

FR

2023

20

Rapport spécial

L'Union européenne et le soutien aux personnes handicapées

Peu d'effets concrets



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - IX
Introduction	01 - 17
Cadre stratégique de l'Union pour les personnes handicapées	08
Rôles et responsabilités	09 - 13
Financements européens et nationaux visant à soutenir les personnes handicapées	14 - 17
Étendue et approche de l'audit	18 - 24
Observations	25 - 85
La Commission ne dispose pas d'une véritable vue d'ensemble de la situation des personnes handicapées dans l'Union européenne	25 - 34
Les définitions et les critères permettant d'établir le statut de personne handicapée dans les États membres ne sont pas comparables	26 - 29
Les statistiques de l'UE ne sont pas comparables avec celles fondées sur les définitions nationales	30 - 34
La stratégie 2021-2030 prévoit d'importantes initiatives pour l'inclusion, mais un certain nombre de questions essentielles restent en suspens	35 - 69
La stratégie 2021-2030 traduit les principes de la convention en objectifs et actions opérationnelles spécifiques	37 - 39
La stratégie 2021-2030 tient compte de la plupart des insuffisances recensées au cours de l'évaluation de la stratégie précédente, mais un certain nombre de questions essentielles restent en suspens	40 - 50
Les initiatives phares de la stratégie 2021-2030 évaluées enregistrent des progrès, mais leur impact ne peut pas encore être analysé	51 - 60
Donner l'exemple: en tant qu'employeurs, les institutions de l'UE se montrent ambitieuses dans la promotion de l'inclusion des personnes handicapées, mais les résultats effectivement obtenus sont limités	61 - 69

La Commission ne dispose que de données limitées sur la part des fonds de l'UE allouée aux mesures de soutien aux personnes handicapées 70 - 85

Le cadre de suivi pour les deux périodes de programmation ne permet pas d'évaluer si les fonds de l'UE contribuent à améliorer la situation des personnes handicapées 71 - 77

La condition favorisante horizontale et les recommandations découlant du Semestre européen sur le financement des mesures en faveur des personnes handicapées pour la période 2021-2027 ont parfois un impact limité 78 - 85

Conclusions et recommandations 86 - 94

Annexe

Les initiatives phares de la stratégie 2021-2030 et leur état d'avancement

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Réponses du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne, de la Commission européenne et de la Cour de justice de l'Union européenne

Calendrier

Équipe d'audit

Synthèse

I Environ un quart des citoyens de l'Union européenne âgés de 16 ans ou plus déclarent avoir un handicap qui limite leurs activités quotidiennes. L'UE et ses États membres ont signé la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, s'engageant ainsi à favoriser la participation égale des personnes handicapées à la vie quotidienne. Dans cette optique, l'Union européenne a adopté plusieurs stratégies destinées à améliorer la vie des personnes handicapées en apportant un soutien aux États membres, qui sont les premiers responsables des politiques dans les domaines de l'inclusion sociale, de l'emploi et de l'éducation.

II Notre audit visait à déterminer si les mesures de la Commission avaient effectivement soutenu les personnes handicapées dans les États membres. Nous avons cherché à savoir si les critères établissant le statut de personne handicapée utilisés par les États membres permettaient une reconnaissance mutuelle au sein de l'Union européenne. Nous avons également examiné si la Commission disposait d'une bonne vue d'ensemble de la situation des personnes handicapées dans l'Union, fondée sur des statistiques comparables. Nous avons analysé la conception de la stratégie de l'Union en faveur des droits des personnes handicapées 2021-2030. Nous avons en outre étudié la façon dont cinq institutions de l'UE avaient soutenu, en tant qu'employeurs, l'inclusion de personnes handicapées dans leurs effectifs. Par ailleurs, nous avons cherché à savoir si les financements de l'Union pour les périodes de programmation 2014-2020 et 2021-2027 ciblaient efficacement les besoins des personnes handicapées et si cela faisait l'objet d'un suivi.

III Nous espérons que notre audit contribuera à l'examen à mi-parcours de la stratégie 2021-2030 et des financements pour la période de programmation 2021-2027. Le Parlement européen nous a suggéré à plusieurs occasions de réaliser un audit sur cette question.

IV Nous avons conclu que l'impact des mesures de l'UE visant à soutenir les personnes handicapées était limité. Dans l'ensemble, les principaux indicateurs de l'égalité pour les personnes handicapées n'ont pas montré d'amélioration considérable ces dernières années. Nous avons également constaté que les critères utilisés pour établir le statut de personne handicapée variaient d'un État membre à un autre et relevaient de l'interprétation des autorités décentralisées des États membres. Il n'a pas toujours été possible de rapprocher les statistiques ainsi obtenues avec les données au niveau de l'Union issues des enquêtes où les participants déclaraient eux-mêmes leur statut de personne handicapée. Nous avons également recensé certaines insuffisances dans les statistiques de l'Union européenne sur les plans de la couverture, de la fréquence et du niveau de détail (granularité). Ces divergences dans

les données pourraient compromettre la reconnaissance mutuelle du statut de personne handicapée dans l'UE.

V La stratégie de l'Union en faveur des droits des personnes handicapées 2021-2030 fixe des objectifs et des priorités d'action au niveau de l'Union dans plusieurs domaines, tels que l'accessibilité, les droits des citoyens, la qualité de vie, l'égalité d'accès et la non-discrimination, ainsi que la promotion des droits des personnes handicapées. Elle tient compte de la plupart des insuffisances relevées dans la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées. Néanmoins, un certain nombre de questions essentielles qui relèvent, au moins en partie, de la responsabilité de la Commission, restent en suspens: le lien entre la stratégie 2021-2030 et les financements de l'Union demeure faible, aucun réexamen de toutes les législations de l'UE n'a encore été réalisé en vue d'en évaluer la conformité avec les dispositions de la convention et la législation pertinente en matière de droits des personnes handicapées est au point mort.

VI La stratégie 2021-2030 prévoit de nouvelles initiatives visant à améliorer la reconnaissance mutuelle du statut de personne handicapée (carte européenne du handicap) ou à augmenter le taux d'emploi des personnes handicapées (train de mesures visant à améliorer les perspectives des personnes handicapées sur le marché du travail). La stratégie 2021-2030 engage également la Commission à montrer l'exemple en favorisant l'inclusion des personnes handicapées dans ses effectifs et exhorte les institutions de l'Union à faire de même. Toutefois, l'impact des initiatives ne peut pas encore être évalué.

VII Nous avons constaté que le cadre de suivi de la Commission n'était pas conçu pour fournir des informations sur la mesure dans laquelle les fonds de l'UE ont contribué à améliorer la situation des personnes handicapées au cours des périodes de programmation 2014-2020 et 2021-2027. Les programmes de la politique de cohésion ne prévoient pas de catégorie de dépenses relative au soutien apporté aux personnes handicapées. La législation de l'Union européenne pour la période 2021-2027 a introduit de nouvelles exigences concernant la condition favorisante horizontale relative à la mise en œuvre de la convention des Nations unies et du processus du Semestre européen. Cependant, ces initiatives pourraient n'avoir qu'un impact limité concernant l'amélioration du ciblage des financements de l'UE sur les besoins des personnes handicapées.

VIII Sur la base de ces conclusions, nous recommandons à la Commission:

- a) d'obtenir davantage de données comparables relatives à la situation des personnes handicapées sur les plans de la couverture, de la fréquence et de la granularité, puisque ces données font partie des éléments indispensables pour évaluer l'incidence et l'efficacité de la politique de l'Union visant à garantir l'égalité des droits des personnes handicapées;
- b) de réexaminer progressivement la législation de l'UE pertinente afin de déterminer si elle est conforme aux dispositions de la convention des Nations unies et de prendre des mesures appropriées pour soutenir le Conseil dans l'adoption de la directive sur l'égalité de traitement;
- c) d'œuvrer en faveur de la reconnaissance mutuelle du statut de personne handicapée dans l'UE, dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

IX Par ailleurs, nous recommandons aux institutions de l'UE d'évaluer les progrès réalisés en faveur de l'inclusion des personnes handicapées dans leurs effectifs et d'en rendre compte régulièrement afin de démontrer qu'elles donnent l'exemple.

Introduction

01 La convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (ci-après «la convention»), adoptée en décembre 2006, définit le concept de «personnes handicapées» de manière plutôt large: «[D]es personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres»¹. Nous utiliserons le terme «personnes handicapées» tout au long du présent rapport, conformément à la définition donnée dans la convention.

02 En 2021, une enquête Eurostat a montré qu'environ 25 % des personnes âgées de 16 ans ou plus dans l'UE déclaraient avoir un handicap limitant soit fortement soit quelque peu leur activité (voir [figure 1](#)). Cela équivaut à 87 millions de personnes, dont plus de 24 millions considèrent avoir un ou plusieurs handicaps graves². Les données de 2021 n'incluent pas les personnes handicapées qui vivent en institution (estimées à plus d'un million d'enfants et d'adultes de moins de 65 ans, et plus de deux millions d'adultes de plus de 65 ans)³.

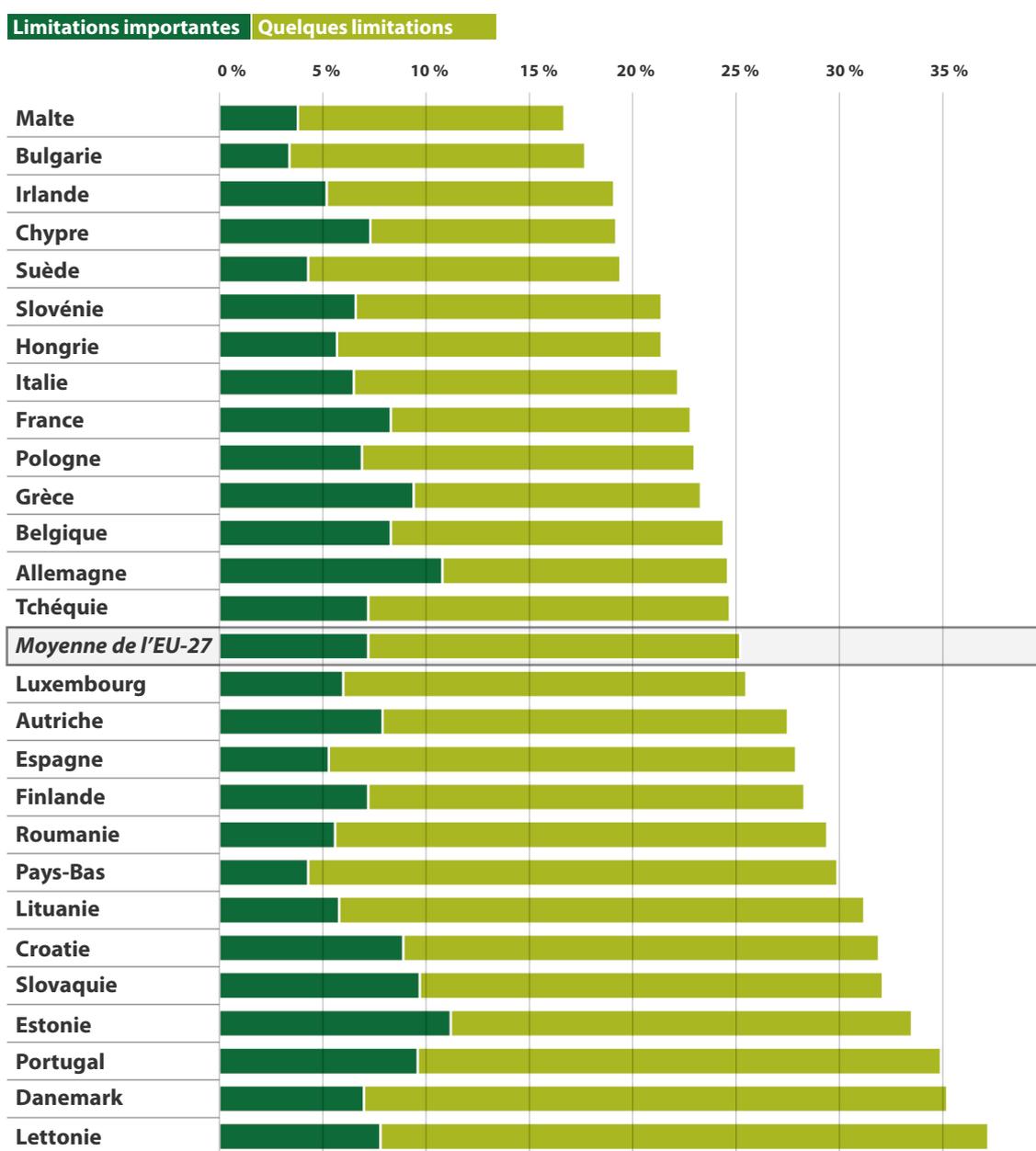
03 L'enquête a également révélé des différences considérables d'un État membre à l'autre. Par exemple, la prévalence des limitations durables ressenties variait de 16,7 % à Malte à 37,1 % en Lettonie (voir [figure 1](#)).

¹ Article 1^{er} de la [convention](#).

² Rapport «Vers l'égalité des droits pour les personnes handicapées», [2022/2026\(INI\)](#).

³ Union de l'égalité: stratégie en faveur des droits des personnes handicapées 2021-2030, [COM\(2021\) 101](#).

Figure 1 – Limitations durables ressenties dans les activités habituelles en raison d'un problème de santé, 2021 (en pourcentage)



Remarque: population âgée de 16 ans ou plus. Ne comprend pas les personnes résidant en institution. Les données relatives à la Slovaquie correspondent à l'année 2020.

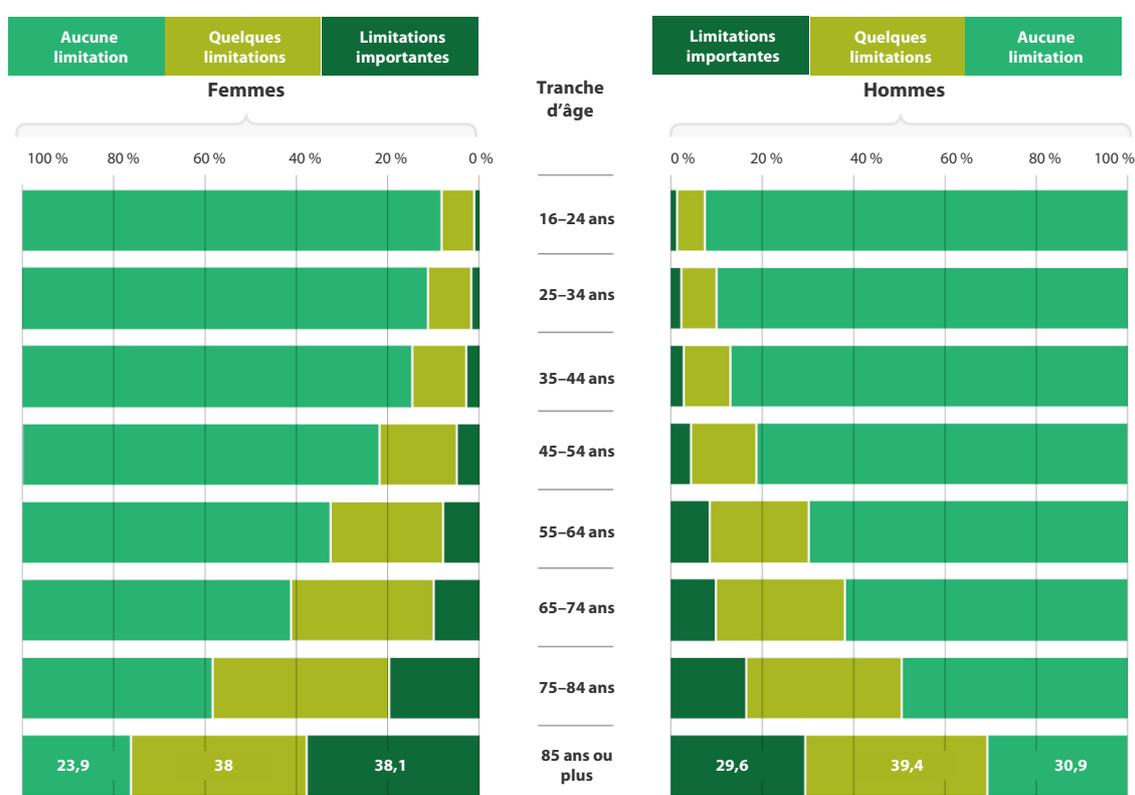
Source: Commission européenne.

04 Avec le vieillissement de la population de l'Union européenne, le pourcentage et le nombre de personnes handicapées sont susceptibles d'augmenter. Dans son rapport 2020 sur l'évolution démographique⁴, la Commission a indiqué que la part des personnes âgées de 65 ans ou plus devrait passer d'environ 20 % en 2019 à 30 %

⁴ Commission européenne, *Report on the Impact of Demographic Change*.

d'ici 2070. La part des personnes âgées de 80 ans ou plus devrait, quant à elle, plus que doubler, pour atteindre 13 %. Selon ce même rapport, étant donné que 49 % des personnes âgées de 65 ans ou plus ont déclaré un handicap ou une limitation durable dans leurs activités en 2018, cette évolution démographique va entraîner une hausse de la prévalence des situations de handicap. Ces mêmes prévisions montrent une augmentation du nombre de personnes susceptibles d'avoir besoin de soins longue durée dans l'UE, passant de 30,8 millions en 2019 à 33,7 millions en 2030 et à 38,1 millions en 2050⁵, ce qui accentuera la pression exercée sur les systèmes de soins dans les États membres (*figure 2* et *figure 3*).

Figure 2 – Personnes ressentant des limitations durables dans leurs activités habituelles en raison d'un problème de santé, ventilées par sexe et par âge, 2021 (en pourcentage)



Remarque: la différence dans le pourcentage total est due à l'arrondi.

Source: Commission européenne.

⁵ Comité de la protection sociale et Commission européenne, *2021 Long-term care report: Trends, challenges and opportunities in an ageing society*, vol. 1, 2021.

Figure 3 – Niveau de difficulté dans l’accomplissement des soins personnels ou des tâches ménagères, personnes âgées de 65 ans ou plus, 2019 (en pourcentage)



Source: Commission européenne.

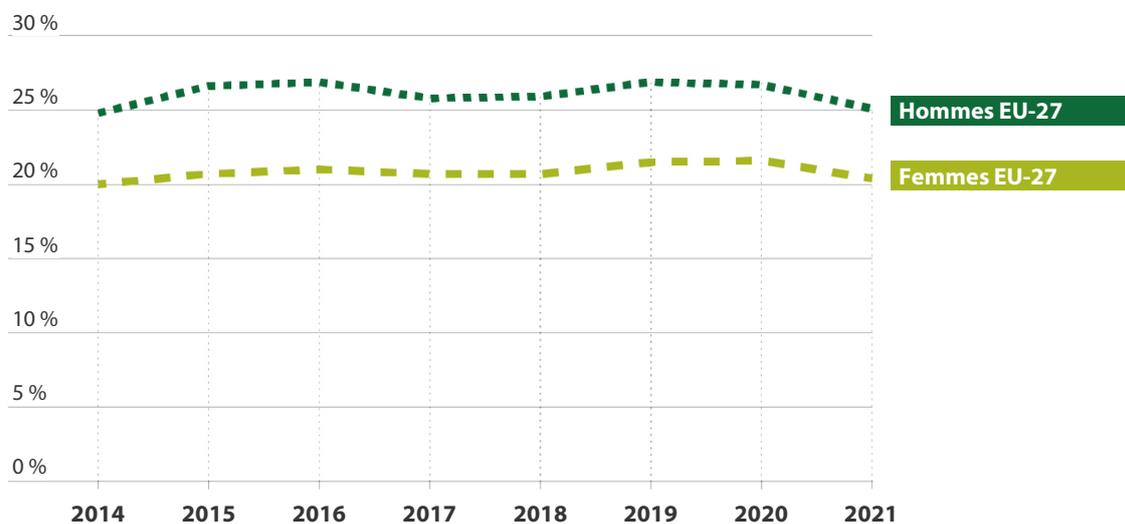
05 Les personnes handicapées se heurtent à des obstacles considérables dans l’accès à l’éducation, à l’emploi, aux soins de santé, au sport et à la culture. Elles ont également plus de difficultés à participer à la vie politique, et sont exposées à un risque plus élevé de pauvreté et d’exclusion sociale⁶. Nous n’avons constaté aucune amélioration notable ces dernières années dans les principaux indicateurs de l’égalité dans l’UE, tels que l’écart entre le taux d’emploi des personnes handicapées et celui des autres personnes, ou le risque de pauvreté (voir [figure 4](#) et [figure 5](#)).

06 Seuls 50,8 % des personnes handicapées ont un emploi, contre 75 % des personnes sans handicap⁷. Selon les enquêtes Eurostat, l’écart entre le taux d’emploi des personnes handicapées et celui des autres personnes s’élevait à 23,1 points de pourcentage en 2021 dans l’UE, soit presque le même niveau qu’au début des mesures en 2014 (22,7 points). L’écart est plus important pour les hommes que pour les femmes. De même, en 2021, les personnes handicapées étaient plus exposées au risque de pauvreté ou d’exclusion sociale que les autres personnes (29,7 %, contre 18,8 %). Ce risque est resté relativement stable depuis 2015 (respectivement 30,4 % et 21,1 %), et il est plus élevé pour les femmes que pour les hommes.

⁶ COM(2021) 101.

⁷ COM(2021) 101.

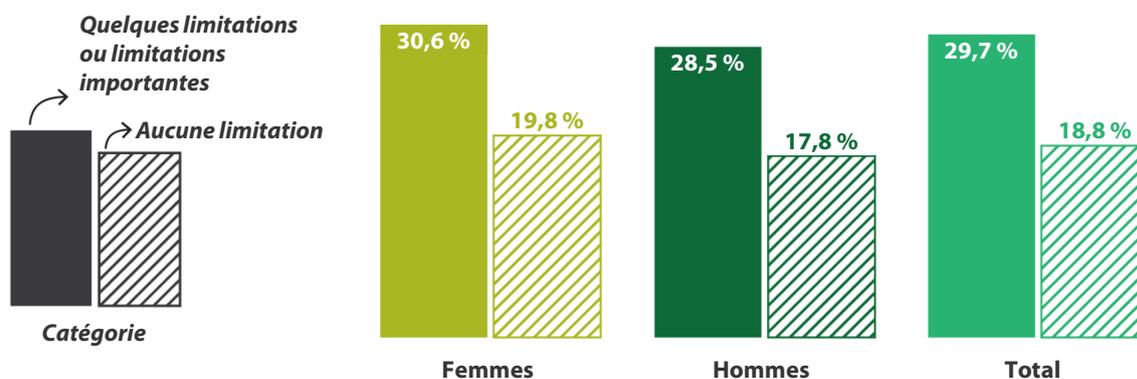
Figure 4 – Écart entre le taux d'emploi des personnes handicapées et celui des autres personnes dans l'UE, en fonction du sexe, 2014-2021 (en points de pourcentage)



Remarque: population âgée de 15 à 64 ans.

Source: Commission européenne.

Figure 5 – Personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, en fonction du sexe et du niveau de limitation des activités dans l'UE, 2021 (en pourcentage)



Remarque: population âgée de 16 ans ou plus. Le total s'entend hommes et femmes confondus.

Source: Commission européenne.

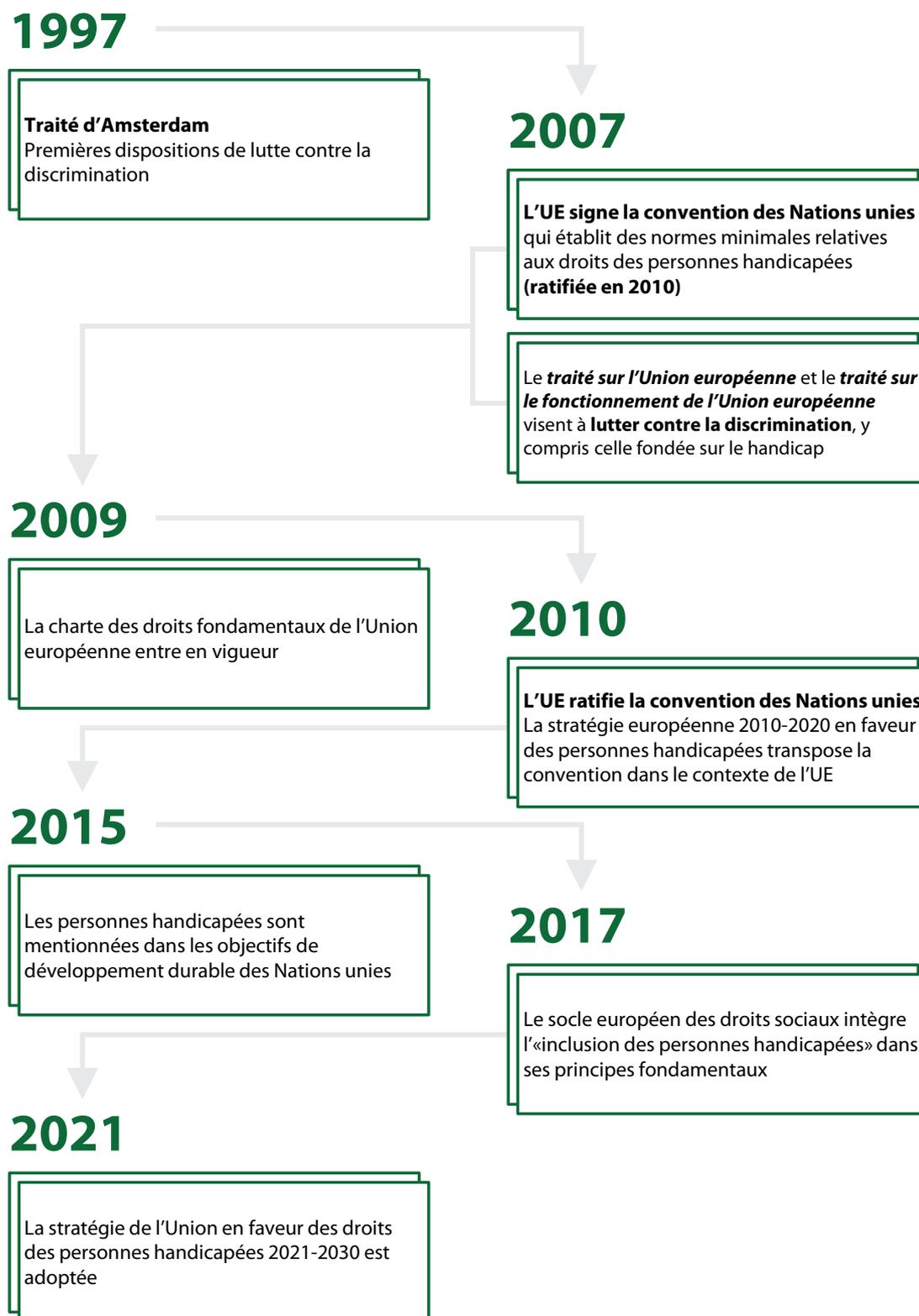
07 La crise de la COVID-19 a accentué les obstacles auxquels sont confrontées les personnes handicapées. Selon une étude de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound)⁸, pendant la pandémie, les personnes handicapées se trouvaient dans des situations sociales et financières bien plus difficiles que les autres personnes. Cette étude souligne également que les besoins en matière de soins de santé des personnes handicapées n'étaient souvent pas satisfaits (en raison de l'indisponibilité des rendez-vous et du coût), et qu'elles souffraient souvent d'isolement social ou avaient déclaré des problèmes de santé mentale ou de bien-être.

Cadre stratégique de l'Union pour les personnes handicapées

08 Le cadre stratégique de l'Union concernant les personnes handicapées a évolué au cours des 15 dernières années pour tenir compte des changements survenus dans les normes internationales (voir [figure 6](#)).

⁸ Eurofound, [Les personnes handicapées et la pandémie de COVID-19: conclusions de l'enquête en ligne *Vivre, travailler et COVID-19*](#), 2022.

Figure 6 – Cadre stratégique de l'Union pour les personnes handicapées



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des travaux d'audit.

Rôles et responsabilités

09 Conformément au TFUE⁹, les domaines de l'inclusion sociale, de l'emploi et de l'éducation relèvent en premier lieu de la responsabilité et de la compétence des États membres. Ces derniers élaborent leurs politiques nationales en matière de handicap en fonction de leurs propres cadres juridiques de lutte contre la discrimination et de leurs obligations d'appliquer la convention.

10 Dans le domaine de la politique sociale, le rôle de l'UE est d'appuyer, de coordonner ou de compléter les actions des États membres, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. L'UE n'agit donc que lorsque la seule action des États membres ne permet pas de réaliser les objectifs et elle ne va jamais au-delà de ce qui est nécessaire pour mener à bien les objectifs des traités de l'Union.

11 La direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission est chargée de l'action de l'UE en faveur des personnes handicapées, y compris de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des stratégies. Elle coordonne la mise en œuvre de la convention, tandis que les directions générales sectorielles mettent en œuvre la stratégie 2021-2030 dans leurs domaines d'action. La Commission supervise également le soutien budgétaire correspondant de l'UE – principalement mis à disposition par l'intermédiaire du Fonds social européen (FSE)¹⁰ pour la période 2014-2020 et du Fonds social européen plus (FSE+)¹¹ pour la période 2021-2027 – en négociant et en approuvant les accords de partenariat et les programmes des États membres.

12 Différents organismes au sein de la Commission contribuent à l'action de l'UE en faveur des personnes handicapées. La *task force* pour l'égalité est composée de représentants de haut niveau de tous les services de la Commission. Elle rend compte à la commissaire chargée de l'égalité. Elle vise à intégrer l'égalité pour tous, y compris les personnes handicapées, dans toutes les politiques, depuis leur conception jusqu'à leur mise en œuvre. Le groupe interservices sur le handicap contribue à la mise en œuvre de la convention dans tous les services de la Commission, tandis que la plateforme européenne sur le handicap assure la coordination entre la Commission, les États membres et les organisations de la société civile.

⁹ Articles 4 à 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

¹⁰ [Règlement \(UE\) n° 1304/2013](#).

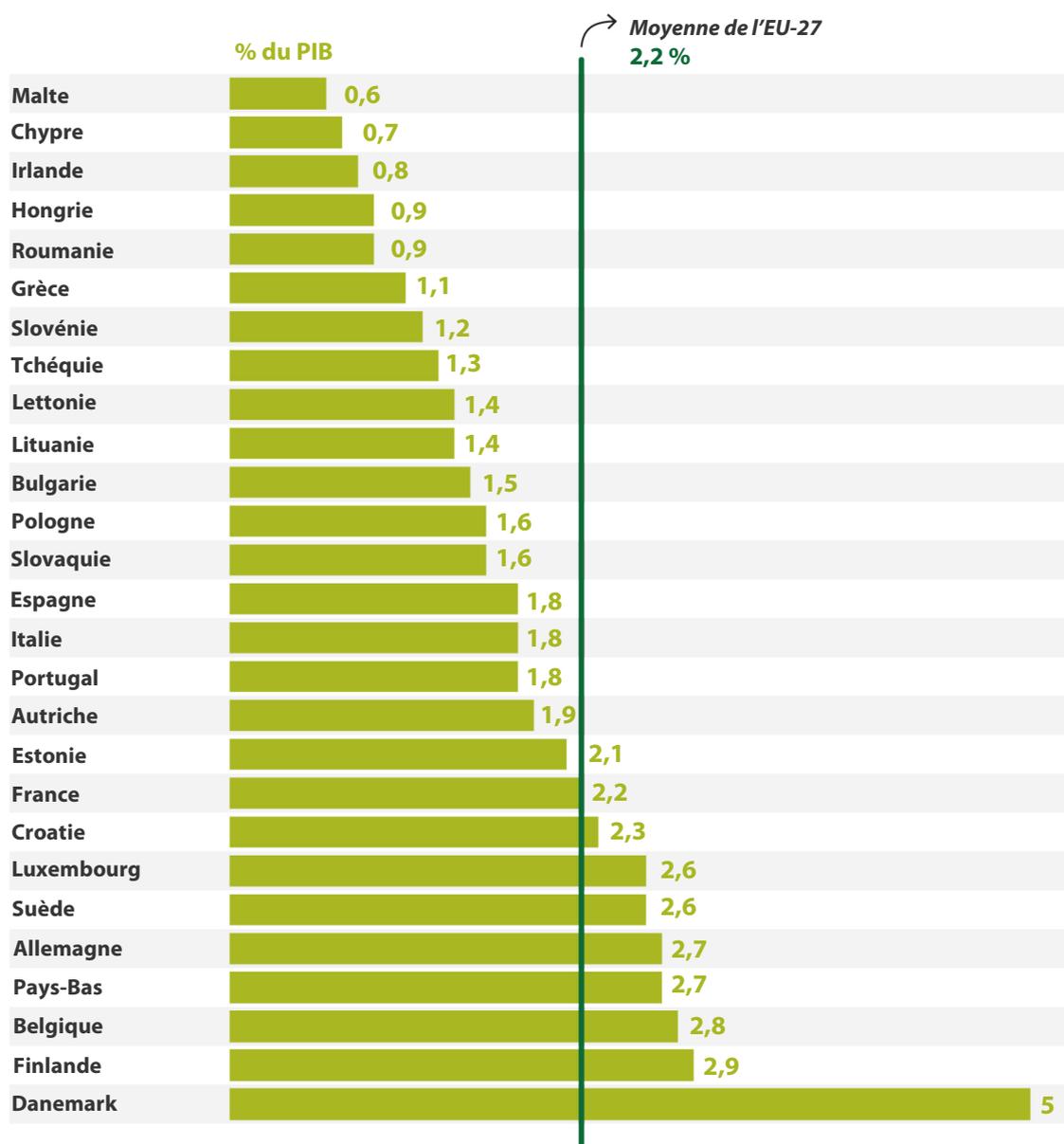
¹¹ [Règlement \(UE\) 2021/1057](#).

13 De plus, deux agences de l'Union européenne assument des responsabilités spécifiques relatives aux personnes handicapées. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) apporte son expertise en matière de droits fondamentaux. Eurofound apporte son expertise en ce qui concerne l'accès des personnes handicapées ou atteintes de maladies chroniques aux services sociaux ainsi que la qualité de ces services, notamment eu égard à l'emploi.

Financements européens et nationaux visant à soutenir les personnes handicapées

14 Les dépenses dans le domaine de l'action sociale constituent une part importante des budgets des États membres. Selon Eurostat, les dépenses nationales en faveur de l'action sociale dans l'UE représentent en moyenne 22 % du PIB, dont environ un dixième (2,2 % du PIB) est consacré au «handicap». Dans cette catégorie, les dépenses varient de 0,6 % pour Malte à 5 % pour le Danemark (voir [figure 7](#)).

Figure 7 – Dépenses publiques en prestations de protection sociale («handicap»), 2020 (en pourcentage du PIB)



Source: Commission européenne.

15 Les fonds de l'Union peuvent compléter les enveloppes budgétaires nationales à différents degrés. L'un des volets du FSE+¹², le principal instrument de l'UE pour l'investissement en faveur des personnes pour la période de programmation 2021-2027, est mis en œuvre selon le principe d'une gestion partagée avec les États membres. Le FSE+ prolonge les programmes du FSE de la période 2014-2020¹³, qui ont été complétés par les initiatives CRII¹⁴/CRII+¹⁵ et REACT-EU¹⁶ en réaction à la COVID-19.

16 Le financement du volet du FSE+ en gestion partagée, dont 25 % doivent être consacrés aux mesures d'inclusion sociale, peut appuyer un large éventail d'initiatives en faveur des personnes handicapées dans les États membres. En particulier, le règlement FSE+ prévoit des objectifs spécifiques visant à favoriser leur inclusion active, en vue de promouvoir l'égalité des chances, la non-discrimination et la participation active des personnes handicapées dans tous les domaines de la vie, ainsi qu'à améliorer leur employabilité¹⁷.

17 Par ailleurs, les mesures en faveur des personnes handicapées pour la période de programmation 2021-2027 peuvent être appuyées par une variété d'autres sources de financement de l'UE, notamment le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds de cohésion¹⁸, la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)¹⁹ (lancée en réaction à la COVID-19), Erasmus+²⁰, le corps européen de solidarité²¹ et le programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs» (CERV)²².

¹² [Règlement \(UE\) 2021/1057](#).

¹³ [Règlement \(UE\) n° 1304/2013](#).

¹⁴ [Règlement \(UE\) 2020/460](#).

¹⁵ [Règlement \(UE\) 2020/558](#).

¹⁶ [Règlement \(UE\) 2020/2221](#).

¹⁷ Article 4 du [règlement \(UE\) 2021/1057](#).

¹⁸ [Règlement \(UE\) 2021/1058](#).

¹⁹ [Règlement \(UE\) 2021/241](#).

²⁰ [Règlement \(UE\) 2021/817](#).

²¹ [Règlement \(UE\) 2021/888](#).

²² [Règlement \(UE\) 2021/692](#).

Étendue et approche de l'audit

18 Notre audit visait à déterminer si la Commission avait pris des mesures efficaces pour soutenir les personnes handicapées dans les États membres. Nous avons examiné si:

- o les critères établissant le statut de personne handicapée utilisés par les États membres permettaient une reconnaissance mutuelle et, puisque les données statistiques des États membres peuvent être basées sur le statut de personne handicapée, si ces données, combinées aux statistiques au niveau de l'UE, permettaient à la Commission de disposer d'une bonne vue d'ensemble de la situation des personnes handicapées dans l'Union, fondée sur des informations comparables;
- o la Commission avait élaboré de manière appropriée la stratégie de l'Union en faveur des droits des personnes handicapées 2021-2030, en tenant compte des lacunes relevées dans la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées, et si la stratégie 2021-2030 fixait des objectifs clairs et établissait des mesures permettant de les atteindre;
- o les fonds de l'UE disponibles, y compris au titre des mesures de soutien temporaires pour la période de programmation 2014-2020 (CRII²³/CRII+²⁴ et REACT-EU²⁵), ainsi que les nouvelles obligations juridiques pour la période de programmation 2021-2027 ciblaient efficacement les besoins des personnes handicapées, et si ces financements étaient recensés et suivis de manière à pouvoir évaluer leur contribution à l'amélioration des conditions de vie de celles-ci.

19 La principale entité contrôlée lors de notre audit était la Commission, notamment la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion. Nous avons réalisé une analyse des informations, données, documents et études disponibles à la Commission. Nous avons également consulté d'autres parties prenantes concernées (Eurofound, la FRA et des organisations de la société civile au niveau de l'UE).

²³ [Règlement \(UE\) 2020/460.](#)

²⁴ [Règlement \(UE\) 2020/558.](#)

²⁵ [Règlement \(UE\) 2020/2221.](#)

20 Nous avons réuni d'autres informations lors de visites d'audit dans quatre États membres: l'Espagne, les Pays-Bas, la Roumanie et la Suède. Cette sélection repose sur le nombre de participants déclarés en situation de handicap soutenus par le FSE et sur le total des fonds alloués au titre du FSE. Dans chacun de ces pays, nous avons interrogé les autorités compétentes, des organisations faitières représentant les intérêts des personnes handicapées et d'autres organismes concernés, tels que les agences gouvernementales ou médiateurs chargés des questions relatives aux personnes handicapées. Nous avons abordé toutes les questions comprises dans les trois domaines couverts par l'audit.

21 La Commission ayant demandé aux institutions de l'UE de montrer l'exemple concernant l'emploi de personnes handicapées, nous avons inclus le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Cour de justice de l'Union européenne dans l'étendue de l'audit, et avons examiné leurs pratiques à cet égard.

22 Nous avons adressé une enquête à chacune de ces institutions afin de recueillir des informations sur l'emploi de personnes handicapées dans leurs effectifs. Cette enquête portait sur les statistiques d'emploi du personnel et leurs sources de données, les structures organisationnelles, les mesures prises et les plans d'action en faveur de l'inclusion, ainsi que l'accessibilité de leur environnement tant bâti que numérique. Nous avons inclus les mêmes informations pour la Cour des comptes européenne afin de permettre une comparaison entre toutes les institutions de l'UE soumises au même statut des fonctionnaires²⁶.

23 Nous avons décidé de réaliser cet audit en raison de sa grande pertinence pour de nombreux citoyens de l'UE. Le Parlement européen a en outre exprimé à maintes reprises son intérêt pour ce sujet. Le présent rapport intervient à un moment où il pourra être pris en considération lors des examens à mi-parcours de la stratégie 2021-2030 ainsi que des financements au titre du FSE+, respectivement en 2024 et en 2026.

24 L'audit porte sur les périodes de programmation 2014-2020 et 2021-2027 (jusqu'à la fin 2022).

²⁶ Règlement n° 31 (C.E.E) 11 (C.E.E.A.).

Observations

La Commission ne dispose pas d'une véritable vue d'ensemble de la situation des personnes handicapées dans l'Union européenne

25 Nous avons examiné si la Commission disposait d'une véritable vue d'ensemble de la situation des personnes handicapées dans l'Union. À cette fin, nous avons cherché à déterminer si les données statistiques étaient comparables entre le niveau des États membres et celui de l'UE, et si les critères utilisés par les États membres pour établir le statut de personne handicapée permettaient une reconnaissance mutuelle.

Les définitions et les critères permettant d'établir le statut de personne handicapée dans les États membres ne sont pas comparables

26 Les 27 États membres sont tous parties à la convention, qui définit la notion globale de handicap. Néanmoins, les définitions du handicap et les méthodes utilisées pour évaluer le statut de personne handicapée varient d'un État membre à l'autre²⁷. Il existe également d'importantes différences en ce qui concerne les prestations sociales offertes aux personnes handicapées et leur étendue.

27 Le [tableau 1](#) donne une vue d'ensemble pour les quatre États membres où nous nous sommes rendus. La Roumanie et l'Espagne ont adopté une approche de l'évaluation et de la détermination du statut de personne handicapée qui repose principalement sur un examen médical. Aux Pays-Bas et en Suède, en revanche, l'évaluation des besoins des personnes handicapées en vue de leur accorder un soutien s'appuie sur la demande présentée par l'individu.

²⁷ Parlement européen, [L'évaluation du handicap, la reconnaissance mutuelle et la carte européenne du handicap](#), novembre 2022. Commission européenne, [Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits](#), rapport final, 2021.

Tableau 1 – Définition et détermination du handicap dans les quatre États membres visités

État membre	Définition	Processus d'évaluation du statut de personne handicapée
Espagne	Déficiences physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles susceptibles de faire obstacle à la pleine et effective participation à la société sur un pied d'égalité avec les autres	L'évaluation repose sur une approche pluridisciplinaire qui inclut une évaluation du handicap sur les plans médical, psychologique et professionnel, le statut officiel de personne handicapée étant accordé si le taux d'incapacité est d'au moins 33 %.
Pays-Bas	Toute incapacité qui empêche ou restreint le plein accès à la société en toute égalité	Le statut est évalué en fonction des besoins individuels en matière de soutien dans différents domaines de la vie.
Roumanie	Incapacité à réaliser les activités quotidiennes dans des conditions normales	Quatre degrés de handicap* qui déterminent les prestations accordées, largement fondés sur un examen médical.
Suède	Déficience fonctionnelle des capacités physiques, mentales ou intellectuelles	Le statut est évalué en fonction des besoins de soutien individuels, et dépend de la condition physique et/ou psychologique de la personne concernée.

* La Roumanie procède actuellement à la réforme et à la modernisation de son système.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des travaux d'audit.

28 En ce qui concerne la détermination du statut de personne handicapée, nous avons également relevé des différences au sein même de trois des quatre États membres où nous nous sommes rendus. Ainsi, les prestations accordées peuvent également varier entre les régions et les municipalités d'un même État membre (voir l'[encadré 1](#)). En Roumanie, la politique est mise en œuvre au niveau central.

Encadré 1

Le soutien aux personnes handicapées varie en fonction de leur domicile dans le pays

Aux **Pays-Bas** et en **Suède**, les municipalités et les régions ou provinces sont les principales responsables de la mise en œuvre et du financement du soutien aux personnes handicapées. Il revient aux municipalités d'évaluer le niveau et le degré de handicap d'une personne par rapport à son environnement. Si une personne décide de déménager dans une autre municipalité, elle doit introduire une nouvelle demande d'évaluation de son handicap et restituer tout équipement de soutien reçu avant de déménager. La nouvelle évaluation ne tiendra pas nécessairement compte de sa situation précédente. La personne pourrait ainsi bénéficier de services et d'équipements de soutien différents en fonction de l'évaluation réalisée par la nouvelle municipalité, bien que son handicap n'ait pas changé. Nous soulignons toutefois qu'un travail de coordination a récemment été réalisé entre les municipalités, notamment aux Pays-Bas, en vue de faciliter les déménagements d'une municipalité à une autre pour les personnes handicapées.

En **Espagne**, la loi générale nationale relative aux droits des personnes handicapées et à leur inclusion sociale garantit le droit à l'égalité des chances et de traitement, ainsi que l'exercice effectif et réel des droits des personnes handicapées sur un pied d'égalité avec les autres citoyens. D'autre part, l'assistance et les services sociaux relèvent de la seule compétence des communautés autonomes (administration régionale). Ces dernières ayant adopté une législation et des réglementations régionales spécifiques en plus de la loi générale, le niveau de soutien aux personnes handicapées varie d'une région à l'autre. Les allocations d'invalidité et les services d'assistance diffèrent donc en fonction de la communauté autonome dans laquelle réside la personne concernée.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des travaux d'audit.

29 Par ailleurs, les États membres ne reconnaissent pas automatiquement le statut de personne handicapée accordé par un autre État membre²⁸. En conséquence, les personnes handicapées qui se rendent dans un autre État membre ou s'y installent pour travailler, pour étudier ou pour d'autres raisons pourraient ne pas être traitées sur un pied d'égalité avec les ressortissants de l'État membre en question qui se trouvent dans une situation similaire, voire identique. Par exemple, le statut des personnes handicapées n'étant parfois pas automatiquement reconnu par les autorités d'un autre État membre, elles pourraient ne pas bénéficier d'un accès égal

²⁸ Parlement européen, **L'évaluation du handicap, la reconnaissance mutuelle et la carte européenne du handicap**, novembre 2022. Commission européenne, **Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits**, rapport final, 2021.

aux services (tels que les tarifs réduits pour les musées ou les transports). Cela signifie qu'elles pourraient également être confrontées à des barrières spécifiques dans l'exercice de leur droit à la liberté de circulation.

Les statistiques de l'UE ne sont pas comparables avec celles fondées sur les définitions nationales

30 Eurostat présente des données relatives à différents domaines clés, par exemple, le nombre de personnes handicapées, l'écart entre le taux d'emploi des personnes handicapées et celui des autres personnes, ainsi que le risque de pauvreté auquel sont exposées les personnes handicapées. Nous avons constaté que ces principaux indicateurs de l'égalité n'avaient connu aucune véritable amélioration dans l'Union ces dernières années (voir points [02](#), [05](#) et [06](#)).

31 Les données d'Eurostat sont compilées par l'intermédiaire de plusieurs enquêtes régulières, sur la base des déclarations des participants eux-mêmes. Nous avons recensé quelques lacunes dans cette collecte de données:

- couverture: la méthode utilisée pour les enquêtes Eurostat n'inclut que les personnes âgées de 15 ans ou plus (ou de 16 ans ou plus selon le sondage) vivant dans des ménages privés, excluant de ce fait les personnes placées en établissement et les enfants de moins de 15/16 ans. La collecte de données concernant les enfants handicapés n'a commencé qu'en 2021, et les données sont en cours de traitement (à la suite d'une enquête pilote menée en 2017);
- granularité: les données établissent une distinction uniquement entre «certaines limitations» ou des «limitations importantes», sans autre catégorisation en fonction du type de handicap (intellectuel, physique, sensoriel et mental);
- fréquence: la fréquence des enquêtes portant sur les personnes handicapées varie. Par exemple, l'enquête sur le revenu et les conditions de vie (SILC) est réalisée chaque année, tandis que l'enquête de santé européenne par interview n'a été menée qu'une fois tous les cinq ans jusqu'en 2019. Depuis, elle doit être menée une fois tous les six ans. En outre, concernant l'enquête SILC, certains modules d'enquête sont réalisés avec des périodicités différentes (trois ou six ans, en fonction du thème concerné).

32 Il n'est pas toujours possible de faire correspondre les données collectées par Eurostat au moyen de ses nombreuses enquêtes avec les données spécifiques, principalement liées aux prestations sociales, compilées par les États membres ou leurs régions à partir de différentes sources ou procédures administratives. L'absence de critères comparables influe sur la disponibilité et la comparabilité des données relatives aux personnes handicapées dans les États membres.

33 Les organisations européennes représentant les personnes handicapées ont également mis en évidence le manque de données fiables et comparables. Le Forum européen des personnes handicapées (FEPH) a déclaré²⁹ que le nombre de personnes handicapées dans l'Union européenne ne pouvait que faire l'objet d'une estimation, faute de données de recensement désagrégées et comparatives. Le FEPH et l'Union européenne des sourds (UES) ont souligné la nécessité de disposer de données de qualité concernant les personnes handicapées³⁰. De même, un rapport des Nations unies sur le handicap³¹ préconise la collecte de données dans différents domaines, par exemple, la pauvreté, l'éducation et l'accès aux installations sanitaires, ainsi que leur ventilation par type de handicap, par âge et par sexe.

34 La Commission s'est engagée à mettre au point un ensemble d'indicateurs visant à mesurer les améliorations de la situation des personnes handicapées dans l'Union européenne, à l'aide des données statistiques existantes. Ces indicateurs, qui devraient être prêts d'ici la fin 2023, visent à évaluer la situation des personnes handicapées dans différents domaines de la vie: emploi, éducation, protection sociale, conditions de vie et santé, entre autres³². Dans l'intervalle, la Commission se fonde sur des études et des évaluations ponctuelles réalisées par d'autres organismes, tels que l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) ou Eurofound.

²⁹ <https://www.edf-feph.org/newsroom-news-how-many-persons-disabilities-live-eu/>

³⁰ Commentaires de l'UES sur les consultations publiques relatives à l'initiative intitulée **Collecte de données — Statistiques européennes sur la population**.

³¹ Nations unies, Département des affaires économiques et sociales, *Disability and Development Report: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities, 2018*, 2019.

³² COM(2021) 101.

La stratégie 2021-2030 prévoit d'importantes initiatives pour l'inclusion, mais un certain nombre de questions essentielles restent en suspens

35 Nous avons tenté de déterminer si la stratégie de la Commission en faveur des droits des personnes handicapées 2021-2030 (ci-après «la stratégie 2021-2030») fixait des priorités et des objectifs spécifiques, avait pris en considération les conclusions de l'évaluation par la Commission de la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées (ci-après «la stratégie 2010-2020»), et avait recensé les mesures d'appui de l'UE ainsi que leur calendrier. Nous avons également analysé un échantillon d'initiatives phares de la stratégie 2021-2030, achevées ou devant l'être d'ici la fin 2023, qui cadraient avec l'étendue de l'audit.

36 Nous avons plus spécifiquement cherché à savoir si la Commission avait encouragé la reconnaissance mutuelle du statut de personne handicapée entre les États membres, afin de garantir une mise en œuvre harmonisée des mesures prévues dans la stratégie 2021-2030 et de faciliter la libre circulation des personnes handicapées dans l'UE. Nous avons également examiné comment les institutions de l'UE prévoient de donner l'exemple en ce qui concerne leurs interactions avec les personnes handicapées.

La stratégie 2021-2030 traduit les principes de la convention en objectifs et actions opérationnelles spécifiques

37 La stratégie 2021-2030³³ définit les objectifs et les actions prioritaires de l'UE concernant les personnes handicapées en matière d'accessibilité, de droits des citoyens de l'Union, de qualité de vie, d'égalité d'accès, de non-discrimination et de promotion des droits des personnes handicapées à l'échelle mondiale. Elle tient compte de la diversité des handicaps, y compris des déficiences physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles de longue durée. Toutefois, la stratégie 2021-2030 ne constitue pas en soi un instrument juridiquement contraignant, mais plutôt un instrument politique non contraignant dont la mise en œuvre repose sur une action coordonnée aux niveaux national et de l'Union.

38 La stratégie 2021-2030 traduit les principes de la convention en objectifs et actions opérationnelles spécifiques, à savoir: sept initiatives phares (voir l'*annexe I*) et 57 autres mesures, dont certaines sont soumises aux exigences réglementaires de l'UE. Ces mesures visent notamment à: élaborer des orientations et «des boîtes à outils» sur des questions spécifiques; réexaminer les autres stratégies déjà déployées ayant une

³³ COM(2021) 101.

incidence sur les personnes handicapées; évaluer la mise en œuvre de la législation; produire des études sur différents sujets; coopérer avec les États membres et les parties prenantes concernées et leur fournir un soutien dans différents domaines, notamment l'utilisation des fonds de l'UE; et assurer le suivi de la mise en œuvre effective de la stratégie 2021-2030 grâce à un cadre spécifique et des indicateurs du handicap. Près de la moitié des mesures recensées sont assorties d'un calendrier de réalisation dans le cadre de suivi de la Commission. Les autres sont soit «continues», soit assorties d'un délai «à déterminer»³⁴.

39 La stratégie 2021-2030 exhorte les États membres à prendre des mesures dans les domaines relevant de leur compétence, en vue de répondre aux besoins des personnes handicapées. Cependant, l'Union européenne ayant une compétence secondaire dans ce domaine (voir point 09), la Commission ne peut demander des comptes aux États membres s'ils ne parviennent pas à mettre en œuvre ces mesures.

La stratégie 2021-2030 tient compte de la plupart des insuffisances recensées au cours de l'évaluation de la stratégie précédente, mais un certain nombre de questions essentielles restent en suspens

40 La stratégie 2010-2020 a retranscrit certaines des dispositions de la convention dans le contexte européen et a présenté des mesures pour soutenir les personnes handicapées dans huit domaines prioritaires: accessibilité, participation, égalité, emploi, éducation, protection sociale, santé et action extérieure³⁵. Dans son évaluation³⁶ de la stratégie 2010-2020, la Commission a conclu que celle-ci avait considérablement contribué à sensibiliser aux questions liées au handicap, principalement au niveau de l'Union européenne. Selon cette évaluation, la stratégie 2010-2020 a:

- contribué à une transition vers une approche fondée sur les droits de l'homme conformément aux principes énoncés dans la convention;
- influé sur l'inclusion des questions de handicap dans les législations et politiques européennes, notamment dans les domaines de l'accessibilité et des droits des passagers (voir par exemple l'[acte législatif européen sur l'accessibilité](#)³⁷,

³⁴ [Cadre de suivi de la stratégie 2021-2030](#).

³⁵ Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées: un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves, [COM\(2010\) 636](#).

³⁶ *Evaluation of the European Disability Strategy 2010-2020*, [SWD\(2020\) 289](#).

³⁷ [Directive \(UE\) 2019/882](#).

la [directive sur l'accessibilité des sites internet](#)³⁸ et la législation relative aux droits des passagers à mobilité réduite³⁹);

- contribué à intégrer les questions de handicap au niveau institutionnel de l'Union européenne par l'application du principe 17 du socle européen des droits sociaux⁴⁰ et du processus du Semestre européen;
- amélioré la participation des personnes handicapées et de leurs organisations représentatives au processus décisionnel de l'UE.

41 L'évaluation a également permis de relever plusieurs insuffisances. Nous les avons analysées et comparées à la nouvelle stratégie 2021-2030. Notre analyse montre que les insuffisances recensées ont été prises en considération par la Commission dans l'élaboration de la stratégie 2021-2030. Toutefois, certaines insuffisances importantes persistent dans la stratégie actuelle (voir [tableau 2](#)).

Tableau 2 – Insuffisances dans la stratégie 2010-2020 relevées pendant l'évaluation et leur prise en considération dans la stratégie 2021-2030

Stratégie 2010-2020: insuffisances relevées	Conception de la stratégie 2021-2030
N'est pas totalement alignée sur la convention	Conforme à la convention
Sensibilisation à la stratégie 2010-2020 (auprès des citoyens et des responsables politiques nationaux) et partage des connaissances limités	Mesures de sensibilisation et d'échange d'expérience proposées, notamment l'initiative phare n° 6 relative à la plateforme sur le handicap
Progrès limités en matière d'accessibilité	Initiative phare n° 1 proposée (centre de ressources AccessibleEU) et liste exhaustive des autres mesures
Progrès limités en matière de désinstitutionnalisation	Section consacrée à la désinstitutionnalisation, avec deux initiatives phares (n°s 3 et 4) concernant des orientations sur la vie en autonomie et les «services sociaux d'excellence»

³⁸ [Directive \(UE\) 2016/2102](#).

³⁹ [Règlements \(UE\) n°s 181/2011 et 1177/2010](#).

⁴⁰ Socle européen des droits sociaux, principe 17 – Inclusion des personnes handicapées, [SWD\(2017\) 201](#).

Stratégie 2010-2020: insuffisances relevées	Conception de la stratégie 2021-2030
Inclusion limitée des questions de handicap dans le processus d'élaboration des politiques	Recours à la <i>task force</i> pour l'égalité afin d'intégrer les questions de handicap dans tous les domaines d'action
Aucune référence particulière aux handicaps invisibles et intellectuels	Quelques références limitées dans la stratégie, mais la section sur l'accessibilité ne traite pas des handicaps invisibles
Juridiquement non contraignante	Aspect ignoré
Vide juridique en matière de protection contre la discrimination fondée sur le handicap	Question en suspens, les progrès dépendant de l'adoption d'une législation pertinente
Absence d'indicateurs spécifiques pour évaluer la mise en œuvre	Indicateurs en cours de d'élaboration
Aucun lien entre les fonds de l'UE et la stratégie; aucun budget réservé pour la mise en œuvre de la stratégie	Aspect ignoré (voir points 43 à 45).
Aucun réexamen de la législation existante	Aspect ignoré (voir points 46 à 47).
Les mesures en faveur de l'emploi ne suffisent pas à combler l'écart entre le taux d'emploi des personnes handicapées et celui des autres personnes	D'autres mesures sont déployées, notamment l'initiative phare n° 5 relative au train de mesures visant à améliorer les perspectives des personnes handicapées sur le marché du travail
Connaissances hétérogènes des questions de handicap au niveau institutionnel de l'Union	Réunions et échanges de vues réguliers; la Commission a adopté une stratégie en matière de ressources humaines visant à promouvoir la diversité et l'inclusion
Aucun cadre de suivi	Cadre de suivi publié en mai 2022

Source: analyse, par la Cour des comptes européenne, des stratégies 2010-2020 et 2021-2030, fondée sur l'évaluation de la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées, SWD(2020) 289.

42 Globalement, la Commission a conçu la stratégie 2021-2030 de sorte à tenir compte de la plupart des insuffisances recensées dans la stratégie 2010-2020, mais un certain nombre de questions essentielles restent en suspens. Notre examen a également révélé que la stratégie 2021-2030 est conforme aux dispositions de la convention et qu'elle prévoit de nouvelles mesures, notamment sept initiatives phares. Toutefois, seule la moitié de ces mesures sont assorties d'une date

d'achèvement, ce qui pourrait avoir un impact sur le suivi de leur mise en œuvre effective.

Le lien entre les objectifs de la stratégie 2021-2030 et les programmes de financement européens reste ténu

43 La stratégie 2021-2030 évoque différents programmes de financement européens dont les États membres peuvent bénéficier pour appuyer la mise en œuvre de la stratégie pendant la période de programmation 2021-2027 (voir point **17**). Certains de ces programmes incluent des exigences liées à l'application de la convention en ce qui concerne l'accessibilité ou la non-discrimination des personnes handicapées.

44 C'est le cas notamment pour le FSE+ et le FEDER, mais aussi pour Erasmus+ et le programme CERV. L'initiative REACT-EU (qui a complété les programmes de la politique de cohésion 2014-2020 jusqu'à la fin 2022) n'évoque les personnes handicapées que dans le contexte des services sociaux d'intérêt général. La FRR, qui contribue au financement pour 2021-2026, ne mentionne aucune exigence de la sorte, mais inclut les «groupes défavorisés» et les «personnes vulnérables» dans le champ d'application des mesures soutenues.

45 Les programmes de financement de l'UE pour la période 2021-2027 mentionnés dans la stratégie 2021-2030 ne disposent pas tous de fonds réservés à la réalisation des objectifs de ladite stratégie. Cette situation a également été présentée comme une insuffisance de la stratégie 2010-2020.

Pour l'instant, la Commission n'a pas encore réexaminé la législation pertinente de l'Union en vue d'en évaluer la conformité avec les dispositions de la convention

46 Les observations finales des Nations unies 2015⁴¹ recommandaient à l'Union européenne de soumettre sa législation à un examen intersectoriel global en vue de la rendre pleinement conforme aux dispositions de la convention. La nécessité de cet examen a également été évoquée dans les avis de la commission de l'emploi et des affaires sociales ainsi que de la commission des pétitions du Parlement européen relatifs à une récente proposition de résolution du Parlement⁴². Dans son rapport parallèle pour les Nations unies⁴³, le FEPH évoque deux exemples de textes de loi qui

⁴¹ Nations unies, **Observations finales concernant le rapport initial de l'Union européenne: Comité des droits des personnes handicapées.**

⁴² **2022/2026(INI).**

⁴³ FEPH, **Rapport alternatif du FEPH pour le deuxième examen de l'UE par le Comité de la CDPH**, février 2022.

devraient être révisés, tous deux en lien avec les transports⁴⁴. Cependant, pour l'instant, aucun réexamen de la législation de l'Union n'a été réalisé en vue de garantir sa compatibilité avec les dispositions de la convention.

47 Dans notre précédent rapport, nous avons relevé que la Commission rencontrait des difficultés à assurer des consultations de qualité⁴⁵. En novembre 2021, la Commission a actualisé ses lignes directrices pour une meilleure réglementation⁴⁶ ainsi que la boîte à outils qui les accompagne⁴⁷, afin d'inclure des consultations portant sur les aspects liés au handicap, notamment les outils n° 29 (droits fondamentaux) et n° 30 (emploi, conditions de travail, répartition des revenus, protection sociale et inclusion). Ces deux outils mettent en évidence la nécessité de réaliser des analyses d'impact pour éviter des effets négatifs sur des groupes spécifiques tels que les personnes handicapées.

L'absence d'avancement sur deux questions législatives empêche la progression d'éléments essentiels de la stratégie 2021-2030

48 La stratégie 2021-2030 admet l'existence d'une lacune dans la législation de l'UE en ce qui concerne la garantie de l'égalité de traitement des personnes handicapées dans les domaines de la protection sociale, des soins de santé, de l'éducation et de l'accès aux biens et services, y compris le logement. Il n'y a que dans le domaine de l'emploi qu'il existe une base juridique européenne, en l'occurrence la directive sur l'égalité en matière d'emploi⁴⁸, pour lutter contre la discrimination fondée sur le handicap. La stratégie 2021-2030 exhorte les États membres à permettre l'adoption de la proposition de directive de la Commission sur l'application du principe de l'égalité de traitement dans les domaines susmentionnés (la «directive sur l'égalité de traitement»). L'adoption de cette proposition de texte juridique par le Conseil demeure incertaine, et aucun calendrier n'a été défini.

49 En ce qui concerne l'accessibilité, l'adoption de l'acte législatif européen sur l'accessibilité⁴⁹ en 2019 a marqué une étape importante en vue de faciliter l'accès des personnes handicapées aux produits et services, en supprimant les barrières créées par la divergence des règles au sein des États membres. L'acte imposait aux États

⁴⁴ **Règlements (CE) n° 1107/2006 et (UE) n° 1300/2014.**

⁴⁵ **Document d'analyse 02/2020** «L'amélioration de la réglementation dans l'Union européenne: bilan de près de 20 années de pratique».

⁴⁶ *Better Regulation Guidelines*, **SWD(2021) 305**.

⁴⁷ Commission européenne, *Better Regulation Toolbox*, 2023.

⁴⁸ **Directive 2000/78/CE du Conseil.**

⁴⁹ **Directive (UE) 2019/882.**

membres de transposer ses dispositions dans le droit national avant le 28 juin 2022. Cependant, 24 des 27 États membres ont reçu une lettre de mise en demeure pour non-communication de leurs mesures de transposition. Les trois États membres ayant notifié leurs mesures (le Danemark, l'Italie et l'Estonie) ont également reçu, en 2023, une lettre de mise en demeure pour transposition incomplète⁵⁰.

50 L'accessibilité des produits et services étant une condition préalable à la participation à la société sur un pied d'égalité avec les autres, tout retard dans la mise en œuvre de cette législation peut avoir un impact négatif sur l'égalité des personnes handicapées. Par ailleurs, l'acte législatif sur l'accessibilité indique que les États membres peuvent déterminer eux-mêmes si l'environnement bâti est conforme aux exigences en matière d'accessibilité⁵¹. Selon le FEPH⁵², cela ne suffit pas pour garantir une approche harmonisée de l'accessibilité de l'environnement bâti pour les personnes handicapées dans l'Union européenne.

Les initiatives phares de la stratégie 2021-2030 évaluées enregistrent des progrès, mais leur impact ne peut pas encore être analysé

51 Nous avons analysé trois initiatives phares déjà achevées ou dont l'achèvement est prévu pour fin 2023:

- initiative phare n° 2: proposer la création d'une carte européenne du handicap qui serait reconnue dans tous les États membres (points 52 à 56);
- initiative phare n° 5: présenter un ensemble de mesures visant à améliorer les perspectives des personnes handicapées sur le marché du travail, lesquelles aideront les États membres à mettre en œuvre les lignes directrices pour l'emploi par l'intermédiaire du Semestre européen (points 57 à 60);
- initiative phare n° 7: en vue de donner l'exemple, adopter une stratégie renouvelée en matière de ressources humaines pour la Commission, comprenant des actions visant à promouvoir la diversité et l'inclusion des personnes handicapées (points 61 à 69).

⁵⁰ Commission européenne, [Décisions en matière d'infractions. Non-transposition de la législation de l'UE: la Commission prend des mesures en vue d'assurer une transposition complète et en temps voulu des directives de l'UE](#), 20 juillet 2022.

⁵¹ Article 4, paragraphe 4, de la [directive \(UE\) 2019/882](#).

⁵² FEPH, [Rapport alternatif du FEPH pour le deuxième examen de l'UE par le Comité de la CDPH](#), février 2022.

Déploiement de la carte européenne du handicap: son efficacité dépend de l'étendue de son application et de la reconnaissance mutuelle du statut de personne handicapée

52 Parmi ses initiatives phares, la stratégie 2021-2030 propose la création d'une carte européenne du handicap d'ici la fin 2023 (voir [annexe](#)). Par ailleurs, cette mesure a été intégrée en tant que proposition législative dans le programme de travail de la Commission pour 2023. Cette initiative est fondée sur les résultats d'un projet pilote mené sur la période 2016-2018 visant à soutenir la reconnaissance mutuelle volontaire du statut de personne handicapée dans les secteurs des loisirs, de la culture, des sports et des transports au sein des huit États membres participants. Une initiative similaire lancée en 1998 a permis de mettre en place une carte européenne de stationnement⁵³.

53 En mai 2021, la Commission a publié une étude⁵⁴ sur la mise en œuvre du projet pilote, jugée globalement satisfaisante. L'étude a toutefois souligné un certain nombre d'insuffisances, notamment que:

- la participation des États membres et des prestataires de services était volontaire;
- les États membres étaient libres de choisir parmi les quatre domaines ceux qui seraient concernés, et seuls la culture et les loisirs l'ont été dans les huit États membres;
- aucun système de suivi centralisé n'ayant été établi pour évaluer l'utilisation effective de la carte, l'analyse repose largement sur les informations recueillies par l'intermédiaire d'enquêtes;
- les conditions d'octroi de la carte varient d'un État membre à l'autre, ces derniers étant libres de fixer leurs propres critères.

54 En novembre 2022, le Parlement européen a publié une étude⁵⁵ qui décrit la situation actuelle concernant la reconnaissance mutuelle du statut de personne handicapée et inclut certaines des pétitions pertinentes qui lui ont été adressées. Elle explore également les moyens possibles de progresser vers la reconnaissance mutuelle

⁵³ Recommandation du Conseil du 3 mars 2008 portant adaptation de la [recommandation 98/376/CE](#) sur une carte de stationnement pour personnes handicapées.

⁵⁴ Commission européenne, [Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits](#), rapport final, 2021.

⁵⁵ Parlement européen, [Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card](#), novembre 2022.

grâce à des mesures telles que la définition d'une norme commune pour l'évaluation du handicap (voir points 26 à 29).

55 La Commission devrait lancer une analyse d'impact d'ici l'été 2023, laquelle présentera les différentes options possibles pour mettre en place la carte du handicap, notamment un acte juridique. Sur la base de cette analyse, la Commission prévoit de présenter une proposition législative officielle.

56 Nous considérons la mise en place de cette carte comme un progrès vers la reconnaissance mutuelle des personnes handicapées, celle-ci facilitant leur libre circulation dans l'Union européenne. Cependant, son efficacité dépendra de la portée définie et pourrait pâtir des éventuelles asymétries dans l'évaluation des critères sélectionnés par les différents États membres vu leur compétence dans ce domaine.

Le train de mesures visant à améliorer les perspectives des personnes handicapées sur le marché du travail: un pas dans la bonne direction, mais il est trop tôt pour que des effets soient visibles

57 L'écart entre le taux d'emploi des personnes handicapées et celui des autres personnes dans l'UE n'a presque pas évolué depuis 2014, année où les mesures ont démarré (voir point 05). En septembre 2022, la Commission a lancé le train de mesures visant à améliorer les perspectives des personnes handicapées sur le marché du travail⁵⁶, l'une des initiatives phares définies dans la stratégie 2021-2030, afin de remédier à la situation. Il s'agit d'augmenter le taux d'emploi des personnes handicapées et de réduire l'écart entre le taux d'emploi des personnes handicapées et celui des autres personnes, en vue de réaliser les grands objectifs de l'UE découlant du socle européen des droits sociaux. Ces grands objectifs, qui doivent être accomplis d'ici 2030, visent une réduction d'au moins 15 millions du nombre de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, un taux d'emploi d'au moins 78 % de la population âgée de 20 à 64 ans et la participation d'au moins 60 % de tous les adultes à une formation chaque année.

⁵⁶ Services conjoints de la Commission - plateforme sur le handicap, [Train de mesures visant à améliorer les perspectives des personnes handicapées sur le marché du travail](#).

58 Le train de mesures proposé porte sur six domaines d'action (tous assortis de livrables spécifiques):

- renforcer les capacités des services publics de l'emploi et de l'intégration;
- promouvoir les perspectives d'embauche par des mesures positives et la lutte contre les stéréotypes;
- garantir des aménagements raisonnables pour répondre aux besoins des personnes handicapées au travail;
- maintenir les personnes handicapées dans l'emploi;
- élaborer des plans de réadaptation professionnelle en cas de maladie ou d'accident;
- explorer des pistes d'emploi de qualité dans des emplois protégés et des parcours amenant au marché du travail ouvert.

59 Cependant, fin février 2023, la Commission n'avait adopté que la boîte à outils pour le renforcement des services publics de l'emploi en vue d'améliorer les perspectives des personnes handicapées sur le marché du travail. La Commission s'attend à ce que d'autres éléments soient livrés au cours de l'année 2023. Dans sa stratégie pour 2021-2030, elle demande également aux États membres de fixer des objectifs visant à réduire l'écart entre le taux d'emploi des personnes handicapées et celui des autres personnes.

60 Nous considérons que le train de mesures visant à améliorer les perspectives des personnes handicapées sur le marché du travail est un pas dans la bonne direction, qui pourrait éventuellement contribuer à réduire l'écart persistant entre le taux d'emploi des personnes handicapées et celui des autres personnes. Toutefois, tant que d'autres éléments n'auront pas été livrés et que leur application pratique n'aura pas commencé, les effets potentiels du train de mesures sur cet écart ne pourront être évalués.

Donner l'exemple: en tant qu'employeurs, les institutions de l'UE se montrent ambitieuses dans la promotion de l'inclusion des personnes handicapées, mais les résultats effectivement obtenus sont limités

61 Dans la stratégie 2021-2030, la Commission a exprimé sa détermination à donner l'exemple concernant l'égalité des personnes handicapées et a exhorté les autres institutions de l'Union à faire de même. À cette fin, elle y a inclus l'initiative phare relative à une stratégie repensée en matière de ressources humaines, laquelle a été adoptée en avril 2022⁵⁷.

62 Le personnel des institutions de l'UE provient des 27 États membres et relève du «statut» des fonctionnaires et des autres agents de l'Union européenne⁵⁸. Par ailleurs, les institutions de l'Union peuvent établir leur propre système de reconnaissance du handicap.

63 Afin d'obtenir des informations supplémentaires sur les mesures déployées par la Commission et certaines autres institutions de l'Union européenne visant à promouvoir l'égalité des personnes handicapées, nous leur avons demandé de répondre à un questionnaire portant sur différents domaines d'action éventuels (voir point 22).

64 D'après les réponses reçues, toutes les institutions de l'Union interrogées mettent en œuvre des mesures pour garantir que leurs bâtiments sont accessibles aux visiteurs et aux agents en situation de handicap. En ce qui concerne les nouveaux bâtiments, les institutions ont pris en compte les besoins d'accessibilité dès l'étape de la planification. Les problèmes d'accessibilité sont plus courants dans les vieux bâtiments, par exemple les bâtiments de Bruxelles qui étaient conformes à la législation applicable belge au moment de leur acquisition, mais qui nécessitent à présent davantage de travaux pour être conformes aux normes de l'UE en matière d'accessibilité. Eu égard à l'accessibilité numérique, les cinq institutions de l'UE interrogées prennent des mesures sous forme de plans d'action ou diverses autres initiatives pour rendre leur environnement numérique plus accessible.

⁵⁷ Communication à la Commission – Une nouvelle stratégie en matière de ressources humaines pour la Commission, **C(2022) 2229**.

⁵⁸ **Règlement n° 31 (C.E.E) 11 (C.E.E.A.)**.

65 Trois des cinq institutions interrogées (le Conseil, la Commission et la Cour des comptes) ont indiqué que le manque de données relatives aux employés handicapés était l'un des obstacles les plus importants à la garantie de bonnes conditions de travail pour les agents. En particulier, les règles applicables en matière d'emploi au sein des institutions de l'Union européenne ne prévoient pas que les services des ressources humaines soient informés du handicap des employés, à moins que la personne concernée ne leur communique elle-même cette information. Par ailleurs, toutes les données collectées sont soumises aux règles de protection des données.

66 Nous avons constaté que les institutions de l'UE étaient en mesure de collecter des données sur le nombre de demandes d'aménagements raisonnables visant à répondre aux besoins des personnes handicapées. Ces demandes ne reflètent toutefois pas le nombre total de personnes handicapées travaillant pour les institutions, car toutes n'ont pas besoin de ce type d'aménagement. Ces aménagements peuvent également être demandés pour un problème de santé temporaire. Pour surmonter cette difficulté, deux des cinq institutions interrogées (le Conseil et la Commission) ont déjà réalisé des enquêtes volontaires auprès de leurs agents, tandis que deux autres (le Parlement et la Cour des comptes) prévoient de le faire prochainement. L'enquête de la Commission, qui concernait ses propres agents mais également le personnel des agences exécutives et du Service européen pour l'action extérieure, a reçu environ 10 000 réponses (soit un taux de réponse de 22 %). Parmi les agents ayant répondu au questionnaire, 4,4 % ont déclaré qu'ils se considéraient en situation de handicap et 6,4 % ont indiqué qu'ils étaient en charge d'une personne handicapée dépendante⁵⁹.

67 Au total, les institutions de l'UE interrogées ont accueilli environ 4 000 stagiaires en 2022, mais le nombre de personnes handicapées parmi ces derniers n'est pas connu. Notre analyse a également révélé que trois des cinq institutions interrogées avaient mis en place un programme d'action positive (des mesures ciblant des groupes spécifiques en vue de réduire autant que possible les désavantages auxquels ils sont confrontés par rapport aux autres candidats), tandis qu'une autre envisageait de mettre en œuvre un programme similaire (voir [tableau 3](#)). Cependant, nous avons également constaté que ces programmes d'action positive sont principalement axés sur les stagiaires. Les stagiaires handicapés peuvent également participer à des programmes de formation. Seule une institution (le Parlement) met en œuvre un programme d'action positive pour les agents contractuels.

⁵⁹ Commission européenne, Enquête sur la diversité, l'inclusion et le respect sur le lieu de travail, rapport sur les résultats (enquête menée en mars 2021).

Tableau 3 – Programmes d’action positive et objectifs associés dans les cinq institutions de l’Union

Institution	Stagiaires handicapés (par an)	Agents contractuels handicapés
Parlement européen	Environ 30 (à raison d’une quinzaine deux fois par an)	En 2022, des fonds étaient disponibles pour sept personnes handicapées (six ont été recrutées)
Conseil de l’Union européenne	Six (à raison de trois deux fois par an)	Plan d’action prévu
Commission européenne	Aucun plan d’action mis en œuvre	Aucun plan d’action mis en œuvre
Cour de justice de l’Union européenne	Plan d’action prévu	Aucun plan d’action mis en œuvre
Cour des comptes européenne	Au moins un par an	Aucun plan d’action mis en œuvre

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des travaux d’audit.

68 Les institutions de l’Union européenne recrutent des agents permanents en fonction de leurs résultats aux concours organisés par l’Office européen de sélection du personnel (EPSO). L’EPSO propose des aménagements raisonnables pour les besoins des personnes handicapées sur demande, sur la base d’un certificat médical ou d’un avis d’expert. Les candidats retenus sont inscrits sur des listes de réserve pour des postes permanents. L’EPSO n’assure toutefois aucun suivi pour déterminer si les candidats handicapés retenus sont effectivement employés par les institutions de l’Union, l’étape de recrutement ne relevant pas de son mandat.

69 La commission du contrôle budgétaire du Parlement européen a interrogé les institutions et organismes de l’UE à propos de l’emploi des personnes handicapées, illustrant la nécessité d’en rendre compte⁶⁰. Dans le cadre de l’enquête, les institutions de l’UE ne nous ont pas communiqué de données comparables sur l’emploi des personnes handicapées. Elles ne mettent pas leurs chiffres internes en parallèle avec des informations comparables au niveau de l’Union européenne.

⁶⁰ Par exemple, *2021 Discharge Questionnaire to the European Court of Justice*, question 22.

La Commission ne dispose que de données limitées sur la part des fonds de l'UE allouée aux mesures de soutien aux personnes handicapées

70 En ce qui concerne les fonds de l'UE disponibles, y compris au titre des mesures d'aide temporaires (CRII/CRII+ et REACT-EU), nous avons cherché à savoir si:

- les mesures de suivi avaient permis de déterminer comment les fonds de l'UE contribuaient à améliorer la vie des personnes handicapées;
- les fonds de l'UE destinés aux personnes handicapées pouvaient être recensés;
- la condition favorisante horizontale liée à la mise en œuvre de la convention et des recommandations du Semestre européen avait contribué à un meilleur ciblage des besoins des personnes handicapées.

Le cadre de suivi pour les deux périodes de programmation ne permet pas d'évaluer si les fonds de l'UE contribuent à améliorer la situation des personnes handicapées

71 La Commission ne dispose pas d'informations sur les fonds effectivement alloués à des actions spécifiques en faveur des personnes handicapées, car il n'existe aucune catégorie de dépenses correspondante. Nous avons constaté que cette situation concernait à la fois le FSE et les mesures d'urgence de l'Union (CRII/CRII+ et REACT-EU), et qu'elle ne changerait pas pour la période de programmation 2021-2027.

72 La législation de l'Union européenne prévoit un indicateur de réalisation commun concernant les «participants handicapés»⁶¹. Les États membres sont tenus de rendre compte une fois par an de cet indicateur. Pour la période de programmation 2014-2020, les États membres n'avaient pas l'obligation de fixer des objectifs concernant le nombre de participants handicapés qu'ils envisageaient de toucher. Ils ne seront pas non plus tenus de le faire pour la période de programmation 2021-2027.

73 L'indicateur permet d'estimer le nombre de personnes handicapées ayant bénéficié d'une aide de l'UE, mais il n'offre pas à la Commission la possibilité de déterminer le montant des fonds de l'Union alloué aux personnes handicapées. Aucun indicateur de résultat n'a été spécifié en ce qui concerne ce groupe cible. Par conséquent, le système de suivi ne fournira pas les informations nécessaires pour

⁶¹ Règlements (UE) n^{os} 1304/2013 et 2021/1057.

déterminer si les États membres ont déployé suffisamment d'efforts pour atteindre les personnes handicapées.

74 Au cours de la période de programmation 2014-2020, 100 milliards d'euros au total ont été attribués aux États membres au titre du FSE par l'intermédiaire des objectifs thématiques n° 8 («Promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre»), n° 9 («Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination») et n° 10 («Investir dans l'éducation, la formation et la formation professionnelle pour l'acquisition de compétences et l'apprentissage tout au long de la vie»). Les mesures de soutien aux personnes handicapées auraient pu être financées dans le cadre des trois objectifs thématiques, mais il n'existe aucune donnée spécifique concernant le financement de telles mesures.

75 Les informations sur le nombre de personnes handicapées ayant bénéficié de l'aide du FSE au cours de la période de programmation 2014-2020 sont plus nombreuses. D'après l'indicateur de réalisation commun «participants handicapés», les mesures du FSE avaient touché un total de 3,6 millions de participants dans l'UE à la fin 2021⁶². L'**encadré 2** présente des informations plus détaillées sur les quatre États membres visités.

⁶² Fonds structurels et d'investissement européens – Rapport de synthèse 2022 résumant les rapports annuels de mise en œuvre des programmes concernant la mise en œuvre en 2014-2020, **COM(2023) 39**.

Encadré 2

Exemples de programmes FSE concernant les personnes handicapées dans les États membres visités (un par État membre)

Pays-Bas: inclusion active en vue d'améliorer les perspectives d'emploi, visant à lutter contre le chômage des jeunes et à augmenter l'employabilité des personnes qui rencontrent des difficultés à accéder au marché du travail, y compris les personnes handicapées. Participants handicapés: 225 126.

Espagne: parcours d'insertion visant à aider les personnes handicapées à accéder au marché du travail, assortis de cotisations de sécurité sociale subventionnées via des centres d'emploi adaptés. Participants handicapés (programme opérationnel pour l'inclusion sociale): 421 063.

Suède: insertion dans l'éducation et sur le marché du travail, acquisition de compétences et de qualifications pour les personnes qui rencontrent des difficultés à accéder au marché du travail, y compris les personnes handicapées. Participants handicapés: 50 287.

Roumanie: mesures en faveur des personnes handicapées visant notamment la désinstitutionnalisation, la mise à disposition de dispositifs d'assistance, la formation et l'emploi. Participants handicapés (programme opérationnel pour le capital humain): 13 670.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des travaux d'audit et de la plateforme de données ouvertes <https://cohesiondata.ec.europa.eu/> (situation en février 2023).

76 En réaction à la pandémie de COVID-19 apparue en mars 2020, la Commission a lancé plusieurs mesures visant à assouplir les financements (CRII, puis CRII+)⁶³ et a débloqué des fonds complémentaires pour les programmes de la période 2014-2020 (REACT-EU)⁶⁴ via NextGenerationEU⁶⁵. Les lignes directrices internes de la Commission à l'intention des États membres relatives à l'utilisation des fonds d'urgence évoquent bien les personnes handicapées dans les exemples d'interventions pouvant être financées. Cependant, bien qu'elles aient été touchées de manière disproportionnée par la pandémie (voir exemples à l'*encadré 3*), les personnes handicapées sont uniquement considérées comme un groupe vulnérable/défavorisé parmi d'autres.

⁶³ Règlement (UE) 2020/460.

⁶⁴ Règlement (UE) 2020/2221.

⁶⁵ Règlement (UE) 2020/2094.

Encadré 3

Exemples de problèmes auxquels les personnes handicapées ont été confrontées pendant la pandémie de COVID-19 dans les États membres visités

Aux **Pays-Bas**, les plus importantes conséquences négatives pour les personnes handicapées ont découlé de la décision d'interdire les visites pour les personnes vivant en établissement de soins ou en institution, et de fermer les centres de jour pour adultes et enfants handicapés.

En **Espagne**, la pandémie a restreint la prestation de nombreux services sociaux, d'éducation et d'aide à l'emploi pour les personnes handicapées, tandis que ces dernières n'étaient pas toujours prises en considération dans la planification des mesures de lutte contre la pandémie.

La **Suède** n'a pas mis en place de confinement national pendant la pandémie, mais des restrictions localisées ont été imposées dans certains comtés et/ou municipalités. Ces mesures ont parfois limité l'accès aux soins de santé et aux activités quotidiennes pour les personnes handicapées.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des travaux d'audit.

77 La Commission a analysé les répercussions de la COVID-19 sur les personnes handicapées plus tard au cours de la pandémie (2021) dans le contexte du Semestre européen. Le rapport de synthèse de la Commission⁶⁶ a mis en évidence un certain nombre de problèmes:

- un nombre disproportionné de décès en comparaison avec les personnes non handicapées, même si très peu de données désagrégées étaient disponibles concernant les décès de personnes handicapées liés à la COVID-19;
- l'isolement et la ségrégation des personnes handicapées vivant en institution du fait des restrictions liées à la COVID-19, en raison des interdictions de visite et de la suppression des activités, ce qui a également touché les personnes handicapées intégrées dans la société;

⁶⁶ Commission européenne, *COVID-19 and people with disabilities in Europe – Assessing the impact of the crisis and informing disability-inclusive next steps*, 2021.

- l'accès limité aux services de santé, d'adaptation et de réadaptation dû à la fermeture de nombreux services «non essentiels»;
- la suspension ou la limitation de l'aide et des services sociaux dans de nombreux cas;
- les difficultés particulières que l'enseignement à distance n'aura pas manqué de poser aux enfants handicapés.

La condition favorisante horizontale et les recommandations découlant du Semestre européen sur le financement des mesures en faveur des personnes handicapées pour la période 2021-2027 ont parfois un impact limité

L'impact de la condition favorisante horizontale risque d'être modeste

78 Comme pour la période de programmation 2014-2020, le règlement portant dispositions communes (RPDC) pour 2021-2027⁶⁷ inclut des conditions préalables obligatoires pour les programmes cofinancés par l'UE. Elles sont appelées «conditions favorisantes» et peuvent être horizontales (applicables à tous les objectifs spécifiques) ou thématiques. L'une des conditions favorisantes horizontales (CFH) concerne la mise en œuvre et l'application de la convention, établissant un lien entre les fonds pertinents de l'Union et la convention.

79 Cette condition spécifique exige des États membres qu'ils mettent en place un cadre national pour garantir l'application de la convention, qui prévoit :

- des objectifs assortis de jalons mesurables, la collecte de données et des mécanismes de suivi;
- des modalités visant à garantir que la politique, la législation et les normes en matière d'accessibilité sont dûment prises en compte dans la préparation et la mise en œuvre des programmes;
- des modalités d'information du comité de suivi en ce qui concerne les cas de non-respect de la convention dans les opérations soutenues par les fonds de l'UE et les plaintes concernant la convention présentées conformément aux modalités établies en vertu de l'article 69, paragraphe 7, du RPDC.

⁶⁷ [Règlement \(UE\) 2021/1060](#).

80 Cette CFH doit être systématiquement respectée pendant toute la durée de la période de programmation 2021-2027, sans quoi la Commission ne remboursera pas les dépenses afférentes à l'objectif spécifique concerné. Cela représente un progrès par rapport à la période de programmation 2014-2020⁶⁸, où la condition préalable visée (condition *ex ante*) n'exigeait qu'une capacité administrative suffisante pour mettre en œuvre et appliquer la convention, et où la Commission vérifiait uniquement que les conditions préalables étaient remplies au début de la période.

81 Cependant, nous avons constaté que l'évaluation de la conformité de la CFH par la Commission se résumait à un contrôle visant à déterminer si les stratégies ou plans d'action nationaux étaient assortis d'objectifs mesurables. La Commission n'est pas légalement tenue d'assurer le suivi des objectifs afin de savoir si des mesures sont effectivement déployées pour les réaliser. Cette condition favorisant horizontale constitue donc une exigence administrative pour l'octroi de fonds de l'UE plutôt qu'un instrument visant à garantir que les fonds sont mieux ciblés.

Les recommandations du Semestre européen n'accordent qu'une attention limitée aux personnes handicapées

82 Les règles concernant la période de programmation 2021-2027⁶⁹ obligent les États membres à établir un ordre de priorité entre les enjeux recensés par l'intermédiaire du Semestre européen et à leur allouer des ressources appropriées. La pertinence de cette obligation apparaît toutefois limitée en ce qui concerne le financement des mesures de soutien aux personnes handicapées dans l'Union européenne.

83 Notre analyse a montré que la communication «Semestre européen 2022 – paquet de printemps» ne mentionnait les personnes handicapées qu'à deux reprises: l'une dans le contexte des groupes touchés de manière disproportionnée par la COVID-19 et l'autre dans celui du renforcement de la participation au marché du travail. Aucune des recommandations par pays (RPP) pour 2020 ou 2022 formulées dans le cadre du Semestre européen n'évoque explicitement les personnes handicapées, malgré les répercussions disproportionnées de la COVID-19 sur ce groupe. Les RPP 2020 ne faisaient pas référence aux groupes défavorisés (qui peuvent inclure les personnes handicapées). Seuls quatre États membres ont reçu une recommandation relative aux groupes défavorisés dans le cadre des recommandations par pays 2022. En parallèle, 26 des 27 États membres ont reçu une recommandation identique sur les groupes vulnérables en rapport avec la hausse des prix de l'énergie.

⁶⁸ Règlement (UE) n° 1303/2013.

⁶⁹ Règlement (UE) 2021/1057.

84 Notre analyse a également révélé que les références faites aux personnes handicapées dans les rapports par pays tendaient à être très générales, évoquant, par exemple, l'écart entre le taux d'emploi des personnes handicapées et celui des autres personnes ou le risque de pauvreté et la nécessité d'agir. Les programmes de réforme nationaux dans les quatre États membres visités mentionnaient des actions prévues afin d'améliorer la situation des personnes handicapées, mais à des degrés de détail variables. Les références aux personnes handicapées dans les accords de partenariat et les projets de programme des quatre États membres visités correspondaient globalement aux problèmes recensés dans le cadre du Semestre européen. Par conséquent, les observations de la Commission relatives aux accords de partenariat et aux programmes pour la période 2021-2027 portaient principalement sur l'inclusion des principes horizontaux de non-discrimination et d'accessibilité.

85 Pour la période de programmation 2021-2027, parmi les quatre États membres visités au cours de l'audit, seule la Roumanie a inclus une priorité spécifique aux personnes handicapées. Les mesures définies dans son projet de programme 2021-2027 pour l'inclusion sont largement axées sur l'amélioration des services aux personnes handicapées, les technologies d'assistance, les services de prise de décision et les initiatives pour l'emploi. En Suède, le programme national relatif au FSE+ cible les demandeurs d'emploi qui n'ont pas facilement accès au marché du travail, y compris les personnes handicapées. Les Pays-Bas et l'Espagne continueront tous deux de mettre en œuvre des mesures d'appui aux personnes handicapées similaires à celles déployées pendant la période de programmation 2014-2020.

Conclusions et recommandations

86 Dans l'ensemble, nous concluons que l'impact concret de l'action de l'UE sur la situation des personnes handicapées dans les États membres est limité. Ces dernières années, nous n'avons constaté aucune amélioration notable dans l'Union européenne concernant l'écart entre le taux d'emploi des personnes handicapées et celui des autres personnes, ou le risque de pauvreté auquel sont exposées les personnes handicapées, deux des principaux indicateurs de l'égalité disponibles au niveau de l'Union.

87 En ce qui concerne les données disponibles relatives aux personnes handicapées, nous avons déterminé que les différences dans les critères d'évaluation du statut de personne handicapée entre les États membres (et entre les régions) constituaient un problème majeur, qui empêchait la Commission de disposer d'une bonne vue d'ensemble de la situation (voir point [26](#)).

88 L'évaluation du handicap repose sur l'interprétation et l'application des critères par les autorités centrales ou décentralisées des États membres. Au niveau de l'UE, les seules données comparables relatives à la situation des personnes handicapées sont fondées sur des enquêtes, dans le cadre desquelles les participants déclarent leur statut de personne handicapée. Nous avons par ailleurs relevé certaines insuffisances dans ces enquêtes en ce qui concerne leur granularité, leur couverture et leur fréquence. Par conséquent, il n'est pas toujours possible de faire correspondre ces données avec les données administratives compilées par les États membres, ce qui rend difficiles les comparaisons entre pays au sein de l'UE. Ces divergences dans les données pourraient compromettre la reconnaissance mutuelle du statut de personne handicapée dans l'UE. Les personnes handicapées qui voyagent dans un autre État membre ou s'y installent pour travailler, pour étudier ou pour d'autres raisons pourraient donc être confrontées à une charge administrative plus élevée que les ressortissants de l'État membre en question. La Commission a défini l'action de l'UE dans ce domaine dans le but de protéger les droits des personnes handicapées. Il est essentiel que les États membres communiquent des données comparables et de qualité pour pouvoir assurer le suivi de la politique de l'Union visant à garantir l'égalité des droits des personnes handicapées (voir points [26](#) à [34](#)). Par conséquent, nous formulons la recommandation ci-après.

Recommandation n° 1 – Obtenir davantage de données comparables à l'échelle de l'UE

La Commission devrait faire en sorte d'obtenir davantage de données comparables relatives à la situation des personnes handicapées sur les plans de la couverture, de la fréquence et de la granularité, puisque ces données font partie des éléments indispensables pour évaluer l'impact et l'efficacité de la politique de l'Union visant à garantir l'égalité des droits des personnes handicapées.

Quand? D'ici à la fin 2025.

89 En 2010, la Commission a lancé la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées en vue d'améliorer leur inclusion sociale et leur bien-être, et de leur permettre d'exercer pleinement leurs droits. Cette stratégie a traduit certaines dispositions de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées dans le contexte européen et a présenté des mesures pour soutenir les personnes handicapées dans huit domaines prioritaires: l'accessibilité, la participation, l'égalité, l'emploi, l'éducation, la protection sociale, la santé et l'action extérieure (voir point [40](#)).

90 La stratégie européenne 2021-2030 en faveur des personnes handicapées tient compte de la plupart des insuffisances de la stratégie précédente. Nous avons constaté qu'elle était conforme aux dispositions de la convention et qu'elle prévoyait de nouvelles mesures, notamment sept initiatives phares. Toutefois, seule la moitié de ces mesures sont assorties d'une date d'achèvement, ce qui pourrait avoir un impact sur le suivi de leur mise en œuvre effective. Par ailleurs, certaines questions essentielles relevant au moins en partie de la compétence de la Commission restent en suspens. Le lien entre la stratégie 2021-2030 et les fonds de l'Union demeure faible, et la Commission n'a toujours pas réexaminé l'ensemble de la législation pertinente de l'UE afin d'en évaluer la conformité avec les dispositions de la convention. Le parcours laborieux de la directive sur l'égalité de traitement ainsi que la lenteur de la transposition de l'acte législatif européen sur l'accessibilité entravent les progrès dans la livraison d'éléments essentiels de la stratégie 2021-2030 (voir points [41](#) à [50](#)). Par conséquent, nous formulons la recommandation ci-après.

Recommandation n° 2 – Progresser dans le réexamen et l'adoption de la législation pertinente de l'UE afin de garantir la conformité avec les dispositions de la convention

La Commission devrait:

- a) progressivement réexaminer la législation de l'UE pertinente pour la stratégie 2021-2030 afin d'en évaluer la conformité avec les dispositions de la convention;
- b) prendre des mesures appropriées pour soutenir le Conseil dans l'adoption de la directive sur l'égalité de traitement.

Quand? D'ici à la fin 2030 (fin de la stratégie actuelle) pour le réexamen de la législation de l'Union pertinente au regard de la convention, et d'ici à la fin 2024 pour les mesures relatives à l'adoption de la directive sur l'égalité de traitement.

91 En vue de contribuer à combler l'écart entre le taux d'emploi des personnes handicapées et celui des autres personnes, la stratégie 2021-2030 a présenté un certain nombre d'initiatives dans le cadre du train de mesures visant à améliorer les perspectives des personnes handicapées sur le marché du travail. Cependant, leur impact ne peut pas encore être évalué. Par ailleurs, en vue de progresser vers la reconnaissance mutuelle du statut de personne handicapée dans l'Union européenne, la stratégie 2021-2030 prévoit la mise en place d'une carte européenne du handicap. Son efficacité dépendra toutefois de l'étendue définie. La reconnaissance mutuelle du statut de personne handicapée contribuerait à la libre circulation de ces dernières au sein de l'UE (voir points [52](#) à [60](#)). Par conséquent, nous formulons la recommandation ci-après.

Recommandation n° 3 – Œuvrer en faveur de la reconnaissance mutuelle du statut de personne handicapée

La Commission devrait collaborer avec les États membres en vue de la reconnaissance mutuelle du statut de personne handicapée dans l'Union européenne (pour les courts séjours dans les États membres de l'Union), dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Quand? D'ici à la fin 2025.

92 La Commission a pris l'engagement ambitieux de donner l'exemple en matière d'accessibilité et d'emploi des personnes handicapées. Elle a appelé les autres institutions de l'Union européenne à déployer des efforts similaires. Cependant, à l'heure actuelle, les données disponibles ne permettent pas de déterminer si les institutions de l'UE ont concrétisé leurs ambitions en ce qui concerne l'inclusion des personnes handicapées dans leurs effectifs (voir points [61](#) à [69](#)). Par conséquent, nous formulons la recommandation ci-après.

Recommandation n° 4 – Évaluer les progrès réalisés en faveur de l'emploi des personnes handicapées dans les institutions de l'UE et en rendre compte

Les institutions de l'Union européenne devraient donner l'exemple et:

- a) évaluer les progrès réalisés en faveur de l'inclusion des personnes handicapées dans leurs effectifs;
- b) régulièrement rendre compte de ces progrès (idéalement tous les deux ans), dans le respect total des règles en matière de protection des données, en comparant leurs propres données avec des informations comparables aux niveaux de l'UE et, dans la mesure du possible, des États membres.

Quand? D'ici à la fin 2025.

93 Aucun des deux cadres de financement de l'Union européenne (ni celui pour 2014-2020, ni celui pour 2021-2027) ne prévoit de catégorie de dépenses spécifique pour l'aide aux personnes handicapées. Cela signifie également que le cadre de suivi de la Commission n'est pas conçu pour fournir des informations sur la mesure dans laquelle les fonds de l'UE contribuent à l'amélioration de la situation des personnes handicapées. Dans le même temps pour les deux périodes couvertes par notre audit, la législation de l'UE prévoit un indicateur de réalisation commun concernant les «participants handicapés». Il n'existe toutefois aucun indicateur de résultat commun qui démontrerait comment les fonds de l'Union ont permis d'améliorer la situation des personnes handicapées (voir points [71](#) à [77](#)).

94 Lors de la programmation des Fonds de la politique de cohésion pour la période 2021-2027, les États membres doivent répondre à certaines exigences, telles que la condition favorisante horizontale relative à la mise en œuvre de la convention et les recommandations du Semestre européen. Nous avons constaté que l'impact des deux outils visant à améliorer le ciblage des fonds de l'Union concernant les besoins des personnes handicapées dans les États membres visités pourrait être limité en raison de l'attention insuffisante qui leur est accordée (voir points [78](#) à [85](#)).

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 28 juin 2023.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

Annexe

Les initiatives phares de la stratégie 2021-2030 et leur état d'avancement

	Initiative phare	Calendrier	État d'avancement
1	Lancer le centre de ressources européen AccessibleEU afin de renforcer la cohérence des politiques d'accessibilité et faciliter l'accès aux connaissances appropriées.	2022	<p>La Commission a signé le contrat relatif au centre de ressources AccessibleEU, qui a lancé les travaux préparatoires, et a organisé plusieurs présentations et événements.</p> <p>La Commission organise également une consultation concernant un projet de mandat de normalisation en vue d'élaborer des normes relatives aux produits et services pour la mise en œuvre de l'acte législatif européen sur l'accessibilité.</p>
2	Proposer la création d'une carte européenne du handicap qui soit reconnue dans tous les États membres.	2023	<p>La Commission a entamé des discussions sur cette question avec les États membres et les organisations de la société civile.</p> <p>Cette mesure a été intégrée en tant que proposition législative dans le programme de travail de la Commission pour 2023.</p>
3	Fournir des orientations recommandant aux États membres d'améliorer les conditions de vie autonome et l'inclusion des personnes handicapées dans la société.	2023	La Commission réalise des travaux préparatoires, notamment une consultation des États membres et des organisations pertinentes représentant les personnes handicapées.

	Initiative phare	Calendrier	État d'avancement
4	Présenter un cadre européen de qualité pour des services sociaux d'excellence destinés aux personnes handicapées.	2024	N'a pas encore démarré.
5	Présenter un ensemble de mesures visant à améliorer les perspectives des personnes handicapées sur le marché du travail, qui aideront les États membres à mettre en œuvre les lignes directrices pour l'emploi par l'intermédiaire du Semestre européen.	2022	Achevée. Le train de mesures visant à améliorer les perspectives des personnes handicapées sur le marché du travail a été publié.
6	Créer la plateforme sur le handicap, avec la participation des points de contact nationaux, des organisations représentant les personnes handicapées et de la Commission, en vue d'appuyer la mise en œuvre de la stratégie 2021-2030 ainsi que des stratégies nationales en matière de handicap.	2021	Achevée. La plateforme sur le handicap a été créée en octobre 2021 et a tenu sa première réunion le 15 décembre 2021.
7	Adopter une Stratégie renouvelée en matière de ressources humaines, comprenant des actions visant à promouvoir la diversité et l'inclusion des personnes handicapées.	2022	Achevée. La stratégie a été publiée en avril 2022.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du cadre de suivi de la Commission.

Sigles, acronymes et abréviations

CFH: Condition favorisante horizontale

CRII/CRII+: initiative d'investissement en réaction au coronavirus

EPSO: Office européen de sélection du personnel

Eurofound: Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

FEPH: Forum européen des personnes handicapées

FRA: Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

FSE: Fonds social européen

FSE+: Fonds social européen plus

REACT-EU: soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe

RPP: recommandations par pays

Glossaire

Adaptation: processus visant à aider les personnes handicapées à acquérir des compétences ou à renforcer celles qu'elles possèdent et à mener leurs activités quotidiennes.

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne: agence de l'UE qui défend les droits, les valeurs et les libertés consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées: en 2007, l'Union européenne a signé cette convention, entrée en vigueur en janvier 2011. Elle constitue un instrument international juridiquement contraignant établissant des normes minimales en matière de droits des personnes handicapées. Parmi les 27 États membres, 22 ont également ratifié le protocole facultatif se rapportant à la convention, lequel établit un mécanisme de recours individuel. L'Union européenne en tant que telle n'a pas ratifié le protocole.

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail: agence de l'UE qui fournit des informations, des conseils et une expertise sur des questions sociales ou relatives à l'emploi et au travail.

Indicateur de réalisation: variable mesurable permettant d'évaluer ce qui est produit ou accompli dans le cadre d'un projet.

Indicateur de résultat: valeur utilisée pour mesurer les résultats des projets subventionnés ou les résultats obtenus au niveau des programmes opérationnels.

Objectifs de développement durable: en 2015, les Nations unies ont adopté le Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui a été ensuite ratifié par l'ensemble des États membres. Les objectifs de développement durable mentionnent explicitement les personnes handicapées (objectifs n° 4 sur l'éducation, n° 8 sur la croissance et l'emploi, n° 10 sur l'égalité, n° 11 sur l'accessibilité des établissements humains et n° 17 sur la collecte des données). D'autres objectifs évoquent les personnes en situation de vulnérabilité, un concept qui inclut les personnes handicapées.

Programme opérationnel: cadre pour la mise en œuvre des projets de cohésion financés par l'UE pour une période donnée, qui tient compte des priorités et des objectifs fixés dans les accords de partenariat conclus entre la Commission et les différents États membres.

Recommandations par pays: orientations adressées chaque année par la Commission aux différents États membres, dans le cadre du Semestre européen, concernant leurs politiques macroéconomiques, budgétaires et structurelles.

Semestre européen: cycle annuel établissant un cadre pour coordonner les politiques macroéconomiques des États membres de l'Union et suivre les avancées.

Socle européen des droits sociaux: cadre visant à conférer aux citoyens de l'UE des droits sociaux nouveaux et plus efficaces.

Réponses du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne, de la Commission européenne et de la Cour de justice de l'Union européenne

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2023-20>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2023-20>

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Stef Blok, Membre de la Cour, assisté de: Johan Adriaan Lok, chef de cabinet; Laurence Szwajkajzer, attachée de cabinet; Pietro Puricella et Maria Eulàlia Reverté I Casas, managers principaux; Aleksandra Kliś-Lemieszonek, cheffe de mission; Luis de la Fuente Layos, chef de mission adjoint; Marjeta Leskovar et Nils Odins, auditeurs. Iulia-Mihaela Vlădoianu a fourni une assistance linguistique. Olga Ioannidou, responsable de la diversité et de l'inclusion à la Cour, a apporté un soutien sur les questions d'égalité et d'inclusion.



De gauche à droite: Iulia-Mihaela Vlădoianu, Luis de la Fuente Layos, Laurence Szwajkajzer, Johan Adriaan Lok, Aleksandra Kliś -Lemieszonek, Stef Blok, Maria Eulàlia Reverté I Casas, Pietro Puricella et Marjeta Leskovar.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2023

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-0682-6	ISSN 1977-5695	doi: 10.2865/223020	QJ-AB-23-020-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0263-7	ISSN 1977-5695	doi: 10.2865/014514	QJ-AB-23-020-FR-N

Environ un quart des citoyens de l'Union européenne déclarent avoir un handicap. Pour aider les États membres à leur apporter un soutien, l'UE a adopté plusieurs stratégies. Nous avons évalué si la Commission avait pris des mesures efficaces pour soutenir les personnes handicapées. L'impact de l'action de l'Union dans ce domaine s'est avéré limité, et les principaux indicateurs n'ont pas montré d'amélioration notable. Les critères employés pour définir le statut de personne handicapée varient en fonction des États membres, et les données statistiques ne sont pas comparables, ce qui peut compromettre la reconnaissance mutuelle. La stratégie 2021-2030 fixe plusieurs objectifs, mais certaines questions restent en suspens, et le système de suivi en place ne montre pas comment les fonds de l'UE contribuent à améliorer la vie des personnes handicapées. Nous recommandons à la Commission de faire en sorte d'obtenir davantage de données comparables, d'œuvrer en faveur de la reconnaissance mutuelle du statut de personne handicapée et de réexaminer la législation de l'Union européenne afin d'en évaluer la conformité avec les dispositions de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées. Nous recommandons également aux institutions de l'UE de mesurer les progrès réalisés en faveur de l'inclusion des personnes handicapées dans leurs effectifs.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors