

## **Intégration professionnelle des personnes handicapées**

### **Evaluation des mesures prises au sein de l'administration fédérale**

#### **L'essentiel en bref**

---

L'Organisation européenne des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (EUROSAI) a réalisé en 2010 un audit international concernant l'intégration professionnelle des personnes handicapées. L'audit a notamment examiné de quelle manière l'administration publique met en œuvre les mesures et élimine les barrières pour permettre à davantage de personnes handicapées d'accéder à un emploi. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a décidé de participer à cet audit même si le moment n'était pas idéal à cause de l'introduction récente de nouvelles mesures dans l'administration fédérale.

Avec ses quelque 36'000 collaborateurs, l'administration fédérale compte au nombre des plus grands employeurs de Suisse. Conformément à la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand, RS 151.3, en vigueur depuis 2004), la Confédération doit adopter une politique d'engagement du personnel favorable aux personnes handicapées. En 2004, dans le cadre de la 5<sup>e</sup> révision de la loi sur l'assurance-invalidité (LAI, RS 831.20), l'AI a également réaffirmé le principe selon lequel la réadaptation prime sur la rente et a inscrit des mesures spécifiques visant l'intégration professionnelle dans le catalogue des prestations.

La présente évaluation fournit une description de la situation en matière d'intégration professionnelle en Suisse, mais elle porte aussi sur le programme, l'exécution, les prestations et les conséquences des mesures prises au sein de l'administration fédérale. Les résultats sont comparés à ceux de l'intégration professionnelle pratiquée par les Chemins de fer fédéraux (CFF), qui sont eux aussi soumis à la loi sur l'égalité pour les handicapés. L'évaluation se fonde sur une analyse de documents, sur un sondage écrit mené auprès des responsables du personnel des unités de l'administration fédérale et sur une enquête orale et écrite réalisée auprès des personnes concernées. Les résultats de l'évaluation se réfèrent à la situation à fin 2010.

#### **Des premières mesures sont initiées, mais elles ne sont pas intégrées dans un concept global pour l'intégration professionnelle des personnes handicapées**

L'Office fédéral du personnel (OFPER) offre aux unités administratives un soutien pour la mise en œuvre concrète de deux mesures: premièrement, la gestion de cas concernant l'entreprise, qui comprend une détection et une intervention précoces ainsi que la gestion des cas de la Consultation sociale du personnel de l'administration fédérale (CSPers); deuxièmement, le système d'incitations financières, qui met à la disposition des employeurs des ressources provenant du crédit pour des catégories particulières de personnel (12 millions de francs par an) afin de les encourager à engager des personnes handicapées. Ces deux mesures bienvenues ne sont cependant pas encore réunies dans un programme ayant défini les objectifs, les indicateurs et les ressources pour l'intégration professionnelle et fixé les responsabilités ainsi que les processus. Le cadre général est également insuffisamment visible dans la structure, il n'y a pas de service qui regroupe les tâches et les instruments de l'intégration professionnelle. Contrairement à l'administration fédérale, les CFF disposent grâce à une structure centralisée d'une stratégie au niveau du groupe, comprenant des critères et des directives contraignants qui n'intègrent

cependant pas de mesures pour l'engagement de nouvelles personnes. Des bases clairement définies seraient d'autant plus importantes pour l'administration fédérale, dans laquelle l'intégration professionnelle est mise en œuvre de manière décentralisée par les unités administratives, qu'elles permettraient de suivre une ligne commune.

### **Lors de l'engagement de personnes avec un handicap, l'administration fédérale ne montre jusqu'à présent pas suffisamment l'exemple**

Le domaine dans lequel plus de la moitié des responsables du personnel constatent une amélioration est celui de l'intégration professionnelle des personnes handicapées. C'est en revanche dans le domaine de l'égalité des chances (possibilités d'engagement, possibilités de perfectionnement, possibilités de faire carrière) que la situation a le moins changé. Les données sur les effectifs de personnes handicapées confirment cette constatation : la part des collaborateurs avec un handicap se situe à peine à 1% (quelque 300 collaborateurs) et le CDF considère cette proportion comme plutôt faible. La loi sur l'égalité pour les handicapés établit que l'administration fédérale doit tout mettre en œuvre pour offrir aux personnes handicapées les mêmes possibilités qu'aux personnes non handicapées. L'administration fédérale doit donc montrer l'exemple, notamment dans le cadre de sa pratique d'engagement, qui peut être améliorée. L'évaluation du système d'incitations montrera si l'introduction de cette nouvelle mesure peut apporter une contribution positive.

L'ordonnance sur l'égalité pour les handicapés (OHand, RS 151.31) prévoit que l'employeur désigne des délégués à l'intégration professionnelle. Au sein de l'administration fédérale, les employeurs se situent au niveau des unités administratives. Pour qu'un changement puisse avoir lieu, il faut donc nommer des délégués à l'intégration dans chaque unité administrative. Certaines initiatives individuelles ont déjà vu le jour. Dans la plupart des cas, les tâches et la formation des délégués à l'intégration n'ont cependant pas (encore) été définies, rendant ainsi plus difficile la mise en œuvre des étapes appropriées.

### **Les solutions sont bonnes...**

Concernant les cas de réintégration résolus, les résultats sont satisfaisants, notamment en comparaison avec les CFF : dans la plupart des cas, les collaborateurs ont pu reprendre leur poste au sein de l'administration fédérale sans percevoir de rente. Dans 3,7% des cas seulement, les contrats ont dû être résiliés sans versement de rente. De manière générale, l'administration fédérale a vu le nombre de cas d'invalidité reculer depuis 2005.

La résolution des cas a eu dans l'ensemble des effets positifs. Des personnes souffrant de différents handicaps peuvent, pour la plupart à leur grande satisfaction, réintégrer la vie professionnelle. Elles sont ainsi reconnues comme des collaborateurs égaux aux personnes non handicapées et peuvent répondre aux exigences requises par l'organisation du travail. Il convient cependant de mentionner que les postes risquent d'être aménagés de manière à répondre aux besoins des personnes concernées. Ceci correspond dès lors en réalité à une solution sociale et non à une intégration professionnelle. S'ajoutant aux prestations remboursées par l'AI, de telles solutions peuvent entraîner des charges importantes pour l'administration fédérale en tant qu'employeur. La gestion des cas et le système d'incitations financières peuvent, lorsqu'ils sont

bien utilisés, soutenir les unités administratives pour adapter les postes de manière appropriée et compenser les pertes liées aux prestations.

### **... mais les mesures ne sont pas mises en œuvre de manière uniforme**

L'application des mesures indique que certains aspects manquent de clarté et que la coordination avec l'assurance-invalidité n'est pas optimale. Une incertitude générale règne quant à l'utilisation des mesures appropriées. La détection précoce notamment n'est pas mise en œuvre de manière uniforme. Les processus de détection et d'intervention précoces permettent de définir si, à quel moment, et de qui les personnes concernées reçoivent le soutien adéquat. Dans les cas pour lesquels une recherche de solution a commencé relativement tôt, le processus a souvent été lancé par la personne concernée elle-même. Dans plusieurs cas, les responsables ont réagi et pris des mesures seulement lors de la deuxième, voire même de la troisième absence de longue durée, de surcroît à l'initiative d'un tiers. L'information au personnel de l'administration fédérale sur les interlocuteurs et les possibilités de soutien peut être encore améliorée.

Sur la base des résultats de l'évaluation, les recommandations suivantes ont été formulées :

**Le CDF recommande à l'OFPER d'élaborer un concept pour l'intégration professionnelle des personnes handicapées et de communiquer en fonction des groupes cibles.** Le concept doit rendre visible l'intégration professionnelle dans l'administration fédérale et définir les objectifs, les ressources, les compétences et les responsabilités en la matière. Tous les collaborateurs de l'administration fédérale doivent être informés afin de savoir à qui ils peuvent s'adresser en cas de besoin.

**Concernant l'égalité des chances offertes aux personnes handicapées, le CDF recommande à l'OFPER de fixer une valeur cible pour les futurs engagements et de montrer aux unités administratives quelles sont les incitations financières dont elles disposent.** Une valeur cible pour les engagements (de durée limitée ou non) des personnes handicapées peut susciter des améliorations. L'OFPER peut soutenir les unités administratives dans la mise en œuvre des mesures de recrutement et mettre ainsi en évidence les charges financières et les indemnités que celles-ci engendrent.

**Le CDF recommande à l'OFPER de proposer au Conseil fédéral, dans le cadre des directives concernant l'emploi et l'intégration des personnes handicapées dans l'administration fédérale, conformément à l'ordonnance sur le personnel de la Confédération, de nommer les délégués à l'intégration à l'échelon de l'unité administrative.** Pour que les unités administratives puissent créer des conditions cadres non discriminatoires, des délégués à l'intégration sont nécessaires à leur niveau. Ces délégués ont des tâches de conseil, mais ils sont aussi chargés d'identifier le problème au sein de l'unité administrative afin que des modifications soient possibles déjà lors de la phase de planification.

**Le CDF recommande à l'OFPER de revoir le guide sur la gestion des cas concernant l'entreprise et de former les cadres et les responsables du personnel à son application.** Le guide devrait comprendre une définition claire des tâches et des processus de l'assurance-invalidité (point de vue de l'assurance) et de l'OFPER (point de vue de l'employeur). Il doit aussi tenir compte de la nécessité d'améliorer la détection précoce. Dans la mesure où le guide montre

les effets de chaque mesure, le risque que des solutions sociales viennent remplacer une véritable intégration professionnelle peut être évité.

L'OFPER a entre-temps préparé diverses décisions pour le Conseil fédéral qui concernent la stratégie du personnel. Dans le domaine de l'égalité des chances pour les personnes handicapées, un objectif incluant les nouveaux engagements a été introduit. L'OFPER est d'accord avec les recommandations, mais fait remarquer que la nomination de délégués à l'intégration au niveau de l'unité administrative est de la compétence des départements. Le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a publié en janvier 2010 un concept pour l'intégration professionnelle des personnes handicapées. Ce concept prévoit la définition de valeurs cibles annuelles pour de nouveaux engagements de même que la nomination et la formation de délégués à l'intégration au niveau des offices.

**Texte original en allemand**