

# EUROSAI

VII Kongres Kraków 2008

**THÈME 3: CONTRÔLES DES PROGRAMMES  
SOCIAUX**

**CONTRÔLES DES PROGRAMMES  
D'INTÉGRATION PROFESSIONNELLE POUR  
HANDICAPÉS**

**DOCUMENT À DISCUTER**

**ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE  
DU NORD**

**NATIONAL AUDIT OFFICE**



National Audit Office

**Londres, mars 2008**

# Contrôles des programmes d'intégration professionnelle pour handicapés

## Document à discuter

1. Le présent document concerne l'intégration professionnelle des personnes handicapées, et notamment :

- approche des gouvernements des pays membres de l'EUROSAI des questions d'assistance à apporter aux personnes handicapées en vue de les aider à trouver et à maintenir un emploi ;
- types de contrôles des programmes qui sont réalisés par les ISC des pays membres de l'EUROSAI ainsi que des principaux résultats de contrôle ;
- difficultés communes ayant apparues au cours de la réalisation desdits contrôles ainsi que solutions potentielles ; et aussi
- questions potentielles qui peuvent être soumises à la discussion au cours du Congrès de l'EUROSAI.

Le présent document a pour base l'analyse d'une étude à laquelle ont participé 26 ISC ainsi que l'analyse de la littérature appropriée. Les auteurs désirent exprimer leurs remerciements aux collègues des Institutions supérieures de contrôle d'Estonie, Islande, Suède et Suisse pour leur aide à l'élaboration du Thème ainsi qu'à toutes les Institutions supérieures de contrôle ayant rempli le questionnaire.

## Introduction et aperçu des activités des ISC

2. Un défi essentiel pour les Institutions supérieures de contrôle (ISC) est celui de contrôler comment les gouvernements dépensent les fonds publics pour améliorer la sécurité sociale. L'échelle des dépenses tout comme la matérialité des programmes créés par les gouvernements pour les bénéficiaires font que nombre des ISC assignent d'importants moyens pour le contrôle des programmes sociaux.

3. Chaque gouvernement prête une certaine assistance aux personnes handicapées pour les aider à trouver du travail. Cette assistance peut signifier la distinction entre la dépendance et indépendance, elle peut aussi donner la possibilité d'apporter une contribution entière à la société. Dans les pays membres de l'Union européenne et de l'OCDE, une personne sur sept en moyenne est définie comme handicapée<sup>1</sup>, et dans de nombreux pays ce ratio est en croissance. Tout comme est en

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/health-eu/my\\_health/people\\_with\\_disabilities/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health-eu/my_health/people_with_disabilities/index_en.htm) , janvier 2007 ; OCDE, *Transforming Disability into Ability; Policies to promote work and income security for disabled people*

croissance le nombre des personnes recevant des prestations financières de l'État car, à cause de leur handicap, ces personnes n'effectuent pas de travail salarié. Beaucoup de personnes ayant commencé à bénéficier de l'aide de l'État ne reviennent plus à une vie professionnelle active<sup>2</sup>.

4. Le travail procure aux personnes handicapées des avantages communément connus parmi lesquels il faut mentionner non seulement l'acquisition d'une source de revenu, mais aussi le développement du sentiment d'assurance et de nouvelles capacités, l'amélioration de l'état de santé ainsi que l'opportunité de nouvelles rencontres. Les gouvernements des pays membres de l'EUROSAI assignent des moyens considérables à des programmes d'assistance à destination des personnes handicapées leur permettant de trouver et de maintenir du travail. Les programmes susmentionnés peuvent avoir pour base une approche de compensation (soutien financier constituant une alternative au travail) ou bien une approche d'intégration (ayant pour but d'offrir aux personnes handicapées une assistance à trouver et à maintenir un emploi) ou encore une combinaison des deux. Les programmes peuvent être réalisés par les gouvernements centraux, les collectivités territoriales, les entreprises privées ou bien les organisations sans but lucratif. Mais il arrive souvent que plusieurs des opérateurs susmentionnés s'occupent de la réalisation des programmes.

5. Les ISC des pays membres de l'EUROSAI entreprennent un travail d'envergure en vue de réaliser les contrôles des programmes d'assistance des personnes handicapées. Certaines ISC ont réalisé des contrôles financiers, un groupe plus réduit d'ISC ont réalisé des contrôles d'exécution des missions, d'autres cependant ont peu fait dans ce domaine, et notamment dans les cas où les programmes ne sont pas réalisés par le gouvernement central. Au cours de leur travail, les ISC ont été confrontées à de nombreux défis tels que la mauvaise qualité ou le caractère incomplet des données, les difficultés lors du contrôle lorsque c'est un verdict médical qui décide de l'attribution de la prestation, le fait que la réalisation de certains programmes était compliquée d'un point de vue organisationnel, le caractère délicat du sujet et les difficultés d'évaluation de l'impact des actions d'intervention ayant pour but d'aider à trouver du travail.

## **Contexte de travail des ISC : programmes d'intégration professionnelle pour des personnes handicapées**

### *Définitions du handicap*

---

(« *Transformer le handicap en capacité – politique de promotion de l'emploi et de la sécurité des revenus des personnes handicapées* »), 2003, page 24.

<sup>2</sup> OECD, *Transforming Disability into Ability; Policies to promote work and income security for disabled people*, 2003, page 10.

6. Dans les pays membres de l'EUROSAI, le handicap est défini de différentes façons. Le droit de la non discrimination définit essentiellement le handicap comme une « déficience ». Les exemples de définitions juridiques, données par les ISC, utilisées dans les pays respectifs démontrent que presque la moitié (47 %) des institutions définissent le handicap en tant que déficience provoquant

À titre d'exemple, en **Estonie**, le handicap est défini en tant que perte ou non conformité structurelle ou bien celle de fonction anatomique, psychologique ou psychique d'une personne.

En **Irlande**, par contre, la définition du handicap fait référence à la « présence dans le corps des organismes entraînant ou pouvant entraîner une affection ou une maladie chroniques ». Cette définition couvre également le « handicap présent actuellement ou ayant apparue auparavant et n'apparaissant plus ou qui peut apparaître dans l'avenir ».

une capacité fonctionnelle réduite. Dans la majeure partie des cas, le handicap est défini comme une actuelle déficience physique, psychique ou intellectuelle.

7. La moitié des ISC ayant répondu au questionnaire ont indiqué que, dans les pays où elles déploient leurs activités, est utilisée la même définition du handicap tout aussi bien dans le droit de la non discrimination qu'à des fins d'attribution des droits aux prestations d'État. Alors que dans les pays où sont utilisées des définitions différentes, la portée de la définition du handicap décidant de l'attribution du droit aux prestations d'État est habituellement plus réduite. Des critères supplémentaires d'attribution des droits aux prestations d'État peuvent concerner, par exemple, l'évaluation du degré dans lequel le handicap influe sur la capacité au travail du demandeur ou encore l'exigence conformément à laquelle une institution ou un groupe définis doivent procéder à l'évaluation du handicap. 88 % des enquêtés ont fait remarquer que l'évaluation médicale était réalisée par un médecin nommé par l'État. S'il existe des exigences supplémentaires, liées à l'évaluation du handicap, le nombre des personnes bénéficiant des prestations d'État est inférieur à celui des personnes relevant de la protection contre la discrimination.

Des définitions à part sont utilisées en **Suisse**. La loi sur la sécurité sociale ne donne pas de définition générale du handicap, mais utilise cependant un concept plus étroit d'« invalidité ». Trois critères du handicap sont en vigueur : déficience de la santé menant à l'incapacité de réalisation des revenus (critère médical), incapacité permanente ou prolongée de réalisation des revenus (critère économique) ainsi qu'une relation causale entre les critères susmentionnés.

## Approche d'intégration professionnelle des personnes handicapées

8. L'une des missions de contrôle des ISC consiste à examiner de diverses actions gouvernementales. L'OCDE a procédé au classement des programmes d'assistance des personnes handicapées actives en programmes d'**intégration** (assistance consistant à trouver et à maintenir un emploi) ainsi que ceux de **compensation** (assistance financière constituant une alternative au travail)<sup>3</sup>. La Fig. 1 ci-dessous présente certaines des formes d'assistance en matière d'intégration les plus universelles.

**Fig. 1 : Types d'assistance des personnes handicapées dans le domaine du travail**

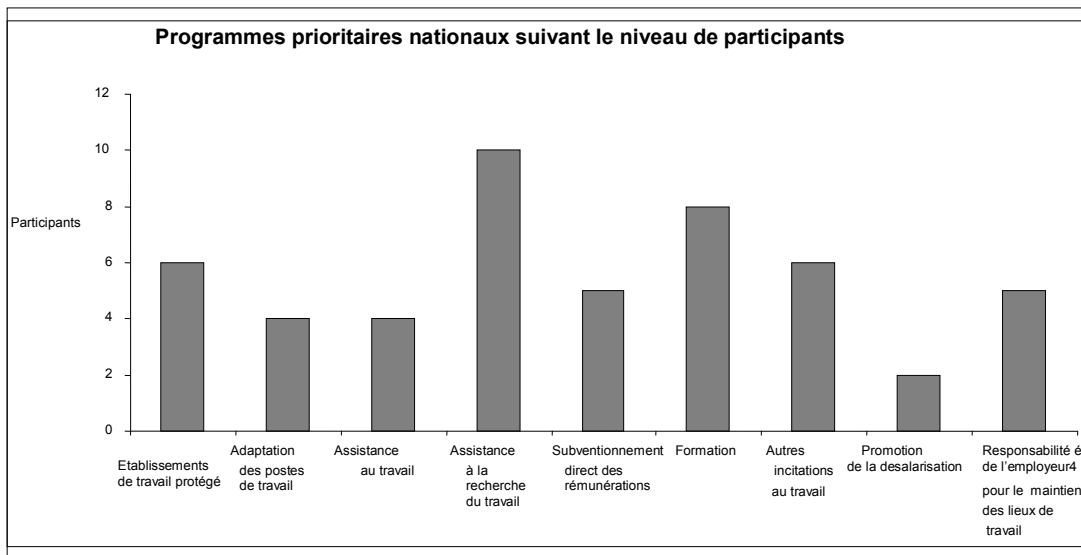
Type d'assistance		Type d'assistance	
Assistance à la recherche du travail	Assistance à trouver un emploi adéquat de par l'ajustement des vacances et des qualifications, rédaction d'un curriculum vitae et préparation à l'entretien de sélection	Établissements de travail protégé	Entreprise créée notamment pour employer des personnes handicapées
Adaptation du poste de travail	Adaptation du poste de travail à l'aide de sièges spéciaux ou d'équipements électroniques (ordinateurs) indispensables pour que les personnes handicapées puissent participer à la vie professionnelle et effectuer un travail salarié	Assistance au travail	Assistance aux personnes handicapées afin de leur permettre de maintenir l'emploi, par exemple, assistance consistant à les aider à faire face aux changements intervenant dans la structure du travail
Subventionnement direct des rémunérations	Subventionnement des employeurs compensant la différence supposée de rendement notée dans le cas de l'emploi d'une personne handicapée	Formation	Formations supplémentaires, outre celles organisées habituellement, ayant pour but de permettre aux personnes handicapées d'entreprendre un travail
Responsabilité de l'employeur pour le maintien de l'emploi	Obligations imposées aux employeurs de soutenir les personnes handicapées à maintenir l'emploi	Promotion de la désalarisation	Assistance apportée aux personnes handicapées à mettre en place leurs propres activités économiques

9. L'une des questions contenues dans le questionnaire adressé aux ISC concernait le classement du niveau de matérialité des programmes en « élevé », « moyen » ou « bas » tant du point de vue du niveau des participants que de celui des dépenses. Considération faite du nombre des participants, le

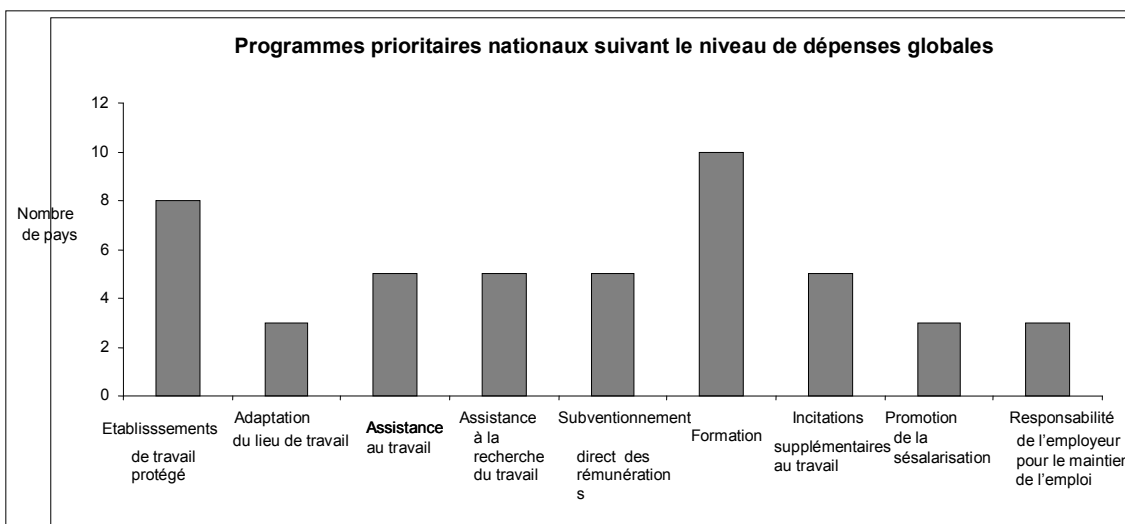
<sup>3</sup> OECD, *Transforming Disability into Ability: Policies to promote work and income security for disabled people*, 2003, page 126.

niveau d'« assistance à la recherche du travail », comparé à d'autres programmes, a été évalué comme « élevé » par la majeure partie des pays<sup>4</sup>. Parmi les programmes prioritaires, la formation a été mentionnée à la seconde place<sup>5</sup> (Fig. 2). Considération faite du niveau global de dépenses, le niveau de la formation, comparé à d'autres programmes, a été évalué comme « élevé » par la majeure partie des pays<sup>6</sup>, tandis qu'à la deuxième place ont été mentionnées les établissements de travail protégé<sup>7</sup> (Fig. 3).

**Fig. 2 : Programmes prioritaires nationaux suivant le niveau de participants**



**Fig. 3 : Programmes prioritaires nationaux suivant le niveau de dépenses**



<sup>4</sup> Parmi les 18 ISC ayant identifié l'assistance à trouver du travail comme un programme principal, 10 ont évalué le niveau de sa matérialité comme « élevé ».

<sup>5</sup> Parmi les 20 ISC ayant identifié la formation en tant que programme principal, 8 ont évalué le niveau de sa matérialité comme « élevé ».

<sup>6</sup> Parmi les 20 ISC ayant identifié la formation en tant que programme principal, 10 ont évalué le niveau de sa matérialité comme « élevé ».

<sup>7</sup> Parmi les 18 pays ayant identifié les établissements de travail protégé en tant que programme principal, 6 ont évalué le niveau de sa matérialité comme « élevé ».

## Raisons de l'intégration professionnelle des personnes handicapées

10. En général, les gouvernements portent un grand intérêt à l'intégration professionnelle des personnes handicapées<sup>8</sup>. Parmi les raisons le plus souvent avancées par les ISC, il y a la constatation que les personnes handicapées « ont droit au travail »<sup>9</sup>, tout comme celle que le travail des personnes handicapées apporte des avantages sociaux supplémentaires tant aux individus qu'aux communautés<sup>10</sup>. Parmi les autres raisons sont mentionnées des obligations constitutionnelles relatives à la prévention de la discrimination à l'égard des personnes handicapées (Allemagne), les changements démographiques dont on tient compte dans le droit du travail et qui apparaissent sur le marché du travail (Autriche), et aussi la tendance à assurer aux personnes handicapées une meilleure qualité de la vie (Malte). Bien moins essentiels se sont avérés cependant les arguments concernant l'amélioration de fonctionnement de l'économie et la réduction des dépenses pour financer les prestations.

11. Le fait que beaucoup de gouvernements ont constitué des objectifs dans ce domaine reflète l'aspiration visant à prêter aux personnes handicapées une assistance. Environ 60 % des 26 ISC ont mentionné des objectifs quantitatifs déterminés, adoptés au niveau des pays respectifs à l'égard des personnes handicapées devant faire l'objet d'intégration professionnelle. Ces objectifs définissent par exemple :

- le taux d'entreprises embauchant des personnes handicapées ainsi que le nombre de travailleurs handicapés employés dans de telles entreprises ;
- le nombre d'emplois créés ; ou bien
- la quantité de formations assurées.

Environ un quart des ISC ayant fait l'objet de l'étude ont indiqué que les pays où elles mènent leurs activités ne disposent pas d'objectifs quantitatifs fixés, mais possèdent des déclarations politiques générales ou des objectifs relatifs à la réduction du chômage dont la portée couvre aussi le chômage des handicapés.

---

<sup>8</sup> Parmi les 26 ISC ayant répondu à la question ci-dessus, 14 ont évalué le niveau d'assistance apportée à l'intégration professionnelle des personnes handicapées comme « élevé » ou « très élevé ». 10 ISC ont évalué ce niveau comme « moyen » ou « bas ».

<sup>9</sup> 23 des 25 enquêtés ont évalué le droit au travail comme la raison la plus essentielle ou secondaire du point de vue de sa matérialité.

<sup>10</sup> 18 des 25 enquêtés ont évalué les avantages sociaux du travail des handicapés comme la raison la plus essentielle ou secondaire du point de vue de sa matérialité.

En 2006, en **Slovénie**, a été adoptée une nouvelle loi (loi sur l'intégration professionnelle et l'emploi des personnes handicapées). En vertu de ladite loi a été créé un fonds pour la stimulation de l'emploi des personnes handicapées. Chaque employeur doit embaucher des personnes handicapées (l'objectif a été fixé au niveau de 2 % de la main d'œuvre). Les entreprises n'arrivant pas à atteindre l'objectif fixé sont tenues d'effectuer des paiements en faveur du fonds, tandis que les entreprises ayant atteint ou dépassé l'objectif fixé peuvent solliciter l'octroi des moyens en provenance de ce fonds.

### *Taux d'emploi*

12. Dans tous les pays membres de l'EUROSAI ayant donné la réponse, le taux d'emploi des personnes handicapées est inférieur à celui d'emploi de l'ensemble de la population et, dans certains cas, manifestement moins élevé, comme en Suisse (de 30 %), Irlande et Pays-Bas (de 40 %) ainsi que Pologne (de 65 %). Les gouvernements de certains pays (voir l'exemple de la Suède ci-après) traitent le rapprochement de ces deux valeurs comme leur objectif manifeste.

L'objectif à long terme du Conseil national du marché du travail en **Suède** consiste à garantir que, « le taux d'emploi des personnes handicapées soit à plus long terme égal à celui de l'ensemble de la population. Le taux d'emploi des personnes handicapées doit croître plus rapidement que celui des personnes qui ne sont pas handicapées ». À l'heure actuelle, le taux d'emploi de l'ensemble de la population est de 75 %, tandis que celui des personnes à capacité réduite du travail est de 52 %.

La Chambre suprême de contrôle a démontré qu'en **Pologne** l'instruction des personnes handicapées se différencie de façon manifeste de celle de la majorité de la population. À titre d'exemple, 71 % des handicapés n'ont pas d'instruction secondaire en comparaison avec les 52 % des personnes qui ne sont pas handicapées. La Chambre suprême de contrôle attire également l'attention sur le fait que les données au sujet du marché du travail témoignent d'un niveau très bas d'emploi des handicapés – 18,6 % en comparaison avec les 57 % pour l'ensemble de la population.

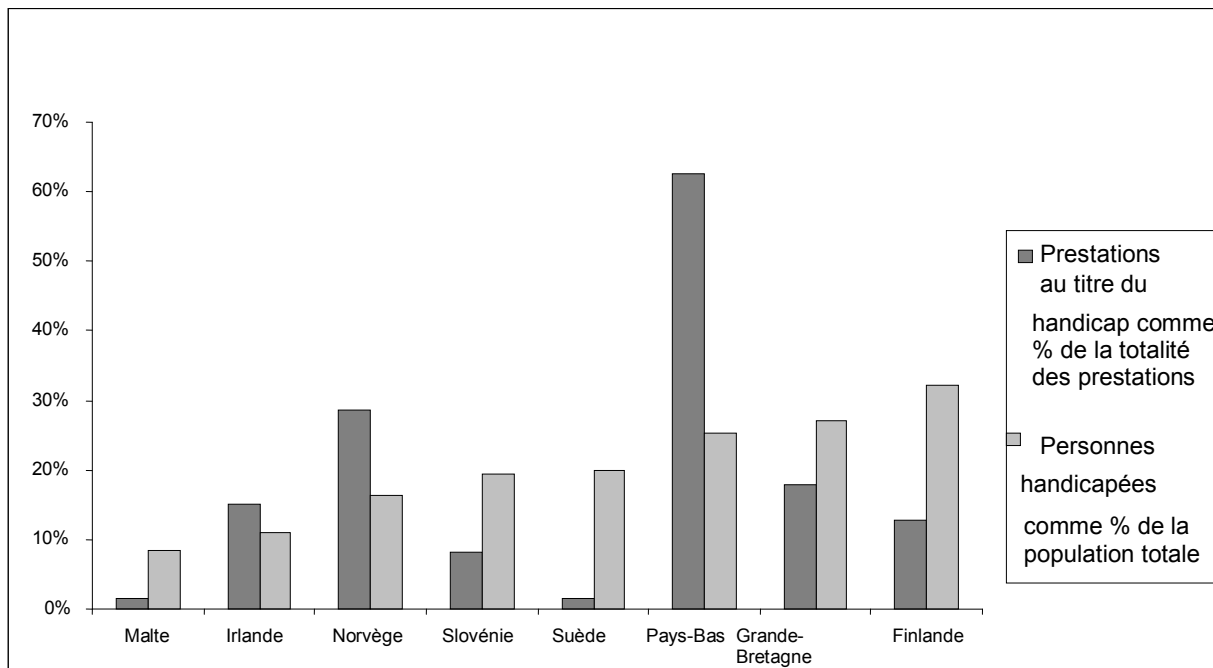
### *Niveau de dépenses*

13. La Fig. 4 présente une image globale des données relatives aux dépenses fournies par 8 pays. Le graphique illustre des différences considérables s'agissant des prestations au titre du handicap qui constituent une partie des dépenses globales au titre des prestations et aussi par rapport au pourcentage des personnes handicapées. Dans trois des huit pays, les dépenses pour les programmes ont été proportionnellement plus élevées que la population des personnes handicapées, tandis que dans les autres cinq pays les dépenses pour les prestations d'État pour handicapés ont été proportionnellement inférieures. Les différences les plus notables sont apparues dans le cas de la Suède où les prestations d'État pour personnes handicapées constituent 1,6 % de la totalité des prestations d'État, tandis que les personnes handicapées constituent 20 % de la population, et aussi dans le cas des Pays-Bas où les prestations d'État pour handicapés constituent 63 % du budget national prévu pour les prestations, alors que les personnes handicapées constituent 25 % de la



population. Les dépenses pour les prestations d'État pour les personnes handicapées en chômage constituent en moyenne 20,14 % de la totalité des fonds publics destinés aux prestations, tandis que les personnes handicapées constituent en moyenne 17,7 % de la population.

**Fig. 4 : Dépenses pour les prestations au titre du handicap**



14. Dans les pays respectifs, des montants manifestement différents sont assignés aux programmes visant l'intégration professionnelle des personnes handicapées : à partir de 500.000 EUR (Slovénie) jusqu'à 20 milliards EUR (Grande-Bretagne) : tandis que les dépenses se situent au niveau de 4 milliards EUR. Les sommes revenant aux 1000 personnes handicapées oscillent entre 312.000 EUR (Chypre) et 17.152.670 EUR (Norvège). Pour 1000 personnes, on dépense en moyenne 4.552.540 EUR.

### Contrôles des programmes réalisés par les ISC

15. Le contrôle des programmes d'assistance des personnes handicapées revêt des formes diverses. 23 des 26 ISC ayant rempli le questionnaire ont réalisé certains contrôles liés directement ou indirectement avec le handicap. Dans ce groupe, 20 ISC ont réalisé des contrôles financiers des livres comptables des institutions fournissant aux personnes handicapées des prestations d'État, tandis que 13 ont effectué des contrôles d'exécution des missions.

#### *Principal accent des contrôles d'assistance prêtée aux personnes handicapées*

16. La moitié des ISC ayant démontré qu'elles assumaient l'effort d'assistance aux personnes handicapées (12 au total) ont effectué des travaux liés directement avec l'intégration professionnelle

des handicapés<sup>11</sup>. Un tiers d'entre elles ont réalisé des contrôles financiers des programmes d'intégration, tandis que deux tiers – des contrôles d'exécution des missions. Dans le cas des contrôles dont il est question, l'accent principal a été mis sur la totalité des programmes assurés par le gouvernement (voir l'exemple de la Grande-Bretagne ci-après), le rôle des établissements de travail protégé (voir l'exemple de la Pologne), le subventionnement des employeurs, l'assistance au travail, le rôle de la formation visant à aider les handicapés à développer leurs propres capacités (voir l'exemple de l'Allemagne ci-après).

### **Choix d'exemples de contrôles de conformité et d'exécution des missions**

Dans le cadre des contrôles d'exécution du budget de l'État, la Chambre supérieure de contrôle réalise en **Pologne** un contrôle annuel de réalisation du plan financier du Fonds de rééducation des personnes handicapées d'État (PFRON). En outre, la Chambre supérieure de contrôle a lancé 8 contrôles de conformité appropriés afin de vérifier l'application des régulations. Comme, par exemple, les contrôles suivants : « Organisation et financement de la rééducation bénéficiant des moyens financiers du Fonds de rééducation des personnes handicapées d'État », « Fonctionnement des établissements de travail protégé » et « Organisation et financement des ateliers de thérapie occupationnelle bénéficiant des moyens du Fonds de rééducation des personnes handicapées d'État ».

En 2004, le NAO a réalisé en **Grande-Bretagne** le contrôle des programmes spécialisés d'emploi ayant pour but d'aider les personnes handicapées à trouver et à maintenir leur emploi. Le NAO a vérifié également si les actions entreprises ont aidé efficacement les handicapés à trouver et à maintenir leur emploi, si ces programmes ont été de bonne qualité et s'ils étaient facilement accessibles et rentables. L'effort entrepris par le NAO a été justifié par le taux peu élevé d'emploi des personnes handicapées – 50 % en comparaison avec 75 % de la totalité de la population active. Le gouvernement de la Grande-Bretagne s'est engagé à améliorer le ratio de la population active, mais une intégration professionnelle plus importante des personnes handicapées est nécessaire pour réaliser cet objectif.

En **Allemagne**, l'Agence fédérale pour l'emploi assume la responsabilité d'assurer aux jeunes handicapés l'accessibilité des programmes destinés également à des personnes qui ne sont pas handicapées. En résultat des contrôles réalisés par la Bundesrechnungshof, les personnes handicapées désireuses de commencer des études supérieures sont actuellement orientées vers des établissements à profil général (si cela est judicieux), mais elles ne reçoivent pas de moyens finançant les cours dans les universités qui ne forment que des handicapés. Une telle approche a procuré des avantages s'agissant de l'intégration sociale, mais aussi a assuré une meilleure relation entre la qualité et le prix.

L'office national de contrôle de **Suède** a vérifié si les actions entreprises dans le cadre de la politique du travail, visant les personnes handicapées fonctionnelles, à capacité réduite au travail, ont contribué à une amélioration relative de la situation de ces personnes sur le marché du travail. L'un des aspects intéressants ici est le fait que l'Office de contrôle s'est adressé aux employeurs pour leur demander d'évaluer dans quelle mesure ils étaient prêts à embaucher des personnes

<sup>11</sup> Les ISC de l'Autriche, Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Islande, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Russie, Suède, Ukraine et Grande-Bretagne ont entrepris des efforts dans ce domaine.

handicapées fonctionnelles. Les réponses recueillies ont fait état d'un important manque d'informations au sujet de l'assistance accessible ainsi que d'une absence de changements dans l'attitude des employeurs à partir de la dernière étude, réalisée en 2000. Il en a été conclu que les initiatives entreprises n'ont pas contribué à l'amélioration de la situation des personnes handicapées sur le marché du travail.

17. 5 des 13 ISC ayant déjà réalisé des contrôles dans le domaine d'intégration professionnelle des personnes handicapées se proposent de réaliser des contrôles successifs. Parmi les ISC qui programment des travaux continus dans ce domaine, il y a un groupe de pays qui ont de l'expérience dans le travail lié avec le handicap ainsi qu'un groupe de pays d'égale importance qui n'ont pas acquis une telle expérience ce qui suggère que l'intérêt porté à cette question croît.

#### *Raisons de réalisation des contrôles*

18. Il n'est guère surprenant que pour les ISC la principale raison d'un contrôle relatif au handicap soit le niveau des moyens assignés à cet objectif. Cette raison a été mentionnée le plus souvent par les ISC et la majeure partie des enquêtés ont estimé cette raison comme la plus « importante ». Un autre facteur important est l'intérêt porté par l'opinion publique. La moitié des ISC ayant répondu au questionnaire ont démontré que c'était un facteur important de la programmation du travail futur.

#### *Résultats de contrôle*

19. La majorité des ISC ont fait état des résultats de contrôle caractéristiques des systèmes en vigueur dans les pays respectifs. Ci-après sont présentées les constatations choisies faites par certaines ISC au cours de quelques dernières années.

**Les contrôles ont permis aux ISC de constater si les fonds étaient dépensés en conformité avec les intentions.**

Les contrôles réalisées par la NIK en **Pologne**, portant sur les programmes d'allégements fiscaux pour les employeurs embauchant des personnes handicapées, ont démontré que seulement une infime partie des fonds étaient destinés à la réalisation des objectifs légaux dans le domaine de la rééducation. Car les fonds ont été destinés entre autres à des activités courantes, au paiement de l'énergie électrique et aux investissements.

Le travail entrepris par l'ISC de **Chypre**, en vue d'étudier les objectifs et les conditions de différents programmes, a démontré que ceux-ci n'étaient pas toujours respectés. Dans nombre des cas, les fonds publics n'étaient pas utilisés de la manière la plus efficace, il y a eu également des irrégularités dans la dépense des moyens.

La Chambre des comptes fédérale d'**Allemagne** a fait apparaître que le gouvernement ainsi que les institutions de la sécurité sociale ont garanti des moyens financiers pour la réalisation des services et des projets ayant pour but d'aider les handicapés au travail, mais pour lesquels il n'y avait pourtant pas de demande ou qui auraient pu être financés par les opérateurs des services sur leurs fonds propres.

**Le travail de l'ISC peut faire apparaître des faiblesses considérables en matière de réalisation des programmes .**

Beaucoup d'ISC ont mentionné la réalisation des initiatives ayant pour objectif l'assistance des personnes handicapées et ont attiré l'attention sur les défaillances existantes. À titre d'exemple, le rapport des **Pays-Bas** sur les ateliers de travail protégé a démontré que les programmes dans ce domaine ne sont pas efficaces et à peine 1 % de personnes bénéficiant des programmes ont trouvé un « travail permanent ». Le travail du NAO en **Grande-Bretagne** a démontré que les usines Remploi, qui sont des établissements de travail protégé, avaient des difficultés à réaliser la rentabilité et que les moyens revenant à une personne (18.000 GBP) étaient, dans certaines entreprises, improporcionnels à la rémunération moyenne (11.000 GBP). L'œuvre de l'ISC de **Norvège** a démontré une diminution permanente du nombre des personnes touchant une pension d'invalidité ayant tenté de procéder à une rééducation professionnelle avant de se faire octroyer le droit à la pension. En 2000, 1 personne sur 7 entreprenait l'effort de rééducation. L'ISC a constaté que le ministère devrait avoir plus d'ambition en matière d'amélioration de la réalisation des missions, notamment dans les cas où il n'y a aucunes raisons pour lesquelles les personnes intéressées ne devraient pas au préalable procéder à une rééducation.

**Les ISC peuvent faire apparaître les lacunes dans les régulations appropriées ainsi que la manière de leur exécution.**

Le contrôle de conformité, réalisé par la Chambre des comptes d'**Ukraine**, a fait état de l'incertitude juridique ainsi que de l'absence d'un programme clair d'assistance professionnelle des personnes handicapées. Le Fonds d'assistance sociale des personnes handicapées n'a pas garanti la mise en œuvre appropriée du programme d'État « Rééducation sociale et professionnelle et emploi des personnes handicapées ». Cela a provoqué une utilisation non efficiente des moyens et que, par rapport à environ un tiers de prêts octroyés à d'autres organisations au cours des 10 dernières années, la capacité de crédit a été évaluée comme faible ce qui met en danger le remboursement des prêts au gouvernement.

**Certaines ISC ont identifié un haut niveau de bureaucratie ainsi que des possibilités administratives non adéquates dans le domaine de la gestion des programmes.**

L'ISC de **Bulgarie** a mentionné l'absence de coordination au niveau des structures appropriées. L'élargissement de la portée des examens et tests de contrôle, réalisés par la Commission médicale de consultation, auxquels sont soumises les personnes à capacité de travail réduite, a provoqué une surcharge du système. La conclusion tirée sur la base du travail effectué indique qu'il reste toujours beaucoup à faire dans le domaine des possibilités administratives des institutions d'État par rapport à l'intégration professionnelle des personnes handicapées.

**Difficultés d'appréciation de l'impact des programmes à cause de l'insuffisance de données**

L'ISC des **Pays-Bas** a attiré l'attention sur le fait que le travail de contrôle, englobant l'intégration

des personnes bénéficiant d'une allocation d'invalidité, a démontré l'insuffisance des informations crédibles au sujet des résultats de la politique d'intégration. L'ISC a recommandé aussi que le ministre formule des objectifs manifestes concernant l'exécution des missions et les résultats. Tandis que l'ISC de **Norvège** a indiqué, en 2005, que le ministère responsable n'avait pas d'exigences déterminées par rapport au passage à une rééducation professionnelle.

**L'oeuvre de l'ISC peut faire état de l'impact qu'ont les procédures administratives sur les personnes souvent désarmées.**

La Chambre fédérale des comptes d'**Allemagne** a fait apparaître que la longueur des procédures administratives, à partir du moment où une personne handicapée présente une demande d'assistance jusqu'au moment où les mesures d'intégration appropriées ne sont prises, était trop importante.

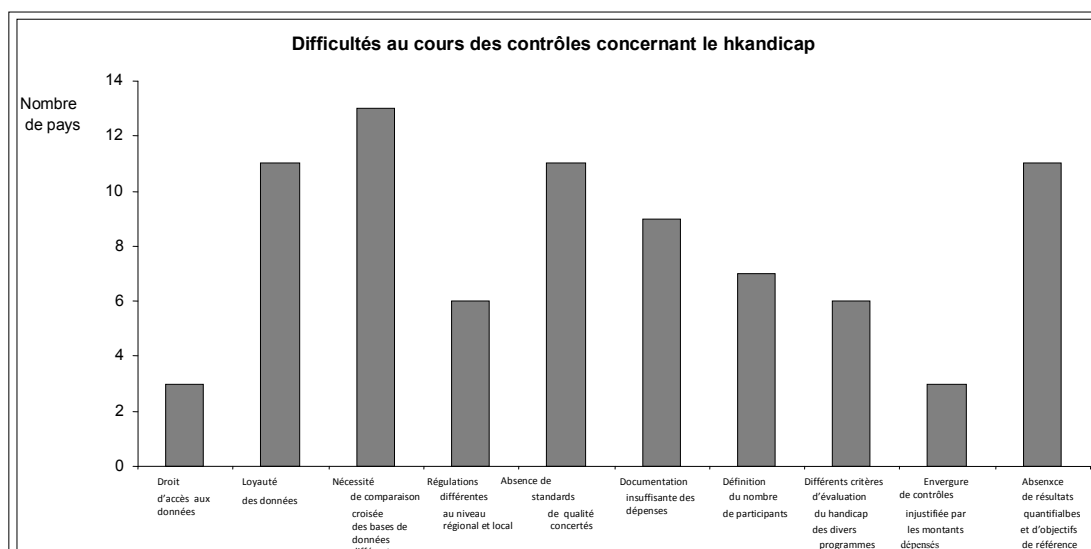
L'ISC d'**Islande** a présenté ses remarques au sujet de l'absence des travailleurs disposant de qualifications approfondies pour assister les personnes handicapées ainsi que du fait que, dans certains cas, les services proposés n'étaient pas en conformité avec les régulations appropriées.

L'Office national de contrôle de **Suède** ainsi que le NAO de **Grande-Bretagne** ont identifié une qualité insuffisante des plans individuels d'action élaborés avec les personnes handicapées participants aux programmes d'assistance, ce qui compromet la valeur de l'aide prêtée.

### **Difficultés à contrôler les programmes d'intégration professionnelle des personnes handicapées**

20. Bien des problèmes de diverse nature ont influé sur la possibilité de réalisation par les ISC des contrôles d'assistance prêtée aux personnes handicapées. Ces problèmes ne sont pas un trait exclusivement caractéristique d'une telle portée de travail. Les contrôleurs se heurtent de façon régulière à de nombreux problèmes susmentionnés indépendamment de la portée et du type de contrôle réalisé. La Fig. 5 ci-après présente une image globale des difficultés dénoncées. Les problèmes qui apparaissent le plus souvent ce sont : la nécessité de procéder à des comparaisons croisées de différentes bases de données, l'absence des résultats quantifiables et des objectifs de référence, l'absence de loyauté des données ainsi que des standards de qualité concertés.

**Fig. 5: Principales difficultés de contrôle des programmes d'assistance des personnes handicapées**



#### *Nombre des organisations engagées dans la réalisation des programmes*

21. La complexité des procédures administratives est le facteur de réalisation des contrôles par les ISC. Beaucoup d'ISC ont indiqué qu'il existait un nombre considérable des organisations engagées dans la réalisation des programmes d'assistance des personnes handicapées à réintégrer le marché du travail. Les insuffisances de la communication entre les organisations signifient qu'il peut être difficile de créer une description nette du rôle de toutes les organisations engagées. Bien des organisations ne font pas partie du traditionnel secteur public ce qui fait que l'évaluation de l'exécution des missions est encore plus ardue.

#### *Accessibilité des données loyales pour les besoins de contrôle*

22. Beaucoup d'ISC enquêtées ont indiqué que la loyauté des données faisait problème. Sept ISC ont mentionné des difficultés à déterminer le nombre des participants aux programmes respectifs, deux ISC ont observé que parfois les données n'étaient pas accessibles. À titre d'exemple, pour la Chambre des comptes de la Fédération de Russie cette difficulté a été le problème majeur au cours des contrôles. L'une des ISC (Autriche) a aussi attiré l'attention sur le fait que les données estimatives mondialement reconnues indiquent qu'environ 10 % des personnes handicapées ne sont pas prises en compte dans d'aucunes statistiques ce qui témoigne du degré du handicap latent.

23. Par contre, si les données sont accessibles de nombreuses organisation engagées dans la prestation des services indiquent la nécessité des comparaisons croisées ou bien de compilation de

différentes bases de données afin d'obtenir une image générale des programmes. À titre d'exemple, à plusieurs reprises la Cour des comptes d'Espagne a dû s'adresser à de diverses institutions en leur demandant de fournir des données concernant le même programme pour pallier à l'absence d'une base de données consolidée. Un tel travail peut prendre du temps, parfois il est aussi difficile. L'Office national de contrôle de Grande-Bretagne s'est heurté au même problème en essayant d'évaluer la rentabilité de divers programmes d'intégration professionnelle des personnes handicapées. Les contrôleurs ont créé une base de données en procédant à l'acquisition de données auprès de différentes sources, faute de registres administratifs complets.

#### *Accessibilité des institution réalisant les programmes*

24. Le problème auquel certaines ISC ont dû faire face consistait aussi en le partage des responsabilités pour la réalisation des programmes. Les ISC n'ont pas toujours le droit de réaliser des contrôles même dans le cas où les programmes sont réalisés au niveau national. Ce problème apparaît notamment lorsque les programmes sont réalisés par des organisations non gouvernementales ou représentant le secteur tertiaire non-profit ou encore des entreprises privées. Un exemple en la matière peut y être donné par la position de la Chambre fédérale des comptes d'Allemagne qui a dit qu'en raison des principes d'assistance compliqués de nombreuses agences gouvernementales et institutions non gouvernementales ont leur propre champ de responsabilité, tandis que les attributions de la Chambre des comptes fédérale ne couvrent pas les Länder, les collectivités territoriales et les institutions de la sécurité sociale. Si les missions sont réalisées par les institutions du secteur privé, alors le rôle de la Chambre des comptes fédérale d'Allemagne doit être déterminé dans le contrat.

25. Certaines ISC enquêtées ont indiqué que la majorité des missions administratives concernant l'assistance de l'État étaient réalisées au niveau régional et c'est pourquoi les agences centrales devaient acquérir des informations auprès de toutes les régions afin de les analyser. Des défis supplémentaires se posent devant les ISC des pays où la décentralisation est très avancée. Les ISC n'ont pas en effet toujours d'attributions à réaliser les contrôles de données des entités concrètes gérant les services à destination des personnes handicapées, car ce genre de services peuvent être contrôlés par les contrôleurs de l'unité administrative dans laquelle ces entités déploient leurs activités. C'est pourquoi, l'analyse d'une intégration professionnelle réussie des personnes handicapées peut être réalisée en coopération avec les institutions de contrôle régionales si le cadre juridique du contrôle rend cette coopération possible.

*Difficulté à définir la relation causale entre les programmes et les résultats s'agissant des personnes handicapées*

26. Compte tenu de l'échelle de financement des programmes à destination des personnes handicapées, l'intérêt porté aux résultats est important. Cependant, 11 ISC ont démontré que les programmes qui ont été soumis au contrôle n'ont eu ni résultats quantifiables, ni objectifs de référence. L'une des causes d'une telle situation, c'est la difficulté à assurer le suivi des personnes ayant fait des programmes. Cela peut résulter des faiblesses de communication entre les organisations engagées, de l'insuffisance des registres tenus ou bien du fait que ces personnes ne sont intéressées au maintien du contact après avoir trouvé du travail. Beaucoup d'ISC, par exemple la Chambre des comptes fédérale d'Allemagne, ont fait remarquer que l'évaluation du succès du programme donné peut être très difficile de même qu'il est difficile d'évaluer dans quelle mesure l'assistance de l'État (sous forme de formation, par exemple) contribue à ce que les personnes handicapées trouvent un emploi permanent, car il existe nombre d'autres facteurs pouvant y avoir de l'importance, comme par exemple, la santé de l'individu, la situation sur le marché du travail ou bien l'attitude des employeurs.

*Tentatives en vue de surmonter les problèmes*

27. Si les ISC se heurtent à des problèmes au cours de la réalisation des contrôles des programmes d'assistance des personnes handicapées, elles entreprennent des actions diverses en vue de les surmonter. Ces actions comportent :

- **coopération avec d'autres institutions de contrôle ou d'inspection.** 5 ISC ont répondu qu'elles avaient réalisé des contrôles en coopération avec d'autres institutions de contrôle ou d'inspection. Pour la plupart des ISC, une telle coopération s'est avérée utile. À titre d'exemple, la NIK coopère en Pologne, au cours de ses activités de contrôle, avec l'Inspection du travail d'État ainsi que d'autres institutions ;
- **coopération avec des spécialistes ou des experts externes.** Quatre ISC ont bénéficié des services des experts externes au cours de leurs contrôles. À titre d'exemple, l'Office fédéral de contrôle de Suisse a coopéré avec des groupes de conseil composés de parties intéressées ;
- **maintien de bonnes relations avec les entités contrôlées.** Les ISC ont tâché de nouer de bonnes relations avec les entités contrôlées ainsi qu'avec les organisations prêtant des services en faveur des personnes handicapées. À titre d'exemple, l'ISC de Norvège a fait état au ministère compétent, ainsi qu'aux agences qui en relèvent, de la difficulté à définir la



qualité d'assurance des personnes handicapées bien que toutes les parties aient reconnu que cette question constituait un problème ;

- **facilitation de rencontre des représentants des institutions représentant les personnes handicapées afin d'échanger des vues.** En Grande-Bretagne, le NAO a organisé une rencontre consacrée à l'acquisition des opinions ayant rassemblé les représentants de nombreuses organisations engagées. Les discussions ayant eu lieu ont permis d'élaborer des observations intéressantes au sujet de l'étude. Qui plus est, on a réussi à rassembler nombre d'organisations diverses qui auparavant ne s'étaient jamais rencontrées.

### Résumé des questions clefs

28. Les ISC jouent un rôle essentiel, s'agissant de contrôler la manière dont les gouvernements dépensent les fonds prévus à l'assistance des personnes handicapées leur permettant de trouver et de maintenir un emploi. Ces programmes ont pour objectifs de prêter assistance aux membres les plus faibles de la société. L'étude a démontré que les ISC soutiennent en général les gouvernements à utiliser leurs propres ressources de la meilleure manière qui soit en faisant apparaître aux gouvernements l'absence d'efficacité, des irrégularités dans l'utilisation des moyens ou une mauvaise exécution des missions.

29. L'étude a fait apparaître l'existence de certaines différences manifestes dans le travail entrepris par les ISC au cours des contrôles des programmes pour personnes handicapées. Cette situation peut être différenciée en fonction de la définition juridique du handicap, du rôle du gouvernement central et local s'agissant du soutien à apporter aux personnes handicapées en chômage, des objectifs de l'ISC et de ses attributions dans le domaine de contrôle, de même que de la matérialité attribuée aux programmes.

30. Cependant, les ISC sont confrontées à de nombreux défis à caractère universel dont la complexité des méthodes de réalisation des programmes, les difficultés à mesurer le succès des programmes ainsi que l'absence des données accessibles..

### POINTS À DISCUTER

Ci-après, suivent les points proposés à la discussion dans le cadre du Congrès de l'EUROSAI.

A. **Promotion de bonnes pratiques administratives:** L'échelle des fonds destinés à la réalisation des programmes professionnels pour les personnes handicapées fait que les ISC assument une responsabilité essentielle afin d'assurer que ces fonds soient dépensés conformément aux intentions et non pas affectés à d'autres formes d'activité. Un sujet potentiel

de discussion au cours du Congrès peut être celui consistant à considérer s'il est avantageux de procéder à une acquisition universelle des priorités dans le cadre de bonnes pratiques administratives, par exemple sous forme d'incitation des gouvernements à mettre en place des régulations juridiques claires, à créer des procédures de décision solides et transparentes permettant d'évaluer les attributions et de tenir des registres clairs et précis d'assistance prêtée aux entités.

**B. Coopération avec d'autres contrôleurs et inspecteurs** : dans certaines juridictions les contrôleurs ne peuvent pas contrôler de façon autonome de programmes professionnels et doivent peut-être coopérer avec d'autres organisations en s'acquittant de leurs obligations. Le problème d'assistance des personnes handicapées s'inscrit, pour les ISC, dans un cadre plus ample s'agissant de la manière dont elles peuvent coopérer le plus efficacement avec d'autres contrôleurs dans un domaine comme les programmes professionnels à destination des personnes handicapées. Quelles sont les institutions appropriées ? Comment assurer l'échange d'informations de façon la plus efficace ? Comment coordonner le mieux les programmes professionnels ?

**C. Capacités appropriées et garantie de soutien spécialisé** : les contrôleurs ne peuvent pas remettre en cause les verdicts médicaux sur la base desquels sont prises les décisions en matière d'octroi des droits aux prestations au titre du handicap ou de participation à un programme professionnel. Cependant, les contrôleurs doivent bien comprendre les décisions médicales adéquates, ils doivent aussi trouver la manière leur permettant de constater si les administrations disposent d'un processus de décision fort. Ce qui, à son tour, est lié à la question des capacités et des connaissances des contrôleurs ainsi que celle des besoins éventuels en assistance spécialisée au cours des contrôles réalisés.

**D. Certitude des autres sources** : dans de nombreuses juridictions, les programmes professionnels sont réalisés par les institutions non gouvernementales telles que organisations caritatives ou bien institutions du secteur privé. Le rôle des ISC au cours des contrôles des programmes peut être le cas échéant plus difficile. Le contrôleur doit connaître précisément le système qui couvre nombre de petites organisations ou bien est composé d'une longue chaîne de livraisons. La réalisation des contrôles dans de telles conditions peut suggérer des questions plus générales portant sur la mesure dans laquelle le contrôleur peut ou doit puiser la certitude dans d'autres sources.

**E. Amélioration de la qualité des données concernant les programmes** : les difficultés à assurer le suivi de la manière de vivre des personnes ayant fait des programmes professionnels peuvent faire que l'évaluation de l'efficacité des programmes est très difficile. Le rôle des ISC est d'inciter les gouvernements à améliorer les informations qui sont collectées au sujet des résultats obtenus s'agissant de trouver et de maintenir un emploi et d'assurer que les programmes soient créés de sorte à rendre l'évaluation du succès des programmes possible.

**F. Évaluation de la valeur de l'assistance du gouvernement** : les études de ce genre ont un caractère délicat. Les gouvernements tendent à bien utiliser les fonds publics dans ce domaine, de même que dans d'autres cas bien que l'évaluation propre d'exécution des initiatives telles que les programmes de travail protégé tiennent probablement compte des avantages sociaux plus vastes découlant de l'assistance apportée aux personnes handicapées. Les contrôleurs tendent à prendre en considération ces avantages plus vastes au cours de l'évaluation du rapport qualité-prix, mais ils ne devraient pas éviter de mentionner comment les services peuvent être améliorés grâce à une meilleure utilisation des fonds. Il est possible que le Congrès débâte la question de savoir s'il existe des manières grâce auxquelles les ISC pourraient évaluer la valeur d'assistance gouvernementale dans une telle situation.

**G. Avis des bénéficiaires des services** : en relation avec ce qui précède, les ISC peuvent également considérer comment acquérir les avis des personnes handicapées et de leurs représentants et aussi comment évaluer les avis des employeurs et des organisateurs de formations au sujet de l'efficacité des solutions administratives courantes. Pour les ISC, la question de handicap s'associe aux questions plus vastes concernant la manière dont on peut faire impliquer les bénéficiaires des services dans le travail propre sans devenir pour autant l'avocat des bénéficiaires. Quelle serait la meilleure manière permettant de réaliser cet objectif ?

**H. Coopération dans le domaine du travail futur** : l'étude a démontré que beaucoup de questions dont s'occupent les ISC se ressemblent et que l'accent principal du travail entrepris est souvent le même. Beaucoup d'ISC proposent de continuer les travaux de contrôle dans le domaine de l'intégration professionnelle des personnes handicapées. La coopération des ISC ou l'échange des informations peut apporter des avantages considérables. La question de savoir comment organiser le mieux une telle coopération peut être le sujet potentiel de délibérations du Congrès.