



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 20.01.1998
COM(1998) 15 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN,
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

**SUR L'ÉVALUATION DU TROISIÈME PROGRAMME
D'ACTION COMMUNAUTAIRE EN FAVEUR DES
PERSONNES HANDICAPÉES (HÉLIOS II)**

1993-1996

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ

I-II

1. INTRODUCTION.....	4
2. APERÇU DU PROGRAMME HELIOS II.....	4
2.1 Objectifs.....	4
2.2 Mesures.....	4
2.3 Financement.....	5
2.4 Structure de gestion du programme.....	5
2.5 Vue d'ensemble des participants au programme.....	6
3. ÉVALUATION DU PROGRAMME.....	7
3.1 HÉLIOS II en tant que laboratoire.....	7
3.2 Évaluation du programme sous différentes perspectives.....	8
3.2.1 Participation des personnes handicapées à HÉLIOS II.....	8
3.2.2 Efficacité des structures de gestion.....	9
3.2.3 Liens structurels entre différentes initiatives communautaires.....	10
3.3 Évaluation de l'impact du programme.....	10
3.3.1 Transfert des connaissances acquises.....	10
3.3.2 Contribution à la mise en place et au soutien de réseaux.....	13
3.3.3 Contribution au développement de synergies entre les politiques communautaires et nationales.....	13
4. LES LEÇONS A TIRER.....	15
4.1 Valeur ajoutée.....	15
4.2 Limites du programme.....	16
4.3 Conséquences au regard d'actions futures.....	17
4.3.1 Mesures visant à promouvoir une approche axée sur les droits des personnes handicapées.....	17
4.3.2 Mesures visant à renforcer le dialogue avec les États membres.....	18



4.3.3 Mesures visant à assurer la pleine représentation des personnes handicapées et de leurs organisations dans l'ensemble des activités de la Communauté.....	19
4.3.4 Mesures visant à assurer un dialogue civique réel avec les organisations non gouvernementales	19
5. LA VOIE A SUIVRE.....	20

1. INTRODUCTION

Le troisième programme d'action communautaire en faveur des personnes handicapées, dénommé "**Programme HÉLIOS II**", a été établi par la décision n° 93/136/CEE du Conseil du 25 février 1993¹. Il couvrait la période comprise entre le 1^{er} janvier 1993 et le 31 décembre 1996.

L'article 11, paragraphe 3, de ladite décision prévoit que la Commission présente avant le 1^{er} juillet 1997 un rapport complet au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social concernant la mise en oeuvre et les résultats de HÉLIOS II.

Conformément à l'article 11, paragraphe 4, et au point 1.2 de l'annexe de la décision du 25 février 1993, le rapport repose essentiellement sur les résultats d'une évaluation indépendante et objective en ce qui concerne chaque action retenue². Il s'efforce de donner une vue d'ensemble des conclusions de cette évaluation et de ses conséquences pour les actions futures en matière de personnes handicapées.

2. APERÇU DU PROGRAMME HELIOS II

2.1 Objectifs

Le programme HÉLIOS II a été établi dans le but de promouvoir l'égalité des chances et l'intégration des personnes handicapées. Quatre objectifs-clés sous-tendent ces principes:

1. développer et améliorer les activités d'échange et d'information avec les États membres et les organisations non gouvernementales;
2. promouvoir des approches et des mesures efficaces en vue d'une plus grande efficacité et d'une meilleure coordination des actions;
3. promouvoir le développement d'une politique de coopération au niveau communautaire avec les États membres et les organisations et associations concernées en matière d'intégration, sur la base des meilleures expériences et pratiques novatrices et efficaces dans les États membres;
4. poursuivre la coopération avec les ONG européennes et les ONG considérées comme représentatives dans les États membres respectifs, à travers les conseils nationaux des personnes handicapées.

2.2 Mesures

Les principales mesures conçues pour promouvoir ces objectifs étaient les suivantes:

¹ JO n° L 56/30 du 9.3.1993.

² C'est pourquoi la Commission a confié l'évaluation du programme, à la suite d'un appel d'offres, au Tavistock Institute (Royaume-Uni) en coopération avec trois autres instituts de recherche: Nexus (Irlande), ECWS (Pays-Bas) et Prisma (Grèce). Le rapport est disponible sous forme de document de travail des services de la Commission (en version anglaise uniquement).

1. Activités d'échange et d'information entre les États membres: conférences, séminaires, échanges d'informations, visites d'étude et cours de formation dans les domaines de la réadaptation fonctionnelle et de l'insertion éducative, économique et sociale des personnes handicapées. Les États membres ont désigné les participants à de telles activités.
2. Collecte, échange et diffusion d'informations recueillies dans les États membres par la mise en place du système d'information et de documentation informatisé HANDYNET.
3. Coopération avec des ONG par le financement de conférences, visites d'étude, cours de formation et autres activités de coopération à l'échelle européenne, communication d'informations aux ONG concernant des actions entreprises au niveau communautaire et consultation des ONG par la Commission sur des points spécifiques.
4. Information et sensibilisation de l'opinion publique par des activités de médiatisation et par la remise de prix annuels à des projets modèles menés dans les différents domaines d'insertion des personnes handicapées.

2.3 Financement

Le financement jugé nécessaire pour la mise en oeuvre du programme était de 37 millions d'écus. L'enveloppe budgétaire et les sommes effectivement dépensées se sont élevées, respectivement, à 40,16 et 39,74 MECU.

La ventilation annuelle du financement est la suivante (en millions d'écus):

Année	Budget	Exécution
1993	5,60	5,40
1994	10,06	10,04
1995	11,81	11,78
1996	12,69	12,52

2.4 Structure de gestion du programme

La Commission a assuré la gestion centrale du programme. Elle a bénéficié pour ce faire de l'aide d'un bureau extérieur d'assistance technique (l'équipe d'experts HÉLIOS) et de plusieurs organes consultatifs, dont:

- *le Comité consultatif*: composé de représentants gouvernementaux des États membres;
- *le Forum européen des personnes handicapées*: constitué des conseils nationaux des personnes handicapées et d'ONG européennes;

- **le Groupe de liaison**: formé de représentants des deux organes susnommés et chargé d'assurer l'interface entre ceux-ci.

Au niveau national, la mise en oeuvre des mécanismes de consultation prévus par le programme a nécessité la mise en place d'un organe national de coordination, représenté au sein du comité consultatif, et d'un conseil national des personnes handicapées, représenté au sein du Forum européen des personnes handicapées. L'organe national de coordination était en charge de la sélection des participants aux activités d'information et d'échange, du soutien aux activités HÉLIOS II au niveau national et local et de l'évaluation de ces activités. L'organisation de journées nationales d'information, se tenant généralement une fois par an, a constitué un élément essentiel de cette tâche. Les différences qui existent d'un pays à l'autre en matière de structures de coordination ont offert de nombreuses possibilités de coordination et d'échange d'informations.

Au niveau local, les activités d'échange et d'information ont été coordonnées par les membres les plus engagés au sein des organisations participantes. L'équipe d'experts HÉLIOS a joué un rôle primordial en soutenant les coordinateurs d'activités au niveau local.

2.5 Vue d'ensemble des participants au programme

Les activités de HÉLIOS II ont permis à un grand nombre d'organisations travaillant dans le secteur des personnes handicapées aux niveaux local, national et européen de participer à des discussions et à des échanges avec des organisations analogues d'autres États membres. Le "noyau dur" des participants se composait d'environ **1 150 organisations**, qui ont contribué de façon continue et pendant les trois années du programme aux activités visées par HÉLIOS II. S'y sont ajoutés environ **30 000 participants occasionnels**, dont l'engagement a été plus restreint.

Participants au "noyau dur" de HÉLIOS II

Membres des structures consultatives	Nombre d'organisations	Caractéristiques
<i>Comité consultatif</i>	34 ³	Représentants des gouvernements nationaux
<i>Forum européen des personnes handicapées</i>	17 ³	Conseils nationaux des personnes handicapées
	13	ONG européennes
	2	Partenaires sociaux
Groupes de travail	84 ³	Représentants des gouvernements, ONG et experts professionnels
Participants aux activités locales		
Participants aux activités	832 ³	Essentiellement des

³ Représentants de la Norvège et de l'Islande inclus.

d'échange et d'information		organisations de prestation de services aux personnes handicapées et des instituts de formation
Participants-aux centres HANDYNET	142	Experts et prestataires de services

Parmi les participants occasionnels se trouvaient des organisations et des personnes engagées dans les activités d'échange des ONG⁴, les membres des ONG représentées au sein des organes consultatifs du programme (856 ONG nationales et européennes) et des candidats aux concours annuels HÉLIOS II (environ 200 par an). À cela s'ajoutaient les participants aux journées nationales d'information organisées par les différents États membres (aucune information confirmée quant à leur nombre n'est disponible), d'autres membres des organisations ayant pris part aux activités HÉLIOS II et les lecteurs des documents élaborés dans le cadre du programme. Ce dernier groupe englobait certainement un très vaste ensemble d'organisations de personnes handicapées dans toute l'Europe: la liste d'envois d'HÉLIOSCOPE et de Flash comportait plus de 30 000 adresses.

3. ÉVALUATION DU PROGRAMME

Les principaux résultats de l'évaluation externe du programme sont développés ci-dessous.

3.1 HÉLIOS II en tant que laboratoire

HÉLIOS II intégrait plusieurs aspects novateurs qui ont fait progresser l'approche communautaire de la politique des personnes handicapées de trois manières importantes:

1. alors que les programmes d'action précédents tendaient à mettre l'accent sur le traitement "social" des handicaps, HÉLIOS II a davantage insisté sur les questions d'égalité des chances et d'intégration;
2. plutôt que de promouvoir le changement par un soutien d'actions-pilotes ou projets de démonstration, HÉLIOS II a privilégié un modèle de changement fondé sur un apprentissage social, à partir d'échanges locaux, en conjonction avec un modèle d'action plus stratégique, passant par la diffusion des connaissances acquises à l'occasion des échanges locaux et par la mise en place d'une structure de coopération entre les organisations au niveau national et européen;
3. HÉLIOS II a été le premier programme d'action à établir une structure formelle pour la consultation des personnes handicapées et de leurs organisations.

⁴ En extrapolant les données d'un échantillon de rapports sectoriels annuels, leur nombre peut être estimé à environ 24 000 par an.

favoriser la participation d'un plus grand nombre de personnes handicapées, mais cela rendait difficile le maintien d'une implication permanente des intéressés;

- *la qualité des débats*: dans certaines activités, une partie des professionnels ont eu tendance à considérer, tout au long du programme, que les personnes handicapées n'avaient pas les compétences requises pour participer aux débats sur un pied d'égalité; les participants handicapés, pour leur part, ont parfois eu l'impression que les professionnels et les prestataires de services s'intéressaient davantage au maintien du *statu quo* qu'à l'obtention de changements.

En réponse à la préoccupation générale suscitée par la sous-représentation des personnes handicapées dans les activités organisées durant les premières phases du programme, la Commission a pris des mesures destinées à améliorer leur participation. Ces mesures ont eu un impact positif, notamment dans les secteurs où la participation des personnes handicapées ne fait pas partie de l'approche traditionnelle. Dans le domaine de l'intégration sociale, la participation a été relativement élevée dès le départ (environ 50%). Dans les secteurs de la réadaptation fonctionnelle et de l'éducation, la proportion de participants handicapés a augmenté, atteignant 20%. Enfin, en matière d'intégration économique, la part de personnes handicapées a doublé, passant d'environ 20% à 40% à la fin du programme.

Grâce notamment à ces mesures, une grande partie des activités d'échange ont considérablement stimulé le dialogue entre les prestataires de services et les personnes handicapées. Cela semble se traduire par des changements d'attitudes au sein des organisations, après le retour des participants, et dans le cadre des politiques nationales plus larges.

3.2.2 *Efficacité des structures de gestion*

La complexité des structures du programme a suscité des inquiétudes lors du lancement de HÉLIOS II. Aussi, les activités d'évaluation se sont-elles concentrées sur cet aspect particulier.

Dans l'ensemble, un large accord s'est dégagé sur le fait que l'aide apportée par la Commission et par l'équipe d'experts HÉLIOS a été efficace et bien accueillie, notamment par les participants aux activités du programme au niveau local. Toutefois, l'évaluation montre que des ressources substantielles sont nécessaires, en particulier pour encourager une participation élevée des personnes handicapées au programme. Concernant les besoins de ressources, il est nécessaire de prendre en compte à la fois les besoins globaux en personnel et le type de compétences requises, y compris une expérience générale en matière de handicaps et une expérience des questions d'intégration réelle et de participation des personnes handicapées.

D'autres problèmes concernaient les structures consultatives du programme et le niveau de communication existant entre la Commission et les administrations nationales ou, dans certains cas, entre différents ministères au niveau national. Une difficulté majeure réside dans les différentes orientations suivies par les deux principaux organes consultatifs (le Comité consultatif et le Forum européen des personnes handicapées) et dans le fait que le Groupe de liaison n'a pas suffisamment d'autorité pour régler les désaccords entre les deux comités.

3.2.3 Liens structurels entre différentes initiatives communautaires

La Commission a entretenu les liens structurels entre HÉLIOS et d'autres programmes et initiatives au niveau communautaire à travers un groupe interservices et les structures consultatives du programme. Certains autres programmes et projets concernant les personnes handicapées ont subi des modifications substantielles, qui peuvent être considérées comme le résultat direct de ces liens établis par la Commission (cf. section 3.3.3).

Au niveau national, la moitié des États membres environ ont créé des liens structurels entre différents programmes et initiatives communautaires relatifs aux personnes handicapées. Toutefois, il faut noter que dans les grands pays, la responsabilité des programmes et des initiatives communautaires incombe souvent à différents ministères, ce qui limite l'étendue de la coopération et de la coordination existant entre les représentants gouvernementaux à ce niveau. Quelques pays ont adopté une politique visant expressément à encourager les participants au programme HÉLIOS II à poser leur candidature à d'autres programmes ou initiatives; en outre, certains États ont privilégié des organisations prenant part à d'autres activités communautaires dans leur sélection de participants HÉLIOS II. Cela a abouti à un chevauchement considérable des participants au niveau local: environ 60% des participants locaux à HÉLIOS ont également contribué à d'autres programmes ou initiatives communautaires ou ont sollicité un financement à ce titre. L'initiative "HORIZON" a été mentionnée le plus fréquemment. De nombreux participants ont indiqué que leur engagement en faveur de HÉLIOS II avait grandement facilité leur accès à d'autres activités communautaires, dans la mesure où il leur avait permis de disposer d'informations, de trouver des partenaires et d'acquérir une expérience en travaillant au niveau européen.

Ces observations mettent en évidence la nature particulière de HÉLIOS. En lui-même, il n'a pas fourni de ressources pour des projets de démonstration ou des projets pratiques; en revanche, en facilitant l'échange d'informations et en permettant de concevoir des idées d'activités nouvelles et d'acquérir de l'expérience, il a eu un rôle très complémentaire de celui des programmes qui, eux, ont apporté les ressources en question.

3.3 Évaluation de l'impact du programme

L'impact de HÉLIOS II a été étudié au regard de trois critères:

- la mesure dans laquelle il a favorisé le transfert entre les participants au niveau local de l'apprentissage "d'approches et de mesures efficaces";
- sa contribution à la mise en réseau des organisations de personnes handicapées et à la coopération entre celles-ci;
- sa contribution au développement de synergies et de politiques au niveau national et européen.

3.3.1 Transfert des connaissances acquises

Dans un programme tel que HÉLIOS II, le transfert des connaissances acquises peut se dérouler à plusieurs niveaux. Il est utile de distinguer entre le *processus de transfert* (c'est-à-dire l'échange d'informations) et le *résultat du transfert* (c'est-à-dire l'adoption de nouvelles pratiques) ainsi qu'entre le *transfert interne* (entre les membres du programme) et le *transfert externe* (diffusion des connaissances auprès d'un public plus vaste).

A. *Échanges entre les participants au programme*

Le niveau des échanges entre les participants au programme a généralement été considéré comme l'un des éléments les plus positifs de HÉLIOS II. La quasi-totalité des participants ont déclaré avoir tiré profit des échanges d'expériences. Pour les trois quarts des personnes et des organisations interrogées, ces échanges ont débouché sur un meilleur concept de bonnes pratiques et leur ont donné des idées sur la façon d'améliorer leurs services. Le sentiment accru de solidarité (90%) et le soutien reçu des autres participants (75%) ont également été appréciés.

L'acquisition des connaissances a été davantage ressentie comme un changement culturel qu'en termes d'information spécifique, se traduisant par une nouvelle approche des questions liées aux personnes handicapées ou par une plus grande ouverture d'esprit face à des idées nouvelles. L'expérience acquise à ce niveau a permis de déceler certains facteurs qui favorisent au mieux l'efficacité des échanges dans le domaine des handicaps ainsi qu'en matière interculturelle et interprofessionnelle.

B. *Diffusion des connaissances au-delà du programme*

Les informations et les enseignements découlant des activités du programme ont été partagés avec un public plus vaste par le biais:

- des participants eux-mêmes, après leur retour à leur lieu d'origine (*transfert horizontal*) ou
- des publications et des rapports écrits relatifs au programme (*transfert vertical*).

Transfert horizontal

La plupart des participants au programme semblent avoir déployé des efforts considérables pour partager les connaissances qu'ils ont tirées de HÉLIOS II. Ils ont généralement fait passer les informations dans le cadre de discussions avec des collègues (97%), par le biais de rapports envoyés aux membres de leur organisation (73%), et à travers des articles publiés dans des bulletins d'information (57%) ou des revues spécialisées (39%). Un grand nombre d'organisations (75%) ont également réussi à obtenir une certaine **couverture médiatique**. Toutefois, elles ont généralement eu davantage de succès auprès des journaux et des stations de radio locales qu'auprès des organes de presse nationaux ou des chaînes de télévision. En outre, l'écho a été plus fort dans les médias spécialisés que dans les médias grand public.

Le manque de ressources a été le principal obstacle au partage de l'expérience avec une population plus nombreuse. HÉLIOS II n'a pas contribué au financement d'activités de diffusion plus vastes (mises à part les journées nationales d'information), ce qui a pu poser des difficultés pour les organisations dont les effectifs et les ressources étaient limités.

Les **organes nationaux de coordination** ont joué un rôle essentiel dans la diffusion, à un niveau plus vaste, des enseignements tirés des activités du programme. 80% des participants aux activités d'échange et d'information ont déclaré avoir partagé l'expérience acquise dans le cadre de ces activités avec d'autres personnes lors de **conférences HÉLIOS II** et de **journées nationales d'information**.

Diffusion verticale

En plus de ces échanges horizontaux, le programme a généré une grande quantité de documents écrits.

Ceux-ci ont essentiellement été diffusés au moyen de courriers adressés aux participants ou distribués par les participants eux-mêmes. Les représentants nationaux avaient différentes conceptions pour la diffusion de l'information à grande échelle; quelques-uns prévoyaient d'envoyer des documents à toutes les autorités locales et régionales, alors que d'autres n'avaient aucun projet précis dans ce domaine. Ce problème soulève une question plus vaste, qui est de savoir s'il est nécessaire d'élaborer une stratégie précise pour la diffusion des documents générés par un programme de ce type. La diffusion à grande échelle des enseignements des activités du programme est indispensable pour la tenue d'un vaste débat sur les questions visées.

HANDYNET a également été critiqué parce qu'il répondait davantage aux besoins des professionnels qu'à ceux des personnes handicapées elles-mêmes. Pourtant, des mesures avaient été prises à mi-parcours du programme, en réponse au rapport d'évaluation intérimaire, pour renforcer la participation des personnes handicapées et de leurs organisations au développement de la base de données.

C. Application des enseignements que les participants ont tirés du programme

Bien que de nombreux participants (53% pour l'enquête sur les activités d'échanges et d'information et 56% pour celle sur les ONG) aient indiqué que les activités du programme leur avaient permis d'adopter des pratiques novatrices - correspondant à leurs attentes ou les dépassant - au sein de leur organisation, beaucoup considèrent la concrétisation des idées comme un objectif à long terme. Certains ont fait remarquer qu'un processus de mutation avait commencé et que les attitudes au sein de leur organisation avaient évolué, ce qui constitue un prélude indispensable à tout changement. Toutefois, des ressources sont souvent nécessaires pour concrétiser les idées. À cet égard, les participants ont indiqué que le programme les avait soutenus sur deux plans:

- il a renforcé les convictions qu'ils avaient déjà en matière d'approches nouvelles, fournissant parfois des arguments complémentaires qui leur ont permis de convaincre des collègues et d'obtenir un financement local;
- il a aidé un grand nombre d'entre eux à accéder à un autre programme communautaire qui leur a fourni les ressources nécessaires à de nouveaux projets.

D. Contribution du programme à l'évolution plus large des politiques et des pratiques

Des enquêtes sur les participants au programme montrent que près de la moitié d'entre eux pensent avoir eu une certaine influence sur l'élaboration de politiques au niveau local (48%) ou national (43%), bien que les résultats aient rarement été à la hauteur de leurs ambitions. Un grand nombre d'organisations estiment néanmoins que le programme a amélioré leur image extérieure, ce qui contribuera à renforcer, espèrent-elles, leur aptitude à exercer une influence sur les politiques qui seront menées à l'avenir. Il convient de citer également la contribution que le programme a apportée à la mise en réseau des organisations de personnes handicapées et à la consolidation de leur capacité de "lobbying" (cf. chapitre suivant).

3.3.2 Contribution à la mise en place et au soutien de réseaux

Les réseaux de personnes handicapées ont un rôle important à jouer dans la réalisation des principaux objectifs du programme. L'ampleur, par exemple, de la contribution de HÉLIOS II au transfert de connaissances en Europe a été largement tributaire de la capacité des organisations participant aux activités d'échange à transmettre des informations à un public plus vaste et, par conséquent, de leur aptitude à travailler en réseau. En outre, certains participants ont estimé que la contribution la plus efficace que le programme pouvait apporter, à long terme, à la promotion de l'égalité des chances et à l'intégration des personnes handicapées consistait à aider leurs organisations à mettre en place une véritable tribune efficace, ou groupe de pression, permettant de forcer le changement aux niveaux national et européen.

De nombreux éléments donnent à penser que les structures consultatives et les activités financées au titre du programme HELIOS II ont amplement contribué à l'établissement du niveau d'interconnexion qui existe entre les organisations de personnes handicapées. Ce niveau a été atteint en favorisant de nouveaux réseaux, en renforçant les réseaux existants ou en encourageant l'interconnexion de nouveaux groupes de participants.

Au niveau européen, HÉLIOS II a considérablement renforcé et amélioré la coopération entre les ONG européennes ainsi qu'entre celles-ci et les ONG nationales, contribuant parfois à la multiplication des contacts et à l'accroissement du niveau de consultation entre ces organisations, les gouvernements nationaux et les organismes locaux. Actuellement, les questions d'ordre général (telle que la promotion de politiques d'égalité des chances) semblent faire l'objet d'un degré de coopération plus élevé que les thèmes particuliers, propres à certains handicaps ou secteurs. Cela permet le déroulement d'un dialogue s'attachant à tous les problèmes des personnes handicapées et à tous les secteurs concernés.

La coopération entre les agences professionnelles et les organisations représentant les personnes handicapées semble également s'être améliorée et les structures de participation ont été renforcées, tant au sein des différentes organisations qu'aux niveaux national et européen.

3.3.3 Contribution au développement de synergies entre les politiques communautaires et nationales

Au cours des dernières années, il semble qu'il y ait eu un accroissement considérable des synergies tant entre les différents programmes communautaires concernant les personnes handicapées, notamment les fonds structurels, qu'entre les politiques mises en oeuvre au niveau national en faveur de ces personnes. Il est difficile d'évaluer de façon précise la contribution de HÉLIOS II à ce changement, étant donné qu'à l'heure actuelle de nombreuses dynamiques contribuent à forger les politiques sociales à tous les niveaux. Toutefois, il est évident que le programme a fortement contribué au dialogue entre les différentes parties et que ses activités et ses structures ont permis de souligner et de favoriser les évolutions dans d'autres domaines. À cet égard, HÉLIOS II a été un complément fort utile aux programmes d'action et aux initiatives communautaires pour les personnes handicapées.

A. Contribution au développement d'une politique au niveau européen

La communication du 30 juillet 1996 sur l'égalité des chances pour les personnes handicapées - une nouvelle stratégie pour la Communauté européenne⁶, la résolution du 20 décembre 1996 du Conseil et des représentants des gouvernements réunis au sein du Conseil concernant l'égalité des chances pour les personnes handicapées⁷ ainsi que la résolution du Parlement européen du 13 décembre 1996 concernant les droits des personnes handicapées⁸ constituent des étapes essentielles dans la promotion de l'égalité des chances pour les personnes handicapées au niveau de l'UE. Les débats qui se sont déroulés dans le cadre de HÉLIOS II ont largement contribué au développement de cette politique.

Le Forum européen des personnes handicapées a exercé une influence considérable. En tant que partie intégrante des structures consultatives du programme HÉLIOS, il a joué un rôle essentiel dans la sensibilisation aux questions qui relèvent de la compétence de l'Union et qui ont un effet direct sur la qualité de vie des personnes handicapées. Cela a stimulé le dialogue en la matière, tant au sein de la Commission qu'entre celle-ci et les organisations de personnes handicapées.

Des mesures efficaces et des dispositions concrètes visant à intégrer les besoins des personnes handicapées dans d'autres programmes européens ont été prises au cours des deux dernières années, alors qu'était lancée la "deuxième génération" d'initiatives communautaires. Ce fait est révélateur de la contribution de HÉLIOS II à la réalisation de synergies entre les politiques en faveur des personnes handicapées au niveau européen. Des modifications destinées à répondre aux besoins des personnes handicapées ont été apportées à des initiatives communautaires et à des programmes de l'UE, notamment à SOCRATES, Jeunesse pour l'Europe, LEONARDO et TIDE; en outre, des liens solides ont été noués avec HORIZON au niveau national, avec d'importants chevauchements entre les participants aux deux programmes. Après l'achèvement de HÉLIOS II, plusieurs actions nouvelles ont été lancées par d'autres directions générales de la Commission, ce qui représente un grand pas vers l'intégration des questions relatives aux personnes handicapées dans l'ensemble des politiques menées (exemple: les groupes de travail sur le sport et le tourisme, la mise en place, par le gouvernement danois, d'une Agence européenne pour le développement de l'enseignement spécial, ainsi que la diffusion de documents découlant des activités d'échange dans le secteur de l'éducation).

B. Influence sur l'élaboration de politiques au niveau national et local

Pendant la durée de HÉLIOS II, un grand nombre d'États membres ont mis en œuvre ou envisagé des changements de politiques majeurs ayant un impact sur la qualité de vie des personnes handicapées. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure HÉLIOS a influencé ce processus. L'évolution des conditions socio-économiques et des systèmes de protection sociale a souvent eu un effet plus décisif, notamment pour ce qui concerne les dispositions financières et les services destinés aux personnes handicapées.

Toutefois, les représentants nationaux de plusieurs États membres ont signalé que HÉLIOS II avait influencé l'élaboration de politiques nationales en:

⁶ COM (406) final

⁷ JO n° C 12 du 13.01.97.

⁸ JO n° C 20 du 20.01.97.

- fournissant des informations de fond et des modèles de pratiques;
- déterminant les secteurs dans lesquels il convenait d'élaborer une politique nationale;
- constituant une plate-forme permettant à différentes parties de se rencontrer pour débattre de lignes stratégiques;
- créant les conditions nécessaires à un changement de politique (dans ce domaine, l'utilité de politiques claires au niveau européen a été signalée);
- renforçant les orientations stratégiques qui faisaient déjà l'objet de débats;
- consolidant les liens d'entraide et de solidarité entre les organisations de personnes handicapées et en améliorant leur capacité à faire pression en faveur de changements.

HÉLIOS II a eu une influence sur les politiques relatives à la non-discrimination, à l'égalité des chances, aux nouvelles technologies, à la formation, au conseil en orientation, aux services d'accompagnement professionnel ainsi qu'à l'établissement de nouveaux comités et de commissions interservices. Les changements jugés prioritaires ont varié d'un État à l'autre; dans un grand nombre de pays, des modifications législatives sont soit en cours, soit envisagées conformément au principe de l'égalité des chances. Toutefois, plusieurs États membres ont également donné la priorité aux politiques de l'emploi, notamment à la recherche du bon équilibre entre les ateliers protégés et les initiatives pour l'emploi protégé ou assisté. Les autres questions examinées concernaient l'accessibilité (des transports et des bâtiments), l'éducation et la formation, l'aide aux parents et aux familles et les possibilités de soins aux personnes les plus gravement handicapées.

4. LES LEÇONS A TIRER

HELIOS II a représenté une approche novatrice de l'intervention communautaire dans un secteur essentiel de la politique sociale. Il ressort de l'évaluation qu'en dépit de ses limites, le programme a fortement contribué à certaines évolutions dans le domaine des personnes handicapées. Toutefois, il faudra peut-être attendre un certain temps avant que nombre de ces évolutions ne portent leurs fruits. Les principales leçons à tirer de l'évaluation concernent les trois points suivants:

- valeur ajoutée de HÉLIOS II,
- points faibles du programme,
- conséquences pour les actions futures.

4.1 Valeur ajoutée

Au niveau européen, HÉLIOS II a apporté une valeur ajoutée en:

- permettant une mise en commun de connaissances concernant des politiques et des pratiques novatrices;

- instaurant une communication accrue, essentiellement entre les professionnels des différents pays, ce qui leur a permis leurs performances, de promouvoir l'auto-évaluation et de mettre en perspective leurs pratiques;
- favorisant l'entraide et la solidarité entre les organisations de personnes handicapées et en permettant à un grand nombre d'entre elles d'acquérir des expériences grâce auxquelles elles ont pu participer plus efficacement aux structures et aux programmes au niveau européen;

Au niveau national, la valeur ajoutée du programme réside principalement dans:

- la stimulation de l'intérêt et de la créativité dans le domaine des personnes handicapées, en confrontant les participants à des solutions différentes et à des approches nouvelles dans des domaines qui leur sont familiers;
- le renforcement de la solidarité, de l'entraide et de la communication entre les participants originaires d'un même État membre ou issus de pays différents. Cela a permis de lutter contre l'isolement des personnes handicapées, des bénévoles et des professionnels travaillant sur le terrain;
- la promotion de la solidarité sous la forme d'actions plus ou moins politisées, ce qui a renforcé le sentiment de citoyenneté pleine et entière parmi les organisations de personnes handicapées et les a aidées à agir en leur fournissant des arguments, en améliorant leur force de persuasion et en revalorisant l'image des groupes de pression;
- le renforcement des connaissances et la prise de conscience des utilisateurs et des professionnels, deux catégories qui, souvent, se réunissaient pour la première fois;
- l'élaboration d'un meilleur concept de bonnes pratiques, lié notamment à la participation active des personnes handicapées à la prestation de services et à la formulation de politiques.

Ces perspectives s'inscrivent toutefois dans le long terme.

4.2 Limites du programme

Les limites les plus manifestes de HÉLIOS II résident dans la façon d'envisager le programme lui-même : axé en premier lieu sur les **échanges**, disposant de ressources limitées, sa capacité à produire des changements "réels" (dans les services et les politiques visant les personnes handicapées), au lieu de simplement stimuler le débat et améliorer les actions de sensibilisation, est restée **largement tributaire des participants au niveau national et local**.

Le programme est également resté très tributaire des participants locaux et nationaux pour ce qui est de **sa capacité à susciter la participation et la consultation réelles** des personnes handicapées. En raison notamment de cette dépendance, il a eu tendance à reproduire en son sein les difficultés que l'on rencontre dans tous les secteurs liés aux politiques et aux pratiques en matière de handicaps. Malgré des efforts soutenus, ces obstacles n'ont jamais été totalement surmontés. De même, la philosophie qui considère les personnes handicapées comme des acteurs essentiels dans le processus de changement et de développement a reçu un accueil mitigé. En outre, les ressources complémentaires

nécessaires pour soutenir la participation directe des personnes handicapées ont été sous-estimées.

Il aurait également été possible d'exploiter davantage les occasions fournies par le programme pour transmettre ses enseignements à un public plus vaste, à travers une **stratégie de diffusion** plus précise, notamment en ce qui concerne les documents élaborés vers la fin du programme.

Une approche plus stratégique aurait pu être appliquée en matière de **sensibilisation du public** et des ressources plus importantes auraient pu être consacrées à cet objectif. Il est difficile d'obtenir des médias qu'ils s'engagent en faveur des activités concernant les personnes handicapées et, malgré certains succès en la matière, le programme s'est essentiellement adressé à ceux qui s'investissaient déjà dans la question.

Le développement d'une **solidarité** et d'une **coopération** de dimension européenne en matière de handicaps semble avoir été moins efficace au niveau des gouvernements nationaux, ce qui est notamment dû au fait que les processus de consultation mis en œuvre par le programme ont encouragé une communication bilatérale avec la Commission plutôt qu'une coopération effective entre les représentants nationaux.

4.3 Conséquences au regard d'actions futures

L'examen de ces conséquences doit tenir compte de la nouvelle stratégie d'égalité des chances pour les personnes handicapées présentée dans la communication de la Commission du 30 juillet 1996, de la résolution du Conseil du 20 décembre 1996 et de la résolution du Parlement européen du 11 avril 1997.

L'évaluation du programme HELIOS II fournit certaines informations utiles concernant les mesures à prendre pour la mise en œuvre de la nouvelle stratégie.

4.3.1 *Mesures visant à promouvoir une approche axée sur les droits des personnes handicapées*

Le nouveau cadre dans lequel s'inscrit la politique des personnes handicapées, fondé sur les principes de citoyenneté et d'égalité, appelle à **davantage de recherche** et d'analyse concernant la nature structurelle des préjudices et discriminations subis par les personnes handicapées. L'évaluation souligne ce besoin. En outre, des stratégies sont nécessaires pour assurer une large diffusion des informations collectées au niveau central.

Par ailleurs, les États membres devront coopérer activement pour une mise en œuvre efficace de ces stratégies. C'est pour cette raison que, dans le cadre du groupe de haut niveau sur les personnes handicapées, la Commission a lancé un débat visant à déterminer quels seraient les moyens appropriés pour mettre en commun les résultats de la recherche et les expériences réalisées dans le domaine des personnes handicapées.

Il est clair, en outre, qu'il serait également possible de contribuer à la mise en place de la nouvelle approche en soutenant et en diffusant des pratiques novatrices. L'évaluation suggère que soient mises en œuvre des **actions ciblées et expérimentales** en vue d'une approche fondée sur l'égalité des droits, sur le consommateur, sur l'apport d'un soutien et sur l'initiative personnelle. De telles actions n'empièteraient sur aucun autre programme ou initiative communautaire existant et pourraient constituer des outils appropriés pour atteindre les objectifs de l'Union. Sur la base des enseignements du programme HELIOS II, des échanges et des principes énoncés dans la nouvelle stratégie communautaire pour les personnes handicapées, la Commission a lancé le 8 avril 1997 un appel à propositions

pour des projets pilotes d'organisations non gouvernementales et d'associations de personnes handicapées.⁹

Suite à cet appel, plus de 100 projets pilotes et activités d'échange, proposant des façons novatrices de conférer un sentiment de citoyenneté pleine et entière aux personnes handicapées, ont été sélectionnés par la Commission et sont actuellement mis en oeuvre dans l'Union européenne.

4.3.2 *Mesures visant à renforcer le dialogue avec les États membres*

L'objectif premier de la Commission est de poursuivre une approche intégrée et cohérente du problème des handicaps, conformément à la résolution du Conseil relative à l'égalité des chances pour les personnes handicapées, ce qui nécessite également des structures intégrées.

L'évaluation montre clairement que les structures établies dans le cadre du suivi de la communication du 30 juillet 1996 et de la résolution du 20 décembre 1996, comme le Groupe de haut niveau et le Forum européen des personnes handicapées, constituent des mesures importantes pour l'officialisation des canaux de communication. Toutefois, elle souligne qu'il conviendrait de fonder réellement ces structures sur la participation, afin d'éviter qu'elles ne deviennent étrangères aux utilisateurs ou ne se transforment en un réseau " fermé ", prenant des décisions au niveau européen et sans véritable contact avec les personnes handicapées, les professionnels et les administrations au niveau local. Il importe en outre de mettre en place, au niveau des États membres, des structures de participation similaires, fonctionnant comme des " antennes ", des structures communautaires.

La coordination implique également la mise en place de canaux de communication efficaces entre les pouvoirs publics (européens et nationaux) et les autres groupes d'intérêts ainsi que la promotion d'une synergie entre les programmes et initiatives communautaires.

Le développement de capacités stratégiques et de capacités de décision au sein de la Commission est également indispensable pour promouvoir une programmation stratégique et une coordination interservices au niveau de l'élaboration de politiques et au niveau décisionnel. L'évaluation met en évidence la nécessité d'une structure permettant de faire progresser la réflexion sur les questions qui concernent les personnes handicapées, de proposer des orientations stratégiques à la Commission afin de répondre à ces questions, d'assurer une liaison active avec différentes Directions de manière à promouvoir les politiques des personnes handicapées et de garantir une synergie entre les programmes sectoriels qui comportent des dispositions relatives aux personnes handicapées.

Le nouveau Groupe de haut niveau et le nouveau Forum européen des personnes handicapées représentent des développements importants, contribuant à garantir la poursuite du débat et de la réflexion au niveau européen. Ils exigent toutefois des efforts soutenus de la part de la Commission elle-même, qui doit répondre aux initiatives lancées par ces organes, développer des liens efficaces entre les nombreux domaines de travail qui se rapportent directement aux intérêts des personnes handicapées et coordonner les politiques en la matière.

⁹ JO n° C 109/18 du 8.4.97

4.3.3 Mesures visant à assurer la pleine représentation des personnes handicapées et de leurs organisations dans l'ensemble des activités de la Communauté

Un point important, fondamental, développé dans le cadre de la nouvelle stratégie en matière de personnes handicapées, est le principe de la prise en compte dans l'ensemble des activités de la Communauté des besoins, des intérêts et de la participation des personnes handicapées lors de la formulation de la politique communautaire globale. Les résultats de la Conférence intergouvernementale ont confirmé l'importance de ce principe. L'article 6 A du traité d'Amsterdam dispose que "le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les croyances, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle". La Déclaration liée à l'article 100 A dispose que "lors de l'élaboration de mesures en vertu de l'article 100 A, les institutions de la Communauté doivent tenir compte des besoins des personnes handicapées". Les enseignements de HÉLIOS II montrent également que les intérêts des personnes handicapées ne peuvent être représentés dans le cadre de l'ensemble des activités menées par la Communauté sans la mise en œuvre de mesures aptes à promouvoir leur pleine participation. Celles-ci impliquent:

- **des ressources suffisantes:** elles sont tout particulièrement nécessaires du fait que les organisations de personnes handicapées disposent souvent de budgets très restreints et dépendent fortement du bénévolat;
- **un meilleur accès:** l'expérience de HÉLIOS II tend à prouver qu'en matière d'accès, les besoins des personnes souffrant de handicaps physiques, sensoriels ou mentaux restent largement incompris. Par "accès", on entend la disponibilité et la présentation d'informations relatives aux activités menées, l'accessibilité des bâtiments, les transports ainsi que les horaires et le calendrier des activités. L'attitude des autres participants entre également en ligne de compte;
- **un suivi :** l'accessibilité de l'ensemble des activités menées par la Communauté ne peut être évaluée qu'au moyen d'un suivi adéquat des personnes handicapées. Cela signifie qu'il faut notamment déterminer dans quelle mesure les personnes handicapées participent activement dans les organisations financées à travers les initiatives et les programmes communautaires.
- **la disponibilité de compétences et de formations :** il a été démontré que les consultants spécialisés jouent un rôle essentiel dans le renforcement des possibilités et capacités des personnes handicapées à peser et influencer sur les politiques qui les concernent. Il conviendrait d'envisager une **formation adéquate** pour ceux qui connaissent mal le secteur, afin de les sensibiliser aux conséquences des activités qu'ils gèrent pour les personnes handicapées.

4.3.4 Mesures visant à assurer un dialogue civique réel avec les organisations non gouvernementales

Pour que les questions relatives aux handicaps soient prises en compte de manière adéquate dans l'ensemble des activités menées par la Communauté, il est également nécessaire que les organisations de personnes handicapées aient à leur disposition des mécanismes adéquats, permettant de plaider en faveur d'actions pertinentes. HÉLIOS II a

largement contribué à la réalisation de cet objectif en établissant des canaux de communication directs entre la Commission et les ONG, ainsi qu'entre les ONG elles-mêmes, et en fournissant des informations, une assistance technique et des ressources. Toutefois, une grande partie des organisations concernées restent très tributaires de l'aide communautaire pour le maintien de ce niveau d'activité, et leur capacité à poursuivre leur travail dépend largement des actions menées à l'avenir dans ce domaine. Pour cette raison, et conformément aux dispositions budgétaires arrêtées en 1997, la Commission a déjà pris les mesures nécessaires pour apporter un soutien financier suffisant au programme de travail du Forum européen des personnes handicapées et des ONG européennes de coordination.

5. LA VOIE A SUIVRE

HELIOS II a ouvert de nombreuses portes, défini une variété d'options et lancé de vastes processus visant à promouvoir un dialogue européen sur les personnes handicapées. Conformément aux conclusions de l'évaluation, il convient de poursuivre ce processus de dialogue, d'entériner les résultats obtenus et de préciser davantage encore les orientations les plus prometteuses définies dans le cadre du programme.

Les principales mesures permettant de faire progresser cette politique ont déjà été identifiées par la Commission et intégrées dans sa nouvelle stratégie en matière de handicaps. Toutefois, l'évaluation finale fournit également de précieuses informations sur certains des éléments qui conditionnent la réussite de la stratégie, précise la façon de poursuivre sa mise en œuvre et met en garde contre ses limites et ses insuffisances potentielles.

La Commission s'appuiera sur les enseignements tirés de HÉLIOS II en veillant plus particulièrement à :

- a) mettre en œuvre pleinement la nouvelle stratégie en matière de handicaps, telle qu'elle est exposée dans la communication du 30 juillet 1996 relative à l'égalité des chances pour les personnes handicapées et dans la résolution du Conseil du 20 décembre 1996, notamment en ce qui concerne le principe de l'intégration des questions relatives aux personnes handicapées dans toutes les actions et tous les programmes communautaires pertinents et la coopération avec les États membres et les ONG ;
- b) inclure dans la nouvelle stratégie certains éléments qui n'ont pas été identifiés précédemment, pour ce qui concerne notamment la nécessité de mener des recherches structurelles sur l'exclusion dont sont victimes les personnes handicapées ;
- c) déterminer s'il est possible de renforcer la nouvelle stratégie en matière de handicaps et faire le bilan de l'expérience acquise dans le cadre de HÉLIOS II; étudier la possibilité de faire une nouvelle proposition législative au Conseil, en tenant compte des premiers résultats des projets-pilotes et des actions préparatoires entreprises en 1997, ainsi que du traité d'Amsterdam, une fois que celui-ci sera ratifié.

ISSN 0254-1491

COM(98) 15 final

DOCUMENTS

FR

04 05

N° de catalogue : CB-CO-98-013-FR-C

ISBN 92-78-30126-4

Office des publications officielles des Communautés européennes

L-2985 Luxembourg