

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le
SEC(2008) 2157

DOCUMENT DE TRAVAIL DE LA COMMISSION

accompagnant la

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**Un agenda social renouvelé:
opportunités, accès et solidarité dans l'Europe du XXI^e siècle**

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2008) 412}
{SEC(2008) 2156}

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

1. INTRODUCTION

Dans sa communication intitulée *Un projet pour les citoyens - Produire des résultats pour l'Europe*¹, la Commission souligne que l'Union européenne doit analyser les changements radicaux en cours dans nos sociétés et élaborer des solutions durables à tous les niveaux pour être à même de répondre aux enjeux économiques et sociaux auxquels l'Europe est confrontée. Partant de là, la Commission a réalisé un état des lieux détaillé de la situation sociale en Europe² pour déterminer les principales mutations qui se produisent dans l'emploi, les structures familiales, les modes de vie et les dispositifs traditionnels d'aide et qui traduisent les pressions croissantes résultant de l'évolution démographique.

En s'appuyant sur les résultats de cette vaste consultation, il convient maintenant de répondre à la question essentielle de savoir si les approches suivies sont à même de répondre aux nouveaux enjeux. La communication *Opportunités, accès et solidarité: vers une nouvelle vision sociale pour l'Europe du 21^e siècle*³ constitue une première réponse de la Commission aux nouvelles problématiques révélées par la consultation sur la situation sociale de l'Europe. Elle annonce également, pour le milieu de l'année 2008, un agenda social renouvelé (objet de l'analyse d'impact) qui doit contribuer à produire des résultats concrets pour les citoyens européens.

Compte tenu de la nature essentiellement politique de cette initiative, l'analyse d'impact est proportionnelle à l'objectif fixé. En substance, elle ne prétend pas en quantifier précisément les incidences, mais se limite à une analyse qualitative des répercussions probables. Elle tient également compte des commentaires du Comité d'analyses d'impact de la Commission.

2. CONTEXTE

L'un des points de départ de l'agenda social renouvelé est l'agenda social adopté par la Commission en 2005 pour la période 2005-2010⁴. La Commission a réalisé toutes les mesures prévues au titre de ce programme de travail. Par ailleurs, une consultation publique sur la réalité sociale de l'Europe a été lancée en février 2007. En s'appuyant sur les premiers résultats de cette consultation, la communication *Opportunités, accès et solidarité: vers une nouvelle vision sociale pour l'Europe du 21^e siècle* adoptée en novembre 2007 formule une série de mesures envisageables pour répondre aux problématiques sociétales en jeu dans l'Union européenne. À la suite de cette consultation, la Commission a annoncé qu'elle préparerait un nouvel agenda social pour le milieu de 2008. Les quelque 150 contributions reçues à la mi-mars 2008 ont fait l'objet d'un rapport de synthèse de la Commission⁵. La Commission a également pris connaissance des positions des autres institutions et organes

¹ COM(2006) 211.

² «Document consultatif du bureau des conseillers de politique européenne, la réalité sociale de l'Europe»; document disponible à l'adresse:
http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/docs/background_document_fr.pdf

³ COM(2007) 726.

⁴ COM(2005) 33.

⁵ Voir http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/index_fr.htm (SEC(2008) 1896) ou, pour une version résumée, l'annexe 2 de l'analyse d'impact.

européens ainsi que des parties prenantes, notamment dans le cadre du forum sur l'agenda social européen organisé les 5 et 6 mai 2008⁶.

3. DEFINITION DU PROBLEME

Dans la communication de novembre 2007 sur une nouvelle vision sociale, la Commission a donné un premier aperçu de la situation sociale en s'appuyant sur le bilan de la réalité sociale en cours de réalisation. Elle y note que la société européenne traverse de rapides mutations, tant sur le plan économique que social. Ces mutations sont alimentées par des forces extérieures, comme la mondialisation et le changement climatique, et intérieures, comme les évolutions démographiques et sociales. Ainsi:

- Les jeunes ne prennent pas le meilleur départ dans la vie: malgré les nombreuses possibilités qui s'offrent aujourd'hui aux jeunes Européens, cette génération est dans une situation particulièrement précaire. En 2005, 19 % des enfants étaient menacés de pauvreté dans l'Union, contre 16 % de la population totale de l'UE. Trop de jeunes ne sont pas en mesure d'exploiter pleinement leur potentiel et de réussir leur entrée sur le marché du travail, et ils sont trop nombreux à quitter l'école sans qualifications formelles. Le chômage des jeunes reste un problème préoccupant.
- Les citoyens ne sont pas dotés des compétences nécessaires pour leur épanouissement professionnel dans la société de la connaissance: bien que l'Union soit bien placée pour en tirer parti, la mondialisation, dont les fruits sont inégalement répartis, est une source d'inquiétude. L'UE doit aider ses citoyens en les dotant des outils qui leur permettront de s'adapter à des réalités changeantes et se montrer solidaire à l'égard de ceux qui pâtissent du changement pour garantir que les plus vulnérables ne seront pas laissés à l'abandon.
- L'Union n'a pas su répondre aux enjeux de la démographie et de la santé: grâce à l'amélioration de la santé et des conditions de travail, une proportion croissante des Européens vit plus longtemps et en meilleure santé, et jouit d'une retraite plus longue et plus active. Malgré l'immigration en provenance de pays tiers, la population totale de l'Union va connaître un léger recul et un vieillissement marqué. La viabilité des retraites est donc un enjeu majeur pour l'avenir des systèmes de protection sociale.
- L'exclusion sociale reste très répandue dans la société européenne: Les chances sont inégalement distribuées dans la société moderne. Dans la pratique, l'accès à l'emploi, à l'éducation et la formation tout au long de la vie, ainsi qu'aux services sociaux et de santé varie considérablement à travers l'Union, une part non négligeable des Européens éprouvant de grandes difficultés à subsister dans des conditions décentes et à trouver un emploi. En 2004, quelque 100 millions d'Européens gagnaient moins que le revenu moyen dans l'UE, soit environ 8 000 euros par an.
- Qu'elle soit sexuelle ou fondée sur d'autres motifs, la discrimination subsiste: l'Europe a réalisé d'importants progrès au fil des années dans le domaine de l'égalité des sexes. D'importantes inégalités subsistent toutefois sur le marché du travail, dans la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée, dans la protection sociale et l'exclusion sociale, en matière de santé, d'entrepreneuriat, de prise de décisions politiques et économiques, ainsi que dans les sciences et technologies. De plus, en dehors de l'emploi, la protection

⁶ http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/social_agenda/ec_conference_fr.html

contre les discriminations fondées sur un handicap, l'âge, l'orientation sexuelle et la religion ou les convictions, varie selon l'État membre.

- L'Union doit promouvoir davantage la dimension sociale de la mondialisation: l'OIT indique qu'en dépit de la croissance de l'économie et de l'emploi, nombreux sont ceux, en particulier des femmes, qui n'ont pas accès à un emploi et des conditions de travail corrects. On estime à 487 millions (soit 16,4 % de la population active totale) le nombre de personnes qui ne gagnent pas suffisamment pour s'élever, elles et leur famille, au-dessus du seuil de pauvreté de 1 USD par personne et par jour. L'Union doit continuer de contribuer activement à la définition de la stratégie internationale afin qu'elle reflète nos intérêts et nos valeurs, y compris dans le cadre de l'«Agenda pour le travail décent».
- Les politiques et les instruments communautaires doivent être mobilisés pour faire face aux nouvelles réalités sociales: de nombreux domaines politiques autres que l'emploi et les affaires sociales, comme l'environnement, les politiques macroéconomiques, le marché intérieur, l'éducation ou la recherche, ont des incidences sociales majeures. Face à de nouvelles réalités sociales protéiformes et complexes, il convient de déterminer s'il y a lieu de multiplier, au niveau de l'Union, les actions communes transversales couvrant tous les domaines concernés, et si les instruments dont dispose l'UE pour soutenir et compléter l'action des États membres doivent être réexaminés.

4. OBJECTIFS

Eu égard aux problèmes définis, l'Union doit avoir pour objectif l'amélioration du bien-être et de la qualité de vie des citoyens européens, grâce à une action visant, dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité:

- à améliorer les perspectives des jeunes;
- à promouvoir de nouvelles compétences pour de nouveaux emplois, l'épanouissement professionnel et des emplois de meilleure qualité;
- à favoriser la longévité et une vie plus saine;
- à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale;
- à faire progresser l'égalité des sexes et l'égalité des chances;
- à influencer sur l'action internationale pour promouvoir les valeurs européennes;
- à veiller à un panachage adéquat des politiques et à améliorer l'efficacité des instruments communautaires.

Ces objectifs s'inscrivent dans la droite ligne et viennent en appui d'autres politiques et stratégies communautaires, notamment de la stratégie de Lisbonne révisée pour la croissance et l'emploi, de la stratégie communautaire pour le développement durable, et du marché unique.

5. PRINCIPALES OPTIONS POLITIQUES

En vertu du traité CE, la responsabilité des changements de politique nécessaires pour répondre aux nouvelles réalités sociales et pour atteindre les objectifs énumérés au point 4 incombe en premier lieu aux États membres. Fondamentalement, la question est donc de savoir si l'Union doit continuer de soutenir et de compléter l'action des États membres et si oui, comment. L'analyse d'impact envisage trois options:

- Option 1: «une approche et une stratégie inchangées»: cette option reviendrait à poursuivre la mise en œuvre de l'acquis communautaire et à considérer que ce dernier constitue déjà une réponse appropriée aux nouvelles réalités sociales; il serait par conséquent inutile 1) de modifier (ou de réexaminer) la législation européenne, 2) de revoir les instruments communautaires existants, et 3) de renforcer les actions transversales entre les politiques communautaires.
- Option 2: «une approche inchangée, une stratégie modifiée»: comme pour l'option 1, la Commission poursuivrait la mise en œuvre de l'acquis communautaire. L'option 2 part cependant du principe que ce dernier n'est pas à même de répondre aux nouvelles réalités sociales émergentes et prévoit de formuler, pour tenir compte de ces mutations sociales, un agenda social renouvelé (composé de mesures législatives et non législatives) axé sur l'emploi, les affaires sociales et l'égalité des chances. Des mesures seraient également prises dans d'autres domaines politiques qui ont des incidences sociales (comme l'éducation, la santé, la société de l'information et le marché intérieur), indépendamment, toutefois, de l'agenda social renouvelé.
- Option 3: «une approche et une stratégie modifiées»: comme pour les options 1 et 2, la Commission poursuivrait la mise en œuvre de l'acquis communautaire. En revanche, contrairement à ces deux options, l'option 3 partirait du principe que la nature transversale des problèmes résultant des nouvelles réalités sociales requiert la mobilisation de toutes les politiques communautaires, dans une démarche holistique allant au-delà de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances pour s'étendre à la santé, l'éducation, la société de l'information, le marché intérieur, les politiques macroéconomiques, l'environnement et les politiques extérieures. L'option 3 prévoit la présentation d'un agenda social renouvelé regroupant toutes les politiques pertinentes et exploitant le potentiel ainsi engendré en s'appuyant sur trois piliers: opportunités, accès et solidarité.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Dans le cadre de l'option 1, l'acquis communautaire et les politiques seraient conservés sous leur forme actuelle et le soin de réagir aux *nouvelles* réalités sociales serait laissé aux États membres pour l'essentiel. L'absence d'ajustement des politiques communautaires aux nouvelles réalités sociales est susceptible d'avoir, à moyen et à long terme, des répercussions négatives sur le plan économique, social, environnemental et politique. L'Union ne pourrait plus jouer son rôle de catalyseur du changement, ni tenir compte de l'évolution des problématiques. Du point de vue de la conduite des affaires de l'Union, la Commission ne pourrait témoigner de son engagement en faveur du bien-être des citoyens européens, en dépit des attentes de ces derniers. La légitimité de l'Union pourrait sérieusement en souffrir.

Dans le cadre de l'option 2, la Commission présenterait un agenda social révisé limité aux domaines de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances. L'analyse des dimensions économique, sociale et environnementale indique une incidence positive dans l'ensemble. Bien qu'elle témoignerait des efforts de l'Union pour s'attaquer aux préoccupations des citoyens, l'action communautaire aurait une incidence globale limitée du fait de son manque d'envergure (défaut de mobilisation d'autres politiques face aux nouvelles réalités sociales) et de réactivité (défaut de prise en compte des attentes de tous les citoyens).

Dans le cadre de l'option 3, l'Union mobiliserait *toutes* ses politiques communautaires pertinentes pour faire face aux nouvelles réalités sociales. Cela permettrait de créer des synergies entre les politiques. En outre, l'action communautaire serait très complète (en allant au-delà des domaines de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances), réactive et cohérente. Il ne serait pas nécessaire de créer un nouveau processus communautaire. Cette action viendrait au contraire à l'appui de processus existants, y compris la stratégie de Lisbonne révisée pour la croissance et l'emploi.

Elle constituerait un soutien à l'action des États membres, dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Enfin, l'analyse d'impact montre clairement que le réexamen des instruments existants permettrait d'optimiser l'efficacité de l'action communautaire.

En conclusion, l'option 3 («agenda social renouvelé pour les opportunités, l'accès et la solidarité») est l'option privilégiée.

7. VALEUR AJOUTEE ET SUBSIDIARITE

C'est aux États membres qu'incombe la responsabilité première des changements de politique requis pour faire face aux nouvelles réalités sociales. La consultation sur la réalité sociale de l'Europe confirme toutefois que la confiance des citoyens à l'égard du projet européen dépend de la crédibilité des politiques sociales menées au niveau européen. Conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, l'action communautaire doit être justifiée par la valeur qu'elle ajoute de manière avérée.

Mais cela ne doit pas empêcher l'Union de jouer un rôle plus prospectif pour favoriser le changement, ainsi que pour orienter, soutenir et accompagner les réformes nécessaires. Dans le cadre de l'agenda social renouvelé, la Commission entend présenter de nouveaux projets concrets qui seront adoptés soit simultanément, soit après la communication correspondante. La Commission réalisera, s'il y a lieu, des analyses d'impact concernant des projets spécifiques, conformément aux lignes directrices de la Commission concernant l'analyse d'impact⁷. Ces analyses traiteront plus en détail les questions liées à la subsidiarité et à la valeur ajoutée.

La valeur ajoutée par l'action communautaire réside principalement:

- dans l'élaboration de cadres d'action stratégiques;
- dans la préservation des valeurs européennes et de conditions égales pour tous;

⁷ SEC (2005) 791

- dans le partage d'expériences et de pratiques exemplaires;
- dans le soutien apporté à l'action locale, régionale et nationale;
- dans la sensibilisation et la constitution d'une base de connaissances solide.

8. SUIVI ET EVALUATION

L'agenda social renouvelé pour les opportunités, l'accès et la solidarité ne crée pas de processus distinct. Il vient en appui de processus existants, avec lesquels il entretient des liens étroits, comme le processus de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, la stratégie en faveur du développement durable, le marché unique, les processus de la méthode ouverte de coordination dans les domaines de la protection sociale et l'inclusion sociale, de l'éducation et de la jeunesse. Il existe des mécanismes de suivi, d'établissement de rapports et d'évaluation pour tous ces processus. Ceux-ci devraient être maintenus, sans qu'il soit nécessaire d'ajouter un nouveau mécanisme pour la mise en œuvre de l'agenda social renouvelé.

L'agenda social renouvelé est étayé par plusieurs initiatives législatives et non législatives, qui font souvent l'objet d'analyses d'impact et de mécanismes de suivi et d'évaluation distincts. Ainsi, aucun processus supplémentaire ne sera créé pour le suivi et l'évaluation des différentes initiatives, qui devront toutefois être cohérentes entre elles.

La Commission présentera un rapport sur la mise en œuvre de l'agenda social renouvelé en 2010. Ce rapport devrait comporter une évaluation de la mise en œuvre de la nouvelle clause sociale horizontale du traité de Lisbonne. La Commission préparera, sur cette base, une communication sur la révision de l'agenda social renouvelé pour les opportunités, l'accès et la solidarité.