

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 établissant les lignes directrices du second tour de l'initiative communautaire EQUAL, concernant la coopération transnationale pour la promotion de nouvelles pratiques de lutte contre les discriminations et inégalités de toute nature en relation avec le marché du travail - Libre circulation des bonnes idées»

(COM(2003) 840 final)

(2004/C 241/09)

Le 5 janvier 2004, la Commission a décidé, en vertu de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions établissant les lignes directrices du second tour de l'initiative communautaire EQUAL, concernant la coopération transnationale pour la promotion de nouvelles pratiques de lutte contre les discriminations et inégalités de toute nature en relation avec le marché du travail "Libre circulation des bonnes idées"»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 mai 2004 (M. SHARMA, rapporteur).

Lors de sa 409^{ème} session plénière des 2 et 3 juin 2004 (séance du 2 juin 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 185 voix pour, 1 voix contre et 9 abstentions.

1. Contenu de la communication

1.1 L'objet de cette communication est double. Elle passe en revue quelques-uns des premiers résultats d'EQUAL et met en exergue les pratiques prometteuses qui peuvent déjà contribuer à l'élaboration de nouveaux moyens de lutte contre les discriminations et les inégalités sur le marché du travail – la «libre circulation des bonnes idées». Elle fixe également le cadre du second tour d'EQUAL en confirmant les principes et l'architecture et en présentant les détails techniques du programme.

1.2 Au stade initial actuel, le succès le plus visible d'EQUAL est le partenariat dont le but est de réunir des acteurs qui coopèrent au sein d'un partenariat de développement en vue de mettre au point une approche intégrée des problèmes multidimensionnels.

1.3 L'architecture d'EQUAL a également intégré les caractéristiques essentielles de la bonne gouvernance, car elle traite de questions politiques transversales et traverse et dépasse les frontières institutionnelles.

1.4 EQUAL a une approche thématique et à la suite d'une consultation, les États membres ont décidé de maintenir les thèmes d'EQUAL tels quels pour le second tour.

1.5 Pour la première fois, au second tour, le programme EQUAL prend en compte l'élargissement. En conséquence, l'on s'efforcera de faire en sorte que soit intégrée dans tous les thèmes l'assistance à la population tzigane et aux victimes du trafic d'êtres humains, étant donné que l'ampleur de ces défis connaît une croissance significative.

1.6 L'initiative EQUAL est une bonne occasion pour les nouveaux États membres de travailler avec les États membres

existants en vue d'identifier de bonnes pratiques en matière d'intégration sociale et professionnelle des demandeurs d'asile.

1.7 Bien que les travaux se poursuivent et qu'on ne dispose pas encore de résultats validés, le premier tour d'EQUAL, qui a débuté en 2001, peut déjà faire ressortir des pratiques prometteuses en ce qui concerne les nouveaux moyens de lutte contre les discriminations et les inégalités, notamment en ce qui concerne l'handicap et les préférences sexuelles, le prolongement de la vie active des travailleurs, la création d'entreprises par les chômeurs ou les inactifs, la contribution des immigrants à l'emploi et à la croissance économique, la promotion de la capacité d'adaptation sur le marché du travail, les fondements des stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie, la suppression de la ségrégation entre les sexes dans les secteurs et les professions, le partage des responsabilités en matière d'éducation des enfants et des responsabilités domestiques, la responsabilité sociale des entreprises, la réinsertion pour lutter contre l'exclusion et l'économie sociale pour créer davantage d'emplois et améliorer leur qualité.

1.8 Bien que l'approche thématique demeure stable, EQUAL aura toutefois à relever plusieurs défis émergents au cours de son second tour, notamment suite à l'élargissement, telle la question de la discrimination des Roms et des victimes du trafic d'êtres humains.

1.9 La coopération entre les États membres est un aspect fondamental d'EQUAL et elle fonctionne bien en se manifestant à plusieurs niveaux: entre les Partenariats de développement et entre les réseaux thématiques.

1.10 L'intégration et l'incorporation des nouvelles idées et approches dans les politiques et les pratiques sont des tâches ambitieuses, mais pour exploiter au maximum les retombées d'EQUAL, les résultats doivent être analysés, comparés et diffusés afin de pouvoir être utilisés dans les États membres et dans l'ensemble de l'Union.

1.11 En ce qui concerne l'évaluation, celle-ci prévoit deux volets: une révision à mi-parcours et une révision continue. La première est réalisée grâce à des rapports nationaux d'évaluation à mi-parcours présentés à la Commission en décembre 2003 et ayant servi de point de départ pour l'établissement de l'évaluation européenne. Les évaluateurs d'EQUAL au niveau européen n'ont suggéré aucun changement à l'ensemble de l'architecture d'EQUAL. Toutefois, sur la base des rapports des évaluateurs nationaux et de leur propre travail d'analyse sur le terrain, ils ont mis en lumière un certain nombre d'éléments qui pourraient limiter l'efficacité d'EQUAL et ils ont présenté une série de recommandations pour renforcer cette efficacité. À la suite de cette évaluation à mi-parcours, les États membres existants continueront à produire des rapports annuels intermédiaires.

2. Observations générales

2.1 Il y a lieu d'accueillir favorablement l'enthousiasme manifesté à l'égard du partenariat (chapitre 3) et d'approuver la reconnaissance de l'importance qu'il y a à encourager le partenariat entre des groupes qui n'ont pas collaboré auparavant. Il s'agit là de l'un des facteurs de succès les plus significatifs pour EQUAL, et il en va de même du fait que les processus administratifs et les processus de soutien doivent être conçus pour maintenir au rang de première priorité le travail en partenariat.

2.2 La visée de l'Action 1 (telle qu'elle est décrite au chapitre 3, paragraphe 4) est justifiée. La simplification des processus de passage aux activités de développement contribuera à maintenir la dynamique et à faire en sorte que le succès du programme ne dépende pas trop fortement de ceux qui sont à l'origine de ce programme.

2.3 L'éventail très large de partenaires associés à EQUAL signifie que leur participation active est de nature à encourager le développement de la bonne gouvernance. L'encouragement au renforcement de pouvoir («empowerment») dans les principes et dans l'architecture d'EQUAL devrait revêtir une importance cruciale au regard de la bonne gouvernance, et il est dommage que l'on n'ait pas saisi, au chapitre 3.1, une utile occasion d'insister là-dessus. Le maintien des réseaux créés grâce à EQUAL (chapitre 3.1, paragraphe 4) dépendra de la manière dont sera renforcé le pouvoir de toutes les parties concernées d'influer sur les politiques et sur les pratiques d'autres intervenants. Il y a lieu d'accueillir favorablement le développement consacré à l'inclusion de ceux qui sont directement affectés par la discrimination, mais il convient de reconnaître que la mise en oeuvre d'EQUAL par l'intermédiaire des niveaux européen, national, régional et local est souvent de nature hiérarchique et peut aggraver les lourdeurs administratives et causer des pertes de contrôle si l'on ne fait pas en sorte de prévoir ces problèmes et de les éviter. Il convient en particulier de mettre l'accent sur la maîtrise du financement en tant que mécanisme qui détermine fréquemment le renforcement de pouvoir («empowerment»).

2.4 Il y a lieu d'accueillir favorablement les développements consacrés à la stratégie européenne pour l'emploi, au processus d'inclusion sociale, au traité, au Fonds européen pour les réfugiés et à d'autres instruments politiques, car ces développements dessinent le contexte d'EQUAL et sont la manifestation de l'occasion importante qui est donnée à des groupes que l'on

n'associe normalement pas au processus de décision politique au niveau européen de comprendre ce processus et de se sentir concernés par lui. En fournissant davantage de références bibliographiques ou d'indications de sources d'information, l'on pourrait encourager une recherche plus approfondie de la part de ces groupes. La discrimination et l'inégalité sont des facteurs essentiels d'exclusion, mais le fait de se familiariser avec les aspects administratifs du changement est important pour l'intégration d'EQUAL dans les politiques par des groupes et par des individus qui n'ont pas l'habitude d'exercer d'influence politique. Pour certains groupes, il se peut que ces orientations constituent un premier point de contact.

2.5 L'importance qu'accorde EQUAL à l'innovation (chapitre 5) est examinée par rapport à de nouvelles démarches en matière de mise en oeuvre des politiques. L'orientation d'EQUAL concernant l'innovation (chapitre 11.4, point 17) donne lieu aussi à un développement sur de nouveaux processus d'élaboration des politiques. Il convient d'apprécier à sa juste valeur le potentiel des partenariats de développement pour ce qui est de créer du renforcement de pouvoir («empowerment») et de la bonne gouvernance aussi bien dans le domaine de l'élaboration des politiques que dans celui de leur mise en oeuvre.

2.6 Le renforcement des activités d'intégration dans les politiques («mainstreaming») revient à reconnaître l'importance de ces activités. En rendant possible la création de nouveaux projets par des relais d'opinion, l'on pourrait rendre possible une innovation accrue. Il est important de reconnaître que le processus d'innovation qui se déploie dans les partenariats de développement ne fait pas nécessairement intervenir les personnes les mieux à même d'intégrer les résultats dans les politiques.

2.7 En ce qui concerne le processus d'évaluation, l'on recommande de privilégier davantage le maintien de l'emploi, la qualité de l'emploi et les mesures de création directe d'emplois. Il se pourrait que pour inciter les personnes qui travaillent dans des PME à participer à des activités telles que l'apprentissage tout au long de la vie et l'élaboration de plans de carrière pour les personnes de plus de 30 ans et de plus de 40 ans, l'on ait besoin de méthodes innovantes de recrutement. Il importe de travailler avec des organisations qui établissent des réseaux (telles que les syndicats) et de gérer les procédures administratives de manière à centraliser la plus grande part possible des démarches.

2.8 Les défis administratifs que suscite EQUAL sont reconnus en ce qui concerne les PME et les ONG, mais les collectivités locales sont confrontées aux mêmes défis, et les nouveaux États membres éprouvent déjà des inquiétudes à propos de la gestion des Fonds structurels. Il est probable que les problèmes administratifs qui se poseront parmi les collectivités locales se répercuteront sur les PME et les ONG, ce qui aura un effet dissuasif en termes d'intérêt de la part de ces groupes. Il est permis de prédire que des solutions applicables aux PME et aux ONG bénéficieraient à l'ensemble des organisations faisant partie du système.

2.9 Cette initiative arrive à point nommé pour ce qui est d'informer l'élaboration de décisions politiques et d'une stratégie européennes. La révision de mi-parcours du processus de Lisbonne aura lieu en juillet 2005 et la stratégie de l'Union européenne pour l'emploi en est un élément central. Des propositions concernant de nouveaux Fonds structurels sont aussi prévues pour juillet 2004 et le rapport sur la cohésion européenne offre également certaines possibilités d'intégrer les résultats d'EQUAL dans les politiques.

3. Observations particulières

3.1 Il n'y a pas lieu de contester les fondements théoriques sur lesquels repose EQUAL. C'est pourquoi les observations particulières portent essentiellement sur des mécanismes.

3.2 Au premier tour d'EQUAL, la transition entre l'Action 1 (construction de partenariats) et l'Action 2 (développement) a occasionné une perte de dynamique pour certains programmes. L'on propose une nouvelle «phase de confirmation» qui permettra de réduire la charge administrative de l'approbation pour l'Action 2 et de faire en sorte que les dépenses demeurent éligibles pendant toute la période de transition.

3.3 L'épine dorsale de la transition de l'Action 1 à l'Action 2 est la mise en place de l'accord de partenariat de développement avec son orientation, ses objectifs et son plan d'action. La continuité est un aspect important et il conviendrait que les participants aux partenariats aient une notion claire de leur capacité éventuelle à continuer dans ces conditions avec leurs moyens de l'Action 1, en termes d'activités de renforcement de pouvoir («empowerment») et en termes de procédures administratives et d'effectifs. Il existe une inégalité considérable dans le soutien qu'apportent les autorités de gestion aux partenariats de développement, lesquels ne fonctionnent pas toujours de manière satisfaisante. Il conviendrait que les États membres tirent mutuellement les leçons de leurs expériences respectives en ce qui concerne le type de soutien nécessaire pour permettre la mise en place de partenariats de développement efficaces. Il se pourrait que la continuité d'effectifs pose un problème particulier dans les nouveaux États membres, où les nouvelles chances qui s'offrent dans le domaine professionnel sont susceptibles d'amener le personnel à changer plus régulièrement d'emploi.

3.4 La création de partenariats transnationaux est un aspect d'EQUAL qui est très bénéfique. Ce qu'il convient d'encourager dans ces partenariats est la souplesse et la capacité de réagir, pour en tirer parti, aux inévitables changements de plans que connaissent les programmes et qui sont la conséquence des innovations. La souplesse budgétaire revêt une importance cruciale à cet égard.

3.5 Les règles applicables en matière financière sont les mêmes pour tous les Fonds structurels, mais il convient de maîtriser soigneusement les processus qui permettent de rendre compte des activités financières et autres, de telle sorte que la charge administrative n'ait pas d'effet dissuasif sur ceux qui sont les mieux placés pour concrétiser les chances de renforcement de pouvoir («empowerment»).

3.6 L'expérience passée de la Commission indique que 85 % seulement des financements octroyés seront dépensés. Il est proposé d'utiliser le reliquat non dépensé pour une intégration encore plus poussée dans les politiques. L'utilisation du reliquat ne devrait pas avoir pour effet de mettre en péril des

programmes qui souffrent de retards ou de changements en imposant des procédures administratives excessivement lourdes qui empêcheraient d'obtenir des résultats concrets, ou bien en réduisant prématurément les financements.

3.7 La liste des activités d'intégration dans les politiques, qui figure au point 9 a), n'est pas exhaustive, mais l'on a le sentiment qu'il est particulièrement important de reconnaître le rôle du soutien aux entreprises, à l'égal du tutorat. Des intervenants tels que les partenaires sociaux, et notamment les organisations syndicales, présentent une importance toute particulière. L'élaboration de propositions pour le deuxième tour d'EQUAL est aussi un élément important de l'exploitation, le cas échéant, des résultats du premier tour.

3.8 L'intégration dans les politiques est une démarche, ou une stratégie, et il ne faudrait pas la considérer comme une fin en soi. L'intégration dans les politiques constitue indéniablement une valeur ajoutée, mais elle doit s'appuyer sur des instruments d'égalité sous-jacents, tels que la nouvelle législation sur l'égalité de traitement ou les politiques d'action positive. Il est inacceptable qu'un certain nombre d'États membres en soient encore à devoir se mettre en conformité des directives de lutte contre la discrimination en adoptant des lois qui créeront une norme commune d'égalité dans ces pays.

3.9 Les orientations relèvent le fait que «l'égalité des chances» ne suscite qu'un faible intérêt (chapitre 10.1, paragraphe 3) et n'est comprise que de manière limitée ou traditionnelle (chapitre 10.1, paragraphe 6). Il y aurait grand avantage, du point de vue du développement de nouveaux programmes, à ce que l'on communique sur les différentes manières de percevoir et de traiter les questions d'égalité des chances dans les États membres. Par exemple, les inégalités fondées sur le sexe sont traitées dans le cadre d'un thème par un petit nombre de groupes, mais dans le cadre de l'ensemble du programme, la plupart des groupes travaillent sur cette question.

3.10 Les conséquences négatives que comportent les différences de calendriers/de processus entre les États membres (chapitre 10.1, paragraphe 5) sont une question qui dépasse la constitution de partenariats transnationaux dans les cas où cette question a été abordée en prévision du deuxième tour. La mise en place de procédures administratives et de procédures de suivi, le calendrier de l'Action 3 et la durée globale des projets sont autant d'éléments qui peuvent présenter des différences d'un pays à l'autre et donc être contre-productifs en termes d'activités transnationales.

3.11 La possibilité de bénéficier des conseils des deux pays chefs de file pour chaque groupe thématique serait très utile pour les procédures de sélection des programmes du deuxième tour, car cela apporterait aux autorités de gestion l'avantage d'une certaine coordination entre États membres.

Bruxelles, le 2 juin 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH