

FOCUS



Modifier les perceptions : vers une approche du vieillissement fondée sur les droits



FRA

EUROPEAN UNION AGENCY
FOR FUNDAMENTAL RIGHTS



Cette publication est extraite du rapport sur les droits fondamentaux 2018 de la FRA (*Fundamental Rights Report 2018*). Le rapport complet en anglais peut être obtenu à l'adresse : <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/fundamental-rights-report-2018>.

Ni l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) ni aucune personne agissant au nom de la FRA n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations données ci-après.

Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2018

© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2018

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Photo (couverture & intérieur) : © Adobestock/Andrey Bandurenko. Il convient de solliciter l'autorisation expresse du détenteur des droits d'auteur pour tout usage ou toute reproduction des photos et images contenues dans cette publication.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Print	ISBN 978-92-9491-933-5	doi:10.2811/13504	TK-04-18-123-FR-C
PDF	ISBN 978-92-9491-930-4	doi:10.2811/206533	TK-04-18-123-FR-N



**Modifier les perceptions :
vers une approche du vieillissement
fondée sur les droits**

Table des matières

INTRODUCTION	5
Comment définir la personne « âgée » ?	6
Chaque personne (âgée) est différente	6
Âgisme	7
1 L'ÂGISME ET SES EFFETS SUR L'INDIVIDU, LE GROUPE ET LA SOCIÉTÉ DANS SON ENSEMBLE	9
1.1. Niveau individuel : les expériences des personnes âgées en matière de discrimination, de risque de pauvreté et de violence	10
1.2. Niveau du groupe : inégalités et discrimination intersectionnelle affectant des groupes spécifiques	12
1.3. Niveau de la société : effets de l'âgisme sur la société dans son ensemble	14
2 L'ATTENTION ACCRUE DE L'UE AUX DROITS DES PERSONNES ÂGÉES	17
2.1. De la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne	17
2.2. Mesures législatives et politiques de l'UE : intégrer une approche fondée sur les droits dans le cadre du vieillissement ?	19
2.3. Potentiel du socle européen des droits sociaux	22
2.4. Réponses politiques de l'UE reflétant les évolutions dans le monde	24
AVIS DE LA FRA	27
NOTES	29

Introduction

Ce Focus explore l'évolution lente, mais inexorable, de notre réflexion sur le vieillissement, d'une approche orientée sur les « déficits » engendrant des « besoins » à une approche plus englobante « fondée sur les droits ». Ce changement progressif de paradigme vise à respecter le droit fondamental de chacun à l'égalité de traitement, à tout âge, sans négliger pour autant de protéger et de soutenir ceux qui en ont besoin. Une approche fondée sur les droits de l'homme ne contredit pas la réalité des besoins spécifiques liés à l'âge. Au contraire, une approche fondée sur les droits permet justement de mieux répondre aux besoins de chacun, tout en les inscrivant dans un contexte basé sur les droits de l'homme.

Tous les individus ont un droit inhérent à la dignité humaine, qui est inviolable et doit être protégé et respecté. Aucun des droits fondamentaux, qu'ils soient civils et politiques ou sociaux et économiques, consacrés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne comme par tous les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, n'est assorti d'une date de péremption. Les droits ne changent pas à mesure que nous vieillissons, et leur plein respect sur un pied d'égalité constitue une condition préalable essentielle pour vivre une vie digne, définie tant par le choix et le contrôle que par l'autonomie et la participation, et ce à tout âge.

Dans les sociétés modernes, cependant, la « vieillesse » a acquis une connotation négative et les « personnes âgées » sont souvent considérées comme un fardeau, en particulier celles qui nécessitent le soutien des systèmes de protection sociale. Dans le discours public, le vieillissement est plus souvent évoqué en lien avec une perte progressive des capacités physiques et mentales qu'en rapport avec des aspects positifs, comme l'expérience acquise. Cette conception du vieillissement se confirme au travers des réponses politiques, celles-ci s'axant principalement sur les « déficits » physiques ou mentaux que les individus accumulent en vieillissant et sur la manière dont l'État et la société devraient répondre à leurs « besoins », négligeant par la même occasion la contribution des personnes âgées à la société.

Hormis les attitudes plus largement négatives à l'égard du vieillissement qui affectent les expériences quotidiennes des personnes âgées, certaines pratiques discriminatoires, auxquelles les personnes âgées pourraient être plus vulnérables sont établies. Elles vont de la « simple » discrimination à l'embauche à des pratiques âgistes structurellement ancrées. Ces dernières englobent notamment les limites d'âge discriminatoires dans l'accès aux biens et services ainsi que la faible attention politique portée aux questions

comme l'exposition à la pauvreté et le risque accru de violence et d'abus pour ceux qui sont pris en charge. L'enquête Eurobaromètre 2015 sur la discrimination indique que la discrimination ou le harcèlement fondé sur l'âge constitue le type de discrimination le plus fréquemment évoqué : 42 % des Européens considèrent que la discrimination liée à la vieillesse (c'est-à-dire au-delà de 55 ans) est « largement » ou « relativement » répandue dans leur pays.

En outre, des aspects tels que le genre, l'état de santé, le revenu et les moyens financiers nécessaires pour mener une vie autonome, l'environnement socio-économique général ou le lieu de résidence d'une personne (par exemple urbain ou rural), de même que la perception que celle-ci a d'elle-même, peuvent augmenter ou diminuer le risque de violation des droits fondamentaux. Par conséquent, se concentrer sur un seul critère de discrimination, en l'occurrence l'âge, ne permet pas de saisir les diverses formes par lesquelles l'inégalité de traitement ou l'exclusion se manifestent. Les femmes âgées, les migrants âgés, les personnes handicapées âgées et les personnes âgées en situation de pauvreté font face à des défis cumulés et aggravés ainsi qu'à un risque plus élevé de voir leurs droits humains bafoués.

« [B]ien que la Déclaration universelle des droits de l'homme proclame que tous les êtres humains sont nés libres et égaux, il est évident que l'exercice des droits de l'homme diminue avec l'âge car on suppose à tort que les personnes âgées sont quelque peu moins productives et moins utiles à la société voire constituent une charge pour l'économie et les générations plus jeunes. »

Rapport du Groupe de travail à composition non limitée sur le vieillissement de l'ONU sur les travaux de sa huitième session, 28 juillet 2017

Les approches et les perceptions fondées sur l'âge et les déficits influencent également la façon dont les personnes âgées sont traitées en tant que groupe social. Les stéréotypes relatifs au vieillissement et à la vieillesse provoquent une rhétorique âgiste. Celle-ci dépeint les personnes âgées comme un « tsunami argenté » freinant la croissance économique et constituant un « fardeau » pour la société. Les personnes âgées sont qualifiées d'improductives, de fragiles et d'incapables, particulièrement dans le contexte d'une société vieillissante confrontée aux défis relatifs à son avenir démographique et à la viabilité de ses systèmes de retraite et de protection sociale.

Au niveau sociétal, ces perceptions âgistes peuvent renforcer l'exclusion, la discrimination et la marginalisation et nuire à la solidarité intergénérationnelle en opposant les jeunes générations aux plus anciennes.

Ce point de vue partial ne tient pas compte de la précieuse contribution que les personnes âgées apportent à bien des égards à leur famille, à leur communauté et à la société plus largement. Bon nombre de personnes



âgées ne sont pas rémunérées, s'occupent de façon informelle de leurs petits-enfants et des membres de leur famille, participent à des activités bénévoles au sein de leur communauté et jouent le rôle de mentor.

Soutenu par une sélection de données illustratives, ce Focus aborde les répercussions de l'âgisme en adoptant une approche multiniveaux qui met l'accent, respectivement, sur l'individu, les personnes âgées en tant que groupe social et la société dans son ensemble. Il met en lumière les défis particuliers que les personnes âgées doivent surmonter et examine leurs expériences, à l'aune également d'autres critères comme le genre, le statut d'immigrant ou de minorité, le handicap ou le fait de vivre en milieu rural. Ce Focus mène ensuite une brève réflexion sur les évolutions juridiques et politiques intervenues dans l'UE en examinant comment certains instruments juridiques et politiques affectent les droits et les expériences des personnes âgées. Prenant acte de l'évolution en cours vers une approche du vieillissement fondée sur les droits de l'homme dans l'UE, le Focus identifie ensuite les possibilités qui existent pour renforcer ce changement. Au regard des développements observés à l'échelle internationale et européenne, ce Focus appelle à poursuivre le développement et la mise en œuvre d'une approche globale du vieillissement fondée sur les droits de l'homme, pour garantir que la vie à un âge avancé, comme aux autres étapes de la vie, puisse être définie par le choix, le contrôle et l'autonomie.

Comment définir la personne « âgée » ?

Pour aborder le thème des « personnes âgées » et de l'« âgisme », il convient d'examiner comment la société perçoit le concept de « vieillesse » et comment elle traite les « personnes âgées ». Ce concept n'est pas uniquement lié à l'« âge chronologique » (par exemple être âgé de plus de 55, 60, 65 ou 70 ans) et au processus biologique du vieillissement. Être « vieux » et traité comme une « personne âgée » constitue aussi une construction sociale liée à des réalités sociales et à des perceptions concernant l'âge qui évoluent au fil du temps et diffèrent d'une société à l'autre en Europe et dans le monde.

Les perceptions relatives à l'âge ne seront pas non plus les mêmes d'une personne à l'autre selon qu'elle soit « jeune », « d'âge moyen » ou « âgée », même si chacune d'entre elles passera par ses différents stades au cours de son cycle de vie¹. Il s'avère par ailleurs impossible de regrouper un groupe d'âge précis sous le dénominateur commun « personnes âgées », et cette définition variera selon le domaine politique. À titre d'exemple, un adulte pourra trouver plus difficile d'obtenir un emploi dès l'âge de 50 ans. L'accès aux prestations de vieillesse

prévues par les systèmes de sécurité sociale est lié à l'âge de la retraite, soit habituellement 65 ans au sein de l'UE. Le grand âge est souvent associé à l'utilisation de soins de longue durée, généralement concentrés dans les dernières années de la vie d'une personne, ce qui correspond à l'approche des 80 ans, compte tenu d'une espérance de vie moyenne de 80,6 ans au sein des 28 États membres de l'UE (UE-28)².

L'âge et le vieillissement sont d'ordinaire abordés et traités à partir de quatre perspectives distinctes mais qui se croisent :

- l'âge chronologique, déterminé sur la base de la date de naissance ;
- l'âge biologique, lié à des changements physiques ;
- l'âge psychologique, qui renvoie aux changements de l'état mental et de la personnalité au cours du cycle de vie ;
- l'âge social, qui détermine l'évolution des rôles et des relations d'une personne au fur et à mesure qu'elle vieillit³.

Ces quatre aspects du vieillissement peuvent se développer à des vitesses différentes et affecter diversement les expériences individuelles et les réactions sociales, influencées également par l'environnement social, historique et culturel. Ceci a un impact non seulement sur la façon dont la société perçoit les personnes âgées, mais aussi sur la perception que les personnes âgées ont d'elles-mêmes⁴.

Chaque personne (âgée) est différente

Nous expérimentons tous le vieillissement d'une façon différente, individuelle. Concevoir et traiter les personnes âgées comme un groupe social, et donc caractérisé par l'âge chronologique, entraîne des opinions généralisées. Les expériences vécues pendant la vieillesse ne sont pas déterminées simplement par le fait d'atteindre un certain âge ou par des caractéristiques individuelles comme l'état de santé, mais elles sont le résultat des divers contextes structurels, sociaux et culturels dans lesquels a été plongé un individu au cours de sa vie. Chaque individu accumule tout au long de sa vie diverses expériences, qui déterminent les conditions dans lesquelles se déroule sa vieillesse, tant en termes d'opportunités que de défis. Si un individu n'a pas pu bénéficier de l'égalité des droits et des chances dans les premières étapes de sa vie, ces déséquilibres s'accumuleront et affecteront aussi la jouissance de ses droits ultérieurement dans son parcours de vie⁵.

Les jeunes générations plus exposées aux inégalités au cours de la vieillesse

Un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) souligne que la hausse des inégalités frappera durement les jeunes générations et appelle à prévenir les inégalités tout au long de la vie, parce qu'elles s'accumulent avec le temps et se concrétisent à l'âge de la vieillesse.

Le rapport met en exergue le fait que les changements démographiques, couplés à des inégalités profondément enracinées, entraînent une modification des équilibres dans la société et que des risques d'inégalités croissantes parmi les futurs retraités se renforcent dans de nombreux pays. Pour l'heure, les générations actuelles de retraités bénéficient de revenus plus élevés et courent un risque plus faible de basculer dans la pauvreté que les autres groupes d'âge. Cependant, les inégalités en matière d'éducation, de santé, d'emploi et de revenus vont radicalement modifier la façon dont les jeunes générations vivront la vieillesse.

Pour en savoir plus, voir OCDE (2017), *Preventing Ageing Unequally*.

Cela étant, les perceptions sociétales et les réponses politiques se fondent souvent sur une conception selon laquelle les personnes âgées forment un « groupe » homogène ayant des besoins communs et vivant des expériences communes, ce qui a fait émerger deux points de vue polarisés et déformés concernant les personnes âgées, au détriment de leurs droits humains. Le premier point de vue consiste à considérer les personnes âgées comme « dépendantes et vulnérables », en associant la vieillesse à un retrait de l'activité économique de même qu'à une augmentation des maladies et invalidités. Ce point de vue influence les approches politiques qui visent à compenser les déficits et à satisfaire les besoins. Selon l'autre point de vue, par contre, les personnes âgées contribuent activement à la vie économique et sociale. Il appelle à la mise en place de politiques axées sur le vieillissement actif et l'augmentation des possibilités de participation. Ces points de vue polarisés, qui « dépeignent la vieillesse comme une expérience commune », échouent à saisir les expériences distinctes d'individus n'ayant pas le même parcours de vie, les mêmes revenus et qui sont de genre différent, des aspects qui affectent tous les étapes ultérieures de leur vie⁶.

Âgisme

L'âgisme, communément défini comme la construction sociale négative d'un groupe d'âge spécifique, peut toucher une personne à n'importe quelle étape de sa vie. La « vieillesse », cependant, est assortie d'une connotation particulièrement négative et les « personnes âgées » sont souvent perçues comme n'ayant aucune valeur pour la société. Contrairement

à d'autres formes de discrimination, comme le racisme ou le sexisme, l'âgisme tend souvent à être « normalisé », tandis que les stéréotypes liés à l'âge sont acceptés sans être remis en question⁷. Il n'est ainsi pas rare d'observer que l'âge en lui-même justifie valablement une différence de traitement, la fixation de limites d'âge ou l'exclusion de certains traitements et services, ce qui porte atteinte au droit des personnes âgées à « mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle », comme l'énonce l'article 25 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Qu'est-ce que l'âgisme ?

L'âgisme consiste à stéréotyper, nourrir des préjugés ou exercer une discrimination contre des personnes ou groupes de personnes en fonction de leur âge. Bien que l'âgisme puisse également cibler des jeunes, la majorité des études sur la question se concentrent sur les traitements inéquitables à l'encontre des personnes âgées.

L'âgisme est un phénomène profondément structurel qui « s'exprime dans les systèmes institutionnels, les comportements individuels et les relations intergénérationnelles ».* Toutes les manifestations de l'âgisme – aux niveaux de l'individu, du groupe ou de la société – portent sérieusement atteinte au droit des personnes âgées à la dignité humaine et réduisent leur potentiel à contribuer activement à la société.

Pour une définition de l'âgisme, voir Organisation mondiale de la santé (OMS) (2016), *Personnes âgées: il est temps d'engager une campagne mondiale pour lutter contre l'âgisme*; pour en savoir plus: Swift, H. J., Abrams, D., Lamont, R. A., Drury, L. (2017), « *The risks of ageism model: how ageism and negative attitudes toward age can be a barrier to active ageing* », Social Issues and Policy Review, 13 janvier 2017; Trusínová, R. (2013), « *No two ageism are the same: testing measurement invariance in ageism experience across Europe* », International Journal of Social Research Methodology, vol. 17 (6), p. 659-675.

* Secrétariat d'Equinet (2011), *Tackling ageism and discrimination*, p. 7, Bruxelles; voir également: Levy, S. R., Macdonald, J. L. (2016), « *Progress on Understanding Ageism* », p. 14, Journal of Social Issues, vol. 72 (1), p. 5-25.

1

L'âgisme et ses effets sur l'individu, le groupe et la société dans son ensemble



« Les personnes âgées ont exactement les mêmes droits que toute autre personne. Pourtant, la mise en œuvre de leurs droits est entravée par plusieurs obstacles spécifiques. Ainsi, les personnes âgées sont souvent victimes d'une discrimination fondée sur l'âge, de formes particulières d'exclusion sociale et d'une marginalisation économique due à des pensions insuffisantes, et sont plus vulnérables à l'exploitation et aux abus, y compris de la part de leur propre famille. »

Nils Muižnieks, ancien Commissaire aux droits de l'homme, *Le carnet des droits de l'homme*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 18 janvier 2018

Les changements démographiques en Europe et dans d'autres pays hautement développés ont placé les personnes âgées, en nombre croissant, au centre du débat public sur l'attribution des ressources sociales et publiques. L'augmentation du nombre de personnes âgées a également suscité un débat, qui évolue, sur le renforcement de la protection des droits humains fondamentaux des personnes âgées.

Alors que l'universalité des droits constitue l'un des principes essentiels du cadre des droits de l'homme, et que ces droits ne changent pas ou ne diminuent pas à mesure que nous avançons en âge, les faits révèlent que les personnes âgées sont confrontées à un certain nombre d'obstacles dans l'exercice de leurs droits fondamentaux.

Cette section explore les obstacles et les situations particulières susceptibles de donner lieu à une violation des droits fondamentaux des personnes âgées et d'entraver leur capacité à contribuer et à participer à la société sur un pied d'égalité. Elle s'efforce de mettre en exergue la façon dont les stéréotypes, les préjugés et la discrimination fondés sur l'âge peuvent affecter :

- chaque détenteur de droits individuels, quoique différemment selon le parcours de vie, le statut social, le genre et d'autres caractéristiques (section 1.1.) ;

Viellissement de la population dans les 28 États membres de l'UE

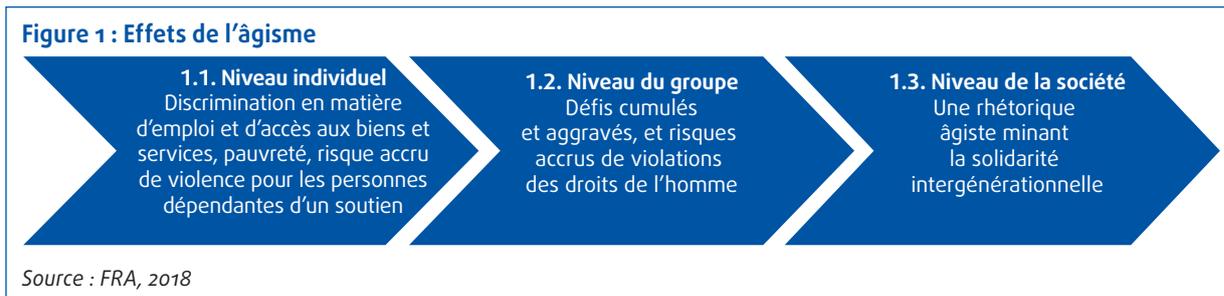
La pyramide des âges de la population de l'UE continuera à évoluer en raison de l'allongement de l'espérance de vie, couplé à des taux de fertilité stables ou en baisse. Cette évolution est également accélérée par les personnes nées pendant le « baby boom » (1950-1960), qui arrivent aujourd'hui à l'âge de la retraite.

À l'horizon 2080, selon les estimations d'Eurostat, les personnes de 65 ans ou plus représenteront 29,1 % de la population de l'UE-28, contre 19,2 % en 2016. Il en résultera un fort accroissement du taux de dépendance des personnes âgées, qui passera de 29,3 % en 2016 à 52,3 % d'ici à 2080.*

La population active, en diminution, voit ainsi s'alourdir la charge qui pèse sur ses épaules pour ce qui est de couvrir les dépenses sociales nécessaires à la fourniture d'une série de services publics.** En 2016, plus de trois personnes en âge de travailler (de 15 à 64 ans) subvenaient aux besoins d'une personne âgée. En 2080, ce nombre passera à moins de deux travailleurs, une situation qui est de nature à alimenter la rhétorique âgiste, au détriment de la solidarité intergénérationnelle.

* Le taux de dépendance des personnes âgées est le rapport entre le nombre de personnes âgées de 65 ans ou plus (généralement à la retraite) et le nombre de personnes en âge de travailler (c'est-à-dire les 15-64 ans). Cette valeur est exprimée pour 100 personnes en âge de travailler (15-64 ans). Pour en savoir plus, voir : Eurostat, *Structure et vieillissement de la population*.

** Eurofound (2017), *Working conditions of workers of different ages*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (Office des publications).



- les personnes âgées en tant que groupe social susceptible de se heurter à des obstacles croissants et d'être exposé à des situations de plus grande vulnérabilité (section 1.2.) ;
- enfin, la société dans son ensemble (section 1.3.).

1.1. Niveau individuel : les expériences des personnes âgées en matière de discrimination, de risque de pauvreté et de violence

« L'âgisme demeure une forme d'abus largement ignorée par la société bien qu'il s'agisse d'un phénomène très répandu [...]. Le pire, c'est que la plupart des gens n'ont même pas conscience qu'ils se livrent à des attitudes âgistes, étant donné qu'ils ont inconsciemment intériorisé les stéréotypes relatifs aux personnes âgées. »

Rosa Kornfeld-Matte, experte indépendante chargée de promouvoir l'exercice par les personnes âgées de tous les droits de l'homme, « Ageism should not be downplayed: it is an infringement of older person's human rights », communiqué de presse, 1^{er} octobre 2016

Pour permettre aux personnes âgées de participer sur un pied d'égalité à la société, il faut combattre la discrimination et le traitement différencié des individus en raison de leur âge avancé. Cela implique de s'opposer à certaines pratiques souvent structurellement et socialement acceptées. Cette section présente des données qui illustrent certains des obstacles particuliers que doivent affronter les personnes âgées, et aborde la discrimination en matière d'emploi, l'accès aux soins de santé, la pauvreté, et le risque d'abus et de violence à l'encontre des personnes âgées ayant besoin d'un soutien, étant entendu que ces domaines ne sont pas exhaustifs. Les obstacles liés à l'âge peuvent de surcroît avoir pour effet de limiter la participation des personnes âgées à d'autres aspects de la vie, allant de la location d'une voiture ou de l'accès au crédit bancaire à la participation à un jury ou l'intégration d'une association. Cependant, vu la portée limitée de ce Focus et le manque de données statistiques disponibles, il s'avère impossible de livrer une vue d'ensemble de tous les défis qui affectent et sapent le droit des personnes

Eurobaromètre : la discrimination envers les personnes âgées perçue comme largement répandue

L'enquête Eurobaromètre 2015 sur la discrimination révèle que 42 % des répondants dans l'UE-28 considèrent que la discrimination fondée sur la vieillesse (plus de 55 ans) est « largement » ou « relativement » répandue dans leur pays. Cette perception varie largement d'un État membre à l'autre, allant de 22 % au Danemark à près de 60 % en Bulgarie, en République tchèque, en Hongrie et en Roumanie. Avec 5 % des répondants ayant déclaré avoir déjà eu personnellement le sentiment de faire l'objet de discrimination ou d'être harcelés en raison de leur âge avancé, ce type de discrimination apparaît désormais comme le plus fréquemment évoqué.

Voir : Commission européenne (2015), *Discrimination au sein de l'UE en 2015, Eurobaromètre spécial 437*, p. 16, 70 et 71, Bruxelles.

âgées à la dignité, à l'autonomie, à l'indépendance et à la participation à la vie de la société.

Emploi

Il ressort de l'enquête Eurobaromètre que 56 % des répondants considèrent que le fait d'avoir plus de 55 ans constitue un désavantage lors de la recherche d'un emploi, contre seulement 16 % des moins de 30 ans⁸. Les personnes âgées se heurtent également à des stéréotypes négatifs et à des attitudes âgistes au travail⁹. Alors que 80 % des personnes ayant répondu à l'enquête Eurobaromètre ont déclaré se sentir à l'aise de travailler avec une personne de plus de 60 ans¹⁰, l'enquête européenne sur les conditions de travail indique que 7 % des travailleurs âgés de 50 ans ou plus ont été victimes de discrimination fondée sur l'âge dans les 12 mois précédant l'enquête¹¹.

Le rapport 2018 de la Commission européenne sur le vieillissement prévoit quant à lui une augmentation de la participation des travailleurs âgés au marché du travail en raison des réformes des systèmes de retraite mises en œuvre¹². Si certains travailleurs peuvent souhaiter travailler plus longtemps, d'autres pourraient en revanche y être contraints par l'élévation de l'âge de la retraite ou leur situation financière. Ces préférences et expériences sont strictement individuelles et dépendent

du parcours de vie et des conditions de travail de chacun. Par conséquent, pour compléter l'optimisation des possibilités et la lutte contre la discrimination des personnes âgées qui peuvent et souhaitent rester plus longtemps au travail, il convient de mettre en place suffisamment d'instruments pour répondre aux besoins en matière de soutien des personnes âgées.

Accès aux soins de santé

Le concept de « vieillissement actif » a été introduit par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et est largement utilisé pour orienter le discours politique actuel à l'échelle internationale et de l'UE. Ce concept renvoie à un « processus consistant à optimiser les possibilités de bonne santé, de participation et de sécurité [...] permettant aux gens de réaliser leur potentiel de bien-être physique, social et mental au long de leur parcours de vie et de participer à la société, tout en leur apportant une protection, une sécurité et des soins adéquats lorsqu'ils en ont besoin »¹³.

Dès lors, les mesures destinées à préserver l'indépendance et la dignité des personnes âgées, en garantissant également le vieillissement actif, comprennent la lutte contre les pratiques discriminatoires et les obstacles à l'accès aux services de santé et de soins. Le vieillissement est associé à un risque accru de détérioration de l'état de santé et de limitation des activités quotidiennes, rendant nécessaire de faire appel à différents types de services de santé et de soutien. En 2016, un tiers (35 %) des personnes âgées de 50 à 64 ans dans l'UE ont signalé avoir au moins un problème de santé physique ou mentale chronique ou un handicap, contre 49 % des personnes de 65 ans ou plus¹⁴. Il existe des différences notables entre les États membres. À titre d'exemple, 73 % des personnes de 65 ans ou plus en Estonie ont déclaré souffrir d'un problème de santé physique ou mentale chronique ou d'un handicap, contre 31 % en Irlande¹⁵.

Différentes raisons expliquent les difficultés d'accès aux services de santé. Par exemple, en 2016, une personne sur quatre (26 %) âgée de 65 ans ou plus dans l'UE a signalé rencontrer au moins quelques difficultés pour se rendre au cabinet d'un médecin en raison de la distance. Parallèlement, une sur cinq (20 %) a rencontré des difficultés pour accéder à des soins de santé en raison des frais liés à la visite médicale¹⁶. De plus, à travers l'UE, un tiers des personnes (36 %) âgées de 65 ans ou plus se sont heurtées à au moins quelques difficultés pour accéder à des soins de longue durée en raison des frais afférents. Les chiffres varient et font état de profondes disparités entre les États membres de l'UE. Alors que 60 % des personnes âgées en Grèce ont signalé de grandes difficultés d'accès à des soins de longue durée en raison des frais qui y sont liés, au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède, 90 % des 65 ans ou plus ont déclaré n'éprouver aucune difficulté liée aux coûts¹⁷.

La distance et les coûts ne représentent pas les seuls obstacles. Malgré une disponibilité limitée des données statistiques, les données probantes laissent penser que la vieillesse peut limiter l'accès aux traitements chirurgicaux ou aux services de réadaptation. Parmi les causes figurent le dépistage selon l'âge, les attitudes préjudiciables à l'égard des patients plus âgés ou un accès limité à l'assurance-maladie en raison de limites d'âge ou de primes prohibitives¹⁸.

Risque de pauvreté

Dans l'UE, le taux de risque de pauvreté moyen pour les personnes âgées de 65 ans ou plus est plus faible que celui de la population totale - 14,6 % et 17,3 %, respectivement. Cependant, la situation varie sensiblement d'un pays à l'autre. En Lettonie et en Estonie, par exemple, la proportion des personnes âgées de 65 ans et plus menacées de pauvreté est supérieure de 16 à 19 points de pourcentage par rapport à celle de l'ensemble de la population. Une situation qui contraste avec celle de l'Espagne et de la Grèce, où la proportion des personnes âgées exposées au risque de pauvreté est inférieure d'environ neuf points de pourcentage à celle de la population totale¹⁹. Ces contrastes mettent en lumière les différences qui existent entre les systèmes de retraite et de protection sociale des États membres ainsi que la nature et l'étendue du soutien apporté par les familles et l'État. Dans la plupart des États membres de l'UE, la majorité des personnes âgées sont, au moins de manière générale, moins exposées au risque de pauvreté et mieux loties que la population générale. Néanmoins, les faits suggèrent que ce ne sera plus le cas pour les générations futures.

Violence, abus et négligence

La façon dont le soutien est apporté peut rendre les personnes âgées qui ont besoin d'assistance vulnérables aux traitements inhumains ou dégradants, à la violence, aux abus et à la négligence. En 2011, l'OMS a estimé que, dans la région européenne, chaque année, « au moins 4 millions de personnes âgées de 60 ans et plus sont victimes de maltraitance envers les aînés sous la forme de violences physiques, 1 million sous la forme de violences sexuelles, 6 millions sous la forme d'abus financiers et 29 millions sous la forme de violences psychologiques »²⁰. Les violences et les abus, qui peuvent être à la fois physiques et psychologiques, peuvent également découler de la négligence et de l'incapacité à apporter des soins aux personnes qui en ont besoin. Ces maltraitances peuvent se produire une seule fois ou se répéter et cibler une seule personne ou faire partie de pratiques institutionnelles²¹. Les éléments de preuve présentés par l'OMS montrent que les femmes étaient légèrement moins susceptibles que les hommes d'être victimes de violences physiques (2,6 % contre 2,8 %), de violences psychologiques (18,9 % contre 20,0 %) et d'abus financiers (3,7 % contre

4,1 %), bien que plus de femmes que d'hommes aient été exposées à des violences sexuelles (1,0 % contre 0,3 %) et subi des blessures (0,9 % contre 0,4 %)²².

Les paramètres varient. Les violences et les abus peuvent être perpétrés au domicile, par des membres de la famille, des amis ou des professionnels de la santé ; ou dans un cadre institutionnel, par le personnel professionnel. Une étude récente du Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI) a établi que « bien qu'il n'y ait pas de signes manifestes de torture ou d'abus ou de mauvais traitements délibérés, plusieurs pratiques observées dans les six pays [couverts par l'étude] ont suscité des préoccupations, en particulier en ce qui concerne le respect de la dignité, le droit à la vie privée, l'autonomie, la participation et l'accès à la justice ». Ceci fait donc ressortir la nécessité d'adopter une approche fondée sur les droits de l'homme dans tous les aspects de la planification des services, des politiques et des pratiques²³.

1.2. Niveau du groupe : inégalités et discrimination intersectionnelle affectant des groupes spécifiques

Peu de recherches, dont aucune n'a été menée au sein des États membres de l'UE, abordent les aspects complexes de la discrimination multiple et de la discrimination intersectionnelle dont sont victimes des personnes âgées, sur la base du genre, d'un handicap, de l'orientation sexuelle²⁴ ou d'un statut de minorité et de migrant. Les personnes âgées constituent un groupe très hétérogène avec des besoins, des possibilités et des préférences très divers. Il s'avère dès lors essentiel de comprendre les formes croisées de discrimination et la manière dont elles affectent les personnes âgées de façon à pouvoir élaborer des politiques efficaces dans toute une série de domaines et pour préserver la dignité de toutes ces personnes. Les exemples ci-après permettent d'illustrer quelques-uns des défis auxquels certains groupes sont confrontés et qui nuisent à leurs droits fondamentaux.

Femmes âgées

Au cours de la vieillesse, le genre est une source d'inégalités et de discriminations particulières, tandis que les inégalités rencontrées durant le parcours de vie s'accumulent et entravent inéluctablement la pleine jouissance des droits. En 2015, l'écart moyen du montant de la retraite entre les hommes et les femmes dans l'UE s'élevait à 37,6 % pour les 65 ans et plus²⁵. En revanche, l'écart de salaire entre hommes et femmes pour la même année était de 16,3 %²⁶. Si l'on observe

des différences entre les États membres, les femmes n'en perçoivent pas moins une retraite plus faible dans tous les pays²⁷. Ces différences s'expliquent notamment par les principes qui fondent le calcul des prestations de retraite ; ceux-ci « avantagent généralement les hommes, puisque le parcours de vie des femmes comprend souvent des périodes de travail non rémunérées pour s'occuper des membres de la famille ainsi qu'une durée de carrière en moyenne de cinq ans plus courte que celle des hommes »²⁸.

À la naissance, l'espérance de vie diffère selon le genre, et les femmes vivent généralement plus longtemps que les hommes. Dans l'UE-28, l'espérance de vie a été estimée à 83,3 ans pour les femmes et à 77,9 ans pour les hommes en 2015²⁹. Les données Eurostat pour la même année indiquent que l'espérance de vie à 65 ans est estimée à 21,2 ans pour les femmes et à 17,9 ans pour les hommes. Par conséquent, la proportion de femmes parmi les personnes âgées augmente avec l'âge.

Personnes âgées issues de l'immigration ou d'une minorité ethnique

Les personnes âgées issues de l'immigration ne forment pas un groupe homogène, et leurs expériences et leurs besoins peuvent différer à l'âge de la vieillesse. Cela étant, il a été prouvé que les trajectoires de vie des migrants sont affectées par « des revenus plus faibles, des conditions de travail et de logement plus mauvaises, tandis qu'ils sont concentrés dans des quartiers défavorisés »³⁰. Dans ces conditions, les personnes issues de l'immigration sont susceptibles d'être désavantagées par rapport à la population autochtone. Il en résulte l'exclusion sociale et la dégradation de leur situation socio-économique et de leur état de santé.

Pour étayer cela, la deuxième Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination réalisée par la FRA (EU-MIDIS II)³¹ a recueilli



des informations sur les conditions socio-économiques de 34 000 membres de ménages roms dans neuf États membres de l'UE. Les résultats montrent que, par rapport à la population générale, « en moyenne, seuls 16 % des Roms âgés de 55 à 64 ans exercent un emploi rémunéré, contre, en moyenne, 53 % des personnes du même groupe d'âge dans l'UE-28. Les taux de travail rémunéré des Roms âgés de plus de 55 ans ne sont proches de ceux de la population générale qu'au Portugal (46 %) et en Grèce (39 %). Quel que soit le groupe, les taux sont loin d'atteindre l'objectif de 75 % d'emploi énoncé dans Europe 2020 »³². Ces résultats laissent supposer que le fait d'appartenir à une minorité ethnique accroît les difficultés auxquelles sont confrontées les personnes âgées en matière d'emploi.

Personnes âgées handicapées

Dans l'UE-28, selon les estimations, 49 % des personnes âgées de 65 ans et plus avaient signalé des limitations de longue durée dans le cadre de leurs activités habituelles en raison de leur état de santé en 2016. Ces résultats montrent également que plus de femmes que d'hommes connaissent des limitations de longue durée (51,5 % contre 44,4 %), ce que l'on peut vraisemblablement imputer à l'augmentation de la proportion de femmes parmi les personnes âgées au fur et à mesure que l'âge avance³³. Ces chiffres peuvent être considérés comme une référence pour les personnes âgées nécessitant une certaine forme de soutien.

Bien que la vieillesse ne soit pas forcément synonyme d'invalidité et que toutes les personnes âgées ne souffrent pas d'un handicap, la probabilité de développer des incapacités ou de nécessiter un soutien s'accroît avec l'âge. Comme les personnes âgées représentent une proportion croissante de la population de l'UE, le nombre de personnes susceptibles de rencontrer des défis cumulatifs du fait de leur âge et de leur handicap, ainsi qu'à l'intersection des deux, augmente lui aussi.

Convention relative aux droits des personnes handicapées

La Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRPD), à laquelle l'UE a adhéré en 2010 et qui a été ratifiée par ses 28 États membres, s'applique à toutes les personnes handicapées. Si toutes les personnes âgées ne présentent pas de handicap, la probabilité de développer un handicap s'accroît avec l'âge. Cette convention ne prévoit pas de droits spéciaux pour les personnes handicapées, jeunes ou âgées, ni de protection particulière pour les personnes âgées.

Cela étant, elle réaffirme le principe de l'universalité des droits de l'homme et énonce plusieurs concepts clés spécialement adaptés. La CRPD énonce le droit à la dignité, à l'autonomie, à la non-discrimination, à la pleine participation et à la reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité. Au-delà de cela, son cadre conceptuel place l'individu au centre, en mettant l'accent sur l'autodétermination, l'autonomie, la liberté de faire ses propres choix et le contrôle de sa vie.

Pour en savoir plus sur la CRPD et les évolutions au sein de l'UE en 2017, voir le Chapitre 10 du rapport sur les droits fondamentaux 2018.

Peu importe qu'une personne vieillisse avec des handicaps existants ou qu'elle en développe en vieillissant, toutes les personnes âgées de l'UE devraient pouvoir bénéficier d'un accès égal à des soins de santé de qualité ou à un soutien de longue durée. Pourtant, les faits révèlent l'existence d'un certain nombre d'obstacles accentuant les inégalités, notamment les conditions d'âge imposées pour accéder à des services de soutien permettant aux personnes âgées de vivre en

toute indépendance, ainsi que des besoins en matière de soins qui ne sont pas satisfaits à travers l'UE.

« La loi et la pratique appliquent trop souvent une politique de deux poids deux mesures, excluant les personnes âgées de certaines prestations, appliquant des critères d'éligibilité différents ou octroyant un soutien moins important lorsque le handicap apparaît au cours de la vieillesse. Sans compter que lorsque l'âgisme interfère avec l'évaluation du handicap, les personnes âgées ne se voient pas offrir le même niveau, la même qualité ou encore la même gamme de services de soutien que les jeunes personnes handicapées. »

Draft Outline of General Comment on Article 5 – Equality & Non-Discrimination – Submission by AGE Platform Europe, CRPD, 30 juin 2017

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) estime à environ 5 % la part de la population mondiale atteinte de démence. Et l'allongement de la longévité contribue à sa prévalence croissante. La démence est un « terme générique recouvrant plusieurs maladies, le plus souvent évolutives, qui affectent la mémoire, les capacités cognitives et le comportement, et qui altèrent fortement l'aptitude à réaliser les activités quotidiennes. Les femmes sont plus souvent touchées que les hommes »³⁴. La démence, surtout à un stade avancé, constitue une cause majeure d'invalidité et de dépendance, affectant sérieusement la mémoire et les capacités cognitives. Les personnes âgées qui en sont atteintes doivent donc pouvoir bénéficier de l'accompagnement requis pour éviter de voir leur capacité juridique (c'est-à-dire leur capacité à détenir et à exercer leurs droits en toute indépendance devant la loi) entravée.

La capacité à prendre ses propres décisions constitue une condition préalable à l'autonomie individuelle. Priver une personne de sa capacité juridique – partiellement pour certaines décisions ou pleinement en limitant son droit de prendre des décisions juridiquement contraignantes – constitue une négation formelle de la personnalité juridique des personnes concernées. L'égalité devant la loi figure parmi les dispositions principales prévues par l'article 12 de la CRPD, qui affirme le droit des personnes handicapées, y compris les personnes âgées handicapées, d'exercer leur capacité juridique en bénéficiant de l'accompagnement dont elles peuvent avoir besoin³⁵.

Personnes âgées vivant en milieu rural

Selon les données Eurostat basées sur un recensement de la population et du logement de 2011, une proportion plus importante des personnes âgées vivait dans des zones rurales. La majorité des régions comptant un nombre élevé de personnes âgées (plus de 65 ans) étaient également rurales et parfois très reculées³⁶. Le fait de vivre en milieu rural peut entraîner des difficultés supplémentaires pour les personnes âgées, notamment quant à la jouissance de leur droit à la santé. Cet aspect est particulièrement pertinent

pour les régions reculées ou les États membres et les régions dont les infrastructures sanitaires et sociales sont insuffisantes³⁷. Au nombre des défis particuliers figurent la disponibilité et l'accessibilité des transports publics, des services à domicile et de proximité et des soins de longue durée³⁸.

1.3. Niveau de la société : effets de l'âgisme sur la société dans son ensemble

« La longévité offre à l'économie et à la société un immense potentiel qui n'est pas encore pleinement concrétisé. Les personnes âgées contribuent à la production de richesses en tant qu'entrepreneurs et employés. En tant que consommateurs, elles stimulent l'innovation et contribuent au développement de nouveaux marchés dans «l'économie des seniors». Elles font du bénévolat dans des organisations de la société civile et au sein de leurs communautés. Elles aident et prennent soin de leur famille sans rémunération. »

Commission économique pour l'Europe, *Synthesis Report on the implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing in the ECE region between 2012 and 2017*, p. 5

L'un des stéréotypes récurrents liés à l'âgisme est que les personnes âgées représentent un fardeau. Or, de telles attitudes sociétales influencent les réponses politiques relatives à la vieillesse et peuvent donc miner la contribution positive potentielle des personnes âgées à la vie économique, sociale et culturelle.

Des preuves scientifiques contredisent ces stéréotypes et attestent de l'importante et précieuse contribution des personnes âgées à leur famille et à leur communauté. Par exemple, il ressort d'une récente enquête européenne sur la qualité de vie qu'en 2016, les personnes âgées de 65 ans ou plus ont passé au moins plusieurs jours par semaine à s'occuper de petits-enfants (23 %), d'enfants (14 %) et de parents ou amis handicapés ou malades (7 %). Elles ont également consacré une part substantielle de leur temps à des activités de bénévolat au sein de la communauté et à des services sociaux (au moins 8 % chaque mois), ou ont participé à des activités sociales dans un club, une organisation ou une association (au moins 17 % chaque semaine)³⁹.

Qui plus est, l'apprentissage intergénérationnel – le transfert de connaissances et d'expérience entre les générations, notamment par le mentorat et l'encadrement des jeunes générations ou l'apprentissage – se révèle bénéfique dans toute une série de domaines. Il favorise l'innovation et « peut aussi renforcer les relations entre les générations et contribuer à balayer les stéréotypes et attitudes négatives »⁴⁰.

Pourtant, le débat public est souvent accaparé par des questions portant sur la répartition intergénérationnelle des coûts et des risques⁴¹, au lieu d'encourager les mesures visant à combler le fossé entre les jeunes et les personnes âgées de façon à rétablir la justice et l'équité entre les générations⁴². Dans un contexte d'assainissement budgétaire, l'âgisme structurel⁴³ fait apparaître les personnes âgées comme étant un fardeau à supporter par la jeune génération au lieu de mettre en avant les possibilités qui existent pour les personnes âgées de participer et de contribuer à la société sur un pied d'égalité. Elles peuvent, par exemple, choisir d'arrêter de travailler et de s'occuper de leurs petits-enfants pour « alléger la pression qui pèse sur leurs enfants et renforcer la capacité de travail de cette génération intermédiaire »⁴⁴. Voilà pourquoi les tentatives destinées à réduire les dépenses liées à l'âge ne devraient pas ignorer le potentiel des personnes âgées à contribuer positivement à divers aspects de la vie économique, sociale et culturelle⁴⁵.

Le fait de se départir de la vision consistant à voir la vieillesse comme un fardeau ou en termes de pertes⁴⁶, pour reconnaître le rôle positif des personnes âgées au sein de la communauté, peut contribuer à renforcer le respect de leurs droits de l'homme et de leur dignité.

Nécessité de disposer de données plus complètes et de meilleure qualité

Pour élaborer des politiques efficaces qui favorisent le vieillissement actif ainsi que le potentiel des personnes âgées à vivre en autonomie et à contribuer à leur communauté, il convient de disposer de données solides et fiables. Ces politiques devraient promouvoir le programme de développement durable à l'horizon 2030, qui s'efforce de concrétiser les droits de l'homme de tous les individus, indépendamment de leur âge, en ne « laissant personne pour compte ». Certains objectifs revêtent une importance particulière pour les personnes âgées, notamment : l'objectif 3 visant à permettre à tous de vivre en bonne santé et à promouvoir le bien-être de tous à tout âge, l'objectif 1 visant à éliminer la pauvreté et l'objectif 10 visant à réduire les inégalités.



Bon nombre d'indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable (ODD) requièrent spécifiquement de présenter les données en fonction de l'âge. Bien que les États membres des Nations Unies se soient accordés sur des groupes d'âge spécifiques pour chaque indicateur, il serait également important de rassembler suffisamment de données sur la situation des personnes âgées.

Les indicateurs relatifs aux objectifs susmentionnés devraient être alimentés avec des données ventilées

par sexe et d'autres critères importants tels que l'origine ethnique, la religion ou les convictions, l'orientation sexuelle et l'identité de genre ou le lieu de résidence (par exemple en zone urbaine ou rurale). Le vieillissement recoupe tous les objectifs. La collecte et l'utilisation de données de bonne qualité permettraient non seulement d'améliorer le suivi des ODD, mais aussi d'aider les décideurs politiques à définir et à mettre en œuvre des initiatives politiques pour faire face au vieillissement.

Il reste néanmoins à voir si des données seront recueillies, si oui, lesquelles, et comment elles seront présentées. Regrouper les données probantes en un seul groupe, comme les personnes âgées de 55 ans et plus ou les personnes âgées de 60 ans et plus (le groupe d'âge généralement utilisé par l'ONU pour ses statistiques qui traitent des personnes âgées) ne permettrait pas de mettre en lumière les expériences distinctes d'un groupe cible extrêmement hétérogène. La vieillesse s'étend sur 40 années. Sans la diviser en plus petites unités, il serait impossible de dresser un tableau fidèle et clair de la situation des personnes âgées. Il serait par ailleurs essentiel de saisir et de mener une réflexion sur les expériences des personnes âgées qui présentent des critères qui se recoupent, comme le fait d'être une femme âgée, une immigrante âgée ou une personne âgée handicapée.

Il est important de recueillir des données pour comprendre comment l'exclusion et la discrimination intersectionnelle influent sur la réalisation du programme à l'horizon 2030. Toutefois, affirmer la contribution des personnes âgées à leur communauté et à la société, au lieu de se concentrer uniquement à la satisfaction des besoins et à la résolution des difficultés d'un groupe souvent perçu comme « vulnérable », s'avère tout à fait crucial si l'on souhaite « parvenir à des résultats en matière de développement qui soient réellement porteurs de changement, inclusifs et durables » et concrétiser les droits fondamentaux de chacun⁴⁷.

Inclure les personnes âgées dans les enquêtes à grande échelle

Les personnes âgées sont incluses dans les grandes enquêtes à l'échelle de l'UE qui alimentent, entre autres, la base de données sociales d'Eurostat. La plupart du temps, ces enquêtes fixent seulement des limites d'âge inférieures, et non supérieures, couvrant toutes les personnes à partir de 15 à 16 ans et au-delà tant qu'elles remplissent les critères d'éligibilité. Certains États membres de l'UE ont néanmoins introduit une limite d'âge supérieure de 74 ans pour l'enquête sur les forces de travail de l'UE. Les résultats relatifs aux personnes âgées sont souvent présentés pour de vastes groupes d'âge ouverts, puisque la taille des échantillons utilisés pour les enquêtes ne permet pas de rassembler suffisamment de répondants dans les groupes d'âge supérieur pour permettre une analyse détaillée. Pour remédier à ce problème, la solution serait d'augmenter la taille des échantillons ou d'assurer un suréchantillonnage ciblé. Les deux solutions engendrent cependant des coûts plus élevés pour la réalisation des enquêtes.

L'Enquête sur la santé, le vieillissement et la retraite en Europe (SHARE) cible tout particulièrement les personnes âgées de 50 ans ou plus, en recueillant des renseignements relatifs à la santé, au vieillissement et à la retraite. En ciblant un groupe d'âge précis, il est possible de tirer des conclusions assorties d'une valeur statistique réelle concernant les conditions de vie des personnes âgées.

Un autre défi pour couvrir statistiquement les personnes âgées de manière représentative provient du fait que les enquêtes ciblent essentiellement les personnes vivant dans des ménages privés. Cela exclut toutes les personnes qui vivent dans une institution ou un établissement de soins résidentiel, dont les personnes âgées constituent une part considérable. Certaines enquêtes nationales de l'Enquête européenne par entretien sur la santé (EHIS) ont inclus des personnes vivant en institution, et l'enquête SHARE, en tant qu'enquête longitudinale, suit les personnes même lorsqu'elles sont placées dans une institution de soins. Cependant, dans le cadre du projet SERISS de renforcement et d'harmonisation de la recherche en sciences sociales en Europe (Synergies for Europe's Research Infrastructures in the Social Sciences), les possibilités et les pratiques existantes pour inclure les personnes en institution dans les enquêtes sociales sont actuellement à l'examen.

Pour en savoir plus, voir : EU labour force survey - methodology ; SHARE, Enquête sur la santé, le vieillissement et la retraite en Europe ; Infrastructures européennes de recherche dans les sciences sociales (2017), Report on sampling practices for the institutionalized population in social surveys.

2

L'attention accrue de l'UE aux droits des personnes âgées



Les transformations sociétales et démographiques exigent des réponses politiques et législatives dans de nombreux domaines différents. Ceux-ci vont du respect des droits civils, politiques et sociaux fondamentaux, sans considération d'âge, et de la lutte contre la discrimination envers les personnes âgées, à la prise en compte des préoccupations concernant les retraites et à l'abaissement du taux de dépendance des personnes âgées. À l'échelle de l'UE, les politiques européennes relatives aux personnes âgées ont troqué d'une approche orientée sur les soins sociaux, prenant comme fondement la nécessité de répondre à des besoins et d'assurer une protection, contre une approche plus participative articulée autour des droits et du concept de vieillissement actif. Ces efforts accrus que l'UE déploie pour développer une approche du vieillissement fondée sur les droits de l'homme se reflètent tant dans le cadre juridique de l'UE que dans la conception et la mise en œuvre de ses politiques.

2.1. De la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

La première tentative visant à établir un cadre de protection pour les personnes âgées à l'échelle de l'UE remonte à 1989 avec la déclaration politique établissant la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs. L'approche est limitée et aborde les personnes âgées à travers leur capacité et leur statut de « travailleur » ou d'ancien travailleur, en mettant l'accent sur l'accès à des « ressources [leur] assurant un niveau de vie décent » ou à des « ressources suffisantes » pour ceux dépourvus de

moyens de subsistance, ainsi que sur l'accès à une assistance médicale et sociale « adaptée à [leur] besoins spécifiques »⁴⁸. Cette approche étroite reflète le point de vue axé sur les déficits et les besoins en appréhendant les personnes âgées comme des personnes « à la retraite », bénéficiaires de prestations de vieillesse et nécessitant une protection.

Depuis 1989, les évolutions ont imprimé un lent changement de paradigme vers une nouvelle approche des personnes âgées, à la fois plus englobante et fondée sur les droits. Cependant, dans le cadre juridique primaire de l'UE, les références explicites aux droits fondamentaux des personnes âgées sont plutôt rares et, d'un point de vue normatif, faibles. Un examen plus rigoureux et plus juste des règles primaires de l'UE, telles qu'elles ont été adoptées par le Traité de Lisbonne, laisse entrevoir un immense potentiel normatif inexploité. Le droit primaire de l'UE sert de base à l'élaboration de politiques globales, tant à l'échelle de l'UE qu'à l'échelle nationale, qui mettent en application une approche des personnes âgées fondée sur les droits en garantissant à chacun une vie digne, indépendamment de l'âge. À cet égard, la reconnaissance du caractère contraignant de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et son intégration à part entière dans le droit primaire de l'UE ont marqué une étape décisive.

La clause de non-discrimination, introduite dans le droit primaire de l'UE par le Traité d'Amsterdam en 1999, constitue la disposition la plus prometteuse pour modifier les perceptions au sujet des personnes âgées et de leurs droits dans le contexte du droit primaire de l'UE. Cette clause est actuellement consacrée par l'article 19 du TFUE. Elle fournit une base juridique à l'UE pour



© Stock.adobe.com (PRESSMASTER)

établir et mettre en œuvre des politiques de lutte contre la discrimination liée à l'âge. La non-discrimination ne constitue d'ailleurs pas la seule base juridique de l'action de l'UE. S'il est vrai que la plupart des compétences concernant des questions comme les politiques sociales, l'emploi ou la santé publique relèvent principalement des États membres, l'UE a néanmoins la compétence pour appuyer et compléter les activités des États membres dans ces domaines⁴⁹. L'UE est par ailleurs compétente pour prendre des initiatives en vue d'assurer la coopération et la coordination entre les États nationaux. Certains processus comme le Semestre européen assurent le suivi des politiques mises en œuvre dans des domaines comme les politiques sociales, l'emploi et la santé publique. De plus, les instruments de financement de l'UE, en particulier les Fonds européens structurels et d'investissement, peuvent avoir une incidence considérable sur les politiques nationales, conformément aux politiques de l'UE (voir la section 2.2.).

La Charte des droits fondamentaux de l'UE et les droits des personnes âgées

Lorsque les institutions de l'UE exercent leurs compétences et que les États membres mettent en œuvre le droit communautaire, ils sont liés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Celle-ci constitue le droit primaire de l'UE et englobe un très large éventail de droits. Elle ne distingue ni ne limite la jouissance des droits sur la base du critère de l'âge. La dignité humaine, l'intégrité de la personne et l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, le respect de la vie privée et familiale, la liberté d'expression, le droit de propriété, le droit d'accès à la formation professionnelle, le droit à l'emploi, le droit d'accès aux services de placement, le droit à la sécurité sociale et à la protection de la santé, ainsi que tous les autres droits civils, politiques et socio-économiques énoncés dans la Charte, constituent des droits fondamentaux universellement reconnus qui s'appliquent sans équivoque à tout un chacun, à tout âge. Afin de dissiper tout doute, l'article 21 traitant de la non-discrimination prévoit une protection claire et explicite contre la discrimination fondée sur l'âge. En outre, en vertu de l'article 10 du TFUE, l'UE est explicitement et horizontalement tenue de mettre tout en œuvre pour « combattre toute discrimination fondée sur [...] l'âge » dans la « définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions ».

Plus important encore, la Charte va au-delà des clauses généralement applicables en matière de droits fondamentaux et inclut, en son article 25, l'une des premières dispositions juridiquement contraignantes en matière de droits de l'homme, traitant en particulier des droits et principes se rapportant au traitement des personnes âgées, en disposant ce qui suit : « [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. » [italique ajouté]

De la sorte, la Charte affirme l'acceptation et le respect des droits fondamentaux des personnes âgées. Elle vise à assurer leur participation égale à la société ainsi que leur indépendance, ce qui se révèle crucial si l'on veut modifier les perceptions à l'égard des personnes âgées. Parallèlement, l'article 34 reconnaît le droit des personnes âgées à bénéficier d'une sécurité et d'une aide sociales. Cela donne l'opportunité aux responsables pour redéfinir les systèmes de protection sociale en des services sociaux plus personnalisés. La portée de ces dispositions ne se limite pas aux travailleurs dans leur milieu de travail (comme c'était le cas pour la Charte communautaire) et peut dès lors être considérable. Lorsqu'ils agissent dans le champ d'application du droit de l'UE, l'Union européenne et ses États membres sont tenus de respecter les droits et les principes découlant de la Charte, particulièrement ceux énoncés à l'article 25, afin de favoriser le droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante. Les politiques de l'UE et les mesures législatives pertinentes doivent être conçues et mises en œuvre à la lumière de ces droits et principes, tandis que le droit dérivé de l'UE doit être interprété en conséquence.

L'accent placé dans la Charte sur l'acceptation, le respect et l'inclusion des personnes âgées est le reflet d'une philosophie plus large en matière d'égalité des chances, axée sur la « personne », l'autonomie et la citoyenneté active. La même philosophie imprègne d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, en particulier la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRPD), à laquelle l'UE a adhéré en 2010, ce qui en fait une partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union européenne (voir le Chapitre 10 du [rapport sur les droits fondamentaux 2018](#) sur les évolutions relatives à la CRPD). La CRPD s'applique à l'évidence aux personnes âgées handicapées, et même si toutes les personnes âgées ne souffrent pas d'un handicap, il est probable qu'elles développent un handicap avec l'âge⁵⁰. Surtout, la CRPD marque le passage d'une approche traditionnelle restreinte fondée sur un État-providence qui se charge de combler des « déficits » à une approche plus globale et participative fondée sur la dignité, l'autonomie et les droits. Elle introduit notamment le concept d'« aménagement raisonnable » qui implique d'apporter les modifications nécessaires et appropriées dans l'environnement physique, les transports publics, les établissements scolaires et les universités ou les lieux de travail afin de garantir que les personnes handicapées peuvent jouir ou exercer leurs droits fondamentaux sur un pied d'égalité⁵¹.

Finalement, de la déclaration constitutive de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs en 1989 à l'adoption du Traité de Lisbonne qui a fait de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne un instrument juridiquement contraignant, on assiste à une évolution qui va vers une approche plus



globale fondée sur les droits à l'égard des personnes âgées. Désormais, les personnes âgées ne sont plus perçues comme d'anciens travailleurs « à la retraite » ni comme un groupe homogène et vulnérable. Elles sont, au contraire, considérées largement comme des « personnes » disposant de droits, qui méritent de recevoir un traitement égal, d'être reconnues pour leur potentiel à participer et à contribuer activement dans tous les aspects de la vie, en dépit de leur âge, ainsi que de jouir du droit de mener une vie indépendante et d'être intégrées dans la communauté.

2.2. Mesures législatives et politiques de l'UE : intégrer une approche fondée sur les droits dans le cadre du vieillissement ?

Mesures législatives de l'UE

Traduire la nouvelle approche fondée sur les droits figurant dans la Charte des droits fondamentaux en mesures législatives et actions politiques concrètes de l'UE a été un processus lent. L'UE n'est pas encore parvenue à mettre en place un cadre juridique secondaire complet garantissant une égalité réelle pour les personnes âgées. La seule exception est la directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi⁵². Cette directive, quoiqu'elle se limite aux questions liées à l'emploi, était révolutionnaire au moment de son adoption, puisqu'elle fut la toute première à intégrer le critère de l'âge comme motif prohibé de discrimination dans un texte ayant force contraignante.

Pour autant, l'interdiction de la discrimination fondée sur l'âge est loin d'être absolue. L'article 6 de la directive permet des différences de traitement fondées sur l'âge, en prévoyant un « éventail plus large d'exceptions au principe d'égalité de traitement que ce qui est permis pour tout autre critère de protection », à condition du moins que celles-ci soient « objectivement et raisonnablement justifiées par un objectif légitime » (par exemple dans le cadre d'objectifs légitimes de politique de l'emploi ou du marché du travail) et que les moyens utilisés soient « appropriés et nécessaires » (principe de proportionnalité). Dans ce contexte, les différences de traitement peuvent aussi inclure des mesures destinées à promouvoir les jeunes ou les personnes âgées sur le marché du travail afin de lutter contre le chômage, et particulièrement le chômage de longue durée, ou de favoriser une meilleure répartition du travail entre les générations⁵³.

Malgré sa portée étroite et le vaste éventail d'exceptions qu'elle prévoit, la directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi s'est avérée être un outil utile pour

ancrer les droits fondamentaux dans les instruments juridiques et politiques dans ce domaine. Elle a surtout donné lieu à une jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne très intéressante et qui se veut promotrice des droits. L'affaire *Mangold* demeure emblématique à cet égard, en ce sens qu'elle a reconnu la non-discrimination en fonction de l'âge comme un principe général du droit de l'UE⁵⁴. Depuis lors, cette décision n'a cessé d'être réaffirmée par la Cour, qui a par ailleurs invoqué l'article 21 de la Charte dans ses arrêts les plus récents⁵⁵.

ACTIVITÉ DE LA FRA

Manuel de droit européen en matière de non-discrimination – Édition 2018

Une section spécifique du *Manuel de droit européen en matière de non-discrimination* examine l'évolution de la jurisprudence en matière de discrimination fondée sur l'âge. Elle met en exergue la portée et l'approche différentes de l'âge comme motif de discrimination dans les instruments internationaux. Ce faisant, le manuel illustre les différences dans l'application du droit de la non-discrimination par les organes compétents, notamment le Comité européen des droits sociaux.

La FRA, de concert avec le Conseil de l'Europe et la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH), a publié en mars 2018 une mise à jour du *Manuel de droit européen en matière de non-discrimination*. Ce manuel a pour vocation d'aider les praticiens du droit tels que les juges, les procureurs et les avocats, sans oublier les agents des forces de l'ordre, et de renforcer la connaissance des normes pertinentes de l'UE et du Conseil de l'Europe, notamment à travers la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et de la CouEDH.

Pour en savoir plus, voir FRA (2018), Manuel de droit européen en matière de non-discrimination, Office des publications, Luxembourg.

Au niveau national, la directive a abouti à l'introduction d'une législation interdisant la discrimination fondée sur l'âge en matière d'emploi dans tous les États membres. En outre, bien qu'elle ne prévoie pas explicitement la création d'organismes de promotion de l'égalité de traitement, comme c'est le cas dans les directives de l'UE contre la discrimination raciale ou la discrimination fondée sur le genre, elle a malgré tout contribué à l'établissement d'organismes de promotion de l'égalité de traitement et/ou leur a attribué des compétences pertinentes. Pour autant, tous les organismes de promotion de l'égalité de traitement ne disposent pas de compétences en matière de discrimination fondée sur l'âge⁵⁶.

La directive a également attiré l'attention sur les droits des personnes âgées dans le domaine de l'emploi et a contribué à modifier les attitudes des autorités nationales et des employeurs privés sur toute une série de questions. Celles-ci vont de la formulation d'offres d'emploi aux débats sur l'allongement de la vie active. Par exemple, depuis l'adoption de la directive, « davantage d'efforts ont été entrepris pour éviter tout stéréotype lié aux «conditions d'âge» (comme la recherche d'un collègue «jeune et dynamique») dans les offres d'emploi », ce qui pourrait également être considéré comme un stéréotype lié à l'âge ou à la situation familiale⁵⁷. De plus, s'agissant de la viabilité des systèmes de retraite, la directive a donné lieu à des débats controversés sur l'allongement de la vie active et le report du départ à la retraite. Il serait possible d'y parvenir en supprimant l'âge légal de départ à la retraite ou en encourageant les bénéficiaires de prestations de retraite à poursuivre le travail de façon à gagner des revenus supplémentaires sans perdre leur droit aux prestations de retraite⁵⁸.

En dehors du champ d'application de la directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi, des domaines d'une importance particulière pour les personnes âgées – la protection sociale, les soins de santé, l'accès aux biens et services ou le logement – ne sont pas couverts par la législation de l'UE en ce qui concerne le motif de l'âge, contrairement à la directive sur l'égalité raciale⁵⁹. La proposition de directive sur l'égalité de traitement présentée par la Commission en 2008⁶⁰ pourrait combler cette lacune. Elle prévoit d'étendre le principe de non-discrimination de manière horizontale, à l'aune de divers critères, dont l'âge, à ces domaines particulièrement importants pour les personnes âgées⁶¹.

L'adoption de cette directive est toutefois toujours en suspens, même si, sur le modèle de la directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi, elle laisse une grande marge d'appréciation aux États membres, plus large encore en ce qui concerne les actes prévoyant une différence de traitement à l'égard des personnes âgées. Le Conseil de l'UE n'a pas encore atteint l'unanimité requise, ce qui révèle une réticence et des difficultés à avancer plus vite. D'importants sujets de préoccupation demeurent, nécessitant de nouvelles discussions politiques. Parmi ces sujets de préoccupation, il y a notamment le champ d'application de la directive, certaines délégations refusant d'y inclure la protection sociale et l'éducation. On retrouve ensuite la répartition des compétences et le principe de subsidiarité, de même que la sécurité juridique concernant les obligations que la directive entraînerait⁶².

En outre, étant donné que les personnes âgées, et surtout celles qui ont besoin de soutien, sont plus susceptibles de souffrir de négligence, d'abus ou de

violence, la directive sur les droits des victimes se révèle tout aussi pertinente pour assurer leur bien-être⁶³. Conformément à cette directive, les personnes âgées victimes de la criminalité devraient pouvoir bénéficier de tous les droits qui y sont inscrits sur un pied d'égalité avec toute autre victime. De plus, l'âge figure parmi les caractéristiques individuelles à prendre en considération dans le cadre d'une évaluation personnalisée⁶⁴, au moment d'identifier les besoins spécifiques en matière de protection et les mesures spéciales destinées aux victimes dans le cadre des procédures pénales. La directive souligne par ailleurs qu'il convient d'accorder une attention particulière aux victimes dont la relation et/ou la dépendance à l'égard de l'auteur de l'infraction rendent celles-ci particulièrement vulnérables.

Plusieurs initiatives législatives plus récentes de l'UE pourraient également contribuer à l'intégration d'une approche du vieillissement fondée sur les droits. Parmi celles-ci figurent le projet d'Acte législatif européen sur l'accessibilité, la proposition de directive concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants ainsi que la proposition de règlement relative à un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle⁶⁵. Ainsi, l'Acte législatif européen sur l'accessibilité pourrait conduire à la fourniture de biens et de services plus accessibles, abordables et de meilleure qualité aux personnes handicapées et aux personnes âgées présentant des « limitations fonctionnelles ». Cela favoriserait leur indépendance et leur intégration dans la communauté. Pour en savoir plus, voir le Chapitre 10 du [rapport sur les droits fondamentaux 2018](#) sur la CRPD.

L'adoption de la directive concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée pourrait renforcer la solidarité intergénérationnelle, ce qui se traduirait, pour les personnes âgées, par des services de soins plus efficaces et plus respectueux, adaptés aux besoins de chacun et centrés sur le soutien à domicile. Toutefois, cela ne signifie pas et ne devrait pas avoir pour effet d'exonérer les États des responsabilités en matière de soins qui leur incombent dans le contexte d'un État-providence moderne. Parallèlement, la directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée représenterait une première étape pour reconnaître et appuyer la contribution des membres de la famille dans l'aide informelle non rémunérée apportée aux personnes âgées qui nécessitent des soins.

En ce qui concerne le règlement relatif à un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle, il devrait offrir davantage d'options aux personnes souhaitant investir une partie de leurs ressources financières en vue de compléter les revenus qu'elles percevront à la retraite, renforçant ainsi leur autonomie et, par extension, leur participation.



Politiques de l'UE favorisant une approche fondée sur les droits de l'homme à l'égard des personnes âgées

La lente transition vers une approche fondée sur les droits de l'homme eu égard au traitement et aux droits des personnes âgées ne se cantonne pas au niveau législatif de l'UE. Un large éventail d'efforts et d'initiatives politiques de l'UE abordent les problèmes rencontrés par les personnes âgées. Ces efforts visent à promouvoir la nouvelle approche fondée sur les droits de l'homme, étroitement liée au concept de vieillissement actif.

Le vieillissement des sociétés et le rôle des personnes âgées occupent ainsi désormais une place clé dans la stratégie Europe 2020⁶⁶. Celle-ci met l'accent sur la nécessité de développer des technologies permettant aux personnes âgées de mener une vie indépendante et digne, en qualité de membres actifs de la société. Cet accent est reflété dans le Partenariat européen d'innovation pour un vieillissement actif et en bonne santé, qui s'attache à promouvoir la perception selon laquelle le vieillissement constitue « une opportunité plus qu'un fardeau » et à remplacer les soins réactifs et hospitaliers par des services et des soins de santé proactifs et à domicile⁶⁷.

Le vieillissement actif et la solidarité intergénérationnelle ont également été le thème de l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle 2012, qui a débouché sur une déclaration du Conseil et des principes directeurs pertinents⁶⁸, ainsi que sur l'élaboration de l'indice de vieillissement actif (IVA). Cet indice vise à fournir des données et des éléments de comparaison entre les États membres de l'UE en ce qui concerne la contribution et le potentiel des personnes âgées dans divers aspects de la vie et à déceler les défis, les priorités et les évolutions politiques possibles à l'avenir. La boîte à outils de l'IVA comprend 22 indicateurs statistiques regroupés en quatre domaines : l'emploi, la participation sociale, la vie autonome et les capacités favorisant un vieillissement actif. Les données les plus récentes remontent à 2014, mais de nouvelles activités sont prévues⁶⁹.

La mise en œuvre de politiques encourageant l'application d'un paradigme fondé sur les droits de l'homme à l'égard des personnes âgées requiert également un financement adéquat, tant au niveau des États que de celui de l'UE. À cet égard, les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI)⁷⁰ revêtent une importance cruciale, puisque pour de nombreux États membres, ils constituent la principale source de financement pour introduire et soutenir des réformes et politiques innovantes. Le règlement relatif aux Fonds ESI⁷¹ reconnaît le vieillissement de la population comme un défi et appelle les États membres

à utiliser les Fonds ESI pour « créer de la croissance dans une société confrontée au vieillissement de la population ». Il définit dès lors le vieillissement actif et en bonne santé comme une priorité d'investissement au titre de l'objectif thématique 8 qui vise à promouvoir l'emploi durable et de haute qualité et à soutenir la mobilité de la main-d'œuvre.

D'autres objectifs thématiques dans le cadre des Fonds ESI sont également pertinents pour les droits des personnes âgées. À titre d'exemple, l'objectif 9 qui vise à promouvoir l'inclusion sociale et à lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination définit l'inclusion active, l'égalité des chances et le renforcement de l'employabilité comme des priorités d'investissement. Des priorités qui viennent s'ajouter aux investissements dans les infrastructures sanitaires et sociales pour réduire les inégalités, améliorer les services sociaux, culturels et récréatifs et faciliter le passage de services institutionnels à des services de proximité. Ces priorités d'investissement s'appliquent à tous, y compris aux personnes âgées dans la mesure où elles figurent parmi les groupes cibles de chaque priorité d'investissement.

Fait plus important encore, les règlements qui régissent la période de financement 2014-2020 introduisent de nouvelles mesures visant à garantir que le financement des Fonds ESI respecte les obligations de l'UE en matière de droits fondamentaux. Les principales sont les conditions *ex ante*, qui fixent les conditions sectorielles et horizontales à remplir par les États membres. Il s'agit notamment : a) de la condition *ex ante* 8.4, qui porte sur le vieillissement actif et en bonne santé, exigeant l'élaboration de politiques de vieillissement actif maintenant les personnes âgées sur le marché du travail et réduisant les départs anticipés à la retraite ; et b) de la condition *ex ante* 9.1 sur la réduction de la pauvreté et l'inclusion des personnes exclues du marché du travail, qui invite les États membres, en fonction des besoins reconnus, à élaborer des mesures d'accompagnement de la transition d'une prise en charge en institution à une prise en charge de proximité pour toutes les personnes nécessitant de tels soins, y compris les personnes âgées⁷². Ainsi, la législation de l'UE oblige les États membres à élaborer des politiques globales de promotion des droits des personnes âgées et lie le financement de l'UE à la mise en œuvre effective de ces politiques. Cette forte préférence pour la vie autonome et dans la communauté des personnes âgées dans les Fonds ESI se reflète dans le socle européen des droits sociaux. Ceci prévoit que « toute personne a droit à des soins de longue durée de qualité, en particulier à des services de soins à domicile et des services de proximité » (principe 18).

Le processus de suivi et de coordination du Semestre européen constitue également un outil majeur de l'UE pour influencer sur les politiques nationales de réforme, en

particulier par le biais des recommandations spécifiques par pays (RSP) adressées aux États membres. En réponse, les États membres adoptent les décisions politiques appropriées. Une analyse préparée pour le Parlement européen en 2016⁷³ montre que les RSP continuent de se concentrer davantage sur les questions d'emploi telles que la facilitation de l'accès au marché du travail et la réduction des départs anticipés à la retraite, plutôt que sur des questions liées à une approche plus globale des droits, telles que les politiques sociales, les ressources financières ou les soins de santé.

Toutefois, la Commission européenne, dans sa communication de 2017 sur les recommandations par pays du Semestre européen⁷⁴, fait explicitement référence au concept de vieillissement actif lorsqu'elle définit les objectifs clés de ses recommandations. Elle souligne combien « il est nécessaire de combiner les réformes des pensions, les politiques du marché du travail, l'apprentissage tout au long de la vie et les politiques de santé pour accroître l'activité des plus âgés ».

Parallèlement, l'enquête annuelle de la Commission sur la croissance⁷⁵ pour le Semestre européen 2018 note que pour garantir la viabilité et l'adéquation des systèmes de retraite pour tous, les États membres devraient faire plus qu'assurer la viabilité des systèmes de retraite publics, même dans des conditions défavorables. En outre, ils devraient augmenter les revenus de retraite en allongeant la vie active, en liant l'âge de la retraite à l'espérance de vie, en évitant les sorties précoces du marché du travail, etc. De plus, compte tenu du vieillissement de la population, la Commission souligne la nécessité d'entreprendre des réformes en matière de soins de santé et de mettre en place des systèmes de soins de longue durée. Il s'agit, ce faisant, d'améliorer leur rapport coût-efficacité et d'assurer leur viabilité budgétaire et un accès abordable à des soins de santé préventifs et curatifs de qualité.

2.3. Potentiel du socle européen des droits sociaux

La proclamation conjointe du socle européen des droits sociaux, adoptée par les institutions de l'UE le 17 novembre 2017 à Göteborg, constitue l'évolution la plus récente et la plus prometteuse, dans le domaine des droits sociaux. Il s'agit sans aucun doute d'un pas en avant et d'une opportunité de créer une « Europe sociale », une Europe dans laquelle les droits sociaux seront mieux protégés, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national. Pour les personnes âgées, surtout, la proclamation du socle européen des droits sociaux pourrait être l'occasion de renouveler et d'intensifier les efforts visant à promouvoir la mise en œuvre

de l'approche fondée sur les droits de l'homme inscrite dans la Charte des droits fondamentaux. La volonté politique et l'engagement de toutes les parties prenantes constituent une condition sine qua non. Mais il s'agit à présent de les traduire en actions concrètes en termes de mesures législatives et d'initiatives politiques, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national.

« Ce sommet devra marquer un tournant – par la proclamation du socle européen des droits sociaux, nous montrons notre engagement commun à protéger et défendre le droit à l'équité et à l'égalité des chances que nous soutenons tous et auquel peuvent prétendre tous les citoyens. Il devra être aussi le premier pas dans cette direction, à faire suivre par de nombreux autres. »

Commission européenne, Président Juncker, Communiqué de presse, 16 novembre 2017

La faiblesse du socle européen des droits sociaux, à l'instar de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, réside dans sa nature, en tant que texte juridiquement non contraignant de droits et de principes. Dans le préambule, les États membres soulignent que le socle « n'étend pas les compétences et les tâches [...] dévolues [à l'Union] par les traités et qu'il « ne porte pas atteinte au droit des États membres de définir les principes fondamentaux de leurs systèmes de sécurité sociale et de gérer leurs finances publiques ». Il est dès lors indiqué sans équivoque que pour que les droits et principes inscrits dans le texte soient opposables, ils « nécessitent d'abord des mesures concrètes ou des actes législatifs devant être adoptés au niveau approprié ».

Cependant, la volonté politique commune et l'engagement exprimés dans le socle européen des droits sociaux ne doivent pas être sous-estimés. Comme indiqué à nouveau dans le préambule, tous les États membres conviennent de « la nécessité de s'attaquer en priorité au problème de l'insécurité économique et sociale » en vue de « préserver notre mode de vie ». Le socle invite les États membres à reconnaître que, à l'ère de la mondialisation, de la révolution numérique, de l'évolution des modes de travail et de l'évolution sociétale et démographique, « les États membres doivent souvent faire face à des défis similaires, bien que d'une ampleur diverse : inégalités criantes, chômage de longue durée et chômage des jeunes, solidarité intergénérationnelle ». En outre, certains des droits et principes inscrits dans le socle sont « déjà énoncés dans l'acquis de l'Union ».

Le lien entre les droits inscrits dans la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe et les droits et principes du socle n'est pas clairement articulé, ce qui limite sans doute la pertinence de la Charte sociale en ce qui concerne son utilisation pour interpréter et mettre en œuvre le socle des droits sociaux.

Néanmoins, comme l'a déclaré la Commission, le socle s'appuie également sur le droit international existant, notamment la Charte sociale européenne de 1961 ainsi que sa version révisée de 1996⁶⁶.

À la lumière de ce qui précède, la proclamation du socle européen des droits sociaux indique que les institutions et les États membres de l'UE ont la possibilité d'utiliser pleinement les outils existants. Il s'agit notamment du cadre juridique primaire de l'UE et des compétences déjà conférées à l'Union par les traités dans un large éventail de domaines liés aux droits sociaux qui revêtent une importance particulière pour le bien-être des personnes âgées. Ces domaines comprennent la politique sociale, l'emploi et la formation professionnelle, la santé ou la non-discrimination. Cela constitue une occasion d'essayer de « donner plus de poids » à ces « droits moins connus inscrits dans la législation de l'UE », comme le souligne déjà le rapport 2017 de la FRA sur les droits fondamentaux⁷⁷.

Outre les principes clés énoncés dans le socle européen des droits sociaux se rapportant directement aux personnes âgées, la plupart des droits et principes du socle sont reconnus à égalité, quel que soit le motif de différenciation, y compris l'âge. C'est notamment le cas en ce qui concerne le droit de « chacun » à :

1. l'apprentissage tout au long de la vie (principe 1) ;
2. des prestations de revenu minimum adéquat pour vivre dans la dignité à tous les stades de la vie (principe 14) ;

3. des soins de santé préventifs et curatifs de qualité et à des prix abordables (principe 16) ;
4. un accès au logement social ou à une aide à un logement de qualité (principe 19) ;
5. un accès à des services essentiels de qualité (principe 20).

En proclamant que tous ces droits et principes sociaux s'appliquent à tout un chacun de la même façon, le socle réaffirme l'importance de permettre aux personnes âgées d'exercer leurs droits et de participer à tous les aspects de la vie sur un pied d'égalité, comme le prévoit déjà la Charte des droits fondamentaux. Parallèlement, la disposition spéciale du socle européen des droits sociaux sur des questions telles que les revenus et pensions de vieillesse ou l'aide au logement pour les personnes vulnérables (principe 19) montre que l'UE et les États membres reconnaissent la nécessité d'élaborer et de maintenir un cadre de protection pour les personnes âgées. Cela est réalisé en préservant l'équilibre entre indépendance, participation et protection sous le dénominateur commun de « dignité ».

En conclusion, le socle européen des droits sociaux réaffirme le concept de « vieillissement actif » déjà inscrit dans l'ordre juridique de l'UE et s'appuie sur celui-ci, comme le reflète la Charte des droits fondamentaux, notamment en son article 25. Il s'agit d'une évolution positive vers une Union européenne plus sociale et plus respectueuse des personnes âgées. Toutefois, étant donné sa nature non contraignante, il appartient aux institutions et aux États membres

Socle européen des droits sociaux – sélection de principes clés pertinents pour les personnes âgées

3. L'égalité des chances. L'égalité de traitement et l'égalité des chances sont applicables à toute personne, sans distinction fondée sur le genre, l'origine ethnique ou raciale, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, pour ce qui est de l'emploi, de la protection sociale, de l'éducation, ou encore de l'accès aux biens et aux services à la disposition du public. L'égalité des chances des groupes sous-représentés doit être encouragée.

9. L'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée. Les parents et les personnes ayant des responsabilités familiales ont droit à des congés appropriés, à des régimes de travail flexibles et à un accès à des services de garde d'enfants. Les femmes et les hommes doivent bénéficier d'un accès égal aux congés spéciaux afin de s'acquitter de leurs responsabilités familiales et sont encouragés à les utiliser de manière équilibrée.

15. Les revenus et pensions de vieillesse. Les travailleurs salariés ou indépendants à la retraite ont droit à une pension de retraite proportionnelle à leurs cotisations et leur garantissant un revenu adéquat. Les femmes et les hommes doivent avoir les mêmes possibilités d'acquérir des droits à pension.

17. L'inclusion des personnes handicapées. Les personnes handicapées ont droit à une aide au revenu pour vivre dans la dignité, à des services leur permettant de participer au marché du travail et à la vie en société ainsi qu'à un environnement de travail adapté à leurs besoins.

18. Les soins de longue durée. Toute personne a droit à des soins de longue durée à des prix abordables et de qualité, en particulier à des services de soins à domicile et des services de proximité.

de l'UE de traduire l'engagement politique qu'ils ont exprimé en des initiatives juridiques et politiques concrètes. L'adoption des propositions législatives déjà présentées par la Commission, en particulier la proposition de directive sur l'égalité de traitement, de même que l'intégration, dans le Semestre européen, de considérations concernant les droits des personnes âgées, marqueraient des progrès significatifs.

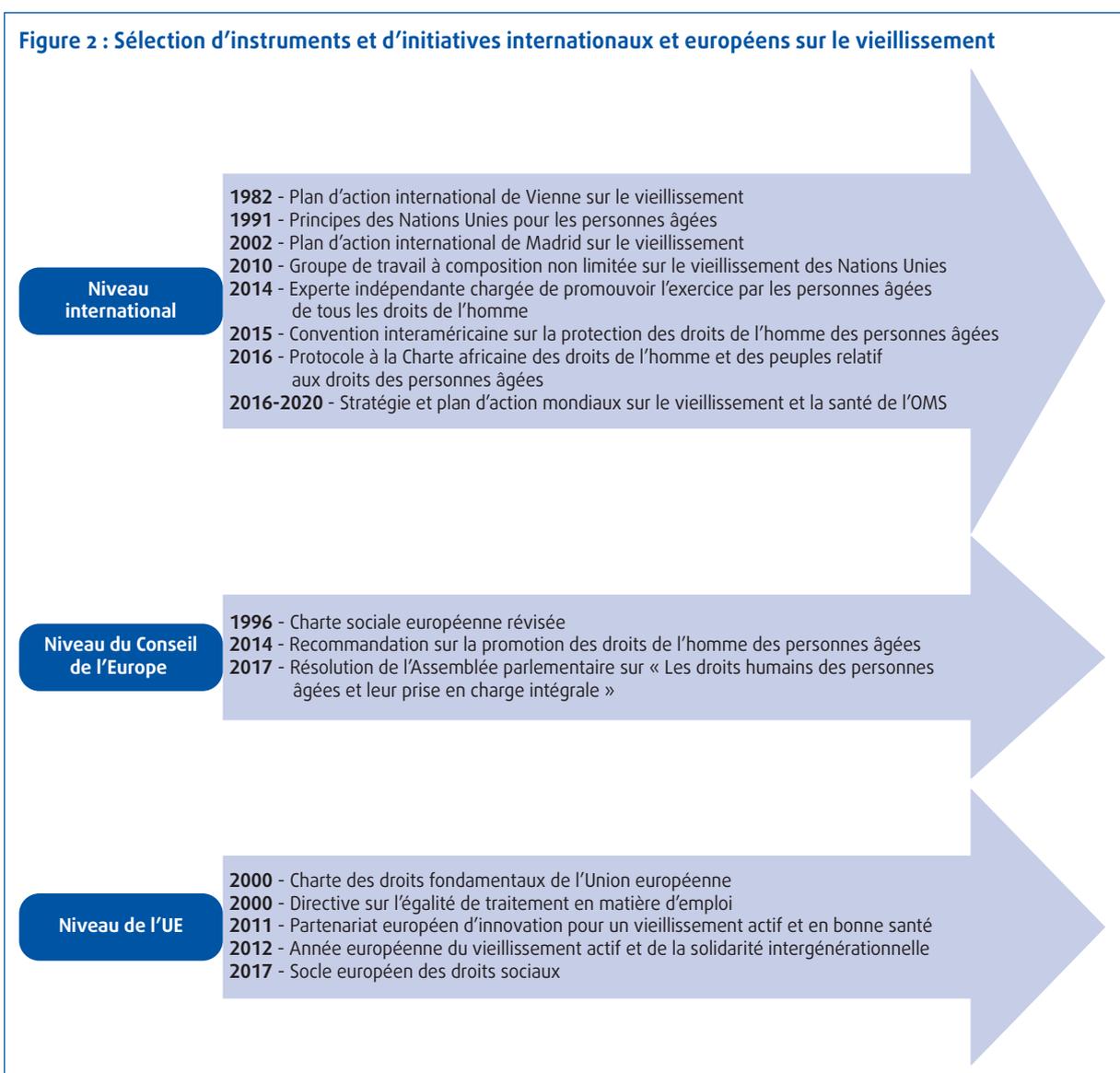
2.4. Réponses politiques de l'UE reflétant les évolutions dans le monde

L'évolution de la situation juridique et politique à l'échelle de l'UE témoigne d'une transition lente, mais claire, vers une approche fondée sur les droits

de l'homme à l'égard des personnes âgées, ce qui transparaît dans les débats et les actions en cours aux niveaux européen et international. À l'exception de l'Amérique du Sud et de l'Afrique, où des instruments juridiques spécifiques ont été récemment signés⁷⁸, il n'existe pas d'instruments juridiquement contraignants portant spécifiquement sur les droits de l'homme des personnes âgées. Néanmoins, des instruments non contraignants et des réponses politiques majeurs ont été élaborés au cours des 30 dernières années, ce qui témoigne de l'attention croissante que les parties prenantes internationales portent à l'intensification des efforts en vue de réaliser tous les droits universels des personnes de tous âges.

En 2002, 20 ans après la première Assemblée mondiale sur le vieillissement en 1982, 159 États membres de l'ONU ont adopté le plus récent instrument sur le vieillissement, le Plan d'action international de Madrid sur le vieillissement (PAIMV). Ce plan a marqué un

Figure 2 : Sélection d'instruments et d'initiatives internationaux et européens sur le vieillissement



tournant dans la promotion d'une « société pour tous les âges »⁷⁹. Dans ce contexte, la stratégie régionale européenne (PAIMV/RIS) met l'accent sur la mise en place de « politiques tenant compte des sexospécificités et reposant sur les faits, menées en coordination et intégrées pour mettre nos sociétés et nos économies au diapason du changement démographique ». La stratégie régionale européenne comprend 10 engagements couvrant diverses facettes du vieillissement démographique et individuel⁸⁰. Plus récemment, la Déclaration ministérielle de Lisbonne de 2017 a énoncé les trois objectifs politiques que les États européens doivent atteindre à l'horizon 2022, à savoir :

- reconnaître le potentiel des personnes âgées ;
- favoriser l'allongement de la vie professionnelle et maintenir la capacité de travailler plus longtemps ;
- permettre de vieillir dans la dignité⁸¹.

Le PAIMV se révèle également pertinent pour les objectifs de développement durable qui répondent aux besoins des personnes âgées, en particulier ceux liés à la protection sociale, à la santé, à la réduction des inégalités et à l'élimination de la pauvreté (objectifs 1, 3, 10, et 11). Les personnes âgées sont également mentionnées dans les objectifs liés à la nutrition, à l'utilisation des ressources, aux soins de santé, à l'accessibilité, à la sécurité et à la collecte et à l'analyse de données spécifiques à l'âge⁸².

Toutes les politiques décrites ci-dessus constituent cependant des instruments juridiques non contraignants. Bien que les engagements aient une large portée et que le PAIMV aborde plus d'aspects de la vie des personnes âgées que ses prédécesseurs, il « n'a pas été élaboré comme un instrument des droits de l'homme ; [mais] comme une série de recommandations aux fins d'atteindre des objectifs socio-économiques »⁸³. Pour combler ces lacunes et garantir que les personnes âgées peuvent jouir pleinement de leurs droits humains, l'Assemblée générale des Nations Unies a récemment mis en place deux processus supplémentaires.

Le Groupe de travail à composition non limitée sur le vieillissement des Nations Unies a été établi en 2010. Et en 2014, un mandat d'experte indépendante chargée de promouvoir l'exercice par les personnes âgées de tous les droits de l'homme a été créé. Ces deux instruments ont constitué « un basculement conceptuel de l'approche du vieillissement axée principalement sur l'économie et le développement à une approche axée sur l'impératif des droits de l'homme qui considère les personnes âgées, non comme de simples bénéficiaires, mais comme des sujets de droit, dotés de droits spécifiques dont l'exercice doit être garanti par les États »⁸⁴. Le Groupe de travail à composition non limitée sur le vieillissement est le premier processus

mondial mis en place pour évaluer les instruments existants. Si des lacunes sont identifiées, il s'efforce de procéder à « l'examen des propositions relatives à l'élaboration d'un instrument juridique international visant à promouvoir et à protéger les droits et la dignité des personnes âgées »⁸⁵. Dans le cadre de ses travaux, l'experte indépendante chargée de promouvoir l'exercice par les personnes âgées de tous les droits de l'homme a conclu que le cadre politique existant - le PAIMV - « ne suffit donc pas à garantir aux personnes âgées le plein exercice de leurs droits de l'homme ». Elle a appelé les États à intensifier leurs efforts pour protéger les droits des personnes âgées, notamment en envisageant l'élaboration d'une nouvelle convention pour les personnes âgées⁸⁶.

Les instruments existants du Conseil de l'Europe ne traitent pas explicitement de l'âge et de la discrimination fondée sur l'âge, ni en vertu de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ou du Protocole n° 12 à la CEDH sur la non-discrimination, ni en vertu de l'article E abordant la discrimination dans la Charte sociale européenne révisée. Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) a reconnu que « l'âge pourrait constituer un " autre statut " au regard de l'article 14 de la Convention » et que la discrimination fondée sur l'âge était dès lors interdite par la Cour⁸⁷.

La Charte sociale européenne (CSE) révisée contribue à la reconnaissance accrue du droit des personnes âgées à mener une vie digne et autonome et à participer à la vie sociale et culturelle⁸⁸. Fait intéressant, l'article 23 de la CSE révisée, qui énonce le droit des personnes âgées à la protection sociale, lie explicitement les ressources, le logement et les soins de santé adéquats - en tant qu'aspects du droit à la protection sociale - à la possibilité pour les personnes âgées de participer à la vie sociale et de « mener une existence indépendante dans leur environnement habituel ». En outre, l'article 30 de la CSE révisée, qui établit un droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, prévoit qu'un tel droit implique l'accès effectif des personnes se trouvant ou risquant de se trouver dans une situation d'exclusion sociale ou de pauvreté à l'emploi, au logement, à la formation, à l'éducation, à la culture et à l'assistance sociale et médicale.

Un examen des instruments juridiques non contraignants du Conseil de l'Europe montre que les recommandations de son Comité des Ministres relatives aux personnes âgées se concentrent principalement sur deux aspects :

1. les situations de vulnérabilité - elles abordent par exemple la « protection des majeurs incapables » ou l'« organisation de soins palliatifs »⁸⁹ ;
2. elles examinent les désavantages aggravants causés par des motifs qui se recourent - par

exemple, en abordant les « personnes handicapées vieillissantes » ou les « migrants âgés »⁹⁰.

Cependant, le Comité des Ministres a adopté une recommandation spécifique sur les droits des personnes âgées en 2014. Il s'agissait du premier instrument européen consacré aux droits de l'homme, quoique de nature non contraignante⁹¹. En outre, en 2017, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une résolution intitulée « Les droits humains des personnes âgées et leur prise en charge intégrale », appelant les États membres à prendre des mesures pour combattre l'âgisme, améliorer les soins et prévenir l'exclusion sociale des personnes âgées⁹².

Une recommandation a également été adoptée, demandant au Comité des Ministres d'« évaluer [...] s'il est nécessaire et envisageable d'élaborer un instrument juridiquement contraignant » consacré aux droits des personnes âgées⁹³.

Tous ces développements – à l'échelle de l'UE et plus largement aux niveaux européen et international – soulignent une évolution lente, mais inexorable, vers la reconnaissance de la nécessité de renforcer la protection des droits des personnes âgées. C'est le signe qu'une évolution vers une approche du vieillissement fondée sur les droits de l'homme est en cours.



Avis de la FRA

Les marchés du travail et les systèmes de protection sociale nationaux ont déjà entamé de profondes transformations pour répondre à la longévité et aux défis que pose le vieillissement de la société aux systèmes économiques et sociaux nationaux. Un certain nombre d'initiatives dans l'Union européenne (UE) et dans le monde ont été prises en ce sens. Parmi elles figurent la lutte contre la discrimination fondée sur la vieillesse dans le domaine de l'emploi, la promotion du vieillissement actif et l'encouragement de l'allongement des carrières professionnelles, ainsi que l'introduction de réformes des systèmes de protection sociale concernant la vieillesse, à savoir les pensions, les services de santé et la fourniture des soins de longue durée. Les réformes commencent également à abandonner les approches fondées sur les besoins visant à répondre aux « déficits » liés au vieillissement, et mettent plutôt l'accent sur l'individu, un être humain doté de droits fondamentaux et d'une dignité humaine intrinsèque. Conformément à l'article 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la dignité humaine est inviolable et doit être respectée et protégée, à tout âge.

Cependant, ce changement ne doit pas négliger les besoins des personnes âgées propres à leur âge, ni minimiser l'importance des responsabilités de l'État envers les individus – y compris les personnes âgées – qui peuvent avoir besoin d'un soutien. Par ailleurs, les personnes âgées sont un groupe hétérogène avec des besoins et des préférences très différents. De nombreuses préférences et expériences dans le parcours de vie ont des retombées à un âge avancé. Le genre, le statut d'immigrant ou de minorité ethnique, un handicap ainsi que le statut socio-économique et l'origine géographique ou d'autres aspects peuvent avoir une incidence cumulée négative sur les personnes âgées. Cela détermine largement dans quelle mesure ils jouissent de leurs droits.

Les droits civils, politiques, sociaux et économiques décrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE s'appliquent à tout le monde, à tout âge. Néanmoins, l'âge figure comme un motif de discrimination protégé, notamment à l'article 21, ainsi qu'à l'article 25, qui reconnaît le droit des personnes âgées « à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle ».

La non-discrimination et l'égalité des chances pour les personnes âgées dans les différents domaines de la

vie, ainsi que le droit de vivre dans la dignité, sont également inscrits dans le socle européen des droits sociaux récemment proclamé. Selon la Commission européenne, le socle européen des droits sociaux « va partiellement au-delà de l'acquis actuel ». L'objectif est de réfléchir à la façon d'élargir la protection contre la discrimination fondée sur l'âge aux domaines de la protection sociale, y compris la sécurité sociale, les soins de santé, l'éducation et l'accès aux biens et services à la disposition du public.

La proclamation du socle des droits sociaux, même si un ensemble de principes et de droits ne sont pas juridiquement contraignants, signale une volonté et un engagement politiques forts des institutions de l'UE et des États membres d'œuvrer en faveur d'une Europe plus sociale et inclusive – une Europe qui fait une utilisation meilleure et plus respectueuse de son capital humain sans exclure personne. Pour l'UE et les États membres, il s'agit là d'une occasion de fournir des résultats concrets sur la promotion et la mise en œuvre des droits des personnes âgées, qui constituent une composante importante du capital humain et peuvent potentiellement contribuer de manière importante à tous les aspects de la vie.

Définir des règles et des normes minimales n'est cependant qu'une toute première étape du processus. La sensibilisation et l'utilisation de mécanismes de coordination et de suivi revêtent également une importance fondamentale dans la réalisation des droits fondamentaux de tous, y compris des personnes âgées, tel que prévu dans la Charte. À cet égard, l'engagement des institutions de l'UE et des États membres est plus que nécessaire.

À cet égard, les avis de la FRA mentionnés ci-dessous doivent être considérés comme des pièces maîtresses à l'appui de l'évolution vers une approche globale du vieillissement fondée sur les droits de l'homme.

Avis 1.1 de la FRA

Le législateur de l'UE devrait poursuivre ses efforts en vue de l'adoption de la directive relative à l'égalité de traitement. La directive étendra horizontalement la protection contre la discrimination fondée sur divers motifs, y compris l'âge, à des domaines qui présentent une importance particulière pour les personnes âgées, notamment l'accès aux biens et services, à la protection sociale, aux soins de santé et au logement.

Avis 1.2 de la FRA

Pour une meilleure protection des droits sociaux, le législateur de l'UE devrait mener une action juridique concrète, et continuer à mettre en œuvre les principes et les droits inscrits dans le socle européen des droits sociaux. À cet égard, il devrait faire en sorte que la proposition de directive relative à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée soit adoptée rapidement et accélérer les procédures d'adoption d'un acte législatif européen complet sur l'accessibilité. Afin d'assurer une certaine cohérence avec le corpus législatif de l'UE dans son ensemble, l'acte européen sur l'accessibilité devrait comprendre des dispositions le reliant à d'autres actes pertinents, comme les règlements concernant les Fonds structurels et d'investissement européens.

Avis 1.3 de la FRA

Les institutions de l'UE et les États membres devraient envisager de recourir aux Fonds structurels et d'investissement européens, ainsi qu'à d'autres instruments financiers de l'UE, pour promouvoir une approche du vieillissement ancrée dans la notion de droits. Pour améliorer les réformes visant à promouvoir le droit de vivre dans la dignité et l'autonomie, ainsi que les possibilités de participation des personnes âgées, les institutions de l'UE et les États membres devraient réaffirmer et renforcer dans la période de programmation à venir (après 2020) les conditions ex ante, et les modalités de suivi de leur mise en œuvre. Ces mesures devraient garantir que le financement de l'UE soit utilisé dans le respect des obligations en matière de droits fondamentaux.

Par ailleurs, les institutions de l'UE et les États membres devraient systématiquement répondre aux difficultés auxquelles les personnes âgées sont confrontées dans les mécanismes de coordination de la politique fondamentale, tels que le Semestre européen.



Notes

- 1 Levy, S. R. et Macdonald, J. L. (2016), « [Progress on Understanding Ageism](#) », *Journal of Social Issue*, vol. 72 (1), p. 5-25.
- 2 Eurostat, [Structure et vieillissement de la population](#).
- 3 Hooyman, N. R. et Kiyak, H. A. (2011), « [Gerontology and the concept of ageing](#) », *Sociology : Understanding and changing the social world*, Chapitre 12.
- 4 Fredvang, M. et Biggs, S. (2012), « The rights of older persons: Protection and gaps under human rights law », *Social Policy Working Paper*, n° 16, Centre for Public Policy, Université de Melbourne.
- 5 Voir Help Age International: [Lifecourse approach to ageing](#) ; Organisation mondiale de la santé (OMS) (2017), [Global strategy and action plan on ageing and health](#) ; et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Help Age International, American Association of Retired people (AARP) (2017), [Ageing, Older Persons and the 2030 Agenda for Sustainable Development](#).
- 6 Lloyd-Sherlock, P. (2002), « Nussbaum, capabilities and older people », *Journal of international development*, vol. 14, p. 1163-1173.
- 7 Levy, B. R., Slade, M. D., Kunkel, S. R. et Kasl, S. V. (2002), « Longevity Increased by Positive Self-perceptions of Aging », *Journal of Personality and Social Psychology*, 83 (2), p. 261-270.
- 8 Commission européenne (2015), [Discrimination in the EU in 2015](#), Eurobaromètre spécial 437, Bruxelles, p. 78.
- 9 Royaume-Uni, Department for Work and Pension (2015), [Attitudes of the over 50s to fuller working lives](#). Voir aussi Equinet (2011), [Combattre l'âgisme et la discrimination fondée sur l'âge](#), Bruxelles.
- 10 Il a été demandé aux répondants s'ils se sentiraient à l'aise avec un collègue de plus de 60 ans, sur une échelle allant de 1 (« très mal à l'aise ») à 10 (« tout à fait à l'aise »). Dans le rapport d'enquête, les répondants ayant donné une réponse de 7 à 10 sur cette échelle sont considérés comme se sentant « à l'aise ». Commission européenne (2015), [Discrimination dans l'Union européenne en 2015](#), Eurobaromètre spécial 437, Bruxelles, p. 27.
- 11 Voir l'explorateur de données d'Eurofound [ici](#), notamment la question « Environnement physique. Êtes-vous exposé(e) à des vibrations provoquées par des outils ou des machines ? », consulté le 22 janvier 2018.
- 12 Commission européenne, Direction générale des affaires économiques et financières (2017), [The 2018 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies](#), Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (Office des publications).
- 13 Pour plus d'informations, voir le site web de l'Organisation mondiale de la santé, [What is Healthy Ageing?](#).
- 14 Eurofound (2016), Enquête européenne sur la qualité de vie 2016, [outil de visualisation de données](#).
- 15 *Ibid.*
- 16 *Ibid.*
- 17 *Ibid.*
- 18 AGE Platform Europe (2016), [Position on Structural Ageism](#), Bruxelles.
- 19 Eurostat (2018), [At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex](#), enquête EU-SILC [ilc_lio2], dernière mise à jour le 18 janvier 2018.
- 20 OMS (2011), [European report on preventing elder maltreatment](#), p. 24.
- 21 OMS (2002), [World Report on violence and health](#), Abuse of the Elderly.
- 22 OMS (2011), [European report on preventing elder maltreatment](#), p. 19.
- 23 European Network of National Human Rights Institutions (2017), [We have the same rights: the human rights of older persons in long-term care in Europe](#).
- 24 Le rapport de la FRA sur les personnes LGBT publié en 2016 intitulé « [Professionally speaking](#) » fait référence aux personnes âgées LGBT confrontées à des problèmes particuliers, en particulier en matière de soins de santé.
- 25 Commission européenne (2017), [2017 Report on equality between women and men in the EU](#), p. 26.
- 26 Eurostat définit [l'écart de rémunération entre les sexes \(Gender Pay Gap, GPG\)](#) comme l'écart entre la rémunération horaire brute moyenne des hommes et des femmes en pourcentage de celle des hommes. Eurostat (2017), [La vie des femmes et des hommes en Europe – un portrait statistique](#).
- 27 Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE) (2015), [Gender Gap in Pensions in the EU: Research note to the Latvian Presidency](#), p. 19-22.

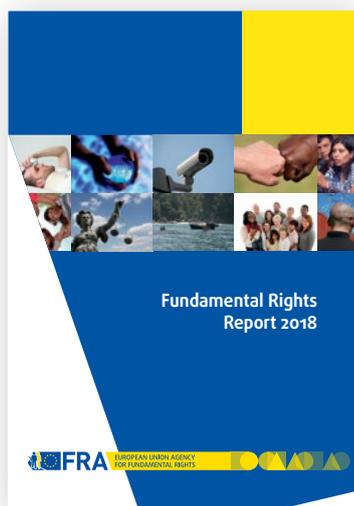
- 28 EIGE (2017), *Gender Equality Index 2017. Measuring gender equality in the European Union 2005-2015*, p. 14.
- 29 Eurostat (2017), *Statistiques sur la mortalité et l'espérance de vie*, consulté le 24 janvier 2018.
- 30 Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (2016), *Migration and older age*, Policy Brief on Ageing, n° 17. Voir aussi Kristiansen, M., Razum, O., Tezcan-Güntekin, H. et Krasnik, A. (2016), « Aging and health among migrants in a European perspective », *Public Health Reviews*, vol. 37 (1), p. 46.
- 31 Pour plus d'informations sur l'enquête EU-MIDIS II, voir la [page internet du projet](#).
- 32 FRA (2017), *Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination – Les Roms – Sélection de résultats*, Luxembourg, Office des publications, p. 22.
- 33 Eurostat, *Limitation de longue durée perçue dans les activités usuelles du fait d'un problème de santé, par sexe, âge et quintile de revenu (hlth_silc_12)*, consulté le 2 février 2018.
- 34 OMS (2017), « [Global action plan on the public health response to dementia 2017-2025](#) ».
- 35 Voir ONU, Comité CRPD (2014), *Reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité*, CRPD/C/GC/1, 19 mai 2014. Pour un aperçu des dispositions internationales et nationales sur la capacité juridique, voir FRA (2013), *La capacité juridique des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées intellectuelles*, Luxembourg, Office des publications.
- 36 Eurostat, *People in the EU – statistics on an ageing society*, données extraites en juin 2015.
- 37 The Oxford Institute of Ageing (2008), *Tackling Poverty and Social Exclusion of Older People - Lessons from Europe*, Document de travail.
- 38 ONU, Conseil des droits de l'homme (2016), *Rapport de l'Experte indépendante chargée de promouvoir l'exercice par les personnes âgées de tous les droits de l'homme Conseil des droits de l'homme*, A/HRC/33/44, para. 38.
- 39 Pour l'outil de visualisation de données pour les Enquêtes européennes sur la qualité de vie 2016, voir [ici](#), consulté le 25 janvier 2018.
- 40 EU-OSHA, Cedefop, Eurofound et EIGE (2017), *Joint report on Towards age-friendly work in Europe: a life-course perspective on work and ageing from EU Agencies*, Luxembourg, Office des publications, p. 56.
- 41 Beetsma, R. et Lans Bovenberg, A. (2008), « Pensions and intergenerational risk-sharing in general equilibrium », *Economica*.
- 42 Pour plus d'informations, voir le site web de [United for all ages](#).
- 43 AGE Platform Europe (2016), *Position on Structural Ageism*, Bruxelles.
- 44 Boudiny, K. (2013), « Active ageing: from empty rhetoric to effective policy tool », *Ageing & Society*, Cambridge, p. 1081.
- 45 *Ibid.*
- 46 Letvak, S. (2002), « Myths and realities of ageism and nursing », *AORN Journal*.
- 47 PNUD, Help Age International, American Association of Retired Persons (AARP) (2017), *Ageing, Older Persons and the 2030 Agenda for Sustainable Development*, p. 7, PNUD.
- 48 Commission européenne (1990), *Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs*, 1989, mai 1990, Publications de l'UE, points 24 et 25.
- 49 TFUE, art. 145-168.
- 50 Pour les discussions sur l'utilisation de la CRPD pour l'avancement des droits des personnes âgées, voir, par exemple, AGE Platform (2011), *Human rights of older persons in need of care*.
- 51 ONU, *Convention relative aux droits des personnes handicapées et Protocole facultatif (CRPD)*, art. 2, 5, 14, 24 et 27.
- 52 *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*.
- 53 CJUE, *Fuchs et Köhler c. Land Hessen*, Affaires jointes C-159/10 et C-160/10, 2011 ; CJUE, *Félix Palacios de la Villa c. Cortefiel Servicios SA*, C-411/05, 2007 ; en ce qui concerne la discrimination fondée sur l'âge sur le marché du travail et le chômage des personnes âgées et des jeunes, voir également le Rapport sur les droits fondamentaux de la FRA : *Fundamental Rights Report 2016*, p. 60-64.
- 54 CJUE, *Mangold*, C-144/04, 2005.
- 55 CJUE, *DI*, C-441/14, 2016.
- 56 *Equality bodies and Equinet: Promoting equality in Europe*.
- 57 Commission européenne *Staff Working Document, Annexes to the Joint Report on the application of the Racial Equality Directive (2000/43/EC) and the Employment Equality Directive (2000/78/EC)*, SWD(2014) 5 final, p. 36.



- 58 *Ibid.*
- 59 Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, JO L 180, 19 juillet 2000.
- 60 Commission européenne (2008), Proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle, COM(2008) 426.
- 61 Equality for All coalition (2015), Joint NGO Statement, EU equal treatment law: the time is now!, Bruxelles, 16 juin 2015.
- 62 Conseil de l'Union européenne (2017), Proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle – Rapport sur l'état d'avancement des travaux, 14867/17, 24 novembre 2017.
- 63 Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, JO L 315, 2012.
- 64 *Ibid.*, art. 22 et 23.
- 65 Commission européenne (2015), Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en ce qui concerne les exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services, COM(2015) 615 final ; Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, COM(2017) 253 final ; et Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle, COM(2017) 343 final.
- 66 Commission européenne (2010), *Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2010) 2020.
- 67 Commission européenne (2012), *Guidance paper for the steering group of the pilot European innovation partnership on active and healthy ageing*, SEC(2011) 589 final.
- 68 Conseil de l'Union européenne (EPSCO) (2012), *Déclaration du Conseil relative à l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle (2012) : La voie à suivre.*
- 69 Activités à venir de l'AAI, consulté le 2 février 2018.
- 70 Voir le site web de la Commission sur les Fonds ESI.
- 71 Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, JO 2013 L347.
- 72 Crowther, N., Quinn, G., et Hillen-Moore, A. (2017), *Opening up communities, closing down institutions: Harnessing the European Structural and Investment Funds.*
- 73 Parlement européen, Direction générale des politiques internes de l'Union (2016), *Mainstreaming employment and social indicators into macroeconomic surveillance – Study for the EMPL Committee.*
- 74 Commission européenne (2017), *Semestre européen 2017 : recommandations par pays*, COM(2017) 500 final.
- 75 Commission européenne, (2017), *Semestre européen 2018 : Examen annuel de la croissance 2018*, COM(2017) 690 final.
- 76 Commission européenne (2018) *Commission Staff Working Document accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee Monitoring the implementation of the European Pillar of Social Rights*, SWD(2018) 67 final, p. 2.
- 77 FRA (2017), *Rapport sur les droits fondamentaux 2017*, Luxembourg, Office des publications, p. 24.
- 78 Organization of American States (OAS) (2015), *Inter-American convention on protecting the human rights of older persons*; et Union Africaine (2016), *Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des personnes âgées.*
- 79 ONU, Division des politiques sociales et du développement social (2002), *Plan d'action de Madrid et sa mise en œuvre.*

- 80 ONU, Conseil économique et social (2002), *Stratégie régionale d'exécution du plan d'action international de Madrid sur le vieillissement 2002*, ECE/AC.23/2002/2/Rev.6, 11 septembre 2002.
- 81 ONU, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (2017), *Lisbon Ministerial Declaration*, 4e conférence ministérielle sur le vieillissement, 22 septembre 2017.
- 82 Voir ONU, Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique(CESAP), *MIPAA and the 2030 Agenda*.
- 83 AGE Platform (2017), *Older person's self-advocacy handbook*.
- 84 ONU, Conseil des droits de l'homme (2016), *Rapport de l'Experte indépendante chargée de promouvoir l'exercice par les personnes âgées de tous les droits de l'homme, Conseil des droits de l'homme A/HRC/33/44*, para. 126.
- 85 ONU, Assemblée Générale (2013), *Vers un instrument international global et intégré pour la promotion et la protection des droits et de la dignité des personnes âgées*, Résolution 67/139, 13 février 2013. Pour plus d'informations, voir *Groupe de travail à composition non limitée sur le vieillissement*.
- 86 Pour plus d'informations, voir Kornfeld-Matte, R. (2016), « *As the world ages, more must be done to protect the rights of older persons* », *Open Democracy*.
- 87 Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH), *Carvalho Pinto de Sousa Morais c. Portugal*, n° 17484/15, 25 juillet 2017 ; et CouEDH, *Schwizgebel c. Suisse*, n° 25762/07, 10 juin 2010.
- 88 Conseil de l'Europe (1996), *Charte sociale européenne (révisée)*, Détails du traité n° 163.
- 89 Conseil de l'Europe (1999), *Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur les principes concernant la protection juridique des majeurs incapables*, R (99) 4 ; et Conseil de l'Europe (2003), *Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur l'organisation des soins palliatifs*, Rec(2003)24.
- 90 Conseil de l'Europe (2009), *Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur le vieillissement et le handicap au 21e siècle : cadres durables permettant une meilleure qualité de vie dans une société inclusive*, CM/Rec(2009)6 ; et Conseil de l'Europe (2011), *Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention des risques de vulnérabilité des migrants âgés et l'amélioration de leur bien-être*, CM/Rec(2011)5.
- 91 Conseil de l'Europe (2014), *Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion des droits de l'homme des personnes âgées*, CM/Rec(2014)2.
- 92 Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire (2017), *Résolution : Les droits humains des personnes âgées et leur prise en charge intégrale*, Résolution 2168 (2017), 30 mai 2017.
- 93 Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire (2017), *Recommandation : Les droits humains des personnes âgées et leur prise en charge intégrale*, REC 2104, 30 mai 2017.





Pour consulter le rapport sur les droits fondamentaux 2018 (*Fundamental Rights Report 2018*), disponible dans son intégralité en anglais, et la publication intitulée *Rapport sur les droits fondamentaux 2018 - Avis de la FRA*, disponible dans les 24 langues officielles de l'UE, voir : <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/fundamental-rights-report-2018> et <http://fra.europa.eu/fr/publication/2018/rapport-sur-les-droits-fondamentaux-2018-avis-de-la-fra>

Comment prendre contact avec l'Union européenne?

En personne

Dans toute l'Union européenne, des centaines de centres d'information Europe Direct sont à votre disposition. Pour connaître l'adresse du centre le plus proche, visitez la page suivante: https://europa.eu/european-union/contact_fr

Par téléphone ou courrier électronique

Europe Direct est un service qui répond à vos questions sur l'Union européenne. Vous pouvez prendre contact avec ce service:

- par téléphone:
 - via un numéro gratuit: 00 800 6 7 8 9 10 11 (certains opérateurs facturent cependant ces appels),
 - au numéro de standard suivant: +32 22999696;
- par courrier électronique via la page https://europa.eu/european-union/contact_fr

Comment trouver des informations sur l'Union européenne?

En ligne

Des informations sur l'Union européenne sont disponibles, dans toutes les langues officielles de l'UE, sur le site internet Europa à l'adresse https://europa.eu/european-union/index_fr

Publications de l'Union européenne

Vous pouvez télécharger ou commander des publications gratuites et payantes à l'adresse <https://publications.europa.eu/fr/publications>. Vous pouvez obtenir plusieurs exemplaires de publications gratuites en contactant Europe Direct ou votre centre d'information local (https://europa.eu/european-union/contact_fr).

Droit de l'Union européenne et documents connexes

Pour accéder aux informations juridiques de l'Union, y compris à l'ensemble du droit de l'UE depuis 1952 dans toutes les versions linguistiques officielles, consultez EUR-Lex à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu>

Données ouvertes de l'Union européenne

Le portail des données ouvertes de l'Union européenne (<http://data.europa.eu/euodp/fr>) donne accès à des ensembles de données provenant de l'UE. Les données peuvent être téléchargées et réutilisées gratuitement, à des fins commerciales ou non commerciales.

HELPING TO MAKE FUNDAMENTAL RIGHTS A REALITY FOR EVERYONE IN THE EUROPEAN UNION

Les sociétés européennes ne rajeunissent pas. Ceci est un fait auquel l'Europe entière doit faire face, sachant que d'ici 2080, soit deux générations, la proportion de personnes âgées de 65 ans ou plus représentera près de 30 % de la population de l'Union européenne.

Dans les sociétés modernes, les « personnes âgées » sont souvent considérées comme un fardeau et la précieuse contribution qu'elles apportent à la société n'est pas prise en compte. Par exemple, bon nombre d'entre elles s'occupent de membres de leur famille, participent à des activités bénévoles au sein de leur communauté, ou jouent un rôle de mentor. Cependant, comme le souligne le Focus de cette année, aucun des droits fondamentaux, qu'ils soient civils et politiques ou sociaux et économiques, n'est assorti d'une date de péremption.

Le Focus explore l'évolution lente, mais inexorable, de notre réflexion sur le vieillissement, d'une approche orientée sur les « déficits » engendrant des « besoins » à une approche plus globale « fondée sur les droits ». Ce changement progressif de paradigme vise à respecter le droit fondamental de chacun à l'égalité de traitement, à tout âge, sans négliger pour autant de protéger et de soutenir ceux qui en ont besoin.



FRA - AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienne – Autriche

Tél. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

fra.europa.eu – info@fra.europa.eu

facebook.com/fundamentalrights

linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency

twitter.com/EURightsAgency



Office des publications