



HAL
open science

La solidarité intergénérationnelle du traité de Lisbonne : perspectives post-pandémie

Éloïse Gennet

► **To cite this version:**

Éloïse Gennet. La solidarité intergénérationnelle du traité de Lisbonne : perspectives post-pandémie. Solidarité et droit de l'Union européenne : un principe à l'épreuve, DICE Éditions, pp.121-136, 2021, <10.4000/books.dice.2907>. <halshs-03836680>

HAL Id: halshs-03836680

<https://shs.hal.science/halshs-03836680v1>

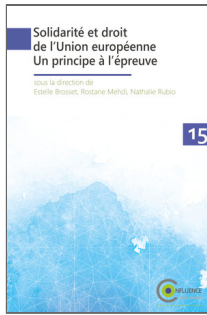
Submitted on 2 Nov 2022

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 CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License



Estelle Brosset, Rostane Mehdi et Nathalie Rubio (dir.)

Solidarité et droit de l'Union européenne : un principe à l'épreuve

DICE Éditions

La solidarité intergénérationnelle du traité de Lisbonne : perspectives post-pandémie

Éloïse Gennet

DOI : 10.4000/books.dice.2907
Éditeur : DICE Éditions
Lieu d'édition : Aix-en-Provence
Année d'édition : 2021
Date de mise en ligne : 11 février 2022
Collection : Confluence des droits
EAN électronique : 9791097578145



<http://books.openedition.org>

Édition imprimée

Date de publication : 25 octobre 2021

Référence électronique

GENNET, Éloïse. *La solidarité intergénérationnelle du traité de Lisbonne : perspectives post-pandémie* In : *Solidarité et droit de l'Union européenne : un principe à l'épreuve* [en ligne]. Aix-en-Provence : DICE Éditions, 2021 (généré le 31 mai 2022). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/dice/2907>>. ISBN : 9791097578145. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.dice.2907>.

LA SOLIDARITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE DU TRAITÉ DE LISBONNE : PERSPECTIVES POST-PANDÉMIE

Éloïse GENNET¹

« *Let's stop playing the Covid-19 generation blame game !* » clament conjointement le European Youth Forum et AGE Platform Europe, à savoir les deux plus vastes réseaux européens d'associations pour les jeunes et pour les personnes âgées. Outre les complications intrinsèques liées à la gestion de la pandémie, ces deux réseaux constatent, non sans amertume, que « depuis le tout début de l'épidémie de Covid-19, les institutions, les leaders politiques, les réseaux sociaux tout comme les médias traditionnels semblent avoir utilisé la pandémie pour monter les générations l'une contre l'autre. Les jeunes sont dépeints comme étant imprudents, négligents voire comme se fichant tout bonnement de la pandémie. Les personnes âgées sont cataloguées comme fragiles, inutiles et nécessitant d'être protégées »².

En France, entre mars et novembre 2020, 77 % des décès liés à la Covid-19 touchaient des personnes âgées de plus de 75 ans et 93 % des personnes âgées de plus de 65 ans³. La particulière gravité avec laquelle la pandémie a touché les personnes âgées a provoqué de nombreux émois, en témoigne l'appel à la solidarité du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe⁴ ou, en France, la tribune signée par plus de 150 personnalités dans le journal *Le Monde* appelant à « repenser le lien entre les générations » pour « relever le défi démographique du grand âge » et « engager le pays dans la révolution de la longévité »⁵. D'autres, à l'inverse, ont pu proposer une « taxe corona »⁶ applicable exclusivement aux personnes âgées pour compenser le sacrifice des jeunes générations par les mesures de confinement. En effet, cet émoi a en réalité aussi été masqué par les conséquences économiques et sociales annoncées de cette crise sanitaire pour les jeunes générations. Avant même la survenue du virus en Europe, certains estimaient déjà que la transition démographique, à elle seule, venait « bouleverser l'équilibre entre les générations en faisant émerger un risque accru d'inégalité intergénérationnelle ». Ainsi, « plus que jamais, il apparaît que les jeunes ne bénéficieront pas

1 Docteur en droit, Post-doctorante, Aix Marseille Université, Université de Toulon, Université de Pau et des Pays de l'Adour, CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence, France.

2 AGE Platform & European Youth Forum, « *Let's stop playing the Covid-19 generation blame game* », *Euractiv*, 6 novembre 2020, en ligne.

3 E. MOYOU, « Répartition des décès dus au coronavirus selon l'âge des Français mars-novembre 2020 », Statista, 18 novembre 2020, en ligne.

4 Déclaration du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « Les personnes âgées ont plus que jamais besoin de soutien en ces temps de pandémie de Covid-19 », Strasbourg, 20 mars 2020, en ligne.

5 Collectif, Tribune « Nous devons engager le pays dans la révolution de la longévité », *Le Monde*, 26 mai 2020, en ligne.

6 A. HOPE, « Top economist: "Let older people pay a corona tax" to support the young », *The Brussels Times*, 14 mai 2020, en ligne.

de conditions de vie aussi favorables que leurs aînés »⁷. Suite à la première vague d'infections du virus de la Covid-19, plus aucun doute n'était permis et la Commission européenne commençait, dès mai 2020, à préparer « l'avenir de la prochaine génération », estimant déjà à 9 % la hausse du chômage qui frapperait les jeunes « de manière disproportionnée »⁸. Certains craignent, d'autant plus depuis la seconde vague de contaminations à l'automne 2020, un renforcement supplémentaire du « conflit entre générations » tant le confinement – principalement destiné à protéger les aînés plus fragiles – a pénalisé les jeunes.

Ainsi, la crise sanitaire, sociale et économique de 2020 décuple et cristallise la problématique de la solidarité intergénérationnelle. Plus que jamais, sa promotion fait sens aujourd'hui, peu après l'anniversaire des dix ans du traité de Lisbonne qui a ajouté à l'article 3.3 du Traité sur l'Union européenne la mention selon laquelle l'Union promeut la « solidarité entre les générations »⁹. Comment cette dernière s'est-elle matérialisée dans les politiques de l'Union ? Quelle pertinence ces mesures conservent-elles aujourd'hui ? Quel est l'impact de la pandémie sur l'appréhension de la solidarité intergénérationnelle dans le droit de l'Union européenne ?

Initialement, la solidarité intergénérationnelle était étroitement et historiquement liée à celle du vieillissement et de la condition des personnes âgées. En témoigne la désignation par les institutions de l'Union de l'année 1993 comme « Année européenne des personnes âgées et de la solidarité entre générations »¹⁰. En attestent également les nombreux textes ayant précédé le traité de Lisbonne : la communication de la Commission intitulée « Vers une Europe pour tous les âges – Promouvoir la prospérité et la solidarité entre les générations »¹¹, le Livre vert de la Commission en 2005 intitulé « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations »¹², la résolution du Parlement européen du 23 mars 2006 sur les défis démographiques et la solidarité entre générations¹³ ou encore la communication de la Commission intitulée « Promouvoir la solidarité entre les générations »¹⁴. En 2009, année de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, a d'ailleurs été organisée, à l'initiative de la société civile, la première « Journée européenne de la solidarité entre les générations » qui a lieu depuis, tous les ans le 29 avril. Et enfin, par une décision du 14 septembre 2011, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont proclamé l'année 2012 comme « année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle »¹⁵.

7 P. ARTUS, « La solidarité intergénérationnelle peut-elle survivre à la crise ? », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 1, n° 7, 2010, p. 64-65.

8 Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil de l'Union européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération », Bruxelles, le 27 mai 2020, COM(2020) 456 final, p. 3.

9 « Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant ».

10 Communiqué de presse de la Commission européenne, « 1993, année européenne des personnes âgées et de la solidarité entre les générations », 15 janvier 1993, IP/93/23.

11 Communication de la Commission des Communautés européennes, « Vers une Europe pour tous les âges. Promouvoir la prospérité et la solidarité entre les générations », Bruxelles, le 21 mai 1999, COM(1999) 221 final.

12 Communication de la Commission européenne, « Livre vert. Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations », Bruxelles, le 16 mars 2005, COM(2005) 94 final.

13 Résolution du Parlement européen, « Les défis démographiques et la solidarité entre générations », 2005/2147(INI).

14 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Promouvoir la solidarité entre les générations », Bruxelles, le 10 mai 2007, COM(2007) 244 final.

15 Décision n° 940/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2011 relative à l'année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle (2012), *JOUE*, L 246, 23 septembre 2011, p. 5-10.

Si la solidarité intergénérationnelle est indissociable de la figure du senior, son sens est en réalité plus englobant. Le Parlement européen assimilait explicitement – en les considérant comme « synonymes » – les notions de justice, d'équité et de solidarité entre générations et considérait « l'équité intergénérationnelle comme la répartition équilibrée, raisonnable et consciente des besoins entre les générations » et faisait « de la solidarité en général l'une des valeurs fondamentales de la coopération européenne »¹⁶. Cette porosité entre équité, égalité et solidarité entre générations se trouve également présente dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne puisqu'elle consacre dans son article 25 plusieurs droits des personnes âgées¹⁷ et ce, non pas dans son chapitre IV sur la solidarité, mais dans son chapitre III relatif à l'égalité. Dans ce même chapitre et, là aussi étroitement liée à la question de l'égalité¹⁸, se trouve d'ailleurs le principe de non-discrimination. L'article 21 de la Charte, de même que l'article 19 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), protègent ainsi contre plusieurs types de discriminations, y compris les discriminations fondées sur l'âge. Avant même l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui donne à la Charte la même valeur juridique que les Traités, la Cour de Justice de l'Union européenne avait consacré dans l'arrêt *Mangold*¹⁹ l'interdiction de la discrimination fondée sur l'âge comme un principe général du droit de l'Union.

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a eu lieu dans un contexte particulièrement marqué par la crise économique et financière de 2008. À cela s'ajoutaient et s'ajoutent encore les dépenses publiques nationales liées aux soins de santé des personnes âgées qui augmentent constamment et beaucoup plus rapidement que le PIB²⁰. L'Europe fait face à « une double crise, conjuguant un fort taux de chômage des jeunes et une remise en cause du financement des systèmes de retraites », si bien que le Parlement européen appelait dès 2010 à traiter conjointement ces deux phénomènes²¹. Il remarque que « le vieillissement démographique était déjà source de conflits entre les jeunes et les vieux (à travers la question centrale du financement des retraites), mais la crise a accru l'intensité de ces conflits et même multiplié les sources de conflits »²².

C'est donc logiquement qu'un constat s'impose après plus de dix années d'application du traité de Lisbonne. La solidarité intergénérationnelle qui y est affirmée a principalement été mise en œuvre de manière à répondre efficacement à la crise financière de 2008 et à la transition démographique. Sa cible principale était donc celle du senior actif (I), l'objectif étant de maintenir les personnes âgées actives et en bonne santé le plus longtemps possible pour tempérer les effets économiques du vieillissement de la population. Si la solidarité entre générations vise aussi l'accomplissement progressif

16 Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen, Rapporteur : T. MANN, « Rapport sur le défi démographique et la solidarité entre les générations », 6 octobre 2010 (2010/2027(INI)), Principe 1.

17 « L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle ». Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (Ch. DFUE), Article 25.

18 CJCE, 17 juillet 1963, aff. 13/63, Gouvernement de la République italienne c/ Commission, Rec. CJCE 165 ; Pour plus de développements : A. MEYER-HEINE, « La solidarité à l'égard des personnes âgées en droit de l'Union européenne », Revue de l'Union européenne, 2016, p. 6.

19 CJUE (Grande Chambre), 22 novembre 2005, aff. C-144/04, *Werner Mangold c/ Rüdiger Helm*, Identifiant ECLI : ECLI :EU :C :2005 :709.

20 P. ARTUS, « La solidarité intergénérationnelle peut-elle survivre à la crise ? », *op. cit.*, p. 62.

21 Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen, Rapporteur : T. MANN, « Rapport sur le défi démographique et la solidarité entre les générations », 6 octobre 2010 (2010/2027(INI)), Considérant L.

22 *Ibid.*

d'une Europe sociale, la pandémie de 2020 a toutefois mis en exergue la particulière vulnérabilité du senior dépendant en temps de crise vis-à-vis de l'accès aux services sociaux et de santé. Les questions sanitaires et sociales relèvent d'abord de la compétence des droits nationaux, mais le traité de Lisbonne a aussi constitué un tremplin pour le socle européen des droits sociaux au sein duquel la protection du senior dépendant, encore trop timide, semble se renforcer (II). Mais paradoxalement, cette figure du senior dépendant nourrit aussi le stigma et les discriminations envers les personnes âgées, dont la pandémie de 2020 a été un révélateur alarmant. L'amélioration de l'image et de l'intégration des personnes âgées à la société devrait pouvoir passer par l'exercice d'une solidarité réciproque qui ne se mesure pas par la seule perspective économique. Or comme on peut l'observer au niveau européen et en particulier à travers les crises, le citoyen âgé peut faire preuve de solidarité au-delà des générations (III). Il milite pour la réalisation d'une Europe sociale plus juste et inclusive, et participe ainsi pleinement aux débats citoyens et politiques autour d'une solidarité intergénérationnelle progressivement tournée vers les prochaines générations.

I. Le senior actif : une solidarité économique et pragmatique

Puisqu'il fallait réagir à la crise financière et car le domaine économique relève d'une des compétences partagées de l'Union européenne, les mesures prises dans le cadre de la solidarité intergénérationnelle ont avant tout concerné la question du vieillissement actif et en bonne santé. Il s'agissait alors de maintenir le travailleur âgé (A) le plus longtemps possible dans son emploi. Il s'agissait aussi de promouvoir la recherche et l'innovation sur les produits et services dont le consommateur âgé (B) pourrait avoir besoin et ainsi favoriser la Silver Économie – ou économie des seniors – c'est-à-dire le marché autour du vieillissement.

A. Le travailleur âgé

Des parallèles ont été formulés entre le concept de « vieillissement actif » et celui de « société active », société dans laquelle l'emploi rémunéré constitue la norme de base, le moyen principal d'intégration sociale²³. Autonomie, indépendance, responsabilité et flexibilité sont attendues des individus d'une « société active » pour lesquels la prise de risque devient individualisée²⁴. Le concept de vieillissement actif englobe donc celui de société active. Réagir au changement démographique consisterait dans une société active à augmenter les taux d'emploi des travailleurs âgés en promouvant un départ tardif du marché du travail. D'ailleurs, dans sa communication de 1999 intitulée « Vers une Europe pour tous les âges »²⁵, la Commission européenne ne définit initialement le vieillissement actif que dans la perspective de l'emploi.

23 W. WALTERS, « The "Active Society": new designs for social policy », *Policy and Politics*, vol. 25, n° 3, 1997, p. 221-234; P.H. JENSEN & B. PFAU-EFFINGER, « "Active" citizenship: The changing face of welfare », in J.G. ANDERSEN, A.M. GUILLEMARD, P.H. JENSEN & B. PFAU-EFFINGER (éd.), *The changing face of welfare: Consequences and outcomes from a citizenship perspective*, Bristol: Policy Press, 2005, pp 1-14.

24 *Ibid.*, p. 3.

25 Communication de la Commission des Communautés européennes, « Vers une Europe pour tous les âges. Promouvoir la prospérité et la solidarité entre les générations », Bruxelles, le 21 mai 1999, COM(1999) 221 final.

Ainsi, la directive 2000/78/CE a créé « un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail »²⁶ qui prohibe la discrimination fondée sur l'âge. De nombreux rapports et communications seront dédiés au thème du vieillissement actif au niveau de l'Union²⁷, mais quelques années plus tard, dans son rapport sur la mise en application de la directive 2000/78, la Commission constate que parmi les motifs de discrimination à l'emploi, ceux liés à l'âge sont « particulièrement difficiles à éradiquer en droit national »²⁸. Et en effet, cette directive est critiquée car elle offre la possibilité aux droits nationaux, de manière exceptionnelle, de prévoir un traitement différentiel fondé sur l'âge si la différence est objectivement et raisonnablement justifiée par un but légitime, et si les moyens mis en œuvre sont appropriés et nécessaires²⁹.

Néanmoins, le constat est souvent négatif et seuls des efforts soutenus à la fois des institutions européennes et nationales, mais aussi et surtout des partenaires sociaux, pourront permettre d'« insuffler une véritable « culture » positive à l'égard du vieillissement actif et de la non-discrimination à l'embauche. Car s'il est bien une limite avérée des politiques axées sur des incitants financiers aux employeurs, c'est bien ce problème de discrimination »³⁰.

De même, conformément à l'article 155 TFUE, les partenaires sociaux européens ont conclu le 8 mars 2017 un Accord-cadre autonome sur le vieillissement actif et une approche intergénérationnelle pour « améliorer considérablement la capacité des travailleurs de tous âges à se maintenir sur le marché du travail, en bonne santé et actifs, jusqu'à l'âge légal de la retraite », tout en « [veillant] à ce que des mesures soient prises pour faciliter les transitions intergénérationnelles dans un contexte de chômage élevé des jeunes »³¹. L'accord qui, contrairement à ses prédécesseurs, a une valeur contraignante pour ses signataires, devrait être mis en œuvre pour l'année 2020 et évalué en 2022³², en pleine reconstruction de l'Europe après la crise économique liée aux mesures de confinement suite à la pandémie de 2020. La Commission entend, par le plan de relance économique, « soutenir d'avantage l'emploi des jeunes » ainsi qu'une « économie sociale forte » qui constituera « l'occasion unique d'aider les plus vulnérables à revenir sur le marché du travail »³³. D'ailleurs, le marché du travail pour les jeunes peut également être favorisé, non plus par la figure du travailleur âgé, mais de celle du consommateur âgé.

26 Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, *JOUE*, L303, 2 décembre 2000, p. 16-22.

27 Lire A. MEYER-HEINE, « La solidarité à l'égard des personnes âgées en droit de l'Union européenne », *op. cit.*

28 Document de travail des services de la Commission, « Mise en application des dispositions relatives à la discrimination fondée sur l'âge et le handicap de la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, Bruxelles, le 28 septembre 2005, SEC(2005) 1176.

29 Directive 2000/78/CE, *op. cit.*, Article 6 - Justification des différences de traitement fondées sur l'âge.

30 R. PEÑA-CASAS, « Une population active vieillissante en Europe : défis, politiques et pratiques », in B. VANHERCKE, S. SEBASTIANO & D. BOUGET (éd.), *Bilan social de l'Union européenne*, European Trade Union Institute and European Social Observatory, Bruxelles, 2017, p. 214.

31 Accord-cadre autonome sur le vieillissement actif et une approche intergénérationnelle, 8 mars 2017, p. 3, http://erc-online.eu/wp-content/uploads/2018/06/18-06-18-framework_agreement_on_active_ageing_FR-def.pdf [24 novembre 2020].

32 *Ibid.*, p. 9.

33 Communication de la Commission, « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération », Bruxelles, le 27 mai 2020, COM(2020) 456 final, p. 13.

B. Le consommateur âgé

Dès 2011, la Commission européenne élargira sa définition du vieillissement actif au-delà de la participation au marché du travail pour y inclure l'objectif d'« aider les personnes à rester en charge de leur propre vie le plus longtemps possible à mesure qu'elles vieillissent, et si possible à contribuer à l'économie et la société »³⁴. Les personnes âgées participent également à l'économie de par la demande en produits et services qu'elles génèrent : ainsi, « la Silver Économie englobe un éventail d'activités économiques liées à la production, à la consommation et au commerce de biens et de services intéressant les personnes âgées, tant publiques que privées, ainsi que les effets directs et indirects de ces activités »³⁵. Cette dernière intéresse les institutions européennes, en témoigne la publication en 2018 d'une étude préparée pour la Commission européenne pour présenter la Silver Économie européenne, actuelle et potentielle, et pour formuler des recommandations quant aux opportunités à saisir et aux obstacles à anticiper³⁶. La valeur de référence de la Silver Économie est estimée atteindre 5,7 billions d'euros en 2025³⁷. Les résultats de cette étude montrent qu'elle « joue un rôle essentiel de soutien » dans l'activité de nombreux secteurs primordiaux tels le logement, le transport, l'alimentation, les biens et services ménagers, mais aussi et surtout la santé (les plus de 50 ans consommaient 54 % des services liés à la santé en 2015). L'étude prévoit que ces chiffres atteindront 6,4 billions d'euros et 88 millions d'emplois en 2025, soit 32 % du PIB et 38 % des emplois de l'Union.

Outre la consommation, il s'agit de manière sous-jacente de favoriser la recherche et l'innovation autour de la Silver Économie, par exemple dans des domaines clés tels le vieillissement actif, la révolution numérique dans la santé et les soins ou encore les technologies de domotique, visant au soutien à l'autonomie des personnes âgées³⁸. Une initiative particulièrement ambitieuse, lancée en 2008 et reconduite avec le programme-cadre Horizon 2020 est le « Programme de recherche et de développement sur l'assistance à la vie active » qui s'attaque à deux changements sociétaux de manière conjointe : la transition démographique et la transition numérique. Ce programme permet, en finançant des projets, de soutenir des recherches appliquées sur des produits et services basés sur les technologies de l'information et de la communication et qui ont pour but d'encourager l'indépendance des personnes âgées et surtout de leur donner la possibilité de rester vivre chez eux. Dans de nombreux États de l'Union européenne se développe un véritable marché de biens et de services autour des soins de longue durée³⁹.

En 2011 est également instauré le « Partenariat européen d'innovation pour un vieillissement actif et en bonne santé » entre la Commission européenne, les États membres et différents partenaires

34 Site Web de la Commission européenne, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1062>, [5 juin 2020].

35 Commission européenne, « The Silver economy. Final report prepared for the European Commission, DG Communications Networks, Content & Technology by Technopolis & Oxford Economics », 2018, p. 3.

36 Commission européenne, « The Silver economy », *op. cit.*, p. 4.

37 *Ibid.*, p. 5.

38 *Ibid.*, p. 13-17.

39 Commission européenne, European Social Policy Network (S. SPASOVA, R. BAETEN, S. COSTER, D. GHAILANI, R. PEÑA-CASAS & B. VANHERCKE), « Challenges in long term care in Europe. A study of national policies », 2018, p. 18.

tels les associations de représentants des personnes âgées, les professionnels de santé ou encore le secteur privé. Ce partenariat vise à aborder le changement sociétal que représente la transition démographique par une initiative de la stratégie Europe 2020 « Union de l'innovation », avec le but latent d'améliorer la compétitivité de l'Union européenne. Parmi de nombreuses autres propositions relatives aux soins de longue durée, la Commission européenne suggère en effet de compenser la diminution du nombre d'aidants informels par un meilleur usage de technologies innovantes et rentables⁴⁰. Le Conseil de l'Union européenne confirmera la pertinence de cette voie, dans ses conclusions de juin 2020 sur les défis démographiques en insistant sur l'importance de « l'économie des seniors » : « Ce défi devrait être considéré comme une opportunité pour créer de nouveaux services, de nouveaux emplois et de nouvelles formes de coopération, ainsi que pour encourager le développement social »⁴¹. Le Conseil invite les États membres à « relever les défis et tirer parti des possibilités résultant de la demande croissante de soins de longue durée en raison du vieillissement de la population et étudier la manière dont la transformation numérique et les technologies sociales d'aide aux personnes peuvent être mieux intégrées dans les services de soins afin d'améliorer l'accessibilité et la prestation de services »⁴².

Il a souvent été reproché à la Commission européenne d'avoir adopté une perspective purement économique de la solidarité intergénérationnelle : « En privilégiant leur maintien en activité et leur autonomie, la Commission européenne soutient l'idée que les personnes âgées doivent rester utiles et productives, ou du moins non pesantes économiquement. Cependant, au niveau européen, l'interprétation holistique et multidimensionnelle proposée par l'Organisation Mondiale de la Santé demeure subsidiaire, tandis que la dimension productiviste domine actuellement les orientations de la Commission européenne »⁴³. Pragmatique, cette approche a parfois été qualifiée d'« égoïsme intelligent »⁴⁴ et ses carences en termes sanitaires et sociaux ont été mises en lumière par la pandémie de Covid-19. Les seniors dépendants ont ainsi été les premières victimes, à la fois du virus lui-même, mais aussi des failles des systèmes nationaux de protection sociale face à la transition démographique.

II. Le senior dépendant : une solidarité sociale naissante

« Le concept de solidarité est consubstantiel au droit de la protection sociale lui-même »⁴⁵. Si le droit de la protection sociale reste principalement sous la responsabilité des États membres, l'Union européenne complète leurs activités et favorise la coopération grâce à la méthode ouverte

40 Commission européenne & Comité pour la protection sociale, *Adequate social protection for long term care needs in an ageing society*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2014, p. 50.

41 Conclusions du Conseil sur les défis démographiques – Voie à suivre, *JOUE*, C 205, 19 juin 2020, § 8-9.

42 *Ibid.*, § 36.

43 « La réponse politique aux enjeux du vieillissement relève avant tout de la volonté et de la capacité des sociétés européennes et de l'UE de dépasser une vision à court terme axée principalement sur la hausse du taux d'emploi et la réduction du chômage des seniors ou le recul de l'âge de la retraite ». R. PEÑA-CASAS, « Une population active vieillissante en Europe : défis, politiques et pratiques », *op. cit.*, p. 213 ; A. WALKER, « A strategy for active ageing », *International Social Security Review*, vol. 55, n° 1, 2002, p. 121-39 ; L. KAESER & P.-A. ROCHE, « Le vieillissement actif : élaboration, légitimation et tentative de diffusion d'un référentiel transversal en Europe », *Critique internationale*, vol. 3, n° 68, 2015, p. 151 et 161.

44 S. ROZEZ, « Politiques sociales de la vieillesse et de la longévité : recul de la solidarité nationale et réémergence des solidarités familiales », *La Revue des Droits de l'Homme*, n° 17, 2020, p. 4.

45 *Ibid.*, p. 2.

de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale⁴⁶. En outre, le traité de Lisbonne est venu introduire la « clause sociale horizontale » à l'article 9 TFUE qui prévoit la prise en compte par l'Union, « dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions », des « exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ». À ce titre, les Commission, Parlement et Conseil européens ont proclamé en novembre 2017 le socle européen des droits sociaux⁴⁷. Si l'application de ce socle dépend en grande partie des États membres, des partenaires sociaux et de la société civile, les institutions de l'Union européenne pourront les assister, sans que cela ne s'étende au-delà des limites de ses compétences. Y sont énoncés vingt principes organisés en trois chapitres, dont le dernier relatif à la protection sociale et l'inclusion sociale contient des principes particulièrement pertinents en matière de vieillissement. Le quinzième principe concerne les prestations de vieillesse et les pensions : il énonce notamment que « toute personne d'âge avancé a droit à des ressources lui permettant de vivre dans la dignité ». Le seizième principe énonce que « toute personne a le droit d'accéder en temps utile à des soins de santé préventifs et curatifs abordables et de qualité ». Le dix-huitième principe énonce aussi que « toute personne a droit à des services de soins de longue durée abordables et de qualité, en particulier des services de soins à domicile et des services de proximité ».

Dans sa communication de mai 2020 visant à préparer l'avenir pour la prochaine génération après la pandémie, la Commission européenne rappelle que « le point de départ est la solidarité : entre les personnes, les générations, les régions et les pays » et le « point de référence restera le socle européen des droits sociaux »⁴⁸. Sans prétendre à l'exhaustivité, quelques thématiques ont particulièrement préoccupé les institutions de l'Union en relation directe avec le vieillissement, notamment celle des retraites (A) et des soins de santé et de longue durée (B).

A. Le retraité précaire

L'année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre générations sera aussi l'occasion de l'élaboration d'un livre blanc de la Commission européenne relatif à une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables⁴⁹. Elle y plaide pour un recul de l'âge du départ à la retraite, une amélioration du taux d'emploi des 55-64 ans, mais aussi pour la préservation des droits à la retraite des personnes ayant mené leurs carrières dans plusieurs pays de l'Union. S'en sont suivies de nombreuses publications de rapports les années qui suivront, en 2012 sur l'adéquation des

46 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Un engagement renouvelé en faveur de l'Europe sociale : renforcement de la méthode ouverte de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale », Bruxelles, le 2 juillet 2008, COM/2008/0418 final.

47 Parlement européen, Conseil & Commission européenne, Proclamation interinstitutionnelle sur le socle européen des droits sociaux, *JOUE*, C 428, 13 décembre 2017, p. 10-16.

48 Communication de la Commission, « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération », Bruxelles, le 27 mai 2020, COM(2020) 456 final, p. 12.

49 Commission européenne, « Livre blanc : Une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables », Bruxelles, le 16 février 2012, COM(2012) 55 final.

pensions retraites 2010-2050⁵⁰, en 2013 sur l'évaluation de l'impact économique et budgétaire du lien entre l'âge de la retraite et les prestations de retraite avec l'augmentation de la longévité⁵¹, en 2016 sur les défis à venir des réformes des retraites dans l'Union européenne⁵², en 2018 sur l'adéquation des retraites⁵³ ou encore en 2020 sur les pensions spécifiques⁵⁴.

Si les États membres restent compétents en matière de retraites, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le 20 juin 2019 un règlement relatif à un produit paneuropéen-retraite individuelle⁵⁵, c'est-à-dire une nouvelle source de capitaux privés pour les investissements à long terme. Ces capitaux pourraient suivre les personnes à long terme et malgré la poursuite d'une carrière dans différents pays de l'Union. Ce dispositif s'ajoute seulement à ceux des systèmes nationaux, le règlement ne cherche ni à s'y substituer, ni à les harmoniser. Pour autant, il participe clairement à l'implication progressive du droit de l'Union européenne dans la protection sociale de ses citoyens et dans la lutte contre la pauvreté. Dès son second considérant, le règlement souligne l'importance des pensions de retraite qui constituent « une part essentielle du revenu des retraités et, pour de nombreuses personnes, une prestation de retraite suffisante fait la différence entre passer ses vieux jours à l'abri du besoin ou dans la pauvreté »⁵⁶.

Néanmoins, l'efficacité de tels systèmes a été remise en cause, en eux-mêmes et a conduit AGE Platform Europe à plaider pour la méfiance envers ces produits⁵⁷. Mais l'efficacité de ces systèmes a également été remise en cause à la lumière des conséquences de la pandémie, comme le rapporte récemment la Fédération européenne des Épargnants et Usagers des Services Financiers⁵⁸. Malgré de bonnes performances en 2019, les rendements de tels systèmes de retraite individuels sont très faibles et seront aggravés encore par la récession actuelle. La remise en question de l'adéquation des retraites suite à la crise économique de 2020 s'ajoute ainsi à la crise sanitaire qui a frappé le patient âgé de manière particulièrement sévère.

50 Commission européenne, *Pension adequacy in the European Union 2010-2050*, Office des Publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2012, 386 p.

51 Commission européenne, A. SCHWAN & É. SAIL, « Assessing the economic and budgetary impact of linking retirement ages and pension benefits to increases in longevity », *Economic Papers*, 512, décembre 2013.

52 Commission européenne, G. CARONE, P. ECKELFELDT, L. GIAMBONI, V. LAINE & S. PAMIES Sumner, « Pension reforms in the EU since the early 2000's: achievements and challenges ahead », Discussion Paper, 042, décembre 2016.

53 Commission européenne, *Pension adequacy report 2018 Volume I: Current and future income adequacy in old age in the EU*, Office des Publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2018, 184 p.; Commission européenne, *Pension adequacy report 2018 Volume II: Current and future income adequacy in old age in the EU – Country profiles*, Office des Publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2018, 288 p.

54 Commission européenne, P. ECKELFELDT & A. PĂTĂRĂU, « Special pensions in the EU », Discussion Paper, 125, avril 2020.

55 Règlement (UE) 2019/1238 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP), *JOUE*, 25 juillet 2019, L 198, p. 1-63, Considérant 5 & 9.

56 Règlement (UE) 2019/1238, *op. cit.*, Considérant 2.

57 AGE Platform Europe, AGE shares concerns on pan-European Personal Pension Product & financial consumer protection, 11 mars 2019, <https://www.age-platform.eu/policy-work/news/age-shares-concerns-pan-european-personal-pension-product-financial-consumer> [25 novembre 2020].

58 Fédération européenne des Épargnants et Usagers des Services Financiers (BETTER FINANCE), A. MAĆZYŃSKA, J. ŠEBO & Ș. D. VOICU, *Long-Term and Pension Savings. The Real Return*, 2020 Edition.

B. Le patient âgé

Une des raisons pour lesquelles les personnes âgées ont été plus vulnérables au virus de la Covid-19 réside dans le fait qu'elles sont plus susceptibles de souffrir d'une maladie sous-jacente⁵⁹ qui constitue un facteur de risque d'une évolution grave voire létale de l'infection virale. En effet, les maladies chroniques nécessitant des soins de longue durée représentent actuellement environ 80 % des frais de santé et concernent pour une grande majorité les personnes âgées de plus de 65 ans⁶⁰.

Et pourtant, et ce, malgré les efforts de coordination entre les pays de l'Union européenne⁶¹, il avait déjà été constaté dans un panorama de la santé OCDE/UE de 2018 des signes de pénuries de personnel dans les domaines des soins de santé et de longue durée⁶². Les efforts dans ce domaine avaient plutôt visé le maintien des personnes âgées à domicile grâce aux aidants informels, notamment issus d'une même famille. D'ailleurs, une avancée symboliquement forte⁶³ réside dans une nouvelle directive, la directive 2019/1158 adoptée le 20 juin 2019⁶⁴. Cette dernière donne cinq jours de congés par an aux aidants en cas de maladie grave ou de dépendance d'un enfant, parent, conjoint, partenaire civil ou personne co-habitante (Article 6), et elle donne également le droit de demander des « formules souples de travail » tels le télétravail ou le temps partiel (Article 9).

Mais de telles mesures ne peuvent compenser l'impréparation et le manque de résilience des systèmes européens de soins de santé et de longue durée. Le Comité économique et social européen soulignait en mai 2020 l'insuffisance des efforts en matière de politiques économiques et sociales face aux défis démographiques : « Le sous-investissement dans les services publics a eu pour conséquence une pénurie de personnel et un manque d'infrastructures appropriées [...]. L'un des domaines où le sous-investissement est le plus patent est celui des soins de longue durée et des soins de santé pour les personnes âgées »⁶⁵. Et en effet, en 2020, les mesures de confinement et la saturation des systèmes de santé pendant la pandémie ont conduit à une discrimination alarmante des personnes âgées dans l'accès aux soins⁶⁶, et en particulier les personnes âgées en institution⁶⁷. L'Agence des Droits Fondamentaux de l'Union européenne constate ainsi que, même si aucun droit national ne semble avoir déterminé juridiquement de critère d'âge dans la priorisation de l'accès au traitement pour le virus ou aux hospitalisations, ce critère émerge malgré tout de nombreux exemples issus de la pratique⁶⁸.

59 Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur les conséquences de l'évolution démographique, Bruxelles, le 17 juin 2020, COM(2020), 241 final, p. 20.

60 *Ibid.*, p. 22.

61 Comité pour la Protection Sociale et Commission européenne, *Adequate social protection for long-term care needs in an ageing society*, Office des Publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2014, 251 p ; Commission européenne, « Challenges in long term care in Europe. A study of national policies », *op. cit.*

62 OCDE & Union européenne, *Health at a Glance: Europe 2018: State of Health in the EU Cycle*, Éditions OCDE, Paris/Union européenne, Bruxelles, 2018, p. 178 et 180.

63 C. COLLOMBET & A. MATH, « La nouvelle directive "équilibre" sur les congés parentaux, de paternité et d'aidant : une avancée de l'Europe sociale ? », *Chronique International de l'IRES*, vol. 2, n° 166, 2019, p. 3.

64 Directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, *JOUE*, L 188, 12 juillet 2019, p. 79-93.

65 Avis du Comité économique et social européen sur les défis démographiques dans l'UE vus sous l'angle des inégalités en matière d'économie et de développement, 551^e session plénière du CESE (à distance), 5-7 mai 2020, *JOUE*, C 232, 14 juillet 2020, § 3.7.

66 AGE Platform Europe, Covid-19 and human rights concerns for older persons, 1 avril 2020, en ligne.

67 Fundamental Rights Agency of the European Union (FRA), « Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental rights implications: with a focus on older people », *Bulletin #3*, 1-31 mai 2020, p. 11.

68 *Ibid.*, p. 38.

La Commission européenne admet également que le virus a été « particulièrement éprouvant pour les personnes âgées qui en sont les principales victimes ainsi que les premières concernées par les mesures de confinement »⁶⁹. Outre les conséquences économiques du confinement, les mesures d'urgence prises par les systèmes de santé ont souvent consisté à prioriser les patients atteints de Covid-19 sur les autres et donc à repousser ou limiter physiquement l'accès aux services de santé des autres patients, âgés ou non. De telles restrictions ont aussi eu des conséquences particulièrement néfastes pour les personnes âgées car elles sont plus propres aux problèmes de santé chroniques ou latents, de par leur fragilité clinique⁷⁰. Certes, cette limitation de l'accès physique aux systèmes de soins de santé a parfois pu être compensée pour d'autres par les dispositifs de télémédecine. Toutefois, les personnes âgées y sont moins éduquées et moins réceptives⁷¹ malgré les efforts de recherche et d'innovation déployés par l'Union européenne et développés plus avant. Le contexte de la Covid-19 n'a fait en effet que confirmer le besoin de mieux accompagner les personnes âgées dans la transition numérique et les éduquer à la digitalisation de l'accès aux soins⁷².

Pour conclure, comme le souligne la Commission, le principal défi relatif au vieillissement démographique consistera donc à « répondre à une demande croissante de services de santé et de soins de longue durée suffisants, accessibles, de bonne qualité et abordables »⁷³, tel que prévu par le socle européen des droits sociaux. Cela pourra supposer de plus investir dans des infrastructures adéquates et équipées pour les personnes âgées et de rendre plus attractif l'emploi dans le domaine des soins de santé et de longue durée⁷⁴. Le programme « UE pour la santé » (EU4Health)⁷⁵ proposé par la Commission européenne permettra d'aider les États à renforcer leur capacité de préparation face aux crises sanitaires et donc par là même de rendre les systèmes de santé publique plus fonctionnels et résilients : « L'expérience de la crise a également démontré la nécessité de se concentrer en premier lieu sur une population en bonne santé. Par conséquent, de bonnes activités de promotion de la santé et de prévention des maladies doivent faire partie intégrante du fonctionnement des systèmes de santé. La prévention est beaucoup plus rentable que les soins, surtout dans une population vieillissante. Le présent programme devrait également contribuer à la stratégie de relance en soutenant la résilience à long terme des systèmes de santé en Europe pour faire face aux défis structurels tels que le vieillissement de la population »⁷⁶.

69 Communication de la Commission, « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération », Bruxelles, le 27 mai 2020, COM(2020) 456 final, p. 13.

70 FRA, « Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental rights implications: with a focus on older people », Bulletin #3, 1-31 mai 2020, p. 41.

71 J.A. ANDREWS, L.J.E. BROWN, M.S. HAWLEY & A.J. ASTELL, « Older adults' perspectives on using digital technology to maintain good mental health: interactive group study », *Journal of Medical Internet Research*, vol. 21, n° 2, 2019, p. e11694.

72 Conférence conjointe en ligne du Ministère allemand des affaires familiales, citoyens âgés, femmes et jeunes, AGE Platform Europe & bagso, *Renforcer les droits des personnes âgées à l'ère de la numérisation – Leçons tirées de la pandémie de COVID-19*, 28-29 septembre 2020, programme en ligne.

73 Rapport de la Commission sur les conséquences de l'évolution démographique, Bruxelles, le 17 juin 2020, COM(2020), 241 final, p. 22.

74 Rapport de la Commission sur les conséquences de l'évolution démographique, Bruxelles, le 17 juin 2020, COM(2020), 241 final, p. 22.

75 Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relative à l'établissement d'un programme d'action de l'Union dans le domaine de la santé pour la période 2021-2027 et abrogeant le règlement (UE) n° 282/2014 (Programme «UE pour la santé»), Bruxelles, le 28 mai 2020, COM(2020) 405 final.

76 « L'expérience de la crise a également démontré la nécessité de se concentrer en premier lieu sur une population en bonne santé. Par conséquent, de bonnes activités de promotion de la santé et de prévention des maladies doivent faire partie intégrante du fonctionnement des systèmes de santé. La prévention est beaucoup plus rentable que les soins, surtout dans une population vieillissante. Le présent programme devrait également contribuer à la stratégie de relance en soutenant la résilience à long terme des systèmes de santé en Europe pour faire face aux défis structurels tels que le vieillissement de la population [...] », *Ibid.*, p. 42-42 (§ 1.5.1).

Outre la santé des personnes âgées, c'est aussi leur image qui a pâti de la pandémie de Covid-19, alors que les situations de crises ont souvent été des occasions pour eux de manifester leur solidarité réciproque.

III. Le senior solidaire : une solidarité citoyenne réciproque

La réalisation d'une solidarité intergénérationnelle équilibrée doit aller de pair avec la valorisation de l'image des personnes âgées. Cette dernière passe, d'une part, par la lutte contre l'infantilisation, la stigmatisation et contre l'amalgame entre vieillissement et grand âge et, d'autre part, par une meilleure reconnaissance et appréciation de leurs rôles. Michael O'Flaherty, directeur de l'Agence des Droits Fondamentaux de l'Union européenne, commence un bulletin spécifique sur les implications de la pandémie sur les droits fondamentaux des personnes âgées par cette remarque qui vient souligner l'importance de leur rôle, notamment de bénévole (A) : « The particular vulnerability of older persons to COVID-19 cannot become an excuse for rhetoric that belittles them. The pandemic served to underline the contribution older people make to our communities, as epidemiology experts, frontline service providers, colleagues, providers of childcare, mentors or volunteers »⁷⁷. Et au-delà même des contributions de la personne âgée active ou bénévole, c'est la voix citoyenne du militant âgé (B) qui s'exprime auprès des institutions européennes en faveur d'une Europe plus juste, voix trop peu mise en valeur en tant que contribution des personnes âgées à la société et surtout, en tant que témoin de leur solidarité réciproque.

A. Le bénévole âgé

Lorsque leur état de santé le leur permet, les seniors sont « porteurs de savoir et de temps libre à d'autres personnes en attente d'aide »⁷⁸, là où les jeunes actifs paraissent disposer de moins en moins de temps. Développer, par les politiques publiques, le volontariat des personnes âgées offrirait une dimension supplémentaire au vieillissement actif, une image positive, et donc une reconnaissance sociale accrue – objectif même de toutes les campagnes et stratégies visant à instaurer une Europe *age-friendly*⁷⁹ et une culture européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle⁸⁰. L'année européenne qui a précédé celle de la solidarité intergénérationnelle et du vieillissement actif était relative, en 2011, au volontariat. À cette occasion, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound) a émis un rapport relatif au volontariat des personnes âgées dans l'Union européenne⁸¹ valorisant les bonnes pratiques pour recruter des volontaires âgés, les mobiliser et maximiser l'usage de leurs compétences⁸². Les différences entre États

77 FRA, « Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental rights implications: with a focus on older people », Bulletin #3, 1-31 mai 2020, p. 5.

78 A. MEYER-HEINE, « La solidarité à l'égard des personnes âgées en droit de l'Union européenne », *op. cit.*

79 AGE Platform Europe, *Towards an age-friendly EU by 2020. From theory to local practice. Update on EU action and examples of good practices across the EU*, Décembre 2013.

80 Parlement européen, J. TYMOWSKI, *European year for active ageing and solidarity between generations (2012): European implementation assessment*, Bruxelles, Mars 2015, PE 536.344, p. 5.

81 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), A. EHLERS, G. NAEGELE & M. REICHERT, *Volunteering by older people in the EU*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2011, 64 p.

82 *Ibid.*, p. v.

semblent être très grandes en ce qui concerne le bénévolat des personnes âgées, avec de multiples facteurs explicatifs⁸³. Le Conseil de l'Union européenne avait ainsi appelé les États à « créer un environnement plus favorable aux activités de bénévolat des personnes âgées et lever les obstacles existants de manière à ce que les personnes âgées puissent contribuer à la société en faisant appel à leurs compétences, à leurs aptitudes et à leur expérience »⁸⁴.

Mais le bénévolat peut aussi être informel. Les aînés constituent parfois un élément clé des solidarités intergénérationnelles intrafamiliales en procurant écoute et conseils aux enfants et petits-enfants, adopter un rôle de modérateur entre les deux, partager leur savoir, histoire et expérience⁸⁵. Ils peuvent parfois procurer des aides financières aux jeunes générations et pallier les déséquilibres et manques de temps d'un parent isolé ou de couples de parents travailleurs. Ce rôle informel est particulièrement utile – et difficile – à l'ère de l'éclatement des cellules familiales, d'une grande mobilité sociale et d'un rythme de vie accéléré⁸⁶. Cette tension entre besoins et obstacles a été d'autant plus accrue en 2020 avec la mise en place dans la majorité des pays de l'Union européenne des mesures exceptionnelles de confinement, de télétravail et d'école à la maison. Les foyers multigénérationnels ont pu voir le rôle des grands-parents prendre une place majeure, mais à l'inverse, ils ont parfois aussi été écartés et coupés de tout contact et de toute possibilité de proposer leur aide par peur d'exposition à un risque de contagion⁸⁷. La particulière vulnérabilité des personnes âgées vis-à-vis du virus a en effet constitué un véritable obstacle à l'exercice d'une solidarité intergénérationnelle de la part des seniors, pendant une période où les besoins étaient décuplés. Mais le bénévolat ne constitue pas le seul moyen pour la personne âgée de participer à la société et de manifester sa solidarité réciproque. Le citoyen âgé peut aussi participer au dialogue civil et défendre ses propres intérêts ou ceux des autres auprès des institutions de l'Union européenne.

B. Le militant âgé

Dans le but de renforcer les liens entre l'Union européenne et ses citoyens, le traité de Lisbonne a été l'occasion d'ajouter au Traité sur l'Union européenne l'article 11 relatif au dialogue civil et à la démocratie participative. Cet article oblige les institutions à donner aux citoyens et à leurs associations de représentation une voix et un espace d'échange sur les politiques de l'Union qui soit transparent et régulier, par exemple par le procédé de consultation publique ou d'initiatives citoyennes. Or, la voix des citoyens âgés et de leurs représentants peut servir parfois à d'autres catégories de population, notamment lorsqu'ils sont vulnérables, mais aussi aux générations futures, et ce en particulier en contexte de crise, migratoire, climatique ou sanitaire et économique. AGE-Platform Europe est un

83 P.H. JENSEN, G. LAMURA & A. PRINCIPI, « Volunteering in older age: a conceptual and analytical framework », in A. PRINCIPI, P.H. JENSEN & G. LAMURA, *Active Ageing. Voluntary work by older people in Europe*, Bristol University Press, Policy Press, 2014, p. 21-22; A. PRINCIPI, G. LAMURA & P.H. JENSEN, « Conclusions: enhancing volunteering by older people in Europe », in A. PRINCIPI, P.H. JENSEN & G. LAMURA, *Active Ageing. Voluntary work by older people in Europe*, Bristol University Press, Policy Press, 2014, p. 316.

84 Déclaration du Conseil relative à l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle (2012) : la voie à suivre, Bruxelles, le 7 décembre 2012, 17468/12, p. 10.

85 A. MEYER-HEINE, « La solidarité à l'égard des personnes âgées en droit de l'Union européenne », *op. cit.*

86 *Ibid.*

87 Y. XU, Q. WU, S.E. LEVKOFF & M. JEDWAB, « Material hardship and parenting stress among grandparent kinship providers during the Covid-19 pandemic: the mediating role of grandparents' mental health », *Child Abuse and Neglect*, 2020, p. 104700.

réseau européen qui regroupe près de 170 organisations à but non lucratif de défense des droits des personnes âgées de cinquante ans et plus⁸⁸. C'est en 2000 que la Commission européenne a choisi de financer cette plateforme afin de fédérer les organisations en un interlocuteur unique auprès des institutions de l'Union européenne⁸⁹. AGE-Plateforme est ainsi en position privilégiée pour sensibiliser et influencer les politiques et instances européennes aux problématiques liées au vieillissement.

Or, le discours de telles organisations tend à faire valoir leurs revendications à la fois pour les personnes âgées, mais également pour les autres groupes vulnérables⁹⁰. Les revendications de protection des droits des seniors ont ainsi un caractère transversal : non-discrimination, égalité des sexes, accessibilité des environnements aux personnes à mobilité réduite, éducation, droits des consommateurs, emploi ou revenu adéquat et inclusion sociale⁹¹. Dans sa réponse engagée à la consultation de la Commission européenne à propos d'un socle européen de droits sociaux⁹², AGE insiste par exemple sur la situation des femmes âgées, mais aussi des femmes soignantes non professionnelles, des Roms, des personnes atteintes de démence, personnes handicapées, personnes à faibles revenus, parents isolés, chômeurs, sans abris et examine à la loupe les objectifs et moyens de mise en œuvre des politiques de l'Union européenne en matière sociale et sa capacité à réduire les inégalités⁹³, parfois sans mention aucune du cas particulier des personnes âgées, mais dans un véritable objectif d'amélioration globale.

D'ailleurs, à l'occasion de l'année européenne 2012 pour le vieillissement actif et la solidarité entre les générations, AGE Platform s'est associé avec ENAR (Réseau européen contre le racisme) pour élaborer et publier un avis commun sur les minorités ethniques et migrants âgés⁹⁴. Cet avis met en lumière les nombreuses situations de vulnérabilité et de discrimination de ces communautés et a pour but de promouvoir leur emploi, leur participation dans la société ainsi que leur indépendance. Mais surtout, on y trouve une critique déjà familière aux militants des droits des personnes âgées, celle de la focalisation du droit de l'Union européenne et des politiques publiques en matière de migration sur « l'utilité économique » des migrants âgés⁹⁵. La focalisation sur la nécessité économique des migrations de personnes « hautement qualifiées » vient nier l'importance économique, sociale et culturelle des autres migrants pour la société européenne⁹⁶ et priver les générations trop vieilles ou trop jeunes d'une population active déterminante pour les solidarités intergénérationnelles dans le pays d'origine⁹⁷.

88 A.-S. PARENT, « La voix des seniors dans les processus décisionnels de l'Union européenne », *Gérontologie et Société*, vol. 4(35), n° 143, p. 87-93.

89 A.-S. PARENT, « Le lobby des personnes âgées et retraitées en Europe », *Gérontologie et Société*, vol. 1(30), n° 120, 2007, p. 52

90 *Ibid.*, p. 89; AGE Platform Europe Policy Statement, Building and age-friendly Europe with the European Pillar of Social Rights. Response of AGE Platform Europe to the Commission's communication COM(2016)127 final: 'Launching a consultation on a European Pillar of Social Right' and Annex: 'First preliminary outline of a European Pillar of Social Rights', décembre 2016.

91 Site Web d'AGE Platform Europe, <https://www.age-platform.eu/age-policy-areas> [25 novembre 2020].

92 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux », Strasbourg, le 8 mars 2016, COM(2016) 127 final.

93 AGE Platform Europe Policy Statement, *Building and age-friendly Europe with the European Pillar of Social Rights*, *op. cit.*, p. 3-7.

94 AGE Platform Europe & Réseau européen contre le racisme (ENAR), *Joint AGE-ENAR position paper on older ethnic minorities and migrants as a contribution for EY2012*, décembre 2011.

95 AGE Platform Europe & Réseau européen contre le racisme (ENAR), *Joint AGE-ENAR position paper on older ethnic minorities and migrants as a contribution for EY2012*, décembre 2011, p. 4.

96 *Ibid.*, p. 4 et p. 7.

97 *Ibid.*, p. 10.

Ainsi, la voix citoyenne des personnes âgées s'élève pour une Europe plus juste pour protéger plusieurs intérêts au-delà de ceux des seniors. Dans le contexte de la pandémie de Covid-19, c'est d'ailleurs également la direction que prend le plan de relance « Next Generation EU » qui s'adresse avant tout aux jeunes et aux « prochaines générations »⁹⁸. Pour faire face à la transition démographique et au vieillissement de la population, la Commission européenne semble désormais se concentrer sur la construction d'une économie plus juste et plus inclusive pour créer un environnement favorable aux naissances et promouvoir un « renouveau démographique »⁹⁹. On peut s'inquiéter de la quasi-absence de la défense des intérêts particuliers des personnes âgées dans ce plan de relance, qui se limite à renvoyer à de futurs travaux sur le vieillissement¹⁰⁰. Toutefois, on peut espérer que les avancées sociales issues de ce plan auront un effet positif global, y compris sur les personnes âgées. Et paradoxalement, ce changement de focalisation pourrait permettre aux personnes âgées de jouer leur rôle dans la société, non pas d'un point de vue économique, mais aussi d'un point de vue sociétal et politique.

En effet, et alors que la pandémie de Covid-19 frappe particulièrement rudement les personnes âgées, la journée européenne de solidarité entre les générations en 2020 a été à l'inverse consacrée au changement climatique¹⁰¹. Faisant montre d'une solidarité intergénérationnelle accomplie, AGE Platform Europe coopère avec le Forum européen de la jeunesse pour s'associer dans la lutte contre les risques environnementaux et sanitaires, ainsi que dans la poursuite d'une réinvention du fonctionnement de nos sociétés dans un monde post-pandémique. D'ailleurs, cette évolution du discours de AGE Platform n'est pas uniquement une prise de position ponctuelle en réaction à la crise sanitaire et ses causes environnementales, mais une véritable volonté déjà anciennement perceptible d'interprétation large de la solidarité entre générations et d'une contribution, par la perspective du vieillissement, à une réflexion coordonnée sur les défis contemporains de l'Europe : « To face the current challenges, Europe needs to have a coordinated reflection on the impact of demographic change, digitalization, climate change and migration as well as how to best preserve its social models in ways that works for all citizens, young and old and current and future generations »¹⁰². Tel est d'ailleurs le sens dans lequel se dirige aussi le plan de relance de l'Union européenne « Next Generation EU » qui désigne les « transitions écologiques et numériques » comme des « défis générationnels [...] encore plus importants aujourd'hui qu'avant le début de la crise »¹⁰³.

98 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Soutenir l'emploi des jeunes : un pont vers l'emploi pour la prochaine génération », Bruxelles, le 1^{er} juillet 2020, COM(2020) 276 final.

99 Conclusions du Conseil sur les défis démographiques – Voie à suivre, *JOUE*, C 205, 19 juin 2020, § 4 et § 11.

100 *Ibid.*, § 9.

101 AGE Platform Europe & European Youth Forum, Les gens de tous âges doivent construire ensemble un monde post-pandémique conçu pour tous et pour la planète, Communiqué de presse, Bruxelles, le 29 avril 2020.

102 AGE Platform Europe Policy Statement, *Building and age-friendly Europe with the European Pillar of Social Rights*, *op. cit.*, p. 2.

103 Communication de la Commission, « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération », Bruxelles, le 27 mai 2020, COM(2020) 456 final, p. 2.

Pour conclure, les réactions à la pandémie de Covid-19 ne semblent pas avoir fondamentalement modifié le prisme principalement économique de la solidarité intergénérationnelle du traité de Lisbonne dans les politiques de l'Union. En revanche, la pandémie pourrait avoir modifié durablement la cible principale de cette solidarité intergénérationnelle pour la faire basculer un peu plus en faveur des jeunes générations avec comme objectif de créer des conditions socio-économiques favorables au renouveau démographique. Plus qu'un arbitrage en défaveur des générations âgées, un point de vue optimiste y verra aussi l'occasion d'une cohésion solidaire entre générations actuelles, jeunes comme âgées, pour bâtir une Europe durable et inclusive pour les générations futures.