avérée d'actions tournées vers l'emploi, c'est la vision portée par l'OMS (montrer que les aînés contribuent à la société) qui est principalement adoptée par les acteurs locaux.

Au Québec, les principaux projets en lien avec l'emploi se réfèrent, entre autres, au mentorat professionnel et à la reconnaissance des commerces locaux « amis des aînés ». Le bénévolat est, quant à lui, représenté dans de nombreux projets car les municipalités jouent un rôle non négligeable dans leur milieu. Au Québec, le bénévolat renvoie plutôt à l'engagement social et citoyen, c'est-à-dire à la vitalité du capital social des municipalités, plutôt qu'à un capital économique comme pour l'OMS.

À notre connaissance, seule la ville de New York a valorisé le thème de l'emploi des aînés, du moins durant les premiers développements de sa démarche VADA (2009-2013). La ville a ainsi soutenu la recherche d'emploi des chômeurs âgés et a tenté, avec le soutien de fonds fédéraux, d'offrir des emplois aux aînés. L'un des points les plus marquants est que ce thème intervient de façon pionnière

dans la démarche de New-York (elle concerne les 3 premières des 59 actions menées par la ville) (New York et al., 2013).

Compte-tenu de la faible attention portée au soutien de l'emploi des aînés, une question centrale apparaît à travers l'ambition de l'OMS d'assurer leur reconnaissance au sein d'un territoire ou d'une communauté. Ainsi, le véritable enjeu, tant en France qu'ailleurs dans le monde, concerne la manière dont nos sociétés concrétisent la participation des habitants plus âgés.

Le véritable enjeu international : décliner la participation citoyenne des habitants âgés à la diversité des réalités territoriales

L'approche VADA de l'OMS se distingue par sa « transversalité », c'est-à-dire, dans l'esprit de la Charte d'Ottawa de 1986 en faveur de la « promotion de la santé », par une volonté de prendre en compte une pluralité d'acteurs pour traiter de la « santé », et non pas seulement les experts du domaine. Son second trait distinctif est

« L'approche participative ascendante [qui] associe des personnes âgées à l'analyse et à la description de leur situation afin d'étayer les politiques publiques. Elle est recommandée par les Nations Unies pour donner aux personnes âgées les moyens de contribuer au tissu social et de participer à la prise des décisions. Les personnes âgées connaissant en définitive leur propre existence mieux que personne, l'OMS et ses partenaires les ont intégrées au projet dans chaque ville comme participants à part entière » (Organisation Mondiale de la Santé (OMS), 2007, p. 7).

Derrière cette déclaration de principe, que nous apprennent les mises en œuvre locales des pratiques VADA ? Comment s'organise une approche « descendante » ?

Premièrement, toutes les villes entrées dans la démarche VADA affirment vouloir mettre en place des démarches de consultation de leurs aînés. Ceci est une condition *sine qua non* pour débiter la démarche. Au Québec, les travaux de l'Équipe de recherche MADA ont permis d'évaluer l'opérationnalisation de ces démarches, d'abord dans le cadre de sept projets pilotes menés au Québec (Garon *et al.*, 2014), ensuite via un questionnaire complété par plus de 300 municipalités. Par exemple, la vaste majorité des répondants mentionne utiliser des consultations participatives avec les aînés (groupes de discussion, forum communautaire, etc.) et des sondages adressés aux aînés. En outre, nous avons observé qu'une série de villes qui s'engagent sont issues d'une tradition historique dans laquelle les aînés sont déjà pris en compte sous des formes de conseils divers comme à Mons (Belgique), Barcelone (Espagne) ou Manchester (Royaume-Uni). S'il s'agit là d'un phénomène classique des « innovations sociales » que de réadapter l'existant, la nouveauté peut aussi se déployer dans de nouveaux conseils d'aînés ou dans le fait qu'une ville décide d'élargir sa prise en compte de la parole des aînés via différentes méthodes de consultation et d'implication au-delà des seuls membres de ces conseils. Cependant, il reste à mener une évaluation fine de l'influence de ces consultations sur la décision publique.

Deuxièmement, il est crucial de mettre en avant le fait que la « consultation » des aînés, fut-elle organisée à grand renfort de communication et de marketing social, ne devrait pas être considérée comme l'ultime forme de « participation citoyenne », au risque de tomber dans les pièges de « l'injonction à la participation » (Carrel, 2013). Au contraire, et c'est le Québec qui a en souligné l'importance en appliquant les principes du « développement communautaire » (Garon *et al.*, 2015 ; Audet *et al.*, 2017), termes se rapprochant en France du « développement social territorial », pour

éviter une lecture duale entre l'approche descendante et l'approche ascendante, il s'agit de lire les rapports dans les deux directions (des aînés vers les autres acteurs et les élus, et inversement). Cela se concrétise avec l'organisation d'un « comité de pilotage » dans lequel siègent des représentants d'aînés. Même s'il n'est pas exempt de limites, comme nous allons le préciser, cet outil de pilotage permet de ne pas limiter la « participation citoyenne » à une consultation éphémère en l'inscrivant dans la dynamique locale.

Troisièmement, une série de questions se pose tant sur les aînés consultés que sur les aînés qui jouent le rôle de « porte-paroles » au sein de tels comités de pilotage ou de tout autre dispositif équivalent. Ailleurs, nous avons indiqué qu'un risque encouru dans ces cénacles, consiste à n'y retrouver que des « sénateurs de la participation » (REIACTIS, 2016), soit des aînés (hyper)actifs et connectés, anciens élus, anciens membres d'associations en lien avec la municipalité, anciens syndicalistes et aux profils élevés en termes de catégorie socio-professionnelle ou culturelle. Si cette observation n'est pas neuve (Barnes *et al.*, 2012), elle fait apparaître, à l'autre extrême du spectre, des « invisibles de la participation » qui n'auront pas les ressources ou qui ne seront pas formés pour s'impliquer dans de tels forums ou conseils. Ces invisibles risquent même de ne pas être pris en compte lors des consultations plus larges parce qu'ils n'apparaissent pas dans le spectre des « aînés implicables » (personnes très âgées, aînés immigrés, aînés handicapés, etc.). Pourtant, l'exemple de Barcelone nous a appris qu'une ville pouvait décider de mieux prendre en compte la parole d'aînés en situation de dépendance.

Ainsi, la question de la participation citoyenne mérite bien d'être posée à l'échelle internationale. À partir d'un tel exercice, nous observons que si les enjeux sont similaires, ils se déclinent en fonction de contextes sociaux différents, de rapports variables entre les acteurs engagés et, *in fine*, selon une sensibilité différente à la nécessité (ou non) de prendre au sérieux la parole d'une pluralité d'aînés pour faire évoluer l'action publique.

Bibliographie

- Audet, M., Paris, M., Dumas, A., & Garon, S. 2017, sous presse. Discours public de prévention et inégalités sociales de santé chez les aînés : Réflexions critiques et nouvelles perspectives en développement des communautés. *Lien social et Politiques*.
- Barnes, M., Harrison, E., Murray, L., 2012. Ageing activists: who gets involved in older people's forums? *Ageing and Society*. 32, 261–280.
- Carrel, M., 2013. *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*. ENS Éditions, Lyon.
- Garon, S., Paris, M., Laliberté, A., Veil, A., & Bigonnesse, C. 2015. Age-Friendly City in Quebec (Canada), or « Alone it goes faster, together it goes further ». Dans F. G. Caro & K. G. Fitzgerald (Éds.), *International Perspectives on Age-Friendly Cities* (p. 119-133). New York: Routledge.
- Garon, S., Paris, M., Beaulieu, M., Veil, A., & Laliberté, A. (2014). Collaborative Partnership in Age-Friendly Cities: Two Case Studies from Quebec, Canada. *Journal of Aging & Social Policy*, 26(12), 7387.
- Moulaert, T., Biggs, S., 2013. International and European policy on work and retirement: Reinventing critical perspectives on active ageing and mature subjectivity. *Human Relations*. 66, 23–43.
- Moulaert, T., Garon, S. (Éds.), 2016. *Age-Friendly Cities in International Comparison: Political Lessons, Scientific Avenues, and Democratic Issues*. Springer, coll. International Perspectives on Aging, 14, Heidelberg, New York, Dordrecht, London.
- Moulaert, T., Viriot Durandal, J.-P., 2013. De la notion au référentiel international de politique publique : Le savant, l'expert et le politique dans la construction du vieillissement actif. *Recherches Sociologiques et Anthropologiques*. 44, 11–31.
- New York (N.Y.), New York Academy of Medicine. (Éds.), 2013. *Age-friendly NYC: a progress report*. New York Academy of Medicine, New York, N.Y.
- Organisation Mondiale de la Santé (OMS), 2007. *Guide mondial des villes-amies des aînés*. OMS, Genève.
- REIACTIS, 2016. *L'intégration sociale des personnes âgées et leur participation à l'action sur leur environnement. Comparaison entre quatre études de cas du Grand-Est français et des études de cas internationales ciblées au Québec, aux États-Unis, en Angleterre, en Belgique et en Espagne*, Programme d'Études International sur le Vieillissement 1 (PEIV 1). REIACTIS, Dijon.