

## ÉTUDE COMPARATIVE DES ANALYSES D'IMPACT EXISTANTES DE LA LÉGISLATION ANTI-DISCRIMINATION

**Étude des mesures législatives en vigueur au niveau national – et de leur impact – pour  
lutter contre la discrimination fondée sur le sexe, la religion ou les convictions, un  
handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle en dehors des domaines de l'emploi et du  
travail, VT/2005/062**

**Annick Masselot (Chargée de recherche)**

**Équipe de recherche:**

**Marco Larizza**

**Todd Landman**

**Chloe Wallace**

**Jan Niessen (Directeur scientifique)**

**Décembre 2006**

**Le contenu du présent rapport n'exprime pas nécessairement l'avis ou la position de la Commission européenne, Direction générale Emploi, affaires sociales et égalité des chances. Ni la Commission européenne ni aucune personne agissant en son nom n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans cette publication.**

**L'étude a été réalisée par:**

**human european consultancy  
Hooghiemstraplein 155  
3514 AZ Utrecht  
Pays-Bas  
[www.humanconsultancy.com](http://www.humanconsultancy.com)**

**Migration Policy Group  
Rue Belliard 205, bte 1  
1040 Bruxelles  
Belgique  
[www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com)**

## Table de matières

<b>Résumé.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Introduction .....</b>	<b>7</b>
1.1 Buts et objectifs de l'étude .....	7
1.2 Terminologie de l'analyse d'impact .....	7
1.3 Méthodologie de l'analyse d'impact.....	8
1.4 Méthodologie de notre étude.....	10
1.4.1 Recensement initial des analyses existantes .....	10
1.4.2 Sélection et analyse des études nationales.....	12
1.4.3 Difficultés rencontrées.....	13
1.5 Étude des pays sélectionnés par type de pays pour situer les analyses d'impact dans leur contexte.....	14
1.5.1 Pays européens dotés d'une longue tradition législative de lutte contre la discrimination: la Belgique, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni .....	15
1.5.2 Autres grands États membres: la France et l'Allemagne .....	17
1.5.3 Nouveaux États membres: Hongrie et République tchèque .....	18
1.5.4 Europe du sud: Portugal .....	18
1.5.5 Pays non européens: États-Unis d'Amérique, Canada et Australie .....	19
<b>2. Analyse comparative .....</b>	<b>21</b>
2.1 Mise en œuvre, application, acceptation et conformité.....	21
2.1.1 Raisons et modalités de la décision éventuelle des gouvernements d'analyser l'impact d'une législation après un certain temps.....	21
2.1.2 Évaluation des capacités institutionnelles de mise en œuvre.....	22
2.1.3 Degré de mise en œuvre d'un acte législatif donné .....	23
2.1.4 Facteurs favorables à l'acceptation de la législation anti-discrimination .....	25
2.1.5 Niveau général de conformité .....	27
2.2 Macro-impact de la législation anti-discrimination.....	29
2.3 Répartition des coûts et avantages au sein de la population et de sous-groupes.....	31
2.4 Failles, contradictions, lacunes et manques de clarté éventuels.....	33
2.4.1 Limites imposées à la législation .....	33
2.4.2 Difficultés de mise en œuvre et d'interprétation par les sujets d'obligations et les titulaires de droits .....	34
2.4.3 Identification des incertitudes ou risques éventuels .....	35
2.4.4 Difficultés liées à l'analyse d'impact.....	35
2.5 Effets secondaires non désirés .....	36
<b>3. Conclusion générale .....</b>	<b>39</b>
3.1 Conclusions relatives à l'ensemble des motifs de discrimination .....	39
3.2 Conclusions relatives à des motifs particuliers.....	40
3.3 Pertinence et efficacité de l'analyse d'impact .....	41
3.4 Effets possibles d'une expansion du droit communautaire anti-discrimination .....	42
3.5 Effets possibles d'une non-expansion du droit communautaire anti-discrimination.....	43
<b>Appendice 1 : Pays et rapports sélectionnés.....</b>	<b>44</b>
<b>Appendice 2: Méthodes et indicateurs .....</b>	<b>47</b>
<b>Annex 1: Countries and Reports Analysis.....</b>	<b>50</b>

## Résumé

Notre rapport vise à fournir à la Commission européenne des informations indépendantes et dûment fondées concernant l'application et l'impact des mesures nationales déjà en place pour lutter contre la discrimination pour des motifs et dans des domaines non encore couverts par la législation communautaire. Autrement dit, la présente étude se penche sur les conclusions des analyses d'impact des mesures législatives nationales de lutte contre la discrimination fondée sur le sexe, l'âge, la religion et les convictions, le handicap et l'orientation sexuelle dans d'autres domaines que l'emploi: éducation, soins de santé, accès et fourniture de biens et de services, services et avantages sociaux, et protection sociale. Notre rapport veut dresser un inventaire et procéder à une comparaison des analyses existantes de l'impact de la législation anti-discrimination. Il envisage

- a. les méthodes appliquées aux analyses d'impact dans le domaine de la lutte contre la discrimination et
- b. les effets de la législation anti-discrimination dans diverses juridictions. Il propose en outre une synthèse des conclusions d'une sélection d'analyses d'impact en la matière.

L'étude des situations nationales montre que l'analyse d'impact reste un instrument relativement méconnu des acteurs impliqués dans l'élaboration des mesures stratégiques et législatives de lutte contre la discrimination, en dépit de l'usage de plus en plus répandu du terme dans les milieux politiques en général. Par ailleurs, de nombreuses analyses ont été consacrées à l'impact de la législation anti-discrimination, mais ne s'intitulent pas «analyses d'impact» pour autant. Ces études ont été retenues dans le cadre de la présente recherche car, en dépit de leur titre, elles présentent toutes les caractéristiques d'une analyse d'impact.

Nous avons tout particulièrement veillé à couvrir un large éventail de pays. Les vingt-deux études sélectionnées proviennent d'Allemagne, d'Australie, de Belgique, du Canada, des États-Unis, de France, de Hongrie, des Pays-Bas, du Portugal, de la République tchèque, du Royaume-Uni et de Suède. Nous avons également veillé à ce que tous les motifs de discrimination soient couverts. Le handicap est particulièrement bien représenté, étant donné qu'un nombre comparativement élevé de travaux y sont consacrés; par ailleurs, aucune étude n'est exclusivement consacrée à la religion et aux convictions, mais la religion est abordée dans deux études à caractère général et dans une étude sur la race et la religion. Une attention particulière a aussi été accordée à une répartition équitable entre les domaines autres que ceux de l'emploi et du travail, en assurant notamment une représentation adéquate des domaines de l'éducation et de l'accès aux biens et aux services.

Les analyses nationales d'impact ont été situées dans leur contexte juridique propre, mais leur examen n'en révèle pas moins d'importantes similitudes. Cette homogénéité relative des résultats pourrait s'avérer quelque peu biaisée en raison de l'existence probable de similitudes entre les pays qui ont décidé de procéder à une analyse d'impact de leur législation anti-discrimination.

Les études analysées couvrent l'impact et l'effet en termes

- de niveau de protection assuré
- d'usage de la loi
- d'activités de sensibilisation à l'égard de la législation

- de mesures d'application adoptées, et leur efficacité
- de coûts et bénéfices des mesures législatives
- de contribution des mesures à la réalisation des objectifs généraux de la politique sociale
- de répercussions sur la situation socioéconomiques de groupes particuliers.

L'examen de notre sélection d'études montre que la quasi-totalité d'entre elles font état d'éventuels problèmes d'application, d'acceptation et/ou de conformité. L'un des aspects les plus problématiques de la législation anti-discrimination réside en effet dans l'absence de mesures efficaces pour la mettre en œuvre. Un décalage est souvent observé entre la théorie, qui interdit la discrimination, et la pratique, à savoir l'application de ce principe. Notre étude des mesures anti-discrimination nationales en vigueur montre qu'elles atteignent d'autant mieux leur but qu'elles sont contraignantes. L'existence d'organismes chargés du respect de ces dispositions, ou des questions d'égalité, de même que l'existence de mesures d'action positive, contribuent également de manière significative à l'efficacité de la législation anti-discrimination – étant entendu que ce degré d'efficacité est également lié au caractère cohérent, clair et harmonieux de la législation elle-même.

Une série de concepts tels que la discrimination indirecte ou l'aménagement raisonnable participent, eux aussi, à l'efficacité des dispositions législatives destinées à lutter contre la discrimination. D'autres concepts nuisent, en revanche, à cette efficacité: on songe notamment ici au test de la «raison dominante» en ce qui concerne la discrimination fondée sur l'âge; à l'interprétation restrictive de «l'exercice de la puissance publique» et de «la sauvegarde des intérêts généraux de l'État» en matière de discrimination ethnique; ou encore à «l'évaluation des besoins» dans le cas de la discrimination fondée sur le handicap.

Plusieurs facteurs favorables à l'acceptation et à l'efficacité de la loi anti-discrimination ont été recensés. On peut citer à cet égard le fait qu'une société se conformait *de facto* à une exigence particulière avant même qu'elle lui soit imposée sous une forme législative, ou encore la disponibilité de fonds publics suffisants à l'appui de la mise en œuvre de la législation et/ou des mesures fiscales avantageuses sous la forme de crédits ou de déductions d'impôt, par exemple. Une législation anti-discrimination est en outre raisonnablement acceptée et efficace lorsqu'elle prévoit de renforcer la sensibilisation et d'encourager un changement de comportement. Les études examinées font état d'un manque de connaissance et/ou de compréhension de la législation anti-discrimination, laquelle devrait dès lors veiller à davantage de mobilisation du public à l'égard de la non-discrimination. Les études examinées se penchent sur le degré d'application du droit anti-discrimination et utilisent à cette fin les indicateurs suivants:

- évolution de la jurisprudence et dépôt de plaintes
- résolution informelle des litiges
- participation des membres des minorités et/ou de groupes défavorisés à l'emploi, à l'éducation, au transport, au régime de sécurité sociale ou à la société civile
- performance des personnes appartenant aux minorités et/ou aux groupes victimes de discrimination
- connaissance des droits et obligations fixés par le droit anti-discrimination
- mise en place de structures et d'organismes chargés de faire respecter le droit
- accessibilité des mécanismes juridiques (assistance juridique et aide judiciaire)
- niveau des ressources allouées par l'État au soutien des mécanismes d'application

Les analyses nationales d'impact de la législation anti-discrimination montrent qu'elle peut contribuer à la réalisation des objectifs socioéconomiques de l'Europe en supprimant les obstacles à la contribution de l'ensemble des citoyens à l'économie, et à la société en général. Ce type de législation favorise en effet la participation accrue de toute la population à la vie de la société, y compris dans les domaines des services de santé, de l'emploi et de l'éducation. La performance des personnes protégées – en termes de niveau d'instruction atteint ou de réduction de l'écart salarial, par exemple – s'améliore également par suite de l'adoption d'une législation efficace de lutte contre la discrimination.

En ce qui concerne l'impact économique, le rapport montre que la législation anti-discrimination engendre à la fois des coûts et des avantages. De manière générale, sa mise en œuvre efficace requiert un certain niveau de financement public à l'appui des dispositions adoptées. Des fonds doivent être plus particulièrement affectés, dans ce but, à l'organisation d'une campagne de sensibilisation, au bon fonctionnement de l'organisme chargé de l'égalité (respect de la loi) et à la réponse aux besoins de formation. Les coûts et avantages plus spécifiques décrits dans les études nationales sont analysés dans le rapport.

En ce qui concerne la *législation relative à la discrimination fondée sur le handicap*, l'analyse couvre tout d'abord les avantages pour les personnes handicapées elles-mêmes: élargissement du choix, renforcement de l'estime de soi par suite de l'adoption de la législation, amélioration du niveau d'instruction, des connaissances et des aptitudes, mais également accès plus aisé aux bâtiments et aux moyens de transport et meilleure inclusion sociale. L'analyse s'étend ensuite aux avantages que la législation interdisant la discrimination fondée sur le handicap peut générer pour les personnes non handicapées: environnement de travail plus flexible, accès plus aisé aux bâtiments et aux moyens de transport, indépendance accrue pour les personnes en charge d'handicapés, environnement scolaire amélioré grâce à l'intégration d'étudiants handicapés, et abaissement des coûts pour certains prestataires de services prévoyant traditionnellement des dispositions spéciales pour les personnes handicapées. Des avantages sont constatés en outre pour les organisations qui se conforment à la législation, dans la mesure où elles peuvent faire appel à un éventail plus large de compétences. Enfin, l'ensemble de l'économie y trouve avantage parce que la législation interdisant la discrimination fondée sur le sexe engendre une hausse de l'offre de main-d'œuvre, une moindre dépendance à l'égard des prestations sociales, et l'élargissement éventuel des contacts et réseaux sociaux.

À l'inverse, certains individus ou groupes doivent assumer des coûts plus importants par suite de l'adoption d'une législation visant à lutter contre la discrimination fondée sur le handicap: tel est le cas des institutions nationales chargées de mettre la législation en œuvre; de ceux qui entament des contestations judiciaires en vertu de la nouvelle législation; et des organisations tenues de modifier leurs pratiques et leur infrastructure physique pour accueillir des personnes handicapées (bien que ces dépenses puissent être postposées en fonction du calendrier de recrutement de ces personnes ou de la durée de vie économique du capital physique). Ces organisations comprennent les établissements d'enseignement à tous les niveaux, les hôpitaux et d'autres prestataires de services dans l'obligation de prévoir un accès pour les personnes handicapées.

En ce qui concerne la *législation relative à la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle*, l'analyse couvre les avantages pour les hommes et les femmes qui vivent avec un partenaire du même sexe et peuvent désormais réclamer les prestations sociales traditionnellement réservées

aux couples hétérosexuels, et l'effet positif moins intangible que constitue la reconnaissance sociale de la légitimité de la relation.

Les coûts engendrés par une législation de ce type sont liés aux régimes fiscaux, qui se fondent souvent sur une perception plus traditionnelle de la famille nucléaire et pourraient pénaliser les couples homosexuels ayant un double revenu – ce qui absorberait les avantages pouvant découler de l'élargissement de l'accès aux prestations sociales. La reconnaissance formelle des unions homosexuelles pourrait, en outre, réduire l'autonomie des couples en matière de décisions financières et autres.

En ce qui concerne la *législation relative à la discrimination fondée sur l'âge*, l'analyse met en évidence les avantages pour les travailleurs de moins de 25 ans et de plus de 50 ans, de même que pour les nouveaux arrivants sur le marché du travail. Elle attire également l'attention sur les coûts générés par la mise en conformité avec les exigences législatives. Ces coûts affectent plus particulièrement les entreprises et les organisations qui emploient actuellement un personnel jeune (secteurs de la distribution, de l'hôtellerie et de la restauration). Il s'agit essentiellement de coûts liés à la formation et à la protection sociale. De la même manière, l'adoption de la législation interdisant la discrimination fondée sur l'âge augmente les coûts des entreprises qui occupent un personnel plus âgé (secteurs de l'administration publique, de la santé et de l'éducation). Il s'agit ici de coûts liés à l'assurance-maladie et à la protection sociale.

L'adoption d'une législation anti-discrimination peut donner lieu à un accroissement du nombre de litiges, ce qui génère des coûts. Au fil du temps, toutefois, le nombre d'affaires peut se stabiliser et finir par diminuer – sans compter que le nombre de litiges diminue également au fur et à mesure que l'application pratique de la loi gagne en efficacité.

Le rapport souligne également la nécessité pour la Communauté et les États membres d'assurer un suivi de la discrimination, et de collecter à cette fin des données chronologiques valides, significatives et fiables dont la désagrégation permet de mettre en évidence des profils de discrimination et/ou des disparités en termes d'accès à la fourniture de services et à l'économie de marché.

## 1. Introduction

### 1.1 Buts et objectifs de l'étude

Notre rapport vise à fournir à la Commission européenne des informations indépendantes et dûment fondées concernant l'application et l'impact des mesures nationales déjà en place pour lutter contre la discrimination pour des motifs et dans des domaines non encore couverts par la législation communautaire. Autrement dit, la présente étude analyse l'impact des mesures législatives de lutte contre la discrimination fondée sur le sexe, l'âge, la religion et les convictions, le handicap et l'orientation sexuelle dans d'autres domaines que l'emploi: éducation, soins de santé, accès et fourniture de biens et de services, services et avantages sociaux, protection sociale, etc. Notre rapport veut dresser un inventaire et procéder à une comparaison des analyses existantes de l'impact de la législation anti-discrimination. Il se fonde donc sur ces dernières, plutôt que sur un examen direct des mesures législatives et de leurs effets. À la fois prospectives et rétrospectives, les analyses étayant l'étude émanent d'autorités publiques et de milieux universitaires. La Commission a requis des informations concernant les méthodes appliquées aux analyses d'impact effectuées ailleurs. La présente étude a pour objectifs

- a. d'examiner les méthodes appliquées aux analyses d'impact dans le domaine de la lutte contre la discrimination;
- b. d'examiner les effets de la législation anti-discrimination dans diverses juridictions; et
- c. de proposer une synthèse des conclusions d'une sélection d'analyses d'impact en la matière.

### 1.2 Terminologie de l'analyse d'impact

Les analyses d'impact portent, de manière générale, sur les effets volontaires ou involontaires qui découlent ou qui sont attendus des politiques proposées. Originaire des pays anglo-saxons et initialement destiné au domaine de l'environnement et des politiques environnementales, ce type d'analyse est désormais pratiqué dans d'autres pays et a été étendu à d'autres domaines, puisqu'il s'intéresse également à l'impact des politiques sur les aspects sociaux et sur les droits de l'homme<sup>1</sup>.

Les analyses d'impact ont pour but de déterminer les effets, délibérés ou non, qui découlent ou qui sont escomptés des politiques et/ou dispositions législatives. On les appellent également **analyses d'impact de la réglementation** (RIA). Notre étude est consacrée aux analyses de l'impact de la législation anti-discrimination, qui s'attachent généralement à fournir des informations concernant

- les coûts et avantages budgétaires, sociaux, économiques et environnementaux;
- les problèmes éventuels d'application, d'acceptation et de conformité;
- la répartition des coûts et avantages au sein de la population et à l'intérieur de certains sous-groupes;
- les failles, contradictions, lacunes et manques de clarté éventuels;
- les effets secondaires non désirés.

---

<sup>1</sup> Todd Landman, (2006), *Studying Human Rights*, Routledge.



On parle parfois d'**analyse d'impact partielle** lorsque l'analyse d'impact se focalise sur les effets des politiques dans un domaine ou sur un groupe particulier. Tel est le cas des analyses d'impact sur l'égalité entre les hommes et les femmes, qui étudient les répercussions de politiques générales sur la situation des femmes. Les analyses consacrées à l'égalité apprécient l'impact sur la dimension égalitaire des mesures juridiques et autres adoptées dans tous les domaines d'action. Il arrive qu'une législation anti-discrimination requière ce type d'évaluation, dont la réalisation découle, dès lors, de la législation en question. La présente étude ayant pour objet l'impact global de la législation anti-discrimination, elle s'appuie à la fois sur des analyses intégrales d'impact de la réglementation (RIA) et sur des analyses d'impact partielles portant sur les effets des dispositions législatives dans des domaines particuliers.

La théorie comme la pratique établissent une distinction importante entre les analyses d'impact rétrospectives et les analyses d'impact prospectives. Une **analyse d'impact rétrospective** se rapproche de l'évaluation des politiques: elle examine si les objectifs ont été atteints et, dans l'affirmative, dans quelle mesure; puis elle détermine si ce résultat peut être attribué à la mise en œuvre des dispositions visées et, dans l'affirmative, dans quelle mesure. Une **analyse d'impact prospective** est une étude systématique des effets, volontaires ou non, qui peuvent être attendus dans l'avenir des mesures politiques ou législatives envisagées. Les deux démarches se rejoignent néanmoins dans les nombreux cas où les analyses prospectives font appel aux évaluations des politiques pour tenter de mieux cerner l'impact éventuel de nouvelles mesures, ou lorsqu'elles définissent les paramètres de futures évaluations des politiques au moment d'analyser les objectifs des politiques proposées et leurs mesures d'application.

### 1.3 Méthodologie de l'analyse d'impact

L'analyse d'impact dans le domaine de la lutte contre la discrimination vise principalement à déterminer les répercussions d'un «ensemble d'activités humaines»<sup>2</sup> sur les pratiques discriminatoires. Cet impact est représenté par différents indicateurs quantitatifs ou qualitatifs, ou les deux. À notre avis et à la lumière des études que nous avons examinées, quatre catégories d'analyse d'impact peuvent être utilisées en matière de discrimination. Elles reflètent les méthodes appliquées par l'analyse d'impact sur l'environnement (EIA), par l'analyse d'impact sur les droits de l'homme (HRIA), par l'analyse d'impact de la réglementation (RIA) et par l'analyse d'impact social (SIA), et elles sont établies en fonction de la forme que revêt l'analyse et du moment où elle est effectuée, à savoir:

1. prospective et directe,
2. prospective et indirecte,
3. rétrospective et directe, et
4. rétrospective et indirecte.

Ces quatre catégories d'analyse d'impact sont schématisées à la figure 1. Notre étude s'est concentrée sur des travaux évaluant les répercussions de politiques délibérément et directement axées sur la lutte contre les pratiques discriminatoires, à savoir la législation anti-discrimination, tout en restant attentives aux effets involontaires de cette dernière. Étant à la fois prospectives et rétrospectives, les analyses retenues relèvent des cellules I et III de la figure 1. D'autres activités du secteur public et privé peuvent avoir, sur la discrimination, des effets susceptibles de faire l'objet d'analyses s'inscrivant dans les cellules II et IV, mais la présente étude

---

<sup>2</sup> Mohr, L. B. (1995) *Impact Analysis for Programme Evaluation*, deuxième édition, Thousand Oaks et Londres: Sage Publications.

avait pour mission d'examiner des analyses explicitement focalisées sur l'impact des dispositions législatives récemment introduites en matière de lutte contre la discrimination.

*Les analyses d'impact rétrospectives directes* se penchent sur les différences qui, en matière de pratiques et de situations discriminatoires, peuvent être associées à l'introduction d'une nouvelle législation. Qu'elles soient prospectives ou rétrospectives, les analyses d'impact requièrent idéalement une évaluation de base par rapport à laquelle les résultats (réels ou présumés) peuvent être comparés. L'analyse prospective fait une projection des divers effets possibles par rapport à cette évaluation de base des pratiques et situations discriminatoires, tandis que l'analyse rétrospective compare les pratiques discriminatoires en vigueur avant et après l'adoption de la législation. La seconde s'effectue généralement avec un certain décalage, autrement dit après qu'un certain temps se soit écoulé entre l'introduction de la législation et l'évaluation des effets qui en découlent.

Les indicateurs le plus souvent utilisés pour l'évaluation de base, les projections et/ou les répercussions sont tirés de statistiques socioéconomiques et administratives, ainsi que de données reflétant la perception individuelle de la discrimination, désagrégées par motif de discrimination (sexe, orientation sexuelle, handicap, identité ethnique et appartenance religieuse). Ces indicateurs couvrent l'accès aux infrastructures publiques et la fourniture de services, le niveau d'instruction, les prestations de sécurité sociale, la justice, la participation civique et l'emploi. L'analyse prospective projette les changements positifs escomptés au niveau de ces indicateurs par suite de l'adoption de la législation anti-discrimination. L'analyse rétrospective se penche sur les changements réellement observés au niveau de ces indicateurs et en compare les tendances avant et après l'introduction de la législation. Les analyses rétrospectives ne permettent pas d'établir d'inférences rigoureuses de causalité, mais elles permettent de mesurer le changement relatif et, pour autant que la qualité des données soit bonne, l'ampleur et la signification statistique de ce changement.

		Type	
		Direct	Indirect
Moment	Analyse prospective	I Intention délibérée de modifier les pratiques/situations discriminatoires	II Sensibilisation à l'impact d'autres activités, liées ou non
	Analyse rétrospective	III Évaluation des politiques, stratégies et programmes adoptés en vue de modifier les pratiques discriminatoires	IV Évaluation des répercussions des politiques, stratégies et programmes non intrinsèquement destinés à modifier les pratiques discriminatoires

Figure 1: Catégories d'analyses d'impact en matière de lutte contre la discrimination

Notre étude des analyses d'impact s'appuie sur ces méthodes générales d'évaluation et s'articule autour d'une série de catégories que nous avons définies comme suit:

1. macro-impact,
2. application et conformité,
3. coûts et avantages,
4. failles et
5. conséquences involontaires. Nous avons intégré ces cinq grandes catégories à une grille d'analyse, que nous avons appliquée aux dix-neuf travaux d'évaluation retenus; les résultats obtenus à l'aide de cette grille constituent la base de l'analyse comparative présentée ci-après.

L'analyse d'impact de la réglementation (RIA) est un processus systématique, scientifique et ciblé qui identifie, décrit et analyse l'impact des politiques et des lois sur des groupes et des secteurs économiques particuliers, et/ou sur l'ensemble de la société<sup>3</sup>. Les méthodes utilisées pour évaluer concrètement l'impact de la législation anti-discrimination ne sont cependant pas toujours des exercices intrinsèquement scientifiques, puisqu'elles peuvent inclure des auditions et/ou des consultations, des analyses statistiques, l'examen de cas de jurisprudence et/ou de plaintes, voire, dans certains cas, la combinaison de plusieurs méthodes. On peut donc parler, lorsque certains éléments constitutifs d'une RIA classique sont manquants, d'une «analyse de type RIA».

#### **1.4 Méthodologie de notre étude**

La présente étude est appelée à répondre aux deux questions suivantes:

1. Quelles ont été les méthodes utilisées par les gouvernements nationaux pour procéder aux analyses d'impact des mesures législatives destinées à lutter contre la discrimination, et quels sont les éléments de ces travaux qui peuvent servir à l'analyse prospective à effectuer par la Commission européenne?
2. Quel serait l'impact d'une extension de la protection juridique contre la discrimination à des domaines d'application non encore couverts par le droit communautaire anti-discrimination?

##### **1.4.1 Recensement initial des analyses existantes**

Il a fallu, dans un premier temps, dresser l'inventaire des analyses d'impact déjà réalisées dans les 32 pays couverts par le projet, à savoir les 25 États membres de l'UE, la Roumanie et la Bulgarie, ainsi que l'Australie, le Canada, la Nouvelle Zélande, l'Afrique du Sud et les États-Unis. Les questionnaires préparés par l'équipe de chercheurs au cours de la phase initiale ont été adressés aux experts nationaux des 32 pays, afin qu'ils y indiquent les analyses d'impact de la législation anti-discrimination disponibles dans leur pays. Il leur a été demandé au départ de recenser les analyses d'impact effectuées par les autorités publiques et spécifiquement axées sur les dispositions législatives visant les motifs de discrimination inclus dans le champ de l'étude (à l'exclusion notamment de la race et du sexe dans les domaines de l'emploi et du travail).

---

<sup>3</sup> OCDE, *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory*, 15 avril 2004, GOV/PGC/RD(2004)1

Le premier questionnaire a donné des résultats limités, dans la mesure où les analyses d'impact sont apparues comme un instrument relativement méconnu des acteurs impliqués dans l'élaboration des mesures stratégiques et législatives de lutte contre la discrimination, en dépit de l'usage de plus en plus répandu du terme dans les milieux politiques en général. L'examen de la littérature spécialisée a montré que le terme reste peu explicite et désigne des concepts différents selon les interlocuteurs ou les organisations. Nos experts ont consulté des fonctionnaires des administrations nationales et leurs collègues des sciences sociales. Une législation anti-discrimination peut apparemment avoir été adoptée sans encore avoir fait l'objet d'une évaluation quant à son efficacité, et la plupart des experts nationaux n'ont pu établir l'existence d'une analyse d'impact à proprement parler. Le nombre d'études initialement identifiées était, par conséquent, assez réduit.

Nous avons dès lors adressé aux experts une seconde série de questionnaires en décidant de ne pas nous limiter à l'utilisation exclusive du terme «analyse d'impact». Il existe en effet de nombreuses analyses consacrées à l'impact de la législation anti-discrimination qui ne s'intitulent pas «analyses d'impact» pour autant. Il nous fallait donc identifier les études qui, sans utiliser le terme «analyse d'impact», en présentaient toutes les caractéristiques. Nous avons communiqué à nos experts les spécificités de l'analyse d'impact en leur demandant de rechercher, dans leur pays, les études répondant à ces critères. Autrement dit, nous nous sommes moins focalisés sur le terme «analyse d'impact» et sa définition pour nous intéresser davantage à l'information pouvant servir à l'analyse prospective de la Commission. Ainsi par exemple, nous avons examiné des études britanniques intitulées «analyses d'impact» et nous les avons comparées à des rapports allemands qui n'étaient pas intitulés «analyses d'impact», mais qui contenaient des informations analogues – et nous avons décidé que l'étude allemande en question était, en dépit de son titre, une analyse d'impact. Les réactions des experts nationaux à la seconde série de questionnaires ont été, par conséquent, plus positives.

Les réponses à cette seconde série de questionnaires nous ont cependant conduit à conclure également que peu d'analyses d'impact recensées correspondaient au champ de notre étude quant aux motifs et domaines de discrimination couverts, à leur caractère rétrospectif et au fait d'émaner d'autorités nationales. Il est donc assez manifeste que l'analyse d'impact est un instrument encore embryonnaire en matière de législation anti-discrimination. Alors qu'elle tient de l'approche exacte dans le domaine de l'environnement, elle apparaît comme moins rigoureuse dans le domaine social et des droits de l'homme.

Il a été décidé, à l'issue d'une réunion avec la Commission européenne, d'étendre le champ de l'étude. Nous nous sommes donc tournés une nouvelle fois vers les experts nationaux pour leur demander des précisions concernant des analyses d'impact portant sur des motifs de discrimination (en l'occurrence la race et le genre) et sur des domaines (en l'occurrence l'emploi et le travail) qui n'étaient pas initialement inclus dans le champ de l'étude. Nous avons également assoupli l'exigence selon laquelle les analyses d'impact devaient émaner d'autorités publiques, en demandant d'inclure tout travail de recherche effectué par des groupes d'intérêt et/ou des institutions universitaires qui, hormis leur source, présentait les caractéristiques intrinsèques d'une analyse d'impact et avait été réalisé de manière scientifique et sans orientation tendancieuse. Enfin, nous avons également pris en compte l'analyse d'impact prospective.

### 1.4.2 Sélection et analyse des études nationales

Les informations contenues dans les questionnaires ont servi à sélectionner une série d'études à des fins d'analyse plus poussée. Les critères suivants ont été appliqués à cette sélection:

- la qualité des études: recours à des méthodes scientifiques, inclusion des parties prenantes, conjugaison de méthodes diverses;
- le rôle joué par les études en question dans le débat sur les politiques;
- le fait que chaque motif et chaque domaine d'application soient couverts par une étude au moins;
- la couverture d'un maximum de pays avec un minimum de cinq États membres de l'UE;
- l'organisme pour le compte duquel l'étude est réalisée est une autorité publique et/ou un organisme d'application du droit;
- les études réalisées par des centres de recherche universitaires ou autres doivent avoir été demandées par des autorités publiques;
- l'étude doit couvrir des aspects utiles à l'évaluation de l'impact: garantie de la protection, coûts et avantages, application, amélioration de la situation des groupes vulnérables, etc.

Vingt-deux études ont été retenues et leur liste figure à l'appendice 1 – Pays et rapports sélectionnés. Nous avons veillé à couvrir un large éventail de pays – Allemagne, Australie, Belgique, Canada, États-Unis, France, Hongrie, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Suède et Royaume-Uni – et l'ensemble des motifs de discrimination. Le handicap est particulièrement bien représenté, étant donné que nous avons reçu un nombre comparativement élevé de travaux consacrés à l'impact de la législation interdisant la discrimination fondée sur ce motif; par ailleurs, aucune étude n'est exclusivement consacrée à la religion et aux convictions, mais la religion est abordée dans deux études à caractère général et dans une étude consacrée à la race et à la religion. Une attention particulière a également été accordée à une répartition équitable entre les domaines autres que ceux de l'emploi et du travail, en veillant notamment à une représentation adéquate des domaines de l'éducation et de l'accès aux biens et aux services.

Les vingt-deux études retenues ont été analysées par l'équipe de recherche en charge du volet 2 du projet. Pour répondre à la deuxième question du mandat de recherche, elle a présenté son travail sous la forme d'une grille d'analyse (voir l'appendice 2 – Méthodes et indicateurs), qui répartit les conclusions des études en cinq grandes catégories traditionnellement utilisées dans ce contexte:

- les coûts et avantages budgétaires, sociaux, économiques et environnementaux, qui concrétisent le macro-impact de la législation, en ce compris d'éventuelles répercussions fiscales et de vastes réorientations en matière sociale, économique et environnementale;
- les problèmes éventuels d'application, d'acceptation et de conformité, qui peuvent montrer dans quelle mesure un acte législatif donné a été mis en œuvre, et permettre, le cas échéant, d'évaluer la capacité institutionnelle d'application, l'acceptation relative de la nouvelle législation et le niveau général de conformité (degré notoire de non-respect de la législation ou contestation juridique possible);
- la répartition des coûts et des avantages au sein de la population et à l'intérieur de certains sous-groupes, qui peut couvrir à la fois le devoir des sujets d'obligations de faire respecter la législation anti-discrimination, et les avantages attribués aux titulaires de droits et la possibilité pour eux de faire valoir ces droits en vertu de la nouvelle législation;

- les failles, contradictions, lacunes et manques de clarté éventuels quant aux limites de la législation - en ce compris les difficultés de sa mise en œuvre et de son interprétation par les sujets d'obligations et les titulaires de droits - que les analyses d'impact peuvent avoir révélées;
- les effets secondaires non désirés et les conséquences involontaires de tout aspect de la législation susceptible d'avoir un impact préjudiciable, tel un nouveau système d'incitations favorisant la tricherie, les allégations fallacieuses ou autres formes de maximisation du profit, que ce soit de la part d'organismes publics, de certains groupes de la société civile ou de particuliers.

L'analyse par pays (Annexe 1) décrit les méthodologies utilisées par les différentes analyses d'impact, afin de répondre à la première question de recherche.

La présente analyse comparative a été réalisée sur la base de l'Analyse des pays et des rapports. Elle met en corrélation les conclusions des diverses études en procédant par motif interdit de discrimination et par pays, afin de mieux mettre en lumière les facteurs à l'origine des différences d'impact selon le pays et le motif de discrimination.

### **1.4.3 Difficultés rencontrées**

L'un des grands défis du travail de comparaison a été de trouver un nombre suffisant d'analyses d'impact, en particulier dans les États membres de l'UE. Les réponses au premier questionnaire n'ayant pas permis de recenser beaucoup de travaux intitulés «analyses d'impact», nous avons décidé de revoir notre démarche et, comme indiqué plus haut, de ne plus nous focaliser sur ce titre spécifique, mais de rechercher des études présentant les caractéristiques d'une analyse d'impact. Cette approche nous a permis de trouver suffisamment d'analyses de qualité pour mener à bien notre tâche.

Les résultats des deux séries de questionnaires ont incontestablement révélé que l'analyse d'impact de la réglementation reste un instrument largement méconnu dans la plupart des pays couverts par l'étude (les 32 experts nationaux ont consulté les ministères compétents et recherché des travaux de recherche universitaire). Cette situation s'explique apparemment par:

- le caractère assez récent de l'analyse d'impact en tant qu'instrument au niveau des politiques;
- la focalisation de l'analyse d'impact effectuée dans certains États membres sur des domaines d'action, plutôt que sur la législation anti-discrimination;
- le fait que la législation anti-discrimination ait été peu développée dans la plupart des États membres jusqu'à la transposition du droit communautaire en la matière, et qu'il serait prématuré d'en évaluer l'impact.

Il apparaît également que si l'instauration ou la modification de la législation anti-discrimination vise principalement à améliorer la protection ou à combler des lacunes, elle a également pour but d'assurer la conformité aux normes internationales et européennes (objectif pour lequel aucune analyse prospective d'impact n'a été jugée nécessaire). De nombreux États membres semblent avoir accordé peu d'attention aux coûts et avantages économiques globaux de la législation anti-discrimination ou à ses coûts et avantages pour des groupes particuliers. Nous avons découvert enfin que d'importants rapports étaient en préparation dans plusieurs pays concernant la mise en œuvre de (certains aspects de) la législation anti-discrimination, et qu'ils

pourraient être considérés comme des analyses d'impact (rétrospectives). Certains d'entre eux sont consacrés à la situation d'une province ou d'un *Land*.

Les difficultés engendrées par la faible disponibilité d'analyses d'impact ont été considérables. Au moment de choisir les études sur lesquelles fonder une analyse plus approfondie, à travers laquelle nous souhaitions montrer la diversité existant à la fois au niveau des pays et au niveau des motifs de discrimination envisagés, nous nous sommes aperçus qu'il était pratiquement impossible de respecter rigoureusement les critères de sélection fixés. Au départ, notre étude ambitionnait de se fonder exclusivement sur des analyses d'impact rétrospectives de la législation anti-discrimination effectuées par des autorités publiques et consacrées à des motifs et à des domaines non encore couverts par le droit communautaire. En définitive toutefois, et avec l'accord de la Commission européenne, nous avons décidé de prendre en considération les analyses tant rétrospectives que prospectives, émanant tant des autorités publiques que des milieux universitaires, et portant sur tous les domaines et sur tous les motifs de discrimination. Il est clairement apparu au cours du processus d'examen de ces analyses que certaines d'entre elles présentaient, en raison de cette couverture élargie, des carences non négligeables. Celles-ci sont décrites de manière plus détaillée au point 2.4.4 de l'analyse comparative, mais elles concernent, en résumé, l'absence d'énoncé clair de la méthodologie appliquée à l'analyse et le fait qu'il ne s'agit parfois que d'analyses «de type RIA», voire, dans quelques cas, de travaux impossibles à répertorier comme analyses d'impact. Bien que de nombreux travaux analysent l'impact de la législation anti-discrimination, ils ne sont pas intitulés «analyses d'impact» pour autant. Ces travaux ont été retenus dans le cadre de notre étude parce que, en dépit de leur intitulé, ils présentent toutes les spécificités d'une analyse d'impact. Neuf de ces études sont des analyses d'impact à part entière (**Australie n° 1, Canada n° 5, 6 et 7, Pays-Bas n° 15 et 16, Royaume-Uni – Irlande du Nord n° 20, Royaume-Uni n° 21 et Etats-Unis n° 22**). Par ailleurs, huit des études sélectionnées peuvent être qualifiées d'«analyses d'impact partielles» parce qu'elles s'intéressent à l'effet des politiques dans un domaine particulier, ou sur un groupe particulier seulement (**Australie n° 2, Belgique n° 3 et 4, France n° 9 et 10, Allemagne n° 11, 12 et 13**). Enfin, cinq études retenues peuvent uniquement être qualifiées d'analyses partielles de type RIA (**République tchèque n° 8, Hongrie n° 14, Portugal n° 17 et 18, et Suède n° 19**).

Il ne fait aucun doute que le développement de l'analyse d'impact est plus avancé dans le monde anglophone – ce qui explique qu'un volume disproportionné de données utiles à la présente étude proviennent d'analyses d'impact réalisées au Royaume-Uni et en dehors de l'UE, en l'occurrence au Canada, aux États-Unis et en Australie. Conjugée au nombre disproportionné d'études consacrées à la discrimination fondée sur le handicap, cette situation implique que si des conclusions significatives peuvent être tirées à propos de l'impact de la législation interdisant ce type particulier de discrimination, les conclusions tirées dans d'autres domaines sont très limitées et ne s'appuient souvent sur une ou deux études seulement.

### **1.5 Étude des pays sélectionnés par type de pays pour situer les analyses d'impact dans leur contexte**

Face aux contraintes imposées par la pénurie d'analyses d'impact, douze pays ont été retenus aux fins de notre travail comparatif.

Nous avons considéré au départ qu'il serait utile de nous concentrer sur les pays dotés d'une longue tradition législative en matière de lutte contre différents types de discrimination. Il s'agit, en Europe, de la **Belgique**, des **Pays-Bas**, de la **Suède** et du **Royaume-Uni**, et, hors d'Europe, de

**l’Australie**, du **Canada** et des **États-Unis d’Amérique**. On peut en effet raisonnablement s’attendre à ce qu’il existe une évaluation de la législation anti-discrimination dans ces pays.

Nous y avons ajouté deux grands États membres de l’UE (**Allemagne** et **France**) et trois États membres de plus petite dimension, parmi lesquels un «ancien» (le **Portugal** en tant qu’exemple d’Europe méridionale) et deux «nouveaux» (**Hongrie** et **République tchèque**). L’étude illustre ainsi la situation en Europe du nord et l’Europe du sud, en Europe centrale, orientale et occidentale, et fournit des exemples de pays non membres de l’UE.

Les paragraphes suivants proposent une brève description du cadre juridique et constitutionnel dans lequel s’inscrit la législation anti-discrimination de ces différents pays.

### **1.5.1 Pays européens dotés d’une longue tradition législative de lutte contre la discrimination: la Belgique, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni**

#### **Belgique**

La Belgique est un État fédéral doté d’une constitution écrite, qui garantit l’égalité devant la loi et la jouissance sans discrimination des droits et libertés reconnus à tous les Belges. Ces clauses consacrant l’égalité sont directement et largement applicables, sans restrictions quant aux motifs de discrimination ou quant aux domaines visés. En théorie, ces dispositions d’appliquent aux acteurs privés et aux acteurs publics; en pratique, leur importance réside dans leur effet contraignant sur la législation. La Belgique est divisée en trois communautés et trois régions, dotées chacune de leurs propres champs de compétence législative et toutes habilitées, par conséquent, à voter des dispositions législatives de lutte contre la discrimination dans différents domaines.

La législation fédérale contient des dispositions interdisant la discrimination dans un large éventail de domaines. Le champ de la législation régionale s’avère toutefois beaucoup plus limité en dehors du domaine de l’emploi. Les études belges retenues concernent:

- a. l’impact de la législation anti-discrimination fédérale sur l’emploi des personnes handicapées dans la fonction publique; et
- b. la discrimination à l’encontre des étrangers sur le marché du travail de la Région de Bruxelles-Capitale.

#### **Pays-Bas**

Les Pays-Bas sont un État unitaire doté d’une constitution écrite. L’applicabilité horizontale des protections constitutionnelles y est toutefois limitée et une législation anti-discrimination s’avère donc nécessaire pour concrétiser l’égalité dans l’ordre juridique.

La loi sur l’égalité de traitement est le principal texte de droit civil néerlandais ayant pour objet de lutter contre la discrimination fondée sur la religion, les convictions, les opinions politiques, la race, le sexe, l’orientation hétérosexuelle ou homosexuelle et l’état civil en ce qui concerne l’emploi, l’accès aux biens et aux services, la conclusion, l’application et la résiliation d’accords à ce propos, et la fourniture de conseils et d’orientations professionnelles ou d’informations concernant le choix d’un établissement d’enseignement ou d’une carrière. Des dispositions



législatives interdisent également la discrimination fondée sur l'âge ou le handicap en matière d'emploi et de formation professionnelle.

Les études néerlandaises retenues concernent:

- a. l'application de la loi sur l'égalité de traitement et le fonctionnement de la Commission pour l'égalité de traitement, et
- b. une analyse prospective consacrée à l'extension de l'interdiction de discrimination fondée sur le handicap dans l'enseignement primaire et secondaire.

## **Suède**

Comme les Pays-Bas, la Suède est un État unitaire doté d'une constitution écrite. Dans les deux pays, toutefois, l'applicabilité horizontale des protections constitutionnelles est limitée et une législation anti-discrimination s'avère donc nécessaire pour concrétiser l'égalité dans l'ordre juridique.

La législation suédoise couvre de manière assez large l'ensemble des motifs de discrimination, hormis l'âge: quatre actes législatifs visent différents motifs de discrimination liée à l'emploi; une loi vise tous les motifs en dehors des domaines de l'emploi et de l'éducation; une loi vise l'enseignement supérieur et une autre les enfants et les étudiants.

L'étude suédoise sélectionnée s'intéresse à la discrimination structurelle fondée sur la race et l'ethnicité, mais ne procède pas spécifiquement à l'analyse d'impact des divers actes législatifs susmentionnés.

## **Royaume-Uni**

Le Royaume-Uni ne s'est doté ni d'une constitution écrite, ni d'un principe d'égalité ayant une valeur constitutionnelle. Il s'est doté toutefois d'une loi sur les droits de l'homme et d'un principe d'égalité en droit coutumier. Un certain nombre de pouvoirs législatifs sont dévolus à l'Écosse, et de pouvoirs exécutifs au Pays de Galle et à l'Irlande du Nord. L'emploi reste un domaine du droit réservé au Parlement (central) de Westminster, hormis pour l'Irlande du Nord qui bénéficie d'une dévolution à cet égard. D'autres domaines, parmi lesquels l'éducation, sont décentralisés. Le Royaume-Uni comprenait, avant même cette déconcentration des pouvoirs, trois systèmes de droit couvrant respectivement l'Angleterre et le Pays de Galle, l'Écosse et l'Irlande du Nord. En pratique, la législation anti-discrimination est identique dans l'ensemble du Royaume-Uni, même si l'adoption de dispositions propres est fréquemment requise dans chacun des ordres juridiques. Il convient d'ajouter que des dispositions législatives spécifiques, en matière de discrimination religieuse notamment, ont été adoptées dans le cas de l'Irlande du Nord, afin de répondre à la situation particulière de cette province. La dévolution implique en outre que la responsabilité de la législation secondaire en matière de discrimination incombe partiellement aux organes exécutifs décentralisés.

La législation britannique interdit la discrimination en matière d'emploi pour des motifs liés à la race, au sexe, à l'orientation sexuelle, à la religion et aux convictions, au handicap et à l'âge; et en dehors de l'emploi pour des motifs liés à la race, au sexe et au handicap.

Les études britanniques retenues concernent

- a. les améliorations apportées par le pouvoir exécutif d'Irlande du Nord à la loi sur la discrimination fondée sur le handicap applicable à l'ensemble du Royaume-Uni; et
- b. une analyse prospective de l'impact d'une interdiction de discrimination fondée sur l'âge dans le domaine de l'emploi.

### **1.5.2 Autres grands États membres: la France et l'Allemagne**

#### **France**

La France est un État unitaire et centralisé, doté d'une constitution écrite. Plusieurs dispositions constitutionnelles mentionnent l'égalité en tant que principe général, mais les motifs cités n'incluent pas le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. L'applicabilité horizontale de ces dispositions reste en outre très limitée et le droit en matière d'égalité est mis en œuvre au travers de la législation.

Hormis dans le domaine de l'emploi, la législation française en matière d'égalité relève principalement du droit pénal, qui interdit la discrimination directe pour tout motif applicable. En ce qui concerne le domaine de l'emploi, la discrimination est interdite à la fois par le droit civil et par le droit pénal. Les études françaises sélectionnées concernent

- a. l'application de la législation exigeant une action en faveur des personnes handicapées; et
- b. l'impact sur les personnes handicapées de la législation relative à l'égalité des chances.

#### **Allemagne**

L'Allemagne est un État fédéral dont la loi fondamentale est directement contraignante pour les autorités publiques. L'ancrage constitutionnel principal de la législation anti-discrimination est l'article premier, paragraphe premier, de la loi fondamentale, qui protège la dignité humaine et qui a orienté l'interprétation de la garantie constitutionnelle de l'égalité (article 3 de la loi fondamentale). Il existe, en complément de ces dispositions à caractère large, une protection spéciale contre la discrimination fondée sur le sexe, l'ascendance, la race, la langue, la patrie et l'origine, les convictions, les opinions religieuses ou politiques, et le handicap. La législation en matière de discrimination relève des compétences de l'État et des *Länder* selon le domaine d'action concerné.

Une loi générale anti-discrimination a été adoptée en 2006. La discrimination était antérieurement gérée sur la base de dispositions constitutionnelles (qui ne s'appliquent pas aux acteurs privés) et de dispositions du droit civil. Les études allemandes sélectionnées concernent:

- a. l'application de la loi fédérale sur la protection des salariés en matière de harcèlement sexuel;
- b. la loi fédérale sur l'égalité des personnes handicapées; et
- c. un rapport du gouvernement du Land de Rhénanie-Palatinat consacré aux mesures d'application de la loi fédérale instituant les conditions d'égalité pour les personnes handicapées.

### **1.5.3 Nouveaux États membres: Hongrie et République tchèque**

#### **République tchèque**

La République tchèque est un État unitaire doté d'une constitution écrite, qui contient une Charte des droits fondamentaux et des libertés fondamentales incluant une clause générale d'interdiction de discrimination et une disposition spécifiquement consacrée aux droits des minorités ethniques et nationales. L'applicabilité horizontale est limitée, même si la constitution tchèque peut être directement invoquée en cas de litige entre particuliers pour autant que la question concerne des droits civils ou politiques (mais pas des droits sociaux ou économiques).

Aucune législation spécifique n'a été adoptée en République tchèque en dehors des garanties constitutionnelles. Un projet de loi proposé en 2006 n'a pas été approuvé par le Parlement. L'étude tchèque retenue est une proposition de cadre conceptuel préparatoire à ce projet de loi.

#### **Hongrie**

Comme la République tchèque, la Hongrie est un État unitaire doté d'une constitution écrite. La constitution hongroise garantit l'égalité entre les hommes et les femmes et les droits des minorités ethniques et nationales, et dispose que les droits de l'homme doivent être respectés sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, les origines nationales ou sociales, la situation financière, la naissance ou tout autre motif, quel qu'il soit. L'applicabilité horizontale est limitée et une loi anti-discrimination est, dès lors, nécessaire.

La Hongrie s'est dotée de dispositions réglementaires détaillées interdisant la discrimination fondée sur les motifs visés; elles s'appliquent aux acteurs du secteur public. L'étude hongroise sélectionnée est une proposition de cadre conceptuel préparatoire à la loi anti-discrimination de 2003.

### **1.5.4 Europe du sud: Portugal**

Le Portugal est un État unitaire doté d'une constitution écrite, laquelle contient une protection contre toute discrimination fondée sur l'ascendance, le sexe, la race, la langue, le territoire d'origine, la religion, les convictions politiques ou idéologiques, l'instruction, la situation économique, la condition sociale ou l'orientation sexuelle. Ce principe est contraignant pour les autorités publiques.

Les dispositions réglementaires visent la discrimination fondée sur la race et la liberté religieuse, et la discrimination fondée sur le sexe est interdite dans le domaine de l'emploi. Aucune disposition législative ne couvre les autres motifs. Les études portugaises sélectionnées concernent

- a. la question générale de l'égalité entre les hommes et les femmes; et
- b. les analyses d'impact de manière générale.

### **1.5.5 Pays non européens: États-Unis d'Amérique, Canada et Australie**

#### **États-Unis d'Amérique**

Les États-Unis d'Amérique forment un État fédéral doté d'une constitution écrite. La Constitution contient une clause garantissant l'égalité en termes de protection des lois, interprétée par la Cour suprême des États-Unis comme couvrant dans une certaine mesure les questions d'égalité. La discrimination religieuse est visée par le premier amendement de la Constitution, qui stipule que le gouvernement fédéral ne peut adopter de loi concernant l'établissement d'une religion ou interdisant son libre exercice. Les autorités fédérales et les autorités des États sont, les unes et les autres, compétentes pour l'adoption d'une législation en matière de droits civils incluant des mesures de lutte contre la discrimination.

La législation fédérale adoptée couvre un éventail limité de motifs de discrimination (handicap, race, couleur, origine nationale, religion et sexe), mais il existe, au niveau des États, une législation complémentaire couvrant l'ensemble des motifs. L'étude retenue concerne l'exercice de leurs devoirs par les organismes fédéraux chargés de l'application des réglementations, et plus précisément la mesure dans laquelle ils ont appliqué les recommandations de la Commission nationale des droits civils, tous motifs confondus.

#### **Australie**

L'Australie est un État fédéral doté d'une constitution écrite, qui ne contient pas de clause spécifiquement consacrée à l'égalité ou à la non-discrimination. La plupart des domaines d'application de la législation anti-discrimination relèvent des compétences conjointes des autorités fédérales et des États, et le gouvernement fédéral, les États et deux des Territoires ont adopté une législation destinée à lutter contre la discrimination. La législation fédérale doit être justifiée par référence à la constitution et, en l'absence de disposition constitutionnelle relative à l'égalité, la législation anti-discrimination est généralement justifiée par référence à la conformité aux conventions internationales. Les lacunes importantes observées dans la législation fédérale peuvent donc s'expliquer par l'absence de fondement constitutionnel sur lequel l'appuyer.

Une législation fédérale a été adoptée concernant spécifiquement la discrimination liée à la race, au sexe, au handicap et à l'âge. La législation des États couvre tous les motifs visés par notre étude (moyennant quelques exceptions dans des États particuliers) et tous les domaines. Les études australiennes sélectionnées portent sur

- a. l'impact de la loi fédérale relative à la discrimination fondée sur le handicap; et
- b. la proposition de loi fédérale sur la discrimination fondée sur l'âge, avant son adoption.

#### **Canada**

Le Canada est un État fédéral doté d'une constitution écrite. La Constitution canadienne garantit les droits à l'égalité dans la Charte des droits et libertés, qui contient une liste de motifs cités (race, origine nationale ou ethnique, couleur, religion, sexe, âge et déficiences mentales ou physiques) et de motifs analogues, interprétés par la Cour suprême comme couvrant l'orientation sexuelle. Les droits consacrés par la Charte s'appliquent uniquement lorsque le gouvernement (ou une entité privée à laquelle une compétence ou une fonction

gouvernementale a été déléguée) est l'agent responsable de la discrimination. Il existe une jurisprudence abondante et très influente de la Cour suprême concernant l'application de la Charte à l'égalité. Les compétences législatives en matière de lutte contre la discrimination sont réparties entre l'État fédéral et les provinces et territoires - les provinces et territoires étant compétents dans la plupart des domaines visés par l'interdiction de discrimination, tels que l'emploi, l'éducation, le logement et l'assistance sociale.

Toutes les juridictions canadiennes ont adopté, chacune selon leurs compétences, une législation couvrant une série de motifs de discrimination (sexe, âge, race, ethnicité, religion, handicap et orientation sexuelle) dans l'ensemble des domaines sociaux visés par la présente étude. Les études canadiennes sélectionnées concernent

- a. l'impact à la fois des arrêts de la Cour suprême et de la législation provinciale reconnaissant l'équivalence des unions homosexuelles (première et troisième études); et
- b. le droit à des transports en commun accessibles, contenu dans un code provincial des droits de l'homme.

## 2. Analyse comparative

### 2.1 Mise en œuvre, application, acceptation et conformité

Toute évaluation rétrospective ou analyse d'impact (AI) doit présenter une série de facteurs attestant du niveau de mise en œuvre et d'acceptation de la législation visée, ainsi qu'une série d'indicateurs permettant de mesurer le degré de conformité. Il ressort de l'examen de notre sélection d'études que la quasi-totalité d'entre elles font état d'éventuels problèmes d'application, d'acceptation et/ou de conformité. Les gouvernements savent (au moyen d'évaluations rétrospectives notamment) - ou souhaitent et escomptent (sur la base d'évaluations prospectives, par exemple) - que la législation anti-discrimination a - ou aura - un impact positif en termes de niveau de protection, d'application de la loi, de situation socioéconomique de certains groupes et de réalisation des objectifs socioéconomiques généraux. En étant explicites quant aux résultats souhaités et escomptés, les gouvernements définissent, en réalité, le cadre de référence de futures analyses d'impact rétrospectives. Il est donc important de savoir si les gouvernements ont l'intention d'évaluer l'impact de la loi après un certain temps et, dans l'affirmative, de quelle manière.

#### 2.1.1 Raisons et modalités de la décision éventuelle des gouvernements d'analyser l'impact d'une législation après un certain temps

Les études sélectionnées montrent que les dispositions juridiques nationales en matière de lutte contre la discrimination n'exigent pas systématiquement l'analyse l'impact d'une politique après son adoption. Elles ne font généralement pas référence, en effet, à ce type d'obligation. Quelques exceptions à cet égard doivent néanmoins être signalées, à savoir la loi britannique sur la discrimination fondée sur le handicap (**Royaume-Uni, étude n° 20**), la loi néerlandaise de 1994 sur l'égalité de traitement (*Wet gelijke behandeling*) (**Pays-Bas, étude n° 15**) et les **États-Unis**, où des agences fédérales telles que le *National Council on Disability* veillent à l'application des dispositions législatives et procèdent à l'analyse de leur impact.

Sans découler d'une obligation légale, des analyses d'impact des mesures anti-discrimination ont été réalisées dans les douze des pays couverts par notre étude, parmi lesquels neuf États membres de l'UE. Les raisons invoquées par les gouvernements dans des *déclarations officielles et de politique* - en dehors du respect du droit international et, le cas échéant, communautaire - pour proposer (ou modifier) des dispositions législatives nationales en matière de lutte contre la discrimination sont notamment les suivantes:

- adapter la législation nationale à la lumière de l'évolution de la jurisprudence;
- combler les lacunes de la protection juridique;
- offrir davantage de protection (et d'accessibilité) à des groupes particulièrement vulnérables;
- identifier (plus clairement) les personnes et les organisations pour lesquelles la législation anti-discrimination est contraignante;
- instaurer des mécanismes de conformité et d'application;
- élaborer des stratégies complémentaires aux mesures juridiques;
- promouvoir le développement économique et gérer l'immigration.

Les conclusions et résultats d'une analyse d'impact peuvent eux-mêmes engendrer de nouveaux devoirs pour les sujets d'obligations. La réévaluation d'une législation anti-discrimination peut

avoir été demandée dans la conclusion d'une précédente analyse d'impact. Ainsi par exemple, au vu de **l'étude française n° 10** consacrée au handicap, les sujets d'obligations (y compris le ministère des Transports et les partenaires sociaux) ont convenu d'élaborer un programme d'action destiné à

- a. quantifier la situation des personnes handicapées au sein de cette administration;
- b. établir un échéancier précis;
- c. instituer un comité d'évaluation et
- d. lancer une campagne de sensibilisation.

### 2.1.2 Évaluation des capacités institutionnelles de mise en œuvre

- **Les organismes chargés d'assurer l'exécution des dispositions et de promouvoir l'égalité jouent un rôle important dans la mesure de l'impact de la législation anti-discrimination**

Quatre des études analysées attirent l'attention sur **l'insuffisance des fonds et des effectifs** de l'organisme national chargé de la mise en œuvre et de l'application de la législation anti-discrimination, ce qui entrave sa capacité d'exécution (voir notamment **l'étude américaine n° 22**).

La capacité institutionnelle de l'organisme national en charge de l'égalité peut englober un certain nombre de compétences et/ou de fonctions telles que:

- pouvoir d'enquête
- fonction de conciliation
- formulation de conseils pour l'élaboration des politiques
- pouvoir de contrainte
- fonction législative
- fonction juridictionnelle
- recherche et collecte de données

La mise en place d'organismes chargés de veiller à l'application du droit est obligatoire dans les États membres de l'UE en ce qui concerne la discrimination fondée sur le sexe et la race/l'origine ethnique. Les compétences de ces organismes sont respectivement définies à l'article 20 de la directive 2006/54 relative à l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes (refonte) et à l'article 13 de la directive 2000/43 relative à l'égalité raciale, qui visent certaines compétences susmentionnées.

L'**étude australienne n° 2** attribue la faible capacité d'exécution de l'organisme en charge de l'égalité au **manque de pouvoirs et fonctions**. Il arrive également qu'un élargissement des compétences et domaines d'activité de l'organisme national s'impose pour assurer la conformité au droit communautaire (**étude néerlandaise n° 15**).

- **L'existence de mesures d'action positive est également importante pour la mesure de l'impact de la législation anti-discrimination**

La plupart des exemples d'action positive sont liés à la législation relative à la discrimination fondée sur le handicap dans le domaine de l'emploi. Les études **françaises n° 9 et 10**,

**allemande n° 13** et **belge n° 3** évaluent l'impact des mesures imposant des quotas d'emploi de personnes handicapées. De manière générale, le quota fixé par la législation française et belge n'a pas contribué efficacement au relèvement du taux d'emploi de cette catégorie de travailleurs. Dans les deux pays, ce taux est resté inférieur au quota fixé par la loi. Il est assez surprenant de constater que les autres études analysées signalent peu d'actions positives visant à lutter contre la discrimination dans d'autres domaines que l'emploi et pour d'autres motifs que le handicap (le devoir positif d'aménagement raisonnable, par exemple, dans ce dernier cas). Il en résulte une absence de bilan des mesures positives, hormis en ce qui concerne la discrimination fondée sur le handicap en matière d'emploi. Une étude consacrée à la législation interdisant la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle affirme néanmoins la nécessité de promouvoir activement l'action positive pour contrer la stigmatisation (**étude canadienne n° 7**).

### 2.1.3 Degré de mise en œuvre d'un acte législatif donné

- **Harmonisation et cohérence**

Quatre études examinées insistent sur la nécessité d'**actualiser** la législation au lendemain d'une analyse d'impact (voir **l'étude n° 22 des États-Unis**, par exemple).<sup>4</sup> Dans le même ordre d'idée, trois analyses concluent à la nécessité de **réorganiser** la législation dans une perspective de cohérence et d'harmonisation. Il est permis de penser que l'intégration du principe de la lutte contre la discrimination dans tous les domaines du droit pourrait, en effet, contribuer à instaurer une législation harmonieuse, dans la mesure où la prise en compte systématique de ce type de préoccupation, y compris dans des domaines tels que la construction ou le transport, constituerait une avancée majeure en termes d'homogénéité, de cohérence et de convergence des normes anti-discrimination (**Australie n° 1 et n° 2, et États-Unis n° 22**). Il existe plusieurs approches de ce processus:

- l'harmonisation horizontale, à savoir l'harmonisation de différents domaines du droit.  
Ainsi **l'étude australienne n° 1** a révélé que les codes de la construction sont incompatibles avec la loi fédérale relative à la discrimination fondée sur le handicap;
- l'harmonisation verticale, à savoir l'harmonisation de la législation aux échelons supérieurs et inférieurs de l'État.  
**L'étude australienne n° 2** met en évidence le manque d'uniformité entre la législation fédérale et celle des États, et recommande de remédier à cette situation. Aux **États-Unis**, le manque de cohérence entre les lois des États et la loi fédérale (ADA – *Americans with Disabilities Act*) en matière de handicap tend à s'accroître;
- l'harmonisation en tant que réforme globale d'un concept juridique.  
**L'étude canadienne n° 7** recommande une réforme générale de l'encadrement juridique de la conjugalité hors mariage, afin de veiller
  - a. à ce que la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle soit totalement éradiquée; et
  - b. à ce que la loi reflète mieux l'indépendance des partenaires et s'écarte du modèle traditionnel d'un soutien de famille unique et d'une union entre personnes de sexes opposés.

---

<sup>4</sup> La mise à jour de la législation anti-discrimination peut également faire suite à son interprétation subséquente par les tribunaux.



L'application de la législation interdisant la discrimination fondée sur le **handicap** peut être tout particulièrement entravée par l'absence de coordination entre les divers acteurs spécifiquement chargés de sa mise en œuvre. La **dispersion de la responsabilité** peut avoir des conséquences graves pour les handicapés qui, requérant différents services, doivent s'adresser à différents endroits et suivre différentes procédures, voire faire appel à différentes définitions de leur handicap (**France n° 9**).

- **Notions tendant à favoriser/entraver la mise en œuvre**

**La finalité de la législation** a un impact sur son degré d'application. Une législation anti-discrimination destinée à assurer **l'égalité des chances plutôt que l'égalité des résultats** peut s'avérer moins efficace en termes de lutte contre la discrimination (**Australie n° 1**). L'égalité des chances est essentiellement constituée de droits individuels, mais les titulaires des droits ne sont pas toujours en mesure de saisir les chances offertes. La **loi australienne de 1992 relative à la discrimination fondée sur le handicap** est un exemple d'acte visant à réaliser l'égalité des chances, plutôt que l'égalité des résultats – ce qui a pour conséquence, étant donné la nature de certains handicaps, que la proportion d'handicapés lourds au sein de la population au travail tend à diminuer (**Australie n° 1**). L'égalité formelle ne semble pas revêtir davantage d'efficacité dans le cadre de la législation relative à la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle: la reconnaissance des unions ne s'est pas automatiquement accompagnée d'une disparition de la discrimination et l'application de la clause générale d'égalité n'a pas intrinsèquement suffi à instaurer une reconnaissance législative à part entière (**Canada n° 5**).

Si certaines **notions facilitent** la mise en œuvre de la législation anti-discrimination, d'autres, en revanche, **constituent des entraves** à cet égard.

**Notions facilitant** la mise en œuvre de la législation anti-discrimination

- La notion de **discrimination indirecte** est nécessaire à une mise en œuvre efficace de la législation anti-discrimination, et elle est d'autant plus efficace à cet égard que les justifications objectives sont définies de manière rigoureuse et étroite.
- Le concept d'**aménagement raisonnable** en référence au handicap contribue également à une mise en œuvre efficace de la législation relative à la discrimination fondée sur le handicap.

**Notions entravant** la mise en œuvre de la législation anti-discrimination

- En ce qui concerne l'**âge**, le test de la «**raison dominante**» (**étude australienne n° 2** – lorsqu'il existe plusieurs raisons à l'origine du désavantage constaté, la discrimination fondée sur l'âge n'est reconnue qu'à condition que l'âge soit la raison dominante) est apparu comme un frein possible à la mise en œuvre de la législation relative à la discrimination fondée sur l'âge.
- En ce qui concerne la **discrimination ethnique**, des notions telles que «**l'exercice de la puissance publique**» et «**la sauvegarde des intérêts généraux de l'État**» peuvent être définies de façon large dans le but de refuser l'accès de certains postes à des ressortissants de pays non membres de l'UE.

- L'«évaluation des besoins» des **personnes handicapées** est trop restrictive lorsqu'elle prend uniquement en compte l'handicap de mobilité en ignorant l'état intellectuel, psychologique ou médical.<sup>5</sup>

## 2.1.4 Facteurs favorables à l'acceptation de la législation anti-discrimination

- **L'exemple de la société**

La législation visant à lutter contre la discrimination fondée sur le handicap semble avoir été appliquée sans grande difficulté dans un certain nombre de domaines (éducation, construction et transport) parce que la **société avait montré l'exemple**. Autrement dit, la mise en œuvre efficace d'une législation de ce type s'explique notamment du fait qu'avant même son adoption, les personnes handicapées étaient déjà intégrées *de facto* dans le système général.

Tel est le cas de l'application aux **écoles ordinaires** de la loi sur la discrimination fondée sur le handicap.<sup>6</sup> L'**étude néerlandaise n° 16** prévoit que la mise en œuvre d'une législation interdisant toute discrimination en termes de scolarisation d'enfants handicapés dans des établissements ordinaires ne devrait susciter aucune difficulté pratique<sup>7</sup>, étant donné qu'un nombre élevé de ces enfants suivent déjà un enseignement dans ces établissements avant même l'adoption de la loi. Il s'agit de l'exemple par excellence d'un changement sociétal précédant la démarche législative. L'**étude australienne n° 1** signale, elle aussi, une augmentation du nombre d'enfants handicapés dans les écoles ordinaires par suite d'une mise en œuvre raisonnablement efficace la loi relative à la discrimination fondée sur le handicap. D'autres facteurs, tels qu'une sensibilisation accrue conduisant à un diagnostic précoce ou à une définition plus large du handicap, sont néanmoins également avancés pour expliquer cette présence accrue.

La législation visant à lutter contre la discrimination fondée sur le handicap dans le domaine des **transports** a également été bien appliquée – dans les villes du moins, la mise en œuvre étant moins poussée en régions rurales (**étude australienne n° 1**) – parce que les transports en commun avaient adopté de bonnes pratiques avant même l'adoption de la législation anti-discrimination<sup>8</sup> Voir également l'**étude allemande n° 12** en ce qui concerne la discrimination fondée sur le handicap dans les secteurs de la **construction** et des **transports**.

- **Des ressources financières adéquates**

Le droit anti-discrimination peut s'avérer assez efficace<sup>9</sup> lorsque la **législation s'accompagne d'un financement accru** et/ou de mesures fiscales avantageuses sous la forme de crédits ou de

---

<sup>5</sup> Voir l'arrêt de la CJCE du 11 juillet 2006 dans l'affaire C-13/05 *Chacón Navas*, qui établit que la «maladie» n'est pas un handicap. La Cour européenne a considéré que «la notion de «handicap» doit être entendue comme visant une limitation, résultant notamment d'atteintes physiques, mentales ou psychiques et entravant la participation de la personne concernée à la vie professionnelle» (point 43) et que «une assimilation pure et simple des deux notions [handicap et maladie] est donc exclue» (point 44).

<sup>6</sup> Il convient néanmoins de signaler la décision du Comité européen des droits sociaux du 4 novembre 2003 établissant que la France n'a pas rempli, en vertu de la Charte sociale européenne, ses obligations en matière de prise en charge éducative des personnes autistes (voir: <http://www.epha.org/a/1142>).

<sup>7</sup> Pour une décision de la Cour européenne des droits de l'homme sur des questions similaires relatives à des enfants roms, voir CEDH, *D. H. et autres contre République tchèque* (n° 57325/00), arrêt du 7 février 2006.

<sup>8</sup> Tel est également le cas aux États-Unis.

<sup>9</sup> Australie n° 1 et Allemagne n° 12

déductions d'impôt. Ainsi par exemple, les dispositions en matière de fourniture de services bancaires, de télécommunication et d'accès à l'information sont assez bien appliquées selon l'**étude australienne n°1**. Voir également l'**étude allemande n° 12**.

Il est démontré *a contrario* que la pénurie de financement freine la mise en œuvre de la législation anti-discrimination. Ainsi par exemple, la réussite trop limitée du processus d'intégration des élèves handicapés dans les écoles ordinaires semble s'expliquer principalement par un manque de moyens financiers (**étude australienne n° 1; étude française n° 9**). L'**étude canadienne n° 6** montre, de son côté, que l'octroi de subventions publiques insuffisantes aux exploitants privés de transports en commun en vue d'en assurer l'accès aux personnes handicapées se traduit par un degré peu élevé de conformité aux dispositions de la loi relative à la discrimination fondée sur le handicap. Enfin, aux États-Unis, l'augmentation du nombre de plaintes adressées à la Commission pour l'égalité des chances peut être mise en corrélation avec la diminution du budget et des effectifs des agences fédérales (**étude américaine n° 22**).

- **Sensibilisation**

Le droit anti-discrimination peut s'avérer assez efficace lorsque la **législation vise à renforcer la sensibilisation et à favoriser un changement de comportement**. Il est donc important que les dispositions législatives visant à lutter contre la discrimination intègre cette dimension.

Quatre au moins des études examinées font état d'un **manque de connaissance et/ou de compréhension** de la législation anti-discrimination.<sup>10</sup> Or ce facteur est déterminant pour le niveau d'application et d'acceptation de la loi, tant par les sujets d'obligations que par les titulaires de droits.

Ainsi par exemple, les enseignants français exerçant dans des établissements ordinaires ont mis en évidence un certain nombre de difficultés dans le cadre de leur travail avec des enfants handicapés, lesquelles sont liées à leur méconnaissance du handicap. Ils craignent de ne pas savoir faire ou de mal faire (avec un élève équipé d'un respirateur artificiel, par exemple).<sup>11</sup> La mauvaise connaissance du handicap et le manque de formation pédagogique apparaissent comme deux autres raisons qui sous-tendent la difficulté de scolariser des enfants handicapés dans des établissements ordinaires (**étude française n° 9**).

La sensibilisation accrue peut se traduire par des **exigences de formation**. L'absence d'obligation à cet égard peut être considérée comme l'un des facteurs de non-acceptation de la législation relative à la discrimination fondée sur le handicap par des agents du secteur privé (chauffeurs de taxi) ou du secteur public (chauffeurs de bus), par exemple (**Canada n° 6**).

Une autre carence apparaît au niveau concret de la mise en œuvre: il s'agit de l'absence de manuels pratiques expliquant la conformité et le processus de révision (**étude américaine n° 22**).

---

<sup>10</sup> Tel est actuellement le cas aux États-Unis.

<sup>11</sup> Voir l'**étude française n° 9**.

- **Environnement social et culturel**

**Le faible degré de conformité** a été expliqué, dans certains cas, comme la conséquence d'environnements sociaux et culturels défavorables.

Ainsi par exemple, le respect des dispositions interdisant la discrimination fondée sur le handicap est très faible en ce qui concerne **l'emploi dans la fonction publique (Australie n° 1; Belgique n° 3; France n° 10)**. Cette situation est attribuée à la «**culture**» prévalant dans le service public, ainsi qu'au manque de personnel affecté à la gestion et à la promotion des normes en la matière au sein de l'administration (**France n° 10**). Il a été affirmé par ailleurs que les spécificités du service public (lourdeur, rigidité, lenteur, bureaucratie, complexité) ne facilitent guère l'apport d'une réponse aux besoins des personnes handicapées (**Belgique n° 3**).

L'instauration d'une égalité substantielle exige de porter l'attention sur les **attitudes sociales**, en plus des dispositions législatives.

En ce qui concerne la discrimination fondée sur **l'orientation sexuelle**, la législation établissant la reconnaissance de l'union et visant à l'égalité des chances risque d'avoir un impact limité si elle impose de déclarer l'existence d'un lien conjugal entre personnes du même sexe, ce que certains partenaires ne sont pas disposés à faire en raison de leur environnement social et culturel (**Canada n° 7**).

- **Respect actif par les sujets d'obligations**

Il ressort des études examinées que trois catégories de sujets d'obligations (en l'occurrence des chauffeurs de taxi, des chauffeurs de bus et des fonctionnaires) ne respectent pas la législation interdisant la discrimination fondée sur le handicap.

Des infractions en la matière ont en effet été constatées dans deux juridictions (**Australie, Canada**) de la part des chauffeurs de **taxi** en tant que sujets d'obligations. On dit qu'il est difficile d'appliquer des normes sectorielles à des exploitants de taxi qui sont indépendants, plutôt que salariés (**Australie**). On dit également que, même s'ils sont salariés, les firmes privées qui les occupent ne sont pas nécessairement fiables et peuvent refuser de se conformer à l'exigence d'aménagement raisonnable (**Canada n° 6**).

### **2.1.5 Niveau général de conformité**

Les études examinées se penchent sur le degré d'application du droit anti-discrimination et utilisent à cette fin les indicateurs suivants:

- évolution de la jurisprudence et dépôt de plaintes
- résolution informelle des litiges<sup>12</sup>
- participation
- performance
- connaissance des droits et obligations fixés par le droit anti-discrimination
- mise en place de structures et d'organismes chargés de faire respecter le droit
- accessibilité des mécanismes juridiques (assistance juridique et aide judiciaire)

---

<sup>12</sup> Cet indicateur est particulièrement élevé dans le cas du ministère de la Justice des États-Unis

- niveau des ressources allouées par l'État au soutien des mécanismes d'application
- **Nombre de cas de jurisprudence et de plaintes en tant qu'indicateur de l'efficacité de la législation**

Le nombre de plaintes déposées en application de la procédure prévue par la législation anti-discrimination peut constituer un indicateur brut du niveau de mise en œuvre de celle-ci. Un nombre peu élevé, voire nul, de plaintes peut signifier que la législation est extrêmement efficace (**Allemagne n° 12**). *A contrario*, un nombre élevé de plaintes peut témoigner qu'elle est peu respectée (**Royaume-Uni n° 21**). La diminution du nombre de plaintes au fil du temps peut attester que la législation anti-discrimination en vigueur est efficace. La loi australienne de 1992 relative à la discrimination fondée sur le handicap, par exemple, semble parvenir à faire reculer ce type de discrimination puisque le nombre de plaintes est passé d'un peu plus de 1 200 en 1994-1995 à 500 environ en 2002-2003 (**Australie n° 1**).<sup>13</sup>

Le nombre de plaintes enregistrées par secteur d'application montre, pour sa part, dans quels domaines la législation combat efficacement la discrimination, et dans quels domaines elle n'y parvient pas. La loi australienne de 1992 relative à la discrimination fondée sur le handicap semble donner de meilleurs résultats dans certains secteurs que dans d'autres. Elle semble, par exemple, relativement inefficace dans le domaine de l'emploi par rapport à celui du transport. C'est l'emploi qui suscite systématiquement le plus grand nombre de plaintes, lesquelles portent le plus souvent sur les résiliations illicites de contrats (**Australie n° 1**).

- **La participation en tant qu'indicateur d'efficacité de la législation**

La législation a atteint son objectif si la participation d'une minorité donnée s'est accrue par suite de son application. En ce qui concerne la discrimination fondée sur le handicap aux Pays-Bas, par exemple, un effet positif est attendu de la loi, à savoir l'augmentation du nombre d'élèves handicapés dans les écoles ordinaires (**Pays-Bas n° 16**).<sup>14</sup>

On peut considérer, en revanche, que la législation anti-discrimination est sans impact positif sur un groupe minoritaire donné lorsque la participation de ce dernier n'affiche aucune progression ou enregistre un recul.

- Une situation de stagnation est observée en **France (étude n° 9)**, où le nombre d'élèves handicapés n'a pas augmenté dans les écoles ordinaires, en dépit de l'adoption de la législation et d'autres mesures réglementaires.<sup>15</sup>
- Des exemples de régression de la participation sont relevés en **Australie (étude n° 1)**, en **Belgique (étude n° 3)** et en **Allemagne (étude n° 13)**. L'étude australienne sur la discrimination fondée sur le handicap montre qu'en dépit de l'existence d'une loi anti-discrimination en la matière, les personnes handicapées représentaient en 1998 une proportion de la main-d'œuvre moins élevée qu'en 1992. Tel est également le cas en Allemagne, et une tendance similaire en matière d'emploi des

<sup>13</sup> Il convient de signaler que bon nombre de plaintes invoquent plusieurs motifs de discrimination.

<sup>14</sup> Voir également la participation accrue des personnes handicapées à la vie civique aux États-Unis, notamment aux élections en raison de la plus grande accessibilité du vote.

<sup>15</sup> Tel est également le cas en Espagne.

personnes handicapées est observée en Belgique au niveau de l'administration fédérale.<sup>16</sup>

- **La performance en tant qu'indicateur d'application**

La performance du groupe considéré peut être révélatrice du degré d'application de la loi. Ainsi par exemple, les écarts de salaire moyen peuvent attester d'une inefficacité de la législation anti-discrimination (**Australie n° 1**). Le handicap et l'éducation fournissent un autre exemple à cet égard: en dépit de leur scolarisation accrue dans des établissements ordinaires, les élèves handicapés n'y obtiennent que des résultats modestes et leurs chances de terminer leurs études sont moins grandes (**étude australienne n° 1; étude française n° 9**). Les données relatives au niveau d'instruction, bien que peu nombreuses, semblent indiquer que celui-ci est en progression, mais que le taux de réussite des élèves handicapés reste inférieur à celui de leurs condisciples non handicapés. Les explications avancées conduisent à penser que le principal obstacle reste le financement, plutôt que la discrimination.<sup>17</sup>

- **La mise en place de structures et d'organismes chargés de faire respecter le droit en tant qu'indicateur d'application**

L'absence d'organisme d'exécution est un puissant indicateur de non application de la loi anti-discrimination. L'**étude allemande n° 11**, par exemple, signale qu'il est fréquent que des responsables du traitement des plaintes et des sessions de formation fassent défaut, alors qu'il s'agit d'une exigence législative.

- **La sensibilisation en tant qu'indicateur d'application**

Une bonne connaissance de la législation fait qu'elle est largement respectée (**étude allemande n° 12** à propos du secteur de la construction et des transports). À l'inverse, la méconnaissance de la législation anti-discrimination se traduit par son application limitée (**étude allemande n° 11**).

- **En cas d'impossibilité d'évaluation du degré de conformité**

Il peut s'avérer difficile, voire impossible, d'estimer dans quelle mesure une loi anti-discrimination est respectée. Dans le domaine de l'emploi, par exemple, la discrimination peut être plus aisément occultée au stade de l'embauche qu'au stade du licenciement. Autrement dit, il est plus facile de détecter une discrimination lorsqu'une personne est licenciée qu'au moment où elle n'est pas recrutée. L'**étude australienne n° 1** montre que la discrimination fondée sur le handicap au stade de l'embauche est aisément cachée derrière des motifs liés aux conditions de travail.

## 2.2 Macro-impact de la législation anti-discrimination

Toute évaluation ou analyse d'impact doit se doter d'une série d'indicateurs permettant d'établir le macro-impact de l'action considérée. Tel est le cas des quatre grands types d'analyse d'impact

---

<sup>16</sup> Nous constatons toutefois que les taux d'emploi sont étroitement liés aux taux d'allocations, ce qui pourrait induire en erreur.

<sup>17</sup> L'appréciation de cette situation est néanmoins difficile dans la mesure où aux États-Unis, par exemple, la faible performance affichée par les élèves handicapés dans les écoles ordinaires ne peut être dissociée de l'absence de passerelles entre l'enseignement à vocation générale et la formation professionnelle.

retenus dans la présente étude: analyse prospective directe, analyse prospective indirecte, analyse rétrospective directe et analyse rétrospective indirecte. Comme indiqué à la section consacrée aux méthodes, les études retenues ici sont des évaluations prospectives et rétrospectives directes de la législation anti-discrimination. Les indicateurs du macro-impact doivent être liés au domaine d'action analysé – c'est-à-dire, dans le cas présent, avoir un rapport avec un aspect ou un autre de la lutte contre la discrimination, et plus précisément avec les groupes susceptibles d'être (ou d'avoir été) affectés par les mesures adoptées. Comme le nom l'indique, le macro-impact concerne des unités collectives ou agrégées d'analyse, et non des événements ponctuels ou des personnes individuelles. Les indicateurs utilisés mesurent la diminution ou l'augmentation de valeur d'un certain nombre de variables au fil du temps. Les analyses d'impact prospectives spéculent quant aux évolutions probables des macro-indicateurs à l'avenir, tandis que les analyses d'impact rétrospectives comparent la valeur des différents indicateurs avant et après l'adoption des mesures pour apprécier l'impact relatif qu'elles ont – ou qu'elles n'ont pas – eu.

Les études sélectionnées n'ont pas toutes accordé la même attention au macro-impact et n'ont pas toujours choisi, le cas échéant, les mêmes indicateurs à ce niveau. Ces différences s'expliquent par la diversité de leur thème central, par le contexte socio-juridique national et par le type même de l'étude (descriptive ou analytique). Les études retenues couvrent les motifs de discrimination suivants:

1. handicap physique (Allemagne Australie, Belgique, Canada, France, Irlande du Nord, Pays-Bas)
2. handicap intellectuel (France)
3. âge (Australie)
4. race, origine ethnique et religion (Belgique, Suède)
5. orientation sexuelle (Canada)
6. sexe (Allemagne, Portugal)

Les indicateurs de macro-impact suivants ont été utilisés:

1. la concurrence commerciale (**étude australienne n° 1**)
2. l'évolution de l'emploi des différents groupes (**étude australienne n° 2; étude belge n° 4**)
3. le niveau d'embauche et d'intégration des personnes handicapées (**étude belge n° 3, étude française n° 8**)
4. l'ethnostratification du marché du travail<sup>18</sup> (**étude belge n° 4**)
5. les niveaux de discrimination (**études belges n° 3 et 4**)
6. la disponibilité et l'accès des transports en commun (**étude canadienne n° 6**)
7. l'attribution des ressources aux marchés du travail (**Royaume-Uni**)
8. l'offre de main-d'œuvre (**Royaume-Uni**)
9. la croissance du PIB (**Royaume-Uni**)
10. la jurisprudence et la législation (**étude canadienne n° 7**)
11. les perceptions des groupes cibles (**étude canadienne n° 7**)
12. les arrêts des tribunaux (**étude allemande n° 12**)

---

<sup>18</sup> Il s'agit d'une stratification des emplois basée sur les origines ethniques. En d'autres termes, les Européens de souche occupent des emplois hautement qualifiés et très bien rémunérés, alors que les travailleurs originaires d'Afrique sont concentrés dans les segments hiérarchiques inférieurs.

13. les réponses des parties prenantes interrogées (**étude allemande n° 11, étude néerlandaise n° 16, étude française n° 10**)

### **2.3 Répartition des coûts et avantages au sein de la population et de sous-groupes**

L'analyse des coûts et avantages est étroitement liée à celle du macro-impact dans la mesure où, effectuée de manière adéquate, elle doit permettre d'identifier les «gagnants» et les «perdants» des actions considérées. Les dispositions législatives en faveur de l'égalité et de lutte contre la discrimination peuvent imposer une lourde charge à certains acteurs clés de la société, tout en allouant avantages et/ou prestations considérables à d'autres groupes.<sup>19</sup> L'analyse d'impact prospective examine les coûts et avantages nets susceptibles d'incomber à différents groupes une fois la législation adoptée, tandis que l'analyse d'impact rétrospective examine les coûts et avantages nets qui leur incombent réellement.

Étant donné la diversité des sujets abordés par les études retenues ici (handicap physique, handicap intellectuel, âge, race, origine ethnique, religion, orientation sexuelle et sexe), les coûts et avantages nets varient nécessairement selon les groupes considérés. Les bénéficiaires d'une action législative donnée peuvent inclure, au-delà des personnes se trouvant «à l'intérieur» du groupe auquel la législation est destinée, des personnes «à l'extérieur» du groupe sociétal spécifiquement visé. Il convient d'attirer également l'attention sur le fait que de nombreuses personnes ont des identités multiples (des femmes homosexuelles et handicapées, des handicapés membres de minorités ethniques, etc.), ce qui pose ne facilite évidemment pas l'évaluation des coûts et avantages nets.

- **En ce qui concerne la législation relative à la discrimination fondée sur le handicap, l'analyse des avantages couvre**
  1. les avantages pour les handicapés (**étude australienne n° 1; étude belge n° 3; étude canadienne n° 6; étude française n° 9; étude britannique n° 20**):

élargissement du choix, renforcement de l'estime de soi, amélioration du niveau d'instruction, des connaissances et des aptitudes (**étude australienne n° 1; étude canadienne n° 6**);

accès plus aisé aux bâtiments et aux moyens de transport, meilleure inclusion sociale (**étude australienne n° 1**);
  2. les avantages pour les personnes non handicapées:

un environnement de travail plus flexible, un accès plus aisé aux bâtiments et aux moyens de transport, davantage d'indépendance pour les personnes en charge d'handicapés, un environnement scolaire amélioré grâce à l'intégration d'élèves handicapés, l'abaissement des coûts pour certains prestataires de services prévoyant traditionnellement des facilités pour les personnes handicapées (**étude australienne n° 1; étude canadienne n° 6**)

---

<sup>19</sup> Bien que la mise en œuvre soit supposée bonne pour tous, les types de coûts qui y sont associés tendent à démentir cette affirmation.



3. les avantages pour les organisations qui se conforment à la législation:

l'élargissement de l'éventail de qualifications offertes sur le marché et un engagement plus grand de la part des personnes handicapées (**étude australienne n° 1; étude canadienne n° 6**)

4. les bénéfices pour l'économie en général:

une hausse de l'offre de main-d'œuvre, une moindre dépendance à l'égard des prestations sociales et l'élargissement éventuel des contacts et réseaux sociaux (**étude australienne n° 1; étude canadienne n° 6**)

Les individus ou groupes devant assumer des coûts plus importants sont:

1. les institutions nationales chargées de mettre la législation en œuvre (**étude australienne n° 1; étude canadienne n° 6**);
2. ceux qui entament des contestations judiciaires en vertu de la nouvelle législation (**étude australienne n° 1; étude canadienne n° 6**)
3. les organisations tenues de modifier leurs pratiques et leur infrastructure physique pour accueillir des personnes handicapées (bien que ces dépenses puissent être postposées en fonction du calendrier de recrutement de ces personnes ou de la durée de vie économique du capital physique). Ces organisations comprennent les établissements d'enseignement à tous les niveaux, les hôpitaux et d'autres prestataires de services dans l'obligation de prévoir un accès pour les personnes handicapées (**étude australienne n° 1; étude française n° 9; étude néerlandaise n° 15**).

- **En ce qui concerne la législation relative à la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, l'analyse des avantages couvre:**

1. les hommes et les femmes qui vivent avec un partenaire du même sexe et peuvent désormais réclamer les prestations sociales traditionnellement réservées aux couples hétérosexuels (**étude canadienne n° 7**);
2. l'effet positif moins tangible que constitue la reconnaissance sociale de la légitimité de la relation (**étude canadienne n° 7**).

La législation engendre les coûts suivants:

1. les régimes fiscaux se fondent souvent sur une perception traditionnelle de la famille nucléaire, et pourraient pénaliser les couples homosexuels ayant un double revenu – ce qui absorberait les avantages pouvant découler de l'élargissement de l'accès aux prestations sociales. Le risque de pertes nettes est plus élevé pour les femmes que pour les hommes vivant en couple homosexuel, étant donné que les premières seraient, en raison des écarts de revenus, moins bien loties que leurs homologues masculins (**étude canadienne n° 7**);
2. la reconnaissance formelle des unions homosexuelles pourrait réduire l'autonomie des couples en matière de décisions financières et autres (**étude canadienne n° 7**).

- **En ce qui concerne la législation relative à la discrimination fondée sur l'âge, l'analyse des avantages couvre:**

1. les travailleurs de moins de 25 ans et de plus de 50 ans, ainsi que les nouveaux demandeurs d'emploi sur le marché du travail (**étude britannique n° 21**).

Quant aux coûts:

1. en ce qui concerne la hausse des coûts liée aux jeunes travailleurs, les entreprises et les organisations les plus touchées sont celles qui exercent leur activité dans la distribution, l'hôtellerie et la restauration (**étude britannique n° 21**);
2. en ce qui concerne la hausse des coûts liée aux travailleurs plus âgés, les organisations les plus concernées appartiennent aux secteurs de l'administration publique, de la santé et de l'éducation (**étude britannique n° 21**);
3. des coûts sont également engendrés pour les caisses de pension et les entreprises lors du calcul et du versement des indemnités de licenciement (**étude britannique n° 21**).

Les études analysées ne contenaient pas suffisamment d'information concernant les motifs du sexe, de la religion et des convictions pour nous permettre de procéder à l'examen exhaustif des coûts et avantages à ces différents égards.

## **2.4 Failles, contradictions, lacunes et manques de clarté éventuels**

Les études sélectionnées révèlent un certain nombre de failles, de contradictions, de manques de clarté et de lacunes à l'origine d'une limitation de la législation anti-discrimination.

### **2.4.1 Limites imposées à la législation**

- **Pénurie de ressources financières**

La pénurie de financement vient en tête de la liste des facteurs de limitation de la législation anti-discrimination, dont l'impact est souvent restreint par manque de fonds à consacrer à des actions de sensibilisation (**étude française n° 9**), à l'amélioration du fonctionnement de l'organisme d'exécution (**étude canadienne n° 6, étude américaine n° 22**) ou à l'instauration de dispositifs d'application (**étude française n° 9, étude australienne n° 1**).

- **Pénurie ou médiocrité des données statistiques et autres**

Trois études de notre sélection ont relevé le manque de données et de dispositifs statistiques fiables comme l'un des obstacles à la mise en œuvre adéquate de la loi. Deux fournissent des arguments à l'appui de l'instauration de systèmes efficaces de collecte de données statistiques et autres (**étude belge n° 3, étude française n° 9**). L'existence de données et de mécanismes de collecte fiables s'impose pour des raisons d'ordre pédagogique et juridique. Ainsi par exemple, la discrimination indirecte ne peut souvent être établie qu'en recourant aux statistiques. L'utilisation de définitions différentes du handicap, nées de perceptions sociales, est une source supplémentaire de confusion.

Les données et statistiques ne sont utiles qu'à condition d'informer les décideurs, et leur méthode de collecte doit être axée sur cette objectif. Il s'agit d'une tâche complexe et l'**étude**

**canadienne n° 5**, par exemple, met en évidence la grande difficulté méthodologique posée par les analyses démographiques lorsque les données de population habituellement recueillies ne contiennent pas d'information sur les couples homosexuels. Le recensement canadien ne pose aucune question à propos de l'orientation sexuelle: par conséquent, s'il est possible de recenser les ménages comprenant deux partenaires du même sexe, il est impossible d'établir s'ils forment un couple ou s'il s'agit simplement de colocataires. Ce manque d'information empêche de produire des données réellement fiables, étant donné

- a. que l'existence d'un engagement de couple a un impact sur l'organisation financière et
- b. que la discrimination en matière d'emploi a pour effet d'abaisser les revenus des couples gays ou lesbiens.

La collecte de données et statistiques probantes est indispensable pour étayer les décisions stratégiques, même s'il apparaît que les décideurs ne s'appuient pas nécessairement les preuves scientifiques à leur disposition. Ainsi l'**étude française n° 9** montre que la législation n'a pas tenu compte de l'existence de données démographiques concernant les personnes handicapées. Alors que l'espérance de vie de personnes souffrant d'un handicap (déficience intellectuelle, par exemple) a triplé en 50 ans, le législateur n'a pas pris en compte la situation des personnes handicapées âgées – avec pour conséquence qu'un nombre croissant de citoyens ne sont pas couverts par la loi en vigueur en matière de discrimination fondée sur le handicap. Un aménagement de la législation s'impose donc au vu des données et des éléments statistiques.

#### **2.4.2 Difficultés de mise en œuvre et d'interprétation par les sujets d'obligations et les titulaires de droits**

- **Caractère désuet et confus de la législation**

Dans trois pays au moins (France, Belgique et Canada), la législation anti-discrimination est désuète, et les notions juridiques tendent à être contradictoires et à créer la confusion – une situation à l'origine d'un manque de sécurité juridique du côté des sujets d'obligations comme du côté des titulaires de droits. (**Belgique n° 3, France n° 9**). Dans certains cas, l'ancienne législation n'a pas été abrogée, ce qui crée une confusion quant aux droits applicables (**Belgique n° 3**). Dans les régimes fédéraux, il est fréquent que les dispositions législatives au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées soient incompatibles, voire contradictoires (**Canada n° 6, Belgique n° 3**). Il peut également exister une confusion entre les dispositions législatives et réglementaires à l'échelon municipal, régional et national. L'**étude canadienne n° 6** révèle notamment que le manque d'intégration entre les autorités chargées de l'exploitation des transports en commun et les autorités municipales aboutit à une contradiction, voire même une absence, de droits. L'analyse des études fait apparaître la nécessité de cadres juridiques plus cohérents.

- **Faibles en termes d'égalité formelle**

Deux études de notre sélection mettent en évidence d'incontestables carences dans l'approche de l'égalité formelle (**étude australienne n° 1, étude canadienne n° 7**), dans la mesure notamment où elle ne parvient pas à réaliser un véritable changement social et où la stigmatisation subsiste.

- **Limitation de la définition**

En ce qui concerne la discrimination fondée sur le handicap, les études analysées montrent que la législation anti-discrimination est plus efficace lorsque les définitions du handicap et des conditions d'éligibilité sont larges et englobent, dès lors, un maximum d'individus (**Canada n° 6, Australie n° 1**). Une évaluation trop stricte des besoins a pour effet négatif d'exclure un nombre important de personnes handicapées ou perçues comme telles.

### **2.4.3 Identification des incertitudes ou risques éventuels**

Les études sont moins fiables lorsqu'elles ne prévoient qu'une évaluation quantitative ou qualitative limitée, ou qu'elles n'en prévoient pas (**France n° 10**).

L'**étude britannique n° 21** révèle des variations importantes entre les estimations des effets de la législation relative à la discrimination.

### **2.4.4 Difficultés liées à l'analyse d'impact**

L'examen des études sélectionnées a également fait apparaître des carences dans la réalisation de certaines analyses d'impact qui ne peuvent, dès lors, fournir une information objective et exhaustive aux décideurs et acteurs concernés.

- **Moment de l'analyse d'impact**

Les meilleurs résultats sont obtenus lorsque l'analyse d'impact a lieu deux ans au moins après l'entrée en vigueur de législation anti-discrimination concernée. Réalisée prématurément, l'analyse ne permettra pas d'apprécier certains effets importants à moyen et long terme (**Belgique n° 4, Allemagne n° 12 et 13**). Le choix du moment de l'analyse dépend toutefois aussi de l'impact à mesurer: l'effet de sensibilisation d'une législation peut être jaugé plus tôt que son effet sur l'amélioration de la position sociale, par exemple.

- **Méthodologie**

Quatre au moins des études retenues (rapports parlementaires pour la plupart) ne contiennent pas les informations méthodologiques requises, ni même de simples éléments attestant de l'application d'une méthode scientifique; leur champ est en outre extrêmement limité. Ce manque d'informations méthodologiques s'explique notamment par le fait que les rapports parlementaires se basent souvent sur des auditions, et que les informations à tirer de cette source sont souvent restreintes, voire partiales (voir notamment **l'étude australienne n° 2 et les études allemandes n° 11 et 13**).

La qualité des indicateurs utilisés par l'étude pour évaluer les pratiques d'application (plaintes résolues, bilans réalisés, etc.) peut donner lieu à une distorsion des résultats et à des erreurs de spécification lors de l'appréciation de la performance de l'organisme chargé de faire appliquer les droits civils. Il convient donc de prévoir des outils d'analyse plus complexes tels que des données comportementales et/ou des sondages de l'opinion publique (**États-Unis n° 22**).

- **Certaines études ne proposent qu'une analyse limitée de l'impact de la législation anti-discrimination**

Les études en provenance de la **République tchèque**, de **Hongrie**, du **Portugal** et de **Suède** présentent très peu de caractéristiques de l'analyse d'impact, que ce soit en termes de contenu et/ou de méthodologie.

- En ce qui concerne le **contenu**, par exemple, **l'étude portugaise n° 18** reflète bien l'état d'avancement et la nécessité de l'analyse d'impact, mais elle ne constitue qu'un guide quant à la manière d'y procéder. **L'étude suédoise** est descriptive et vague.
- En ce qui concerne la **méthodologie**, **l'étude portugaise n° 17** présente une chronologie des droits conférés aux femmes par la loi, d'une part, et des statistiques décrivant leur situation, d'autre part, sans tenter de faire le lien entre les deux, ni se pencher sur la relation temporelle entre la prolifération des protections juridiques accordées aux femmes et l'évolution de leur statut au sein de la société portugaise. **L'étude suédoise** est peu explicite quant à la base sur laquelle l'enquête compte s'appuyer faire valoir la nécessité de modifier la loi anti-discrimination. Enfin, **l'étude hongroise** ne propose qu'une seule explication pour la modification de la législation, en l'occurrence la transposition en droit national des obligations juridiques ratifiées au niveau international (directives européenne et Convention européenne des droits de l'homme principalement).
- Ces études peuvent être utiles à d'autres égards. Ainsi par exemple, **l'étude portugaise n° 17** constitue une précieuse évaluation de base de la situation des femmes au sein de la société portugaise, et offre une valeur ajoutée en procédant à la comparaison du statut des femmes dans l'ensemble des États membres de l'UE. **L'étude portugaise n° 18** constitue pour sa part un excellent point de départ pour ceux qui souhaitent entreprendre une analyse d'impact en termes hommes-femmes. **L'étude hongroise** et **l'étude tchèque** visent essentiellement à décrire les grands axes d'une future loi et à préparer l'élaboration législative du code anti-discrimination.

## **2.5 Effets secondaires non désirés**

La plupart des études considérées ne font pas explicitement référence aux effets secondaires non désirés ou non escomptés - qu'ils soient négatifs ou positifs - découlant de la législation anti-discrimination. Deux raisons sont possibles: ou bien les auteurs des études ne se sont pas spécifiquement penchés sur la question, ou bien ils n'ont constaté *de facto* aucun effet secondaire de ce type.

L'analyse des effets secondaires non désirés comprend trois volets: les conséquences économiques ou fiscales imprévues, les coûts non escomptés à charge de toute une série d'acteurs, et le coût institutionnel.

- **Conséquences économiques et fiscales**

De manière générale, les litiges en matière de discrimination devraient améliorer les taux d'emploi. On entend cependant que cet aspect positif pourrait être compromis par un effet de crainte des procès, qui inciterait certains employeurs à trouver le moyen de ne pas occuper de

travailleurs jeunes et âgés (**Royaume-Uni n° 21**). L'impact de la législation sur le taux d'emploi s'en trouverait évidemment atténué. Ce constat étaye l'idée formulée dans l'**étude australienne n° 1**, selon laquelle certains types au moins de législation anti-discrimination (en l'occurrence la loi relative à la discrimination fondée sur le handicap) pourraient ne pas se traduire par un élargissement significatif du marché du travail, les employeurs s'efforçant d'occulter la discrimination au travers de la description des postes à pourvoir.

Si, en outre, les frais engendrés par la mise en conformité à la législation relative à la discrimination fondée sur le handicap sont élevés, ils pourraient bien être à l'origine d'une hausse générale des taux de chômage, les employeurs se trouvant dans l'incapacité financière de conserver leurs effectifs ou d'en engager de nouveaux (**Australie n° 1**).

Si, par ailleurs, la législation anti-discrimination parvient, ne serait-ce que dans une certaine mesure, à accroître l'offre de main-d'œuvre sur le marché du travail, cette évolution pourrait avoir un effet dépresseur sur les salaires; celui-ci serait toutefois temporaire, et non permanent, parce que l'économie réagirait par une expansion (**Royaume-Uni n° 21**).

Une observation importante ressort des **études canadiennes n° 5 et 7**, à savoir que la reconnaissance de leur union peut avoir des coûts financiers inattendus pour les couples homosexuels, et pour les couples de lesbiennes en particulier, par suite d'une perte de prestations de la sécurité sociale non compensée par une hausse des avantages en termes de transfert d'impôt. Étant donné que ces coûts découlent de la taxation et de la sécurité sociale, ils se traduisent par des avantages financiers pour les autorités nationales et provinciales.

- **Coûts non escomptés à charge**

- des entreprises/consommateurs

Les entreprises vont devoir assumer les coûts liés à l'adaptation de leurs bâtiments ou de leurs véhicules en vue d'en améliorer l'accessibilité, et les répercuter sur les consommateurs. L'**étude australienne n° 1** suggère néanmoins que ces adaptations pourraient engendrer des coûts plus directs et davantage imprévus. Ainsi dans le domaine des transports en commun, étant donné que les véhicules accessibles aux personnes handicapées transportent moins de passagers, les recettes de la vente de billets vont diminuer si les tarifs ne sont pas augmentés. Du côté des propriétaires d'immeubles, l'obligation d'accessibilité des locaux peut se traduire par une utilisation accrue de l'espace au sol et, dès lors, par une diminution de la valeur du bâtiment.<sup>20</sup>

- d'autres secteurs de la population

Les études constatent, de manière générale, que la législation anti-discrimination tend à améliorer également la situation de personnes qui ne sont pas spécifiquement concernées par le motif de discrimination visé. Quelques exceptions méritent néanmoins d'être citées à cet égard. L'**étude australienne n° 1** signale qu'en ce qui concerne l'éducation, la nécessité de proposer des aménagements et un soutien aux élèves handicapés peut perturber l'enseignement et, partant, les progrès des élèves non handicapés. La charge de travail supplémentaire peut également engendrer des tensions sur le lieu de travail du côté des enseignants.

---

<sup>20</sup> Ou, alternativement, par une augmentation de la valeur et de la durée de vie de l'immeuble s'il offre une meilleure accessibilité pour tous.

**L'étude australienne n° 1** suggère qu'à l'intérieur même du domaine du handicap, les aménagements effectués en faveur d'une catégorie d'individus (personnes en chaise roulante, par exemple) peuvent s'avérer préjudiciables à des personnes souffrant d'autres handicaps (les malvoyants et les personnes dont la mobilité est réduite pour des raisons diverses).

- **Impact institutionnel**

- Multiplication des litiges

Tout législation nouvelle comporte un risque d'augmentation du nombre des litiges, à plus forte raison lorsqu'elle contient des principes imprécis ou généraux, telle la justification objective (**Royaume-Uni n° 21**). Le processus de contestation a un impact financier sur les employeurs et les contribuables, de même que sur les services judiciaires. Il peut également avoir des répercussions en termes de charge de travail des tribunaux et de délai requis pour qu'un litige soit réglé ou tranché.

- Changement de rôle de certaines institutions

**L'étude belge n° 4** constate que la législation anti-discrimination peut modifier le rôle des institutions participant à sa mise en œuvre. Ainsi le service public de placement voit-il s'accroître son rôle de médiateur entre les demandeurs d'emploi étrangers (ou d'origine étrangère) et les employeurs, de même que son rôle de contrôle de la conformité aux normes sociales des offres d'emploi et des procédures d'embauche.

### 3. Conclusion générale

#### 3.1 Conclusions relatives à l'ensemble des motifs de discrimination

L'analyse des études sélectionnées fait apparaître de très nombreuses similitudes dans l'évaluation des impacts. Cette homogénéité relative des résultats pourrait cependant s'avérer quelque peu biaisée en raison de l'existence probable de similitudes entre les pays qui ont décidé de procéder à une analyse d'impact de leur législation anti-discrimination.

Rares sont les législations anti-discrimination examinées qui stipulent l'obligation pour l'État de réaliser une analyse d'impact de la loi après son adoption. Ce type d'analyse est donc peu courant en matière de droit anti-discrimination, et se limite à quelques pays, de tradition anglo-saxonne le plus souvent. Dans le cas de la présente étude, les pays concernés sont le Royaume-Uni, les États Unis, le Canada et l'Australie. Nos efforts pour trouver des analyses d'impact dans d'autres juridictions ont abouti à la découverte d'autres travaux qui, même s'ils n'avaient parfois d'analyse d'impact que le nom, ont permis de mettre en évidence une forte similitude au niveau de l'impact constaté. La disparité des systèmes socio-juridiques n'apparaît donc pas comme un facteur déterminant en termes de volonté d'appréciation de l'impact de la législation anti-discrimination. L'analyse des études sélectionnées montre que la réussite de certains pays en ce qui concerne la mise en œuvre de ce type de législation tient davantage au fait qu'ils y ont affecté des ressources financières importantes ou qu'ils ont organisé des campagnes de sensibilisation qu'à leur contexte socio-juridique. Ces études révèlent en effet que plusieurs facteurs contribuent directement à renforcer l'efficacité de la législation anti-discrimination:

- la disponibilité d'un financement suffisant (y compris pour les organismes d'exécution);
- la sensibilisation;
- l'obligation de formation;
- une législation reflétant les comportements sociaux (la société se conforme déjà au but poursuivi par les dispositions législatives).

La mise à disposition de fonds suffisants à l'appui des mesures législatives constitue, selon les études analysées, l'un des principaux facteurs d'efficacité de celles-ci. À l'inverse, la pénurie de moyens accordés au soutien de la législation anti-discrimination apparaît comme l'une des causes principales de l'incapacité de cette dernière d'atteindre pleinement son objectif.

La quasi-totalité des études analysées fournissent des informations concernant l'application, l'acceptation et le respect de la législation anti-discrimination. Il ressort plus particulièrement de **l'étude belge n° 4** que des mesures législatives modérées et une autoréglementation de la part de l'industrie/l'administration sont des moyens moins efficaces de lutter contre la discrimination qu'une législation plus contraignante.

Il convient d'attirer par ailleurs l'attention sur le fait que toutes les législations anti-discrimination évaluées, ou presque, visent à l'égalité des chances (égalité formelle) et n'ambitionnent pas à l'égalité de résultat (égalité substantielle).<sup>21</sup> L'analyse montre que, tout en contribuant à lutter contre la discrimination, l'égalité formelle ne parvient pas à réaliser le changement social et que la stigmatisation subsiste. Même si la formule tient de la déclaration générale et prévisible, une législation anti-discrimination nationale formelle peut avoir pour

---

<sup>21</sup> L'exception étant ici la législation adoptée par l'Irlande du Nord, qui va largement au-delà de l'égalité formelle.



objectif explicite d'influencer la société et de faire échec aux stéréotypes (voir notamment l'**étude australienne n° 1** et l'**étude allemande n° 12**).

Bon nombre d'études analysées soulignent la médiocrité, voire l'absence de dispositifs fiables de collecte de données statistiques et autres, ou leur qualité médiocre (voir notamment **Belgique n° 3**, **France n° 9**, **Etats-Unis n° 22** et **Canada n° 5**), ce qui empêche une évaluation valable – voire l'évaluation tout court – de l'impact de la législation anti-discrimination, et rend l'allégation de discrimination indirecte pour le moins difficile à faire valoir par des particuliers.

Plusieurs études analysées (**Australie n° 1**, **Belgique n° 4** et **Canada n° 6**) montrent par ailleurs que la législation anti-discrimination est moins efficace pour les personnes souffrant de désavantages multiples et/ou pour celles qui sont exposées à des formes multiples de discrimination, et notamment les autochtones, les personnes ne parlant pas la langue du pays où elles vivent, les personnes issues de régions rurales et éloignées, en raison respectivement du racisme manifesté à leur égard, de barrières linguistiques, de leur éloignement géographique ou de leur situation socioéconomique.

Il convient, enfin, d'accorder une attention particulière au rôle de l'organisme national chargé de la mise en œuvre et de l'application de la législation anti-discrimination. Pour être efficace, ce type d'organisme doit être doté de missions et de compétences clairement définies en matière judiciaire, scientifique, législative et politique. Un niveau suffisant de financement et d'effectifs devrait en outre assurer et renforcer sa capacité de faire respecter le droit.

### **3.2 Conclusions relatives à des motifs particuliers**

- **Discrimination fondée sur le handicap**

Les études analysées font apparaître, en termes d'application et d'efficacité, de nettes différences selon l'handicap considéré (déficience physique, intellectuelle, cognitive ou autre). Autrement dit, la législation en matière de discrimination fondée sur le handicap peut avoir un impact différent selon le type d'handicap dont souffre la personne considérée. Deux études au moins, parmi celles que nous avons analysées, s'intéressent spécifiquement à l'impact de la législation interdisant ce type de discrimination vis-à-vis de personnes souffrant de déficiences intellectuelles (**France n° 9** et **Australie n° 1**) et concluent que les mesures législatives adoptées s'avèrent plus efficaces dans le cas des handicaps physiques (mobilité réduite, malvoyance ou malentendance, par exemple) que dans le cas des handicaps mentaux (déficience intellectuelle ou cognitive, ou autres types de déficiences invisibles). Il ne s'agit pas de prôner une législation relative à la discrimination fondée sur l'handicap qui établisse une distinction entre les différents types de déficience, mais plutôt de recommander que la définition légale du handicap, l'interdiction de discrimination fondée sur le handicap et l'aménagement raisonnable soient formulés de manière à inclure toutes les formes de handicap.

Dans le même ordre d'idée, la législation interdisant la discrimination fondée sur le handicap s'avère plus efficace pour les personnes les plus aptes à faire valoir leurs droits au travers d'une procédure de plainte individualisée. Les personnes, et plus particulièrement celles qui souffrent d'une maladie mentale ou de troubles de l'apprentissage éprouvent davantage de difficultés à cet égard lorsqu'elles sont obligées de compter sur d'autres, surtout lorsqu'elles vivent en institution. Cette situation s'explique peut-être partiellement par la focalisation de la législation sur l'égalité des chances, dans la mesure où nombreux sont ceux qui ne peuvent saisir les

opportunités offertes. La législation anti-discrimination vient surtout en aide aux personnes dont le handicap est le moins lié aux circonstances (**Australie n° 1**).

- **Discrimination fondée sur l'âge**

Les études analysées révèlent que la discrimination fondée sur l'âge risque de donner lieu à un nombre important de litiges. Des dispositions législatives précises et clairement définies peuvent cependant contribuer largement à l'instauration d'une sécurité juridique et à la diminution du nombre d'affaires dont les tribunaux sont saisis. Il ressort également des études que différents aspects touchent plus spécifiquement les travailleurs âgés et les jeunes travailleurs, de sorte que les organisations doivent assumer des coûts différents selon la composition de leurs effectifs en termes d'âge.

- **Discrimination fondée sur l'orientation sexuelle**

La reconnaissance de l'union entre personnes du même sexe ne se traduit pas automatiquement par une absence de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, et rien ne permet encore d'affirmer que la reconnaissance du couple homosexuel constitue un avantage net, étant donné que les régimes fiscaux continuent de s'appuyer sur une perception plus traditionnelle de la famille nucléaire (**Canada n° 5 et n° 7**).

- **Discrimination fondée sur la religion, la race ou l'origine ethnique**

Les notions de «l'exercice de la puissance publique» et de «la sauvegarde des intérêts généraux de l'État» doivent faire l'objet d'une définition précise, stricte et étroite. Dans le cas contraire, elles pourraient aisément être utilisées pour refuser l'accès d'une série de postes à des personnes présentant certaines caractéristiques religieuses, raciales ou ethniques (voir **Belgique n° 4**).

### **3.3 Pertinence et efficacité de l'analyse d'impact**

Le pays qui procède à une analyse d'impact, qu'elle soit prospective ou rétrospective, doit collecter des données chronologiques valides, significatives et fiables dont la désagrégation permet de mettre en évidence des profils de discrimination et/ou des disparités en termes d'accès à la fourniture de services et à l'économie de marché. Faute de données de ce type, il s'avère difficile d'établir la situation avant et après l'introduction de la législation anti-discrimination et, par conséquent, d'en projeter l'impact probable. L'analyse d'impact est ancrée dans des théories particulières du changement, qui prennent souvent pour hypothèse que l'introduction d'une mesure donnée aura des répercussions positives. Si beaucoup d'études sélectionnées ici se sont penchées sur les avantages *et les coûts* de la législation anti-discrimination, la pénurie de données de qualité ne leur a guère facilité le processus d'évaluation.

Il apparaît tout aussi clairement que la définition juridique des motifs de discrimination reste ambiguë sur le plan conceptuel, ce qui laisse la porte ouverte à des interprétations multiples et peut engendrer dans certains cas (reconnaissance des unions homosexuelles, par exemple) des coûts nets pour les bénéficiaires visés. L'ambiguïté conceptuelle complique également l'analyse d'impact en raison de la difficulté d'établir une situation de référence par rapport à laquelle apprécier le changement.

Les analyses d'impact telles que celles examinées dans notre étude ont fourni, dans l'ensemble, une première information utile aux décideurs cherchant à comprendre de quelle manière une législation anti-discrimination peut donner lieu à des changements positifs; mais elles devraient se fonder à l'avenir sur des données chronologiques socioéconomiques et administratives de meilleure qualité, susceptibles de désagrégation et permettant une analyse plus robuste.

### **3.4 Effets possibles d'une expansion du droit communautaire anti-discrimination**

L'expansion de la législation communautaire anti-discrimination viendrait compléter le cadre juridique en place en matière d'égalité et de lutte contre la discrimination. La Communauté a d'ores et déjà adopté, dans le domaine de l'emploi, une législation interdisant la discrimination fondée sur le sexe,<sup>22</sup> la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.<sup>23</sup> Elle a également adopté une législation interdisant la discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique dans le domaine de l'emploi et en dehors de celui-ci.<sup>24</sup> Enfin, la Communauté s'est dotée d'une législation interdisant la discrimination fondée sur le sexe en ce qui concerne l'accès et la fourniture de biens et de services<sup>25</sup> et la sécurité sociale<sup>26</sup>. Le processus d'expansion confèrera davantage d'homogénéité et de cohérence à la législation en la matière, et la rendra plus facile à comprendre et à appliquer par l'ensemble des citoyens (sujets d'obligations et titulaires de droits).

Toutes les études analysées insistent sur les avantages découlant de l'adoption d'une législation anti-discrimination. L'expansion de la législation dans ce domaine devrait donc également se traduire, à l'échelon communautaire, par l'instauration d'une société européenne plus équitable et économiquement plus performante. La législation anti-discrimination favorise, en effet, la participation et la contribution d'un plus large éventail d'individus. Autrement dit, la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances pour tous va renforcer la participation de tous les citoyens à la vie de la société. En termes d'efficacité économique, un tel développement favorisera également l'utilisation optimale du potentiel de tous. L'expansion de la législation communautaire anti-discrimination va, en définitive, favoriser l'intégration sociale des citoyens au sein de la Communauté européenne. On peut s'attendre à ce que, au-delà de chacun des citoyens appartenant aux groupes minoritaires identifiés, ce soit l'ensemble de la société européenne qui bénéficie d'une législation anti-discrimination élargie. Cette expansion s'inscrit également dans le droit fil des objectifs et de la stratégie de Lisbonne, à savoir la concentration des efforts de l'Union européenne sur deux tâches principales: une croissance économique durable et une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi. L'UE et les États membres sont instamment invités à promouvoir, en vue de réaliser ces objectifs, une économie de la connaissance plus dynamique et plus compétitive, et à relever le niveau de participation des citoyens à l'éducation et à la vie active.

On peut néanmoins s'attendre aussi à quelques problèmes. Ainsi par exemple, toute nouvelle législation anti-discrimination entraînera probablement une augmentation du nombre de litiges et, par conséquent, des coûts.<sup>27</sup> Elle engendre aussi, indépendamment de toute question de

---

<sup>22</sup> Directive 2006/54 (refonte)

<sup>23</sup> Directive 2000/78 relative à l'égalité en matière d'emploi

<sup>24</sup> Directive 2000/43 relative à l'égalité raciale

<sup>25</sup> Directive 2004/113

<sup>26</sup> Directive 96/97

<sup>27</sup> Même si, *a contrario*, les litiges peuvent engendrer des avantages tels que l'élimination des dysfonctionnements du marché.

litige, des coûts immédiats tels que les frais d'aménagement des immeubles pour les rendre accessibles aux personnes handicapées.

Il se peut également que certains individus ou groupes sujets d'obligations manquent (intentionnellement ou non) de se conformer à la nouvelle législation anti-discrimination. Celle-ci doit prévoir des mesures financières et de sensibilisation exhaustives pour inciter au respect des dispositions adoptées, ainsi qu'un financement suffisant pour la mise en place de mécanismes et d'organismes capables d'assurer l'application du droit.

### **3.5 Effets possibles d'une non-expansion du droit communautaire anti-discrimination**

Les conséquences de la non-adoption par la Communauté d'une législation complémentaire interdisant, en dehors du domaine de l'emploi, la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle et le sexe, peuvent être envisagées comme suit:

Premièrement, les groupes d'individus concernés risqueraient de rester privés de moyens de recours juridiques lorsqu'ils sont victimes de discrimination. Or, comme le montrent les études analysées, la discrimination entraîne un état de dépression psychologique et une perte de motivation.

Deuxièmement, la société européenne a tout à perdre de la non-inclusion de l'ensemble de ses citoyens. Les pratiques discriminatoires font, en effet, que la société ne tire pas un parti optimal de son potentiel humain, puisque tous les citoyens ne peuvent y participer pleinement.

Troisièmement, le non-achèvement de l'arsenal anti-discrimination existant pourrait être interprété comme l'acceptation du fait que, dans certains domaines (en dehors du droit du travail), le droit fondamental de ne pas être victime de discrimination n'est pas d'application – un signal qui risquerait, en définitive, de conforter les pratiques discriminatoires.

## Appendice 1 : Pays et rapports sélectionnés

### Australie

1. Commission de la productivité, *Review of the Disability Discrimination Act 1992* (2004) Australie. [www.pc.gov.au/inquiry/dda/finalreport/dda1.pdf](http://www.pc.gov.au/inquiry/dda/finalreport/dda1.pdf) (Vol 1) et [www.pc.gov.au/inquiry/dda/finalreport/dda2.pdf](http://www.pc.gov.au/inquiry/dda/finalreport/dda2.pdf) (Vol 2)
2. Sénat. Commission parlementaire «Législation constitutionnelle», *Provisions of the Age Discrimination Bill 2003* (2003) [http://www.aph.gov.au/Senate/committee/legcon\\_ctte/completed\\_inquiries/2002-04/age03/report/report.pdf](http://www.aph.gov.au/Senate/committee/legcon_ctte/completed_inquiries/2002-04/age03/report/report.pdf)

### Belgique

3. Étude réalisée par le département de Psychologie de la Faculté Universitaire Notre Dame de la Paix (Namur) et Hoger Instituut voor Arbeid (Leuven) pour le compte du SPF Personnel & Organisation, *L'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique administrative fédérale* (2004) [http://www.fundp.ac.be/psycho/docs/emploi\\_ph\\_spf\\_1.pdf](http://www.fundp.ac.be/psycho/docs/emploi_ph_spf_1.pdf) [http://www.fundp.ac.be/psycho/docs/emploi\\_ph\\_spf\\_2.pdf](http://www.fundp.ac.be/psycho/docs/emploi_ph_spf_2.pdf) [http://www.fundp.ac.be/psycho/docs/emploi\\_ph\\_spf\\_3.pdf](http://www.fundp.ac.be/psycho/docs/emploi_ph_spf_3.pdf)
4. *Discriminations des étrangers et des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail de la Région de Bruxelles-Capitale* (2005) [http://www.orbem.be/Observatoire/pdf/Discrimination\\_ethnique.pdf](http://www.orbem.be/Observatoire/pdf/Discrimination_ethnique.pdf)

### Canada

5. Lahey Kathleen, *L'effet de la reconnaissance des unions sur les lesbiennes au Canada: encore distinctes et presque «équivalentes»*. Rapport préparé pour Condition féminine Canada (2001) [http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/pubspr/0662659406/200109\\_0662659406\\_fr.pdf](http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/pubspr/0662659406/200109_0662659406_fr.pdf)
6. Commission ontarienne des droits de la personne, *Les droits de la personne et les services de transport en commun en Ontario* (Rapport de consultation) (mars 2002). <http://www.ohrc.on.ca/french/consultations/transit-consultation-report.pdf>.
7. Irèna Demczuk, Michèle Caron, Ruth Rose et Lyne Bouchard, *La reconnaissance des couples de lesbiennes: un droit sans équivoque*. Condition féminine Canada (janvier 2002). En complément d'autres rapports. [http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/pubspr/0662312813/200201\\_0662312813\\_e.pdf](http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/pubspr/0662312813/200201_0662312813_e.pdf)

### République tchèque

8. *Zpráva o možnostech opatření k odstranění diskriminace* [Rapport concernant les mesures de lutte contre la discrimination] <http://wtd.vlada.cz/vrk/vrk.htm>

## France

9. Cour des Comptes, *La vie avec un handicap* (2003) <http://www.ccomptes.fr/cour-des-comptes/publications/rapports/vie-handicap/vie-handicap.pdf>
10. Conseil Général des Ponts et Chaussées, *Audit sur le développement de l'emploi et l'insertion des travailleurs handicapés au sein du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer* (2005)  
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000266/index.shtml>

## Allemagne

11. *Beschäftigtenschutzgesetz in der Praxis* [La loi sur la protection des salariés en pratique] (2002)  
<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-nlagen/beschaefigtenschutzgesetz.property=pdf,bereich=rwb=true.pdf>
12. *Auswirkungen des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) und zur Änderung anderer Gesetze auf die Bereiche Bau und Verkehr* [Analyse d'impact de la loi relative à l'égalité de traitement des personnes handicapées sur la construction et le transport] (2004)  
<http://www.institut-bgm.de/mime/42163D1123083136.pdf>
13. *Bericht über die Umsetzung des Landesgesetzes zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen für Menschen mit Behinderungen gemäß § 13 des Landesgesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen (LGGBehM)* [Rapport sur la mise en œuvre de la loi du Land de Rhénanie-Palatinat instaurant l'égalité de traitement des personnes handicapées] (2004) <http://www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/3739-14.pdf>

## Hongrie

14. *Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepciója* [Cadre conceptuel pour la loi sur l'égalité de traitement et l'égalité des chances] (2 décembre 2002) Version imprimée

## Pays-Bas

15. Commission pour l'égalité de traitement, *Het verschil gemaakt: Evaluatie AWGB en werkzaamheden CGB* (1999-2004) [La différence faite, Évaluation de la loi sur l'égalité de traitement et des activités de la Commission pour l'égalité de traitement] (2005) / version imprimée
16. *Effectstudie toepassing Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte in primair en voortgezet onderwijs* [Étude d'impact de la loi d'application relative à l'égalité de traitement pour cause de maladie chronique dans l'enseignement primaire et secondaire] Octobre 2003  
<http://www.smetshover.nl/Bestanden/Update%20effectstudie%20WGB%20h-cz%20aug%202005.pdf>

## Portugal

17. Comissão para a igualdade e para os direitos das mulheres (2003) *A igualdade de género em Portugal* (Lisbonne [Commission pour l'égalité et les droits des femmes (2003) *L'égalité entre les hommes et les femmes au Portugal*])
18. Comissão para a igualdade e para os direitos das mulheres (2005) *Impacto em função do género: Avaliação de medidas de política* (Lisbon) [Commission pour l'égalité et les droits des femmes (2005) *L'impact selon le sexe: Évaluation des mesures politiques*]

## Suède

19. P. Lappalainen, Enquête gouvernementale sur la discrimination structurelle fondée sur l'origine ethnique et la religion, *Summary – The blue and yellow glass house: structural discrimination in Sweden* (SOU 2005) [Résumé en anglais - La maison de verre bleue et jaune: la discrimination structurelle en Suède]  
[http://www.toronto.ca/metropolis/metropolistoronto2005/pdf/ENGLISH\\_SUMMARY\\_and\\_BW\\_pict.pdf](http://www.toronto.ca/metropolis/metropolistoronto2005/pdf/ENGLISH_SUMMARY_and_BW_pict.pdf)

## Royaume-Uni

20. *Draft Disability Discrimination (NI) Order* – Consultation Document [Projet de décret relatif à la discrimination fondée sur l'handicap (Irlande du Nord) – Document de consultation]  
<http://www.ofmdfmi.gov.uk/disability-main-consultation.pdf>
21. DTI, *Partial Regulatory Impact Assessment Age Discrimination* [Ministère du Commerce et de l'Industrie, Analyse partielle de l'impact de la réglementation en matière de discrimination fondée sur l'âge] (2004) <http://www.dti.gov.uk/files/file13160.pdf>

## États- Unis

22. An evaluation of the Departments of Education, Health & Human Services, and the Equal Employment Opportunity Commission, *Ten years check-up have federal Agencies responded to the Civil Rights Recommendations* [Une évaluation du ministère de l'Éducation, du ministère de la Santé et des services sociaux, et de la Commission pour l'égalité des chances en matière d'emploi, *Bilan sur dix ans: les agences fédérales ont-elles donné suite aux recommandations en matière de droits civils?*] Volume IV (2004)  
<http://www.usccr.gov/pubs/10yr04/10yr04.pdf>

## **Appendice 2: Méthodes et indicateurs**

L'étude s'articule autour d'une série d'analyses d'impact à la fois prospectives et rétrospectives, et de cartographies descriptives des profils sociodémographiques actuellement observés par rapport aux différents motifs de discrimination visés par le projet.

Certains de ces travaux (telles les études portugaises concernant la dimension de genre, par exemple) sont purement descriptifs et dressent le portrait de la situation en vigueur à l'aide d'indicateurs sociodémographiques, alors que d'autres (étude du DTI concernant la discrimination fondée sur l'âge au Royaume-Uni, par exemple) procèdent à une analyse beaucoup plus poussée de l'impact probable d'une législation particulière.

Les sources données varient selon les études et comprennent notamment:

1. des enquêtes sur le revenu et les dépenses des ménages (salaires, revenus, habitudes de consommation et indicateurs sociodémographiques types);
2. des enquêtes auprès de prestataires de services, d'employeurs, de groupes concernés et du grand public concernant les coûts perçus de l'application de la législation anti-discrimination, la situation en vigueur en matière d'accès aux biens et aux services, les expériences vécues d'hostilité à l'égard du handicap, et le recours aux procédures de plainte;
3. des entretiens avec des parties prenantes et des groupes de discussion restreints;
4. les plaintes déposées;
5. la participation sociale des personnes handicapées;
6. les taux désagrégés en matière de niveau d'instruction;
7. les données fiscales et autres données relatives à des transferts, ventilées par motif de discrimination;
8. la jurisprudence, la législation et la procédure;
9. les statistiques relatives aux enregistrements d'unions entre personnes du même sexe, à un moment précis et au fil du temps.

### **Démonstration de l'existence d'une discrimination**

Étant donné que la discrimination peut être un acte commis intentionnellement ou non par des institutions, des particuliers ou des groupes, en apprécier la présence est une démarche qui s'accompagne de plusieurs défis importants sur le plan méthodologique. En l'absence de données factuelles concernant les actes de discrimination, ces derniers sont établis de façon indirecte à l'aide de méthodes statistiques. On parle dès lors fréquemment d'une «mesure substitutive» de la discrimination.

L'étude australienne consacrée au handicap recourt à une analyse en deux étapes pour déterminer l'existence de discrimination envers les handicapés sur le marché du travail. Le premier stade est un modèle de sélection Heckmann qui détermine les raisons probables pour lesquelles les individus choisissent au départ de participer au marché du travail. Ce modèle procède à une régression logistique concernant la probabilité pour un individu quelconque d'entrer sur ce marché.

La seconde étape est une analyse de régression avec décomposition en vecteurs qui examine la variance expliquée et inexpliquée au niveau des écarts salariaux entre travailleurs handicapés et



travailleurs non handicapés. L'analyse prend également en compte les facteurs sociodémographiques susceptibles de contribuer aux écarts salariaux, mais si les différences restent statistiquement importantes, elle suppose l'existence de discrimination sous une forme ou une autre.

L'analyse réalisée dans le cadre de l'étude montre que 20 à 44% de l'écart salarial entre les femmes handicapées et non handicapées s'expliquent par d'autres facteurs, tandis que l'écart inexpliqué s'établit entre 27 et 49% dans le cas des hommes. Ce type d'analyse souffre du biais de la valeur omise (en d'autres termes, elle omet de nombreux facteurs susceptibles de sous-tendre les écarts salariaux) et ses résultats doivent donc être considérés comme indicatifs.

L'analyse britannique d'impact de la réglementation en matière de discrimination fondée sur l'âge a pris pour mesure les personnes de plus de 49 ans ne recherchant pas d'emploi parce qu'elles sont convaincues qu'il n'y a pas de travail pour eux. Cette mesure se fonde, de toute évidence, sur une perception de la situation sur le marché du travail, et non sur de réelles pratiques discriminatoires – mais elle n'en constitue pas moins une variable clé dans la projection de l'impact probable de la discrimination fondée sur l'âge au Royaume-Uni.

Des méthodes moins complexes font appel à l'analyse de données descriptives pour l'examen des différences au niveau de toute une série d'indicateurs sociodémographiques ventilés selon les motifs de discrimination. Ce type d'analyse ne mesure pas la discrimination en tant que telle, mais révèle les différences en termes d'accès aux biens et aux services, de traitement de la part de prestataires de services, et de performances dans divers secteurs de la vie en société. Comme dans l'étude australienne, un nombre indéterminé de variables peuvent expliquer ces différences en matière d'accès, de traitement et de performance, ce qui confère, au mieux, un caractère indicatif aux arguments fondés sur la discrimination. L'étude australienne, qui est pourtant l'une des analyses les plus exhaustives et les plus robustes, reconnaît elle-même le caractère indicatif de ses résultats.

### **Évaluation de l'impact**

Conjuguant plusieurs sources de données, les analyses d'impact retenues dans le cadre du projet se différencient par leur focalisation sur

la situation actuelle en matière de discrimination, l'impact actuel et l'impact probable de la législation anti-discrimination ou les groupes respectivement concernés par les différents motifs de discrimination. La diversité au niveau des méthodes d'évaluation, de l'utilisation des données et de la fiabilité des résultats est liée à cette différenciation. Aucune méthode d'évaluation ne prévaut donc pour l'ensemble des études, ce qui s'explique partiellement par cette diversité en termes de finalité, et partiellement par le caractère encore embryonnaire de l'analyse d'impact dans le domaine d'action spécifique de la lutte contre la discrimination.

Les études sélectionnées ne contiennent, tout compte fait, qu'une analyse statistique systématique très limitée susceptible de servir de base à une évaluation d'impact. Il n'existe pas de modèles d'intervention propres aux études d'impact dans d'autres domaines, et les éléments permettant la comparaison entre les profils et tendances «avant» et «après» restent rares. Les différentes sources de données servent plutôt à esquisser de manière davantage qualitative les grandes lignes de la discrimination fondée sur l'ensemble des motifs. Il convient toutefois de

signaler quelques exceptions notoires, qui cherchent à utiliser l'analyse quantitative de deuxième ordre pour mieux saisir la nature de la discrimination et pour estimer l'impact probable d'une législation destinée à lutter contre le phénomène.

L'analyse britannique d'impact de la réglementation prend pour hypothèse de départ que la discrimination nuit à une adéquation égalitaire sur le marché du travail, et abaisse ainsi la production nationale. Les données de l'étude comprennent la proportion de salariés de différentes tranches d'âge dans différents secteurs industriels, le coût de la mise en oeuvre, les coûts et avantages nets en termes d'options de retraite, et les coûts et avantages en matière de licenciement abusif. Ces estimations se basent sur l'analyse de variables susceptibles d'affecter la demande et l'offre de travailleurs plus âgés et plus jeunes.

Les variables qui affectent la demande de travailleurs plus âgés sont les avantages salariaux associés aux plus de 49 ans, les qualifications des plus de 49 ans, la capacité de l'économie et la composition de l'activité industrielle. Les variables qui affectent l'offre de travailleurs plus âgés sont les avantages salariaux des plus de 49 ans, la santé des plus de 49 ans, les avantages accessibles aux plus de 49 ans, et l'existence de modalités de travail flexibles. Des variables analogues ont été utilisées pour opérationnaliser l'offre et la demande de jeunes travailleurs, y compris les avantages salariaux, la capacité de l'économie, la composition de l'activité industrielle, les qualifications, le nombre de personnes à charge, les programmes nationaux de formation, et l'existence de modalités de travail flexibles.

Ces variables sont appliquées à une série d'analyse de régression pour déterminer la hausse relative de la demande de travailleurs plus âgés et plus jeunes en fonction de l'évolution des profils de discrimination. L'analyse doit être envisagée en tenant compte du fait que le lien de causalité pourrait, en réalité, aller en sens inverse.

## Annex 1: Countries and Reports Analysis

Introduction .....	52
<i>Australia</i> .....	53
Study nr. 1: Review of the Disability Discrimination Act 1992, Report, no. 30 .....	53
<i>Australia</i> .....	57
Study nr. 2: Provisions of the Age Discrimination Bill 2003 .....	57
<i>Belgium</i> .....	59
Study nr. 3 : L'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique administrative fédérale.....	59
<i>Belgium</i> .....	61
Study nr. 4: Discrimination des étrangers et des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail de la Région de Bruxelles-Capitale 2005 .....	61
<i>Canada</i> .....	63
Study nr. 5: The Impact of Relationship Recognition on Lesbian Women in Canada: Still Separate and Only Somewhat "Equivalent" .	63
<i>Canada</i> .....	65
Study nr. 6: Human Rights and Public Transit Services .....	65
<i>Canada</i> .....	68
Study nr. 7: Recognition of Lesbian Couples: An Inalienable Right.....	68
<i>Czech Republic</i> .....	70
Study nr. 8: Zpráva o možnostech opatření k odstranění diskriminace.....	70
<i>France</i> .....	72
Study nr. 9: La vie avec un handicap .....	72
<i>France</i> .....	78
Study nr. 10: Audit sur le développement de l'emploi et l'insertion des travailleurs handicapés au sein du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.....	78
<i>Germany</i> .....	79
Study nr. 11: Beschäftigungsschutzgesetz in der Praxis .....	79
<i>Germany</i> .....	81
Study nr. 12: Auswirkungen des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) und zur Änderung anderer Gesetze auf die Bereiche Bau und Verkehr .....	81
<i>Germany</i> .....	83
Study nr. 13: Bericht über die Umsetzung des Landesgesetzes zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen für Menschen mit Behinderungen .....	83
<i>Hungary</i> .....	85
Study nr. 14: Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepciója .....	85
<i>The Netherlands</i> .....	87
Study nr. 15: Het verschil gemaakt: Evaluatie AWGB en werkzaamheden .....	87

<b><i>The Netherlands</i></b> .....	<b>89</b>
<b>Study nr. 16: Effectstudie toepassing Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte in primair en voortgezet onderwijs</b> .....	<b>89</b>
<b><i>Portugal</i></b> .....	<b>91</b>
<b>Study nr. 17: Comissão para a igualdade e para os direitos das mulheres (2003) A igualdade de género em Portugal</b> .....	<b>91</b>
<b>(Lisbon)Commission for Equality and Women’s Rights (2003) Gender Equality in Portugal)</b> .....	<b>91</b>
<b><i>Portugal</i></b> .....	<b>93</b>
<b>Study nr.18: Comissão para a igualdade e para os direitos das mulheres (2005) Impacto em função do género: Avaliação de medidas de política</b> .....	<b>93</b>
<b><i>Sweden</i></b> .....	<b>95</b>
<b>Study nr. 19: Summary – The blue and yellow glass house: structural discrimination in Sweden</b> .....	<b>95</b>
<b><i>United Kingdom – Northern Ireland</i></b> .....	<b>97</b>
<b>Study nr. 20: Draft Disability Discrimination (NI) Order</b> .....	<b>97</b>
<b><i>United Kingdom</i></b> .....	<b>102</b>
<b>Study nr. 21: DTI, Partial Regulatory Impact Assessment Age Discrimination</b> .....	<b>102</b>
<b>2004</b> .....	<b>102</b>
<b><i>United States</i></b> .....	<b>105</b>
<b>Study nr. 22: Ten years check-up: Have federal Agencies responded to the Civil Rights Recommendations?</b> .....	<b>105</b>

## **Introduction**

The studies used as a basis for the Comparative Analysis Report are summarised in this Annex 1. The summary of the studies aims to provide information on the (possible) impact of anti-discrimination law in terms of macro impact, enforcement and compliance, cost and benefits, flaws and unintended consequences. Not all studies provide information on all these points or information at the same level of detail. The studies come closest to what can be called “regulatory impact assessments” (*see in the report point 1.2 Terminology of impact assessment*).

## **Australia**

### **Study nr. 1: Review of the Disability Discrimination Act 1992, Report, no. 30**

Productivity Commission (2004) Melbourne: Commonwealth of Australia

[www.pc.gov.au/inquiry/dda/finalreport/dda1.pdf](http://www.pc.gov.au/inquiry/dda/finalreport/dda1.pdf) (Vol 1) and [www.pc.gov.au/inquiry/dda/finalreport/dda2.pdf](http://www.pc.gov.au/inquiry/dda/finalreport/dda2.pdf) (Vol 2)

This is a report produced by the Australian Productivity Commission assessing the economic and social impact of the Disability Discrimination Act 1992. The Productivity Commission is particularly concerned with the effect of the legislation on competition, but the report covers a wide range of economic and social impact.

#### **Categories of impact**

#### **Grounds for Discrimination: DISABILITY**

#### **Methods and preliminary comments**

The study was carried out by means of a range of different statistical analyses, analysis of complaints data, and the consultation of stakeholder organisations and individuals.

It is noted that there are significant methodological issues surrounding cost benefit calculations, as it is difficult to estimate the number of people benefiting from improvements and the extent of the benefit, and there is no clear data. Therefore the cost-benefit analysis is more in the nature of a prospective analysis, in that it is not based on current data. The problem is compounded by the fact that it is not yet clear the extent to which discrimination has been eliminated.

#### **Macro impact**

The report is produced by the Australian Productivity Commission to assess the economic and social impact of the Disability Discrimination Act. The major focus of the agency is to consider whether the legislation affects competition, and, if so, if that effect is justifiable in cost-benefit terms.

It should be noted that this is Federal legislation, and that State legislation also exists, and there are differences between different States in terms of actions and funding. This makes it difficult to disentangle the impact of this particular legislation.

Complaints have fallen from just over 1200 in 1994-1995 to around 500 in 2002-2003. Over half of the complaints were received in the area of employment. The report considers the following fields:

- Employment – the legislation appears relatively ineffective. Employment consistently attracts the largest number of complaints, largely relating to unlawful termination of contracts. It is felt that discrimination at hiring stage is more easily concealed through reference to job conditions. People with disabilities made up a smaller proportion of the workforce in 1998 than they did in 1992. However, given that the objective of the legislation is to achieve an equality of opportunity rather than an equality of outcome, it is argued that this is inevitable given the nature of some impairment. People with disabilities are also paid on average 6% per hour (for men) and 7% per hour (for women) less than people without disabilities; however, econometrics analysis suggests that this in the main is not attributable to discrimination – although issues like lower levels of education continue to play a role. The conclusion is that non-discrimination provisions in employment are not effective in improving labour market participation for people with disabilities.
- Access to buildings – of limited effect, due to inconsistencies with building standards. Building codes have now been amended with regards to new buildings although that was delayed. Little attention appears to have been paid to accessibility within existing buildings.

#### **Enforcement and compliance**

- Transport – reasonably effective in the cities; less so in rural areas. Disability standards for public transport were introduced in 2002. Prior to that, 1998 statistics suggest that 87% of people with disabilities are capable of using at least some public transport, although only 47% actually did so. Issues are reported with accessible taxis – discrimination or lack of sensitivity coming from the operators. It is difficult to enforce industry standards against taxi operators, who operate independently rather than as employees.
- Service provision generally – reasonably effective, particularly in banking, telecommunications and access to information. However, a number of interviewees observed that the DDA was only one factor in this improvement; increased funding being also important.
- Education – reasonably effective in tertiary education; less so elsewhere. There has been a significant growth in the number of school pupils within mainstream schools identified as having a disability, either because of greater awareness leading to early diagnosis, or because of wider definitions of disability. There is also an increase of students in tertiary education, particularly in more vocational fields. However, students with disabilities are less likely to complete their studies. There is a very limited amount of data concerning educational attainment; the suggestion on the basis of data available is that attainment has improved but students with disabilities still perform less well than students without disabilities. The arguments made suggest that funding, rather than discrimination, remains the major barrier. There are no clear overall conclusions about the impact of the legislation in this field.
- Public service employment – ineffective. There is evidence that the Australian public service is not yet discrimination-free.

It also considers the following points:

- The legislation is more effective for people with mobility, sight or hearing impairments than for people with mental illness, cognitive problems or other types of invisible disability. It is also more effective for those who are most able to claim their entitlements assertively, through the individualised complaints process. Those who are reliant on others, particularly those with mental illness or learning disabilities, find it more difficult, particularly if they live in an institution. This may have to do with the “equal opportunities” focus of the legislation, as many people cannot take advantage of the opportunities made available. Anti-discrimination legislation helps most those whose disability is least relevant to the circumstances.
- The legislation is less effective for people with multiple disadvantages, notably Indigenous people, non-English speakers, people from rural and remote regions, often due to racism, language barriers, the remoteness of their location and socio-economic background.

**Benefits to people with disabilities:**

Two separate studies are cited here to give the financial calculations. Employment opportunities give rise to higher incomes – the value of income forgone in Australia as a result of a physical environment inaccessible to wheelchair users is \$300 million p.a. – not accounting for other types of disability or other types of discrimination.

**Costs and benefits**

- Greater choice in consumption decisions and service providers: overall cost of inaccessibility of goods and services to wheelchair users: \$480 million p.a.
- Intangible benefits: a sense of worth and value and higher self esteem.
- Improvement in educational standards leads to indirect benefits in terms of labour market access and economic advantage.

**Benefits to people without disabilities:**

- More flexible working patterns.
- Transport and buildings accessibility helps parents of young children and the elderly;
- Carers of those with disabilities find themselves more independent and more able to enter the labour market and make independent consumption decisions;
- Inclusive education benefits the culture of a school

**Benefits for complying organisations**

- Availability of a wider range of skills on the labour market
- Some suggestion of greater commitment from people with disabilities;
- There were some suggestions that service providers gained commercial advantage through complying with standards; however, there is a lack of evidence, and complaints are still made and upheld against service providers. This could mean that there is no obvious commercial advantage, or it could mean that service providers remain unaware of the benefits.

**Benefits for the economy**

- The DDA could improve quantity of labour, thus improving national income and output: increased wages would provide a greater incentive, and non-discrimination would also have an impact. However, such factors could equally have a displacement effect, not increasing employment levels overall. This is thought to be unlikely, however, due to issues surrounding labour market flexibility.
- There could be improved labour market efficiency due to employees with invisible disabilities being more able to declare their conditions and allocated to appropriate jobs.
- On the demand side, increased employment among people with disabilities reduces the amount of welfare payments and tax benefits which need to be paid for.
- There may be some benefit in increased income, and therefore consumer power, for people with disabilities – but this may be partly offset by loss of welfare and tax benefits.

More generally, it is suggested, but not proven, that the DDA may contribute to improved social capital within Australia. However, it may lead to eroded social capital in some cases, notably when voluntary organisations or small businesses can no longer operate due to the cost of complying with the DDA. The Commission considers that the improvements outweigh the costs.

**Costs of applying the DDA.**

Fall on the Human Rights and Equal Opportunities Commission (funded through taxation) and on legal costs borne by people with disabilities and advocacy groups.

**Costs of complying with the DDA**

Depends on the nature of the organisation and their commitment to the goals of the DDA. Adjustment costs relating to the physical environment are likely to be most serious. In most cases, it is felt that costs are not serious, but in some cases can be very high. An important issue is unpredictability, in that some organisations, particularly employers, may not have to undergo



any costs until they employ someone with a disability, or until they are faced with a complaint. Compliance costs are more predictable in the case of standards-based enforcement, as opposed to complaints-based enforcement. However, standards based enforcement may be more expensive, if it requires accelerated compliance, or if it requires adjustments which are ultimately unnecessary.

### **Effect on competition**

In principle, the legislation applies equally to all economic actors. However, the cost burden will vary, due to differences in commitment to the goals of the DDA, and to variability of detection and litigation. Small businesses may be less able to absorb the costs. However, such businesses are more likely to be able to benefit from the unjustifiable hardship defence. It is unlikely that the variable costs will be sufficient to affect competition within a whole sector.

Standards-based compliance may have an anti-competitive effect if different industries in competition with each other are subject to different standards, or where there is competition from imports which do not have to comply with standards. However, to date disability standards have been relatively neutral in competition terms.

Overall, the Commission takes the view that there is a net community benefit in the DDA. However, that benefit could be reduced if standards are not properly defined and safeguards provided.

### **Flaws in the law**

None identified.

### **Unintended consequences**

Unexpected costs:

There are a range of examples of unexpected costs listed:

E.g. accessible buses carry less capacity and therefore operating costs per customer increase.

In employment, compliance costs may lead to reductions in overall employment levels.

In education, compliance could give rise to disruption and thus underperformance by some pupils.

## **Australia**

### **Study nr. 2: Provisions of the Age Discrimination Bill 2003**

Legal and Constitutional Legislation Committee (2003). The Senate

[http://www.aph.gov.au/Senate/committee/legcon\\_ctte/completed\\_inquiries/2002-04/age03/report/report.pdf](http://www.aph.gov.au/Senate/committee/legcon_ctte/completed_inquiries/2002-04/age03/report/report.pdf)

This is a parliamentary report. Parts of it have some characteristics of a prospective legal impact assessment. However, the fact that it was conducted over a very short period of time, and the fact that there is little methodological information given, means that its scope is limited. In addition, it reports often on competing submissions from interest groups without always coming to any scientific conclusion about which submission has the most force. The issues raised in the grid are those where the Committee recommended a change to the Bill, and therefore justify their position most clearly. Issues where competing interest group submissions claim different sorts of impact have not been included, since those claims are not scientifically evaluated. The study is at its strongest when it focuses on the wording of the legislation.

#### **Categories of impact**

#### **Grounds for Discrimination: AGE**

##### **Methods and preliminary comments**

The study is extremely limited in its scope. The lack of methodological information or even evidence of scientific method (typical of a Parliamentary report) means that the information to be gleaned is limited.

##### **Macro impact**

This is a study carried out by the Legal and Constitutional Affairs Legislation Committee of the Australian Federal Parliament. It is a study of the provisions of the Age Discrimination Bill, and was carried out prior to the full Parliamentary debates. The inquiry was carried out through the examination of submissions made by interested parties. While the legislation covers a wide range of grounds, the main focus of the study is employment. It was carried out within a limited timeframe of one month.

It should be noted that, for constitutional reasons, the impact of the legislation was likely to be limited. There already existed age discrimination legislation at State level, and the main reason for passing a Federal Act was to ensure that certain provisions in Federal legislation could be overridden.

A potential barrier to the enforcement of the principle of non-discrimination on grounds of age was argued to be the 'dominant reason' test: that, where there is more than one reason for the disadvantage, discrimination on grounds of age is only found to exist if age is the dominant reason for the disadvantage. The Committee felt that the term was not sufficiently clarified and had not been properly consulted on. It also pointed out that the test had been removed from the Racial Discrimination Act because it was impractical. The test would make it less likely for actions to succeed and, given that it is not paralleled in legislation surrounding the other grounds, might mean that age discrimination is taken less seriously.

##### **Enforcement and compliance**

Another barrier is the prohibition of indirect discrimination, given that such discrimination could be interpreted as including performance based criteria. Under the legislation, the discriminator may justify indirect discrimination as reasonable in all the circumstances. The Committee found that there was great uncertainty as to what was covered by the justification, and recommended that the legislation ought to specify which factors can be taken into consideration to establish what is reasonable in all the circumstances.

The Committee raised the problem of the lack of uniformity between Federal and State law and recommended a move to remedy the situation.

The Committee noted that, to ensure full effectiveness, the term employment needed to be defined in such a way as to include

casual work. However, it supported an exemption for unpaid workers.

Issues were raised concerning the powers and function of the Human Rights and Equal Opportunities Commission. This body has the power to inquire into and conciliate complaints of discrimination, and to have input into policy development. It has no direct enforcement powers and no power to undertake systematic investigation. The Committee recommended that more funding and resources need to go to HREOC in order to take on extra responsibilities regarding age discrimination. Representations were received regarding the focus of HREOC on individual complaint at the expense of systematic investigations. However, no recommendation was made as insufficient evidence was available.

**Costs and  
benefits**

Not covered

**Flaws in the  
law**

Not covered.

**Unintended  
consequences**

Not covered.

## Belgium

### Study nr. 3 : L'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique administrative fédérale

Etude réalisée par le département de Psychologie de la Faculté Universitaire Notre Dame de la Paix (Namur) et Hoger Instituut voor Arbeid (Leuven) pour le compte du SPF Personel & Organisation, (2004)

[http://www.fundp.ac.be/psycho/docs/emploi\\_ph\\_spf\\_1.pdf](http://www.fundp.ac.be/psycho/docs/emploi_ph_spf_1.pdf)

[http://www.fundp.ac.be/psycho/docs/emploi\\_ph\\_spf\\_2.pdf](http://www.fundp.ac.be/psycho/docs/emploi_ph_spf_2.pdf)

[http://www.fundp.ac.be/psycho/docs/emploi\\_ph\\_spf\\_3.pdf](http://www.fundp.ac.be/psycho/docs/emploi_ph_spf_3.pdf)

The federal law of 25 February 2003 combating discrimination (hereafter the 2003 law) amends the Act of 15 February 1993 setting up the Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism. The Study aims to analyse the impact of the amended law on recruitment and on the integration of disabled people in the federal administration. The study starts with a description of the system of public administration recruitment of disabled people in a number of other countries (Canada, UK, the Netherlands and France) and of the federate states of Belgium (The Walloon Region (*Région wallonne*), the Flemish Region (*Vlaams Gewest*), and the Region of Brussels (*Région de Bruxelles-capitale*)).

#### Categories of impact

#### Grounds for Discrimination: DISABILITY

This is a retrospective study.

#### Methods and preliminary comments

The methodology includes: (1) an analysis of previous studies,<sup>28</sup> (2) interviews with disabled people, association of disabled persons and management and (3) analysis of responses to questionnaires. The study does not really explore the legal reason for the low level of compliance. It only just touches on the institutional and possibly the psychological reasons for non compliance.

#### Macro impact

- The aim of the study is to analyse the impact of the 2003 law on the level of recruitment and on the integration of disabled people in the federal administration.
- The 2003 law requires that the federal administration should employ a minimum of 2% of disabled employees (that is the equivalent of 1,200 persons). At the time of the study, the number of disabled employees is of 454 or 0.6%. The number of disabled persons recruited is decreasing every year.

#### Enforcement and compliance

- The public administration is based on heavy, rigid and slow organisation (bureaucratic). It has therefore difficult for the administration to answer flexibly, innovatively or quickly. The public administration's characteristics in principle go against the specific needs required by disabled employees. Further the administrative system is complicated. There are also disparities on the interpretation of the law. Finally, the administration is subject to a lot of reforms making continuity and

<sup>28</sup> - Enquêtes périodiques de l'Institut de Santé Publique (ISP) en 1997 et en 2001.  
- Enquêtes réalisées par l'Institut Nationale des Statistiques (INS) en 1966 et 2002.  
- Les études d'Erik Samoy du service d'étude du VLAFO  
- Enquête EFT 2002  
- Enquête du magazine FEDRA

adaptation for disabled persons difficult. Paradoxically, a few success stories of good integration result from the specific actions of individual managers.

**Costs and benefits**

- The requirement of reasonable accommodation for disabled employees is either ignored or not known.
- Disabled persons should be the beneficiaries of the 2003 law. However, the administration has been ignoring or refusing to comply with the new legislation.
- The study provides strong evidence for the creation of efficient statistical and data collection systems which are at present mediocre if not lacking.
- There is a legal confusion with regard employment of disabled persons in the public administration. The legislation needs to be clarified and updated. The old legislation need to be repelled since it has not been so far.

**Flaws in the law**

**Unintended consequences**

- Not part of this particular study.

## **Belgium**

### **Study nr. 4: Discrimination des étrangers et des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail de la Région de Bruxelles-Capitale 2005**

[http://www.orbem.be/Observatoire/pdf/Discrimination\\_ethnique.pdf](http://www.orbem.be/Observatoire/pdf/Discrimination_ethnique.pdf)

The study is concerned with discrimination in the access to employment on the Brussels' employment market for foreigners and persons of foreign origin and particularly with regards persons from Africa, Northern Africa, Turkey, Middle East and Eastern Europe. It assesses the effectiveness of the existing soft law and industry self regulation.

#### **Categories of impact**

#### **Grounds for Discrimination: RACIAL DISCRIMINATION**

##### **Methods and preliminary comments**

The study is based on interviews of nationals, foreigners and persons of foreign origin.

The study is divided in four parts and four different methods used to produce the information contained in this study:

- (1) The statistical analysis of the study confirms previous studies in that there is an ethno-stratification of the employment market in the region of Brussels-Capital.
- (2) The empirical research shows that foreigners and persons of foreign origin, especially those originating from Africa, Northern Africa, Turkey, Middle East and Eastern Europe, are often faced with a high degree of discrimination.
- (3) The qualitative longitudinal study shows that foreigners and persons of foreign origin experience discrimination often on recruitment and during employment.
- (4) The last part of the study evaluates the public policies of the social partners and the operators of integration.

The last part of the study provides an analysis of the findings and conclusion.

##### **Methods and preliminary comments**

##### **Macro impact**

- The study analyses impact of the regional provisions on integration and the various actors of integration.
- Administrations are interpreting the concepts of "public authority" and "the general interest of the State" very broadly to refuse access to certain post by foreigners and persons of foreign origin.
- Although trade unions are aware of the situation, racial discrimination is not a point on their agenda. They rarely mobilise themselves collectively for this issue.
- Discrimination against foreigners or persons of foreign origin result is high cost:
  -

##### **Enforcement and compliance**

##### **Costs and benefits**

- (a) Process of de-qualification: job seekers accept jobs requiring lower qualification or employers refuse to provided equivalence of diplomas obtained abroad (outside the EU).
  - (b) Discrimination on persons with low qualification and education results in social and psychological problems. Thus, (1) there is a link between discrimination and the low rate of employment. (2) A number of costs are associated with the discrimination: social, medical, economic and financial (although the study does not quantify these costs).
- The stratification of employment is shown to be lasting. There is very little effect if the foreigner or person of foreign

origin accedes to the Belgian nationality. The term foreign person is related here to African, Northern African, Turkish, Middle Eastern and Eastern European exclusively. The level of education and qualification does not change the stratification of employment.

- Under use of people's productive ability.
- Democratic deficit
- The ethno-stratification of the employment market leads to a society of social casts where social mobility is not possible. This is highly detrimental to the free market and competition.

The impact assessment of policies must take place immediately after implementation of the policy AND later after the provisions have been applied for a while.

- The public service of placement has an increasing role of mediator between the foreigners or persons of foreign origin seeking jobs and employers. Its role has also evolved into one of control of implementation of social policies and employment procedures.

### **Flaws in the law**

### **Unintended consequences**

**Canada**

**Study nr. 5: The Impact of Relationship Recognition on Lesbian Women in Canada: Still Separate and Only Somewhat “Equivalent”.**

Lahey, Kathleen (September 2001). Report Prepared for Status of Women Canada.

[http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/pubspr/0662659406/200109\\_0662659406\\_e.pdf](http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/pubspr/0662659406/200109_0662659406_e.pdf)

This study concerns the impact of relationship recognition on lesbian women in Canada. It was carried out prior to the 2005 Civil Marriage Act, at a time when judgments of the Canadian Supreme Court and Provincial Courts had held that section 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms includes sexual orientation as a prohibited ground of discrimination and means that legislation which makes marriage a requirement for entitlement may be held to be in violation of the Charter if there is discrimination and disadvantage. In some provinces, legislation had thus been introduced or modified to recognise same-sex relationships, without allowing same-sex couples to marry.

**Categories of impact**

**Grounds for Discrimination: SEXUAL ORIENTATION**

The study was carried out by means of a legal analysis of legislation relating to conjugality in the various provinces, and a demographic study based on information about the income and other characteristics of gay and lesbian couples, and an analysis of the tax and social security implications.

**Methods and preliminary comments**

The study contains some discussion of the major methodological difficulty with a demographic analysis of this sort: the lack of public demographic data about same sex couples. The census does not ask questions about sexual orientation and therefore, while it is possible to identify households where two parties of the same sex are living, it is not possible to assess whether they are in a same sex relationship or merely ‘room-mates’. This lack of information makes it difficult to produce really reliable data, given that (a) the existence of a committed relationship will have an impact on financial organisation and (b) employment discrimination has the effect of lowering the incomes of lesbian and gay men.

**Macro impact**

The study sets out to consider whether this application of the equality principle contained within s 15 leads to full equality for lesbian couples, and what other impacts may exist. It concludes that there is a lack of legislative equality despite relationship recognition, and that there are in fact other consequences of relationship recognition which are negative for lesbian couples.

**Enforcement and compliance**

The study finds that, while in principle Section 15 requires equality before the law, in practice, what legislation was passed continued to discriminate, particularly between same sex couples and married couples. Marriage confers rights, particularly property rights, which are not held by unmarried cohabiting couples, and, while opposite sex couples have the option of marrying if they choose, same sex couples (at the time of the report) did not. Relationship recognition did not lead automatically to non-discrimination and the application of a general equality clause by itself did not give rise to legislative equality. The application of s 15 is therefore a formal equality exercise which may not in itself have much practical impact within the legislation.

**Costs and benefits**

A significant proportion of the study is focused on the financial impact of relationship recognition. As initial claims were bought in the context of social security claims, women in same sex partnerships gain financial benefit through having access to some social security benefits. However, because of the Canadian system of tax-transfer which, it is argued, is premised on a traditional nuclear family with one earning and one dependent partner, extra taxation burdens are placed



upon women in same sex partnerships. The loss experienced here is not made up for by the gains in social security claims. The statistics used in the study suggest:

- New costs of between \$130 million-\$155 million in 2000
- New gains of between \$10 million-\$15million in 2000
- A consequent net loss in 2000 of consumable income for lesbians and gay men of between \$89 million and \$149 million, depending on how it is calculated

The loss is significantly greater for female couples, due to the overall disparity between male and female salaries. Lesbian women are thus subject to double discrimination. The suggestion is that this is because the taxation system is based on opposite sex couples with a male breadwinner, and therefore discriminates on the grounds of both sexual orientation and gender.

However, gay men also suffer losses, partly due to employment discrimination which affects their earning power, and partly due to issues such as de facto financial responsibility for children of whom they are not recognised as parent and thus cannot claim benefit for. In general, low-income couples are most negatively affected.

As this is primarily a demographic analysis, other sorts of benefits are speculated upon. Non financial benefits to the individuals of recognition include the right to have ones partner recognised as next of kin, the right to make claims for child support or other forms of support in case of relationship breakdown. Non-financial costs include a perception that relationship recognition removes the autonomy of a couple to decide their own financial and other affairs.

Not covered.

It is probable that this financial disadvantage was unintended, and is a consequence of following through a formal equality approach without examining the bases of social organisation, such as taxation systems, to see whether they are likely to discriminate.

### **Flaws in the law**

### **Unintended consequences**

## Canada

### Study nr. 6: Human Rights and Public Transit Services

Consultation Report Ontario Human Rights Commission, (March 2002)

<http://www.ohrc.on.ca/english/consultations/transit-consultation-report.pdf>

The study is of accessible public transit within Ontario. The right to accessible public transit is contained within the Ontario Human Rights Code as a general principle, and the purpose of the study is to assess the extent to which this principle is achieved in practice. It considers the accessibility of conventional public transit services, and the existence and effectiveness of *paratransit* (services provided by transit authorities to people with disabilities who are unable to use conventional public transit).

#### Categories of impact

#### Grounds for Discrimination: DISABILITY.

#### Methods and preliminary comments

The study was carried out through the analysis of submissions made by interested stakeholder organisations; notably transit authorities and pressure groups for people with disabilities.

It considers:

- Availability of accessible transit and *paratransit*
- Its fitness for purpose
- Funding
- Distribution of rights and responsibilities.

#### Macro impact

While its focus is on people with disabilities, it is recognised throughout the study that older people who develop mobility difficulties are a particular sub-group to be considered, and that other groups of people, notably parents with young children, benefit from accessible transit.

Other than a general legislative provision, there are no enforceable standards for accessible transit. This is one factor in an overall problem which is one of variable provision throughout Ontario. Another factor, noted below, is that the significant costs inherent in providing accessible transit services are not borne by public subsidy. While some transit authorities are creatively exploring ways of raising the funds through public/private partnership, authorities with fewer financial resources find themselves in difficulties. The other solution is to raise funds through increased fares, which would have the effect of making public transit less attractive to users.

#### Enforcement and compliance

While the Ontario Human Rights Commission believes that provision of *paratransit* is part of the duty to accommodate contained within the Ontario Human Rights Code, provision is variable. Some authorities rely on contracts with the private sector (notably with taxi firms). This is identified as problematic, as private firms are unreliable and employees (i.e. taxi drivers) are not sensitive to the needs of people with disabilities and are reported as behaving in ways which are experienced as offensive. No training is required for these employees. It is suggested that some private sector firms are unwilling to take on board their legal duties. Equally, many public sector employees, such as bus drivers, are untrained and lack awareness as to

specific needs.

In some areas there is some reliance on voluntary organisations to provide *paratransit*.

Access to *paratransit* services is based on an assessment of need. There is some concern that this can be overly restrictive, particularly if they only take into consideration mobility problems, and not cognitive, psychological or other kinds of medical condition. One case was identified of a blind parent who would not require *paratransit* when travelling alone, but who was unable to use conventional transit with his young child in a buggy.

There are significant issues with regards to reciprocity across municipal boundaries, and cross-boundary travel.

Significant benefits of accessible transit are identified: access to education and employment for people with disabilities; tourism related benefits, benefits related to social and community inclusion. Economically, accessible transit makes a significant contribution by including a greater range of people in the labour market, and making tourism more accessible to visitors.

There are also efficiency benefits in integrating transit costs. It is estimated that \$1bn is spent in a year by the Ministries of Education, Community and Social Services, and Health and Long Term Care providing transport for patients where no accessible transit or *paratransit* is available.

Cost is discussed in the report, although few figures are given. The legislation requires transit authorities to accommodate up to the point of undue hardship. In cost terms, undue hardship means that the size and significance of the cost would change the essential nature or the viability of the service. This is a very high standard.

It is noted that public subsidy is low – around 25% of revenue, compared with a typical 60% of revenue in the US. Public subsidy comes from municipalities and is at risk at times of economic downturn. The rest of the transit authorities' revenue comes from fares, and thus, ultimately, cost is borne by the users of public transit. There is some increased investment at provincial and federal level, which is welcomed.

## **Costs and benefits**

- 90% of Ontario transit authorities have in place a procurement policy in favour of accessible stock (no indication is given as to whether such stock is more expensive than non-accessible). Given the long life span of buses this takes time and it is suggested that maximum accessibility may take at least fifteen years to achieve. The cost of a quicker solution would be prohibitive.
- Transit authorities are also required to bear the cost of making stations, routes, etc accessible. The cost can be significant. There is some attempt at public/private finance for some of this.

The Toronto Transit Commission estimates its cost to fulfil its duties according to its plan at around \$1bn

The locus of *paratransit* costs varies depending on who is providing it (see above). Its cost is higher and public subsidy per user is much higher. While most systems have similar fare structures to conventional transit, a few charges extra for *paratransit* services and the cost is thus also borne by the user. It should be noted that, as able-bodied people do not use *paratransit*, cost raised through fares is borne entirely by people with disabilities, rather than by society as a whole. Volunteer groups also bear some of the cost.

*Paratransit* is less economically efficient, as well as giving less flexibility and scope for full social integration, but it is suggested that some users would be reluctant to give up the convenience. In some cases, either because of the nature of the disability or the lack of public transit in a particular location, *paratransit* is the only solution.

The study identifies as problematic:

**Flaws in the law**

- Lack of provincial and federal funding
- Lack of integration between transit authorities and between municipalities.
- Overly narrow conditions of eligibility for *paratransit*.

**Unintended consequences**

Not discussed

**Canada**

**Study nr. 7: Recognition of Lesbian Couples: An Inalienable Right.**

Irène Demczuk, Michèle Caron, Ruth Rose and Lyne Bouchard (January 2002) Status of Women Canada

[http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/pubspr/0662312813/200201\\_0662312813\\_e.pdf](http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/pubspr/0662312813/200201_0662312813_e.pdf)

This study is best understood in conjunction with study no 5, in that it was carried out around the same time, focusing on the same issues (the impact of relationship recognition on lesbian women) but uses a different methodology. It concerns the impact of relationship recognition on lesbian women in Canada.

**Categories of impact**

**Grounds for Discrimination: SEXUAL ORIENTATION**

**Methods and preliminary comments**

The study was carried out through:

- An analysis of case law and legislation; and
- Focus groups held with members of lesbian community organisations.

It explores the extent to which formal equality approaches and an incrementalist strategy of achieving equality are effective in achieving equality and social justice for lesbian women. It considers the effectiveness of the legislation, and factors affecting enforcement.

**Macro impact**

In general, it finds that a formal equality approach and an incrementalist strategy are not effective in achieving genuine authority.

The study finds that an incrementalist approach is only of limited use in achieving genuine equality. Many of its findings are similar to those of CA2.

It recommends a general reform of the law surrounding conjugality outside of marriage, in order to ensure (a) that discrimination on the basis of sexual orientation is completely removed; and (b) that the law better reflects the independence of partners and moves away from the traditional model of a single breadwinner opposite sex relationship.

**Enforcement and compliance**

The focus group research suggested that financial disadvantages (identified below) were one factor leading interviewees to be less than positive about relationship recognition. In addition, relationship recognition can give rise to an obligation to declare the existence of a conjugal same sex relationship, which some participants were unwilling to do, due to the social and cultural environment in which they live. In consequence, the effect of equality in relationship recognition may be limited if it relies on a couple formally declaring the existence of their relationship. Therefore, in order for substantive equality to be achieved, attention needs to be given to social attitudes as well as to legislative provisions. This is a reason why one of the recommendations of the report is to give thought to a more flexible model of extra-marital conjugality, to give couples freedom of choice as to whether to declare or not. Another is actively to promote positive action to fight stigmatisation.

The study finds that declaring a same sex relationship involves significant financial costs, and only some benefits.

**Costs and benefits**

- Universal programmes (where there is no spousal condition in principle) – some impact due to the non-applicability of same sex relationships when residence is calculated;
- Assistance programmes – based on the concept of family income. There is no financial benefit to relationship recognition in assistance programmes, as same sex couples are often dual income earners. The existence of a second income is often sufficient to make the applicants ineligible or to reduce benefit. Thus, in situations where assistance programmes do not recognise same sex relationships, such couples gain financial advantage from the non-recognition of their conjugality and there is a disincentive to their declaring the existence or nature of their relationship. The only assistance programme where it is financially advantageous for lesbian couples to have their relationship recognised is the Spouses Allowance – intended originally for couples where the breadwinner had retired and the non-working spouse was not old enough to claim old age pension.
- Taxation – the study found that there is little tax benefit in declaring a relationship, as most tax transfer benefits accrue when one half of the couple has no, or little, income. This tends not to be the case for same sex couples, who are usually dual income. In addition, single parent tax payers lose benefits if their relationship with a second tax payer is recognised. Recognition gives same sex couples access to certain taxation benefits surrounding the transfer of property, usually after the death of one party. However, two tax restrictions relating to property become applicable: the prohibition on reporting more than one principal place of residence; and the requirement to declare income deriving from an asset given or loaned to a spouse.
- Relationship recognition is financially advantageous in the case of public insurance plans, supplementary health insurance plans and retirement pension plans.

In general, there is little overall impact in the case of a dual income couple where the partners have equal and reasonable incomes. Poor lesbian mothers have the most to lose, and high income childless gay men have the most to gain.

The study recommends an overall rethinking of the legal regime of extra marital conjugality, and a move towards universal programmes (based on the individual) rather than assistance programmes (based on family income).

The study identifies obvious flaws in the formal equality approach, notably:

**Flaws in the law**

- Formal equality does not achieve social change and stigmatisation remains
- Formal equality is ineffective when the basic structure of the system (here, the taxation and social security system) is premised on a heterosexual single income family model.

**Unintended consequences**

Not covered

## **Czech Republic**

### **Study nr. 8: Zpráva o možnostech opatření k odstranění diskriminace**

(July 2002) (Report on measures to combat discrimination)

<http://wtd.vlada.cz/vrk/vrk.htm>

This is a preliminary proposal prepared by the Chairman of the Legislative Council proposing anti-discrimination legislation in the Czech Republic (legislation which ultimately has failed to pass through Parliament). The first part of the paper is not relevant for this study, in that it enumerates the activities already conducted by the Czech authorities in the field of non-discrimination. The second part constitutes an analysis of the way in which the Czech Republic does not meet its obligations to protect victims of discrimination. It provides only limited information about how the real needs for protection against discrimination are linked to benefits and costs brought by equality legislation or outlining socio-economic outcomes. There is a lack of research and scientific data relating to socio-economic costs and benefits.

#### **Categories of impact**

#### **Grounds for Discrimination: ALL GROUNDS (NON-ENUMERATIVE)**

#### **Methods and preliminary comments**

No specific methodological information is given. The study consists of what types of legal solution would best protect against discrimination in the Czech Republic.

#### **Macro impact**

The study starts from the position that there is a lack of effective anti-discrimination legislation in the Czech Republic and argues that the passing of a general anti-discrimination law is necessary in order better to protect against discrimination (in accordance with the Constitution), as well as ensure compliance with international obligations.

The study proposes non-enumerative legislation, rather than separate legislation for each ground and each field of activity. This will give greater legal consistency and certainty, which will contribute to comprehensibility and thus improve compliance levels.

The study envisages permitting positive action measures in order to combat historical, cultural or social circumstances which have worked to the disadvantage of one group or to improve representation of all groups in certain fields of activity.

#### **Enforcement and compliance**

The study proposed the establishment of clear procedures by which victims of discrimination can seek redress and compensation, wherever possible built on existing judicial or administrative procedures.

- Civil procedures provide the protections of the judicial system, but can be lengthy and expensive, and often disadvantage weaker members of society, given the adversarial nature of the system. They can be problematic if the legal profession and judiciary are insufficiently trained and aware of discrimination issues.
- Investigative or administrative procedures place responsibility on an administrative body, where the voice of a weaker party is more likely to be heard. They are managed by specialists in discrimination issues. They involve no cost for the parties. However, existing legislation provides for no sanctions, and some judicial protections, such as access to evidence for the parties and public decision making, are not available.

- Mediation can provide an early and non-judgmental solution to a conflict. However, it cannot determine the rights of the parties and has little enforcement power.

The study proposes an administrative agency investigating discrimination complaints, together with civil jurisdiction to hear complaints, and a procedure of enforceable conciliation. It is argued that this will achieve the best results in terms of effective enforcement.

<b>Costs and benefits</b>	Not covered
<b>Flaws in the law</b>	Not covered
<b>Unintended consequences</b>	Not covered



## France

### Study nr. 9: La vie avec un handicap

Cour des Comptes, (2003) rapport public particulier

This study assesses the implementation and application of the Loi d'orientation en faveur des personnes handicapées n. 75-534 of 30 June 1975 (hereafter 1975 Law) – the 1975 Law provides for 4 principles: (1) the definition of a 'national obligation' to cover all ages of the disabled person and all types of disability; (2) the joint execution of this obligation between private actors (family, associations) and public actors (State, local authorities, social security); (3) this obligation should in principle be executed in the ordinary environment; (4) the coordinator role of the State.

#### Categories of impact

#### Grounds for Discrimination: DISABILITY

#### Methods and preliminary comments

This study is a typical Court des Comptes analysis and consequently will look at implementation issues. This study is the most recent of the Cour des Comptes investigation on disability discrimination law. It is a retrospective analysis of the law.

#### Macro impact

- This study assesses the impact of the 1975 Law particularly on persons with a mental disability at three level (1) education of disabled children and teenagers, (2) integration in the workplace of disabled adults and (3) the care of old aged disabled persons. It does not address directly the issue of discrimination but only the inter-related problem of compensation of disability.
- There is an obligation in the Law 1975 to educate disabled children in the ordinary schooling system. This study highlights the difficulty to integrate disabled children in ordinary schools. A number of reasons are provided: high number of children in the class; absence of disabled access in the buildings (no elevator, hallways too narrow, revolving doors, no adapted toilets, no access ramp); fear of not being able to do or to do wrongly (for instance for students equipped with artificial breathing); low level of knowledge of the disability; lack of pedagogical training; Absence of help (school nurse). The ratio between the number of children educated in ordinary schools and the total number of children educated in specialised schools is on average less than 1%. In 1999, the ministry for education and the ministry for employment adopted the 'Plan Handiscol' with 20 measures in order to help the integration of disabled in ordinary schools. Its mission was to double the number of disabled children in ordinary schools in three years. This Plan has had a very limited success. (p.101-103) A number important (between 5,000 and 14,000) of disabled children have never been provided education for. An inter-ministry group (social affairs and education) is going to work on the data of disabled children which have not been provided education for. (p.106-107)
- The objective of the Law 1975 is the **integrate disabled persons in the ordinary workplace**. In reality the unemployment rate for disabled persons is 26% while only 9% for the total French population. The implementing law n. 87-577 of 10 July 1987 in favour of disabled persons obliges employers of at least 20 employees to employ disabled workers in a minimum of 6% of their total number of employees. This can be done in a number of ways. The objective of 6% is almost never achieved (the reality is between 3 and 4.5%). While generally undertakings are reluctant to employ disabled persons, 85% of the undertakings that have employed disabled people are satisfied with their decision. (p. 114)

#### Enforcement and compliance

- The costs considered in this study are generally associated with effort made by the State to adapting the society for disabled persons.
- In 2000 the “**Social budget for disability**” provided by public authority is estimated to be 24.5M€. <sup>29</sup> In the budget of the public authorities is evaluated at a minimum of 26.2M€ and represents 1.7% of the PIB. <sup>30</sup>
- The definition of “disability” is variable and unclear; it results in difficulties to quantify the effort of the public finances. It is not possible yet to have an estimation of the number of disabled persons.
- This study provides a tentative comparison between the **costs of the provision of education** for disabled children in general and in specialised schools. Article 4 of the Law 1975 provides that disabled children should be educated in the ordinary education system or if not possible in a specialised education system. This law has never been implemented by secondary legislation only by administrative directive and it results that the legal provision is weak. Three types of education form co-exists: (1) the integration of the individual disabled child in the ordinary educative system depending on the national education Ministry; (2) the collective integration of disabled children in specialised classes depending on the national education Ministry and (3) education in medical environment depending on the Ministry of social affairs.

### Costs and benefits

In 2000, the average cost for a disabled child educated in ordinary schools was € 4,040 and in specialised classes it was € 7,790 (Reference from “L’Etat et l’école – 30 indicateurs sur le système éducatif français” October 2000). This evaluation does not however include the cost of any medical or social support, help in the school, pedagogical training and material and building of access. In 1999, the cost of a place in a medical environment was between € 50,137 and € 13,409 (Résultat synthétiques 1999, Ministère de l’emploi et de la solidarité (DGAS)).

The average cost for a disabled child in a specialised class is about twice the cost for an able child. For disabled children in medical environment the cost is three and an half more than for able children. However, the Cour des Comptes warns that the average cost as such does not provide a clear enough picture of the real costs. The Court’s advice is to organise some management indicator according to categories of schools. (p.107-108)

- 1999-2003 Plan to create 16,500 places (a mix of both work and care) for disabled adult is estimated to cost 205.8M€ for the health assurance and 94.94M€ for the State.
- The cost of employing a disabled person in an ordinary workplace seems to be a little cheaper by comparison to the cost of employing a disabled person in a protected workplace. However, if the comparison is made similar pathologies, the cost is quite close. (p. 125)
- The study provides strong evidence (Chapter 1) for the creation of efficient statistical and data collection systems which are at present mediocre if not lacking.
- The legislation has not taken into account the demography of disabled people. Life expectancy of (mentally) disabled people has tripled in 50 years. It is estimated that 150,000 disabled persons will reach the age of 60 in the next 10 years. The legislation does not cover the situation. The report highlight three problems:

### Flaws in the law

<sup>29</sup> This is divided as follow: 7.32M€ from the State; 7.47M€ from the Social Security; 2.29M€ from the local councils (departments); 7.32M€ from others. Source: Plan en faveur des personnes handicapées 2001-2003, presentation on 25 January 2000.

<sup>30</sup> See table page 50 and tables here under.

- (1) old disabled persons stay in accommodation and work made for young disabled persons
- (2) structure of protected work must be adapted to function with old aged disabled persons
- (3) the legal status of old aged disabled persons and the assumption of responsibility changes at the age of 60 – presently a disabled person who reaches the age of 60 must leave his/her specialised accommodation to return to his/her family or if not possible to be placed in an old people's home. However, most of the old people's homes are unable to provide the necessary care and equipment required for disabled persons.

It seems that the status and the assumption of financial responsibility should be continuous. The present legislation needs therefore to be changed.

- Article 1 of Law 1975 provides that the State, in the form of an inter-ministerial committee, must coordinate and organise the actions in this field. This committee has almost never met. A number of ministries (health and family, youth and education, equipment and transport etc) have implemented policies in favour of disabled people. This has been done without organisation and co-operation. It results that numerous administrations provide services for disabled people. Legislative competences regarding disability discrimination have been distributed according to administrative or legal criteria and not according to the need of disabled people. This means that for instance, while the health minister issues regulations providing rights to disabled people in the field of health, the education ministry issues regulations regarding accommodation. Each of these regulations might not be coordinated and to benefit from each of these regulations, a disabled person might have to apply to two different ministries. Despite the general administrative requirement to provide a "unique office" it is the contrary evolution which has happened in the field of disability. The consequences resulting from this **dispersion of responsibility** are serious for disabled people who need multiple services and must find them in different places with diverse procedures. (p.60)
- The study concludes that the legislative standard is poorly developed and weak. New legislation is needed.
- Absence of "disability studies" as an autonomous field of research. Research on disability results from multiple disciplines. There is no coordination. It is therefore difficult to evaluate the French researches in the field.

**Unintended  
consequences**

Dépenses de l'Etat liées au handicap en 2001

(en milliers d'euros)

Financement de l'AAH	4 097 067
Pensions d'invalidité et allocations spéciales des grands invalides	2 455 713
Centres d'aide par le travail	1 019 603
Garantie de ressources	883 791
Fonds spécial d'invalidité	242 749
Financement du régime de Sécurité sociale des pensionnés de guerre- invalides de guerre	196 727
Tutelle et curatelle d'Etat	116 208
Soins médicaux aux titulaires d'une pension d'invalidité	91 637
Ateliers protégés, centres de distribution du travail à domicile	30 131
Autres actions	86 984
<i>Sous total dépenses d'interventions publiques</i>	<i>9 220 610</i>
AES versée aux fonctionnaires	14 372
Autres aides, allocations et mesures d'insertion	27 360
Subventions de fonctionnement pour les établissements nationaux pour jeunes sourds et aveugles	11 967
Subventions de fonctionnement pour l'Institution nationale des invalides	6 831
<i>Sous total dépenses de personnel et de fonctionnement</i>	<i>60 530</i>
Subventions d'équipement pour les établissements pour enfants et adultes handicapés	4 258
Subventions d'équipement pour les établissements pour jeunes sourds et aveugles	1 877
<i>Sous total dépenses de subventions d'investissement</i>	<i>6 135</i>
<b>TOTAL</b>	<b>9 287 275</b>

*Coût des principaux avantages fiscaux accordés au titre du handicap, de l'invalidité ou de l'infirmité*

Désignation de la mesure	1999	2000	2001	2002
Impôt sur le revenu :				
1. Exonération de l'allocation aux adultes handicapés	116	123	128	134
2. Majoration de quotient familial pour invalidité du contribuable	289	335	320	330
3. Majoration du quotient familial pour personne invalide à charge	79	79	80	80
4. Réduction d'impôt pour frais d'hébergement en établissement de long séjour	36	40	37	50
TVA :				
Taux de 5,5 % pour certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour personnes handicapés	180	175	236	253
TOTAL	700	752	801	847

Ces chiffres peuvent être considérés comme sur, sous réserve de l'imprécision des critères distinguant le handicap de l'infirmité.

**Coût de certains dispositifs bénéficiant partiellement aux personnes handicapées**

(en millions d'euros)

Désignation de la mesure	1999	2000	2001	2002
Impôt sur le revenu :				
1. Abattement en faveur des personnes âgées de plus de 65 ans ou invalides quel que soit leur âge	350	320	255	235
2. Réduction d'impôt pour primes versées dans le cadre de contrats d'assurance-vie à primes périodiques, de contrats	274	244	210	200
3. Réduction d'impôt pour emploi d'un salarié à domicile	1 220	1 311	1 350	1 360
TOTAL	1 844	1 875	1 815	1 795

*Source : ministère de l'économie, des finances et de l'Industrie (DLF)*

## France

### Study nr. 10: Audit sur le developement de l'emploi et l'insertion des travailleurs handicaps au sein du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

Conseil Général des Ponts et Chaussées, (2005)

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000266/index.shtml>

Law n. 2005-100 of 11 February 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (OJ n. 36 of 12 February 2005 p. 2353) (hereafter the 2005 law) aim to combat discrimination on the grounds of disability in particular with regards employment.

#### Categories of impact

#### Grounds for Discrimination: DISABILITY

#### Methods and preliminary comments

The methodology is based on interviews of managers in the ministry, persons in charge of this question in the central administration, of three large public companies and three trade unions. This study is mostly qualitative. It is a retrospective analysis of the law.

#### Macro impact

- This study assesses the efficiency of the ministry of transport, equipment, tourism and sea in recruiting and integration of disable people within its ministry following the adoption of a new Law in 2005.
- It also aims to assess the cultural changes in the way disable people and their rights are being viewed (presently as an issue of solidarity).
- The study provides a list of recommendations in order to improve the recruitment and the integration of disable people. The main recommendation is that there should be real obligations with quotas and deadlines.

#### Enforcement and compliance

- The recruitment rules related to disable persons are exclusively implemented when individual persons take the initiative to actively and personally engage with the issue.
- Lack of personal in Human Resources of the Ministry.
- Lack of high level engagement within the Ministry. There is a gap between the will at the top of the ministry and the management of human resources in the every day life.

#### Costs and benefits

- There is not a cost-benefit analysis presented
- **Key groups of beneficiaries:** Disable people represent 5% of the ministry however the culture has not changed (prejudice).

#### Flaws in the law

- This study does not provide a quantitative assessment of the situation

#### Unintended consequences

- Not part of this particular study.

## Germany

### Study nr. 11: Beschäftigtenschutzgesetz in der Praxis

The Employees Protection Act in practice (2002)

<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-nlagen/beschaefigtenschutzgesetz,property=pdf,bereich=rwb=true.pdf>

This is a study of the legal impact of the provisions of the German Employment Protection Act 1994. This legislation places a duty on employers to protect their employees against sexual harassment. Employers are required to investigate and, where necessary, take measures against employees found to be guilty of sexual harassment. They are also required to take preventive measures, in the form of awareness-raising activities. They must provide that victims of sexual harassment can bring complaints without fear of victimisation. Victims have the right to take action against their employers in cases where this duty is breached.

#### Categories of impact

#### Grounds for Discrimination: GENDER (specifically, sexual harassment)

#### Methods and preliminary comments

The study was carried out through:

- An analysis of questionnaires distributed to Germany companies
- Legal analysis of court judgments
- Interviews with lawyers, judges, harassment advisors and victims of harassment.

The study does not aim to consider whether the legislation has had an impact in reducing the incidence of sexual harassment at work in Germany. Instead, it considers how the legislation is applied within firms and within the courts. Its focus is on the extent to which the cases become known and whether proceedings are instituted. It can therefore be characterised as a legal impact assessment, but does not venture beyond the legal sphere.

#### Macro impact

An overall finding is that the legislation is little known and therefore little enforced both within the employment context and within the courts.

The study finds that the enforcement of the legislation is very limited. There is a lack of knowledge and understanding of the legislation across the board, from employees and employers to lawyers and judges. The law tends to be applied very narrowly and its importance is undervalued. Gender roles and stereotypes continue to play an important part in how harassment is dealt with by the legal system.

#### Enforcement and compliance

An important problem is that there is a perception, both among employers and among lawyers, that the law is not really necessary. The problem of sexual harassment is devalued and lawyers claim that existing legal provisions are sufficient. Complaints officers and training are not often provided, despite the fact that they are required under the legislation.

The protection against victimisation is irrelevant, mainly because it is so unknown. The employers' duty to take action to prevent harassment is not respected.

As a result, claimants under the legislation are unlikely to succeed in their claims



**Costs and benefits**

Given that the evaluation of the legislation is that it has little impact, cost- benefit issues do not really arise, and the study does not purport to address those issues.

**Flaws in the law**

The study does not consider that there are flaws within the law itself. However, it notes that, without a wider acceptance of the necessity of the legislation and the importance of its goals, the effectiveness of the law can be limited.

**Unintended consequences**

Not covered.

**Germany**

**Study nr. 12: Auswirkungen des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) und zur Änderung anderer Gesetze auf die Bereiche Bau und Verkehr**

**Impact assessment of the Disability Equality Act on building and transport (November 2004)**

<http://www.institut-bgm.de/mime/42163D1123083136.pdf>

This is a study of the impact of the German Disability Equality Act 2002 on the built environment and on public transport. This legislation has as a basic goal that people with disabilities ought to be able to move without barriers in buildings and on public transport. It aims at a paradigm shift in terms of how people with disabilities fit into society.

**Categories of impact**

**Grounds for Discrimination: DISABILITY**

**Methods and preliminary comments**

The study is primarily an analysis of legal provisions and how they affect particular situations. Outside of the analysis of the legal provisions, it was carried out through interviews with stakeholders, including NGOs, equality bodies, professionals and companies

**Macro impact**

The study considers the immediate implications of the legislation, in terms of acceptance and application. However, because it was carried out relatively quickly after the legislation came into effect (within 18 months), it was unable to consider long term effects on accessibility or on the position of people with disabilities within society.

The study is positive about the legal and social impact of the legislation, in that action has been taken at many levels to given effect to the goals set out in the legislation. There is thus significant impact on the legal system, but the timing of the study means that the impact on society as a whole is not analysed.

A significant range of further legislation in specific fields has been passed in order to give effect to the goals set out in the BGG and to develop technical standards. Planning activities are taking access issues into consideration and there is evidence of a wide level of familiarity with the legislation within the building and transport industries.

**Enforcement and compliance**

In budgetary terms, the Finance Law for Community Transport provides that the Federal authorities will fund State development of transport services in certain circumstances. This legislation has been modified in order to clarify that such circumstances include disability access.

There is a high level of satisfaction amongst pressure groups for people with disabilities. There exists a Federal level complaints system but it has never been used.

Significantly, the study observes that improvements in the built environment and in transport had already been visible prior to the entry into force of the BGG.

<b>Costs and benefits</b>	Not covered.
<b>Flaws in the law</b>	Not covered.
<b>Unintended consequences</b>	Not covered.

**Germany**

**Study nr. 13: Bericht über die Umsetzung des Landesgesetzes zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen für Menschen mit Behinderungen**

**Report on the implementation of the State Act to Establish Equal Conditions for disabled people (December 2004)**

<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-nlagen/beschaefigtenschutzgesetz.property=pdf,bereich=rwb=true.pdf>

The study is produced by the government of Rheinland Pfalz. It is a government report outlining measures which have been put into place to give effect to the 2002 State Act to establish equal conditions for disabled people – legislation which parallels the Federal Law on the Equality of people with disabilities.

**Categories of impact**

**Grounds for Discrimination: DISABILITY**

**Methods and preliminary comments**

There are no details given of the methodology of the report. It is a report rather than an IA, and a report made by a state government of its own activities. There is little independent evaluation of the projects outlined, and little indication that a scientific methodology has been used in reporting the activities. Some statistics are given, but the lack of an overall methodological framework makes it difficult to evaluate them effectively.

**Macro impact**

The focus of the study is on outlining legislative and policy measures which have been taken, rather than assessing their impact narrowly. The number and range of policies and initiatives outlined demonstrates that the government is taking seriously its obligations to implement policy with a view to achieving a level of equality for people with disabilities. However, there is much less information about other sorts of impact: employment rates are cited, demonstrating that, while unemployment has increased among the population generally, it has decreased among people with disabilities. Employment rates are higher in the public service, due to a quota system. The timeframe (the legislation was passed in December 2002 and the report was published in December 2004) also provides a relatively narrow timeframe to assess wider impact.

The main points of the legislation are:

- prohibition against discrimination;
- shift in the burden of proof;
- particular regard to the situation of women with disabilities;
- the right to group litigation;
- the obligation placed on states to ensure barrier free access for people with disabilities.

**Enforcement and compliance**

The Social Law Code has been updated (in 2004) to encourage the improvement of the education of children and young people with disabilities, by requiring specific accommodations to be made within the educational process.

Community service points have been set up to advice and support people with disabilities.

An integration service has been set up, specifically for the purpose of helping people with disabilities integrate into the employment market.

The report mentions a range of projects which have been set up to integrate people with disabilities; however, it does not really evaluate their success. It is notable that policy choices have been made in some cases to make use of positive action programmes social rehabilitation programmes, and designated workplaces for people with disabilities, and that these choices may account for the significant improvements in the employment levels of people with disabilities (although the report notes that some such programmes have been in existence since the 1970s). It further outlines a range of projects within education to identify and support children with disabilities, and recent legislative provisions have been passed to support this. There are further measures which exist to help people with disabilities integrate within the community more generally, including financial support (in July 2003 771 people were able to access a personal budget for these purposes, of whom the majority (637) have psychological or intellectual disabilities). There are provisions for sheltered and supported housing for people with disabilities and other community projects.

### **Barrier free access**

The report lists a number of projects and achievements in this field, which appears to be prioritised, such as:

- The creation of a project group and working on a barrier free environment, whose work will finish at the end of 2004, plus some other projects;
- Various steps taken to make the State's online information accessible to people with disabilities;
- The recognition and use of German sign language;
- Projects are in hand to ensure that public buildings are made accessible;
- Agreements have been made with public transport companies to require them to make their public transport more accessible.
- The 'simple language' initiative, to ensure that documents and signs are accessible to all.

### **Costs and benefits**

Not a part of this report.

### **Flaws in the law**

Not part of this report.

### **Unintended consequences**

Not a part of this report.

## Hungary

### Study nr. 14: Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepciója

#### Concept Paper for the Law on Equal Treatment and Equal Opportunities (2 December 2002)

**Legislative background:** the study was published by the Ministry of Justice, in the process of the preparation of a general anti-discrimination law in Hungary. [Based on the comments of academics and NGO's the study was then finalized in February 2003. A Draft Bill was prepared by August 2003. The law (Act CXXV of 2003) was eventually promulgated in December 2003].

#### Categories of impact

#### Ground for Discrimination: GENERAL

This is not an impact assessment study, but according to the country expert this is the closest approximation of that type of study so far undertaken in Hungary.

#### Methods and preliminary comments

- The study itself does not seem to display the characteristics of impact assessment either in its **content** or in its **methodology**: no impact analysis of any kind is carried out, neither is it clear why an anti-discrimination law needs to be passed. As for this latter point, it seems that the only explicit reason to undertake anti-discriminatory legislation refers to the need to transpose at the national level the legal obligations ratified at the international level (mainly: EC directives and the European Convention of Human Rights).
- After dealing briefly with the international obligations underlining the legislative necessity to adopt a general anti-discrimination law (i.e. the EC directives; the European Convention on Human Rights), the study examines in detail the most important concepts of a future anti-discrimination code. It touches upon the issue of protected grounds, material and personal scope as well as the definition of terms such as direct and indirect discrimination, harassment, victimization, segregation and positive action. A separate section is devoted to cover different fields of the ban of discrimination (namely: employment and occupation, social protection and healthcare, education and training, access to goods and services). Two further sections cover sanctions (both general and field-specific sanctions) and possible models for an equality body (i.e. issues related to the coherence of the legal system).

#### Macro impact

In short, given that the primary aim of the study is to outline the structure of a future law, non-legislative issues (such as the overall impact of new legislation on the Hungarian economy and society) are touched upon very briefly, and in any case only through general statements about the positive impact of anti-discrimination law in several fields.

- The section dealing with sanctions may be the most important part of the study: firstly, it deals with those sanctions that are relevant for all grounds of discrimination. After that, the study focuses on the provisions concerning certain individual fields (namely: employment; social protection and health care; activities of public authorities; access to goods and services; education and training). General sanctions include:
  - **Acknowledgment, just satisfaction:** a person whose inherent rights have been violated may: a) demand a court declaration of the occurrence of the infringement; b) demand to have the infringement discontinued and the perpetrator restrained from further infringement; c) demand that the perpetrator make restitution in a

#### Enforcement and compliance

statement or by some other suitable means and, if necessary, that the perpetrator, at his own expense, make an appropriate public disclosure for restitution; and d) finally demand the termination of the injurious situation and the restoration of the previous state by and at the expense of the perpetrator.

- **Damages:** in the majority of litigious proceedings the payment of damages should by all means be applicable. Therefore, in case any provision of the Act is violated, the aggrieved party should be authorized to request that the other party pay pecuniary and non-pecuniary damages.
- **Fine:** Parallel to civil law sanctions, the Act would make it possible to impose a fine for the violation of the requirement of equal treatment (fine for discrimination). The fine would be imposed by the Equal Treatment Committee ex officio or upon the complainant's request. The amount of the fine shall be established on the basis of all the case's circumstances, including the gravity, length, frequency and effects of the violation. The minimum amount would be HUF 50,000 (EUR 188), the maximum would be HUF 3,000,000 (EUR 11,320). There would be a possibility for the judicial review of the decision on imposing the fine, in accordance with the provisions of the Code of Administrative Procedure.
- **Other sanctions:** any company or association found to be in breach of the ban on discrimination should be banned for three years from receiving state support or orders by state organizations, or from submitting bids in public tenders.

- **NOTE:** Due to its primary aim (preparation of legislation) the study only deals with the legislative aspects of enforcement (i.e. the system of sanctions and legal remedies).

#### **Costs and benefits**

- Not covered

#### **Flaws in the law**

- As it was mentioned, the primary aim of the study was to prepare the ground for the legislative elaboration of the anti-discrimination code (more precisely, the "Act on Equal Treatment and Equal Opportunities<sup>31</sup>"). Indeed, the entire study analyses the law and its main components (i.e. general provision; the fields of the ban on discrimination; remedies and sanctions). Therefore, it deals in much details with legal issues, while other questions (such as social and economic impacts, cost and benefits; unintended consequences of legislation or indeed flaws) are entirely disregarded.

#### **Unintended consequences**

- Not covered

---

<sup>31</sup> The title stems from the fact that – according to the study – the more common expression '*anti-discrimination law*' is somewhat misleading, since the enforcement of the ban on discrimination is only one of the main objectives of the planned piece of legislation. Indeed, an equally important goal is to guarantee equal opportunities, or at least to create the framework in which this can be done.

## **The Netherlands**

### **Study nr. 15: Het verschil gemaakt: Evaluatie AWGB en werkzaamheden**

CGB 1999-2004 (The difference made: Evaluation of The Equal Treatment Act and the functioning of the Equal Treatment Commission 1999 – 2004)

The report was written in the light of the legal obligation to evaluate the Equal Treatment Act every 5 years (Section 20(2), ETA). In 1999 the first evaluation was carried out through a study by the Nijmegen University (Gelijke behandeling: regels en realiteit [Equal treatment: norms and reality], I.P. Asscher-Vonk and C.A. Groenendijk). In 2004, the Equal Treatment Commission carried out its evaluation in the form of the report 'Het verschil gemaakt'. In the meantime, the government has commissioned an independent evaluation to complement the ETC's report, to be carried out by the University of Tilburg. This report has not been published yet.

For the English text of the ETA, see: <http://www.cgb.nl/cgb170.php>

<b>Categories of impact</b>	<b>Grounds for Discrimination: GENDER, RELIGION, BELIEF, POLITICAL OPINION, RACE, NATIONALITY, SEXUAL ORIENTATION AND CIVIL STATUS</b>
<b>Methods and preliminary comments</b>	<p>This is a retrospective study corresponding to the legal obligation to evaluate the Equal Treatment Act.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• In this report, the ETC describes its experiences with the enforcement of the Equal Treatment Act and the other equal treatment laws:<ul style="list-style-type: none"><li>- Equal Opportunities Act (Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen, WGB)</li><li>- Equal Treatment (working hours) Act (Wet verbod op onderscheid naar arbeidsduur, WOA)</li><li>- Sections 7:646 through 7:649 of the Civil Code (Burgerlijk Wetboek)</li><li>- Sections 125g and 125h of the Civil Servants Act (Ambtenarenwet)</li><li>- Equal Treatment Temporary and Permanent Employees Act (Wet Onderscheid Bepaalde en Onbepaalde Tijd, WOBOT)</li><li>- Act on Equal Treatment on the grounds of Disability or Chronic Illness (Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, WGBH/CZ)</li><li>- Equal Treatment in Employment (Age Discrimination) Act (Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid, WGBL).</li></ul></li></ul>
<b>Macro impact</b>	<p>The ETC also investigated the impact of its tasks and instruments. The research questions were formulated as follows: To what extent have the equal treatment laws contributed to protection against discrimination? Are improvements necessary and should the scope of the law be broadened? Did the ETC with her working methods and her available instruments contribute to the protection against discrimination?</p>



Is the ETC sufficiently known and accessible?

Are the powers of the ETC sufficient?

As far as the impact assessment is concerned, the ETC investigated the opinion of other actors to the extent that the ETC's opinions have been followed by parties who put a request before the Commission, how judges utilize the opinions of the ETC and how various parties value the opinions.

In the study, a general opinion poll among 2200 respondents was carried out as well as interviews with parties who submitted requests before the commission between 2003 and 2005.

**Enforcement  
and  
compliance**

- The Equal Treatment Commission concludes that the text of the Act is well workable. However, the tension between the various fundamental rights and equality rights has increased in the changed Dutch society. Changes in the law are however not necessary. Where the effect of the closed system of the law creates problems in terms of incompatibility with standards of reasonableness, the CGB allows itself not to apply the law as long as it falls within the boundaries of European equal treatment norms.

The commission pleads for an extension of its powers to governmental actions, which are excluded forms testing against the Equal Treatment Act up to now. The newly introduced area of social protection (based on Directive 2000/43/EC) creates the need to increase the scope of activity of the Commission to other one-sided governmental acts.

- Although the visibility and reputation of the Equal Treatment Commission have increased over the past years, most people and potential victims of discrimination do not know what the Commission does.

**Costs and  
benefits**

The rulings of the Commission, although not binding upon the parties, have been increasingly followed by the respondents. Around 75 per cent of the respondents follows the opinion of the Commission and change their policy in individual cases or their company policy as a result of the ruling. In those cases where a court decides on a case which previously has been ruled upon by the Commission, more than 80 per cent of the judicial decisions follow the line of reasoning by the Commission.

In some cases, parties have not reached a solution for their problem, despite an opinion by the Commission.

**Flaws in the  
law  
Unintended  
consequences**

- The report gives no information on this issue.
- The report gives no information on this issue.

## ***The Netherlands***

### **Study nr. 16: Effectstudie toepassing Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte in primair en voortgezet onderwijs**

Oktober 2003/Update 2005 (Impact Study application Act on Equal Treatment on the grounds of Disability or Chronic Illness in primary and secondary education.)

<http://www.smetshover.nl/Bestanden/Update%20effectstudie%20WGB%20h-cz%20aug%202005.pdf>

The Act on Equal Treatment on the grounds of Disability or Chronic Illness in primary and secondary education came into force on 1 December 2003 and only includes employment and vocational training. Regular education in primary and secondary education was not included, but the law is built in such a way that new fields of application can be attached. In 2003, the Ministry wanted to receive information on the practical and financial effects if the law would be extended to primary and secondary education. The impact study delivers that information. An update of this impact study was finalised in 2005

#### **Categories of impact Methods and preliminary comments**

#### **Grounds for Discrimination: DISABILITY**

This is a prospective study.

#### **Macro impact**

- The Impact Study was commissioned by the Ministry of Education with a view to obtain information on the possible effects of bringing the field of education under the application of the Act on Equal Treatment on the grounds of Disability or Chronic Illness.
- The study is carried out *ex-ante*, at a time that the Act has not been passed. The assessment therefore does not give information about experienced problems with enforcement, acceptance and compliance. According to the researchers, implementation of the law will be able to take place with relatively few problems. They base their conclusion on the fact that there is a large number of students with a handicap that already participate in regular education, a large number of schools is allowing students with a handicap, and the fact that the Act includes a test on reasonableness. The percentage of students with a disability will tentatively grow from 20 per cent to 25 per cent, but will probably not exceed 30 per cent.

#### **Enforcement and compliance**

- The assessment report initially concluded that implementation of the Act for primary and secondary education could lead to an additional cost of EUR 20 million per year. This would be the result of adaptation of buildings in order to increase the accessibility; technological adaptations, especially for students with dyslexia, and extra care for students with socio-emotional disorders (ADHD and autism).

#### **Costs and benefits**

In the 2005 update, however, the additional costs have been reduced; according to advanced insight and new information, there would be no additional costs. This new assessment is based on a different estimate of costs involved for adaptation of buildings, the estimated care and a different budget available for technological adaptations. The number of students being able to participate in regular education has been adapted on the basis of experiences in the existing school system.

**Flaws in the  
law  
Unintended  
consequences**

- **Benefit for disabled students:** The existing system of financial support for students with a handicap ('LGF') has proven to be effective: almost two thirds of all elementary schools have taken in pupils with a handicap. It is not expected that the other one third will not be able to take this category of pupils just because of the lack of provisions laid down in the Act on Equal Treatment. The same assumption is made for secondary education.
- The report does not provide information on this question.
- The report does not provide information on this question.

## Portugal

### Study nr. 17: Comissão para a igualdade e para os direitos das mulheres (2003) A igualdade de género em Portugal (Lisbon) Commission for Equality and Women's Rights (2003) Gender Equality in Portugal

This study is a descriptive overview of the evolution in legal protections for equality in general, and women's equality in particular. It is complemented with descriptive statistics on the all aspects of gender equality, including education, work, salaries, and violence towards women.

#### Categories of impact

#### Grounds for Discrimination: GENDER

This study approximates an RIA, but is purely descriptive in its analysis of data.

#### Methods and preliminary comments

- **Content:** As such, this is fully descriptive study with no 'second-order' analysis that examines the causes and consequences of gender inequality in Portugal. It is not an impact assessment, but provided a useful baseline assessment of the status of women in Portuguese society and provides value-added by comparing that status across the member states of the EU.
- **Methodology:** At best, this study is a parallel presentation of legal chronology and descriptive statistics on the status of women. There is no attempt to link the two or to examine the time-series relationship between the proliferation of legal protections for women and their changing status in Portuguese society.
- The study traces all the equality legislation, particularly that which was passed after the democratic transition in 1974 and the 1976 Constitution.

#### Macro impact

- There have been numerous Decree Laws and other statutes laying out the grounds for possible discrimination and how equality is meant to be guaranteed and protected.
- The most recent laws listed are the Decree Law Number 3/2003 which created the national coordinator for family matters, Council of Ministers Resolution Number 88/2003 on the national plan to combat domestic violence, and the Council of Ministers Resolution on the National Plan for equality.

#### Enforcement and compliance

- The study does not examine enforcement and compliance per se, but presents a short legal analysis of the equality provisions in the Constitution, a list of relevant EEC and EC directives, Committee of Ministers Resolutions from the Council of Europe, National Assembly, and the United Nations.
- This section is purely a chronological listing of all relevant legal documents.
- The final section of the report outlines to the two main mechanisms for promoting equality: (1) the Commission for Equality and Women's Rights and (2) the Commission for Equality in Work and Employment.

#### Costs and benefits

- There is not a cost-benefit analysis presented. Rather, there are tables of descriptive statistics on women's equality in education, professionalisation, work and employment, family, maternity and reproductive rights, the power to make decisions (including formal political representation), violence against women, and poverty.
- These statistics are presented for the national context and then in the comparative European context by comparing Portugal to the other member states of the EU.

**Flaws in the  
law  
Unintended  
consequences**

- The descriptive statistics include a measure of gender balance across all the areas examined and show that such a balance is positive for many areas (e.g. educational attainment), but negative in those identified in other EU member states (e.g. professional salaries compared across those with and without formal qualifications).
- Reading between the lines, it is possible to conclude that there is still a large gap between the *de jure* protection of women's rights and equality on the one hand, and the *de facto* realisation of those rights. But such a gap is present in all societies and is not particularly surprising in the case of Portugal given its recent history of the Salazar dictatorship and its Catholic value orientations.
- Not part of this study.
- Not part of this particular study.

**Portugal**

**Study nr.18: Comissão para a igualdade e para os direitos das mulheres (2005) Impacto em função do género: Avaliação de medidas de política**

Lisbon: Commission for Equality and Women’s Rights (2005) The Impact of Gender: Evaluation of Policy Measures

This study is a guide on why, how, and what ways a gender impact assessment should be carried out.

<b>Categories of impact</b>	<b>Grounds for Discrimination: GENDER</b>
<b>Methods and preliminary comments</b>	<p>This study approximates an RIA, but is a guide on how to carry out <b>ex ante</b>, <b>in itinere</b>, and <b>ex post</b> impact assessments of gender policy measures.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Content:</b> This is not an Impact Assessment of gender policies in Portugal, but a guide on how to do such assessments. It reflects well the state of the art and the need for such assessments and gives reasonable examples of areas in which IA could be used.</li> <li>• <b>Methodology:</b> The method that is outlined is a very good start for those wishing to carry out gender impact assessments, but would need to be applied more thoroughly for application to a specific policy or to an area of policy relevant to gender (and any other form of discrimination).</li> </ul>
<b>Macro impact</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The study makes explicit reference to Portugal’s National Plan for Equality (2003-2006) (see Portugal Grid 1 for this).</li> <li>• It first summarises the notion of gender mainstreaming and then provides a reference matrix for the evaluation of gender equality policy measures</li> <li>• The guide has been informed by four phases of work: (1) a study of <i>ex ante</i>, <i>in itinere</i>, and <i>ex post</i> instruments for impact assessment, (2) establish a network of contacts with a view to collect a series of impact assessment instruments, (3) literature review and analysis of gender impact assessment, and (4) generate a proposal for the best ways in carrying out gender impact assessments.</li> </ul>
<b>Enforcement and compliance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The study is based in the premise that anti-discrimination laws and gender equality laws have now been fully elaborated and that what is really needed is a series of impact assessments in this field.</li> <li>• In its discussion of gender mainstreaming, it reviews the idea of equality (for men and women), reviews the international development in gender equality (e.g. CEDAW, the 1995 Beijing conference, and recommendations from the Council of Europe and European Commission.</li> <li>• It makes explicit reference to the 1998 European Commission’s ‘Guide to Evaluating the Impact of Gender’.</li> </ul>
<b>Costs and benefits</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• There is not a cost-benefit analysis presented. Rather, there is an outlining of requisites, methods, and beneficiaries associated with carrying out a gender impact assessment, complete with a proto-survey instrument to assess the relevance of gender policies.</li> <li>• In addition to the <i>ex ante</i> and <i>ex post</i> categories of impact assessment, it adds the further category of <i>in-intinere</i> assessment, which take place while the policies are being developed and implemented.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• It outlines good practice guidance on the types of indicators of gender (in) equality that should be collected in order to carry out an impact assessment and gives examples of the kinds of areas that could be researched and analysed.</li> <li>• It concludes with suggestions for how the guide could be used and a brief comparative assessment of other gender impact instruments, in particular, the gender impact assessment (GIA) method also from Holland, and the <i>Gender Mainstreaming for Policymakers</i> from the UK.  <a href="http://www.womenandequalityunit.gov.uk/equality/mainstreaming_explained.htm">http://www.womenandequalityunit.gov.uk/equality/mainstreaming_explained.htm</a>  <a href="http://www.womenandequalityunit.gov.uk/equality/gender_impact_assessment.pdf">http://www.womenandequalityunit.gov.uk/equality/gender_impact_assessment.pdf</a></li> </ul>
<b>Flaws in the law</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Not part of this study</li> </ul>
<b>Unintended consequences</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Not part of this particular study.</li> </ul>

## Sweden

### Study nr. 19: Summary – The blue and yellow glass house: structural discrimination in Sweden

P. Lappalainen, Swedish government inquiry into structural discrimination due to ethnicity and religion, (SOU 2005)

[http://www.toronto.ca/metropolis/metropolistoronto2005/pdf/ENGLISH\\_SUMMARY\\_and\\_BW\\_pict.pdf](http://www.toronto.ca/metropolis/metropolistoronto2005/pdf/ENGLISH_SUMMARY_and_BW_pict.pdf)

This study was commissioned by the Swedish government to review the structural discrimination on the grounds of ethnicity and religion.

#### Categories of impact

#### Grounds for Discrimination: RELIGION AND RACE/ETHNICITY

The Commission suggested to look at this report from Sweden (see key points EC meeting 30-07-06). Although it deals with discrimination due to ethnicity and religion (i.e. it does cover one of the specific grounds the Commission is interested in), it only an approximate RIA. Therefore, the amount of relevant information is limited.

*In general terms, the study is plenty of flaws, if judged from an IA perspective. But such a negative evaluation might be wrong, given that the report is not intended to be an example of IA*

#### Methods and preliminary comments

- **Content:** From reading the inquiry we know that the author concludes that “structural discrimination is most effectively counteracted within the framework of a comprehensive anti-discrimination law and supervision” (!).
- **Methodology:** The account of “structural discrimination” provided here is rather descriptive and often vague. Several statements are done with reference to other studies [such as “many studies have shown that ...”, “there is wide support for the idea that”, research in the fields shows that”] **but:** 1) no specific reference to any study is provided and 2) no systematic evidence (i.e. measures or indicators of any kind) is given about the extent to which discrimination is actually affecting sectors of Swedish society. **It this thus very unclear under what basis the inquiry is intended to make a case for the need to undertake anti-discrimination law.**
- As stated in the introduction (p.4) the task of the inquiry is threefold:
  1. To review and present the existing research and information in Sweden on structural discrimination due to ethnicity or religion.
  2. To review and present relevant research and information about and measures against ‘structural discrimination’ in other countries.
  3. To propose measures for counteracting structural discrimination as well as measures to fill the gaps in knowledge.

#### Macro impact

- This study might be well understood as a (rather synthetic) inquiry into the historical and structural/institutional roots of discrimination, its contemporary manifestation within different public spheres [mass media, political system, education, labour market, housing, welfare system, legal system] and a summary of suggested measure to overcome it.



- Unfortunately, the last objective (the most critical in terms of IA) is delivered throughout the text by a simple summary of general recommendations and proposals, along three main directories (p.12): 1) political leadership focused on counteracting discrimination; 2) a strong movement against racism and discrimination within civil society 3) laws and other measures that are focused on changing behaviour. **Beside those general statements, no analysis is carried out about the possible macro impacts of the anti-discrimination measures advanced by the author.**

**Enforcement and compliance**

- Not part of this study.

**Costs and benefits**

- No direct information is provided about cost and benefits of each policy recommendation suggested in the study (i.e. police training and education; change in the educational system; creation of a research institutions for research on discrimination).
- Possibly, the author's 'implicit' perspective is about the negative costs for society as a whole and for specific groups (foreigners, immigrants, ethnic minorities, etc.) due to the maintenance of the status-quo and/or failures to implement anti-discriminatory policies. These costs include (p. 12) *"the increased health costs related to physical and mental illness related to discrimination, costs related to the lack of trust in the police and other parts of the legal system and the lack of faith in government"*. Supposedly, those costs will disappear (or translated into "benefits") once the suggested recommendations will be implemented.

**Flaws in the law**

- Not part of this study

**Unintended consequences**

- Not part of this study.

**United Kingdom – Northern Ireland**  
**Study nr. 20: Draft Disability Discrimination (NI) Order**

Consultation Document (2005)

<http://www.ofmdfni.gov.uk/disability-main-consultation.pdf>

- **Legislative background:** disabled people are protected against unlawful discrimination by the Disability Discrimination Act (DDA). In 1997, UK government established a Disability Rights Task Force (DRTF) to consider how the Act could be improved. In 2001, the Northern Ireland Executive published its response to the DRTF recommendations, setting out the Executive’s proposals for taking forward those of the Task Force’s recommendations with which it agreed. This Draft Disability discrimination order in council (2005) is the next step towards fulfilling Government’s commitment on civil rights for disabled people and proposes to take forward measures previously identified in the 2001 response to DRTF.

**Categories of impact**

**Ground for Discrimination: DISABILITY**

As part of its consultation on proposed legislation to enhance disability rights, the NI executive has prepared a draft of the Equality Impact Assessment (**EQIA**). This is because NI anti-discrimination law requires such assessments to be made when reviewing and developing policy. Although an EQIA is included in this study (pp. 29-40), it is NOT part of the analysis carried out below, given that EQIAs are not the topic of the Mapping study (see note on follow-up research on strand 2 - p. 2).

**Methods and preliminary comments**

- No major flaws can be identified in this study, which is in fact a good example of RIA on anti-discrimination legislation. Particularly valuable the section on cost-benefits, which analyses the estimated impact of each article of the new legislation, while also providing some information on the methodological underpinnings of the estimates presented. Possibly, the section on enforcement and compliance could have received more attention in the study.

The information the report provides is interesting for the purpose of a possible prospective impact assessment the Commission may undertake and that justifies this report’s inclusion.

- This study is a good example of **PROSPECTIVE regulatory impact assessment** made by NI Executive with regard to changes in extant disability anti-discrimination law, as established through the Disability Discrimination act (DDA 1995) and its following amendments.

To this end, an entire section of this study (i.e. “main elements of the Order – p. 12-28) describes how specific articles of the Order amend previous articles of the DDA, usually by extending its scope and/or clarifying the terminology used.

**Macro impact**

- As stated in the Introduction, (p. 2-3), *“the new legislation will ensure that more people than ever before are protected by the DDA. (...) Disabled people will have in place truly comprehensive legislation”*. More precisely, NI Executive intended macro-impact is *“to bring more people with the progressive conditions of HIC, cancer and multiple sclerosis within the scope of the Disability Discrimination legislation. It will also change the law in relation to the rights of disabled people using transport services and in joining private clubs. Furthermore, it will extend the legislation to cover the exercise of functions of public bodies so that it would apply to most of their activities, not just those that consist of the provision of services. Other important measures will be the strengthening of existing rights in the areas of renting of premises and discriminatory job advertisements”*.

- Those procedures are not a specific concern of this study, which in fact draws on previous anti-discriminatory legislation (the DDA 1995) and its already existing enforcement/compliance measures. The study thus contains only a brief statement which recalls the mechanisms available to enforce the new legislation and ensure compliance with the law:

**Enforcement and compliance**

*“Enforcement and sanctions are, in the main, already laid down in the DDA and the Equality (Disability, etc) (NI) Order 2000. The courts and tribunals continue to be the means for individuals to obtain legal redress. The Equality Commission continues to have enforcement powers and can support individual disabled people with legal complaints. Where new measures are being proposed, or existing measures are being extended, enforcement and sanctions will involve the courts, tribunals and the Commission as appropriate. The Commission, as part of its overall duty to monitor the DDA in Northern Ireland, will keep the legislative framework under review”. (p. 52-53)*

This section covers a substantial part of the study, which contains a large summary of the Regulatory Impact Assessment published to estimate the quantifiable costs and benefits deriving from the implementation of the new legislation. [A full version of the RIA is available at [www.ofmdfmi.gov.uk/equality](http://www.ofmdfmi.gov.uk/equality)].

The **Annex 1** of the study (p.57-87) provides a detailed and well documented account of the estimated impacts of each Draft article.

The **Annex 2** of the study (p. 88-91) draws on Annex 1 and seeks to provide a more general summary of quantifiable costs and benefits, as follows:

**Benefits to business:**

- improved retention of staff due to slight extension of DDA to cover more people with HIV, cancer and MS;
- from widening the pool of people wishing to rent property because communications with landlords and renting are easier;
- easier identification of problems for disabled people in accessing goods, services and premises (and other matters covered by Part III of the study) through use of the questionnaire procedure leading to more ready resolution or sometimes helping them decide not to make a formal complaint;
- the development of effective public sector practices and policies which set the standard for businesses

**Costs and benefits**

**Benefits to disable people:**

Disabled people form a very substantial proportion of the total population; a proportion that is likely to increase in the future because of the ageing of the population and the higher incidence of disability among older people. It has been estimated that approximately 20 per cent of the adult population is covered by the provisions of the DDA. Benefits will arise from:

- Improved personal mobility for disabled people;
- Access to a wider range of facilities and activities (including employment) enabling disabled people to play a fuller role in the economy and in society;
- Improved legal rights of access to services. More transport services will become accessible in the fullest sense of the word. Service providers that are already doing much to help disabled travellers will be encouraged to do more.

While it is not possible to quantify these benefits accurately in financial terms, transport service providers could expect to see increasing numbers of disabled people using their services over time.

**Compliance Costs:**

1. extension of the DDA to cover more people with HIV, cancer and MS may result in just over £2,000 recurring costs;
2. extension of the duty to make reasonable adjustments to landlords will result in £44,000 recurring costs;
3. bringing local councillors within scope of Part II of the DDA will result in a one off cost of £6,800, with a cost of £200 per new disabled councillor elected estimated;
4. removing the Disability Discrimination Act Part III exemption for providers of transport services will result in a one off cost of approximately £4.068M and recurring costs of £5.106M per annum mainly being used on disability awareness training for staff throughout the public and private transport sector.

More details on how the estimates of costs have been computed are discussed in the study. A table also provides a full summary of recurring and one-off costs [**see table attached below**]

**Flaws in the law**

- Not part of this study.

**Unintended consequences**

- This section is completely missing in the study. A brief section on “risk assessment” is included, but it refers only to the risks deriving from not implementing the new legislation. More precisely (p.45): *“If the measures in the Order in Council are not implemented, then disabled people will continue to face discrimination and barriers in accessing services and facilities that other members of society take for granted”*.

### Costs

Quantifiable Cost	Recurring costs	One-off costs
Extension to cover more people with HIV/cancer/Multiple Sclerosis	£2,000	
Extend duty to make reasonable adjustments to landlords and managers (other than to physical premises).	£44,000	
Bringing local councillors within scope of Part II of the DDA		£6,800
Recurring Transport related costs per annum	£5.106M	£4.068M
TOTAL	£5.152M	£4.075M

### Costs related to the removal of the Disability Discrimination Act Part III exemption for providers of transport services.

Costs to service providers: rail services

Item	Non-recurring costs (£M)	Recurring costs (£M) per annum
Training in disability awareness	-	0.011
Full staffing of unstaffed stations	Substantial	2.000

Costs to service providers: buses and coaches Costs to service providers: public and private hire

Item	Non-recurring costs (£M)	Recurring costs (£M) per annum
Training in disability awareness (Translink)	-	0.07
Training in disability awareness (private sector)		0.019

<b>Item</b>	<b>Non-recurring costs (£)</b>	<b>Recurring costs (£) per annum</b>
Loss of earnings during training	1,478,000	75,000
Charges for training	556,000	28,000
Totals	2,034,000	103,000

Costs to service provider – car hire

<b>Item</b>	<b>Non-recurring costs (£M)</b>	<b>Recurring costs (£M) per annum</b>
Provision of vehicle	-	2.0 – 2.8
with adapted controls		

**United Kingdom**  
**Study nr. 21: DTI, Partial Regulatory Impact Assessment Age Discrimination**  
**2004**

<http://www.dti.gov.uk/files/file13160.pdf>

This study was carried out by the Department of Trade and Industry. It examines what would be the possible impact of an anti-discrimination law on the grounds of age.

**Categories of impact**

**Grounds for Discrimination: AGE**

This is a prospective impact assessment.

**Methods and preliminary comments**

- On the content of the study it should be highlighted that there are substantial variation in various estimates on the effects of discrimination legislation (between – and + values).
- **The objective** (p. 1): “The aim of the legislation is to maximise the participation and economic (and social) contribution of groups that are currently subject to discriminatory practices both inside and outside the labour market because of their age. At the same time the Government recognises that there are exceptional circumstances when some age-based practices are capable of being objectively justified, and the Directive allows this. In implementing the Directive, the Government will therefore aim to improve opportunities and choice for individuals, and encourage labour market participation, whilst still allowing employers to manage their businesses effectively.”

The study asserts that discrimination results in poorer quality matches in labour market. Therefore, by providing protection to those subject to discriminatory practice and by stimulation a cultural change, the new legislation seeks to increase the participation of older and younger workers in the economy, while at the same time helping employers draw on a wider pool of workers. Three main macro-impacts can thus be identified:

**Macro impact**

1. a better allocation of human resources within the labour markets;
2. an increase in labour supply;
3. an increase of the national economic growth/GDP.

The total increase in the workforce could be between 19,000 and 51,000, resulting in an increase in GDP of between about £0.7 billion to £2.0 billion by 2016. This is a plausible figure when compared with the estimate of the cost to the economy of low employment amongst older workers by the Cabinet Office of £16 billion each year.

- Enforcement and compliance**

  - According to the study, experience of the current discrimination jurisdictions in Great Britain suggests there could be a significant number of tribunal applications. Evidence of age discrimination in the United States also suggests there could be large numbers of cases. Based on expectation for discrimination claims under the other jurisdictions, the study assumes an average of 8,000 Employment Tribunal claims per year.
  - The average cost of an Employment Tribunal application for an employer is on average around £4,900 and for the taxpayer £990. The cost to the Exchequer costs of will be around **£8m** each year.(p.15)
  - **Key groups of beneficiaries:** those affected most by age discrimination tend to be older workers (about 50 years or over) and young workers (up to about 25 years). Therefore, those are the two sub-groups which are expected to receive the most substantial benefits from the legislation. Also, the legislation is aimed at benefiting the job seekers who face discrimination entering the labour market. For individuals the overall benefit over ten years ranges from £0.6 billion to £3.4 billion.
- Costs and benefits**

  - **Business sectors affected:** given that some sectors have a higher proportion of older workers (public administration, education, health sector) or younger workers (distribution sector, hotels, catering sectors) they will be the most affected by the legislation.
  - **Implementation costs (small/large firms):** (p.6): *“Implementation costs will arise because in order to comply with the legislation companies will have to become familiar with it and will need to make decisions about what action needs to be taken as a result of the legislation”*. Taken over a ten year period, the estimate of the net present value of the costs and benefits to firms ranges from an overall loss of £0.2 billion to an overall benefit of £2.4 billion.
  - **Implementation costs (other agencies): (p. 6)** There will be further implementation costs for trustees in becoming familiar with the legislation on occupational pensions (about £3.6m) and the Insolvency Service in changing computer systems to cope with the new formula for statutory redundancy payments (£100,000).
- Flaws in the law**

  - Not part of this study.
  - This section is quite short in the study, given the plan to carry out follow up surveys, between two to four years after the legislation has been implemented. However, two issues are identified as susceptible of producing unintended consequences:
    1. **The notion of “objectively justified” aged-based difference in treatment.** According to the DTI, the legislation will make it unlawful to discriminate against individuals on the basis of age in employment, vocational training, and in respect of membership and representation in professional organisations, except where these can be **‘objectively justified’** by a legitimate aim and the means of achieving that aim are appropriate and necessary. No clear guidelines are provided about possible ways to identify those “objectively justified” conditions, thus it is likely that the subjects involved (workers and employers) will appeal to Employment tribunals under conflicting understanding of the legislation. The DTI explicitly acknowledges this arguing that **“there could be a significant number of tribunal**
- Unintended consequences**



**applications**". [Costs for those applications are provided, but those costs only refer to employers and taxpayers facing ET].

2. **The increase of labour supply.** An unexpected effect of higher labour supply can be a depression in the level of wages. DTI argues that "*while this may be true in the short run, it is unlikely to be sustained as the economy expands in response to this increase in available workers*". But: will this necessary be the case? No detailed evidence is provided in support of this statement.

## United States

### Study nr. 22: Ten years check-up: Have federal Agencies responded to the Civil Rights Recommendations?

An evaluation of the Departments of Education, Health & Human Services, and the Equal Employment Opportunity Commission, Volume IV (2004)

<http://www.usccr.gov/pubs/10yr04/10yr04.pdf>

This study is the part of a four volumes & four-years report issues by the United States Commission on Civil Rights (established by US Congress in 1957).

#### Categories of impact

#### Grounds for Discrimination: GENERAL

This study is mainly concerned with the extent to which federal civil rights agencies have carried out their enforcement responsibilities. After an introduction referring to the scope and the methodology used, the analysis is delivered through four different chapters, one for each agency assessed. Therefore, the grid format will follow (whenever possible) the same framework and briefly analyze each category of impact by indicating the respective agency it refers to.

#### Methods and preliminary comments

- **Methodology:** the methodology is clearly set out and consistently followed throughout the study: *"In assessing whether the departments or their components have responded to the Commission's previous recommendations, the Commission conducted fact-findings that included interrogatories posing questions which focused on the recommendations made to each federal agency. (...) In addition to analyzing interrogatory responses, the Commission reviewed relevant policy, planning, and budget documents, annual reports, and Civil Rights Implementation Plans; interviewed civil rights staff; and reviewed other appropriate reports."* (p.5)
- **BUT:** as admitted by the Commission itself (p.III and p. 5) *"Overall, agencies generally focus on process and not mission-oriented factors to measure progress. Federal civil rights enforcement, to evaluate effectiveness, must also formally assess agency progress towards discrimination reduction"*. In other words, the **quality of the indicators** used in the study to evaluate enforcement practices (i.e. complaints resolved and reviews conducted) may well produce biased results and misspecification errors in assessing agency's civil rights performance. Other more complex tools such as analysis of behavioural data and/or public opinion surveys should have been included in the analysis.

This methodological pitfall is emphasized by the Commissioner Jennifer C. Braceras, whose statement is included at the end of this study. She raised serious reservations as to the scope and methodology used to prepare the report, and precisely about *"the Commission's emphasis on "inputs" rather than "outputs" in evaluating the effectiveness of federal civil rights agencies. In this volume, the Commission continues to emphasize budget and staffing levels as measures of civil rights enforcement success.*

*(...)Instead of focusing on the number dollars spent by civil rights divisions, the Commission should limit the scope of its review to examining the productivity of these divisions and their level of success in reducing, deterring, and punishing discrimination" (p.151).*

This study is the part of a four volumes & four-years report issues by the United States Commission on Civil Rights (established by US Congress in 1957). This final volume of the series (2004) evaluates the extend to which four different federal agencies have responded to Commission recommendations made during the past decade and if civil rights enforcement has improved or changed as a result. More precisely, the Commission's reports over the last decade have identified a set of civil rights elements that if carefully followed promotes enforcement.

Consequently, this study analyzes the following elements relevant to civil rights enforcement at each agency level:

- priority of civil rights;
- resources (funding and staffing), provided to carry out the work;
- effective planning;
- policy guidance prepared and issued;
- technical assistance;
- education and outreach;
- effective compliant processing process;
- quality compliance reviews;
- staff training
- Initiatives that maximize effectiveness in accomplishing civil rights enforcement

#### **Macro impact**

On overall, the record is uneven. The Commission's investigation of the extent to which the Departments of Education (DOEd), Health and Human Services (HHS), Housing and Urban Development (HUD), and the Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) implemented recommendations made in its previous reports finds ***mixed results***. HUD implemented many of the Commission's recommendations; DOEd indicates that some recommendations were not addressed because the specific issues were no longer priorities within the Office for Civil Rights (OCR); HHS implemented some but not most of the recommendations; EEOC implemented few recommendations, asserting that existing or other practices better served it.

The study concludes by a new detailed list of Commission's findings and recommendations to each federal agency, based on elements critical to civil rights enforcement (pp. 136-150).

This is the most substantial issue reviewed and assessed throughout the study. In general, the Commission’s study discovers several problems that continue to affect civil rights enforcement, as it follows:

- Resources remain an issue for some agencies, whether they elect to publicly acknowledge it or not.;
- Guidance issuance and update remain weak;
- Assessments of initiatives and follow-up with target groups to obtain feedback are infrequently carried out.
- Agencies emphasize performance indicators focusing on assessing process results (such as the number of mediations resolved) and not achievement of agency mission, such as eradication of discrimination. This lack of evaluations methods that measure mission attainment (i.e. “output” rather than “input”) represents a serious pitfall (see also “flaws” section below).

More detailed assessment of enforcement and compliance procedures is carried out for each federal agency. Several points are worth noting:

**Enforcement  
and  
compliance**

- **Department of education** = There is a serious problem with available resources. The Commission found that Office for Civil Rights – OCR’s workload, in particular the number of complaints it received, had increased steadily over time, but its budget and staff resources had fallen. However, DOEd’s Office for Civil Rights asserts that a 6 percent decrease in full-time-equivalent staff (FTEs) between 2002 and 2003 without a commensurate decrease in mission or workload does not hinder its ability to fulfil its responsibilities and to enforce civil rights statutes. Also, enforcement practices show weakness in the absence of manuals explaining compliance and review process.
- **Department of Housing and Urban Development:** as for the other agencies, a general financial problem relates with enforcement capacity. Despite past Commission recommendations urging the President and Congress to increase HUD resources, its funding and staffing remain insufficient. On overall, while much is improved complaint processing is not.
- **Equal Employment Opportunity Commission:** The study emphasized that, despite the Commission’s previous recommendation, EEOC still has not issued an updated compliance manual since 1998 [EEOC’s guidance on definitions of key terms relevant to the Americans with Disabilities Act (ADA) was primarily issued between FY 1993 and 2000 and – according to the study - is in need of review to determine relevance and currency]. Beside that, EEOC programs also suffer from inadequate funding and staffing, which in turn can hinder enforcement capabilities [it has been calculated that EEOC has not received a significant funding increase since 1998, and key positions remain vacant due to limited resources].
- **Department of Health and Human Services:** the Office for Civil Rights (OCR) is the body in charge to enforce US federal statutes to prevent and eliminate unlawful discrimination in access to health care. Speaking about guidance issuance and update, the study found that OCR has substantially improved complain processing and enforcement through

several measures (i.e. improved legal training, technical assistance, and outreach to operating divisions, grant recipients, communities, and advocacy group). However, shortcomings have been identified too: HHS' OCR still needs to revise and update the case resolution manual that investigators use in their enforcement work.

**Costs and  
benefits**

- No part of this particular study.

**Flaws in the  
law**

- No part of this particular study.

**Unintended  
consequences**

- No part of this particular study.