

LA SITUATION DES CONSEILS CONSULTATIFS COMMUNAUX DES ÂÎNES

Fruit d'une étroite collaboration entre la Coordination des Associations de Seniors asbl (CAS) et le Panel Démographie familiale de l'ULG, un récent rapport¹ faisait état de la situation des conseils consultatifs des aînés dans les communes wallonnes. Décortiquons ce rapport ensemble et nous verrons que la situation actuelle des conseils consultatifs des aînés n'est pas encore la panacée.

Comment prendre part à la gestion locale ?

De nombreuses procédures mises en place par les communes nous permettent de nous informer et de faire entendre notre point de vue sur la gestion locale.

En effet, en Région wallonne, la démocratie locale est encadrée par le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation. Ce Code prévoit des dispositions relatives aux élections locales et divers outils permettant la participation citoyenne. Trois types d'outils de participation sont mis à notre disposition:

- Les modes impératifs, imposés par la loi, comme les enquêtes publiques, l'accès à l'information et aux documents administratifs, ou la publicité des séances ;
- Les modes volontaires, encadrés par la loi, tels la consultation populaire ou les conseils consultatifs ;
- Les modes libres, laissés à l'appréciation des autorités (échanges d'informations, réunions d'information ou budgets participatifs).

En nous penchant sur l'étude commanditée par la Coordination des Associations de Seniors asbl, c'est aux modes volontaires que l'on prête attention. Avec ce mode volontaire, l'optique est celle de la démocratie participative, quel que soit le niveau de participation, aux niveaux local, régional, fédéral et même européen..

La démocratie participative se caractérise par un ensemble de dispositifs qui visent à assurer une forme de participation des citoyens et des organisations de la société civile dans le processus décisionnel de politiques publiques, soit qu'ils aient pris la parole de leur propre initiative, soit qu'ils aient été sollicités pour le faire. L'idée sous-jacente est la construction d'une réponse collective à une question particulière².

C'est au niveau local que la démocratie participative est la plus vivante, du fait de sa proximité avec les citoyens.

¹ Il est téléchargeable sur le site de la Coordination des Associations de Seniors, <http://www.cas-seniors.be/>

² Fanny Gleize, Annick Decourt, « Démocratie participative en Europe », in *Les cahiers de la Solidarité* n°8, 2007, p.24.

Pourquoi une étude sur les conseils consultatifs des aînés ?

Il s'agissait au travers de ce rapport qui a bénéficié du soutien de la Région wallonne, de la Communauté française et de la Province du Luxembourg de rencontrer plusieurs objectifs:

- établir un répertoire des Conseils consultatifs communaux des aînés (CCCA) ;
- réaliser un état des lieux des pratiques et des modalités d'organisation ;
- réunir des informations concrètes et utiles pour les CCCA existants déjà, et ceux en devenir ;
- alimenter la réflexion en vue d'améliorer le fonctionnement des CCCA ;
- proposer des pistes de travail pertinentes et complémentaires aux interventions déjà mises place.

Origine des conseils consultatifs communaux des aînés

Les conseils consultatifs communaux des aînés ont vu le jour avec la nouvelle loi communale de 1988. Les conseils consultatifs en tant que dispositif citoyen local ont été lancés fin des années 80³, afin de promouvoir la démocratie locale et de rendre les Communes plus proches de leurs citoyens. Ces conseils consultatifs se présentent sous la forme d'espaces de participation volontaire.

À ses débuts, le conseil consultatif est défini comme étant une assemblée de personnes résidant dans la Commune et chargées par le conseil communal de rendre un avis sur une ou plusieurs questions déterminées. Son rôle est un rôle d'éclaireur quant aux délibérations liées à la prise d'une décision politique, sans qu'il y ait d'obligation pour la Commune de prendre en compte cet avis ni même de lui donner une suite quelconque. Un rapport d'activité annuel et un règlement d'ordre d'intérieur doivent être rédigés et présentés au conseil communal.

Plusieurs types de Conseils consultatifs ont été à l'époque mis en place : des conseils des jeunes, des personnes handicapées, en passant par ceux traitant de questions culturelles et d'environnement.

On a vu apparaître alors des Conseils Consultatifs Communaux des Aînés dans plusieurs Communes. Il a fallu attendre 2004⁴ pour que la Région wallonne se prononce par décret sur le rôle, les missions, la composition ainsi que sur le mode de fonctionnement des conseils consultatifs en général.

Une circulaire de 2006, promouvant la mise en place des CCCA et proposant un cadre de référence pour leur bon fonctionnement, est ensuite venue préciser leurs objectifs, leur mandat et leurs responsabilités, sans oublier les modalités d'organisation : la limite d'âge des membres (60 ans minimum) ou la possibilité de faire appel à des personnes ressources par exemple. Cette circulaire a ainsi réduit le flou structurel qui caractérisait les CCCA. Par la suite, la Déclaration de Politique Régionale (2009-2014) de la Région wallonne, qui se donne comme priorité notamment d'assurer une vraie place à nos aînés grâce à l'activation de leur participation citoyenne, a insisté sur la nécessité d'évaluer « *les dispositifs en place, définir les balises garantissant le bon fonctionnement des conseils consultatifs des aînés et permettre leur participation dans les différentes structures communales et paracommunales* »⁵.

³ Art120 bis, Nouvelle loi communale codifiée par l'arrêté royal du 24.06.1988.

⁴ Art. L1122-35, Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, 2004.

⁵ DPR RW 2009-2014, p180.

Méthodologie de l'enquête

Un questionnaire a servi lors des entretiens collectifs au cours de réunions de CCCA. Ce questionnaire fermé se composait d'un total de 24 questions.. Les enquêtes sur base de ce questionnaire ont été réalisées conjointement par le Panel Démographie Familiale et la Coordination des Associations de Seniors (CAS ASBL).

Sur les 253 Communes francophones contactées, 102 ont accepté de recevoir les enquêteurs pour répondre au questionnaire. 19 Communes n'ayant pas de CCCA ont exprimé l'intention d'en créer un. Par contre, 24 Communes ont refusé catégoriquement l'idée même d'une mise en place de CCCA sur leur territoire. Finalement, 100 enquêtes ont pu être réalisées auprès des CCCA qui ont accepté de répondre aux enquêteurs.

Quelles leçons tirées de l'expérience ?

DES CCCA HETEROGENES

Le premier constat dressé dans ce rapport est celui de l'hétérogénéité des CCCA. D'une Commune à l'autre, les activités, compositions et missions varient manifestement, en dépit du cadre proposé par la circulaire de 2006. «L'absence de référentiel spécifique fait en sorte que les CCCA s'improvisent et s'attribuent des orientations » lit-on en page 10 du rapport.

Dans 44% des Communes interrogées, les CCCA ont entrepris une enquête des besoins des seniors. Des thèmes comme la mobilité, la sécurité, les maisons de repos, les retraites et les pensions ont été abordés. Ces enquêtes de besoins questionnent les aînés et tentent d'évaluer les types de demandes auxquelles un CCCA peut répondre dans le cadre de ses missions. C'est grâce à cette initiative que des sous-commissions ont pu être mises en place pour étudier des sujets précis afin de rendre un avis concret et complet au conseil communal. Les résultats de l'enquête des besoins sont relayés au niveau communal et peuvent servir de base pour envisager des projets communaux. Ils sont employés également comme indicateurs orientant l'organisation d'activités et d'initiatives locales.

Quatre ensembles d'activités sont organisées par les CCCA :

1. Celles qui s'apparentent au **récréatif** : excursions, concerts, repas, bals, goûters de seniors. Il s'agit d'une large proportion de CCCA ;
2. Des initiatives qui favorisent les **relations intergénérationnelles** : il s'agit d'activités réunissant les seniors et des jeunes de la Commune. Ce type d'activités est salué par les seniors (en général). Des CCCA organisent des visites en maisons de repos pendant les périodes des fêtes par exemple.
3. Des sous-comités se réunissent pour travailler des thématiques et rédigent des **avis documentés**. Les thématiques peuvent prendre comme point d'appui les résultats de l'enquête des besoins. Néanmoins, elles correspondent parfois à des demandes nouvelles. Pour compléter leur travail et l'appuyer, le CCCA fait appel à l'expertise des aînés et/ou invite des personnes ressources extérieures ;
4. Finalement, des **activités informatives** proches de la vie quotidienne des aînés et répondant à des besoins pratiques. Elles sont animées soit par un membre du CCCA, le personnel communal ou une personne externe mais faisant partie du réseau associatif communal. Citons par exemple les formations pour l'utilisation d'Internet, de logiciels informatiques, de téléphones portables (GSM).

ON EST LOIN DE LA MISSION CONSULTATIVE !

C'est là le deuxième constat du rapport : peu de CCCA mettent en place des activités clairement apparentées à leur mission consultative. On y fait en fait la part belle aux activités récréatives et informatives.

UNE COMPOSITION RENDANT PARFOIS DIFFICILE L'EXPRESSION DE L'OPINION CITOYENNE

Le conseil consultatif des aînés est composé d'un président, d'un secrétaire, éventuellement d'un animateur, d'un trésorier, de personnes ressources et finalement, des seniors membres. La circulaire de 2006 prévoyait de constituer un Conseil composé entre 10 et 15 personnes.

Troisième constat, parmi les CCCA interviewés, 11 CCCA sont composés de plus de 30 membres et 3 CCCA de moins de 10 membres. La majorité des CCCA (60%) possède entre 10 et 20 membres. Favoriser un climat d'échange et d'expression semble relativement difficile dans une grande assemblée constituée de personnes peu habituées à ce type d'intervention citoyenne.

Par ailleurs, sur les 100 CCCA interviewés, 45 ont un président qui remplit également des fonctions au sein de la Commune (comme bourgmestre, comme échevin ou encore comme président de CPAS). On peut raisonnablement craindre alors que celui-ci ne soit confronté à des conflits d'intérêts de par son double mandat, conflits difficiles à gérer.

LE RECRUTEMENT DES MEMBRES, PAS TOUJOURS EVIDENT !

Pour recruter ses membres, chaque CCCA procède selon les critères auxquels il accorde le plus d'importance :

- Le nombre des aînés doit être égal au nombre de Conseillers communaux ;
- Le CCCA fait appel aux représentants des mouvements des aînés ;
- Le CCCA œuvre pour créer un équilibre entre ces derniers et les aînés dits « neutres », c'est-à-dire ne faisant partie d'aucun mouvement ;
- Le CCCA se base sur le volontariat des aînés de sa Commune. Il annonce sa mise en place et attend que des aînés manifestent leur intérêt.

Le recrutement de membres soulève la question de l'attrait qu'un CCCA peut représenter pour un senior, fraîchement retraité ou non, ayant une vie associative active ou pas. Expliquer à un aîné les atouts du CCCA et les opportunités qu'il offre pour améliorer la vie des citoyens de sa Commune n'est pas une tâche aisée. Impliquer les citoyens et les conscientiser quant à leur responsabilité dans la bonne gestion de leur Commune l'est encore moins. Cette difficulté semble moins présente, selon les auteurs de l'étude, parmi les CCCA qui sont davantage centrés sur leur rôle consultatif auprès de la Commune.

ABSENCE DE CLARTE SUR LE ROLE IMPARTI AUX MEMBRES DES CCCA

Du fait de l'absence de cadre clair, les auteurs de l'étude mettent en évidence l'existence de représentations assez contrastées de ce rôle. L'aîné-membre qui perçoit sa fonction comme un apport citoyen constructif à la vie de la commune exige davantage de marge de décision que l'aîné-membre qui se cantonne à un rôle davantage informatif.

LARGE MARGE D'APPRECIATION LAISSEE A LA COMMUNE

La Commune est libre quant à la suite à consacrer aux avis du CCCA. Cette liberté laissée aux communes réduit symboliquement la valeur de la contribution des CCCA en matière de politique communale.

Aucun CCCA ne bénéficie de la possibilité de rendre obligatoire son avis auprès du Conseil communal, contrairement aux Commissions Consultatives d'Aménagement du Territoire.

MODALITES CONCRETES, PAS TOUJOURS DEMOCRATIQUES

Si les CCCA parlent de vote démocratique, les auteurs de l'étude mettent en évidence qu'aucun ne prévoit les cas de désaccord et de conflit entre les membres. De même rien n'est prévu en cas d'absentéisme d'un membre (remplacement par un suppléant, avertissement des membres, remplacement en cas d'absence de longue durée).

Charte de conduite, règlement d'ordre intérieur, recrutement, ... etc. autant de sujets qui posent question et qui illustrent clairement la nécessité de cadre précis axé davantage sur les modalités pratiques d'un CCCA.

L'APPUI FINANCIER DES COMMUNES ET DE LA REGION INDISPENSABLE MAIS INSUFFISANT

Les Communes contribuent de diverses façons à la réalisation des projets du CCCA en faisant en sorte qu'il dispose des moyens matériels et humains nécessaires (locaux, stands de présentation, personnel communal, par exemple). En moyenne, les Communes offrent 2000 € par an aux CCCA. Ce budget couvre les frais de fonctionnement mais est parfois insuffisant. Il devient urgent et nécessaire pour les Communes de disposer de subventions complémentaires afin de leur permettre de continuer à soutenir le projet des CCCA.

Le financement des postes d'animateur communal du CCCA via le mécanisme des points APE Seniors (aides régionales à la promotion de l'emploi) a été véritablement un soutien pour les CCCA or, ce mécanisme n'est pas reconduit dans le cadre du plan Marshall 2.0. C'est une situation que nous déplorons.

Peut mieux faire !

Les constats tirés sont une incitation à se réveiller, à se mobiliser.

A l'approche des élections communales 2012, pourquoi ne pas questionner nos élus locaux sur leur réticence à voir fleurir sur le territoire de l'entité un conseil consultatif des aînés ? Pourquoi ne pas tablez sur la mission consultative initiale du conseil consultatif des aînés et lui faire jouer une fonction de muse inspiratrice vis-à-vis des candidats sur les listes ?

Pourquoi ne pas organiser de débat public où le conseil consultatif des aînés énonce publiquement ses attentes vis-à-vis de la commune au cours de la prochaine législature ?

Communication et publicité sont les maîtres mots d'un processus de démocratie participative réussi. Tâchons aussi de renforcer la communication autour des résultats qui ont déjà pu être engrangés par le conseil consultatif des aînés là où il en existe. Cette communication est nécessaire pour permettre l'évaluation des résultats et poursuivre la mobilisation des acteurs dans un dialogue plus permanent.

Il faut surtout convaincre autour de soi les citoyens qu'ils peuvent être porteurs de projets collectifs, les inviter à abandonner les logiques individuelles au profit de logiques collectives et partenariales. Parfois, il faudra aider les citoyens à développer une estime de soi suffisante pour se considérer comme une valeur positive de la société, capable de lui apporter son avis et de débattre.

Elle participe mais qu'en dit-elle ?

« Elle » a 83 ans, participe à un CCCA et n'a pas lu les résultats de l'enquête. A la question « Pour toi, quels sont les points forts et les points faibles de ton expérience de participation au Conseil des aînés de ta commune », voici ce qu'elle répond :

« En 1994, appel est lancé en vue de la création d'un Conseil des aînés dans ma commune, principalement auprès des associations. En tant que membre de l'ACRF, j'ai répondu présente et j'y suis toujours. Ce que j'avais appris et apprend encore dans le mouvement m'a préparé à vouloir vieillir de manière active et citoyenne dans ma commune.

Aujourd'hui je peux dire que le plus difficile dans les CCCA, c'est quand même d'avoir des membres en dehors des associations. Beaucoup d'aîné-e-s contacté-e-s disent : « vieillir, c'est se reposer ! » Je pense que pour certain-e-s, c'est vrai, ils en ont besoin au début de la retraite, mais si l'inactivité se prolonge année après année, finalement, on bouge de moins en moins et on déprime.

En ce qui concerne les activités, on entend dire que beaucoup veulent du récréatif mais dans notre CCCA, nous avons tenu bon. Nous voulons surtout donner des informations sur la santé et proposer des activités de formation comme la lecture labiale, la gym douce, etc. C'est à partir de ces attentes-là, que nous essayons d'arriver au politique et à la participation citoyenne, mais ce n'est pas facile. Et là, mon expérience à l'ACRF est pour moi un tremplin pour la participation. Actuellement, nous sommes partenaires du plan de cohésion sociale. On va créer un SEL (Système d'échanges local) et nous développons un projet d'activités intergénérationnelles d'une part pour « encadrer » les jeunes mais aussi avec la volonté de découvrir à travers la jeunesse et l'activité partagée, leurs richesses.

Une autre difficulté vient parfois du fait que des élus communaux ne reconnaissent pas aisément et spontanément qu'on devrait avoir une place importante en tant qu'aînés. N'allons-nous pas devenir de plus en plus nombreux ? Je pense qu'il est important que nous puissions faire entendre nos avis et souhaits dans les décisions prises concernant les personnes âgées dans une commune. La reconnaissance de ce que nous pouvons apporter ne se fait pas d'office. Mais avant de revendiquer, je pense qu'il y a d'abord un apprivoisement mutuel à faire, à mettre en place petit à petit. »

Aujourd'hui, « elle » n'attend qu'une chose : prendre connaissance des résultats de l'enquête via notre analyse pour pouvoir les répercuter dans les différents groupes où elle s'investit en tant qu'aînée et auprès de la dizaine de femmes de l'ACRF engagées dans des CCCA aux quatre coins de la Wallonie.

Françoise WARRANT

Pour aller plus loin :

Vade-Mecum de la Démocratie participative à destination des pouvoirs locaux publié par la DG05 du SPW
<http://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/webdav/site/dgpl/shared/Circulaires/Institutions/VDMtexte.pdf>

**L'ACRF souhaite que les informations qu'elle publie
soient diffusées et reproduites ;
n'oubliez pas dans ce cas de mentionner la source.**

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

