

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur le tableau de bord de la mise en œuvre de l'agenda pour la politique sociale»

(COM(2002) 89 final)

(2002/C 241/20)

Le 19 février 2002, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 20 juin 2002 (rapporteur: M. Bloch-Laine et corapporteur: M. Koryfidis).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 127 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Préambule

1.1. Lors de l'adoption de l'Agenda social européen, le Parlement et le Conseil avaient marqué l'importance de l'établissement de «tableaux de bord» annuels permettant de suivre les évolutions; et de vérifier les engagements et les contributions des différents acteurs. Un premier «tableau de bord» a été adopté en mars 2001. Un second, rédigé par la Commission en février 2002, l'a été au Sommet de Barcelone, les 14 et 15 mars derniers. Il est positif qu'un processus d'examens périodiques ait été enclenché; tant importe, en pareille matière, la régularité du suivi.

1.2. Le CESE a déjà rendu un avis sur l'Agenda lui-même et il entend bien être associé à l'examen évaluatif prévu en 2003.

1.3. Le Comité, en l'espèce, a voulu éviter deux écueils: l'un eût été de passer sous silence la seconde étape d'un dispositif séquentiel tant souhaité par lui; l'autre eût consisté à exprimer des commentaires à la fois prématurés et répétitifs: la mise en œuvre de l'Agenda n'en est qu'à un stade précoce de son développement; et il eût été inutile de reproduire, en termes presque identiques, sans actualisation, des opinions émises lors de consultations antérieures.

1.4. C'est pourquoi le Comité, qui élaborera un avis plus détaillé et approfondi à la mi-parcours du processus engagé, a établi cette fois un document bref et ciblé qui a pour objet:

- après avoir exposé quelques appréciations (II)
- de formuler quelques recommandations (III).

2. Quelques appréciations

2.1. Tout diagnostic d'étape est un exercice ardu, tant il est malaisé de bien distinguer la part des tendances longues de celle des données relevant du contexte économique immédiat (lesquelles au moment présent, révèlent des signes de tassement). A cet égard, un rappel s'impose: il existe toujours un écart temporel entre un retour à des taux de croissance plus élevés et son impact sur l'emploi. Compte tenu de cet effet de délai, il ne faudrait pas céder à la tentation de mettre en doute l'efficacité des politiques actives d'emploi reprises dans l'Agenda en ce qui concerne les questions d'emploi. Il convient, au contraire, d'en renforcer les orientations et les ressorts.

2.2. Aux yeux du Comité, il eût été souhaitable que le texte sous revue hiérarchisât davantage les indications qu'il contient; et qu'au-delà de l'inventaire qu'il dresse quant aux mesures et décisions prises ou envisagées, il renseignât plus et mieux sur les réalités effectives, sur les changements tangibles constatables. Il importera pour l'exercice d'évaluation à venir en 2003, de disposer, à cet égard, d'informations plus nourries et plus éclairantes pour l'évaluation des répercussions effectives de l'Agenda social sur la structure sociale et économique des États membres de l'UE.

2.3. Cela dit, le texte de la Commission a le mérite incontestable d'être clair et lucide. En effet, il met bien en relief le caractère contrasté du bilan de la période, à savoir, par exemple, que:

- a) Le nombre d'emplois nouveaux créés s'est notablement accru, mais, même s'il est, bien sûr, trop tôt pour savoir si les objectifs intermédiaires de Stockholm et de Lisbonne

seront ou non atteints, on constate que l'on n'a guère avancé sur des questions telles que celle des travailleurs âgés.

- b) Le nombre des emplois nouveaux à plein temps est en hausse; le taux de chômage est en baisse; le nombre d'emplois proposés à des travailleurs peu ou moyennement qualifiés s'est accru; mais des faiblesses structurelles demeurent: écarts de rémunération entre les sexes, niveau de chômage encore très élevé, notamment chez les jeunes, où il est près de deux fois supérieur à la moyenne générale, tandis que les disparités régionales sur le terrain de l'emploi et du chômage restent élevées.
- c) La pauvreté et l'exclusion sociale restent très répandues; elles atteignent des niveaux d'intensité singulièrement différents selon les États membres.

Le texte du «tableau de bord» débouche pertinemment sur un appel à la responsabilité et la détermination de tous les acteurs.

3. Quelques recommandations

3.1. Le CESE n'a pas voulu, à l'occasion de la confection du présent avis, rouvrir, en son sein des débats, soit clos, soit non encore tranchés, sur divers sujets que le «tableau de bord» évoque.

Mais il tient à rappeler qu'il a pris des positions très nettes sur des thèmes tels que:

- les lignes directrices pour l'emploi [Avis sur la «Proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2002», JO C 36 du 8.2.2002; Avis sur la «Proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2001», JO C 14 du 16.1.2001],
- la qualité du travail [Avis sur le thème «Renforcement de la qualité de la politique sociale et de l'emploi», JO C 311 du 7.11.2001],
- les indicateurs sociaux [Avis sur le thème «Les indicateurs sociaux»],
- la santé et la sécurité au travail [Avis sur la «Communication de la Commission — S'adapter aux changements du travail et de la société: une nouvelle stratégie communautaire de santé et de sécurité 2002-2006». Avis sur la

«Proposition de recommandation du Conseil portant sur l'application de la législation sur la santé et la sécurité au travail aux travailleurs indépendants»],

- les pensions et les retraites [Avis sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social — Une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables», JO C 48 du 21.2.2002. «Croissance économique, fiscalité et soutenabilité des systèmes de retraite dans l'UE», JO C 48/89 du 21.2.2002. «Élimination des entraves fiscales transfrontalière des retraites professionnelles», JO C 36/53 du 8.2.2002],
- la gouvernance [«Gouvernance européenne»],
- l'emploi au niveau local [Avis sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Agir au niveau local pour l'emploi — Donner une dimension locale à la stratégie européenne pour l'emploi», JO C 14 du 16.1.2001. Avis sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social et au Comité des régions — Renforcer la dimension locale de la stratégie européenne pour l'emploi», JO C 149 du 21.6.2002],
- les services sociaux non lucratifs d'intérêt général [Avis sur «Les services sociaux privés à buts non lucratifs dans le contexte des services d'intérêt général en Europe», JO C 311 du 7.11.2001],
- les travailleurs âgés [Avis sur «Les travailleurs âgés», JO C 14 du 16.1.2001],
- la jeunesse [Avis sur le «Livre blanc de la Commission européenne: Un nouvel élan pour la jeunesse européenne», JO C 149 du 21.6.2002].

3.2. Le Comité veut, à ce stade, souligner les préoccupations suivantes:

3.2.1. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est désormais une composante essentielle de la politique sociale européenne. Les Plans d'Action Nationaux pour l'Inclusion, remis par les États membres à la Commission en juin 2001, révèlent une vision de la pauvreté qui ne se limite pas à l'indigence monétaire, mais qui prend en compte le cumul et l'enchaînement de difficultés, privations ou précarités, dans les domaines de l'emploi, du logement, de la santé, de l'éducation,

de la culture et de l'accès aux services. Cette reconnaissance du caractère multidimensionnel de la pauvreté est une bonne avancée. Le Comité recommande, néanmoins, la nécessité d'aller plus loin dans cette voie. Il ne suffit pas, pour les États membres, d'énumérer leurs politiques existantes en établissant, comme cela a été fait dans les plans remis en 2001, des catalogues; il conviendrait d'adopter une démarche plus globale et plus prospective, conformément aux objectifs définis à Lisbonne en mars 2002.

À cette fin, il importe de dépasser, plus qu'on ne l'a fait dans la première génération de plans, le seul cadre des mesures relatives au marché du travail. L'emploi, bien évidemment, est une donnée majeure de l'intégration sociale; mais ce n'est pas la seule. La stratégie européenne de lutte contre l'exclusion ne doit pas se réduire à la Stratégie pour l'Emploi, quel que soit le caractère primordial de celle-ci. Ce qu'il faut avoir en «ligne de mire», aussi longue soit-elle, c'est l'accès à l'ensemble des droits fondamentaux.

Le CESE juge bienvenue l'adoption, fin 2001, d'un programme d'action communautaire renforçant la coopération des États membres dans le champ de l'exclusion. Ce programme a été adopté pour la période 2002-2006. L'enveloppe budgétaire qui lui a été allouée est de 75 millions EUR sur cinq ans. Est-ce assez au regard de la dotation du Fonds social européen, instrument financier essentiellement dédié à l'indispensable et primordiale stratégie pour l'emploi? N'y aurait-il pas lieu d'élargir la vocation du FSE au soutien des actions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion?

3.2.2. Le document sous revue peut donner à penser que les «partenaires sociaux» ne participent pas aussi efficacement qu'il le faudrait à la réalisation de l'Agenda social. Sur ce thème, le CESE exprime deux convictions ⁽¹⁾:

- a) Les partenaires sociaux, même si on peut les encourager à être encore plus volontaristes, remplissent leur difficile tâche avec continuité et détermination.
- b) On peut aussi recommander et souhaiter que dans le «dialogue social», la défense des positions et droits acquis, quelles que soient les justifications, de part et d'autre, ne fasse pas passer trop au second rang les détrences et les soucis des plus fragiles et des «sans-droits» les plus démunis. A défaut, il y aurait un déficit grave de solidarité, à la longue, dans l'Union européenne. Il s'agit ici, entre

autres préconisations, de recommander qu'on soit plus attentifs et imaginatifs, dans l'Union européenne, aux questions relatives au droit d'asile et à l'immigration; et qu'on se préoccupe davantage, et à temps, de ce qui adviendra, en matière sociale, de «l'élargissement».

3.2.3. Le Comité ne trouve toujours pas, ou pas assez, dans ce tableau de bord, l'accent qu'il conviendrait de placer sur le rôle assumé au sein de la «société civile organisée» par les «services sociaux privés à buts non lucratifs» concourant à l'intérêt général en Europe. Le CES, dans un de ses avis, a notamment rappelé que l'on n'avait pas pris pleinement la mesure, au sein des instances communautaires, de l'ampleur des actions exercées par ces services; des responsabilités et difficultés qu'ils assument, à leur manière, depuis longtemps et de plus en plus, en matière sanitaire et sociale, dans nombre de pays de l'Union. Il y a là, dans nos tableaux de bord, un déficit d'indicateurs de pilotage. Que le concept et l'expression de «secteur non marchand» ou de «tiers secteur» soient, à ce jour, relativement flous, c'est certain. Mais ce n'est pas une raison pour tarder à y voir plus clair sur des réalités tangibles qu'ils recouvrent et désignent, notamment dans le champ des associations, fondations, coopératives et mutuelles. N'en traiter, ne les évoquer que par quelques références et révérences, vagues et convenues, aux «ONG», ce serait entretenir une lacune, un autre «flou», dans le projet social européen; c'est-à-dire léziner; perdre du temps; tarder à optimiser un précieux potentiel qui est, à la fois, fort et fragile. Il s'agit de mieux reconnaître l'espace qui existe entre le «tout public» et le «tout lucratif».

Pareille approche est nécessaire dans la configuration présente de l'Union. Elle se révélera, de surcroît utile, dans la perspective de son élargissement.

3.2.4. Pour et dans la mise en œuvre de l'Agenda social, tout le monde convient de la nécessité de consulter, faire participer la «société civile organisée». Que désigne cette appellation? Les «partenaires sociaux», certes; les organisations évoquées au paragraphe précédent, aussi. Mais il faudrait également considérer des groupements non institutionnels créés et animés par des personnes dites «exclues» et des catégories sociales minoritaires. Ce sont des forces vives, mieux placées que quiconque, pour alerter, témoigner, mobiliser sur les enjeux qui les concernent.

3.2.5. S'agissant des disparités, sur les territoires de l'Union entre les régions et en matière de chômage et d'exclusion, le CESE souligne la nécessité de renforcer les synergies entre les politiques de l'emploi et les politiques régionales.

⁽¹⁾ Voir aussi l'avis sur la «Proposition de directive du Conseil établissant un cadre général relatif à l'information et à la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne», JO C 258 du 10.9.1999 et l'avis sur la «Proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2002», JO C 36 du 8.2.2002, p. 4.

3.2.6. Le CESE, rappelle la nécessité d'avancer dans la difficile mise en place d'indicateurs relatifs à la Qualité.

3.2.7. Le CESE recommande d'agir sans relâche sur le volet de la capacité d'adaptation, en matière d'emploi et d'inclusion sociale et souligne la nécessité qu'il y a lieu de consentir un effort maximal et coordonné pour développer un espace européen intégré et efficace d'apprentissage tout au long de la vie ⁽¹⁾.

4. Conclusion

4.1. En s'engageant à corrélérer au mieux les politiques économiques et les politiques sociales, l'union européenne a

⁽¹⁾ Avis sur le «Mémorandum sur l'éducation et la formation tout long de la vie», JO C 311 du 7.11.2001.

voulu marquer son identité. Au-delà des mots et slogans, c'est un chemin difficile. Mais il n'y en avait pas d'autres; sauf à décevoir et échouer.

4.2. La démarche des «tableaux de bord» est indispensable. Mieux vaudrait, peut-être, parler, comme le font certains, de «feuilles de route», expression qui rend mieux compte des idées de parcours et de progression.

4.3. Tout parcours se révisé périodiquement, si nécessaire; pour être confirmé, infléchi, corrigé, au vu des réalités. Il est encore trop tôt pour parler de l'évaluation de l'Agenda, à mi-parcours en 2003. Sauf pour dire ici et maintenant que le CES entend participer activement à cet exercice qui n'est pas si lointain. Le présent avis n'a pour seul objet que de l'y engager par avance; de prendre date; de marquer sa volonté d'y contribuer le plus et le mieux possible.

Bruxelles, le 17 juillet 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS