

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Révision à mi-parcours de l'agenda pour la politique sociale»

(COM(2003) 312 final)

(2004/C 80/26)

Le 2 juin 2003 la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du Traité CE, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 novembre 2003 (rapporteur: M. Jahier).

Lors de sa 404^e session plénière des 10 et 11 décembre 2003 (séance du 10 décembre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 104 voix pour, 5 voix contre et 9 abstentions.

1. Introduction

1.1. L'agenda pour la politique sociale européenne a constitué un objectif essentiel lors de la construction d'une Europe plus sociale, reposant sur les valeurs de solidarité et de justice sociale. En effet, dans divers États membres, des systèmes de sécurité sociale sont nés et se sont développés à partir de cultures nationales historiquement différentes, offrant des solutions de protection sociale très diversifiées mais reposant toutes sur le principe de solidarité. L'agenda a représenté et représente toujours une base fondamentale commune de comparaison et d'intégration sociale entre les différents pays.

1.2. La stratégie ayant permis l'élaboration d'un agenda social européen approuvé par tous repose sur deux idées fondamentales: a) la reconnaissance du travail comme besoin et droit à protéger afin de garantir les conditions d'intégration sociale positive, ainsi que pour améliorer et soutenir la concurrence économique sur les marchés internes et internationaux; b) la lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités, en particulier celles qui pénalisent les relations entre les groupes sociaux et entre les hommes et les femmes et, d'une manière de plus en plus manifeste, la jeune génération.

1.3. L'agenda s'inscrit dans le cadre d'un objectif stratégique plus vaste défini par le Conseil européen de Lisbonne, ayant pour ambition de contribuer à des interactions dynamiques entre politiques économiques, de l'emploi et sociales, afin de promouvoir des circuits vertueux de progrès économique et social, dans l'optique d'un développement durable⁽¹⁾.

1.4. La révision à mi-parcours de l'agenda s'inscrit donc dans une stratégie à long terme, dont l'objectif final est de faire de l'agenda social la «feuille de route» de la promotion du développement humain et social dans chaque État et dans l'Union, considérée dans son ensemble, avec laquelle mettre en place des niveaux communs de citoyenneté sociale et définir les stratégies les plus adaptées afin de les promouvoir et de les concrétiser.

1.5. Cet objectif peut être poursuivi avant tout en garantissant la continuité des solutions définies et promues à l'époque par l'agenda: la méthode ouverte de coordination, une législation cohérente, qui instaure des normes sociales minimales, des accords conclus entre les partenaires sociaux, le dialogue social pour faire évoluer l'organisation du travail au niveau de la flexibilité et de la sécurité, une utilisation ciblée des Fonds structurels, des programmes de soutien aux politiques innovatrices, en incitant les différents pays à assumer leurs responsabilités en ce qui concerne les actions spécifiques à entreprendre.

1.6. Cette révision constitue une occasion de vérifier les résultats obtenus⁽²⁾, de formuler des recommandations pour une mise en œuvre efficace de la deuxième phase de l'agenda social (2004-2005) et d'orienter dès aujourd'hui la phase préparatoire du futur débat sur l'agenda 2006-2010.

2. Observations générales

2.1. Le CESE approuve l'orientation générale et les propositions de la communication de la Commission, dans la mesure où elles explicitent les principaux éléments du parcours et les points controversés à prendre en compte, et accueille favorablement le fait que pratiquement toutes les actions prévues par l'agenda ont été lancées.

(1) En ce qui concerne le développement durable, voir les nombreux avis du Comité, notamment l'avis sur «La stratégie de Lisbonne et le développement durable», JO C 95 du 23.4.2003 et celui sur la communication de la Commission «Vers un partenariat mondial pour un développement durable», JO C 221 du 17.9.2002.

(2) Un cadre d'évaluation concis et complet peut être tiré soit de la communication faisant l'objet du présent avis, soit de la communication de février 2003 intitulée «Tableau de bord de la mise en œuvre de l'Agenda pour la politique sociale», COM(2003) 57 final.

2.2. Le suivi des progrès enregistrés dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et en faveur de l'intégration sociale continue cependant d'être entravé par le manque de données actualisées dans de nombreux secteurs. Au cours des deux prochaines années, il conviendra d'améliorer l'information dans les domaines suivants: emplois plus nombreux et de meilleure qualité; environnement de travail et sécurité; lutte contre toutes les formes d'exclusion et de discrimination; modernisation et l'amélioration de la protection sociale; égalité entre les femmes et les hommes; renforcement de la dimension sociale dans le cadre de l'élargissement et des relations extérieures de l'Union européenne.

2.3. En outre, l'un des principaux éléments ayant inspiré l'agenda pour la politique sociale a été le renforcement du rôle de la politique sociale en tant que facteur productif: la Commission poursuit cette logique, consciente du «coût de l'absence de politique sociale», devant être évalué comparativement dans les différents pays.

2.4. Un autre élément essentiel de l'agenda social est la gouvernance. Il conviendra de développer ce point au cours de la deuxième phase, en particulier en promouvant la participation des acteurs concernés ainsi que des méthodes communes d'évaluation des politiques sociales. La Commission européenne s'est engagée à veiller à la pleine application de l'acquis communautaire en la matière.

2.5. *Emploi*

2.5.1. Les résultats des réformes structurelles des marchés de l'emploi européens commencent à se faire sentir, surtout en ce qui concerne l'augmentation de l'intensité de l'emploi et la création d'emplois dans les secteurs de haute technologie et à haute intensité de savoir. En effet, 12 millions d'emplois ont été créés depuis 1997, le taux d'emploi a augmenté de 4 points, et selon les données Eurostat, en 2001 l'UE a totalisé le taux de chômage le plus bas depuis 1992 (soit 7,4 %) (1).

2.5.2. Toutefois, dès 2002, le chômage a augmenté considérablement pour la première fois depuis 1996: des disparités régionales permanentes et des faiblesses à long terme telles des taux d'emplois très faibles pour les travailleurs âgés, des inégalités entre les sexes, et une proportion importante de jeunes chômeurs et de chômeurs de longue durée (2), laissent penser qu'il convient de renforcer résolument les mesures

prévues (3). Dans ce contexte, le CESE a décidé d'élaborer un avis d'initiative sur le thème «Les mesures de soutien à l'emploi» (4).

2.6. *Santé et sécurité au travail*

2.6.1. Ces dernières années, des progrès ont été enregistrés en ce qui concerne la réduction des accidents de travail, et le nombre total d'accidents graves a diminué à partir de la moitié des années 90. Cependant, le pourcentage d'accidents de travail reste élevé, ce qui s'avère très coûteux pour la compétitivité européenne et révèle les carences des pratiques actuelles en matière de santé et de sécurité au travail (5). En outre, dans un monde du travail en rapide mutation, l'on voit apparaître de nouveaux problèmes de santé, notamment des troubles musculo-squelettiques, des pathologies psychosociales telles que le stress, la dépression et l'anxiété et d'autres pathologies étroitement liées à l'évolution du travail.

2.7. *Égalité des sexes*

2.7.1. La répartition du taux d'emploi entre les hommes et les femmes s'est légèrement améliorée ces dernières années, mais cela n'a toutefois pas modifié de manière substantielle la situation de déséquilibre existante (6). À cela s'ajoute la différence injustifiée entre rémunération du travail masculin et féminin (7), estimée à 16 % au détriment des femmes. Aussi le CESE marque-t-il son accord avec l'idée d'envisager la création d'un Institut européen chargé des questions d'égalité des sexes, afin de renforcer les efforts européens dans ce sens.

2.8. *Impact social de la législation*

2.8.1. L'impact social de la législation est une perspective relativement nouvelle et encore peu explorée. L'agenda social a permis de lancer un suivi de la mise en œuvre, au niveau des États membres, de la législation et des directives faisant référence au droit du travail, à l'égalité de traitement, à la libre circulation des travailleurs, à la protection de la santé et à la sécurité sur le lieu de travail.

(1) Eurostat/DG Emploi, «La situation sociale dans l'Union européenne 2003», septembre 2003.

(2) Il convient ici de souligner que le taux d'emploi des immigrés est nettement inférieur à la moyenne, comme l'a déjà fait remarquer le Comité, notamment dans son avis d'initiative sur «L'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée», JO C 125 du 27.5.2002.

(3) Comme l'a déjà demandé le Comité en de nombreuses occasions. Voir en particulier l'avis sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, JO C 208 du 3.9.2003, ainsi que l'avis exploratoire sur la stratégie de Lisbonne.

(4) Rédaction actuellement en cours, avec référence à la révision de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE).

(5) Voir l'avis exploratoire du CESE sur la santé et la sécurité au travail, JO C 260 du 17.9.2001, et l'avis sur la stratégie communautaire de santé et de sécurité au travail, JO C 241 du 7.10.2002.

(6) Voir l'avis du CESE sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes, JO C 123 du 25.4.2001.

(7) Voir l'avis d'initiative du CESE sur les discriminations salariales publié au JO C 155 du 29.5.2001.

2.8.2. Selon le CESE, il est opportun de démarrer une évaluation plus explicite de l'impact social des diverses législations et de leur efficacité. En particulier, le concept de «rendement social de la législation», dûment converti en indicateurs comparables, permettra de comparer l'impact social entre les pays, compte tenu du fait que le caractère précaire de certaines conditions de travail — à ne pas confondre toutefois avec les formes reconnues de souplesse du travail — entraîne un dommage considérable pour l'économie de l'Union.

2.9. Indicateurs sociaux

2.9.1. Le Comité apprécie que des stratégies et des instruments aient été définis pour surveiller les phénomènes et vérifier l'impact des actions promues par l'agenda. Force est toutefois de constater qu'il manque encore une capacité de suivi effectif, permettant de comparer les indicateurs de mise en œuvre formelle (de la production législative et réglementaire) et les indicateurs d'efficacité des actions entreprises (baisse des taux en matière d'épidémiologie sociale, d'indicateurs d'exclusion, de pauvreté, de chômage de longue durée, etc.).

2.9.2. Selon le Comité, il importe également d'accroître la participation des personnes et des groupes sociaux, ainsi que des différentes autorités territoriales, non seulement à la production des indicateurs mais également à l'évaluation conjointe de ceux-ci, comme l'a proposé le Comité de la protection sociale.

Le Comité a déjà, dans l'un de ses avis⁽¹⁾, formulé des recommandations ponctuelles visant à améliorer la fiabilité des indicateurs mais également à les rendre maniables et utilisables, en accordant la priorité à ceux qui permettent de mesurer la participation sociale et l'accès aux services, en particulier aux services sanitaires et socio-sanitaires.

2.10. Coûts de l'absence de politiques sociales

2.10.1. Le modèle de référence communément accepté pour l'analyse des coûts entraînés par l'absence de politiques sociales est le binôme efficacité économique/efficacité sociale, qui se traduit par une égalité dans la répartition des chances et des ressources⁽²⁾.

2.10.2. Les coûts de l'absence de politiques sociales peuvent être mesurés sur la base des déficits d'information et de formation, de l'inégalité d'accès aux services, de l'inégalité des chances en matière d'apprentissage tout au long de la vie, des inégalités entre les sexes, des déficits de participation, de la rigidité des processus en matière de formation et d'emploi.

2.10.3. Des comparaisons entre les pays et entre les taux de pauvreté, avant et après la mise en œuvre de politiques redistributives, révèlent un gain social pertinent à court, mais surtout à moyen et à long terme. Ce gain ne se traduit pas seulement par la réduction du phénomène de pauvreté, mais surtout par la diminution des conflits et des inégalités sociales, qui nuisent à la qualité de la vie des familles et du capital social des communautés de référence.

2.10.4. Le CESE souligne également l'importance du concept «d'indicateurs de performance en matière de protection sociale» c'est-à-dire d'indicateurs positifs pouvant être observés dans le rapport entre, d'une part, les dépenses publiques pour la protection sociale, les taux de production, de développement, d'inflation et de pauvreté, la dette publique, et d'autre part les indicateurs sociaux de base tels que l'espérance de vie, la mortalité infantile, le taux de scolarisation, les revenus des couches les plus défavorisées de la population, les niveaux d'instruction.

2.10.5. Selon le Comité, l'action de l'agenda social doit être ciblée et déployer toutes ses potentialités dans ce domaine afin que les principes et les orientations dont elle se compose essentiellement laissent la place à une fonction bien plus concrète d'évaluation des investissements en capital de nature sociale, dans la qualité du travail et dans la cohésion sociale.

2.11. La seconde phase de l'agenda dans un cadre économique modifié

2.11.1. L'agenda pour la politique sociale, tout comme le vaste ensemble des nouvelles stratégies adoptées après Lisbonne, a été conçu à un moment de croissance économique soutenue, et dans la perspective de la poursuite de cette croissance, que ce soit sur la base des développements de l'économie internationale, comme conséquence positive de la perspective d'intégration de nouveaux pays au sein de l'Union européenne, ou encore en raison du succès des politiques de développement et de croissance (politiques sociales et de l'emploi) et de leurs interactions positives dans le soutien du cycle économique.

2.11.2. Le CESE estime que l'agenda social reste fondamental, même dans un contexte de crise ou stagnation économique prolongée. Cependant, il est préoccupé par le fait que le cadre d'application de l'agenda pour la politique sociale n'ait pas fait l'objet d'un réexamen approfondi, et que l'on ne s'interroge pas sur les différences en matière d'impact, de nécessités et de durabilité, ni sur les perspectives des politiques sociales et de l'emploi dans un contexte économique ayant fait l'objet d'une mutation aussi profonde.

(1) Voir l'avis d'initiative du CESE publié au JO C 221 du 17.9.2002.

(2) Le coût de l'absence de politiques sociales: vers un cadre économique de politiques sociales de qualité et le coût de l'absence de telles politiques. Rapport pour la DG Emploi et Affaires sociales, mars 2003.

2.11.3. Il est essentiel de poursuivre sur la voie tracée par la stratégie de Lisbonne, en accélérant la mise en œuvre des mesures prévues par l'agenda pour la politique sociale, mais à condition de prendre en considération et d'évaluer:

- les conséquences de ce cycle économique négatif sur les faiblesses structurelles persistantes du marché du travail et sur le fait que cette situation rend beaucoup plus ardue la réalisation et la consolidation de l'objectif de création de 15 millions de nouveaux emplois d'ici 2010, mais aussi des divers objectifs qualitatifs;
- les conséquences inévitables d'un tel cycle économique sur les possibilités d'influencer de manière significative et durable — en supposant que les politiques actuelles et les ressources investies par les États membres restent inchangées — le taux actuel de 9 % de la population européenne vivant dans la pauvreté et dont la situation tend à s'éterniser.

2.11.4. Dans le cadre des champs d'action prévus par l'agenda, il devient donc urgent d'élaborer un programme de priorités mieux défini, compte tenu des défis posés par le contexte général, du calendrier politique des deux prochaines années et des ressources disponibles, fortement limitées.

3. Observations particulières

3.1. Travail et politique des revenus

3.1.1. Dans le contexte économique actuel, il est certainement beaucoup plus difficile de réunir les conditions nécessaires à la réalisation, dans les délais impartis, des objectifs en matière d'emploi, dont la poursuite reste pourtant essentielle, surtout en référence aux problèmes structurels relatifs à l'emploi des jeunes et au faible taux d'activité des femmes et des travailleurs âgés.

3.1.2. Il subsiste, surtout dans certains pays, des difficultés chroniques pour les jeunes générations à entrer dans le monde du travail. Cela entraîne à court terme le maintien de leur dépendance par rapport à leur famille, et à moyen et long terme, l'accumulation d'une « dette sociale différée », qui viendra grever les budgets sociaux des pouvoirs publics lesquels devront, à l'avenir, pourvoir à l'assistance des personnes âgées, celles-ci n'ayant pas accumulé une retraite suffisante pour pouvoir vivre au-dessus du seuil de pauvreté.

3.1.3. À cela s'ajoute la question décisive du pouvoir d'achat, en particulier pour les revenus les plus bas, face à la tendance inflationniste observée actuellement dans divers pays européens. C'est pourquoi il importe d'approfondir la recherche de solutions efficaces pour contrer cette tendance,

qui réduit le pouvoir d'achat des travailleurs, surtout ceux dont le revenu est faible, et des familles monoparentales, dont la plupart se composent de femmes seules avec des enfants, et augmente le nombre de « travailleurs pauvres », qui, bien qu'ayant un emploi, vivent en dessous du seuil de pauvreté.

3.2. L'élargissement de l'Union

3.2.1. L'élargissement de l'Union et l'accueil de dix nouveaux pays constitue le défi qualitativement le plus exigeant pour l'Europe au cours de la période considérée (2004–2005) et des années suivantes. Pour l'Union, cette priorité stratégique prend une place de plus en plus importante, surtout en raison de la question non négligeable de la cohésion économique et sociale en son sein ⁽¹⁾.

3.2.2. En outre, l'adaptation des coûts du travail aux normes occidentales a été, pour beaucoup de ces pays, relativement plus rapide que prévu, surtout dans les grandes villes et dans les secteurs des services spécialisés, où l'accroissement rapide du coût de la vie en a toutefois souvent neutralisé les avantages immédiats. Il subsiste par ailleurs d'importants écarts en ce qui concerne les taux d'emploi par rapport à la moyenne européenne, et un nombre important de pensionnés, de travailleurs agricoles et d'autres personnes issues d'autres couches sociales, vivant dans la pauvreté.

3.2.3. Avec une structure démographique essentiellement similaire à celle de l'Europe des 15, ces pays ne peuvent se permettre de réduire leurs dépenses publiques, et, ayant opté pour un cadre de convergence inéluctable, ne pourront que voir croître la demande interne de protection sociale, afin de garantir et de maintenir les pensions, les soins de santé, les politiques actives de lutte contre la discrimination et la pauvreté, et les politiques de promotion de l'emploi.

3.2.4. Afin d'éviter les soubresauts politiques lourds de conséquences dévastatrices pour l'Europe, le flux des aides économiques devra donc augmenter et non diminuer après l'adhésion. Ce problème majeur, renvoyé dans une large mesure à 2005 en raison de l'actuelle conjoncture politique, est toutefois indissociable de l'agenda pour la politique sociale, de sa faisabilité et de sa durabilité. De même, il est essentiel de renforcer toutes les mesures d'accompagnement et de surveillance d'une application correcte et complète de l'acquis communautaire.

⁽¹⁾ Voir le « Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale », COM(2003) 34 final, et l'avis du CESE à ce sujet, CESE 929/2003.

3.3. Gouvernance et participation sociale

3.3.1. La gouvernance européenne repose sur cinq principes notoires: ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence. À la lumière de l'expérience acquise, ces principes devraient être complétés par le principe de subsidiarité, qui constitue le principal fondement d'une action correcte de gouvernance. Il fait référence aux formes de collaboration et de coresponsabilisation de nature verticale ou horizontale, capables de valoriser la contribution de tous les acteurs sociaux et territoriaux concernés par les politiques économiques et sociales.

3.3.2. À cette fin, la présentation des propositions législatives doit être précédée, à titre préparatoire, d'une analyse systématique et indépendante de l'impact prévu sur la solidarité et du rapport coûts/bénéfices de la mise en œuvre (1).

3.3.3. Selon le CESE, la communication devrait par conséquent mettre davantage en valeur la méthode ouverte de coordination, grande innovation de Lisbonne, et certainement un vecteur significatif pour l'amélioration de la gouvernance au sein de l'UE, mais surtout, un important instrument qui a permis la mise en œuvre d'innovations ainsi qu'une véritable modernisation en matière de politique sociale et de l'emploi.

3.3.4. Le Comité estime nécessaire d'explicitier et de publier les éléments d'évaluation déjà consolidés par la Commission à propos du processus mis en œuvre dans ce domaine au cours des années concernées. Dans cette perspective, il convient de valoriser davantage l'instrument du dialogue social, en donnant une importance plus grande aux programmes des partenaires sociaux, dans le respect de leur autonomie pour la mise en œuvre de leur programme de travail, et en cherchant à étendre cette pratique de concertation active au plus grand nombre possible de politiques sectorielles et surtout aux nouveaux pays membres de l'Union (2).

3.3.5. De même, il apparaît qu'une importance trop faible et insuffisante soit accordée au rôle de la société civile organisée et des services sociaux sans but lucratif, dont le champ d'action public mériterait d'être mieux identifié et mis en valeur, tout en gardant présent à l'esprit que ces acteurs ne sont pas tenus de garantir les droits en question (une telle responsabilité relève des autorités publiques compétentes) mais bien de contribuer à les rendre plus exigibles dans les différents systèmes de protection sociale. En effet, comme l'a déjà affirmé le Comité en d'autres occasions, les services sociaux sans but lucratif peuvent apporter une contribution déterminante à

divers objectifs de l'agenda pour la politique sociale, grâce à l'apport solidaire des associations, fondations, coopératives et sociétés mutuelles (3), dans les différents contextes nationaux et locaux de l'Union.

3.3.6. La contribution des services sociaux sans but lucratif, en ce qui concerne l'emploi et l'impact social, est de plus en plus reconnue et mise en valeur, ce qui donne lieu à d'excellents résultats en matière de promotion et de protection des droits des personnes défavorisées pour répondre aux besoins éducatifs, d'aide sociale, d'assistance sanitaire, de soutien aux politiques d'inclusion et de réduction des inégalités sociales.

3.3.7. Les organisations sans but lucratif contribuent à reconnaître et à expliciter la demande sociale provenant surtout des couches les plus défavorisées de la population; investissent pour réparer les tissus sociaux endommagés nécessitant une régénération de liens positifs; mobilisent la solidarité civile et la participation sociale, qui sont des conditions préalables essentielles pour encourager la démocratie, y compris dans les zones les plus défavorisées.

3.3.8. C'est pourquoi le rôle de l'économie sociale comme facteur de développement et les associations sans but lucratif qui en sont les promotrices doivent être mieux reconnues et appréciées dans le système du travail social et de la fourniture de services aux personnes, eu égard en particulier au droit européen en matière de concurrence.

4. Vers une citoyenneté sociale européenne

4.1. La période 2004-2005 sera principalement une phase dans laquelle le processus lancé en 2000 sera complété et consolidé. Compte tenu du contexte économique modifié, le CESE estime qu'il faudra progressivement donner davantage de relief aux axes stratégiques, par ailleurs déjà présents dans l'agenda actuel, mais auxquels il conviendra d'accorder une importance accrue:

- soit pour orienter des politiques sectorielles et des priorités dans le cadre de la mise en œuvre de l'agenda actuel;
- soit pour améliorer qualitativement la phase préparatoire, déjà en cours, du prochain agenda social (2006-2010).

(1) Voir l'avis du CESE sur le thème «Gouvernance européenne (Livre blanc)», JO C 125 du 27.5.2002.

(2) Voir l'avis du CESE sur l'agenda pour la politique sociale 2000, JO C 14 du 16.1.2001 et l'avis du CESE sur le tableau de bord de la mise en œuvre de l'agenda pour la politique sociale, JO C 241 du 7.10.2002.

(3) Voir l'avis du CESE sur le tableau de bord de la mise en œuvre de l'agenda pour la politique sociale, JO C 241 du 7.10.2002, l'avis du CESE 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 et l'avis du CESE sur le thème «Économie sociale et Marché unique», JO C 117 du 26.4.2000.

4.1.1. Il y a lieu de profiter de la révision à mi-parcours pour soutenir le passage d'un agenda social concernant surtout le travail (et les actions sociales visant à le promouvoir dans un contexte de concurrence internationale) à un agenda dans lequel les questions du développement social et de la cohésion soient traitées de manière autonome et en corrélation avec les autres domaines d'action politique de l'Union.

4.1.2. En particulier, si aujourd'hui l'idée maîtresse est la «cohésion sociale comme facteur productif» d'une Union faisant de la socialité solidaire le moteur de son propre développement, il convient de mieux définir le terme «productif» soit au sens économique, soit au sens de promotion de la qualité sociale; ce faisant, l'élément social doit être considéré et traité non seulement sous l'angle de l'«épidémiologie» sociale (exclusion, inégalités, ...), mais également selon ses connotations positives et productives de «citoyenneté», autrement dit de capitaux sociaux nationaux et locaux devant être mis en valeur et augmentés.

4.1.3. Il convient notamment de poser la question de savoir comment l'appartenance européenne commune peut être interprétée comme citoyenneté «sociale» européenne, comprise non pas comme un nouveau statut juridique dérivant d'un processus d'assimilation des différences nationales (civiles et politiques) mais bien comme leur mise en valeur dans un scénario de mobilité croissante des personnes pour des raisons de travail, d'instruction, de recherche, de production, de transfert des connaissances. Comme cela s'est produit pour les monnaies, la mobilité des citoyens signifie aussi le partage d'un certain nombre de paramètres fondamentaux de citoyenneté et de socialité, perçus comme garants de la «transportabilité» des droits fondamentaux dans un espace européen, pouvant répondre aux besoins fondamentaux des personnes et leur offrant donc davantage de possibilités d'échange, de mobilité et de sécurité.

4.1.4. La perspective de partager ainsi, en quelque sorte, des infrastructures de citoyenneté sociale requiert un effort analogue à celui nécessaire à la réalisation de grandes infrastructures pour le développement économique européen. C'est un choix ambitieux, qui doit être réfléchi et approfondi en termes de faisabilité et qui, pour être concrétisé, demande que l'on identifie les conditions (les «infrastructures minimales») aptes à promouvoir la citoyenneté sociale à partir des choix qui ont déjà été opérés dans les divers pays en matière de santé, de protection sociale, de prévoyance, d'instruction, de protection de l'environnement, de politique familiale, c'est-à-dire les capitaux sociaux des différentes communautés nationales.

4.2. *L'accroissement du capital humain et social de l'Europe*

4.2.1. L'accroissement du capital humain et social de l'Europe n'est pas seulement la condition préalable essentielle au soutien de l'économie de la connaissance et, partant, à l'amélioration de la compétitivité: il constitue aussi un élément fondamental pour accompagner efficacement les mutations structurelles du marché du travail et les nouvelles perspectives

en matière de citoyenneté et d'inclusion sociale⁽¹⁾. Un niveau plus élevé de capital humain et social est la ressource déterminante pour l'Europe de demain, grâce à la participation pleine et active des divers acteurs sociaux.

4.2.2. C'est pourquoi il importe que les politiques de formation tout au long de la vie⁽²⁾ deviennent une priorité absolue, non seulement dans les politiques actives de création d'emplois, mais également dans les politiques sociales au sens large. Si dans tous les pays de l'Union européenne l'on donnait à chacun la possibilité de bénéficier de l'équivalent d'une année supplémentaire de formation, la productivité globale de l'UE augmenterait sûrement, tant à court qu'à long terme. Selon le CESE, cet aspect devrait toutefois devenir une priorité transversale plus manifeste et plus soutenue de la nouvelle phase de mise en œuvre de l'agenda social.

4.3. *La modernisation et l'amélioration des systèmes de protection sociale*

4.3.1. Les systèmes de protection sociale représentent à la fois l'élément distinctif du modèle social européen et son caractère exemplaire dans le monde actuel⁽³⁾. Le dossier des pensions et les changements en cours dans les divers systèmes nationaux, ainsi que la question complexe de la promotion de la santé et des soins de santé dans un contexte de libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, constituent les deux piliers principaux des systèmes européens de protection sociale, et en tant que tels, influencent de manière significative la durabilité du système social en ce qui concerne l'efficacité, la solidarité, la sécurité et le développement.

4.3.2. Parallèlement aux plans d'actions nationaux sur l'intégration sociale (PAN/inclusion), le CESE se rallie à la perspective d'un effort décisif de rationalisation et de renforcement de la coordination ouverte. L'échéance de 2005 pour les processus et actions prévus dans le domaine des pensions et l'invitation lancée par le Conseil européen à la Commission en ce qui concerne la présentation de nouvelles propositions pour intensifier les échanges coopératifs, par exemple dans les secteurs des soins de santé et de l'assistance aux personnes âgées, peuvent devenir des éléments importants de cette stratégie, afin d'améliorer l'efficacité de l'ensemble des actions de l'agenda pour la politique sociale⁽⁴⁾.

(1) Voir également la résolution sur l'importance du capital social et humain adoptée par le Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs» lors de sa réunion des 2 et 3 juin 2003.

(2) Voir les avis du CESE sur le «Mémorandum sur l'éducation et la formation tout au long de la vie», JO C 311 du 7.11.2001, et sur les «Critères de référence européens pour l'éducation et la formation: suivi du Conseil européen de Lisbonne», JO C 133 du 6.6.2003.

(3) Voir les avis du CESE sur les «Options envisageables pour la réforme des retraites», JO C 221 du 17.9.2002, et sur «Une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables», JO C 48 du 21.2.2002.

(4) Voir la communication de la Commission: «Renforcement de la dimension sociale de la stratégie de Lisbonne: Rationalisation de la coordination ouverte dans le domaine de la protection sociale», COM(2003) 261 final, et l'avis du CESE en la matière, approuvé par la plénière des 29 et 30 octobre 2003.

4.4. *Le travail comme priorité du développement économique et social*

4.4.1. La question du travail était l'un des principaux points de convergence et d'engagement de l'agenda social européen. Les solutions ayant été trouvées concernent surtout la création d'emplois dans les secteurs de haute technologie et à haute intensité de savoir. Cette stratégie doit être complétée, en parallèle, par un effort d'inclusion des femmes, des jeunes, des personnes défavorisées, des adultes ayant quitté prématurément des secteurs productifs en difficulté, des immigrés. Il convient notamment de soutenir les politiques tant actives que préventives qui favorisent l'accès au travail pour les personnes handicapées.

4.4.2. En dépit d'une conjoncture défavorable, les conditions politiques et culturelles existent pour rentabiliser les investissements réalisés à ce jour en faveur de la promotion d'une plus grande qualité du travail, qui ne doit pas se limiter au problème toujours important de sécurité et de protection de la vie sur le lieu de travail, mais doit être élargie aux questions de la qualité des conditions et des relations de travail⁽¹⁾.

4.4.3. La qualité du travail fait référence aux stratégies de transfert des compétences (apprentissage tout au long de la vie, environnements d'apprentissage), au rapport difficile entre flexibilité du travail et précarité du travail (surtout pour les jeunes générations), aux stratégies de gestion non conflictuelle et coopérative des processus de travail (responsabilisation, comparaison des stratégies et des résultats), et au rapport entre vie professionnelle et vie familiale qui, dans certains pays, a de lourdes conséquences sur la natalité.

4.4.4. Enfin, chaque pays devrait renforcer substantiellement les actions de lutte contre le travail illégal, étant donné que, selon de récentes estimations de la Banque mondiale, environ 20 millions de personnes en Europe travaillent au noir⁽²⁾. Non seulement, celles-ci ne s'acquittent pas de leur devoir de solidarité fiscale et sociale, mais dans le même temps, elles ne contribuent pas au financement adéquat de leur propre protection en matière de retraite. A cet égard, le Comité accueille avec satisfaction la Résolution adoptée en la matière par le Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs, qui réaffirme avec force la gravité du phénomène et invite les États membres, les Institutions européennes et les partenaires sociaux à mettre tout en œuvre pour le combattre⁽³⁾.

4.5. *Suivi et évaluation participative*

4.5.1. Les actions suivies ont révélé des limites intrinsèques à l'objectif européen selon lequel il convient d'évaluer l'évolution sociale et l'impact de l'agenda au moyen de paramètres communs et fiables. Il conviendrait cependant de dépasser les difficultés actuelles découlant de la tendance à présenter de simples rapports, en privilégiant les stratégies de vérification et d'évaluation permettant de mesurer les résultats obtenus. L'inadéquation et l'insuffisance des instruments de suivi, soulignées à plusieurs reprises dans une série de documents, ne doivent donc pas, à l'avenir, constituer un obstacle, ou, pire encore, un prétexte «physiologiquement» accepté, mais doivent au contraire devenir des limites à dépasser prioritairement.

4.5.2. Les mesures visant à combler ce fossé de connaissances devront encourager le développement d'un «modèle européen d'évaluation de l'impact social» à appliquer à la législation et aux politiques correspondantes, reposant sur trois indicateurs: investissement — financement (input), organisation des réponses (output), efficacité (résultat) —, de manière à pouvoir représenter, par des indicateurs fiables, les niveaux de citoyenneté sociale européenne atteints dans les divers pays.

4.5.3. Une telle perspective, déjà en cours d'expérimentation au moyen d'une action pilote, fait apparaître les simplifications possibles et les économies pouvant être obtenues au niveau des relevés grâce à la réduction des variables à observer et aux possibilités de lecture offertes par la combinaison des trois indicateurs déjà rappelés, rendant ainsi plus souple et plus transparente la comparaison entre les pays. Aussi celle-ci garantirait à l'actuelle stratégie des indicateurs sociaux des clés ultérieures de lecture et d'évaluation des résultats; elle mettrait en outre en évidence le «rendement social» des actions mises en œuvre à l'échelle européenne et nationale, en facilitant l'instauration de formes d'évaluation sociale des résultats, grâce à la participation des partenaires sociaux et des divers acteurs de l'économie sociale concernés par la citoyenneté solidaire.

5. **Conclusions**

5.1. Le CESE apprécie le fait que toutes les actions prévues par l'Agenda social 2000 aient été lancées et réaffirme sa conviction que la poursuite des lignes d'action prévues et l'avenir même de l'Agenda social restent fondamentaux, même en période de crise ou de stagnation économique.

(1) Voir l'avis du CESE sur le thème «Renforcement de la qualité de la politique sociale et de l'emploi», JO C 311 du 7.11.2001.

(2) Le Comité rappelle, comme il l'a déjà fait en d'autres occasions, que les immigrés sont une catégorie particulièrement vulnérable à ce phénomène; voir en particulier l'avis d'initiative du CESE sur «L'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée», JO C 125 du 27.5.2002.

(3) Cf. Résolution du Conseil sur le travail non déclaré, dans les Conclusions du Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs du 20 octobre 2003.

5.2. Le CESE souscrit à la nécessité de garantir une continuité dans le temps aux actions, aux investissements et aux méthodes, en approfondissant notamment l'impact social de la législation, les investissements dans le capital humain et social et la mise en valeur de l'économie sociale et de ses différents acteurs, afin de permettre une réalisation plus poussée et plus efficace des objectifs de cohésion et de développement social prévu par la stratégie de Lisbonne.

5.3. Le CESE réaffirme la nécessité incontournable d'améliorer la fourniture de données actualisées, à titre de support pour le suivi constant qui s'impose, également dans le souci d'identifier des modalités d'évaluation participative, plus efficaces et innovatrices.

5.4. Le CESE estime nécessaire de définir un cadre plus précis de priorités en cette seconde phase, déjà entamée, de l'Agenda, compte tenu des difficultés liées au contexte politique économique, du calendrier institutionnel, du caractère limité

des ressources et de l'effort particulier que demandera l'intégration des nouveaux membres dans l'Union.

5.5. Le CESE rappelle la nécessité d'aider les nouveaux États membres à prendre part activement à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne et à maintenir l'engagement de respecter l'acquis communautaire en matière sociale.

5.6. Enfin, le CESE partage l'idée selon laquelle la période 2004-2005 sera sans aucun doute déterminante pour définir correctement les paramètres du débat sur l'avenir des politiques sociales européennes et apprécie dès lors la mise en place par la Commission d'un groupe d'étude à haut niveau chargé d'étudier l'avenir de la politique sociale et de l'emploi, comme prévu dans la Communication. Dans la perspective du débat public qui se tiendra à l'automne 2004, sur la base d'un patrimoine vaste et cohérent d'avis formulés ces dernières années, le CESE fait d'ores et déjà part de son intérêt pour une participation active à ce processus déjà en cours.

Bruxelles, le 10 décembre 2003.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH
