

Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie

9 | 2014 :

Varia

Les nouveaux cadres normatifs des politiques sociales : RT6

Le « vieillissement actif » comme référentiel international d'action publique : acteurs et contraintes

JEAN-PHILIPPE VIRIOT DURANDAL ET THIBAUD MOULAERT

Résumés

Cet article s'inscrit dans une réflexion d'ensemble sur la production des normes contemporaines du vieillissement (Moulaert et Viriot Durandal, 2013). Il s'attache, en l'espèce, à mieux saisir la transformation d'une notion en un référentiel de politique publique en matière de vieillissement sur la scène internationale et retrace ainsi les étapes de son développement tant dans la littérature scientifique que dans les productions institutionnelles internationales. À travers le référentiel de « vieillissement actif » nous interrogeons ici les processus de désignation d'un modèle de vieillissement sur le plan international et la production d'une injonction à la gouvernance de soi avec l'avancée en âge, en questionnant plus particulièrement la participation des acteurs de la société civile représentant les populations âgées elles-mêmes dans cette production institutionnelle internationale.

This article is part of a general project on the production of contemporary norms of aging (Moulaert et Viriot Durandal, 2013). It particularly aims at better understanding the transformation of a concept into a frame of reference ('référentiel') in public policy on ageing, studied on the international scene, and consequently describes the stages of its development in the scientific literature and in international institutional productions. Through the frame of reference of 'active ageing', we study the process of designation of an international model of ageing and the production of a duty to govern oneself through

ageing, by specifically scrutinizing the participation of civil society actors representing older people in this international institutional production.

Texte intégral

Introduction

- 1 Cet article présente les résultats issus d'une recherche conduite depuis 2010 sur le vieillissement actif en tant concept et que référentiel de politique publique¹. Il s'inscrit dans une réflexion plus large sur la production des cadres normatifs sur le vieillissement en rapport avec d'autres notions similaires susceptibles d'ordonner et de véhiculer un rapport particulier à l'avancée en âge (Moulaert et Viriot Durandal, 2013)².
- 2 La notion de vieillissement actif a été retenue car elle transcende les périmètres paradigmatiques à la fois dans les transversalités qu'elle induit dans la nature même des découpages sectoriels ordinaires de l'objet vieillissement (travail, pension, santé, dépendance) et dans la multiplicité des niveaux d'interventions politiques mobilisés (niveaux local, national, supranational). Le choix du vieillissement actif permet ainsi d'éviter les cadres trop restrictifs comme le vieillissement en santé (*healthy ageing*) (OMS, 2002³) ou le vieillissement productif (*productive ageing* : Bass et al, 1993) dont Walker a souligné l'origine nord-américaine et sa forte polarisation sur le travail rémunéré. Walker lui préfère le « concept européen du vieillissement actif » (Walker, 1999, 12) plus large et moins marqué selon lui par la prégnance du structuro-fonctionnalisme et de l'utilitarisme (Walker, 2002, 123). En outre, le vieillissement actif permettrait – *a priori* – d'échapper aux injonctions très ouvertement normatives d'autres qualificatifs du vieillissement comme le « bien vieillir » ou le « vieillissement réussi » (*successful aging* : Baltes et Baltes, 1990 ; Rowe et Kahn, 1997)⁴. Le vieillissement actif, en s'imposant dans le discours des institutions internationales, est progressivement devenu une pierre angulaire d'un cadre d'interprétation et d'action sur le vieillissement. Ainsi, cet article rejoint-il la réflexion centrale de ce dossier sur la création de nouveaux concepts normatifs dans les politiques publiques.
- 3 Il s'agit ici d'explorer la construction de la notion et du référentiel de vieillissement actif à travers le repérage des différents temps institutionnels et scientifiques qui ont balisé son développement.
- 4 L'angle d'observation développé ici porte plus spécifiquement sur les espaces de production et de diffusion de la notion au niveau des grandes organisations internationale avec, comme nous le verrons, un lien certain avec le monde académique mais aussi avec les acteurs de la société civile. Resté jusqu'alors inexploré, cet espace d'observation complète utilement les recherches qui ont déjà mis en balance l'énoncé du discours sur le vieillissement actif avec ses réalités politiques nationales ou régionales d'une part (Ney, 2005 ; Moulaert, 2012a ; Moulaert, 2012b ; Boudiny, 2013) et d'autre part avec le vécu quotidien du vieillissement actif des personnes vieillissantes (Clarke et Warren, 2007 ; Bowling, 2009), ce vécu fut-il produit par des politiques s'inscrivant nommément dans le vieillissement actif (Moulaert, 2012a). Les conclusions de ces travaux soulignent classiquement un écart, plus ou moins grand, entre le discours, la pratique et le vécu. Les approches classiques intégrant l'examen de l'usage que font différents acteurs nationaux (syndicats, associations patronales, organismes publics et parapublics, etc.), et les individus eux-mêmes (c'est-à-dire les personnes âgées : Bowling, 2009) d'un même référentiel ont leur intérêt. L'étude

de son traitement dans la presse mérite également une attention particulière en tant que médium de communication non négligeable dans la construction de l'opinion publique (Laliberte Rudman, 2006).

- 5 Si ces perspectives restent nécessaires pour une sociologie attentive aux effets réels ou supposés des cadres des politiques publiques, elles ont néanmoins tendance à négliger les espaces de production du discours. Par leur délimitation, nos travaux assument ici à la fois leur originalité et leur limite et mettent en relief les carences existant jusqu'ici dans l'analyse des référentiels relatifs au vieillissement.
- 6 Nous inscrivant dans une sociologie de la production des cadres symboliques à travers le référentiel, nous étudions donc le vieillissement actif « par le haut » en observant les processus d'eupéanisation et d'internationalisation⁵ de l'espace public via un traçage méthodique de la notion depuis sa genèse jusqu'à sa propagation par et auprès de multiples acteurs supranationaux. La production et la diffusion de cadres d'analyse par les acteurs internationaux est un objet en soi et l'absence d'étude approfondie dans le domaine du vieillissement justifie largement cette focalisation.
- 7 Pour éviter le piège de la production d'un discours sur le discours à partir d'un examen partiel et partial de la littérature, et pour appréhender le plus largement possible la production institutionnelle et scientifique sur le sujet, nous avons mobilisé pour notre recherche bibliographique 17 bases de données anglophones et 7 francophones faisant de cette investigation l'une des plus exhaustives sur le vieillissement actif.
- 8 Pour interroger le caractère novateur du vieillissement actif, notre problématique articule la sociologie cognitive de l'action publique à l'analyse de la production des acteurs intervenant dans la formulation du discours et de l'expertise dans la production et le développement des référentiels. La méthodologie présente les choix posés pour analyser les dimensions sémantiques et cognitives du vieillissement actif à travers un corpus de 15 textes de grandes organisations internationales sur une période de douze ans. Une place a également été accordée aux acteurs qui ont produit ces documents qu'ils viennent des grandes institutions internationales, du monde académique ou de la société civile, ces catégories n'étant d'ailleurs pas hermétiques. Nous avons ainsi eu l'occasion de conduire des entretiens semi directifs avec onze experts qui furent ou sont encore en activité dans la réflexion sur le vieillissement actif.

Encadré méthodologique

Notre analyse se base sur l'étude de deux types de corpus, soit un ensemble d'articles scientifiques traitant du vieillissement actif d'une part, et d'autre part un ensemble de textes de grandes organisations internationales utilisant le vieillissement actif. Chacun d'eux a nécessité un traitement méthodologique particulier.

Articles scientifiques : Nous avons recherché les expressions « vieillissement actif » et « active ageing/aging » dans les catégories « titres ; mots-clés ; résumés » de 17 bases de données anglophones (Medline, PsychInfo, Science direct, ISI Web of Knowledge puis Scopus pour 2011, Web of Science SSCI, ERIC, Academic Search Premier, International Political Science Abstracts, SportDiscuss, Urban Studies Abstract, SAGE Online, EconoLit, Sociological Abstract, Social services Abstracts, Worldwide Political Science Abstracts, CINAHL, EMBASE) et 7 francophones (Cairn, Francis, Persée, Base de données de la Fondation Nationale de Gérontologie, Germain, ERUDIT, Persée). Grâce à cette méthode, nous avons identifié les premières occurrences en 1977 ; notre étude s'arrête à l'année 2011. Après une série de tris (doublons ; articles de type « abstract de

conférences », etc.), nous avons conservé 259 articles anglophones et 69 articles francophones. Nous avons lu tous les résumés des articles ; ensuite, chaque auteur a classé chaque article en fonction de thèmes récurrents : emploi et travail, santé, activité physique, activité psychique, activité sociale, citoyenneté, technologie, éducation et formation, holisme. Un article pouvait être classé dans plusieurs catégories. À l'avenir, il y aurait lieu de distinguer, dans les bases anglophones en particulier, les différents courants linguistiques. À titre d'exemple, plusieurs revues de pays d'Europe de l'Est ou d'Espagne sont indexées sur des bases de données anglophones alors que les articles ne sont pas disponibles en anglais ; une autre limite concernant l'attrait de l'anglais fait qu'il est tout à fait possible de trouver des travaux francophones qui sont publiés en priorité voire en exclusivité dans des revues anglophones (ou, plus exactement, anglaises ou américaines). À l'inverse, certains articles identifiés par les bases de données francophones étaient en réalité des traductions d'articles anglophones.

Textes de grandes organisations internationales : Grâce à nos recherches personnelles ainsi qu'aux entretiens de onze experts (liste annexée), nous avons identifié et validé les principaux textes issus de Grandes Organisations Internationales comme l'OCDE, l'OMS ou encore la Commission européenne qui utilisaient explicitement le mot « *active ageing* ». (Ici, le choix de l'anglais s'est justifié en ce qu'il est la langue internationale.) Nous avons appelé ces documents des « textes centraux » (15 au total) tandis que d'autres textes non moins importants pour comprendre le développement international des politiques de vieillissement, mais qui ne contenaient pas explicitement le mot « *active ageing* », ont été classés en « textes de contexte » (9 au total). Les listes de ces textes figurent en annexe. Chaque texte central a été analysé de manière systématique grâce à N-Vivo. Ce programme a permis d'analyser le contenu sémantique des documents ; il a également permis d'identifier les occurrences de 63 mots racines (ou expressions) que nous pensions trouver *a priori* dans les textes sur le vieillissement actif (*employment, pension, older people, citizenship*, etc.) ou que nous avons identifié *a posteriori*, à la lecture des documents (*family, exclusion, empower-, community*, etc.). Nous avons ainsi pu identifier le positionnement de chacun des 15 rapports vis-à-vis des mots-racine. Les classements ont été pondérés en fonction de la taille des textes (exprimée par le nombre d'occurrence pour 10.000 signes). Au final, cette méthode a permis d'isoler des ensembles homogènes de mots fortement usités pour chaque organisation internationale. Le programme N-Vivo a ainsi permis de « rendre visibles » des logiques sémantiques propres des organisations avec des accentuations mais aussi des silences sur certains registres lexicaux. Ainsi, sur la citoyenneté les termes « *social participation* » et « *civil society* » n'ont jamais été utilisés par la Commission européenne entre 1999 et 2006 et qu'une seule fois par l'OCDE (« *social participation* », en 1998). Grâce à cette technique, nous avons construit quatre ensembles sémantiques en fonction des organisations internationales sur la base des mots les plus souvent cités en rang 1 et en rang 2 (voir la figure 1 en fin de texte).

- 9 Par recoupement, nous avons pu dresser une chronologie assez précise des temps de production scientifique et institutionnel de la notion. Nos résultats de recherche exposent la manière dont s'est peu à peu construit le vieillissement actif au plan international à la jonction de la recherche et des grandes organisations internationales. Après avoir exposé les enjeux théoriques de cette étude sur le référentiel de vieillissement actif, nous présentons l'analyse des jeux d'acteur tant du côté des grandes organisations internationales que de celui des acteurs de la société civile. La lecture interactionniste, pluraliste et instrumentale développée

ici sur le développement du référentiel conduit à une meilleure compréhension de la manière dont sa polysémie induit aussi une polyphonie dans l'espace international de définition des cadres d'analyse et d'action publique.

Enjeux théoriques de la construction d'un référentiel

- 10 L'approche cognitive des politiques publiques a connu un certain succès en France autour des travaux de Muller (2000 ; 2006) et de Jobert (1992) même si selon Radaelli (2000) la dimension cognitive des politiques publiques est davantage une redécouverte qu'une véritable nouveauté. Chez Jobert, le référentiel comprend trois dimensions, cognitive, normative et instrumentale (Jobert, 1992). De son côté, Muller estime que « le référentiel d'une politique publique est constitué d'un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme politique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs. Il s'agit à la fois d'un processus cognitif permettant de comprendre le réel en limitant sa complexité et d'un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel » (Muller, 2006, 63).
- 11 Parallèlement à ces approches cognitives, les perspectives néo-institutionnalistes (Hall et Taylor, 1997), et en particulier le néo-institutionnalisme sociologique de Powell et DiMaggio (1991), ont irrigué nombre de recherches. Dans le domaine des fins de carrière, le travail de Guillemard (2010) identifie une variété de « cultures des âges » dans différents modèles d'État-providence. À l'instar de Guillemard, les chercheurs de ce courant intègrent institution et culture en définissant les institutions « de façon beaucoup plus globale que les chercheurs en science politique, de façon à inclure non seulement les règles, procédures ou normes formelles, mais aussi les systèmes de symboles, les schémas cognitifs et les modèles moraux qui fournissent les 'cadres de signification' guidant l'action humaine » (Hall et Taylor, 1997, 482). Notre recherche s'inscrit dans cette double lecture du référentiel comme véhicule institutionnel et aiguillon des politiques publiques mais aussi, dans un double détente, comme référent existentiel ayant vocation à produire un modèle au nom de valeur et d'une culture de l'individu en société dans un parcours de vie. Et c'est précisément parce que le vieillissement actif induit la production de modèles d'avancée en âge que nous avons choisi de nous intéresser aux populations auxquelles ces injonctions sont destinées en nous concentrant plus particulièrement sur les acteurs de la société civile qui représentent ces populations. Nous retrouvons ici Thoenig qui propose de dépasser l'analyse de la politique publique pour lui préférer celle de l'action publique, cette dernière s'intéressant « aux phénomènes de co-construction du traitement de problèmes publics à la fois par les autorités gouvernementales et par des acteurs non gouvernementaux » (Thoenig, 1998, 295). Sans déflorer notre sujet, nous allons tenter de situer les acteurs de la société civile dans la myriade d'acteurs internationaux qui façonne le référentiel de vieillissement actif.
- 12 L'intérêt de l'ouverture de la focale de recherche à la multitude d'acteurs impliqués dans le développement des référentiels – au-delà des seuls fonctionnaires centraux et nationaux – est indéniable. Dans le domaine du vieillissement, plusieurs travaux ont d'ailleurs démontré l'intérêt de l'observation du rôle des organisations de retraités et plus largement des acteurs de la société civile intervenant pour la défense des personnes âgées dans les processus décisionnels publics tant dans le contexte d'échéances électorales qu'au long des mandatures. Mais jusqu'alors le rôle des organisations de la société civile

intervenant dans le domaine du vieillissement a essentiellement été saisi à partir des échelons nationaux ou infranationaux (Lambelet, 2010 ; Powel et al 1996 ; Pratt, 1976 ; 1993). Une perspective comparée a néanmoins pris forme à partir d'une réflexion sur la capacité des organisations de retraités à faire valoir une expertise profane et à développer une expertise scientifique face à l'expertise d'État dans la construction des cadres d'analyse sur le vieillissement (Béland, Viriot Durandal, 2003 ; Viriot Durandal, 2003). Dès lors, nous nous intéressons ici aux interactions de multiples niveaux entre ces acteurs ; de la sorte, on retrouve cette perspective dans l'approche d'Orianne (2010) qui, à la suite d'autres (Cantelli et Genard, 2007) et comme nous le proposons ici pour la sphère internationale, a défendu l'idée d'une « sociologie pragmatique de l'action publique » qui, si elle n'est pas sans lien avec une série de travaux antérieurs suivant l'action de l'État en train de se faire (Padioleau, 1982 ; Jobert et Muller, 1987), possède un projet heuristique dépassant le « modèle des trois I » (Palier et Surel, 2005) à partir de la mise en évidence d'un quatrième « I », celui des « interactions ».

13 L'intérêt de cet article est donc de s'appuyer sur les approches cognitives de l'action publique mais en leur donnant deux dimensions ou accents qui renvoient à deux questions de recherche précises.

14 La première consiste à recourir à une cartographie la plus fine possible de l'ensemble des documents qui, au niveau international, ont abordé la notion de vieillissement actif depuis un certain nombre d'années et d'y situer la contribution des différents protagonistes. Ce choix doit permettre d'objectiver et d'ancrer les dimensions cognitives du vieillissement actif et, le cas échéant, de pointer les différences sémantiques en circulation. Les entretiens des experts, dont certains furent à la base même de certaines approches du vieillissement actif, permettent d'articuler les contenus des textes étudiés avec le contexte de production. Ici, la question qui se pose est de savoir si, à travers l'affirmation d'un référentiel comme le vieillissement actif, nous assistons à une forme de globalisation des modes de pensée de l'action publique en matière de vieillissement grâce au développement d'un cadre d'analyse présumé univoque et à sa propagation à large échelle par des vecteurs supra nationaux ? Nous serons néanmoins fondés à interroger l'idée même du monolithisme du cadre international en observant précisément si les différentes organisations qui ont promu le vieillissement actif partagent la même représentation de la notion. Est-il possible de postuler qu'elles défendent le même discours dans le temps ou, au contraire, d'identifier des points de divergences et des moments charnières de transition dans leur positionnement ? Ici encore, la perspective temporelle longitudinale doit permettre une compréhension plus fine de la notion.

15 La seconde dimension consiste à ne pas s'arrêter aux experts institutionnels des grandes organisations internationales. Au contraire, nous chercherons à saisir la manière dont les aînés, à travers la voix de leurs représentants, occupent aussi le terrain définitionnel, et comment ces acteurs de la société civile prennent place dans le concert des experts internationaux. Bref, comment s'aménagent progressivement des perméabilités entre les parties prenantes (*stake holders*) ? Comment les experts des institutions internationales qui s'appuient sur des études et des données pour rendre compte de l'expérience de l'avancée en âge prennent-ils part à un processus plus ou moins inclusifs vis-à-vis des « porte-parole » des populations ciblées par leur expertise (Callon, 1986) ?

16 En ouvrant ainsi les perspectives de recherche à une gamme d'acteurs de l'action publique de plus en plus large, comme nous y invite Thoenig (1998), il s'agit aussi de nous intéresser à la constitution des bénéficiaires de cette action en acteur collectif. Nous retrouvons ici un intérêt pour l'approche néo-pluraliste développée par certains travaux sur l'existence de groupe d'intérêt sociaux et les

diverses formes de lobbying qu'ils exercent sur les décideurs publics dans le domaine du vieillissement (Viriot Durandal, 2003). Il y a en effet un intérêt à mettre le pouvoir des individus et de leurs groupes sur leur propre trajectoire au centre de l'analyse à l'instar d'autres travaux sur l'*empowerment* et l'action publique (Cantelli, 2007).

Comment appréhender la production d'un référentiel ? La lente fabrique du vieillissement actif

- 17 Pour observer l'évolution de la notion de vieillissement actif, nous avons exploré les productions scientifiques (analyse de bases de données)⁶ et celles issues des organisations internationales, y compris celles de la société civiles. Ces données sont recontextualisées dans l'agenda des principaux événements internationaux qui ont scandé son expansion.
- 18 Le récit que livre Walker sur le vieillissement actif comme dépassement des notions de *productive ageing* et de *successful ageing* (Walker, 2002) se comprend dans sa position de chercheur⁷ à la fois scientifique et promoteur de cadre d'analyse à l'occasion des consultations de l'Union européenne sur le vieillissement. C'est précisément cette double position qui nous amène à tenter de produire un regard externe par une investigation rétrospective à la fois documentée et séquencée sur le processus de production de la notion. Ainsi, nous verrons qu'historiquement le terme apparaît d'abord dans la littérature scientifique mais que, rapidement, la notion coulisse entre le savoir gérontologique (légitimité scientifique) et des enjeux politiques internationaux (légitimité politique).

Une genèse hors des grandes organisations internationales

- 19 Ainsi, la première apparition de l'« active ageing » intervient bien plus tôt que ne le pensait Walker et la plupart des experts interrogés durant notre recherche. C'est en effet dans le journal allemand *Zfa. Zeitschrift Für Alternsforschung* (Revue de recherche sur le vieillissement) que sont publiés dès 1977 trois articles avec une référence, traduite, à l'« active ageing ». On y trouve deux textes d'Eitner et Eitner et un de Gulbin et Haschke. Les auteurs utilisent le terme de vieillissement actif mais l'intègrent à une approche à la fois positiviste et hygiéniste de la promotion des modes de vie plus conformes à ce que l'épidémiologie connaît des facteurs susceptibles de prolonger l'existence en bonne santé. Eitner emploie le terme de géro-psycho-hygiène qu'il développe à partir d'une approche capacitaire du maintien et du développement des capacités psychiques au cours du vieillissement et jusqu'à des âges avancés. Pour cet auteur, la géro-psycho-hygiène a pour finalité de concourir au développement et à la préservation des capacités physiques et psychiques. En ce sens, les relations actives à l'environnement sont considérées comme des éléments potentiels de stimulation sur lesquelles se fondent l'approche et la légitimation du vieillissement actif. Paradoxalement, c'est donc en voulant développer une approche de l'activité comme vecteur instrumental de longévité en santé qu'il introduit le terme de vieillissement actif. La conception essentiellement d'inspiration médicale et épidémiologique infirme l'idée souvent répandue selon

laquelle le vieillissement actif serait d'abord une production institutionnelle en faveur de l'emploi.

20 Il faut attendre une dizaine d'années pour voir apparaître le premier article qui développe véritablement une approche sociale du vieillissement actif. Fruit de réflexions dans la foulée de la première assemblée mondiale de l'Organisation des Nations Unies (ONU) sur le vieillissement de Vienne (1982), cet article est rédigé par Charlotte Nusberg qui, à l'époque, n'est autre que la secrétaire de la Fédération Internationale sur le Vieillissement (*International Federation on Aging*)⁸ et se trouve en poste dans le plus grand lobby américain de retraités, l'*American Association of Retired Persons* (AARP). Mais le terme « active ageing » n'est mobilisé que dans le résumé. Après l'interview conduite avec C. Nusberg, il ressort en outre que le résumé provient de l'éditeur. Même si l'article ne porte pas spécifiquement sur la notion en elle-même, il révèle malgré tout un certain appréhension à la thématique dans le secteur gérontologique.

21 En définitive, ce n'est qu'au début des années 1990 que paraît le premier article visant explicitement à décrire et clarifier l'« active ageing » comme concept. Il s'agit ici d'une découverte majeure de nos travaux : le concept du vieillissement actif n'a donc pas été initialement produit en Europe comme le pensent la majorité des experts, mais en Inde ! Signe potentiellement avant-coureur des nouveaux centres de gravité internationaux, c'est Victor D'Souza qui rédige en 1993 pour l'*Indian Journal of Social Work*, l'article *The concept of Active aging*. Si la portée théorique de cette première tentative de conceptualisation est assez faible et peu documentée, l'auteur tente néanmoins de donner une définition assez claire de la notion. Selon D'Souza, le vieillissement actif « a vocation à réaliser des objectifs en faveur des personnes âgées tels que la sécurité économique, atteindre un objectif dans sa vie et lui donner du sens ou s'intégrer dans son environnement local et dans la société⁹ » (D'Souza, 1993, 340, notre traduction). L'activité y est appréhendée comme un moyen de prévenir les formes d'exclusion économique (accès à l'emploi, droit à pension) et sociale dans la société mais aussi dans la sphère familiale où elle est censée permettre de conserver et entretenir des liens sociaux. Si l'auteur prend soin de se positionner par rapports aux courants théoriques dominants (théories du désengagement et de l'activité), il recourt pour cela à un appareillage bibliographique des plus sommaires, l'article ne comptant que cinq références dont deux relatives au premier sommet mondial de l'ONU (Vienne, 1982) et trois références académiques inspirées des approches psychosociales de Bengtson (1973). Malgré tout, nous retrouvons, comme chez Nusberg, des liens forts entre acteurs académiques et institutionnels.

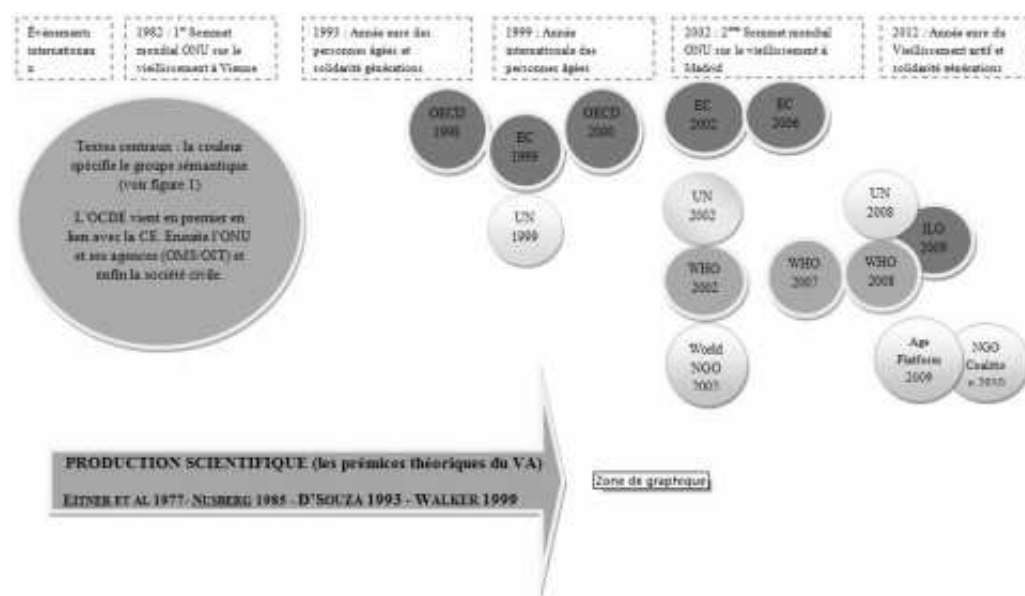
22 Quelques années plus tard, c'est Walker qui formulera plus substantiellement sur le plan théorique le concept en lien avec les échanges scientifiques fortement encouragés par les DG5 et DG12 de la Commission européenne (Walker, 1999). Son approche du vieillissement tient compte des niveaux de ressources et situe leur transformation dans la perspective temporelle du cycle de vie. L'intérêt de sa vision du vieillissement actif réside précisément dans le fait qu'elle exclut la réductibilité de l'activité au travail et intègre d'autres formes d'occupations sociales, familiales ou citoyennes. Le vieillissement actif transcende la barrière du moment rupteur de la retraite et invite à considérer l'activité sur le cycle de vie, quels que soient les niveaux de ressources ou le rapport au marché du travail. Ainsi, chez Walker, l'ambition de la notion qui coulisse le long de l'échelle des âges se révèle très élevée : elle veut dépasser les constructions sociales sur lesquelles se fondent non seulement les représentations de l'âge mais aussi les découpages institutionnels et les axes d'intervention des politiques publiques sectorialisées.

L'intervention des grandes organisations

internationales : de l'interprétation d'une notion à la promotion d'un référentiel international d'action publique

- 23 En mobilisant le vieillissement actif au cours de l'Année internationale des personnes âgées de 1999, Walker allie, dans son travail d'élaboration, à la fois l'héritage scientifique de son parcours universitaire et une volonté de participer à la production institutionnelle d'un cadre d'analyse et d'action pour l'UE. Le temps de la genèse et des premiers développements de la notion s'est en définitive achevé un an plus tôt, dès 1998, avec la parution du rapport de l'OCDE *sur Maintaining Prosperity in an Ageing Society* qui mobilise pour la première fois de manière répétée la notion de vieillissement actif dans un rapport officiel d'une grande institution internationale. Un premier constat s'impose donc : la notion de vieillissement actif n'est pas une production institutionnelle. Elle est portée par la communauté scientifique et le secteur gérontologique mais il existe une certaine porosité entre ces sphères qui va s'amplifier jusqu'à transformer la notion plutôt confidentielle initialement en référentiel de politique publique dont les effets ne manqueront pas d'influencer à leur tour la production scientifique. À partir de ce point, nous allons parcourir douze années (1999-2011) de production du vieillissement actif par les rapports d'organisations internationales dans le contexte des événements internationaux sur le vieillissement (1982-2012), mis ci-dessous graphiquement en rapport avec les douze premières années (1977-1999) des prémices théoriques du vieillissement actif.

Graphique 1 : Schéma de la production et de la diffusion internationale du vieillissement actif



Une scène internationale à la fois convergente, mouvante et concurrentielle : le G7, l'OCDE et l'Europe

- 24 Historiquement, c'est en juin 1997 que le terme de vieillissement actif est officiellement mentionné pour la première fois (Walker, 1999) à l'occasion du sommet du G7 de Denver¹⁰. Celui-ci vise un changement dans l'approche du vieillissement qui rompt avec une vision de l'avancée en âge comme dépendance.
- 25 Dès cet instant, deux approches du vieillissement actif se polarisent. L'une est

centrée sur le travail rémunéré et la seconde développe une approche plus large, holistique, ne limitant pas l'activité à l'emploi. Ces deux pôles sont au cœur des rapports entre l'OCDE et la Commission européenne, la première tentant de recycler le terme de *productive ageing* (Bass et al, 1993) dans une perspective large (OCDE, 1998) avant de revenir à une vision réduite (OCDE, 2006), la seconde voyant dans l'approche de Walker (1999) l'inspiration pour une vision originellement élargie du vieillissement actif (EC, 1999). Ainsi, c'est bien l'OCDE – et non pas l'UE – qui produit la première un rapport dans lequel le vieillissement actif apparaît de manière non négligeable (22 fois) et dans une conception large, déjà basée sur le cycle de vie (OCDE, 1998).

26 Si en 1998 on constate une définition ouverte de la notion, elle s'accompagne pourtant d'une tendance à la traduire de manière importante en mesures centrées sur l'emploi ou la retraite. Cette contradiction sera aplanie dès 2000 lorsque l'OCDE décide d'abandonner le terme en raison de sa trop grande ouverture, de « son champ beaucoup trop vaste [qui] en fait une notion ingérable comme thème de suivi et de partage d'expériences au niveau international » (OCDE, 2000, 134). Effectivement, dans sa synthèse des politiques de vieillissement dans vingt et un pays, le terme disparaît et l'OCDE résume son projet : Vivre et travailler plus longtemps (OCDE, 2006), message encore plus explicite en anglais : *Live longer, work longer*. L'OCDE se rapproche donc de la notion de *productive ageing* en se focalisant sur le travail rémunéré et rejoint une interprétation laboro-centrée du vieillissement actif.

27 Le cheminement de la notion au sein de l'UE, est assez similaire. Le premier document de la Commission en 1999 étend le vieillissement actif à une perspective large sur les cycles de vie à l'instar de l'approche impulsée par Walker, et n'est donc pas centré exclusivement sur le travail rémunéré. Mais les documents qui suivent en 2002 et 2006 ont abandonné cette perspective et ont intégré la notion comme simple incitation à la prolongation des carrières dans la logique de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (Jolivet, 2002).

28 Étonnamment, l'OCDE gagna une certaine audience à la fin des années 1990 alors même que l'UE avait d'autant plus de légitimité à le faire que son engagement historique sur la thématique s'était affirmée dès l'Année européenne des personnes âgées et la solidarité entre les générations de 1993. La stratégie de l'Union consista à rapprocher le pôle réflexif constitué essentiellement d'experts issus du monde académique et institutionnel et la sphère de décision publique à travers les responsables des Directions Générales de la Commission européenne et leurs équipes. Ainsi, la DG5 impulsa la création d'un Observatoire européen du vieillissement et des personnes âgées au début des années 1990 dont les diagnostics sur les impacts sociaux, économiques et politiques du vieillissement des populations européennes ont progressivement contribué à la construction de cadres d'analyses partagés au niveau européen (Alber et al, 1991 ; 1993).

29 Afin d'ouvrir largement le débat et d'échapper à la critique ordinaire sur l'hermétisme de la bureaucratie européenne et du gouvernement des experts de Bruxelles, l'UE a également mis en place différents événements afin de sensibiliser l'opinion et faire participer officiellement les représentants des populations et de la société civile. Elle alla même jusqu'à créer et convoquer un parlement des seniors à deux reprises. Expériences sans moyens durables ni lendemain. L'UE manifesta aussi le souci d'ouvrir largement et ostensiblement son conseil d'orientation de l'Année européenne des personnes âgées et de la solidarité entre les générations de 1993. Rétrospectivement, Alan Walker qui, avec Anne-Marie Guillemard notamment, a animé l'Observatoire, estime que cette année fut la première affirmation à ce niveau de l'élément clé que représentait le nouveau discours sur le vieillissement actif et participatif¹ (Walker, 2009, 81). La fin des années 1990 et le début 2000 marquent donc une période de forte intensité dans

la construction des cadres d'analyse sur le vieillissement avec la production de nombreux travaux et rapports officiels. La suite des années 2000 sera plus calme au niveau de l'OCDE et de la Commission. Avant d'en venir à la remontée en puissance du discours européen sur le sujet, en lien avec la société civile au début de la décennie 2010 il convient de déplacer la focale vers l'ONU. En son sein, l'agence spécialisée sur la santé, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), va prendre le relais et jouer un rôle moteur dès la fin des années 1990 et encore davantage dans les années 2000.

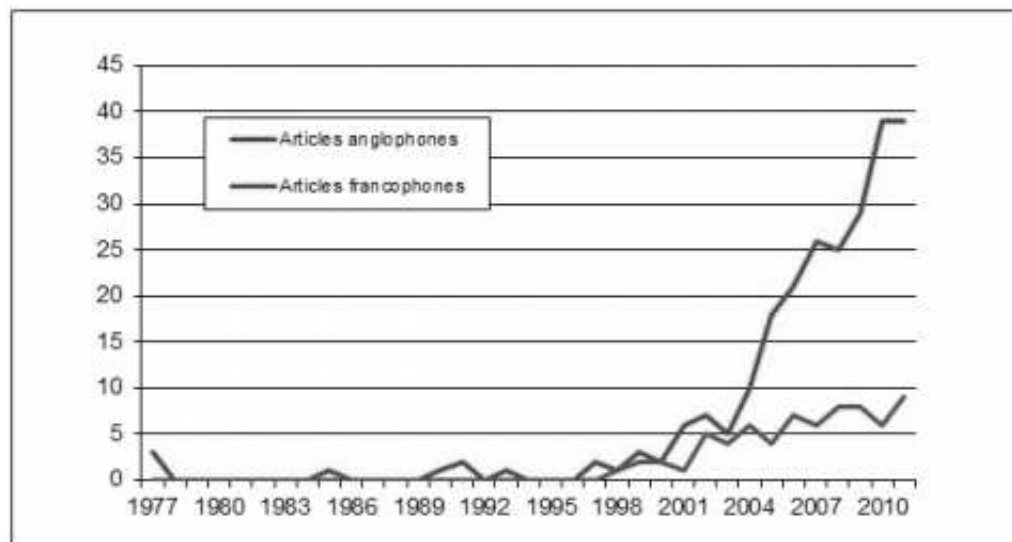
L'ONU : Du pouvoir de convocation à la dissémination d'un référentiel

- 30 À travers sept rapports en moins de dix ans (de 1999 à 2008), l'ONU et ses organes spécialisés ont instillé le concept au niveau international grâce à leurs interconnexions avec les réseaux d'experts, de décideurs publics et les grandes ONG internationales. Si les moyens financiers sont faibles, l'ONU et en son sein l'OMS disposent d'une portée symbolique et d'un « pouvoir de convocation » (Entretien Expert OMS 1) qui permettent de rassembler dans le temps et l'espace des acteurs ayant à la fois une légitimité scientifique, politique, sociale et institutionnelle.
- 31 Le lancement d'années internationales ou de sommets mondiaux, souvent raillés et critiqués pour leur faible portée concrète sur le plan politique, peut jouer, par contre, un rôle effectif de catalyseur dans la construction des référentiels à de multiples niveaux.
- 32 Le promoteur de l'*active ageing* à l'OMS explique ainsi comment son organisation a démultiplié les vecteurs de diffusion du référentiel en utilisant la perspective de l'Année internationale des personnes âgées de 1999 : « L'OMS a utilisé l'Année internationale pour parler de vieillissement actif (...) L'opportunité de rassembler les idées s'est faite lorsqu'en 1997 nous avons appris que l'ONU avait validé l'année internationale pour 1999¹² » (Entretien Expert OMS 1). Il voit un avantage stratégique à se situer dans les circuits institutionnels de l'ONU pour anticiper les événements planétaires et être prêts à y jouer un rôle. Dès 1997, il met en place une stratégie visant à faire reconnaître la notion au sein même de son organisation en imposant l'*active ageing* comme titre pour un numéro de la revue de l'OMS et alors même que dès la couverture est tournée, il n'est en définitive question que de ... *Healthy ageing* ! Le tour de force témoigne des rapports qui se jouent à l'interne de l'OMS pour opérer à travers un glissement sémantique, un véritable tournant stratégique, visant à déclinier l'approche holistique de la santé de l'OMS – par l'activité avec l'avancée en âge – dans le domaine du vieillissement en promouvant une approche par l'écosystème.
- 33 L'OMS va par la suite démultiplier les forces de l'ONU dans le débat sur le référentiel de vieillissement actif à l'occasion du sommet sur le vieillissement à Madrid en 2002 et de son rapport *Active ageing. A policy framework* publié la même année qui a largement relayé la notion. Le nombre d'occurrences sur le vieillissement actif dans ce document est le plus important des 15 rapports répertoriés sur le sujet. Comme le montre notre graphique 1 (ci-dessus), notre séquençage met en évidence une conjonction inédite dans la concomitance des productions de rapports internationaux sur le vieillissement actif durant cette même année du 2^{ème} Sommet mondial sur le vieillissement de l'ONU avec un alignement temporel de quatre protagonistes de la scène internationale (ONU, Union européenne, OMS, Coalition d'ONG). Dans une perspective longitudinale, notre graphique 1 met donc clairement en relief la marque du passage de la notion de vieillissement actif au statut de référentiel institutionnel porté par les grandes

institutions internationales et dont les dimensions, cognitive, normative et instrumentale qu'évoque Jobert sont clairement affichées ; tout autant d'ailleurs que le caractère prescriptif de ces mêmes documents officiels sensés guider l'action publique à l'instar de ce que souligne Muller dans son approche des référentiels.

- 34 Mais l'un des résultats les plus inattendus de l'analyse de cette période charnière réside dans les effets qu'elle produit sur la production d'articles sur le vieillissement actif dans la littérature scientifique. On peut observer ici clairement l'interaction entre les espaces de production scientifiques et institutionnels du vieillissement actif. Ainsi, à partir de 2002, le nombre d'articles scientifiques sur l'*active ageing* va croître de manière quasi exponentielle notamment dans la littérature anglophone.

Graphique 2 : Nombre d'articles sur le vieillissement actif dans les bases de données Anglophones et Francophones, 1977-2011

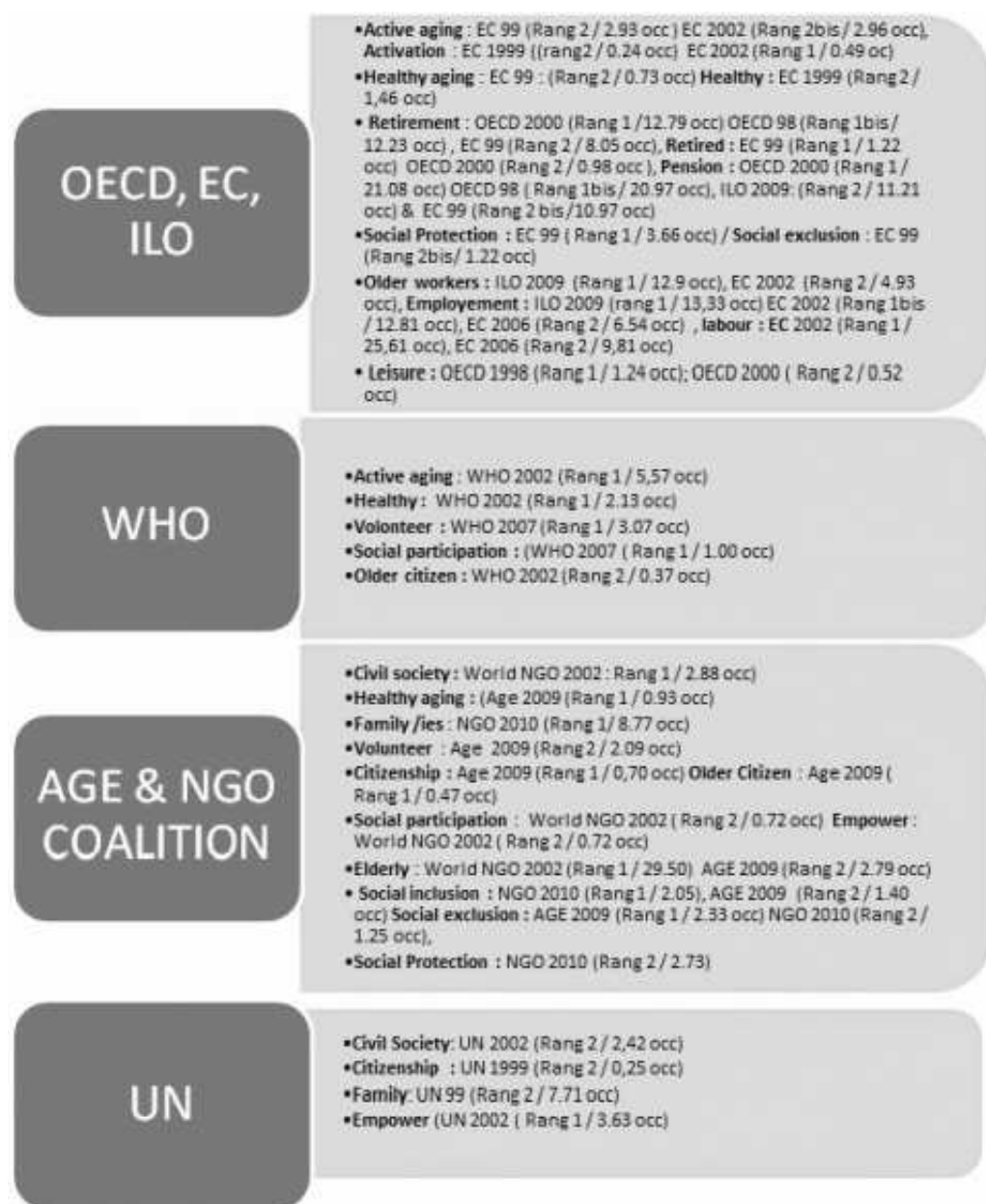


- 35 Le pouvoir de convocation internationale des trois légitimités scientifiques, politiques et sociales (à travers les acteurs de la société civile) donne à l'ONU et à ses organes spécialisés (OMS, BIT) une surface internationale inégalée dans la propagation des cadres d'analyse dont l'influence n'agit pas seulement sur les cadres politiques et sur la communauté épistémique des hauts fonctionnaires internationaux mais aussi, par capillarité, sur la production d'articles scientifiques ou d'articles à destination du secteur gérontologique.
- 36 Lorsqu'on complète le séquençage des textes et des événements et le recensement des productions scientifiques, le dernier point saillant qui apparaît révèle l'émergence, à partir de 2002, d'une alliance durable entre l'ONU et l'OMS pour conduire une alternative à l'interprétation laboro-centrée de l'OCDE et de l'UE. L'ONU et l'OMS défendent en effet une approche holistique intégrant à la santé, la citoyenneté, l'emploi et la retraite.
- 37 C'est la convergence d'intérêts qui explique le succès de la notion avec une forme d'alliance objective entre trois catégories d'acteurs (ONU, OMS et acteurs de la société civile) qui dès 2002 partagent une grille de lecture large du vieillissement actif et la font progresser dans différents compartiments du jeu institutionnel en prenant appui les uns sur les autres.

Les acteurs de la société civile : pour une lecture interactionniste, pluraliste et instrumentale du développement du référentiel

- 38 Jusqu'ici, la genèse de la notion et le cycle de vie du référentiel indiquent la domination d'acteurs scientifiques et institutionnels issus des grandes organisations internationales. La trajectoire du sommet à la base (*top down*) dans l'élaboration du référentiel s'affirme avec le rôle initial des rapports de l'OCDE et de l'UE dans un premier temps, puis avec la puissance de dissémination internationale de l'ONU et l'OMS (Moulaert et Viriot Durandal, 2013). Les experts et décideurs qui interviennent dans le développement du référentiel ont cela de commun qu'ils ne sont ni élus dans le cadre d'un processus politique ni représentatifs des groupes sociaux auxquels s'applique le référentiel. Ce qui plaiderait en faveur de l'idée d'une forme bureaucratique et relativement autonome de production des cadres d'analyse.
- 39 Jusqu'en 2002, les acteurs de la société civile sont très peu impliqués dans les débats sur le vieillissement actif. Leur positionnement peut être qualifié de réactif plutôt que proactif sur le plan international. En Europe, la coalition menée par Age Platform¹³ émerge toute juste grâce à l'impulsion, notamment financière, de l'Union Européenne. Le premier rapport sur le vieillissement actif issu de cette organisation n'intervient qu'onze ans après celui de l'OCDE, dix ans après celui de l'Union. Ce décrochage du temps de la production des acteurs de la société civile par rapport à celui des grands organismes internationaux apparaît de manière patente dans le graphique 1 et met en évidence le retard indéniable des acteurs de la société civile dans le débat sur le vieillissement actif.
- 40 Mais le séquençage dans le temps de l'activité des différents acteurs, doublé des entretiens avec les protagonistes permet de mieux observer le lent développement du travail d'influence qu'ils entreprennent.
- 41 L'analyse de contenu des rapports complète également très utilement la compréhension du jeu des acteurs ; leur positionnement stratégique nous a conduit à relativiser notre lecture initialement très dichotomique opposant d'un côté la production institutionnelle des grandes organisations internationales et de l'autre celle des acteurs de la société civile. La compréhension en profondeur de l'interprétation du référentiel amène à dresser une réalité relativement plus complexe de ce qui pourrait être conçu de prime abord comme une opposition mécanique. Car le jeu des acteurs laisse aussi libre cours à des systèmes d'alliance dans l'interprétation du référentiel où les acteurs de la société civile, *a priori* plutôt faibles, ne sont pas neutres pour autant et bénéficient parfois de proximité d'intérêts que met bien en évidence le voisinage sémantique qui émerge de l'analyse de contenu. En effet, sur la base d'un traitement raisonné par N'Vivo de notre corpus des quinze rapports, quatre groupes sémantiques apparaissent qui regroupent les mots-clefs les plus cités (en rang 1 et en rang 2). Ces entités cohérentes du point de vue de leur patrimoine sémantique commun nous amènent à mieux cerner les décroissements possibles.

Figure 1 : Groupes sémantiques du vieillissement actif



42 Le premier type de discours regroupant l'OCDE (texte de 2000 essentiellement), la Commission européenne et le BIT, sont principalement centrés sur les systèmes de protection sociale et l'emploi. Le « vieillissement actif » et l'« activation » sont des éléments importants du discours dès lors qu'ils se rattachent à ces thématiques. Les locuteurs se focalisent sur les registres liés aux politiques publiques et au système de protection sociale avec les substantifs relatifs à la « retraite », « pré-retraite », « pension ». Émergent également les termes « retraité » et « santé », notamment lorsqu'elle induit des conséquences sur les capacités productives ou la sécurité sociale. L'emploi est le second axe fort de cette catégorie de locuteurs avec des scores élevés sur « travailleurs âgés », « emploi » et « travail ». Le terme « loisir » qui semble échapper à ce bloc homogène, renvoie en fait au système de protection sociale dès lors qu'il aménage un temps social non travaillé. Ce premier bloc centre le débat sur les institutions (architecture des politiques publiques) et s'intéresse principalement aux grands axes des politiques sectorielles (retraite, santé). Initialement assez relié aux autres, ce groupe s'isolera après le rapport de 1999 de la Commission. En effet, les termes « vieillissement en santé », ou « exclusion sociale » qui le rapprochaient des acteurs de la société civile sont en totalité liés au rapport de 1999 qui présentait une interprétation ouverte du vieillissement actif au-delà de l'emploi. Cloisonné dans une lecture très sectorielle, ce groupe ne partage aucun mot

commun avec l'ONU et ses intersections avec l'OMS sont elles aussi fortement liées au rapport de 1999.

43 Le second type de discours est porté par l'OMS. Fort logiquement, la thématique de la santé apparaît en première position (2,13 occurrences), mais contrairement à ce que l'on aurait pu attendre, l'organisation ne pointe pas dans les deux premières places du « vieillissement en santé ». Il apparaît que l'OMS marque ainsi clairement son passage à une approche environnementale du vieillissement en mobilisant fortement le « vieillissement actif » (premier rang : 5,57 occurrences) qui passe devant la Commission européenne dans le nombre d'occurrences. Ce discours éloigné des terminologies sanitaires s'étaye par les première et seconde places sur les mots clés décrivant l'approche large du vieillissement actif avec les mots « participation sociale », « bénévole » ou « citoyens âgés » qui démontrent ainsi combien l'activité hors de l'emploi est au cœur de l'approche de l'Organisation de Genève.

44 Le troisième groupe rassemble un type de discours à la fois très proche et complémentaire de celui de l'OMS. Il est formulé par des acteurs de la société civile qui, dans leurs textes, partagent nettement les préoccupations de l'OMS comme en attestent trois termes où ils la talonnent (« bénévolat », « participation sociale » et « citoyens âgés »). Les coalitions d'ONG complètent ce registre par celui de « citoyenneté », « société civile » et « *empower* » démontrant ainsi leur ancrage dans une approche participative des processus décisionnels et du vieillissement actif. L'approche développée est clairement située dans l'espace politique et revendicatif et la défense d'un projet de société à travers le prisme dichotomique de l'« inclusion » versus l'« exclusion sociale ». L'espace politique et social sur lequel les ONG entendent peser, renvoie aussi aux systèmes qui le charpentent et notamment à la « protection sociale » pour laquelle les ONG prennent le second rang derrière la Commission européenne. Ce monde sémantique a une double caractéristique qui repose sur : a) des figures incarnées à travers la mobilisation des registres de figures des vieilles personnes et de leur environnement proche : le « vieux/ânés » (« *elderly* »), les « familles », les bénévoles (« *volunteer* ») et les « citoyens âgés » ; b) des figures politiques du collectif corrélativement déjà présentes à travers les deux dernières figures précédentes du bénévole et du citoyen, mais complétées par des notions rattachant le vieillissement à la décision politique et à l'engagement social, par les termes « citoyenneté », « société civile » et « participation sociale ».

45 Le quatrième pôle est représenté par l'ONU qui développe une approche à la fois ouverte et collective proche des acteurs de la société civile. Elle se situe sur le registre politique des droits et de leur implémentation avec « citoyenneté » et « *empower* » mais soutient aussi des formes de participation ou d'engagement en tant qu'acteur de la « société civile », sans oublier les figures incarnées lorsque le document se réfère à la « famille ». Sur l'ensemble des substantifs où l'ONU se hisse dans les premiers rangs (« famille(s), société civile, citoyenneté et *empower* »), on constate qu'elle partage systématiquement son registre avec les acteurs de la société civile au point de se superposer. Cette connivence lexicale forte est assez révélatrice des imprégnations réciproques de ces deux acteurs et de la manière dont l'ONU a ouvert ses tribunes et ses forums aux acteurs de la société civile.

46 L'approche dynamique du référentiel que nous développons ici dans le suivi des différentes séquences de développement du vieillissement actif démontre combien l'interprétation du référentiel est en soi un objet de lutte et de transformation dans le temps ; avec des mouvements de contraction et de centration sur l'emploi (OCDE, UE, BIT) et de diffraction par des approches plus larges voire ouvertement holistiques (ONU, OMS, ONG). Le repérage de ces perméabilités entre institutions et également avec les acteurs de la société civile

est particulièrement ressorti à l'analyse des entretiens avec les experts.

47 Ainsi, à la fin des années 1990 l'approche large du vieillissement actif, chère aux grandes ONG au sein de l'UE, avait été rendue possible non pas par leur action – du fait de leur faiblesse dans le débat à l'époque – mais par des rapports serrés entre l'institution (ici, la Commission représentée par son expert) et le milieu académique. L'expert européen, avant d'être engagé, avait d'ailleurs travaillé comme chercheur dans une université de son pays natal. Ensemble, avec l'expert universitaire 2, ils ont partagé un cadre d'analyse commun et se sont mutuellement épaulés : « Quand j'ai été impliqué par la DG 5 avec X [haut fonctionnaire de la DG, ndlr] dans les années 98-99, X et moi partagions complètement la même vision de l'*active ageing*. Alors il m'a mis en avant comme *keynote speaker* pour préparer le texte de cadrage pour poser les grandes lignes, cela rend compte de la nature de la construction des politiques à la Commission européenne¹⁴ » (Entretien Expert universitaire 2). Pour autant, l'ouverture du débat ne marqua pas la mise en œuvre pratique par la Commission d'une approche large vieillissement actif ; bien au contraire. Cette dernière, réduira en effet le référentiel à l'incitation au prolongement des carrières et à l'emploi durant plus d'une décennie, jusqu'à ce que ces deux mêmes experts soient à nouveau sollicités par l'Union européenne pour la mise en place de l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations de 2012. Cette fois, l'alliance s'est élargie avec les représentants de la société civile via Age Platform ; le rôle de cette dernière apparaissant plus nettement au point que sa directrice estime qu'« il n'y aurait pas eu l'Année européenne 2012 si la société civile ne s'était pas mobilisée. Ce ne serait pas à l'ordre du jour ou ce serait présenté autrement et cela se focaliserait uniquement sur l'emploi et la réforme des systèmes de protection sociale et la prise en charge de la dépendance. Ils n'iraient pas plus loin. Donc ce ne serait pas l'approche positive du vieillissement actif » (Entretien Expert Age Platform).

48 Au terme de ce périple traversant les organisations et les stratégies des acteurs, il apparaît que les représentants de la société civile comme Age Platform ont bénéficié en interne des convergences avec le travail de certains experts issus des cercles académiques et institutionnels.

49 La création de l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations en 2012 par la Commission européenne apparaît à la fois comme un moment paroxystique dans la mobilisation de ce référentiel à l'échelon européen et comme un excellent révélateur du positionnement des ONG dans ce processus.

50 L'une des conclusions de nos entretiens avec les différentes catégories d'acteurs impliqués dans le développement du référentiel de vieillissement actif démontre que les acteurs de la société civile dont la mobilisation est plutôt nouvelle par rapport aux acteurs institutionnels historiques tels que l'OCDE, l'UE, l'ONU ou l'OMS situent leur action dans une continuité à la fois conceptuelle et institutionnelle dont ils tentent de capitaliser l'héritage dans une sorte de phénomène de rattrapage. L'un des épisodes relevés ici renvoie à l'instrumentalisation des événements internationaux disposant d'une légitimité politique et scientifique forte dans la construction d'une stratégie d'influence : Age Platform instrumentalise ainsi la Conférence internationale de Madrid à rebours, dix ans après, pour mobiliser les partenaires européens et l'OMS autour du vieillissement actif. La directrice d'Age Platform explique ainsi l'importance de la portée symbolique de Madrid + 10 sur la décision de lancer en 2012 l'Année européenne consacrée au vieillissement actif : « On a expliqué pourquoi il fallait placer cette année en 2012. À cause des dix ans du plan d'action de Madrid et la stratégie de mise en œuvre du plan mondial pour l'Europe à Berlin, qui a une dimension européenne puisque l'UE a son rôle à jouer. (...) Ils ont tous signé

allègrement ce plan d'action à Madrid et à Berlin mais ils n'ont pas fait le lien » (Interview Expert Age Platform). La mobilisation des fenêtres d'opportunité symbolique fait donc partie de l'outillage des acteurs de la société civile qui représentent les retraités et personnes âgées au niveau européen.

51 Mais au-delà de la manipulation de l'agenda symbolique, ils mettent également en place autour du vieillissement actif une stratégie d'implémentation politique de leur approche large de la notion. L'une de ces stratégies consiste à peser sur la structuration même du travail de l'institution. L'un des experts en charge du vieillissement actif pour la Commission explique par exemple comment son unité a été rebaptisée : « Le 1^{er} janvier 2011, l'unité *Pensions et services sociaux* a fusionné avec *Vieillissement actif* et nous sommes maintenant *Vieillissement actif, pensions, santé et service social* » (Entretien Expert EC). Le décloisonnement structurel et organisationnel, encouragé notamment par Age Platform au nom d'une approche large du vieillissement actif, intervient au niveau de l'affichage mais aussi de la structuration du travail de l'administration européenne. Commentant la tenue de la conférence du 4 juin 2012 sur le vieillissement actif à Bruxelles, la représentante d'Age Platform estime que « ça c'est trois ans de lobby d'AGE au sein de la Commission pour leur faire comprendre [qu'il faut déssegmenter, ndlr]. Parce que l'année 2012 c'est la DG Emploi, affaires sociales ; l'EIP [*European Innovation Partnership on active and healthy aging*, soit une des productions institutionnelle de l'Année européenne 2012], c'est la Santé ; et les Technologies avec *Connecting Europe* c'est chapeauté par la DG Recherche. Pour arriver à leur faire comprendre qu'ils doivent travailler ensemble pour atteindre le même objectif, ça a pris du temps. Maintenant la connexion est faite » (Entretien Expert Age Platform).

52 Age a donc mobilisé le référentiel de vieillissement actif comme un cadre d'analyse et un vecteur pour l'action. Ses moyens restent néanmoins limités et particulièrement dépendants des ressources que lui octroie la Commission européenne. En outre le discours de la plateforme européenne s'inscrit plutôt dans un accompagnement du discours dominant que dans une rupture. Ainsi, par exemple Age Platform fait assez peu preuve de distance critique par rapport à l'injonction au vieillissement actif notamment sur les populations âgées les plus éloignée de l'activité. En s'insérant dans une communauté épistémique avec les experts des grandes instances internationales, l'organisation mobilise peu dans son approche du vieillissement actif, les apports de la gérontologie critique autour de la normativité du modèle.

Conclusion

53 L'analyse de la construction du référentiel de vieillissement actif et de la place qu'y occupent les acteurs de la société civile représentant les aînés amène au final à de nombreuses pistes de réflexions.

54 Le « modèle des trois I » (institutions, intérêts, idées) dans l'approche cognitive de l'action publique (Palier et Sured, 2005), est pertinent dans l'analyse de l'objet « vieillissement actif » en tant que nouveau référentiel d'action publique en matière de « politique du vieillissement ». Mais sans doute n'est-il pas assez complet lorsqu'il s'agit de développer une lecture attentive des intérêts des acteurs qui produisent le référentiel... et le font circuler. D'où un souci particulier, dans notre travail pour la mise en garde de Bezes vis-à-vis de certaines approches cognitives et néo-institutionnalistes qui tendraient à éluder de la focale de recherche les acteurs des processus de circulation des normes (Bezes, 2000). Il faut aussi mentionner ici les apports de Sabatier et Schlager qui soulignent à juste titre qu'« il est nécessaire de développer un travail empirique systématique sur la

question de savoir quels sont les acteurs qui croient en un référentiel (...) et comment ils coordonnent leurs activités pour le transposer dans l'action publique » (Sabatier et Schlager, 2000, 224).

55 L'étude du jeu des acteurs étayé par des entretiens ciblés, l'analyse de contenu des rapports produits par les protagonistes, sans oublier l'observation parallèle de la production scientifique conduisent indéniablement à une meilleure compréhension de l'élaboration et des évolutions des fondements de l'action publique internationale.

56 L'observation de ces développements met en évidence les jeux d'acteurs, les convergences et les confrontations d'intérêt mais aussi les instrumentalisations croisées par des protagonistes qui utilisent la polysémie et la malléabilité des concepts pour mettre à profit des référentiels dans le sens le plus conforme à leur propre système d'interprétation. Le jeu des acteurs est d'autant plus complexe à interpréter que non seulement le référentiel est polysémique mais aussi que son interprétation est susceptible de varier au sein d'une même institution dans le temps. Ainsi, l'étude attentive des positions de l'OCDE et de l'UE démontre une évolution dans l'approche du terme avec un rétrécissement très rapide de ces deux institutions passant d'une approche large de type quasiment holistique à une conception laboro-centrée réduite à l'allongement de la durée d'activité au travail.

57 Au-delà nous avons montré combien la place de la société civile était incertaine et relativement tardive dans le développement du vieillissement actif. Mais ses représentants bénéficient également d'alliés au sein même des grandes institutions internationales dont les ressources en termes de légitimité (politique, scientifique, sociale) pèsent dans les développements des référentiels sans qu'on puisse réellement distinguer leurs effets de ceux des organisations de la société civile sur les cadres de l'action politique.

Bibliographie

Alber, J., Guillemard, A.-M., Walker, A., 1991. Social and Economic Policies and Older People. European Commission, DG 5, Brussels.

Alber, J., Guillemard, A.-M., Walker, A., 1993. Older People in Europe: Social and Economic Policies. European Commission, DG 5, Brussels.

Baltes, P. B., Baltes, M. M., 1990. *Successful aging: perspectives from the behavioral sciences*. Cambridge University Press, Cambridge.

Barbier, J.-C., 2004. Une « européanisation » des politiques de l'emploi ? Réflexions d'étape à propos de la stratégie coordonnée pour l'emploi. *Travail et Emploi* 100 (Octobre), p 11-26.

Bass, S. A., Caro, F. G., Chen, Y.-P., 1993. *Achieving a productive aging society*. Auburn House, Westport.

Béland, D., Viriot Durandal, J.-P., 2003. L'expertise comme pouvoir : le cas des organisations de retraités face aux politiques publiques en France et aux États-Unis. *Lien social et politiques* 50 (Automne), p 105-123.

Bengtson, V. L., 1973. *The Social Psychology of Aging*. The Bobbs-Merrill Company, New York.

Bezes, P., 2000. Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997). *Revue française de science politique* 50 (2), p 307-332.

Boudiny, K., 2013. 'Active ageing': from empty rhetoric to effective policy tool. *Ageing and Society* 33 (6), August, p. 1077-1098.

Bowling, A., 2009. Perceptions of active ageing in Britain: divergences between minority ethnic and whole population samples. *Age and Ageing* 38 (6), p 703-710.

Callon, M., 1986. Éléments pour une sociologie de la traduction. *L'année sociologique* 36, p 169-208.

- Cantelli, F., 2007. *L'État à tâtons. Pragmatique de l'action publique face au sida*. Peter Lang, coll. Action publique vol. 2, Bruxelles.
- Cantelli, F., Genard, J.-L., 2007. *Action publique et subjectivité*. LGDJ, Droit et société vol. 46, Paris.
- Clarke, A., Warren, L., 2007. Hopes, fears and expectations about the future: what do older people's stories tell us about active ageing? *Ageing and Society* 27, p 465-488.
- D'Souza, V., 1993. The Concept of Active Aging. *Indian Journal of Social Work* 54 (3), p 333-344.
- Guillemard, A.-M., 2010. *Les défis du vieillissement. Age, emploi, retraite. Perspectives internationales*. Armand Colin, Paris.
- Hall, P., Taylor, R., 1997. La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique* 47 (3-4), p 469-496.
- Holstein, M., Minkler, M., 2003. Self, society, and the 'new gerontology' *Gerontologist* 43, p 787-796.
- Jobert, B., 1992. Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. *Revue française de science politique* 42 (2), p 219-234.
- Jobert, B., Muller, P., 1987. *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*. Puf, Paris.
- Jolivet, A., 2002. La politique européenne en faveur du vieillissement actif. *Retraite et société* 36, p 140-157.
- Katz, S., 2000. Busy Bodies: Activity, aging, and the management of everyday life. *Journal of Aging Studies* 14 (2), p 135-152.
- Laliberte Rudman, D., 2006. Shaping the active, autonomous and responsible modern retiree : an analysis of discursive technologies and their links with neo-liberal political rationality. *Ageing and Society* 26, p 181-201.
- Lambelet, A., 2010. Entre logiques organisationnelles et vocation militante : les groupements suisses de défense des retraités en pratiques. Thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Lausanne et Université Paris I- Panthéon Sorbonne.
- Moulaert, T., 2012a. *Gouverner les fins de carrière à distance. Outplacement et vieillissement actif en emploi*, Peter Lang, coll. Action publique vol. 9, Bruxelles.
- Moulaert, T., 2012b. L'outplacement des 45 ans et plus en Belgique, tentative avortée de « gouvernement à distance » des fins de carrière ? *Retraite et société* 64 (1), p 107-131.
- Moulaert, T., Viriot Durandal, J.-P., 2012. Le « vieillissement actif » sur la scène internationale : perspectives méthodologiques pour l'étude d'un référentiel polymorphe. *Les politiques sociales* 72 (1-2), p 10-21.
- 2012.
- Moulaert, T., Viriot Durandal, J.-P. (dir.), 2013. Production et rapport aux normes contemporaines du vieillir. Le vieillissement décliné. *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 44/1, p 1-156.
- Muller, P., 2000. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique* 50 (2), p 189-207.
- Muller, P., 2006. *Les politiques publiques*. Puf, Paris.
- Ney, S., 2005. Active aging policy in Europe: between path dependency and path departure. *Ageing International* 30 (4), p 325-342.
- Orianne, J.-F., 2010. Dialogue social et changement institutionnel. Le cas de la mise en œuvre d'une directive européenne. *Droit et société* 75, p 381-407.
- Padioleau, J.-G., 1982. *L'État au concret*. Puf, Paris.
- Palier, B., Surel, Y., 2005. Les « trois I » et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique* 55 (1), p 7-32.
- Powel, J. L., Williamson, J., Branco, K., 1996. *The senior rights movement, framing the policy debate*. Twayne Publishers, New York.
- Powell, W., DiMaggio, P. (Eds.), 1991. *The new Institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press, Chicago.
- Pratt, H., 1976. *The Gray Lobby*. University of Chicago Press, Chicago.
- Pratt, H., 1993. *Gray Agendas. Interest Groups and Public Pensions in Canada, Britain, and the United States*. University of Michigan Press, Ann Arbor.

Radaelli, C. M., 2000. Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne. *Revue française de science politique* 50 (2), p 255-275.

Rowe, J. W., Kahn, R. L., 1997. Successful Aging. *The Gerontologist* 37 (4), p 433-440.

Sabatier, P. A., Schlager, E., 2000. Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines. *Revue française de science politique* 50 (2), p 209-234.

Thoenig, J.-C., 1998. Politiques publiques et action publique. *Revue internationale de politique comparée* 5 (2), p 295-314.

U.S. Department of Health and Human Services, 1997. *Active Aging: a shift in the paradigm*. Washington.

Vanhercke, B., Verschraegen, G., Reyniers, Ph., Vanderborght, Y., Berghman, J. Gehuchten, Van, P.-P., 2011. Réfléchir l'européanisation des politiques sociales. In: Vanhercke, B. et al (Eds.), *L'Europe en Belgique, la Belgique dans l'Europe : configuration et appropriation des politiques sociales*. Academia Press, Gent, p 205-225.

Viriot Durandal, J.-P., 2003, *Le pouvoir gris : sociologie des groupes de pression de retraités*. Puf, Paris.

Walker, A., 1999. The principles and potential of active ageing, Keynote introductory report. European Commission conference on Active ageing, Bruxelles.

Walker, A., 2002. A strategy for active ageing. *International social security Review* 55 (1), p 121-139.

Walker, A., 2009. Commentary: The Emergence and Application of Active Aging in Europe. *Journal of Aging and Social Policy* 21 (1), p 75-93.

Annexe

Tableau 1 : Liste des textes centraux, par ordre chronologique de publication

Organisation	Année	Titre du document
OECD	1998	Maintaining Prosperity in an Ageing Society
EC	1999	Towards a Europe for all ages
UN	1999	United Nations Principles for Older Persons
OECD	2000	Reforms for an ageing society
EC	2002	Increasing labour force participation and promoting active ageing
WHO	2002	Active ageing. A policy framework
WORLD NGO	2002	The development and rights of the elderly
UN	2002	Madrid International Plan of Action on Ageing
EC	2006	Demographic future of Europe – from challenge to opportunity
WHO	2007	Global Age-friendly cities : a guide
WHO	2008	Older Persons in Emergencies: An Active ageing Perspective
UN	2008	Guide to the National Implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing
Age Platform	2009	How to promote Ageing Well in Europe: Instruments and tools available to local and regional actors
ILO	2009	Employment and social protection in the new demographic context
NGO Coalition	2010	Intergenerational Solidarity: the way forward. Proposals from the NGO Coalition for a 2012 European Year for Active ageing and Intergenerational Solidarity

Légende : OECD = Organization for Economic Cooperation and Development; EC = European Commission; UN = United Nations ; WHO = World Health Organization ; ILO = International Labor Organization, NGO = Non-Governmental Organizations.

Tableau 2 : Liste des textes de contexte, par ordre chronologique de publication

--	--	--

Organisation	Année	Titre du document
UN	1982	Vienna International Plan of Action on Ageing
World Bank	1994	Adverting the old age crisis
European Council	2000	Conclusion of the presidency, European Council of Lisbon
Avramov/ Maskova (Council of Europe)	2004	Active ageing in Europe Volume 1
World Bank	2005	Old-Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reform
OECD	2006	Live longer, work longer
EC	2007	Promoting solidarity between the generations
EC - Joint Research Centre and Institute for Prospective Technological Studies	2008	Active Ageing and Independent Living Services: The Role of Information and Communication Technology
EC	2010	Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth

Légende : OECD = Organization for Economic Cooperation and Development; EC = European Commission; UN = United Nations.

Tableau 3 : Experts interviewés

Expert	Discipline de formation (tous PhD sauf mention contraire)	Statut à l'époque de leur implication et actuellement
Expert Universitaire 1	Sociologue	Professeur des Universités d'une grande université parisienne. Co-responsable de l' <i>European Observatory on aging</i> et engagée fortement dans les programmes de recherche européens de type COST et dans les réseaux d'excellence académique. Actuellement Professeur émérite et chercheuse. Active sur la quasi-totalité de la période d'observation.
Expert Universitaire 2	Sociologue et Gériatologue	Professeur des Universités de Gerontology and Social policies en Grande-Bretagne ; ex <i>Director of the European Observatory on aging</i> . Fortement impliqué dans la construction et l'animation des programmes européens de recherche. Actif sur toute la période d'observation.
Expert Commission européenne 1	Sociologue / Économie Politique	DG Emploi - D3: <i>Active Ageing, Pensions, Health Care, Social Services</i> . En poste depuis la fin des années 1990.
Expert OCDE 1	Économiste (sans PhD)	Ex OECD <i>Report Leader</i> pour le rapport de 1998. Quitte l'OCDE en 2001. Actuellement <i>Retired Executive Director, Human Resources and Social Development</i> , Canada.
Expert OCDE 2	Économiste	Expert OCDE de « marché du travail, emploi des seniors ». Travaille depuis 24 ans à l'OCDE et impliquée dans les différents rapports.
Expert OCDE 3	Économiste	Expert sur les politiques sociales et la retraite. Arrivée depuis 5 ans à l'OCDE. Mobilisée pour réactiver la réflexion sur le vieillissement actif.
Expert OCDE 4	Économiste	Expert OCDE à la fin des années 2000, puis Directeur de recherche à l' <i>European Centre for Social Welfare Policy and Research</i> de Vienne, associé à Oxford et depuis juillet 2012 professeur d'université d' <i>International Social Policy</i> en Grande-Bretagne.

Expert OMS 1	Médecin	Responsable du programme sur le vieillissement à l'OMS jusqu'à la fin des années 2000. Actuellement Président de l' <i>International Longevity Centre</i> (Brésil), <i>Senior Policy Advisor to the president on Global Aging</i> à la <i>New York Academy of Medicine</i> et <i>Global Ambassador of HelpAge International</i> . Il exerce 15 mandats différents dans la lignée de ce statut auprès de l'Association Internationale de Gériatrie et Gérontologie, d'une ONG en faveur des droits des aînés et de différents gouvernements ou états au Brésil, en Espagne et en Australie.
Expert OMS 2	BA en religion et PhD en Philosophie	Collègue de l'Expert 1. Actuellement <i>Manager of the Knowledge Department Section, Division of Aging and Seniors</i> au sein de <i>Health Canada</i> (Ministère de la Santé du Canada).
Expert Age Platform	Interprétariat français / anglais (pas PhD)	Directrice de l'association Age Platform depuis 2001.
Expert ONU	Médecin	Responsable <i>UN Focal Point on Ageing</i> jusqu'à la fin des années 2000. Actuellement <i>Senior Advisor</i> à l' <i>European Centre for Social Welfare Policy and Research</i> de Vienne.

Notes

1 Le présent article approfondit les résultats d'une communication présentée au 4^{ème} Congrès de l'Association Française de Sociologie à Grenoble en juillet 2011, et d'un article sur la méthode utilisée pour notre recherche (Moulaert et Viriot Durandal, 2012).

2 En mai 2013, T Moulaert et J.-P. Viriot Durandal ont dirigé le numéro 44/1 de *Recherches Sociologiques et Anthropologiques* sur ce sujet : « Production et rapport aux normes contemporaines du vieillir. Le vieillissement décliné », <http://rsa.revues.org/898>.

3 S'agissant d'une partie de notre corpus de recherche, les références des rapports sont mentionnées en annexe et non pas en bibliographie.

4 Pour une critique de cette notion et de ses limites en termes d'individualisation notamment, voir : Katz, 2000 ou Holstein et Minkler, 2003.

5 Les notions d'eupéanisation et d'internationalisation des politiques publiques en général, et des politiques sociales en particulier, renvoient aux phénomènes de production de cadres d'analyse, de valeurs, de méthodes (*benchmarking*, comparaison internationale, etc.) qui structureraient ensuite les politiques nationales. Pour le cas européen, on se référera par exemple aux travaux de Vanhercke et al (2011) pour les effets en Belgique, ou à ceux de Radaelli (2000) qui présentent les effets que peut provoquer un récit politique (*policy narrative*) particulier dans un pays en termes de ressources et de structure pour les acteurs nationaux. Néanmoins, les effets réels des politiques internationales, notamment européennes, ne semblent pas pour autant aboutir à une homogénéisation des politiques nationales (Barbier, 2004).

6 Pour une version complète de notre méthodologie, voir Moulaert et Viriot Durandal, 2012.

7 Alan Walker est à la fois Professeur de sociologie à l'Université de Sheffield et un expert très sollicité par l'Union européenne.

8 Créée en 1973 avec le soutien de l'*American Association of Retired Persons* (AARP), la plus puissante association américaine de retraités, l'*International Federation on Aging* (IFA) rassemble de grandes ONG de seniors, des organisations professionnelles du secteur gérontologique et des universitaires de plus de 70 pays.

9 « Unlike the activity theory, the activities implied in *Active aging* are aimed at achieving certain objectives on the part of the elderly such as economic security, sense of purpose and meaning in life, and integration in the community and society. »

10 The current paradigm of aging as a « dependent » stage of life, and our attendant social welfare policies, do not match up either with current realities or with likely scenarios for the 21st century. It is an opportune time to consider new definitions of « aging », work, retirement, education and leisure, including rethinking today's chronological benchmarks

for engaging in life's major activities. The Summit could foster a paradigm shift which emphasizes « Active Aging » (US Department of Health and Human Services, 1997).

11 « The European Year of Older People represented the first proclamation at this level of the key elements of the new active and participative discourse on aging. »

12 « WHO used the international year to talk about active aging. (...) The opportunity to put it clearly was in 1997 when we learned that UN had approved an international year dedicated to ageing, in 1999. »

13 Créé en 2001 à Bruxelles, Age Platform est un réseau reconnu et soutenu par l'UE rassemblant à l'échelon européen 165 grandes organisations impliquées dans la défense et l'aide des plus de 50 ans.

14 « When I was involved by DG5, with X, around 1998-1999, he and I both completely agreed on what a comprehensive vision of active ageing should be. So he put me upfront as a keynote speaker, preparing the background paper, laid on the line basically. What that tells you is a lot about the nature of policy making in the European Commission. »

Pour citer cet article

Référence électronique

Jean-Philippe Viriot Durandal et Thibauld Moulaert, « Le « vieillissement actif » comme référentiel international d'action publique : acteurs et contraintes », *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie* [En ligne], 9 | 2014, mis en ligne le 24 février 2014, Consulté le 03 juin 2015. URL : <http://socio-logos.revues.org/2814>

Auteurs

Jean-Philippe Viriot Durandal

Maître de conférences HDR, Université Franche Comté, EA 4569 « Éthique, politique et santé », Université Paris Descartes, viriotdurandal@gmail.com

Thibauld Moulaert

Maître assistant à la Haute École Louvain en Hainaut & collaborateur scientifique à l'Université de Liège et à l'Université catholique de Louvain, thibauld.moulaert@uclouvain.be

Droits d'auteur

Tous droits réservés