

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 22.2.2006
SEC(2006) 277

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Évaluation du programme communautaire d'action de lutte contre les discriminations

TABLE DES MATIÈRES

1.	Un ensemble d'actions cohérentes et efficaces organisées autour des trois principaux objectifs du programme : connaissance, renforcement des capacités et sensibilisation	7
1.1.	Une augmentation sensible des connaissances des phénomènes de discrimination	8
1.2.	Un renforcement des capacités des organisations actives dans la lutte contre les discriminations, malgré des actions à l'efficacité inégale.....	10
1.3.	Une sensibilisation effective des principaux acteurs à la lutte contre les discriminations, mais des efforts à poursuivre.....	11
1.4.	Une visibilité du programme progressivement améliorée depuis son lancement.....	12
2.	Une articulation du programme avec la stratégie communautaire plus affirmée, ayant des impacts avérés.....	13
2.1.	Un programme cohérent et correctement structuré, qui a su s'adapter aux nouveaux besoins et se recentrer progressivement sur sa vocation juridique et politique	13
2.2.	Une valeur ajoutée communautaire incontestable.....	14
2.3.	Des impacts juridiques, politiques et sociaux assurant partiellement une amélioration du niveau de protection et de la prise de conscience des acteurs-clés	15
3.	Conclusion.....	16

Points clefs

- Sur la base de l'article 13 du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a adopté en 2000 trois instruments-clefs destinés à prévenir et combattre les discriminations fondées sur l'origine ethnique ou raciale, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle.
- Ces instruments reflètent la stratégie défendue par la Commission. Si la législation est un outil clef en matière de lutte contre les discriminations, sa mise en œuvre doit être soutenue par des initiatives de nature politique. Cette stratégie qui combine une approche à caractère législatif et une approche à caractère politique vise à :
 - garantir une protection commune identique devant la loi à toute personne résidant dans l'Union européenne, et ce quelque soit son lieu de résidence,
 - favoriser le développement des politiques nationales efficaces de lutte contre les discriminations,
 - modifier les attitudes et les comportements.
- La structure du programme articulé autour des éléments « connaissance », « renforcement des capacités » et « sensibilisation » répond de manière adéquate aux problèmes et défis identifiés par l'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte contre les discriminations.
 - Le programme a conduit à une augmentation sensible des connaissances des phénomènes de discriminations.
 - S'il a également contribué au renforcement des capacités des organisations non gouvernementales actives dans la lutte contre les discriminations, le programme a eu un moindre effet en matière d'actions ponctuelles impliquant plusieurs États membres (actions dites transnationales).
 - Une sensibilisation effective des principaux acteurs engagés en matière de non-discrimination est également discernable mais requiert la poursuite de ces efforts jugés cruciaux.
 - Enfin, par une action concertée en matière de communication et d'échanges d'information à destination des participants du programme et du grand public, le programme a progressivement amélioré sa visibilité.
- Le lien entre le programme et la stratégie a été graduellement affirmé et a produit des impacts avérés sur celle-ci malgré un défaut d'articulation claire dans la décision établissant le programme.
 - Ainsi, le programme a pu affirmer de manière progressive son rôle d'outil d'accompagnement politique et juridique de la stratégie en matière de lutte contre les discriminations et a su répondre aux nouveaux besoins nés notamment de l'élargissement de l'Union européenne.
 - Le programme a su démontrer une valeur ajoutée communautaire incontestable.

Enfin, le programme a contribué à l'amélioration du cadre juridique de protection contre les discriminations dans l'Union et à une meilleure prise de conscience des acteurs-clefs dans ce domaine

INTRODUCTION

L'Union européenne est fondée sur les principes, communs à tous les États membres, de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que sur ceux de l'État de droit.¹

Le droit de chacun à l'égalité devant la loi et à la protection contre la discrimination est un droit fondamental indispensable au bon fonctionnement de toute société démocratique. Il contribue à la réalisation des objectifs visant à promouvoir le progrès économique et social et un niveau élevé d'emploi en renforçant la cohésion économique et sociale.

Dans sa communication intitulée « Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi – Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne² », la Commission a souligné que « la relance de la croissance est vitale pour la prospérité, elle peut ramener le plein emploi et constitue la base de la justice sociale et d'une société où chacun a sa chance ».

Il sera difficile de réaliser les objectifs stratégiques ambitieux de Lisbonne si de grands groupes de la population européenne se trouvent exclus de l'emploi, de la formation et autres possibilités. L'élimination des discriminations dans le but de recueillir les fruits de la diversité est un élément important de la mise en place d'une économie et d'une société plus compétitives et plus dynamiques.

Dans sa communication sur l'Agenda social pour la période 2005-2010, la Commission a souligné l'importance qu'il y a à œuvrer en faveur de l'égalité des chances pour tous si l'on veut développer une société plus solidaire.

Les 29 juin et 27 novembre 2000, sur la base de propositions faites par la Commission en novembre 1999, le Conseil a adopté trois instruments-clefs destinés à prévenir et combattre les discriminations fondées sur l'origine ethnique ou raciale, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle:

- la directive 2000/43/CE (directive sur l'égalité raciale) interdit toute discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, ainsi que toute discrimination dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de la protection sociale (y compris la sécurité sociale et les soins de santé), des avantages sociaux et de l'accès aux biens et services (y compris l'accès au logement) ;
- la directive 2000/78/CE (directive sur l'égalité dans le domaine de l'emploi) interdit toute discrimination en matière d'emploi fondée sur la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ;
- la décision 2000/750/CE établit le programme communautaire d'action de lutte contre les discriminations – dénommé ci-après le programme.

Le présent document constitue le rapport d'évaluation sur la mise en œuvre du programme, que la Commission est tenue de présenter au Parlement européen, au Conseil, au Comité

¹ Voir l'annexe I concernant les déclarations de l'Union européenne et les autres documents pertinents relatifs aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales adoptés par les institutions des Communautés européennes et par les États membres.

² COM(2005)24

économique et social et au Comité des régions selon l'article 11 de la décision établissant le programme.

Le programme constitue, aux côtés des directives sur l'égalité raciale ou sur l'égalité dans l'emploi, un des deux piliers du « paquet discrimination » qui a pour but de **combattre toute forme de discrimination** fondée sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle³

- en garantissant une protection commune identique devant la loi à toute personne résidant dans l'Union européenne, et ce quelque soit son lieu de résidence,
- en favorisant le développement des politiques nationales efficaces de lutte contre les discriminations,
- en modifiant les attitudes et les comportements.

La stratégie adoptée pour répondre à ces objectifs repose sur trois postulats de base :

- la nécessité de progresser sur un **large front** en traitant les discriminations dans leur ensemble tout en tenant compte des spécificités des différents motifs de discrimination,
- la nécessité d'agir au **niveau communautaire** tout en tenant compte des progrès atteints par les différents États membres,
- la nécessité de se doter d'un outil financier afin d'engager **une action de sensibilisation**, en particulier vers la société civile, **complémentaire à une législation européenne** nécessaire mais insuffisante.

Respectant ces postulats, le programme vient **appuyer et compléter les efforts déployés par les États membres**⁴, mais il est également ouvert à la participation des pays de l'AELE/EEE, des pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne, conformément aux conditions fixées dans les accords européens respectifs. Il vise tous les motifs cités à l'article 13, excepté le genre qui fait l'objet d'un programme spécifique.

Doté d'un budget original de 98,4 millions d'euros sur une période de 6 ans, le programme est géré et animé par la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances de la Commission européenne. Il convient de noter qu'à la faveur de l'élargissement de l'Union européenne advenu en mai 2004 et également de l'extension de la participation au programme des pays membres de l'Espace économique européen, le budget octroyé au soutien des activités du programme a été augmenté en conséquence pour atteindre un montant en engagements de l'ordre de **105,9 millions d'euros pour 6 ans** soit un montant d'environ 17,65 millions d'euros par an. Conformément à l'article 6 de la décision du 27 novembre 2000, la Commission est assistée par un comité, constitué des représentants des États membres.

Aux termes de l'article 11 de la décision, le programme est **évalué** par la Commission avec **l'assistance d'experts indépendants**. Cette évaluation porte sur la pertinence, l'efficacité et le rapport coût/efficacité des actions mises en oeuvre par rapport aux objectifs. Elle vise également à apprécier l'incidence du programme dans son ensemble. En outre, l'évaluation

³ Traité d'Amsterdam, article 13.

⁴ Article 2 de la décision du 27 novembre 2000

porte sur la complémentarité entre les actions entreprises au titre du programme et celles menées au titre d'autres politiques, instruments et actions communautaires.

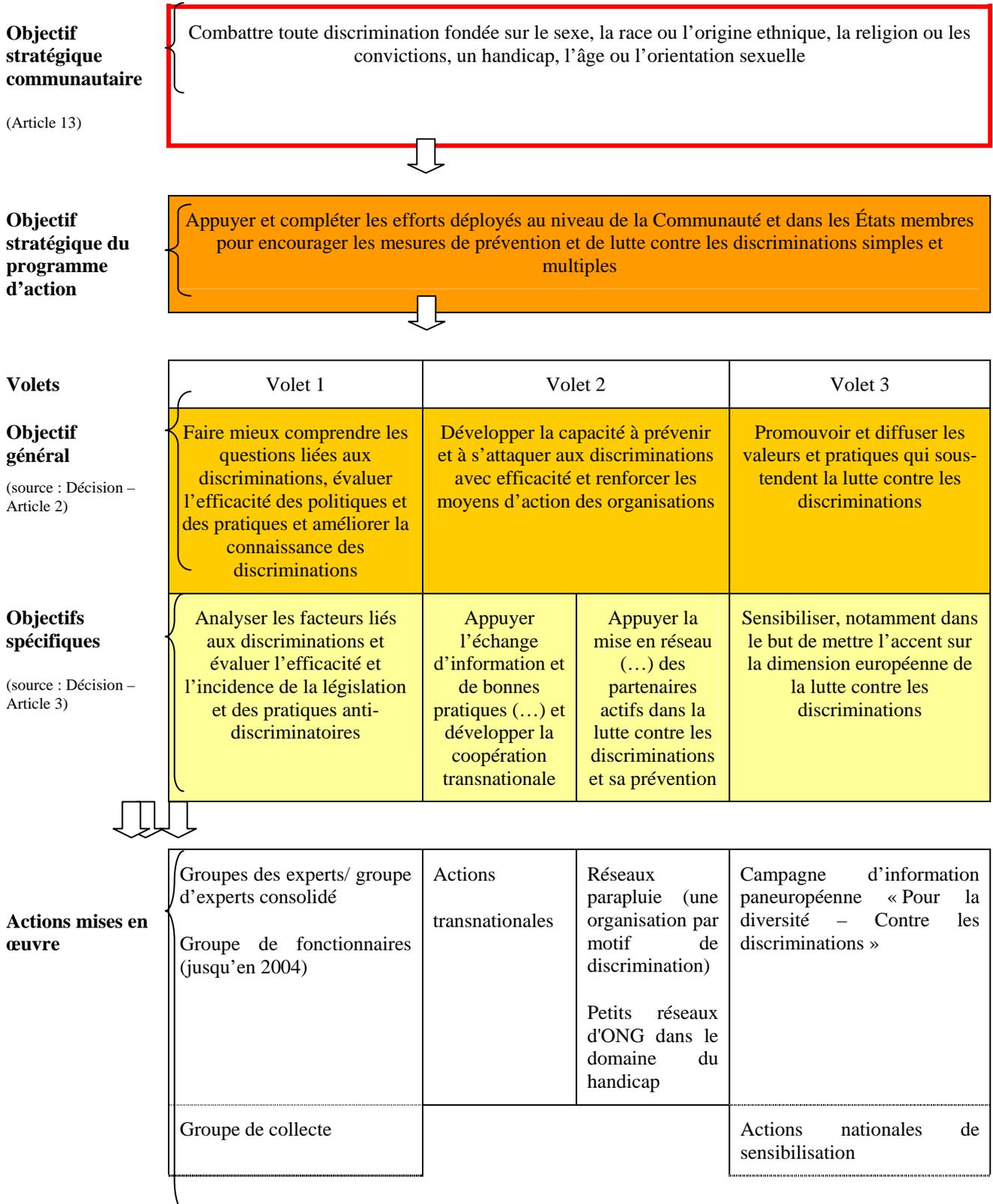
À cet effet, la Commission a lancé en 2002 une procédure d'appel d'offres relative à l'octroi d'un marché pour mener l'évaluation externe du programme. Trois offres ont été soumises. L'offre soumise par Ernst and Young France a été sélectionnée à l'issue de cette procédure et le contrat finalement signé le 19 décembre 2002. Le contractant était chargé de mener cette évaluation et de soumettre un rapport final portant sur la période 2001-2005. Cette évaluation finale sera complétée d'une présentation générale des résultats et de l'impact du programme en 2006. En outre, à la demande de la Commission, le contractant a soumis chaque année une évaluation de la mise en œuvre du programme portant sur une période annuelle déterminée, ainsi qu'une étude thématique portant plus précisément sur les actions visant à renforcer la capacité des acteurs à combattre les discriminations via le soutien à des actions dites transnationales. L'ensemble des documents disponibles est directement consultable à l'adresse suivante http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_fr.htm#eval.

Aux termes de l'évaluation sur la mise en œuvre du programme menée par ces experts indépendants, il résulte les éléments principaux suivants:

- La structure du programme, articulé autour des éléments « connaissance », « renforcement des capacités » et « sensibilisation », répond de manière adéquate aux problèmes et défis identifiés par l'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte contre les discriminations (partie 1). En particulier, le programme a conduit à une augmentation sensible des connaissances des phénomènes de discriminations (partie 1.1.). S'il a également contribué au renforcement des capacités des organisations non gouvernementales actives dans la lutte contre les discriminations, le programme a eu un moindre effet en matière d'actions ponctuelles impliquant plusieurs États membres (actions dites transnationales) (partie 1.2.). Une sensibilisation effective des principaux acteurs engagés en matière de non-discrimination est également discernable mais requiert la poursuite de ces efforts jugés cruciaux (partie 1.3). Enfin, par une action concertée en matière de communication et d'échanges d'information à destination des participants du programme et du grand public, le programme a progressivement amélioré sa visibilité (partie 1.4.).
- En ce qui concerne son impact sur la stratégie globale en matière de lutte contre les discriminations, malgré un défaut d'articulation claire dans la décision établissant le programme, le lien entre le programme et la stratégie a été graduellement affirmé et a produit des impacts avérés (partie 2). Ainsi, le programme a pu affirmer de manière progressive son rôle d'outil d'accompagnement politique et juridique de la stratégie en matière de lutte contre les discriminations et a su répondre aux nouveaux besoins nés notamment de l'élargissement de l'Union européenne (partie 2.1.). Dans ce cadre, il faut noter que certains pays candidats ont choisi de participer avant leur adhésion sur une base ad hoc à certaines activités mises en place dans le cadre du programme. Cet intérêt très tôt démontré, dès 2002, couplé à l'obligation de transposer l'acquis communautaire dans leurs ordres juridiques nationaux, explique la participation et l'implication actives et constantes des pays candidats et des nouveaux États membres au sein du programme. Le programme a su démontrer une valeur ajoutée communautaire incontestable (partie 2.2.). Enfin, le programme a contribué à l'amélioration du cadre juridique de protection contre les discriminations dans l'Union et à une meilleure prise de conscience des acteurs-clefs dans ce domaine (partie 2.3.).

1. UN ENSEMBLE D' ACTIONS COHERENTES ET EFFICACES ORGANISEES AUTOUR DES TROIS PRINCIPAUX OBJECTIFS DU PROGRAMME : CONNAISSANCE, RENFORCEMENT DES CAPACITES ET SENSIBILISATION

Le programme a permis, depuis son lancement en 2001, la mise en place d'un ensemble d'actions diversifiées en réponse au triptyque d'intervention retenu par la décision initiale : connaissance - renforcement des capacités - sensibilisation.

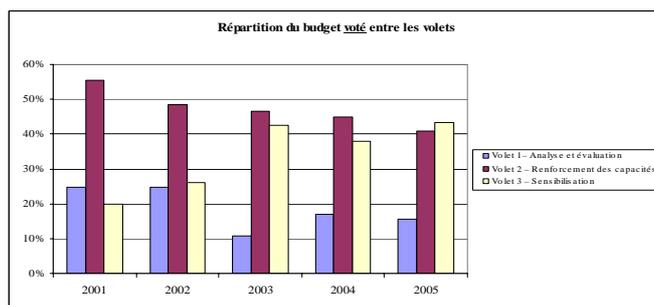


Études

Conférences présidentielles et séminaires de formation des magistrats et praticiens du droit

Actions spécifiques relatives au handicap

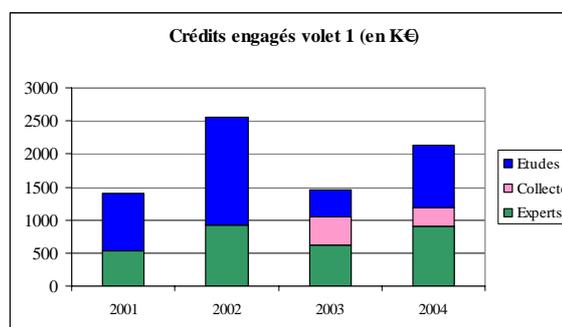
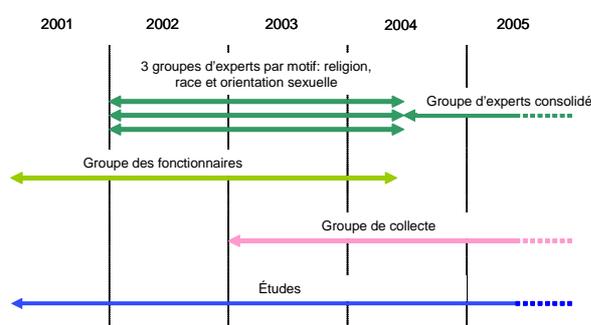
Le programme est correctement structuré : ses objectifs généraux s'articulent clairement entre eux et forment un ensemble cohérent et complémentaire. Financièrement, si la ventilation initiale accordait une part prépondérante au volet 2, le programme a progressivement été rééquilibré au profit du volet 3.



De manière générale, le programme a bien fonctionné et a permis, par le biais de ces actions, un certain nombre d'avancées positives tant en matière de progression des connaissances sur les questions liées aux discriminations, qu'en matière de mobilisation et de mise en réseau des ONG, ou de sensibilisation des acteurs-clés du domaine (juges et praticiens du droit, acteurs nationaux impliqués dans la lutte contre les discriminations, etc.).

1.1. Une augmentation sensible des connaissances des phénomènes de discrimination

Le volet 1 a permis la mise en place de trois grands types d'action complémentaires et répondant à la nécessité de **mieux comprendre les phénomènes de discrimination** sur l'ensemble des motifs inscrits dans l'article 13 du traité à l'aide d'expertises juridiques (groupe d'experts), de premiers travaux sur les données statistiques (groupe de collecte, Eurobaromètre) et d'études spécifiques. Il représente un total de crédits engagés de 7,5 millions d'EUR (13% du programme sur 2001-2004) :



Le premier volet du programme se caractérise par un **haut degré d'efficacité** trouvant ses racines dans une organisation optimale et une utilité très forte de ses activités. Cette efficacité a été renforcée par certains ajustements structurels apportés en cours de mise en œuvre du programme comme la fusion de différents groupes d'experts juridiques en un groupe consolidé couvrant non seulement tous les États membres mais aussi l'ensemble des motifs de discrimination concernés et également l'adaptation du format des échanges d'expériences avec et entre les États membres.

Constituant un élément de connaissance important, ses actions viennent progressivement combler les lacunes existantes sur le plan de la compréhension des phénomènes de discrimination et dans les politiques de lutte contre les discriminations. Par ailleurs, le programme s'est adapté au fur et à mesure aux nouvelles priorités émergentes, notamment en lien avec l'élargissement et l'évolution des législations nationales.

Le réseau d'experts juridiques spécialisés dans l'étude et le suivi des cadres législatifs nationaux de lutte contre les discriminations, qui a succédé en 2004 à trois réseaux distincts spécifiques aux trois motifs : race, handicap et orientation sexuelle, constitue un soutien fondamental à l'examen mené en interne par la Commission sur l'état de la transposition et de l'application des directives. Au côté de rapports nationaux, les rapports flashes, les rapports thématiques et divers bulletins d'information permettent un suivi rigoureux des situations nationales.

Les réunions successives du groupe de collecte sur la mesure de la discrimination, coordonnées jusque fin 2004 par les autorités finlandaises, ont permis le lancement d'un large débat, au sein des États membres, sur les questions de la collecte de données permettant de mesurer l'étendue et l'impact de la discrimination. Ces travaux ont débouché, après la publication de deux études thématiques⁵ jugées de grande qualité, sur la présentation des premières avancées du groupe au cours d'une conférence européenne tenue en décembre 2004.

Les 17 études menées sur des thèmes pertinents sont venues répondre aux besoins actuels exprimés par la Commission, parmi lesquels on peut relever, à la suite de l'élargissement aux nouveaux États membres, une étude sur la situation des Roms en Europe et une cartographie de la société civile dans ces nouveaux États membres. Elles ont constitué une source d'information solide, utile également pour les autorités nationales et les acteurs de la société civile. Une diffusion plus large de ces études pourrait renforcer leur impact.

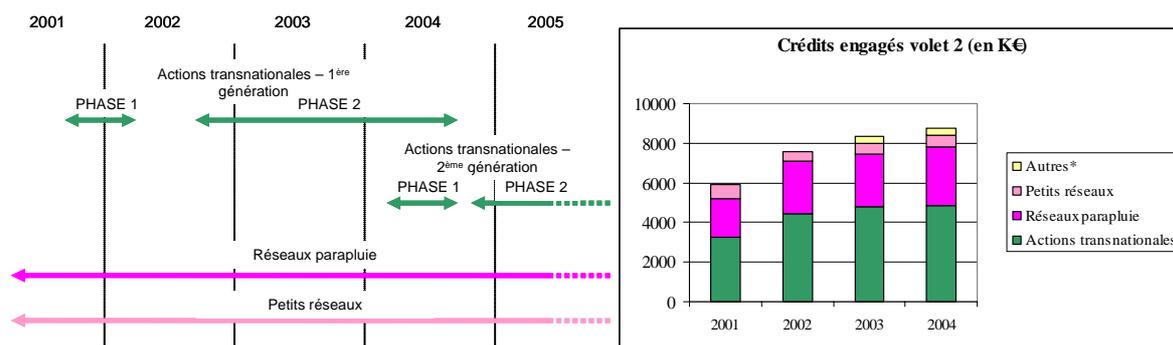
1.2. Un renforcement des capacités des organisations actives dans la lutte contre les discriminations, malgré des actions à l'efficacité inégale

Le volet 2, visant le développement de la capacité des acteurs et de la société civile, a été plus difficile à appréhender compte tenu de l'ampleur de la tâche et de la multiplicité des cibles concernées.

⁵ « Étude comparative de la collecte de données visant à mesurer l'étendue et l'impact de la discrimination en Europe » et « Étude comparative de la collecte de données visant à mesurer l'étendue et l'impact de la discrimination aux États-Unis, Canada, Australie, Royaume-Uni et Pays-Bas »

La **mobilisation des organisations actives dans la lutte contre les discriminations a été réalisée** via deux types d'actions qui ont représenté un total de crédits engagés de 30,6 millions d'euros (51% du programme sur 2001-2004) et qui ont couvert :

- le financement de projets transnationaux,
- la participation aux frais de fonctionnement de quatre **réseaux parapluie** (EDF, ILGA-Europe, AGE et ENAR), cinq petits réseaux sur le motif du handicap (Autisme Europe, Inclusion Europe, Union européenne des sourds, Action européenne des handicapés dont le financement est venu à terme en 2004 et substitué par Santé mentale Europe depuis lors, Union européenne des aveugles) et de la plate-forme d'ONG sociales (pour l'année 2003).



Les actions du volet 2 du programme ont permis un **développement sensible des capacités** des principales organisations du domaine, tant par le développement d'activités de soutien à la mise en œuvre de politiques de lutte contre les discriminations et le renforcement des moyens d'actions au sein des réseaux, que par la possibilité d'échanges et de dialogue à l'échelle transnationale au sein des partenariats constitués à l'occasion des actions transnationales.

L'efficacité des actions engagées dans le cadre de ce volet a toutefois été d'un niveau inégal, leur contribution aux objectifs généraux de la stratégie communautaire n'ayant pu être systématiquement vérifiée.

Les **27 actions transnationales de première génération**, arrivées à leur terme en août 2004 à l'issue de deux années de mise en œuvre, ont eu un impact relativement faible au regard des objectifs juridiques de la stratégie, et ce en raison d'un manque de ciblage et de priorités, de résultats restés globalement diffus, circonscrits à des territoires locaux, et parfois éloignés, sur le fond, des problématiques d'ordre politique ou juridique d'accompagnement des directives. La **seconde génération d'actions transnationales**, issues d'un nouvel appel à propositions paru en 2003 et dont la mise en œuvre en est à sa seconde année, a été nettement améliorée par un recentrage des activités soutenues autour de la formation, du développement de politiques efficaces de lutte contre les discriminations et de la mise en réseau des acteurs-clefs aux niveaux nationaux (organismes d'égalité en particulier).

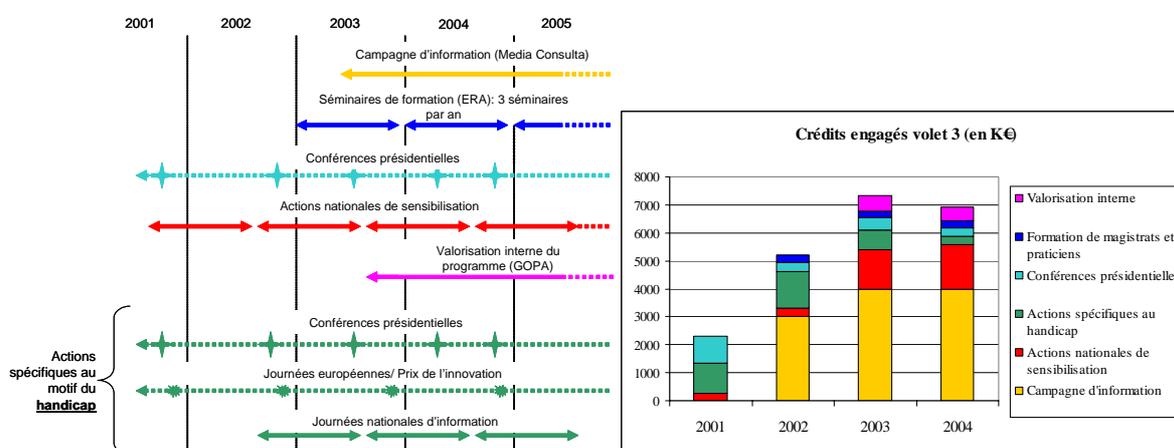
L'efficacité des **réseaux** est plus satisfaisante : ces derniers viennent représenter leurs membres auprès des institutions européennes, présenter des actions de soutien à la mise en œuvre de politiques au niveau national, coordonner les projets, programmes, actions, initiatives des membres auxquels une dimension européenne doit être apportée et favoriser l'échange permanent d'informations. Les risques de soutien à des activités annexes et éloignées du programme, d'abord importants, ont été réduits grâce à la surveillance accrue des programmes de travail par la Commission, et l'adoption, par les quatre réseaux parapluie seulement, d'une démarche d'évaluation externe pour superviser les progrès accomplis.

Cependant, de manière assez préoccupante, l'évaluation a noté que les organisations nationales de ces réseaux européens n'établissaient pas de lien entre les activités de coordination auxquelles ils participent ou dont ils bénéficient, et le financement octroyé par le programme de lutte contre les discriminations pour la mise en place de ces mêmes activités.

1.3. Une sensibilisation effective des principaux acteurs à la lutte contre les discriminations, mais des efforts à poursuivre

La sensibilisation, soutenue par le troisième volet du programme, est une priorité essentielle du programme, réaffirmée lors de la consultation du livre vert intitulé « Non-discrimination et égalité dans une Europe élargie », lancée en avril 2004 et progressivement mise en place par différents types d'actions complémentaires.

En 2005, les différentes actions financées au titre de ce volet, de **nature et d'échelle géographiques diverses**, contribuent largement dans leur ensemble à sensibiliser et informer divers publics aux questions de la lutte contre les discriminations. Les crédits engagés à ce titre s'élèvent à 21,9 millions d'EUR (36% du programme sur 2001-2004).



L'impact de la **campagne d'information « Pour la diversité – Contre les discriminations »**, élément clef de la sensibilisation, est croissant bien que difficilement mesurable. Si son efficacité opérationnelle est satisfaisante, la multiplicité de ses cibles et actions, son ambition paneuropéenne, et son budget restreint pour ce type d'action, a freiné sa bonne mise en œuvre. Dans de nombreux États membres, les groupes de travail nationaux ont peiné à démarrer leurs travaux et à engager une véritable stratégie nationale de sensibilisation. Néanmoins, des noyaux durs se sont constitués dans plusieurs États membres qui permettent d'élaborer des plans nationaux de sensibilisation, tandis qu'au niveau européen, les activités mises en place et les efforts déployés en matière de communication en ligne ont permis d'assurer des effets certains. Une implication renforcée des groupes de travail nationaux, une autonomie accrue accordée aux coordinateurs nationaux de la campagne (notamment en matière de gestion budgétaire) et un accent porté sur quelques activités ciblées (travail de presse notamment), constituent à ce stade des pistes d'amélioration à explorer. En tout état de cause et en dépit des difficultés constatées, l'évaluation de l'efficacité de la campagne d'information a permis de souligner la pertinence de l'option stratégique choisie selon une approche à deux niveaux, qui consiste en l'organisation d'une campagne coordonnée au niveau européen par une agence de relations publiques et déclinée dans les États membres, par opposition à une option davantage décentralisée et directement prise en charge par des acteurs de la société civile.

Les **actions de sensibilisation** déléguées aux autorités nationales, constituent un ensemble d'actions très hétérogènes : abordant des thèmes très divers, elles intègrent souvent des conférences et/ou des séminaires d'échelle régionale ou nationale. Qu'elles portent sur tous les motifs ou sur le motif du handicap seulement, elles semblent globalement plus efficaces car davantage ciblées et plus simples à mettre en œuvre. Le **désintérêt de certaines autorités nationales à l'égard des financements proposés par le programme pour l'organisation de ces actions** reste néanmoins problématique.

Les **séminaires de formation** organisés par l'institut ERA⁶ pour magistrats et juristes constituent une **action à très forte valeur ajoutée**, répondant pleinement aux priorités stratégiques communautaires en matière d'information sur les nouvelles législations anti-discriminatoires, et affichent des résultats visibles, immédiatement imputables au financement de la Commission. Le développement de son volet diffusion permet par ailleurs une diffusion effective au-delà du cercle des participants.

Enfin les **conférences européennes** constituent un moyen de regrouper les acteurs de la lutte contre les discriminations (ONG, autorités publiques, experts, partenaires sociaux, etc.) autour de thèmes en liaison avec les dernières avancées et les défis futurs, généralement en matière juridique. Toutefois, la composition parfois insuffisamment diversifiée et peu renouvelée des participants d'un événement à l'autre gêne la sensibilisation à grande échelle en dehors du pays hôte.

1.4. Une visibilité du programme progressivement améliorée depuis son lancement

L'année 2004 a marqué un tournant dans la mise en œuvre du programme d'action alors que, de manière générale, sa visibilité et sa valorisation apparaissaient, au cours des premières années, comme largement défailtantes en matière tant d'information sur l'accès au programme, que de diffusion des résultats des actions du programme ou de passerelles et synergies entre les acteurs du programme.

Depuis 2004, la refonte du site internet de l'unité « Anti-discrimination »⁷, offre une **meilleure information et publicité** des financements offerts dans le cadre du programme.

Par ailleurs, **la diffusion des résultats du programme vers l'extérieur**, ainsi que les échanges entre les participants du programme, ont été renforcés par la mise en place de lettres d'information semestrielles, par l'organisation d'une conférence annuelle ouverte aux participants du programme, ainsi que par l'élaboration d'une large base de données répertoriant l'ensemble des cibles potentielles pouvant être intéressées par les avancées de la lutte contre les discriminations.

⁶ Europäische Rechtsakademie, ou Académie de droit européen

⁷ http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights

2. UNE ARTICULATION DU PROGRAMME AVEC LA STRATEGIE COMMUNAUTAIRE PLUS AFFIRMEE, AYANT DES IMPACTS AVERES

2.1. Un programme cohérent et correctement structuré, qui a su s'adapter aux nouveaux besoins et se recentrer progressivement sur sa vocation juridique et politique

Les objectifs poursuivis par le programme sont pertinents, dans la mesure où ils répondent à des besoins indéniables et ont réussi, dans la pratique, à **s'adapter à de nouveaux besoins** en intégrant notamment les nouveaux enjeux liés à l'élargissement (Roms, application de nouvelles législations, etc.). Certaines actions (de formation notamment) ont également été adaptées, afin de répondre aux contextes spécifiques des nouveaux États membres. En outre, les nouveaux droits ouverts par la transposition des directives ont été accompagnés de mesures concrètes telles la mise en réseau des organismes d'égalité, la mise en place des bases pour préparer la collecte de données future et une meilleure mobilisation des autorités politiques et des partenaires sociaux.

La multiplicité des domaines d'action et la largesse des cibles, en particulier au vu des moyens disponibles, présentent néanmoins des **risques de résultats diffus et moins perceptibles en l'absence de priorités suffisamment définies**, à l'image des actions transnationales de première génération.

Par ailleurs, les objectifs stratégiques du programme lui imposent un **rôle d'accompagnement** des directives relatives respectivement à l'égalité de traitement sans distinction de race et à l'égalité dans le domaine l'emploi au cours de leurs phases de transposition puis d'application dans les États membres. Or, le programme souffre, dans les textes fondateurs, de **l'absence d'un rôle clairement défini avec les directives**, celles-ci n'étant pas mentionnées dans la décision initiale l'instaurant, ce qui nuit à **l'articulation entre l'outil programmatique (actions concrètes) et les outils législatifs (directives)** ainsi qu'au **renforcement mutuel de ces deux approches**.

On note néanmoins **dans la pratique**, une amélioration progressive de l'articulation du programme avec les directives, au travers d'un **affichage plus clair des priorités politiques et juridiques** au sein des actions lancées. Ainsi, à l'image des actions transnationales, dont la première génération intervenait sur des domaines larges et parfois peu en phase avec le cycle de vie de l'approche légale, les activités plus récentes se sont plus efficacement concentrées sur les objectifs d'accompagnement de la transposition et de la mise en application des directives. Certaines activités ont été davantage tournées vers la connaissance des nouveaux droits (groupes d'experts, campagne d'information), d'autres ont favorisé l'infiltration des normes anti-discriminatoires dans tous les domaines (études, collecte de données, nouvelles actions transnationales, formation). Enfin, une consultation politique a été lancée en 2004 à travers le livre vert, dont les résultats constituent pour la Commission européenne une contribution claire au façonnement de sa future stratégie politique en matière de non-discrimination et d'égalité de traitement.

La proposition de décision établissant le **futur programme PROGRESS**, outre la mention spécifique des directives dans ses considérants, **affiche le soutien à la mise en oeuvre de la**

législation anti-discrimination de l'Union dans les objectifs mêmes de la section anti-discrimination⁸.

2.2. Une valeur ajoutée communautaire incontestable

La valeur ajoutée communautaire du programme est incontestable :

- **Le programme soutient les objectifs stratégiques communautaires, à travers des actions lui permettant d'assurer de mieux en mieux son rôle d'accompagnement dans la transposition et l'application des directives (effet de contribution)**

Le programme vient appuyer les efforts déployés au niveau de la Communauté et dans les États membres pour encourager les mesures de prévention et de lutte contre les discriminations simples et multiples. Si la plupart des États membres avaient déjà adopté des politiques de lutte contre les discriminations avant les directives, certaines lacunes ont pu être constatées sur la couverture de certains motifs (en particulier l'âge ou l'orientation sexuelle), sur la mesure du phénomène de discrimination ou sur la sensibilisation du grand public aux problématiques liées aux discriminations.

Outre la surveillance de la correcte transposition des directives, qui permet de s'assurer d'une application du droit et par conséquent d'une protection minimale identique des citoyens européens (groupe des experts), la Commission, avec le programme d'action communautaire, a engagé plusieurs actions par nature communautaires dans les États membres (actions d'information sur ces nouvelles directives et sur les législations nationales en découlant, formation des magistrats et praticiens du droit, etc.)

- **Par son impératif d'accompagnement de l'approche légale dans les États membres, le programme dépend par nature d'aspects transnationaux (effet de transnationalité)**

En favorisant, par ses actions, une application uniforme du droit communautaire, il participe à la pression contraignante que se doit d'exercer l'Union européenne sur les cadres juridiques nationaux et contribue par là même à s'assurer que l'ensemble des citoyens européens dispose d'un socle commun de droits et obligations.

Ainsi, le lancement du débat sur la collecte de données, initié en 2001 ainsi que les échanges avec les directeurs des statistiques sociales des États membres initiés en 2003, ont permis de déterminer les motifs prioritaires sur lesquels la collecte de données était possible et envisageable. De même, les études spécifiques et la mise en place du groupe de collecte chargé d'élaborer des indicateurs de mesure de l'efficacité des politiques anti-discrimination devraient permettre un suivi des situations nationales en matière de discrimination, utile pour la Commission en l'absence de telles démarches dans les États membres en apportant, en plus, des éléments de comparabilité.

- **Le programme tire bénéfice de sa dimension européenne pour maximiser son efficacité en vue d'atteindre ses objectifs (effet de complémentarité).**

Son caractère européen présente une valeur ajoutée claire en ce qu'elle produit davantage d'effets que des actions strictement nationales, en parvenant à développer notamment les

8

Article 7, proposition de décision du Conseil et du Parlement établissant le Programme PROGRESS

échanges de bonnes pratiques et en apportant des éléments de comparaison utiles à la recherche de solutions en faveur de la lutte contre les discriminations (groupe de collecte, études, etc.).

2.3. Des impacts juridiques, politiques et sociaux assurant partiellement une amélioration du niveau de protection et de la prise de conscience des acteurs-clés

- **En dépit du non respect des délais de transposition par certains États membres, le programme, par son rôle d'accompagnement des directives, permet la mise en place progressive d'un cadre juridique commun.**

Depuis 2003, le niveau de transposition des directives a considérablement augmenté, bien que cinq des anciens États membres et l'un des nouveaux⁹ n'aient pas encore, à ce jour, envoyé de notification à la Commission, le programme n'ayant à ce titre pas eu, semble-t-il, une pleine influence sur les gouvernements en ce qui concerne le respect des délais de transposition. La législation européenne a **ainsi globalement relevé le niveau de protection contre les discriminations** dans la plupart des États de l'Union européenne. Là où elle est effective, la transposition des directives a souvent permis d'innover en introduisant pour la première fois des protections contre certaines formes de discrimination. Elle a nécessité l'élaboration de définitions nouvelles et l'instauration de concepts juridiques inédits. De plus, plusieurs États membres sont allés au-delà des minima requis par les directives lors de la transposition (notamment pour ce qui concerne les compétences des organismes d'égalité), tandis que des pays hors de l'Union (Bulgarie, Roumanie, Norvège) ont également mis leur législation nationale en conformité avec les directives européennes. À ce stade néanmoins, le programme participe à l'étude du caractère complet et conforme ou non des législations transposées avec les dispositions des directives, et devrait contribuer, notamment par le biais des travaux du volet 1, à identifier les irrégularités ou insuffisances existantes, afin de poursuivre encore le processus d'amélioration du niveau de protection initié par la stratégie communautaire.

- **Le « paquet discrimination » a permis dans son ensemble une meilleure prise de conscience par les acteurs-clés de la nécessité de lutter contre les discriminations.**

Le processus de transposition des deux directives a eu pour premier effet de **relancer le débat sur la lutte contre les discriminations dans la plupart des États membres**, notamment à travers les consultations initiées par les gouvernements qui ont été plus ou moins ouvertes. À ce titre, le programme est **complémentaire des consultations** initiées par les autorités nationales, notamment à travers les actions de sensibilisation réalisées lors des conférences nationales.

Grâce à la diffusion de certains résultats du programme et au renforcement des actions de sensibilisation depuis 2003, le **programme a apporté une véritable valeur ajoutée non seulement aux actions de sensibilisation des acteurs cibles** (partenaires sociaux, décideurs politiques, ONG ayant une forte influence, etc.) mais aussi à celles des citoyens, permettant une diffusion large des valeurs de la lutte contre les discriminations à travers la société européenne. De plus, le programme de lutte contre les discriminations a permis de combler un certain nombre de lacunes constatées dans les États membres en matière de mesure du

⁹ Allemagne, Autriche, Finlande, Luxembourg, Grèce et République Tchèque

phénomène de discrimination ou de l'efficacité des politiques de lutte contre les discriminations à travers tous les travaux engagés pour la collecte des données.

Enfin, le soutien aux **réseaux européens** a permis, par exemple, d'irriguer les tissus nationaux d'ONG concernées par la lutte contre les discriminations et leur a fourni des moyens d'engager des actions de soutien à la mise en oeuvre de politiques efficaces de lutte contre les discriminations.

3. CONCLUSION

Le programme d'action communautaire de lutte contre les discriminations a progressivement amélioré la pertinence et la complémentarité de ses interventions, autour d'une approche en trois volets globalement cohérente.

Il a ainsi permis, depuis 2001, des **avancées notables**, notamment en matière de progression de la connaissance et de la sensibilisation des acteurs-clefs et du grand public aux phénomènes de discrimination, ainsi qu'en matière de renforcement des capacités des acteurs, et ceci en dépit de difficultés sur certains types de financement qui nécessitent d'être repensés (actions transnationales notamment)

L'évaluation a souligné le rôle-clé d'un outil financier et programmatique dans le soutien à la transposition et à l'application de directives européennes, permettant de relever la protection des victimes de discrimination. Ce rôle a été progressivement renforcé au fur et à mesure du déroulement du programme depuis son lancement en 2001, et lui assigne une articulation plus claire de soutien à l'outil législatif au sein du « paquet discrimination ».

Le rapport des évaluateurs externes indépendants portant sur l'évaluation finale du programme communautaire de lutte contre les discriminations pendant la période de mise en oeuvre 2001-2005 est disponible sur le site Internet de l'unité en charge de la lutte contre les discriminations et des relations avec la société civile à l'adresse suivante http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/index_fr.htm