



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.11.2011  
SEC(2011) 1365 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT**

**accompagnant les documents**

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant, pour la période 2014-2020, le programme «Justice»**

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant, pour la période 2014-2020, le programme «Droits fondamentaux et citoyenneté»**

{COM(2011) 758 final}

{SEC(2011) 1364 final}

Pour la période 2007-2013, les domaines de la justice, des droits et de la citoyenneté sont financés par 6 programmes: les programmes «**Justice civile**» (JCIV), «**Justice pénale**» (JPEN), «**Droits fondamentaux et citoyenneté**» (FRC), **Daphné III** (DAP), «**Prévenir la consommation de drogue et informer le public**» (DPIP), ainsi que les sections «**Lutte contre la discrimination et diversité**» et «**Égalité entre les hommes et les femmes**» du programme pour l'emploi et la solidarité sociale (Progress).

## 1. PROCEDURE ET CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

Dans le cadre de la préparation des propositions pour la période 2014-2020, des **évaluations à mi-parcours** ont été réalisées sur les programmes en cours. Les résultats des évaluations relatives aux programmes JCIV, JPEN, FRC, DAP et DPIP ont déjà été publiés. Le programme Progress a été évalué sur la base de ses rapports annuels de performance et les conclusions de ceux-ci ont été complétées par les résultats intermédiaires de l'évaluation à mi-parcours.

Une **consultation publique des parties prenantes** sur l'avenir du financement dans le domaine de la justice, des droits et de l'égalité a eu lieu du 20 avril 2011 au 20 juin 2011. 187 contributions (37 émanant de particuliers et 150 d'organisations) ont été reçues. Les auteurs de ces contributions ont clairement reconnu la valeur ajoutée de l'Union européenne dans tous les domaines de financement et ont exprimé la nécessité de simplifier la gestion et les procédures. La plupart des mesures proposées ont fait l'objet d'une appréciation positive et les types d'activité ainsi que les mécanismes de mise en œuvre ont reçu l'aval des contributeurs. Une consultation publique relative à un possible successeur du programme Progress s'est déroulée du 4 avril 2011 au 27 mai 2011.

La consultation du **comité de pilotage de l'analyse d'impact** a été lancée le 20 mai 2011, avec la participation du service juridique, du secrétariat général et des DG BUDG, EMPL, HOME, SANCO, COMM, EAC, COMP et MARKT. Le comité, qui s'est réuni à deux reprises, a accompagné l'élaboration de l'analyse d'impact dans sa phase finale.

## 2. LE SYSTEME DE FINANCEMENT ACTUEL

Pour le cadre financier actuel (2007-2013), six programmes de financement soutiennent les politiques de l'UE dans les domaines de la justice, des droits et de l'égalité, pour un **budget total relativement modeste de 791 millions d'EUR** pour l'ensemble de la période. La mise en œuvre de ces programmes relève de la gestion centralisée directe, au moyen d'une programmation annuelle et de trois types d'actions: des projets transnationaux (subventions à l'action), un soutien aux ONG (subventions de fonctionnement) et des initiatives de la Commission. Les programmes en question sont les suivants:

- le programme «**Justice civile**» (JCIV) – 109,5 millions d'EUR (2007-2013);
- le programme «**Justice pénale**» (JPEN) – 199,3 millions d'EUR (2007-2013);
- le programme «**Droits fondamentaux et citoyenneté**» (FRC) – 97,25 millions d'EUR (2007-2013);
- le programme «**Daphné III**» (DAP) – 121,43 millions d'EUR (2007-2013);

- le programme «**Prévenir la consommation de drogue et informer le public**» (DPIP) – 22,35 millions d'EUR (2007-2013);
- les sections «**Lutte contre la discrimination et diversité**» et «**Égalité entre les hommes et les femmes**» du programme **Progress** - 241,52 millions d'EUR (2007-2013), soit 35 % de l'ensemble du budget de Progress.

### 3. DEFINITION DU PROBLEME

Comme l'a confirmé le programme de Stockholm, le développement d'un **espace de liberté, de sécurité et de justice** demeure prioritaire pour l'Union européenne. Bien que des progrès notables aient déjà été réalisés dans ce domaine, l'Europe reste confrontée à certains défis qu'il convient de relever selon une approche globale.

#### Défis politiques

La **coopération judiciaire en matière civile et pénale** reste insuffisante. L'accès à la justice devrait être concrétisé, les droits des consommateurs doivent être appliqués et il y a lieu de s'attaquer à la question des divergences entre les États membres en matière de droit des contrats. Dans le domaine du droit pénal, la mise en œuvre des instruments existants doit être améliorée, tandis que la qualité du traitement accordé aux victimes figure en tête des priorités. Dans le domaine de la justice pénale, la prévention de la **criminalité liée à la drogue** requiert une approche pluridisciplinaire, intégrée et à long terme, au niveau de l'Union.

Les droits attachés à la **citoyenneté de l'Union** sont désormais fermement ancrés dans le droit primaire de l'UE et largement développés dans le droit dérivé. Toutefois, les citoyens de l'Union rencontrent encore des difficultés lors de l'exercice de ces droits. Ils considèrent le manque d'informations comme l'une des principales entraves aux déplacements pendulaires transfrontaliers et à l'exercice de leur droit à la libre circulation.

Les citoyens portent un vif intérêt à la mise en œuvre de la Charte des **droits fondamentaux** de l'Union européenne et leurs attentes en la matière sont grandes. Cependant, on se méprend souvent sur l'objet de la charte et son applicabilité dans tel ou tel cas de figure. Cette méconnaissance est particulièrement criante dans le domaine spécifique des **droits de l'enfant**.

En dépit d'avancées remarquables dans la voie de l'**égalité entre les femmes et les hommes**, des inégalités flagrantes persistent tant au niveau mondial qu'au sein de l'Union. La **violence à l'égard des femmes** demeure l'une des pires expressions de cette inégalité.

Une part importante de la population est régulièrement confrontée à la **discrimination** dans l'UE. Toutefois, les Européens ne sont pas suffisamment informés des droits qu'ils pourraient exercer s'ils étaient victimes de discrimination ou de harcèlement.

L'UE est devenue partie à la convention des Nations unies relative aux droits des personnes **handicapées**. Il n'en reste pas moins que ces personnes ne sont toujours pas en mesure de bénéficier pleinement des droits et des libertés fondamentales qu'énonce cette convention.

#### Le rôle du financement

Le rôle du financement est de soutenir l'activité législative et politique de l'UE. Les problèmes spécifiques que le financement devrait permettre de traiter sont les suivants:

- connaissance insuffisante de l'acquis de l'UE et des politiques de l'Union de la part des personnes qui en tirent des droits;
- connaissance insuffisante de l'acquis de l'UE et des politiques de l'Union de la part des praticiens concernés, avec pour conséquence l'application incohérente et insuffisante de la législation et des politiques de l'UE;
- coopération et échange d'informations insuffisants au niveau transnational et manque de confiance mutuelle entre les autorités telles que les autorités judiciaires;
- nécessité de disposer d'informations concrètes, d'éléments probants, de résultats de recherches et de bonnes pratiques en ce qui concerne la situation et les besoins sur le terrain, afin de contribuer à l'élaboration de la législation et des politiques de l'UE.

Le financement devrait par conséquent se concentrer sur les domaines dans lesquels il est en mesure d'apporter une valeur ajoutée évidente.

- Il devrait renforcer l'*efficacité de la législation* en soutenant:
  - l'information et la sensibilisation du grand public;
  - la formation et le renforcement des capacités à l'intention des professionnels du droit et autres praticiens.
- Il joue un rôle central dans la promotion de la *coopération au niveau transnational*, par:
  - le renforcement des réseaux;
  - la coopération transfrontalière en matière répressive.
- Enfin, le financement devrait contribuer:
  - à la **recherche**, à l'**analyse** et aux **autres activités de soutien**, qui sont destinées à fournir des informations claires et détaillées au législateur sur les problèmes et la situation sur le terrain.

### **Pertinence, efficacité et efficience des actions de financement**

Conformément à la communication de la Commission «Un budget pour la stratégie Europe 2020», le budget doit être réactif et aisément adaptable face à l'évolution permanente de la situation politique, c'est-à-dire qu'il doit garantir la **flexibilité**. Cette flexibilité est actuellement contrariée par l'**approche fragmentée** imposée par l'existence de six programmes distincts. Il en découle en outre des **chevauchements** dans les financements, qui vont à l'encontre de la **nécessité de se concentrer davantage sur les priorités politiques** fixées pour l'ensemble des six programmes.

Les évaluations à mi-parcours ont confirmé l'**efficacité** globale des programmes mais ont également mis en évidence un certain nombre de problèmes, comme une **répartition des fonds** entre une multitude de projets à petite échelle ayant une incidence et une dimension

limitées au niveau de l'UE («saupoudrage»). Bien que le financement soit affecté à une multitude de projets, la **répartition géographique** des organisations bénéficiaires n'est **pas équilibrée**. Il ressort des évaluations à mi-parcours que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer la **diffusion et l'exploitation des résultats et des réalisations** des activités financées. L'**amélioration** de la diffusion va de pair avec celle **de l'évaluation et du suivi**.

Les évaluations à mi-parcours et la consultation publique ont mis en exergue, sur le plan de l'**efficacité, les procédures complexes et bureaucratiques auxquelles les demandeurs sont confrontés**. La multiplication des procédures applicables aux différents programmes impose une **lourde charge administrative à la Commission**. Cette multiplication des procédures et la lourde charge administrative contribuent à **allonger la durée des procédures**.

#### **4. BASE JURIDIQUE JUSTIFIANT L'ACTION DE L'UE**

Le droit de l'UE à agir résulte de différents articles spécifiques du TFUE:

Au sein du titre V:

- coopération judiciaire en matière civile (article 81, paragraphes 1 et 2, du TFUE);
- coopération judiciaire en matière pénale (article 82, paragraphe 1, du TFUE);
- prévention de la criminalité (article 84 du TFUE).

En dehors du titre V:

- non-discrimination (article 19, paragraphe 2, du TFUE);
- citoyenneté de l'UE (article 21, paragraphe 2, du TFUE);
- marché intérieur (article 114 du TFUE);
- santé publique (article 168 du TFUE);
- protection des consommateurs (article 169 du TFUE);
- coopération administrative (article 197 du TFUE).

#### **Principe de subsidiarité**

Une action au niveau de l'Union offre des avantages évidents par rapport à une action isolée de chaque État membre, surtout en matière de promotion de la coopération transnationale, d'opportunités de mise en réseau et de confiance mutuelle. Elle garantit en outre une interprétation et une application cohérentes des instruments législatifs de l'UE dans tous les États membres, tout en permettant des économies d'échelle.

#### **5. OBJECTIFS**

##### **Objectif général**

- Apporter un soutien ciblé, effectif et efficace au développement d'un espace européen de justice, respectueux des droits fondamentaux et de l'égalité.

### **Objectifs spécifiques et opérationnels**

- Garantir que la *portée* des programmes permet de soutenir les politiques dans le domaine de la justice, des droits et de l'égalité, et de réagir rapidement à leur évolution:

garantir la flexibilité en matière d'octroi des fonds; réduire les chevauchements et la fragmentation.

- Concentrer le financement sur des domaines d'intervention spécifiques qui présentent une valeur ajoutée manifeste et qui font preuve de réactivité face aux priorités politiques annuelles:

améliorer la sensibilisation et l'information du public au sujet de la législation et des politiques de l'UE; soutenir la mise en œuvre de la législation et des politiques de l'Union dans les États membres; promouvoir la coopération transnationale; favoriser l'échange d'informations et de bonnes pratiques; améliorer la connaissance et la compréhension de la législation de l'UE en vue d'assurer que l'élaboration des politiques repose sur des données probantes.

- Améliorer l'*efficacité* des programmes et orienter davantage ces derniers sur la performance:

prévenir la dilution des fonds; assurer une meilleure couverture géographique; améliorer la diffusion et l'exploitation des résultats; améliorer le suivi et l'évaluation des programmes.

- Améliorer l'*efficience* des programmes:

simplifier les procédures et diminuer leur durée pour les bénéficiaires des fonds et réduire la charge administrative de la Commission.

## **6. OPTIONS**

### **Option 0 – Scénario de base**

Le scénario de base consiste à conserver les programmes existants sous leur forme actuelle.

### **Option A – 6 programmes – Statu quo avec des améliorations au niveau de la gestion**

Le maintien de 6 programmes similaires aux programmes existants permettrait de traiter certains problèmes, mais pas tous, en rationalisant les objectifs figurant dans les actes juridiques et en harmonisant la gestion des programmes.

### **Option B – 2 programmes**

Dans le cadre de cette option, toutes les mesures de l'option A seraient retenues. De plus, on viserait une nouvelle amélioration par la fusion des six programmes actuels, pour en faire ressortir deux, à savoir un «programme Justice» (regroupant les programmes actuels JCIV,

JPEN et DPIP) et un «programme Droits et citoyenneté» (rassemblant les programmes actuels FRC et DAP, et les deux sections du programme Progress). Cette fusion aurait pour effet de réduire à deux (au lieu de six) les procédures de mise en œuvre et cette simplification aurait de fortes retombées positives sur tous les problèmes recensés en matière de portée, d'efficacité et d'efficacité.

### **Option C – 1 programme**

Selon cette option, un seul programme serait mis en œuvre, soit dans le domaine de la justice, soit dans celui des droits et de la citoyenneté. Cette option permettrait de bénéficier des avantages de l'option B pour le domaine financé; mais le financement serait totalement abandonné dans l'autre domaine politique.

### **Options rejetées**

L'idée d'un passage de la gestion centralisée à la **gestion partagée** est rejetée en raison du montant peu élevé alloué par le budget de l'UE à ce domaine et de la charge disproportionnée qu'il entraînerait.

Une légère variation par rapport au mode de gestion directe centralisée consisterait à intégrer les objectifs contribuant à la promotion des politiques en matière de justice, de droits et d'égalité **aux objectifs d'autres programmes de financement de l'UE**. Cette option est rejetée car il en découlerait une fragmentation considérable des objectifs, avec pour conséquence une efficacité réduite.

L'option de **l'abandon du financement** dans le domaine de la justice, des droits et de l'égalité est également rejetée; en effet, le financement est un outil essentiel destiné à soutenir la conception et la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne, ainsi qu'à organiser des actions d'information et de sensibilisation dans ce domaine en rapide évolution.

## **7. ANALYSE DE L'IMPACT**

### **Option 0 – Scénario de base**

L'impact de cette option serait le reflet de la situation actuelle. La mise en œuvre des programmes resterait globalement satisfaisante mais, en raison des déficiences de ces programmes, leur potentiel ne pourrait pas se développer pleinement.

### **Option A – 6 programmes – Statu quo avec des améliorations au niveau de la gestion**

La concentration sur des domaines d'action concrets faciliterait la réalisation des priorités en matière de financement. Une gestion améliorée aurait pour résultat la mise en pratique de mesures augmentant l'efficacité des programmes. De plus, une gestion simplifiée permettrait de traiter certains problèmes de portée (notamment les chevauchements) et d'efficacité (la simplification des procédures pour les demandeurs). Ces améliorations resteraient toutefois limitées, la question de la multitude des programmes, qui est à l'origine de nombreux problèmes, n'étant pas abordée.

### **Option B – 2 programmes**

La fusion des programmes serait plus efficace pour garantir un traitement satisfaisant des priorités stratégiques et l'obtention d'une flexibilité en ce qui concerne l'octroi des fonds. La diminution du nombre des programmes entraînerait également une moindre fragmentation et une diminution des cas de chevauchements.

En termes d'efficacité, la fusion des programmes réduirait le nombre des procédures nécessaires. La diminution du nombre des procédures et leur rationalisation auraient pour résultat une simplification accrue pour les demandeurs, une diminution de la charge administrative et, dès lors, un raccourcissement des procédures par rapport à l'option A.

Cette simplification et cette efficacité accrue auraient des retombées positives considérables sur l'efficacité des programmes. Toutes les mesures de l'option A seraient applicables et augmenteraient l'impact des programmes puisque des ressources humaines supplémentaires seraient affectées à ces tâches.

### **Option C – 1 programme**

La mise en œuvre d'un programme unique serait bénéfique en termes de simplification, d'harmonisation des procédures et de flexibilité. Toutefois, elle ne permettrait pas de traiter de manière satisfaisante les priorités stratégiques et les besoins de l'ensemble du domaine politique, mais uniquement les éléments retenus pour le financement. Dans le domaine financé, le programme serait aussi efficace que sous l'option B, mais l'efficacité globale du financement pâtirait de l'absence de prise en charge de l'autre domaine politique.

## **8. OPTION PRIVILEGIEE**

L'option privilégiée est celle de la mise en œuvre de **deux programmes** qui **couvriraient toute la portée des programmes de financement actuels (option B)**. Cette option présente tous les avantages possibles et ne comporte aucun inconvénient par rapport au scénario de base. Par contre, l'option A n'est pas retenue parce qu'elle ne présente que des améliorations limitées et qu'elle ne s'attaque pas pleinement aux causes profondes des problèmes. Quant à l'option C, bien qu'elle offre un maximum d'avantages en termes de gestion, elle ne permet qu'une couverture partielle des domaines politiques.

## **9. SUIVI ET EVALUATION**

Des obligations en matière de suivi et d'évaluation, des rapports réguliers et des évaluations intermédiaires et ex post seraient prévus dans les actes juridiques des programmes. La **gestion axée sur les résultats** et la **mesure de la performance** seraient encouragées sur la base d'indicateurs de performance.