

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Promouvoir la solidarité entre les générations»

COM(2007) 244 final

(2008/C 120/16)

Le 20 juin 2007, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Promouvoir la solidarité entre les générations».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 novembre 2007 (rapporteur: **M. JAHIER**).

Lors de sa 440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007 (séance du 13 décembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 106 voix pour, 21 voix contre et 28 abstentions.

1. Avant-propos

1.1 Le principe de la solidarité entre les générations constitue l'une des clefs structurelles du modèle social européen et au vu des conséquences qu'entraînent les déséquilibres démographiques, il exige un engagement renouvelé et de nouvelles solutions qui permettent son renforcement, dans le contexte de nouveaux équilibres financiers nécessaires. Par conséquent, le maintien de ce principe de solidarité entre générations exige, aux différents échelons, une approche active des pouvoirs publics et un rôle de premier plan de tous les différents acteurs sociaux afin de garantir des services sociaux d'intérêt général de qualité destinés aux familles, aux jeunes et à toutes les personnes dans des conditions de dépendance, ainsi que la pérennité des systèmes de retraite et de sécurité sociale.

1.2 Le CESE s'est déjà exprimé récemment sur l'ensemble de ces sujets, et notamment sur la conciliation de la vie professionnelle et familiale, sur la promotion de l'égalité des chances et de l'emploi, avec une attention particulière à l'emploi des femmes, par une série détaillée d'avis ⁽¹⁾ dont les recommandations sont intégralement intégrées et reproposées dans leur totalité dans le présent avis, aussi bien dans la partie analytique que dans celle consacrée aux propositions.

1.3 Bien que la communication de la Commission ait pour titre «Promouvoir la solidarité entre les générations», son contenu se concentre principalement sur la problématique de la famille dans le cadre de la nouvelle Alliance européenne pour les familles, récemment décidée par le Conseil européen. La dynamique que l'on peut observer actuellement au sein de la Communauté représente en effet une relance importante de l'attention et de l'action sur le thème de la famille après une longue interruption et, comme l'affirme la communication de la Commission elle-même, «le premier pas d'une réponse européenne aux défis lancés par le changement démographique». Le présent avis se concentre par conséquent sur ces problématiques.

⁽¹⁾ Voir l'avis du CESE du 16 décembre 2004 sur les «Relations entre générations» (rapporteur: M. BLOCH-LAINÉ), JO C 157 du 28.6.2005; l'avis du CESE du 14 mars 2007 sur «La famille et l'évolution démographique» (rapporteur: M. BUFFETAUT), JO C 161 du 13.7.2007; l'avis du CESE du 14 mars 2007 sur «L'impact économique et budgétaire du vieillissement des populations» (Rapporteur: M^{me} FLORIO), JO C 161 du 13.7.2007; «Le rôle des partenaires sociaux dans la conciliation de la vie professionnelle, de la vie familiale et de la vie privée» (Rapporteur: M. CLEVER), juillet 2007; pour ne citer que les contributions les plus significatives.

1.4 Le Parlement européen a adopté en 1983 une résolution sur la politique familiale européenne, apportant ainsi pour la première fois une visibilité européenne à cette politique et permettant surtout, l'année suivante, l'ouverture d'une ligne budgétaire destinée à promouvoir des activités en faveur des familles.

1.5 La première réunion du Conseil des ministres chargé de la famille a eu lieu en 1989 et a adopté quelques mesures importantes, sur la base des propositions formulées par la Commission européenne. Ainsi, une demande a été présentée à la Commission elle-même en vue de créer un Observatoire européen de la situation sociale, de la démographie et de la famille, l'actuel Observatoire de la démographie et de la situation sociale, ainsi qu'un Groupe de hauts fonctionnaires gouvernementaux chargé des questions familiales. Enfin, la Commission a créé un Groupe interservices consacré à la dimension familiale des différentes politiques communautaires. À cette occasion, le Conseil a décidé également d'institutionnaliser les contacts établis avec les organisations familiales et avec l'Intergroupe «Famille et protection de l'enfance» du Parlement européen.

1.6 En 1994, 1999 et en 2004, le Parlement européen a adopté de nouvelles résolutions, alors qu'un Intergroupe «Famille et protection de l'enfance» avait été créé en 1988.

1.7 La crise qui a touché les lignes budgétaires et leur base juridique en 1998 a malheureusement également mis fin à la ligne budgétaire destinée à l'aide aux familles.

1.8 La communication à l'examen constitue la poursuite de la réflexion menée par la Commission sur le thème de la démographie, qui a été initiée par le Livre vert de 2005 sur les défis démographiques ⁽²⁾, et s'est prolongée par la communication intitulée «L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité» ⁽³⁾. La présente communication s'inscrit du reste

⁽²⁾ COM(2005) 94 final.

⁽³⁾ COM(2006) 571 final sur lequel le Comité a fait part de son point de vue, dans le cadre de l'avis exploratoire demandé par la présidence allemande, avec l'avis du CESE du 14 mars 2007 sur «La famille et l'évolution démographique» (rapporteur: M. BUFFETAUT), JO C 161 du 13.7.2007.

dans une dynamique institutionnelle plus vaste, lancée par la présidence allemande avec les conclusions du Conseil européen de printemps, et qui s'est achevée par les conclusions du Conseil des ministres sur l'Alliance pour les familles du 30 mai 2007, qui ont été reprises une nouvelle fois dans les conclusions du Conseil européen des 21 et 22 juin 2007.

1.9 La présente communication rappelle qu'il existe en Europe trois types principaux d'interventions destinées à aider les familles: la compensation des dépenses encourues directement ou indirectement concernant la famille; les services d'aide aux parents pour la garde et l'éducation des enfants et pour l'assistance aux personnes dépendantes; l'adaptation des horaires, des conditions de travail et d'emploi et de l'organisation en matière d'accès, localement, aux services sociaux d'intérêt général. Ces axes ont connu un développement très hétérogène dans les différents États membres, en fonction des choix politiques et des objectifs mêmes poursuivis par ceux-ci. Bien que la Commission estime difficile de dire quelles sont les politiques les plus efficaces, elle souligne néanmoins que certains États (les pays scandinaves) sont parvenus à trouver un dosage de politiques de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale et en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, susceptibles de favoriser simultanément un taux élevé de fécondité et un taux d'emploi des femmes tout aussi important.

1.10 Bien que les politiques familiales au sens strict relèvent exclusivement de la compétence des États membres, la Commission rappelle que l'Union européenne a toujours tenté, dans son action politique, de tenir compte de la dimension de la famille et de la qualité de vie des membres qui la composent. D'ailleurs, la conciliation de la vie familiale et professionnelle est devenue l'un des fondements des politiques communautaires en matière d'emploi, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

1.11 La communication de la Commission décrit ensuite les caractéristiques de l'Alliance européenne pour les familles, et l'action communautaire destinée à la soutenir. Ont notamment été prévus: un groupe de haut niveau d'experts gouvernementaux chargé des questions démographiques, l'organisation de forums et de réseaux à l'échelon européen, ainsi qu'au niveau national, régional et local, la création auprès de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, d'un Observatoire des bonnes pratiques, et enfin une série de dispositifs de recherche axés notamment sur le septième programme-cadre. La Commission, enfin, a l'intention de mobiliser les ressources des Fonds structurels européens pour soutenir le principe de l'égalité des chances et de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

2. Observations et défis

2.1.1 La question de la solidarité entre les générations est certainement très vaste et complexe et elle s'inscrit dans le contexte plus développé des défis posés par les différentes mutations sociales, économiques et internationales en cours et, parmi ceux-ci, le vieillissement de la population qui aura un effet

considérable sur la vie future des citoyens européens, notamment sur leurs conditions sociales et de travail. La communication de la Commission fait remarquer que la stratégie de Lisbonne offre un cadre pour la modernisation des politiques familiales à travers la promotion de l'égalité des chances, et notamment l'amélioration de la conciliation de la vie professionnelle, de la vie familiale et de la vie privée, qui contribue à la participation des femmes à l'emploi. Cette conciliation est également mise en exergue dans les lignes directrices intégrées pour l'emploi et la croissance, qui préconisent que les politiques de l'emploi s'adaptent aux conditions de la vie familiale selon les âges successifs. La méthode ouverte de coordination dans les domaines de la protection sociale et de l'inclusion sociale accorde une attention particulière à l'amélioration de la situation des enfants pauvres et de leurs familles, à la modernisation des régimes de retraite et à la promotion des soins de longue durée pour les personnes dépendantes.

2.1.2 La rencontre entre les générations qui a lieu et se développe au sein de la famille est devenue une question d'une portée considérable pour l'Europe également. La famille est en effet le lieu privilégié où s'exerce physiologiquement la solidarité de genre et, entre les jeunes et les plus âgés. Les changements sociaux ont conduit à une forte différenciation des structures familiales. Lors de la planification de mesures, il convient de tenir compte des différentes situations familiales, tout en respectant la subsidiarité et les législations nationales (*).

2.1.3 Les rapports les plus récents sur la situation sociodémographique indiquent que le nombre des ménages augmente dans les différents pays mais que celui des membres qui les constituent est en diminution. Parallèlement, la structure des familles subit une mutation beaucoup plus rapide qu'auparavant, en raison de la diminution du nombre des mariages (qui est passé de 8 pour 1 000 habitants dans les années 1960 à 5,1 pour 1 000 habitants en 1999), du relèvement de l'âge auquel on se marie, de l'augmentation des séparations et des divorces, ainsi que de l'augmentation du nombre de personnes vivant seules et de celui des naissances hors mariage. En ce qui concerne cette question, le nombre d'enfants vivant dans une famille monoparentale, au sein de l'UE, a augmenté de 50 % depuis 1983, et à l'heure actuelle 13 % des enfants de l'Union vivent au sein d'une famille avec un seul parent (avec un pic de 25 % en Grande-Bretagne) (†). Un nombre croissant d'enfants vivent au sein de familles recomposées, qui comptent plusieurs grands-parents et fratries de familles précédentes. L'adoption d'enfants issus de pays tiers est en augmentation et les flux migratoires ont fait apparaître de nouvelles cultures familiales.

2.1.4 Le taux de fécondité en Europe se situe actuellement à environ 1,45 enfant par femme et est par conséquent bien inférieur au taux de renouvellement de la population. L'on trouve les niveaux les plus bas dans les pays méditerranéens et dans les pays de l'Est de l'Europe. Le déclin de la natalité est un phénomène quasiment généralisé au sein de l'Union européenne et ce taux a chuté de plus de 45 % des années 1960 à nos jours.

(*) Voir l'avis du CESE du 28.9.2005 sur le «Livres vert sur le droit applicable et la compétence en matière de divorce», rapporteur: M. RETUREAU (JO C 24 du 31.1.2006), où l'on peut lire que «Le Livre vert propose en conséquence (sagement) de ne pas choisir la voie de l'harmonisation du droit substantiel».

(†) Eurostat, La population en Europe en 2005. Bien que le développement de familles monoparentales soit très hétérogène dans les États de l'Union européenne (en Italie, cette tendance est moins répandue, alors qu'elle l'est en Suède), la composition en fonction du genre est presque identique dans tous les pays (avec une nette prépondérance des femmes), à la seule exception de la Suède où 26 % des parents élevant seuls leurs enfants sont des hommes.

2.1.5 Nos sociétés comptent par conséquent de moins en moins de jeunes et d'enfants et un nombre de plus en plus important de retraités et de personnes âgées en général. En 1950, 40 % de la population de l'Europe des 25 avait moins de 25 ans. En 2000, cette tranche d'âge ne représentait plus que 30 % de la population et en 2025 elle passera à 25 %. À l'inverse, en 1950 seule une personne sur 10 avait plus de 65 ans, alors qu'en 2000 ce rapport s'établissait déjà à 1 personne sur 6 et qu'en 2025 l'on s'approchera de 1 sur 4. Ces données sont le signe de mutations profondes de la structure de la consommation, des besoins en logements et en soins, des comportements sociaux et des priorités mêmes des politiques publiques.

2.1.6 Bien sûr aujourd'hui, grâce aux différents modèles de sécurité sociale qui existent en Europe, aux conditions de travail et aux progrès de la médecine, la plupart des personnes âgées peuvent compter sur une durée de vie nettement plus longue et sur un revenu relativement confortable. Néanmoins, de graves problèmes de pauvreté existent, qui concernent au moins 1/6^e des femmes âgées de plus de 65 ans, et de manière générale, environ un quart des personnes âgées qui vivent seules ⁽⁶⁾. Les phénomènes de pauvreté et d'exclusion qui touchent les femmes âgées sont généralement la conséquence d'un parcours professionnel limité ou inexistant. Cette situation devient évidemment plus préoccupante dans le cas des personnes de plus de soixante-dix ans et quatre-vingt ans, car elle crée une charge de plus en plus difficilement supportable pour les familles, dans la mesure où les systèmes de sécurité sociale et de soins de santé ne sont pas en mesure d'offrir des services suffisants.

2.2 D'après l'étude Eurobaromètre ⁽⁷⁾, 97 % des européens considèrent que la famille représente l'un des aspects les plus importants de leur vie, et la placent immédiatement après la santé. Cette opinion positive des Européens apparaît encore plus significative lorsqu'ils sont appelés à donner leur avis pour l'avenir ⁽⁸⁾. L'importance de la famille est évidente lorsqu'on a besoin d'aide: 70 % des personnes interrogées affirment qu'elles s'adressent à leur compagnon, alors que 25 % se tournent vers un autre membre de la famille, notamment en cas de maladie (88 %), de besoin d'un conseil (78 %) ou d'argent (68 %).

2.3 En Europe, les familles résident de plus en plus souvent dans les zones périphériques des grandes villes. Ce modèle, cependant, cache de grandes différences en fonction de la tranche d'âge: les personnes très âgées et les jeunes résident davantage dans les grandes villes, alors que les familles avec enfants et les personnes ayant atteint l'âge de la retraite ont tendance à se déplacer vers des centres de dimension plus modeste. Les différents choix du lieu de résidence, en fonction de la tranche d'âge, tendent à créer de nouvelles difficultés en

⁽⁶⁾ La pauvreté est calculée ici en fonction des niveaux de revenu de chaque État membre; ainsi elle apparaît moins élevée dans certains nouveaux États membres (par exemple, elle n'est que de 6 % en Pologne), alors qu'elle enregistre des pourcentages beaucoup plus élevés dans d'autres pays comme l'Irlande (44 %), la Grèce (33 %), le Portugal (30 %), la Belgique (26 %) ou la Grande-Bretagne (24 %). «La réalité sociale européenne», document de base pour la consultation mise en place par le Bureau des conseillers de politique européenne (BEPA), mars 2007.

⁽⁷⁾ EUROBAROMÈTRE spécial 273, «La réalité sociale européenne», février 2007.

⁽⁸⁾ Voir à ce sujet l'ouvrage intitulé «Valeurs comparées» (*Valori a confronto*) de R. Gubert et G. Pollini, Milan 2006; il s'appuie sur les données issues de la recherche du groupe d'étude du système de valeurs européen (*European values study*) réalisée auprès de 40 000 personnes dans 33 pays européens (aux 27 États membres de l'UE s'ajoutent certains États membres du Conseil de l'Europe) par différentes universités européennes. L'étude intitulée «L'avenir démographique de l'Europe» (*The demographic future of Europe*) réalisée par l'institut Robert Bosch en collaboration avec l'Institut fédéral de recherche démographique en Allemagne, grâce à une enquête auprès de 34.000 citoyens issus de 14 pays européens, confirme le fort attachement des européens à l'institution de la famille.

termes de gestion des services et de cohésion sociale dans les grandes agglomérations; ce phénomène est également accentué par les mouvements migratoires, qui sont en moyenne plus soutenus dans les villes, où l'on demande davantage de main-d'œuvre.

2.4 Pour ce qui a trait à l'âge de la population, le pourcentage de la population européenne âgée de plus de soixante-cinq ans a augmenté pour atteindre 17,2 % en 2005 (UE-15). Les femmes, en raison de leur espérance de vie plus importante, constituent la part la plus significative du groupe en constante augmentation des personnes âgées et, dans l'ensemble des États européens, elles représentent plus de 50 % de la population âgée de plus de 65 ans.

2.5 En ce qui concerne la pauvreté, elle touche environ 72 millions de personnes dans l'UE des 25 (c'est-à-dire 15 % de la population) et 26 millions de personnes sont à la limite de ce seuil de risque ⁽⁹⁾. Parmi ces dernières, environ 12 millions sont des personnes âgées; 9 % de la population de l'UE a vécu au sein d'une famille à revenu faible, deux ans au cours des trois dernières années de sa vie; le risque de pauvreté se concentre essentiellement auprès des familles qui ont davantage d'enfants. Environ 20 % des 94 millions de jeunes âgés de moins de 18 ans en Europe sont exposés au risque de pauvreté; au cours des trois dernières décennies, le taux de pauvreté des enfants a augmenté dans l'ensemble des États de l'Union et il dépasse aujourd'hui celui de la population totale, avec des pics préoccupants pour les familles monoparentales, pour celles qui sont touchées par le chômage de longue durée ou le sous-emploi et enfin pour les familles nombreuses. Les enfants issus de familles pauvres souffrent de privations, sont lourdement désavantagés, sont plus sujets aux problèmes de santé et obtiennent des résultats scolaires insatisfaisants, ce qui entraîne des coûts sociaux, économiques et politiques évidents pour l'avenir. Ce manque d'attention aux droits des enfants peut constituer un terreau fertile pour la délinquance juvénile et pour l'exploitation et le trafic d'enfants.

3. Observations générales

3.1 Malgré ce que nous avons rappelé dans l'avant-propos, les institutions de l'Union européenne ont jusqu'à présent montré de grandes difficultés à considérer la famille comme une structure sociale qui joue un rôle essentiel dans la société contemporaine et qui par conséquent mérite de faire l'objet d'un intérêt plus marqué de la Communauté.

3.2 Même si l'on peut noter dans le contexte international et européen de nombreuses déclarations officielles — à l'initiative des organismes publics les plus divers — qui attribuent à la famille un rôle essentiel dans la société, dans la réalité, l'Europe ne semble pas avoir intégré jusqu'à présent la famille au rang de ses priorités, qui reposent pour l'essentiel sur deux piliers: d'une

⁽⁹⁾ Calcul effectué sur la base d'un seuil de pauvreté équivalent à 60 % du revenu moyen. La situation sociale de l'Union européenne en 2004 et Eurostat 2003. Voir également le dernier rapport intitulé «La situation sociale dans l'Union européenne 2005-2006», publié au printemps 2007 par la Commission et traitant de l'équilibre entre les générations dans une Europe vieillissante.

part, les forces d'un marché libéralisé et de la concurrence et, de l'autre, l'égalité des chances pour tous les citoyens. La référence à ces deux piliers est évidente par exemple dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et de l'Agenda social 2005-2010.

3.3 D'une manière générale, la Commission européenne aborde le thème de la famille du point de vue de la politique sociale, de l'emploi et de l'égalité des chances⁽¹⁰⁾. Habituellement, dans de nombreux documents qui traitent des questions inhérentes aux jeunes, aux droits des enfants, aux questions de formation, etc., la notion même de famille est néanmoins presque toujours absente et l'approche adoptée est orientée presque exclusivement vers la seule perspective des droits de la personne, ou bien de la personne en tant qu'acteur économique. La personne n'est que rarement considérée dans sa dimension relationnelle, qui la place au premier plan en tant qu'élément constitutif d'une famille et d'un système de relations sociales qui tourne autour d'elle, alors que la famille continue à jouer un rôle majeur en aidant une personne à grandir, en accompagnant son insertion sociale et professionnelle et, très souvent, en prenant en charge également sa maladie et ses éventuelles situations temporaires ou durables d'incapacité et de dépendance. L'offre de services sociaux et de soins proposés par l'administration publique, par le marché privé ou les acteurs sociaux, demeure essentielle, en particulier pour favoriser la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale, pour lutter contre la pauvreté et le chômage des familles ainsi que pour soutenir et aider les familles souffrant de maladies, de toxicomanie, de problèmes liés à l'éducation des enfants et de violence domestique. Ces services ne peuvent, tous seuls, constituer une réponse qui se substituerait aux besoins affectifs et émotionnels de la personne, qu'il s'agisse de la personne prise en charge ou de celle qui s'en occupe⁽¹¹⁾.

3.4 La demande croissante d'attention envers la famille qu'expriment les citoyens européens semble cependant avoir été entendue de manière très positive par la présidence allemande de l'UE, qui a proposé de mettre en place «une grande alliance» entre les institutions afin d'encourager des politiques coordonnées en mesure de compenser la baisse du nombre des naissances et l'augmentation de celui des personnes âgées. Au cours des deux dernières années, l'on a observé en effet une phase de relance qui concerne l'ensemble des institutions communautaires et qui est marquée par une approche plus systématique, stratégique et de prospective et qui a donc un plus grand potentiel.

3.5 Cette évolution se traduit clairement dans les dispositions importantes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne concernant la famille⁽¹²⁾, même s'il aurait été souhaitable que, dans le cadre de la révision des traités de l'Union européenne, l'on insère à l'article 3 consacré aux objectifs de l'Union européenne une référence explicite au «soutien à la vie de la famille».

⁽¹⁰⁾ Les questions concernant la famille sont confiées à la Direction générale «Emploi, affaires sociales, égalité des chances». L'on peut trouver des documents spécifiques sur le site de l'Alliance européenne pour les familles, http://ec.europa.eu/employment_social/families/index_fr.html. Nous pouvons cependant déplorer le fait qu'il n'est pas possible d'avoir accès à l'ensemble des travaux réalisés au cours de la période antérieure à l'an 2000 par l'Observatoire européen de la situation sociale, de la démographie et de la famille créée en 1989, déjà mentionné précédemment, et qui a mené d'importantes activités pendant plus d'une décennie.

⁽¹¹⁾ Susy Giullari et Jane Lewis, «La famille fondée sur le modèle du travailleur adulte, l'égalité entre les femmes et les hommes et les soins» («The adult Worker Model family, Gender equality and care»); politique sociale et développement, Document de programme 19, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, avril 2005.

⁽¹²⁾ Il s'agit des articles art 7; 9; 14; 24-3; 33; 34.

3.6 Le CESE exprime un jugement très positif sur la communication de la Commission, qui prévoit un calendrier opérationnel précis en vue de rendre concret le projet d'Alliance pour les familles. Cette Alliance constitue une plateforme constructive, qui intègre de nombreuses orientations déjà formulées par le CESE et, de manière plus générale, au cours du débat de ces dernières années, afin de répondre aux défis des changements démographiques, de stimuler la coopération et le partenariat entre tous les acteurs concernés, d'aider à trouver de meilleures réponses aux besoins des familles en matière de prise en charge des enfants et des autres personnes dépendantes, et de favoriser une meilleure conciliation entre vie professionnelle, vie familiale et vie privée, y compris par un investissement décisif dans un système de services de qualité destinés aux enfants et aux familles, et elle contribue ainsi à la relance d'une solidarité nouvelle et plus forte entre les générations.

3.7 Cependant, l'on peut déplorer le fait qu'en raison du manque de soutien de certains États membres, il n'ait pas été possible d'appliquer la méthode ouverte de coordination à cette question, ce qui aurait permis de donner un plus grand impact stratégique et structurel à l'Alliance. Le CESE reconnaît cependant que la communication à l'examen offre des bases permettant de développer une plateforme d'ensemble, qui ne compromet nullement la possibilité de développements ultérieurs, s'appuyant sur une coordination plus marquée.

3.8 Il faudra donc veiller à ce que, après l'impulsion décisive apportée par la présidence allemande de l'Union, cette nouvelle orientation de travail ne se retrouve pas marginalisée. Dans le contexte d'une attention nouvelle et toujours plus forte, accordée par les différences organisations européennes aux questions sociales et à celles relatives au bien-être des citoyens, la famille commence à devenir un nouveau centre d'intérêt, de réflexion et d'action. Il conviendrait de renforcer et de développer progressivement ces premières et timides ouvertures, grâce à un programme de travail détaillé qui devrait se terminer par le 3^e Forum démographique européen, prévu en 2010.

3.9 D'une manière plus générale, il y a lieu de reconnaître de manière pragmatique la contribution pratique et substantielle que les familles continuent de garantir à nos sociétés en termes de soins concrets aux personnes à tous les âges de la vie, en tenant compte également tant de leur utilité sociale et économique que de l'éventuelle augmentation de leur coût, auquel la famille ne pourrait faire face, notamment dans le domaine des services sociaux, si elle ne bénéficiait pas d'un soutien adapté et si elle n'était pas encouragée dans le renforcement de son propre rôle.

3.10 Dans cette perspective, les partenaires sociaux jouent déjà aux différents niveaux un rôle important. Dans le cadre de leur premier programme de travail conjoint 2003-2006, les partenaires sociaux européens ont présenté un schéma d'action pour l'égalité des chances avec une référence spécifique à la conciliation de la vie familiale et professionnelle et à toutes les

problématiques connexes. Leur deuxième programme pour la période 2006-2008, enfin, est fondé sur une vaste analyse des principaux défis du marché du travail ⁽¹³⁾. Le CESE incite les partenaires sociaux à poursuivre sur cette voie.

3.11 Il y a également lieu de prendre toujours davantage en compte la dimension structurelle inhérente à la fonction de production et de reproduction du capital social et relationnel, qui est de plus en plus reconnu comme un élément fondateur du bien-être de chaque citoyen et de la société entière. Le temps consacré aux enfants et à la famille est certainement soustrait à la carrière professionnelle, mais c'est également un investissement dans les soins ou dans la formation des personnes et il doit donc être reconnu et valorisé: en réfléchissant à la possibilité d'accompagner les dispositifs déjà en place (transferts, déductions d'impôts, congés parentaux, etc.) d'une quelconque forme de reconnaissance, par des droits en matière de retraite, du temps consacré aux soins aux personnes dépendantes vivant dans une famille ⁽¹⁴⁾, de manière à éviter que la solidarité entre les générations ne crée une dette pour l'avenir (se traduisant par des retraites insuffisantes et un risque plus important de pauvreté) qui pèserait surtout sur les femmes.

3.12 De même, il convient également de tenir compte de la dimension du don gratuit de temps, que l'on peut difficilement comptabiliser et qui par conséquent passe souvent inaperçue mais qui a néanmoins une profonde influence sur la qualité de la vie sociale, aspect qui est de plus en plus recherché et apprécié par la plupart des citoyens.

3.13 Il est donc nécessaire d'exprimer une autre valorisation sociale, explicite et positive, envers cette dimension structurelle et fondatrice des personnes, qui fait naître et crée le lien social, qui aille de pair avec un meilleur développement et une adaptation de toutes les autres conditions relatives à l'environnement et aux services, et qui puisse ainsi permettre de réaliser les attentes des citoyens, de fonder leur propre famille, de pouvoir avoir le nombre d'enfants qu'ils souhaitent et de pouvoir s'occuper sereinement de leurs proches.

4. Observations spécifiques

4.1 La communication de la Commission repère déjà certaines orientations de travail positives et bien structurées dans les intentions exprimées et dans les premières applications (comme par exemple la mise en place d'un Groupe de haut niveau d'experts gouvernementaux sur les questions démographiques). Le CESE est favorable à ces orientations de travail, soutient leur plein développement et souhaite qu'elles fassent en permanence l'objet d'une diffusion appropriée et que l'on communique largement leur état d'avancement, créant ainsi les conditions d'une participation la plus vaste possible à ce processus.

⁽¹³⁾ En juillet 2007, les partenaires sociaux européens ont envoyé une lettre au commissaire Špidla dans laquelle ils font part de leur volonté de clarifier la situation dans l'UE concernant la directive sur le congé pour raisons familiales et la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Les organisations ont institué à cette fin un groupe de travail conjoint qui est chargé de remettre un rapport au sommet social européen de mars 2008.

⁽¹⁴⁾ Voir par exemple les dispositifs prévus en Finlande, où les partenaires sociaux ont négocié une réforme importante du système de retraite en 2003, qui a ensuite été approuvée par le Parlement en 2004 et est entrée en vigueur en 2005. Pour de plus amples informations, voir la version anglaise des pages du site Internet www.tyoelake.fi.

4.2 En ce qui concerne l'implication positive des acteurs locaux et régionaux, qui revêt une importance particulière compte tenu du rôle de plus en plus décisif et central des institutions de ces niveaux dans la prestation de services sociaux et dans la réalisation d'expérimentations efficaces, il semble utile non seulement de favoriser la mise en place de forums régionaux et locaux mais également d'inviter la Commission à jouer un rôle proactif et, d'un commun accord avec les parties concernées, à élaborer et à soutenir un plan détaillé de forums et d'initiatives dans tous les pays de l'Union, afin de garantir une adhésion la plus large possible à ce processus.

4.3 Le CESE appuie la création d'un Observatoire des bonnes pratiques en matière de politiques familiales à l'intérieur de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, et préconise que cette démarche ait lieu dans le cadre d'une consultation étroite des acteurs de la société civile, notamment des associations familiales, à tous les stades du processus, tant pour identifier ces bonnes pratiques, que pour instaurer des occasions utiles de confrontation et de réflexion.

4.4 Il faudra ensuite veiller à ce que le centre d'intérêt principal de cet Observatoire ne se limite pas uniquement aux questions familiales liées à la vie professionnelle, mais que cette structure soit plutôt appelée à établir une identification précise des besoins de la famille et de toutes les générations, ainsi que de l'offre et de l'investissement destinés à protéger et à promouvoir le développement d'une nouvelle solidarité entre les générations. Ainsi, l'on contribuerait à mettre en évidence l'état des infrastructures de la citoyenneté sociale présentes actuellement dans l'Union ⁽¹⁵⁾.

4.5 En matière de recherche, le CESE suggère également d'explorer les axes de travail spécifiques suivants:

- le rôle et l'impact des politiques fiscales (tant en matière de transferts que de déductions et de réductions d'impôt) appliquées par les différents États de l'Union destinées à soutenir ou à pénaliser la vie de la famille, notamment pour ce qui a trait aux enfants (à partir de la naissance, pour les soins et l'éducation) et aux adultes à la charge de chaque cellule familiale, à la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale, à l'emploi des femmes et à une répartition plus équitable des responsabilités familiales entre les femmes et les hommes;

- les politiques et les initiatives destinées aux personnes du troisième âge en activité, compte tenu du fait qu'il s'écoule un laps de temps de plus en plus long entre la période de retraite et des situations de dépendance dues à la maladie ou à l'âge avancé, au développement d'initiatives et d'actions permettant d'intéresser et d'impliquer des personnes âgées dans des activités sociales et culturelles en faveur de leur communauté, phénomène qui renforce la qualité du capital social global,

⁽¹⁵⁾ Voir avis du CESE du 10 décembre 2003 sur la «Révision à mi-parcours de l'agenda pour la politique sociale» (rapporteur: M. JAHIER), JO C 80 du 30.3.2004.

— la perspective du cycle de vie, afin d'étudier la possibilité de substituer à la structure actuelle linéaire de la plupart des parcours de vie ⁽¹⁶⁾ une structure plus mobile et alternée, dans laquelle l'investissement familial, les pauses consacrées aux enfants ou aux autres membres de la famille qui ont besoin de soutien ou à la poursuite de sa formation, ne soient plus considérés comme une chance exceptionnelle, ou bien qu'ils ne soient pas un choix inévitablement pénalisant en termes de carrière, notamment pour les femmes, mais qu'ils deviennent progressivement une condition normale et courante pour la majorité des hommes et des femmes qui y aspirent ⁽¹⁷⁾;

— à cet égard, les recherches devront en même temps tenir compte du fait que l'augmentation considérable du nombre de familles monoparentales évoqué ci-dessus risque de conduire à des vieillesse de solitude sur lesquelles les dépenses contraintes pèseront lourdement et pour lesquelles une structure mobile du cycle de vie pourrait affecter gravement leur niveau de vie. Aussi, il y aura lieu d'étudier quelles mesures devraient être prises afin que le niveau des retraites puisse garantir un niveau de vie décent pour chaque personne, en explorant également la perspective de l'individualisation des pensions entre les membres de la famille;

— les effets et les coûts de la pauvreté infantile pour la société (notamment, le trafic d'enfants et la criminalité contre les enfants); le soutien aux familles confrontées au chômage, à la maladie, à la toxicomanie, à des problèmes de santé mentale, à la violence domestique et à des difficultés en matière d'éducation des enfants; les obstacles, pour les deux sexes, liés à l'indépendance des jeunes et à la fondation d'une famille.

4.6 Il y a par ailleurs deux domaines encore peu explorés et auxquels le CESE considère qu'il serait nécessaire que la Commission accorde une attention plus grande et plus significative, dans le cadre de la présente stratégie:

— les politiques du logement, qui sont encore pour l'essentiel conçues à l'intérieur d'un cycle de vie dans lequel la part consacrée au travail était très largement prépondérante, ce qui ne semble plus correspondre à la réalité actuelle ⁽¹⁸⁾. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne l'habitat social, aussi bien pour ce qui a trait au développement de crèches familiales qu'au droit et à la possibilité concrète donnée à de nombreuses personnes dépendantes de vivre à domicile,

— la situation des personnes handicapées ou très dépendantes,

⁽¹⁶⁾ Un parcours de vie qui prévoit généralement de nos jours une suite très rigoureuse de temps consacrés à la croissance, à la formation, à une insertion difficile et longue dans le monde du travail, avec des conséquences inévitables sur le temps consacré à la famille et à de possibles naissances, et se termine à un âge déjà bien avancé dans lequel la personne est contrainte de faire face à une double charge de soutien des enfants et de soins aux parents âgés qui ne sont plus indépendants.

⁽¹⁷⁾ À cet égard, il faut absolument encourager et élargir les orientations de recherche déjà prévues par la Fondation de Dublin.

⁽¹⁸⁾ Cf. également à ce propos l'avis sur «Le logement et la politique régionale» (rapporteur: M. GRASSO, corapporteuse M^{me} PRUD'HOMME), JO C 161 du 13.7.2007.

qui résident souvent chez elles ou au domicile de leur famille, ce qui représente non seulement un défi pour l'introduction des services et produits susceptibles d'aider ces personnes à vivre de façon indépendante dans leur propre habitation, mais également un défi pour les dynamiques de la solitude des personnes et des familles, dont on s'aperçoit uniquement lorsque surviennent des tragédies sociales.

4.7 La proposition qu'un vaste cartel d'organisations familiales au niveau européen a récemment soumise à nouveau auprès des différentes institutions européennes ⁽¹⁹⁾, a beaucoup de mérite. Elle demande une révision des taux de TVA sur les articles de la première enfance, à commencer par les couches pour bébés. Sur cette question, la Commission a déjà fait part d'un engagement politique spécifique le 19 juillet 2006 visant à soumettre une proposition de révision de la VI^e directive et notamment de l'annexe H de la directive 2006/112/CE, qui énumère les produits et les services pour lesquels les États membres sont autorisés à appliquer éventuellement un taux réduit de TVA qui ne soit pas inférieur à 5 % ⁽²⁰⁾. Ces articles ont un coût qui en moyenne pèse de manière tout à fait considérable sur le budget des familles dans l'Europe entière. Le CESE est favorable à cette proposition, qui pourrait constituer une solution concrète et qui rentre dans les compétences de l'Union européenne afin d'encourager les États membres à accorder aux familles un soutien significatif.

4.8 Il semble enfin utile de rappeler également deux orientations de travail spécifiques.

— La nécessité de mettre en place un *Family mainstreaming* (intégration du thème de la famille) plus précise dans les différentes politiques communautaires, afin de tenir compte systématiquement de l'impact sur les familles de chaque mesure individuelle mise en œuvre, et de la dimension familiale au sein des différents domaines d'action sociale et économique de l'Union. À ce propos, le CESE estime opportun que la Commission relance le Groupe interservices créé en 1989 mais tombé ensuite en désuétude, qui permettrait de coordonner davantage son action en la matière.

— La nécessité de consulter régulièrement les citoyens européens et notamment les associations familiales et les partenaires sociaux, afin de parvenir à une meilleure évaluation continue des mesures prises, une diffusion plus précise et efficace de l'information, en soutenant ce processus soit du point de vue financier qu'à travers la mise en place de procédures et d'instances adaptées. À ce sujet, le CESE pourrait être l'enceinte idéale pour donner une stabilité structurelle à cette mission.

⁽¹⁹⁾ Le 15 mai dernier, à l'occasion de la Journée internationale de la famille, la Confédération Européenne des Familles Nombreuses (ELFAC), et de très nombreuses autres organisations telles que la Confédération des Organisations Familiales dans l'Union Européenne (COFACE) ou d'autres encore, ont lancé un appel aux responsables des institutions ayant pour titre «Le besoin de réduire la TVA sur les objets essentiels à la croissance des enfants». D'autres documents et informations sont disponibles sur le site www.elfac.org.

⁽²⁰⁾ Actuellement, certains États membres appliquent déjà un taux réduit de TVA aux couches pour enfants mais l'on considère qu'une décision plus significative devrait être adoptée, qui couvre l'ensemble des divers produits destinés à la première enfance, des produits alimentaires aux vêtements, qui sont toujours soumis aux taux maximums.

5. Conclusions

5.1 Le thème de la solidarité entre les générations ne devra pas privilégier et par conséquent se limiter à la question démographique, même s'il faut tenir compte de l'importance du défi posé par cette dernière, mais il devra être considéré de plus en plus comme la question prioritaire des prochaines années, dont doivent se saisir les centres horizontaux de responsabilité (institutions, partenaires sociaux, organisations de la société civile, etc.) et verticaux (jeunes, personnes âgées, etc.) dans la mesure où ils sont déterminants pour le développement européen (économique, social et culturel), et pour renouveler le pacte social lui-même sur lequel se fondent nos démocraties.

En effet, les cultures de la solidarité qui ont jusqu'à présent marqué le développement européen ont permis avec le temps l'adoption de solutions tant originales que durables, qui se sont révélées décisives pour le développement humain, social et économique de l'Europe: des systèmes nationaux de protection sociale, au rapport entre les droits et les devoirs sociaux, du

développement des droits du citoyen, au croisement et à la continuité des responsabilités entre les générations au sein de la famille.

5.2 Comme le disait l'écrivain français Antoine de Saint-Exupéry, «pour ce qui est de l'avenir, il ne s'agit pas de le prévoir, mais de le rendre possible». Il faut donc agir afin que se renforce une confiance nouvelle dans l'avenir de tous les citoyens, notamment des familles et surtout des jeunes. Ainsi, ceux-ci ne seront plus contraints d'affronter un environnement social si défavorable, en termes de ressources, de services et de temps, qu'ils se verraient dans l'obligation de repousser trop loin la décision de concrétiser leurs projets familiaux et d'avoir le nombre d'enfants qu'ils souhaitent. Au contraire, ils percevront plutôt la solidité d'une nouvelle alliance solidaire entre les générations et disposeront des moyens qui leur permettent d'y apporter leur contribution et de pouvoir ainsi se mesurer aux défis de notre temps.

Bruxelles, le 13 décembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

L'amendement suivant, qui a recueilli plus du quart des suffrages exprimés, a été repoussé au cours des débats (article 54(3) du règlement intérieur):

Paragraphe 4.3

Modifier comme suit:

«Le CESE appuie la création d'un Observatoire des bonnes pratiques en matière de politiques familiales à l'intérieur de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, et préconise que cette démarche ait lieu dans le cadre d'une consultation étroite des acteurs de la société civile, notamment des associations familiales, à tous les stades du processus. Le CESE appelle la Commission, le Parlement européen et le Conseil à prendre les mesures qui s'imposent pour permettre la mise en place d'un observatoire de la famille dans le cadre de la Fondation de Dublin et à allouer les ressources financières nécessaires à cette fin».

Résultat du vote:

Voix pour: 63 Voix contre: 67 Abstentions: 22
