

Politique des générations : approches et évolutions internationales

La durabilité, le vieillissement de la population, mais aussi la solidarité au sein de la famille dans un contexte de mutation démographique et socioculturelle, voilà des thématiques en lien étroit avec les questions de générations. L'objectif de la présente étude exploratoire commandée par l'Office fédéral des assurances sociales était une présentation globale des concepts théoriques, des avis d'experts et des exemples pratiques relatifs au champ politique baptisé « politique des générations » dans les écrits de sciences sociales.

deux ou trois experts ont offert d'autres perspectives intéressantes sur les diverses idées et réalisations liées au concept de « politique des générations » au sein des milieux scientifiques et dans la pratique en Europe.

Définitions et questions

Le terme de génération recouvre déjà en lui-même différentes notions allant de l'inter- et de l'intragénérationnel à la notion de générations sociales, en passant par l'idée de générations familiales. Au cours de leur existence, les individus font toujours partie d'une génération, cette appartenance étant moins déterminée par l'année de naissance que par les expériences et les rôles de chacun, par la diversité des générations ou leurs liens, par l'entrecroisement des existences et des histoires, ainsi que par la rencontre entre intérêts particuliers et intérêt public.

C'est ici précisément que s'amorcent les réflexions relatives à la constitution d'une « politique des générations » globale. Toute intervention dans un domaine politique établi comme la politique de l'enfance, la politique de la jeunesse, la politique familiale ou la politique de la vieillesse influencerait implicitement les relations intergénérationnelles tant à l'échelon privé que public. Dans le contexte des débats portant sur l'équité intergénérationnelle et la durabilité, compte tenu du développement de nouvelles structures familiales et face au « vieillissement des sociétés », il est toutefois grand temps de formuler une politique explicite visant à créer les conditions d'une (ré)organisation des relations privées et publiques entre les générations. A cet effet, il convient de réorienter du tout au tout les domaines politiques ordinaires sur une perception d'ensemble des politiques sociales débordant les habituels cloisonnements par catégories de tâches liées à l'âge. Une telle politique a notamment pour objectif d'instaurer des conditions favorables à la participation, à l'atténuation des conflits, à la solidarité et à la rencontre, dans une perspective de durabilité. La variante minimale consisterait en un développement de l'actuelle politique familiale tenant compte des phases de la vie et s'attachant à promouvoir les relations entre les générations de manière ciblée. Dans le cadre d'un programme maximum réaliste, la notion de politique des générations pourrait signifier l'intégration ou la combinaison (« policy mix ») des différentes politiques concernées (rentes, vieillesse, marché du travail, formation, santé et famille).¹



Kai Leichsenring
Centre Européen de Recherche
en Politique Sociale, Vienne



Kerstin Hämel
Université Justus-Liebig, Giessen

En se fondant sur une analyse de la littérature existante, il s'est d'abord agi de clarifier les notions de « génération » et de « politique des générations », puis d'identifier les objectifs, les principaux acteurs et les formes de mise en œuvre pratique dans ce domaine. Les contours de la politique des générations dans certains pays d'Europe (Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Espagne, Finlande, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, Pologne, République slovaque, Suisse) ainsi qu'en Israël ont ensuite été tracés au moyen d'une enquête par questionnaires semi-standardisés. Enfin, des interviews téléphoniques approfondies menées dans cinq pays (Allemagne, Finlande, Pays-Bas, Pologne et Espagne) avec à chaque fois

¹ Kohli, 2007.

Si l'on admet la nécessité d'instaurer une politique des générations transversale explicite sous l'une ou l'autre forme,² surgissent alors un certain nombre de questions que nous avons posées à des experts nationaux dans différents pays européens, en vue de comparer et d'analyser leurs réponses dans une perspective internationale :

- En vertu de quels changements du contexte social général les questions de générations sont-elles d'actualité ?
- La politique des générations fait-elle débat et quel rôle ce domaine politique joue-t-il ?
- Quels objectifs la politique des générations poursuit-elle ?
- Y a-t-il une politique des générations institutionnalisée avec des acteurs spécifiques et une pratique établie ?

Actualité et importance de la politique des générations

L'un des principaux résultats de l'enquête exploratoire indique qu'il y a encore un décalage énorme entre les idées théoriques relatives à la politique des générations et la réalité politique elle-même.³ De l'avis des experts interrogés – en majorité des spécialistes en sciences sociales et des fonctionnaires œuvrant au sein de ministères sociaux – aucune définition commune de la politique des générations ne s'est imposée dans leur pays respectif. Les tentatives de définition évoquées vont de « questions se rapportant au contrat de générations » à « politique favorable aux familles », bien que le terme soit désormais connu grâce au débat universitaire, en particulier au sein de l'espace germanophone.

Un expert néerlandais a fourni un exemple des difficultés qui peuvent être rencontrées lorsqu'il s'agit d'ancrer le concept de « politique des générations » dans la conscience collective en général, et dans les milieux politiques en particulier. Un rapport présenté en 1999 déjà par le Conseil scientifique du gouvernement traitait, sous le titre « Vers une politique soucieuse d'équilibre générationnel », de la nécessaire diminution de la dette publique et de la réorientation durable des systèmes de sécurité sociale, tout en prenant en compte les domaines de l'environnement, de la technologie et du système d'éducation et de formation. À partir de 2002, le Ministère des affaires sociales a intégré systématiquement la perspective des relations générationnelles familiales au fil de l'existence. La nécessité, mise en évidence dans ce rapport, d'offrir aux familles de nouveaux modèles de répartition du temps n'a toutefois jamais trouvé d'expression dans la politique de terrain, pas plus que d'autres concepts et approches théoriques similaires.

Les thèmes touchant à la politique des générations sont restés cantonnés dans des rôles mineurs dans la

plupart des pays. Il n'y a qu'en Autriche, où le Ministère des affaires sociales s'est présenté pendant un certain temps (2000-2003) sous l'appellation Ministère de la sécurité sociale et des générations, que les experts interrogés attribuent une grande importance à la politique des générations. Ce thème revêt une certaine importance en Allemagne,⁴ en Israël, en Pologne, en Slovaquie et en Grande-Bretagne. La Fondation pour les droits des générations futures (SRzG) – un organisme allemand visant à sensibiliser et à mobiliser l'opinion publique au thème de l'équité intergénérationnelle – analyse régulièrement l'utilisation du terme « Generationengerechtigkeit » (équité intergénérationnelle) dans les médias de qualité en langue allemande et estime que celle-ci a nettement progressé au cours de la décennie écoulée dans l'ensemble de l'espace germanophone, mais relativement plus en Allemagne qu'en Suisse ou en Autriche.

La politique des générations, un domaine politique distinct ?

Fondamentalement, la question se pose de savoir comment les intérêts des générations peuvent être organisés et sous quelle forme la politique des générations doit et peut s'établir dans une structure institutionnelle démocratique. Le scepticisme dominant des approches théoriques vis-à-vis de la création d'institutions s'occupant spécifiquement des questions de générations se reflète également dans les réponses des experts européens interrogés. La politique des générations étant définie comme une matière transversale, elle est idéalement définie légalement, financée et coordonnée au plan fédéral par les ministères de la jeunesse, de la famille, des personnes âgées et des affaires sociales qui la portent, tandis qu'elle est essentiellement mise en œuvre aux échelons régional et local. L'initiative de mesures relevant de la politique des générations est souvent prise par des organismes, partis et structures de recherche d'envergure internationale. Les associations et autres ONG jouent un rôle important dans la réalisation de ces initiatives, en particulier en ce qui concerne l'échange intergénérationnel.

Bien qu'il n'y ait pour l'instant encore aucun signe d'institutionnalisation étendue de la politique des générations en Europe, les experts interrogés estiment qu'il y

2 Lüscher, 2008 ; Gärtner, 2007 ; Perrig-Chiello/Höpfinger, 2009 ; Tremmel, 2009.

3 Voir aussi ASSH, 2007.

4 La mention du terme « génération » dans le nom du Ministère des générations, de la famille, des femmes et de l'intégration du land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie est révélatrice de la visibilité et de l'importance croissantes de la politique des générations en Allemagne. Depuis 2005, les activités ministérielles correspondantes sont en effet réunies au sein d'un département indépendant.

a une chance de faire avancer à l'avenir de manière concertée ce champ politique jusqu'ici très éclaté du point de vue des acteurs et des compétences et d'éveiller davantage la sensibilité publique aux questions de politique générationnelle. Cet avis va dans une certaine mesure à l'encontre des opinions exprimées par les auteurs analysés dans le cadre de la présente étude et de la définition générale de la politique des générations comme une matière transversale. Le fait qu'il s'agisse en fait un peu d'un vœu pieux devient évident lorsque les experts, interrogés sur les obstacles et les risques d'une institutionnalisation de la politique des générations, évoquent un cloisonnement presque insurmontable entre les secteurs à relier et la possible instrumentalisation de cette politique en faveur de la génération présentant le plus gros potentiel électoral.

Les objectifs de la politique des générations

Dans la littérature scientifique, on identifie essentiellement deux directions de recherche sur le thème de la politique des générations. La première est orientée sur l'équité (la juste répartition) entre les générations au fil du temps ou au cours d'une même période, avec un accent sur les coûts, l'utilité et les prestations. Ce discours trouve principalement écho dans les médias, où la « guerre des générations » fait parfois les gros titres, histoire, le plus souvent, de monter un sujet en épingle à des fins populistes, alors que cette idée n'est guère fondée d'un point de vue empirique. La seconde s'intéresse à des thèmes comme le conflit, la solidarité et l'ambivalence des relations intergénérationnelles, en se penchant non seulement sur la notion familiale de génération mais aussi et de plus en plus sur des problématiques liées aux parcours de vie et aux points de rencontre entre intérêts particuliers et intérêt public.

Les objectifs de la politique des générations s'articulent en cinq volets.

- Permettre et encourager la participation, mais aussi réaliser les conditions d'une participation équitable pour tous les groupes sociaux, notamment sous la forme de modèles de représentation pour les générations futures et les groupes défavorisés.
- Désamorcer les conflits aigus ou potentiels en expliquant et en informant.
- Instaurer les conditions permettant un renforcement de la solidarité entre les générations, en tenant compte du point de jonction entre la solidarité communautaire et la solidarité sociale.
- Permettre les rencontres et les échanges entre les générations.

- Garantir la durabilité des interventions et des mesures actuelles en tenant compte de leurs effets à long terme sur les générations futures.

Les experts interrogés voient également la politique des générations comme un moyen de réaliser l'équité intergénérationnelle et de renforcer la solidarité entre les générations. De telles mesures visent pour eux principalement l'intégration sociale et la réalisation de l'égalité des chances par la correction des maldonnées économiques.

Interrogés sur les domaines politiques qui devraient tenir compte des questions de générations, les experts ont principalement cité les prestations familiales publiques, les soins, les tâches d'assistance, la politique relative aux personnes âgées, la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, mais aussi des mesures générales de politique sociale en rapport avec l'organisation de la sécurité sociale et du marché du travail. En tant que matière transversale, la politique des générations devrait en outre imprégner la politique de l'enfance et de la jeunesse, la politique fiscale et la politique migratoire.

L'un des avantages des études comparatives internationales est de pouvoir relativiser les différences idéologiques. Les perceptions de la politique des générations mises en évidence par la présente étude laissent du moins apparaître une certaine convergence en direction d'une politique orientée sur les étapes de la vie et encourageant de nouvelles formes de solidarité extrafamiliale dans le sens d'une approche générationnelle intégrée (« generational mainstreaming »).⁵ Telle que les experts la perçoivent, la politique des générations occupe un terrain qui va au-delà des cloisonnements habituels du système social, même si les mesures politiques concrètes, par exemple dans le domaine de la politique des retraites ou du marché du travail, dépendent toujours du contexte dans lequel elles s'insèrent. L'érosion des modèles existentiels et familiaux traditionnels crée, principalement pour les systèmes sociaux libéraux et conservateurs, de nouvelles conditions, car l'intégration sociale et la réalisation de l'égalité des chances entre les différentes générations et au sein de celles-ci sur la base d'une redistribution intrafamiliale fonctionne de moins en moins bien, à moins qu'il ne devienne clair qu'à cet égard, elle n'a en fait presque jamais fonctionné.

Mise en œuvre de la politique des générations : quelques bons exemples

Les objectifs de la politique des générations cités plus haut trouvent leur expression dans une série d'initiatives.⁶ Ces dernières reflètent la culture politique générale et les particularités du système social dans lequel

5 Fux et al. 2006.

6 Pour la Suisse : www.generationen.ch.

elles s'insèrent. Dans le système social centraliste du Royaume-Uni, par exemple, des programmes sont introduits à l'échelle nationale, alors que les initiatives locales issues des milieux associatifs prédominent en Europe continentale et méridionale.

Même si les affirmations relatives aux régimes sociaux et aux différentes formes prises par la politique des générations résultant de l'enquête par questionnaire et des interviews d'experts doivent être analysées avec une certaine prudence, elles indiquent toutefois que le régime social constitue un cadre qui détermine l'importance donnée aux questions de générations et à la politique suivie en la matière. À cet égard, la tradition en vigueur et la perception du rôle de la famille, de la femme et des relations entre les générations au sein de la famille jouent un rôle plus important que les questions de répartition entre les générations. À l'exception de quelques échos passagers dans les médias, on ne signale par exemple de conflit entre les générations ni en Finlande, ni en Espagne, ni aux Pays-Bas, trois systèmes sociaux par ailleurs complètement différents. En revanche, les projets intergénérationnels sur le modèle de la solidarité intrafamiliale sont nettement plus avancés en Espagne qu'en Finlande, où le système social nordique est caractérisé par l'individualisme et où la politique des générations a beaucoup moins pour référence les relations intergénérationnelles prévalant au sein des familles. Dans ce contexte, les personnes interrogées mentionnent le droit individuel garanti à une aide publique lorsque des soins ou des tâches d'assistance se révèlent nécessaires, ainsi que le taux d'activité élevé des femmes et des travailleurs âgés. Cela peut permettre d'expliquer en partie pourquoi en Finlande, digne représentante du système social nordique, les questions de générations ne revêtent pas une importance majeure dans la conception de la politique en général. Autre différence à souligner, les différents projets locaux qui existent tout de même en Finlande ne sont pas perçus comme faisant partie de la politique des générations parce qu'ils ne s'insèrent pas dans des programmes nationaux.

La situation est jugée tout autrement aux Pays-Bas, puisque ce sont justement les administrations communales et la multitude d'organismes à but non lucratif à l'origine des projets locaux qui sont considérés comme les acteurs majeurs de la politique des générations. Partant du diagnostic selon lequel les tensions intergénérationnelles s'expriment principalement dans le contexte local, des projets visant à favoriser les rencontres entre les générations au sein des quartiers d'habitation y sont mis sur pied depuis des années. La difficulté réside ici dans la pérennisation de telles démarches. En Allemagne, la Landesagentur Generationendialog de Basse-Saxe, notamment, qui a été fondée en 2003 et s'adresse à des bénévoles et à des collaborateurs d'associations et

d'entreprises pour promouvoir les initiatives destinées à rapprocher les générations au sein des communes, poursuit des objectifs similaires.

En Pologne, ce sont principalement les ONG qui œuvrent au développement de projets locaux, notamment dans le but de favoriser les activités associant jeunes et moins jeunes. Une cinquantaine de projets intergénérationnels sont ainsi soutenus, suivis et évalués par le programme «Integrating Generations» conduit depuis 2005 par l'Académie pour le développement de la philanthropie.

En Espagne, l'accès déjà évoqué à la politique des générations par le biais de la notion familiale des générations est moins surprenant. Les bonnes expériences réalisées avec les offres de cohabitation intergénérationnelle entre jeunes et anciens en sont un exemple : des seniors mettent une chambre ou une partie de leur logement à disposition d'étudiants soit gratuitement, soit à bas prix en échange d'une aide au ménage. Au-delà des aspects fonctionnels de telles offres, ces dernières permettent les rencontres et les échanges entre les générations. L'idée de promouvoir des structures de type familial en dehors de toute relation familiale pourrait être un modèle d'avenir pour une société espagnole très axée sur la famille. Les cohabitations ainsi proposées peuvent permettre d'associer le potentiel offert par le traditionnel esprit de famille à des approches novatrices et avant-gardistes, faisant se rejoindre les intérêts particuliers et l'intérêt public.

Politique des générations ou solidarité intergénérationnelle ?

À l'initiative de la Slovaquie qui assurait la présidence du Conseil de l'UE en 2008, 2012 a été proclamé «Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations» et le 29 avril «Journée européenne de la solidarité et de la coopération entre les générations», le 29 avril 2009 étant la première de ces journées. L'objectif du jour était de renforcer la conscience de la nécessité de promouvoir la solidarité intergénérationnelle. Une alliance d'organisations non gouvernementales actives à l'échelle européenne s'est engagée dans le cadre de la journée européenne et au-delà par une campagne de sensibilisation visant un meilleur ancrage des questions de solidarité entre générations dans la politique, dans les médias et au sein de leurs organisations affiliées.

Cette campagne a été accompagnée par un sondage relatif à la solidarité intergénérationnelle. Résultat : seul un quart des citoyens européens sont d'accord avec l'affirmation selon laquelle leur gouvernement contribue favorablement à la promotion de la compréhension mutuelle entre les générations, les générations intermé-

diaires (entre 25 et 64 ans) affichant le plus faible taux de réponses positives. Mais même après ce sondage, il reste hors de propos de susciter des craintes en montant en épingle de prétendus conflits entre générations.

Des quelques initiatives intergénérationnelles existantes à une véritable politique des générations structurée, il y a évidemment encore quelques pas importants à faire, dont le développement de la base de connaissances et de réflexion pour une politique des générations n'est pas le moindre, si l'on en croit les résultats de la présente enquête.

Bibliographie

ASSH (éd.) (2007): La politique des générations: mot-clé ou crédo?, in: Bulletin ASSH 4-07, p. 28/29.

Blome, Agnes / Keck, Wolfgang / Alber, Jens (2008): Generationenbeziehungen im Wohlfahrtsstaat. Lebensbedingungen und Einstellungen von Altersgruppen im internationalen Vergleich, Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. VS Verlag, Wiesbaden.

Börsch-Supan, Axel (2003): Zum Konzept der Generationengerechtigkeit. Mannheim: MEA – www.boersch-supan.de/axel/GenGerechtigkeit.pdf.

Commission européenne (2009): Intergenerational Solidarity. Analytical Report. Bruxelles: European Commission (Flash EB Series #269). Disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm.

Fux, Beat / Sauvain-Dugerdil, Claudine / Stutz, Heidi / Leuba, Audrey / Tritten, Céline et Krummenacher, Jürg (2006): Soigner, garder et payer. La famille et les phases tardives de la vie, Office fédéral des assurances sociales, Berne.

Gärtner, Ludwig (2007): Die Umsetzung der Generationenpolitik: Potential und Herausforderungen, Workshop II du Réseau Relations entre générations, 15 novembre 2007.

Kohli, Martin (2007): Familienpolitik als Lebenslauf- und Generationenpolitik, in: Zeitschrift für Soziologie, 36, 5, p. 396-400.

Lüscher, Kurt (2008): Generationenpolitik. www.kurtluescher.de/generation.html

Perrig-Chiello, Pasqualina / Höpflinger, François (2009): Vers une politique des générations?, in: Perrig-Chiello, Pasqualina / Höpflinger, François et Suter, Christian (éd.): Générations – structures et relations. Rapport « Générations en Suisse ». Seismo, Zurich, p. 333-339.

Tremmel, Jörg (2005): Bevölkerungspolitik im Kontext ökologischer Generationengerechtigkeit. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

Tremmel, Jörg (2009): A Theory of Intergenerational Justice, Stylus Publishing LLC, Sterling.

Kerstin Hämel, dipl. oec. troph., collaboratrice de projet à la chaire de politiques sociale et de la santé comparées de l'Université Justus-Liebig, Giessen.

Mél.: Kerstin.Haemel@sowi.uni-giessen.de

Kai Leichsenring, Dr. phil., Senior Research Associate au Centre Européen de Recherche en Politique Sociale, Vienne.

Mél.: leichenring@euro.centre.org

Avec la collaboration de :

Monika Thenner-EBkuchen, Mag., collaboratrice scientifique au Centre Européen de Recherche en Politique Sociale, Vienne.

Mél.: thenner@euro.centre.org

Beat Fux, PD Dr. phil., professeur titulaire à l'Institut de sociologie de l'Université de Zurich et chargé de cours à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich.

Mél.: fux@soziologie.uzh.ch