



# La place des personnes handicapées dans la société

**Un des axes majeurs de la politique en faveur des personnes handicapées porte sur l'intégration en milieu ordinaire. Ainsi tout enfant, si son état de santé le permet, devra être en priorité inscrit dans l'école de quartier où il réside. Afin de veiller à la non-discrimination à l'embauche, mesures incitatives et sanctions sont accrues.**

## Intégration scolaire et éducation spéciale

**Marie-Claude Courteix**

Chef de la mission de l'adaptation et de l'intégration scolaire, ministère de l'Éducation nationale

Le titre choisi pour cet article invite à questionner les modalités, successivement privilégiées en France, pour penser l'éducation de jeunes présentant (ou censés présenter) une déficience, une maladie invalidante, un handicap. Cette question émerge à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, d'abord en termes de débat sur leur « éducatibilité », à l'instigation de personnalités, souvent issues ou proches du monde médical. On pense notamment à Bourneville, médecin chef de l'hospice de Bicêtre, créateur en 1882 de la Fondation Vallée, première véritable section d'asile pour l'accueil des enfants idiots. Sa démarche est portée par la conviction que ces enfants sont éducatibles, même si l'on ne peut espérer les guérir.

### **Une tradition d'éducation « spéciale » : éduquer séparément les élèves différents**

Pour Philippe Raynaud<sup>1</sup>, cette conviction de la possibilité d'éduquer et de soigner est à l'origine de la naissance de la psychiatrie comme de l'éducation spécialisée.

« Les traits essentiels de l'éducation spécialisée apparaissent donc dès ses origines : elle repose sur la combi-

naison de la ségrégation (comme moyen de protection et création de nouvelles situations d'apprentissage) et de l'intégration (comme but final de l'éducation); elle vise la totalité de la personne, même si elle admet une relative autonomie des différents apprentissages. »

Dans notre pays, l'ouverture d'un espace pour l'éducation spéciale au sein de l'école s'effectue grâce au vote de la loi du 15 avril 1909 qui autorise la création de classes et écoles autonomes de perfectionnement au bénéfice des enfants arriérés et instables, appelés encore « anormaux d'école » par opposition aux « anormaux d'asile ».

La croyance en la vertu du « traitement à part » pour les élèves qui ne parviennent pas à s'inscrire dans la « norme scolaire » constitue la pierre angulaire du système qui se construit au fil des années.

À cet égard, le modèle est en place dès 1909<sup>2</sup>, même s'il se généralise seulement trente-cinq ans plus tard (entre 1945 et 1970) : la réponse que suggère la loi du 15 avril 1909 repose sur un *a priori* qui sera longtemps partagé (et qui est encore revendiqué par certains acteurs

1. Philippe Raynaud, « L'éducation spécialisée », in Encyclopaedia Universalis, Vol. « Mise à jour 1984 » (p. 219-222)

2. Cf. Vial Monquie, *Les enfants anormaux à l'école. Aux origines de l'éducation spécialisée 1882-1909*, A. Colin 1990.

aujourd'hui même) : pour bien éduquer les élèves qui ont des besoins « spéciaux », il faut des maîtres ayant une formation « spéciale » exerçant dans des classes et des établissements « spéciaux, séparés de l'école commune »<sup>3</sup>.

Cette conviction largement partagée traverse toute l'élaboration des réponses apportées tant à la difficulté scolaire qu'à la déficience sensorielle, motrice ou intellectuelle, ou encore à la maladie mentale ou somatique, pendant presque trois quarts de siècle. Ce type de réponse n'est d'ailleurs pas propre à la France, mais commun à bien des systèmes éducatifs, du moins jusqu'au milieu des années soixante-dix. Certaines tendances sont cependant particulièrement marquées en France : d'une part, l'assimilation fréquente et abusive de la difficulté scolaire à une « déficience intellectuelle légère », d'autre part, le poids très important du médical dans l'approche des processus « d'échec scolaire » et qui va contribuer à légitimer la délégation de l'éducation des enfants présumés déficients ou handicapés à des établissements médico-éducatifs, placés sous la tutelle du ministère en charge des Affaires sociales et financés par les crédits de l'assurance maladie (ce qui constitue véritablement une spécificité française).

C'est aussi cette tradition qui rend compte, au moins pour partie, de la faible ambition scolaire pour ces élèves qui se traduit notamment par le fait que seuls des postes d'enseignants du premier degré seront dits « spécialisés », et surtout que seuls des enseignants du premier degré auront la possibilité de recevoir une formation validée par une certification pour exercer auprès de ces élèves, et cela jusqu'à la rentrée 2004.

Cette tradition a retardé l'émergence d'une approche « compensatrice » visant à répondre aux besoins pour favoriser le développement des potentialités.

Néanmoins, et s'agissant au moins des principes d'action, un tournant essentiel s'effectue au cours de l'année 1975. Cette même année, sont votées deux lois. La première est bien sûr la loi du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées. Elle affirme leur droit à accéder aux institutions ouvertes à tous et à se maintenir dans un cadre ordinaire de travail et de vie. L'autre, du 11 juillet 1975, connue sous le nom de loi Haby, organise le système éducatif dans la forme qu'on lui connaît aujourd'hui et entend mettre un terme à l'existence des filières, notamment en posant le principe du « collège unique ». Elle ne modifiera pas cependant sensiblement la situation des jeunes handicapés, préférentiellement orientés vers des filières ou des établissements spécialisés.

Ainsi, même après le vote de la loi du 30 juin 1975, l'accès à l'institution scolaire demeure fragile et aléatoire pour de nombreux élèves en situation de handicap. Le contexte institutionnel ne change guère jusqu'au début

des années quatre-vingt-dix. Lorsque l'on analyse les résistances ou les obstacles rencontrés, on constate que demeurent prédominantes les convictions selon lesquelles handicap est synonyme de déficience, donc de difficultés scolaires, justifiant protection au sein de l'institution spécialisée et scolarisation séparée.

### Proposer, dans l'école de tous, des réponses aux élèves présentant un handicap

On ne peut cependant méconnaître les évolutions sensibles qui se sont fait jour depuis le début des années quatre-vingt-dix, dynamisées plus récemment par la mise en place du plan Handiscol (à partir de 1999), et qui se traduisent par l'accroissement rapide du nombre d'élèves intégrés.

Dans la période qui suit l'entrée en vigueur de la loi relative à l'éducation du 10 juillet 1989, un ensemble d'éléments a concouru à favoriser les démarches de scolarisation en milieu ordinaire d'élèves en situation de handicap.

Ce sont en premier lieu dans les principes organisateurs de la loi que se trouvent au moins deux des éléments particulièrement propices à ces démarches :

- d'une part, la conviction que la diversité des élèves est la réalité première de toute classe et que la recherche du « groupe homogène » est vaine ;
- d'autre part, l'affirmation selon laquelle les réponses pédagogiques — même les plus individualisées — à la diversité des besoins des élèves ne peuvent trouver leur efficacité que dans une concertation collective des acteurs au sein de l'école ou de l'établissement scolaire.

En outre, dans le même temps la rénovation des textes réglementant l'organisation et le fonctionnement des établissements et services médico-éducatifs (annexes XXIV au décret du 9 mars 1956) va permettre le développement des services de soutien à l'intégration scolaire et dynamiser largement les démarches.

Mais c'est essentiellement à partir de 1999, grâce à la mise en œuvre du plan Handiscol — en réponse aux défaillances constatées dans le rapport conjoint remis par les Inspections générales de l'Éducation nationale et des Affaires sociales (IGEN-Igas) d'avril 1999 — que le processus de scolarisation en milieu ordinaire va s'accélérer dans le cadre d'une intense coopération entre les deux ministères directement concernés et qui se traduit notamment par la publication conjointe d'un certain nombre d'orientations communes aux ministères en charge de l'Éducation nationale et de l'Action sociale.

Ainsi, et en cohérence avec ces principes, les textes publiés en avril 2002<sup>4</sup> assignent aux dispositifs d'adaptation d'une part, d'intégration d'autre part, la fonction de ressources, différentes mais complémentaires, tendant à assurer une plus grande différenciation des réponses

3. Cf. Mège-Courteix Marie-Claude, *Des aides spécialisées au bénéfice des élèves. Une mission de service public*. ESF éditeur coll. Actions sociales/Société, 1999.

4. Circulaires n° 2002-111, *Adaptation et intégration scolaires : des ressources au service d'une scolarité réussie*, et n° 2002-113, *Les dispositifs de l'AIS dans le premier degré*, du 30 avril 2002.



pédagogiques aux besoins des élèves, ces dispositifs ne constituant d'ailleurs qu'une partie des ressources disponibles.

Dans cette perspective, les dispositifs collectifs d'intégration scolaire, classes d'intégration scolaire (CLIS) ou unités pédagogiques d'intégration (UPI), n'ont d'autre vocation que de favoriser la construction de parcours de scolarisation pour des élèves ayant des besoins éducatifs relativement proches et qui peuvent, à certains moments, ne pas trouver toutes les réponses qui leur sont utiles dans le cadre d'une intégration individuelle dans une classe.

En effet, ce qui caractérise les élèves handicapés, c'est qu'ils vont avoir besoin durablement non seulement d'adaptations des situations pédagogiques, mais aussi d'accompagnements d'une autre nature (éducatifs, rééducatifs, thérapeutiques). Il faut répondre à ces différents besoins de telle sorte que la multiplicité des aides concourt à un objectif commun : développer les compétences des élèves, leur permettre de réaliser tous les apprentissages sociaux et scolaires dont ils sont capables en assurant leur maintien dans toute la mesure du possible dans l'école commune. C'est à cette condition qu'il est possible de réduire les incapacités et les désavantages qui aggravent la « situation de handicap ».

Au cours de ces dernières années, le nombre d'entre eux qui ont pu poursuivre une scolarisation en milieu ordinaire s'est considérablement accru et s'est même accru très rapidement. En 1999, dans le rapport précité, les inspecteurs généraux de l'Éducation nationale et des Affaires sociales évaluaient à un sur trois le nombre de ces élèves qui étaient accueillis dans les établissements scolaires. L'enquête conduite à l'occasion du rapport Lachaud<sup>5</sup>, relatif à la scolarisation des jeunes handicapés, confirme d'autres analyses et permet de dire qu'en quatre ans, le nombre d'élèves handicapés scolarisés s'est accru sensiblement et représente maintenant environ un sur deux.

Une note d'information commune<sup>6</sup> publiée par les directions statistiques des deux ministères a permis de dresser un état des lieux très complet des données disponibles en ce domaine.

D'autres éléments attestent de la réalité de cette dynamique. C'est ainsi qu'entre 2002 et 2004, le nombre d'élèves handicapés scolarisés à temps plein dans le second degré est passé de 20 587 à 27 603, et scolarisés à temps partiel de 1 666 à 2 479.

Au cours de l'année 2002-2003, 7 650 étudiants poursuivaient leurs études, soit à l'université, soit dans des classes post-baccalauréat. Même si ce nombre reste modeste, on note cependant une augmentation de 54,7 % en cinq ans.

### Répondre aux besoins éducatifs particuliers de certains élèves

Pour dépasser les difficultés qui demeurent, il est utile de mobiliser dans ce qu'elle a de plus fécond la notion

de « besoins éducatifs particuliers », dont l'usage s'est beaucoup développé en Europe et qui — au demeurant — ne concerne pas seulement les élèves handicapés. Mais, appliquée à ces élèves, elle conduit à s'interroger sur les moyens qui doivent être mobilisés pour répondre à leurs besoins et assurer la continuité de leur parcours de formation. Or les réponses efficaces sont précisément celles qui conjuguent aides à l'élève et aménagement de l'environnement.

C'est ainsi que les mesures récentes ont permis d'offrir aux élèves de nouvelles formes d'aides compensant les restrictions d'autonomie, caractéristiques de la situation de handicap :

- En assurant le financement depuis 2001 d'aides techniques : des matériels pédagogiques adaptés peuvent faire l'objet d'un prêt individuel aux élèves sur décision de la CDES (8 millions d'euros en 2001 et 15 millions en 2002, plus de 16 millions en 2003). Cette mesure est désormais consolidée en loi de finances 2004 à hauteur de 23 millions d'euros.

- En assurant, depuis la rentrée 2003, le financement d'assistants d'éducation pour assurer les fonctions d'auxiliaires de vie scolaire (AVS). À partir de la rentrée 2003 et en assurant progressivement la transition avec le dispositif emplois-jeunes qui avait permis l'expérimentation, ce sont plus de 6 000 emplois gérés et rémunérés par l'Éducation nationale qui sont destinés à ces fonctions.

Cependant, il faut aussi rendre l'établissement scolaire plus accessible et, pour ce faire, il est nécessaire de diversifier les réponses pour rendre possibles des parcours.

L'accroissement de la scolarisation des élèves handicapés et leur accès de plus en plus fréquent aux établissements du second degré rendent beaucoup plus perceptible l'anticipation indispensable pour concilier au mieux la demande d'une scolarisation de proximité et l'exigence de technicité et de qualité des réponses.

Les dispositifs d'intégration collective appropriés aux besoins communs d'un groupe d'élèves et bénéficiant des appuis techniques nécessaires ne peuvent être disponibles dans tous les établissements scolaires. Le choix de l'implantation de nouvelles UPI, dont la création<sup>7</sup> a été annoncée en janvier 2003, implique une réflexion préalable et concertée avec les partenaires indispensables que sont les collectivités locales et l'administration des Affaires sociales.

Dans l'ensemble des réponses à proposer pour assurer la continuité des parcours, les établissements et services médico-éducatifs ont évidemment toute leur place, qu'il s'agisse d'assurer, notamment en appui aux dispositifs collectifs, les accompagnements indispensables à l'élève au sein de l'école ou de l'établissement scolaire ou d'offrir une solution plus globale lorsque, provisoirement ou plus durablement, la scolarisation en milieu ordinaire s'avère peu appropriée aux besoins de l'enfant et de l'adolescent.

Cette possibilité d'assurer des transitions plus souples

5. Rapport remis en septembre 2003, à sa demande, au ministre de l'Éducation nationale, par Yvan Lachaud, député du Gard.

6. Note d'information 03-11 (février) de la Direction de l'évaluation et de la prospective (MENESR) et n° 216 janvier 2003 de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (MSPS-METCS).

7. Création prévue de 1 000 UPI supplémentaires entre 2003 et 2007

et plus faciles, voire de véritables passerelles entre établissements scolaires, établissements sanitaires ou médico-sociaux est l'une des conditions de réalisation de parcours plus fluides, tenant compte de l'évolution des besoins des jeunes, tout comme l'accompagnement par une assistance pédagogique à domicile de jeunes dont la scolarité est provisoirement interrompue en prévoyant, dans certains cas, le recours à des modalités d'enseignement à distance.

Tout cela suppose une forte concertation de l'ensemble des partenaires locaux. Les contraintes géographiques tout comme l'équipement existant sont très différents selon les lieux. Le taux de prévalence varie sensiblement selon les déficiences. Leurs conséquences sur les apprentissages scolaires, selon l'âge, la gravité des atteintes ou le moment de la scolarité, sont diverses. Enfin, sur le versant proprement scolaire, la poursuite de la scolarité dans le second degré, notamment en lycée, avec la contrainte supplémentaire qu'induit le choix des langues, des options, des sections, est génératrice de nouvelles complexités et laisse peu de place à l'improvisation.

### Répondre à des besoins d'ordres différents et les organiser en un projet individualisé cohérent

Ce point est sans doute l'un de ceux sur lesquels on a le plus progressé sans toutefois parvenir toujours à préciser, au sein de ce projet, le programme pédagogique personnalisé qui permet d'identifier les objectifs d'apprentissage attendus. Mais il ne suffit pas de concevoir ce programme, encore faut-il donner à l'enseignant les moyens de le mettre en œuvre au sein du groupe classe.

Certes les aides techniques (de type matériels pédagogiques adaptés) ou les aides humaines (auxiliaires de vie scolaire) constituent autant d'éléments de compensation qui concourent à une facilitation de la scolarité. Elles ne peuvent cependant se substituer aux réponses proprement pédagogiques ; il ne suffit pas de doter un élève d'un ordinateur à usage individuel pour que cela constitue « en soi » une facilitation.

Quant aux aides humaines, elles peuvent de manière plus subtile réintroduire, si l'on n'y prend garde, une autre forme de traitement à part, au sein même de la classe.

Accroître la compétence des enseignants dans la perspective de la scolarisation des élèves handicapés, c'est d'abord leur donner tout simplement les moyens d'une différenciation pédagogique effective au sein même de la classe et utile pour tous les élèves.

Prendre en charge la diversité des besoins des élèves mobilise nécessairement une organisation des réponses conçue en commun par l'équipe éducative et qui inclut les personnels enseignants et non enseignants de l'Éducation nationale, mais aussi les intervenants extérieurs apportant des soins et des rééducations. Cette organisation ne peut être spontanée, elle ne peut être que voulue et organisée dans le cadre du projet collectif de l'école ou de l'établissement. La qualité et l'efficacité de l'aide individualisée sont absolument liées

à l'organisation du cadre pédagogique, dans la classe et dans l'école ou l'établissement scolaire.

Ces deux registres de l'action, on le perçoit, sont marqués par une tension entre la dimension individuelle et la dimension collective des projets : il ne peut y avoir de réponse adaptée qu'en recherchant la conciliation optimale entre l'individualité des besoins (projet individualisé de l'élève) et la réponse sociale qui lui est fournie dans le cadre du projet collectif de la classe et de l'école. Ce constat fait d'ailleurs justice d'une opposition qui ne pourrait être que stérile entre une aide pensée de façon individualisée pour répondre aux besoins d'un élève et une réflexion sur l'environnement, l'organisation réfléchie du milieu scolaire qui rend possible la mise en œuvre de l'aide.

### Assurer une meilleure qualité des réponses pédagogiques en diversifiant les modalités d'accès à la formation spécialisée

Il n'est pas possible d'espérer donner en formation initiale des enseignants, ni même en formation initiale spécialisée, l'ensemble des compétences nécessaires à l'exercice du métier, compte tenu de la diversité de ses formes et de l'évolution des pratiques.

C'est ce qui a motivé la rénovation de la formation spécialisée des enseignants du premier degré et la mise en œuvre de modalités propres aux enseignants des collèges et lycées.

À l'issue de la formation de base, des modules complémentaires sont proposés afin d'accompagner la pratique des enseignants spécialisés qui peuvent exercer auprès des élèves dans différents contextes. Ces modules permettent également de proposer des temps de formation à des enseignants qui accueillent, individuellement, dans leur classe des élèves exigeant des aménagements de situations pédagogiques.

### En forme de conclusion

Dans le cadre nouveau proposé par la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, la notion d'éducation spéciale a été supprimée. Il s'agit par là même de signifier qu'il y a un droit imprescriptible à l'éducation pour tous et — en outre — une exigence pour les jeunes handicapés : adapter les situations ou les conditions de cette éducation pour accroître l'égalité des chances.

C'est à ce changement nécessaire de perspectives que nous invite le législateur. C'est donc sur l'amélioration de la continuité des parcours de formation, adaptés aux possibilités et aux compétences de chacun en vue, selon les cas, d'un accès à l'université, d'une formation, d'une insertion sociale et/ou professionnelle, que doivent aujourd'hui porter les efforts de tous les partenaires. Telle est la tâche qui s'impose à l'école, mais que l'école ne réalisera pas seule tant il est vrai que, pour répondre aux besoins éducatifs particuliers des élèves handicapés, la coopération de l'ensemble des professionnels du secteur est indispensable. ♿



## L'emploi des personnes handicapées

**Dominique Velche**  
Chargé de recherche,  
CTNERHI

Le début de l'année 2005 a été marqué par l'adoption de la loi 2005-102 du 11 février 2005, pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Comme cela était le cas pour la loi d'orientation du 30 juin 1975, cette nouvelle loi a des incidences déterminantes sur le dispositif français d'aide aux personnes handicapées en matière d'emploi. Elle a aussi, bien entendu, des incidences sur la plupart des domaines de la vie des personnes handicapées, notamment par la prestation compensation et l'effort sans précédent sur l'accessibilité, mais seules les conséquences que pourra avoir cette révision sur leur emploi seront ici abordées.

Jusqu'ici, trois textes légaux, repris dans différents codes ou autres lois, servaient de référence pour l'emploi des personnes handicapées :

- la loi 75-534 d'orientation du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées (processus d'orientation professionnelle, fonctionnement du travail protégé, et garantie de ressources);
- la loi 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés (pour l'obligation d'emploi dans les secteurs privés et publics);
- la loi 90-602 du 12 juillet 1990 relative à la protection des personnes contre les discriminations en raison de leur état de santé ou de leur handicap.

Compte tenu des imbrications précédentes entre la loi d'orientation de 1975 et la loi sur l'emploi des personnes handicapées du 10 juillet 1987, il était impensable de revoir la première sans que cela ait des incidences importantes sur la seconde, et encore moins de laisser cette dernière en l'état tandis que l'on irriguait la seconde des dernières avancées conceptuelles. En conséquence, la révision touchera les deux législations. De même quelques précisions seront données sur l'application des principes de non-discrimination servant de référence européenne depuis 1997.

Seront successivement abordés, pour chacun des domaines concernant l'emploi des personnes handicapées, un rappel de la situation antérieure, puis les changements prévus par la nouvelle loi.

### La reconnaissance préalable des besoins d'aide et l'orientation

La loi d'orientation de 1975 avait institué, au niveau départemental, un guichet unique, la Cotorep<sup>1</sup>, pour traiter la situation de tous les adultes handicapés en âge de travailler. La commission disposait, jusqu'en 2002, d'une première section concernant l'emploi et d'une seconde section, chargée de calculer le taux d'in-

validité, et d'attribuer cartes d'invalidité et/ou allocations. La Cotorep pouvait également adopter une formation spécialisée pour la fonction publique, formation qui disparaîtra progressivement après 2001.

La première responsabilité de la première section était de reconnaître la qualité de travailleur handicapé (RQTH) à ceux qui faisaient une demande d'aide dans le domaine de l'emploi. Deux types de refus pouvaient être opposés : l'un stipulant que la personne ne semblait pas suffisamment handicapée; l'autre reconnaissant le handicap trop important pour espérer une vie professionnelle. La RQTH (250 000 reconnaissances effectives en 2003 sur 300 000 demandes) se fait alors sous forme de trois catégories permettant d'envisager une intensité différente des aides en fonction de la gravité et de la durée du handicap constaté : A (léger ou temporaire : 19 % des attributions); B (modéré et durable : 54 %); C (grave et définitif : 27 %).

Une fois la reconnaissance obtenue, la même section de la Cotorep pouvait prendre une décision d'orientation entre trois grandes options : l'orientation vers le milieu ordinaire avec ou sans aide spécifique; l'orientation vers la formation; l'orientation vers un établissement de travail protégé. En 2003, sur environ 200 000 demandes d'orientation professionnelle, 78 % ont abouti à des décisions effectives, dont plus de la moitié (53 %) d'orientation vers le milieu ordinaire de travail, 34 % vers le milieu protégé et 13 % vers la formation. L'orientation vers le travail protégé concernait soit un atelier protégé (20 % en 2003) ou un centre de distribution de travail à domicile (CDTD, très rares) pour ceux qui avaient au moins 30 % de la capacité d'un travailleur ordinaire, soit un centre d'aide par le travail (CAT) pour les autres (73 %), quelques cas d'emplois protégés au sein d'entreprises pouvant s'ajouter.

### Les nouvelles commissions

La nouvelle loi transforme profondément le dispositif d'évaluation des besoins, d'attribution des prestations et d'orientation. Les décisions seront dorénavant prises dans des *commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées* qui prennent leur place dans les *maisons départementales des personnes handicapées*, chargées de constituer le guichet unique de toutes les prestations, mais aussi un lieu unique d'accueil, d'information, d'accompagnement et de conseil des personnes handicapées. La commission s'appuie sur une équipe pluridisciplinaire qui rassemblera, à quelque chose près, celles de la CDES et celle de la Cotorep, auxquelles s'ajouteront certainement tout ou partie du personnel des Services pour la vie autonome (SVA).

1. Elle est composée de 26 membres dont un président, à voix prépondérante en cas de partage, qui est, en alternance le directeur départemental des Affaires sanitaires et sociales (Ddass) ou le directeur départemental du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle (DDTEFP). Elle est également dotée d'un secrétariat unique d'une équipe technique désormais unifiée (auparavant une pour chaque section).

L'effet concret des apports de ce regroupement ne peut, bien évidemment, pas être anticipé car cela dépendra des moyens disponibles.

### L'emploi dans les établissements industriels et commerciaux

La loi d'orientation de 1975 prévoyait l'insertion professionnelle en milieu ordinaire, mais c'est surtout la loi du 10 juillet 1987 qui précisera les modalités visant à améliorer la situation des personnes handicapées. Les bénéficiaires n'en sont plus les seuls travailleurs handicapés reconnus par les Cotorep, mais aussi les titulaires d'une rente d'accident du travail (IPP d'au moins 10 %), une partie des pensionnés d'invalidité (ayant une réduction de leur capacité de travail ou de gain d'au moins deux tiers) et les titulaires d'une pension militaire d'invalidité et assimilés<sup>2</sup>.

En 1987, la loi passe d'une obligation de procédure (loi antérieure de 1957<sup>3</sup>), où les employeurs n'avaient qu'à signaler aux services publics de la main-d'œuvre des emplois pouvant être proposés à des travailleurs invalides, à une obligation de résultats où ce qui va compter est l'emploi effectif de personnes handicapées. Le taux d'emploi requis est de 6 % dans les établissements de 20 salariés et plus. La loi exclut de l'assiette d'assujettissement un certain nombre de catégories d'emploi exigeant des conditions d'aptitudes particulières. Enfin, l'obligation d'emploi dans les entreprises ne se calcule pas par personne mais par unité bénéficiaire, pondération accentuée en 1992.

### Le maintien de l'obligation

Bien en amont du lancement de ce chantier de révision de la loi de 1975, la question a été largement débattue de savoir s'il fallait abandonner l'obligation d'emploi de 1987 pour renforcer plutôt un dispositif juridique autour de la non-discrimination et de l'égalité des chances, rompant ainsi avec l'assistance pour se tourner résolument vers la question des droits. Les représentants des employeurs français semblaient plutôt favorables<sup>4</sup>, mais non véritablement partisans d'une telle solution, ne sachant pas bien à quelles autres contraintes cela pouvait les mener. Quant aux associations de personnes handicapées, à quelques exceptions près, elles faisaient valoir que les critiques adressées jusqu'ici à la loi de 1987 appelaient seulement quelques corrections, et que le remplacement de l'obligation d'emploi par la non-discrimination dans un fonds culturel français où le recours aux tribunaux n'est accepté qu'en dernière instance, aurait des conséquences désastreuses sur l'emploi effectif des personnes qu'elles représentaient. Un accord tacite se fit rapidement sur la nécessité de garder l'architecture générale de la loi de 1987 et d'apporter les corrections nécessaires à ce qui semblait ne pas avoir fonctionné correctement dans la loi. Il n'a pas été question de changer le niveau du quota : il restera à 6 % pour chaque établissement industriel ou commercial de 20 salariés et plus.

Le nouveau texte ajoute cependant deux catégories de personnes handicapées aux neuf catégories de bénéficiaires de la loi de 1987 : les titulaires de la carte d'invalidité et les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)<sup>5</sup>. On notera que les nouveaux arrivants ont un degré élevé de handicap (80 % d'invalidité<sup>6</sup>), et que cette possibilité leur évite un passage par la RQTH qui allongerait le délai avant que la personne puisse bénéficier de l'obligation d'emploi.

### Quelques changements dans la façon de compter les bénéficiaires

Jusqu'ici, la loi permettait de pondérer le nombre d'unités en fonction du handicap, reprenant différentes difficultés d'insertion de la personne liées à la sévérité des incapacités, l'âge ou le parcours antérieur. Dans certains cas, une même personne pouvait compter jusqu'à 5 unités bénéficiaires et demie.

La méthode de calcul du respect de l'obligation est profondément transformée. La pondération apparaissait choquante aux associations de personnes handicapées, qui y voyaient une façon d'éviter, à bon compte, d'employer un nombre plus important de personnes handicapées réelles. Elles firent tout pour que ce système soit abandonné, et il le fut. Désormais, les entreprises assujetties compteront une unité bénéficiaire pour chaque travailleur handicapé plein temps, quels que soient la sévérité de son handicap, son âge, son parcours. On peut se demander si les personnes les plus difficiles à insérer (selon les différentes analyses qui avaient amené à imaginer cette pondération) ne pâtiront pas de ce changement.

### Le maintien des alternatives à l'emploi direct

Lui aussi très largement débattu, le principe d'alternatives à l'emploi direct a été maintenu. Il s'agissait en effet de faire en sorte que les entreprises qui ne parvenaient pas, quelle qu'en fût la raison, à employer leur quota de travailleurs handicapés puissent, par d'autres voies, participer à l'emploi des personnes handicapées. Ainsi, les entreprises peuvent toujours s'acquitter de leur obligation en totalité en appliquant un accord d'établissement, d'entreprise ou de branche, et depuis cette loi de 2005, de groupe<sup>7</sup>. Elles peuvent aussi toujours s'acquitter d'au plus la moitié de leur obligation d'emploi (soit l'équivalent de 3 % de leurs

7. Négocié entre partenaires sociaux et agréé par les services du ministère du Travail, qui doit impérativement prévoir, pour une durée d'un à trois ans, en plus d'un plan d'embauche (pour réduire l'écart au quota de 6 %), au moins deux types d'action parmi trois possibilités en direction des personnes handicapées : 1. insertion et formation ; 2. adaptation aux nouvelles technologies ; 3. maintien dans l'emploi en cas de licenciements. Ces accords, qui trouvent trop peu d'échos chez les employeurs, on n'en comptait que 53 en 2004 (Agefiph, 2004 ; chiffres clés disponibles en novembre 2004), peut-être par méconnaissance de ce qu'ils permettent, ont pourtant l'intérêt de mettre la question du handicap au cœur des négociations entre partenaires sociaux au lieu de l'abandonner à la routine d'une déclaration faite par le responsable des ressources humaines.

2. Jusqu'en 2005, neuf catégories de bénéficiaires de l'obligation d'emploi dans les entreprises étaient listées : 1. Personnes reconnues travailleurs handicapés par la Cotorep (et désormais la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées) ; 2. Titulaires de rentes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ayant au moins 10 % d'incapacité partielle permanente (IPP) ; 3. Titulaires d'une pension d'invalidité pour au moins 2/3 de réduction de la capacité de travail ou de gain ; 4. Titulaires de pensions militaires d'invalidité ; 5. Veuves de guerre non remariées ; 6. Orphelins de guerre ; 7. Veuves de guerre remariées avec enfant ; 8. Femmes d'internat pour aliénation mentale pour fait de guerre ; 9. Titulaires de rentes d'invalidité des sapeurs pompiers.

3. Loi 57-1223, du 23 novembre 1957, sur le reclassement professionnel des travailleurs handicapés.

4. Audition de M. Jean-Pierre Philibert, directeur des relations avec les pouvoirs publics, Dominique Tellier, directeur des relations sociales, et Mme Catherine Martin, directrice de l'emploi, du Mouvement des entreprises de France (Medef) devant la commission du Sénat, mercredi 10 avril 2002, Compte rendu des auditions publiques sur la politique en faveur des personnes handicapées.

5. Notons par ailleurs que de nombreuses mesures prises par la nouvelle loi excluent de fait les catégories 5 à 8, qui ne concernent pas directement des personnes handicapées.

6. Sauf pour les titulaires d'AAH au titre de l'article 821-2 du Code de l'action sociale et des familles.



effectifs) en passant des contrats de fourniture de sous-traitance ou de prestation avec des établissements de travail protégé<sup>8</sup>. La possibilité (pour 2 %) offerte par l'accueil de personnes handicapées en stage de formation professionnelle a été également conservée. Enfin, beaucoup plus contestée, à la fois par les associations de personnes handicapées et par les analystes politiques, la possibilité de se dégager de la totalité de son obligation en versant une « contribution volontaire » à l'Agefiph est, elle aussi, maintenue. Cette contribution qui se calculait en heures de Smic par bénéficiaire manquant, modulée selon la taille de l'établissement : 300 pour des effectifs de 20 à 199 salariés, 400 pour 200 à 749 salariés, et 500 au-delà. Son maximum est porté désormais à 600.

Compte tenu de la difficulté que rencontrent la majorité des entreprises pour atteindre leur quota, les sommes récoltées sont importantes : 388 millions d'euros pour près de 50 000 établissements contribuant (soit 52 % des établissements assujettis). Ces sommes, et c'est véritablement l'esprit de cette loi, servent à financer des actions visant à favoriser l'insertion en milieu ordinaire. Peuvent présenter des demandes à la fois les entreprises qui désirent se lancer dans ce type de politique (par exemple, en demandant des audits, par des actions de sensibilisation de leur personnel, de la formation de travailleurs handicapés ou des aménagements de postes), même si elles n'ont aucun travailleur handicapé, les services concourant à l'insertion ou les personnes handicapées elles-mêmes ayant besoin d'une aide spécifique non prévue par les textes, de bilans de compétences ou de formations. En 2003, près de 222 000 interventions ont été effectuées, pour 395 millions d'euros (soit plus que collecté)<sup>9</sup>. La garantie de ressources des travailleurs handicapés en milieu de travail ordinaire est également prise en charge par l'Agefiph (43 millions d'euros).

### Des tentatives pour pénaliser la mauvaise volonté

Cela donne-t-il des résultats probants ? Les chiffres les plus récents sur le respect de l'obligation d'emploi dans les entreprises portent sur 2001<sup>10</sup>. Dans les quelques 95 000 établissements assujettis (environ 7,5 millions d'emplois), il y avait 224 000 travailleurs handicapés pour près de 309 000 unités bénéficiaires. En tenant compte des contrats de sous-traitance, cela faisait un taux d'emploi légal de 4,13 %<sup>11</sup>. On est donc toujours loin des 6 % visés. La grande majorité des bénéficiaires de ces emplois dans les entreprises étaient les travailleurs handicapés ayant une RQTH par la Cotorep (61 %, en constante augmentation de leur part depuis 1988), suivis des accidentés du travail (en régulière baisse jusqu'à 28 %), puis des invalides pensionnés (10 %, en légère augmentation). Les mutilés de guerre et assimilés ne sont plus que 1 %.

De leur côté, les 120 organismes de placement financés à 96 % par l'Agefiph (49 millions d'euros) ont accueilli plus de 85 000 travailleurs handicapés

en 2003 et réalisé plus de 46 000 placements, dont 37 % en CDI. On comptait cependant, fin 2003, près de 158 000 demandeurs d'emploi (catégorie 1) prioritaires (reconnus travailleurs handicapés au sens de bénéficiaires potentiels de l'obligation d'emploi), dont 65 000 chômeurs de plus d'un an<sup>12</sup>.

Face à de tels résultats, d'une certaine manière, le maintien de ces alternatives indique que la difficulté, pour les entreprises, de remplir totalement leur quota en employant des personnes handicapées est à peu près acceptée. Par contre, ce qui a été unanimement dénoncé dans les débats préparatoires est la position des entreprises qui se refusent durablement à avoir une telle personne dans leurs effectifs. En effet, la proportion d'employeurs assujettis qui n'ont aucun travailleur handicapé reste à peu près constante autour du tiers (près de 37 % en 2000). C'est pour cela que la somme à verser par les entreprises qui n'ont occupé aucun bénéficiaire de l'obligation durant trois ans, ni passé d'accords d'établissement, ni contracté avec des établissements de travail protégé et qui sont donc considérées comme faisant preuve de mauvaise volonté, a été portée par la loi à un niveau maximum de 1 500 Smic horaires. Les autres entreprises, celles qui remplissent partiellement leur obligation ou ne sont en défaut que pendant une période courte, n'auront à contribuer que sur la base de 600 Smic horaires (au maximum).

Autre façon de les contraindre à prendre au sérieux cette question, les entreprises qui n'auront pas rendu leur déclaration annuelle relative aux emplois occupés par des bénéficiaires de l'obligation d'emploi ou versé les contributions qu'elles doivent à l'Agefiph ne pourront, l'année suivante, être admises à concourir aux marchés publics<sup>13</sup>. Une clause identique conditionne désormais la délégation de service public accordée par des collectivités territoriales.

Reconnaissant son rôle déterminant, les députés et sénateurs ont désiré cadrer l'activité de ce fonds en l'amenant à conclure avec l'État une convention d'objectif pour trois ans, qui inclura l'implication du service public de l'emploi et les organismes de placement spécialisés. L'Agefiph est également incluse par la loi dans un dispositif de pilotage des actions en faveur des personnes handicapées, comprenant l'État, le service public de l'emploi et les organismes de placement spécialisés, l'ensemble de ces partenaires devant mettre en œuvre des politiques concertées d'accès à la formation et à la qualification professionnelles, qui sont l'un des problèmes essentiels rencontrés par les personnes handicapées. L'Agefiph présentera annuellement une évaluation des actions qu'elle conduit pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées en milieu ordinaire.

### L'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique

Alors que dans la loi antérieure, celle de 1957, le secteur public ne répondait que par un petit 3 % aux 10 % d'obligation des entreprises, la loi du 10 juillet 1987 a rétabli

8. En 2001, près de 20 000 entreprises utilisaient cette possibilité. (Agefiph, 2004, *op. cit.*).

9. Agefiph, 2004. Chiffres clés disponibles en novembre 2004.

10. Agefiph, 2004. Chiffres clés disponibles en novembre 2004. Voir aussi, pour 2002 (provisoire) Amira S., Meron M. (2005). « L'activité professionnelle des personnes handicapées ». In Insee, France, *Portrait social 2004-2005*, 173-193.

11. En calculant en personnes effectivement présentes (un pour un), ce taux correspond à 3 %.

12. Agefiph, 2004. Chiffres clés disponibles en novembre 2004.

13. Une clause identique se trouve dans la législation américaine.

l'équilibre à 6 % pour les deux secteurs. L'opposition n'est d'ailleurs plus, dans ce texte, entre secteur public et secteur privé, mais entre établissements industriels ou commerciaux, qu'ils soient de gestion privée ou publique, d'une part, et, d'autre part, administrations ou établissements autres qu'industriels et commerciaux dépendant de l'État, de collectivités territoriales ou de la fonction publique hospitalière. Dans cette dernière catégorie, la nouvelle loi inclut désormais l'exploitant public « La Poste ».

#### **D'autres catégories de bénéficiaires de l'obligation**

La définition des bénéficiaires de l'obligation comprend, pour les administrations et établissements non industriels ou commerciaux, en sus des neuf catégories précitées, deux autres groupes spécifiques : les agents reclassés en raison d'inaptitudes à leur poste de travail et les agents qui bénéficient d'une allocation temporaire d'invalidité (ATI) correspondant à une incapacité permanente d'au moins 10 %, suite à un accident de service ou à une maladie professionnelle. Cet ajout est important car, par exemple, les premiers représentaient près de 20 % des bénéficiaires dans la fonction publique d'État en 2002, et les seconds, 30 %. Les mêmes comptaient dans la fonction publique hospitalière en 2000 pour, respectivement, 61 % et 26 %. Cela ramenait les travailleurs reconnus handicapés par les Cotorep à, dans chaque cas, 20 % et 8 %, soit loin des plus de 50 % de l'ensemble des bénéficiaires dans les établissements industriels et commerciaux. Par ailleurs, il n'y a pas, pour la fonction publique, de catégories de personnels exclues de l'assiette de calcul du quota. Contrairement à ce qui se pratiquait dans les entreprises, les unités bénéficiaires n'y étaient pas pondérées selon le handicap ; on comptait un agent pour un.

#### **Différents modes de recrutement et d'aide des fonctionnaires handicapés**

La loi de 1987 prévoyait d'une part des aménagements pour le passage des concours d'accès à la fonction publique, et d'autre part un recrutement direct par un contrat d'une année, renouvelable une seule fois, à l'issue duquel les intéressés peuvent être titularisés s'ils sont jugés aptes professionnellement à exercer les fonctions occupées pendant la durée du contrat, et bien sûr s'ils remplissent les mêmes conditions de diplômes que celles exigées des candidats aux concours correspondants. Ce mode de recrutement direct et déconcentré remplace depuis 2002, la procédure antérieure de recrutement des travailleurs handicapés en catégorie B et C par la voie dite des « emplois réservés ». Par ailleurs, un fonds interministériel d'aide à l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique a été créé en 1998 ; les moyens de ce fonds ont été portés à 6,06 millions d'euros en 2003. Par ailleurs, il existait depuis 1994 un fonds interministériel pour l'accessibilité aux personnes handicapées des locaux recevant du public, qui abonde les efforts entrepris

par les administrations dans la mise en conformité de leurs locaux.

#### **Des résultats insuffisants, mais supérieurs à ceux des entreprises**

Contrairement aux idées reçues, le respect de l'obligation d'emploi dans les trois fonctions publiques n'était pas en retrait par rapport à ce qui était constaté dans les établissements industriels et commerciaux, au contraire. Ainsi, aux 3 % observés chez ces derniers en calculant sur la base comparable d'un pour un, correspondaient 4,3 % dans la fonction publique d'État (hors Éducation nationale)<sup>14</sup> en 2002 (4,2 % si l'on exclut les équivalents correspondant aux 9 millions d'euros de commandes des administrations au secteur protégé), 4,4 % pour la fonction territoriale en 2001 et 4,5 % pour la fonction publique hospitalière<sup>15</sup>.

#### **Un rapprochement des conditions d'application de l'obligation avec ce qui prévaut pour les entreprises**

Jusqu'ici, cependant, les conditions d'application de ces quotas de 6 % étaient sensiblement différentes de celles en vigueur pour les entreprises, notamment parce que le calcul du respect de l'obligation d'emploi se faisait sans pondération. La nouvelle loi abolit cette différence, puisque les établissements industriels et commerciaux comptent sur les mêmes bases désormais.

Mais la plus notable différence entre les entreprises et les administrations, la plus critiquée aussi, tenait au fait que lorsque ces dernières n'atteignaient pas leur quota, ce qui était le plus souvent le cas, elles n'encourraient aucune pénalité, mais, de plus, elles n'étaient pas conduites à verser, comme les entreprises, une contribution à un fonds œuvrant à l'amélioration de l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Certains esprits critiques notaient malicieusement que rien ne forçait les administrations à s'acquitter de leur obligation. L'esprit des modifications introduites par la nouvelle loi est largement inspiré du protocole d'accord signé avec les partenaires sociaux le 8 octobre 2001 pour améliorer le recrutement et le reclassement.

Depuis le vote de la loi sur l'égalité des chances, ces différences ont été réduites. Désormais, la fonction publique dispose d'un organisme identique à celui géré par l'Agefiph dans le secteur privé. Ce fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique sera géré par un établissement public placé sous la tutelle de l'État. Il sera réparti en trois sections : fonction publique de l'État, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière. La contribution est calculée selon l'écart aux 6 % visés, le cas échéant réduite par les contrats passés avec le travail protégé, ainsi que par les sommes dépensées à l'adaptation de postes de travail aux personnes handicapées.

Pour permettre une application effective de l'obligation, chaque employeur public devra déposer une déclaration annuelle, accompagnée du paiement de sa contribution. Si cette déclaration n'est pas déposée un mois après

**14.** L'Éducation nationale n'est pas en mesure de fournir des données statistiques fiables sur l'emploi des personnes handicapées dans son champ de compétence.

**15.** Ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État (2004). *Fonction publique : faits et chiffres 2003*. Paris, La Documentation française (p. 164 à 171).





## La situation des personnes handicapées : un enjeu de société

la mise en demeure adressée par le gestionnaire du fonds, l'employeur public sera considéré comme ne satisfaisant pas du tout à l'obligation, et le montant de sa contribution sera alors calculé sur la base de 6 % de son effectif.

### Autres obligations des employeurs publics

Par ailleurs, dans tous les cas, les employeurs publics doivent désormais prendre les mesures appropriées pour permettre aux personnes handicapées de travailler, à condition que les charges afférentes ne soient pas disproportionnées. Les conditions d'accès à la fonction publique ont été adaptées, en écartant toute exclusion non justifiée, en supprimant les limites d'âge pour l'accès aux emplois et aux grades publics, et en aménageant des dérogations aux règles de déroulement des concours et examens. Quant à l'entrée contractuelle, elle obtient un statut légal. Les fonctionnaires handicapés obtiennent une priorité pour leurs préférences en matière de mutation ou de détachement, un accès de plein droit au temps partiel et des aménagements d'horaires (également accordés à des fonctionnaires ayant à s'occuper d'un parent proche handicapé dépendant).

Le regard extérieur s'impose enfin aux administrations. Chaque employeur public doit présenter un rapport annuel devant les autorités chargées de contrôler son fonctionnement. De même, le gouvernement devra déposer, chaque année, sur le bureau des assemblées parlementaires, un rapport sur la situation de l'emploi des personnes handicapées dans chacune des trois fonctions publiques.

### Les mesures d'aide à l'emploi de droit commun et la non-discrimination

Pour compléter ce tour d'horizon, il faut signaler que les personnes handicapées, qu'elles soient ou non reconnues telles, peuvent toujours bénéficier des dispositifs d'aide à l'emploi de droit commun. Pour celles qui ont une reconnaissance officielle, certaines mesures (concernant l'âge, la durée, les aménagements...) assouplissent les conditions de participation. En 2003, les travailleurs handicapés représentaient 20 % des bénéficiaires de contrats initiative emploi (CIE) et contrats d'accès à l'emploi (CAE), 11 % des contrats emploi solidarité (CES) et 14 % des contrats emploi consolidé (CEC). Elles ont participé à hauteur de 23 % aux stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) individuels ou collectifs et aux stages d'accès à l'entreprise (SAE) ou autres stages dans le cadre du FNE<sup>16</sup>.

### L'aide au poste en milieu ordinaire

Désormais un employeur peut obtenir une aide au poste, financée par l'Agefiph, dans le cas où un employé handicapé présente des caractéristiques particulières. Cette aide au poste remplace les anciens abattements de salaire souvent jugés stigmatisants pour les personnes handicapées. Les emplois dits légers (à mi-temps) sont ainsi supprimés. Une aide au poste peut également être

attribuée aux personnes handicapées qui ont fait le choix d'exercer une activité professionnelle non salariée si leur productivité se trouve notablement diminuée.

### Des précisions sur l'application du principe de non-discrimination

Le principe de non-discrimination est apparu dans la législation française en matière d'emploi des personnes handicapées dès 1990, soit bien avant que les Britanniques l'adoptent (1995) ou qu'il soit inclus, pour l'Union européenne dans son ensemble, dans l'article 13 du traité d'Amsterdam (1997). Ainsi, l'élargissement des bénéficiaires des lois sur l'emploi des personnes handicapées pourrait se poursuivre à partir de la jurisprudence liée à la loi du 12 juillet 1990<sup>17</sup>. Dans la nouvelle loi sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, la première section du chapitre concernant l'emploi se réfère naturellement au principe de non-discrimination. La nouvelle loi stipule que « *le refus de prendre des mesures appropriées... peut être constitutif d'une discrimination...* ».

Les employeurs devront également, si nécessaire, faire bénéficier d'aménagements d'horaires leurs salariés handicapés ou, chose nouvelle réclamée par les associations, des employés ayant en permanence à aider des proches handicapés.

Par ailleurs, les organisations liées par une convention de branche ou des accords professionnels devront négocier, tous les trois ans, sur les mesures tendant à l'insertion professionnelle et au maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés, portant sur l'accès à l'emploi, la formation, la promotion, les conditions de travail, les mesures concourant au maintien dans le poste de travail ou au reclassement dans l'établissement ou ailleurs. Quant aux entreprises où se sont constituées une ou plusieurs sections syndicales d'organisations représentatives, elles doivent également engager chaque année des négociations sur le même sujet.

### Les changements dans le travail protégé

Quand toutes les dispositions prises pour favoriser l'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire, préalablement exposées, ne suffisent pas pour surmonter les difficultés liées à la sévérité des incapacités, la législation française prévoit le recours à des modalités de travail plus spécifiques, soit bénéficiant d'un soutien financier de l'État, soit s'inscrivant dans un rapport différent au travail.

Dans le cadre de la loi d'orientation de 1975, le travail protégé était constitué de deux types d'établissements : les ateliers protégés (AP) et CDTD d'une part, où les travailleurs considérés par la Cotorep comme ne pouvant pas travailler en milieu ordinaire avaient un statut de salariés relevant du Code du travail ordinaire, et les CAT d'autre part, institutions médico-sociales où étaient placés des travailleurs ne pouvant pas présenter durablement, selon la Cotorep, plus de 30 % de la capacité

<sup>16</sup>. Agefiph (2004). Chiffres clés disponibles en novembre 2004

<sup>17</sup>. Loi 90-602, du 12 juillet 1990, relative à la protection des personnes contre les discriminations en raison de leur état de santé ou de leur handicap.

## L'Association pour la gestion du Fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph)

### Cinq questions à Claudie Buisson directrice générale de l'Agefiph

#### Qu'est-ce que l'Agefiph ?

L'Agefiph est le Fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Chaque année, elle soutient plus de 200 000 actions en termes de formation, aménagement de postes, aménagement des locaux, etc. Nous intervenons comme conseil et appui financier pour favoriser l'embauche ou le maintien dans l'emploi des personnes handicapées de façon à ce que cela ne représente pas un coût supplémentaire pour l'entreprise.

En quinze années d'existence, nous sommes devenus un acteur central et un expert reconnu de cette question. Songez qu'avant le vote de la loi du 10 juillet 1987, seules 7 000 personnes handicapées par an entraient dans l'emploi alors qu'aujourd'hui près de 100 000 sont embauchées chaque année dans les entreprises ! Ce bilan est honorable, même s'il reste beaucoup à faire.

#### Quelle est son action en faveur de l'emploi des personnes handicapées ?

Outre le conseil, nous dispensons des aides financières pour faciliter le recrutement de collaborateurs handicapés : aménagement du poste de travail (siège ergonomique, télégrandisseur, interface braille, chaîne de production, etc.), aides humaines (traducteur en langue des signes...),

aides techniques, mais aussi à la formation et à la qualification...

Par ailleurs, nos aides visent à permettre le maintien dans l'emploi de salariés devenant handicapés ou dont le handicap s'aggrave.

En résumé, nos aides permettent de couvrir l'ensemble des besoins de la personne handicapée tout au long de son parcours vers l'emploi mais aussi une fois intégrée dans l'entreprise.

#### Comment une entreprise peut-elle passer à l'action ?


Il est important qu'elle puisse être accompagnée, si elle le souhaite, tant dans les étapes de réflexion, de diagnostic, que dans la mise en œuvre. La palette de nos interventions est large : informer sur le cadre réglementaire et sur les possibilités d'intégrer des collaborateurs handicapés dans les effectifs, sensibiliser au handicap en le démystifiant. Il s'agit, par exemple, d'expliquer que certains postes doivent être compatibles avec le handicap mais que, à l'inverse, de nombreux handicaps n'ont aucune incidence sur la capacité de travail ou sur le poste en lui-même : le handicap est une notion relative et contingente, on parlera plutôt de situation de handicap.

#### Comment une entreprise peut-elle intégrer la dimension handicap dans sa gestion des ressources humaines ?

Les personnes handicapées constituent un indicateur avancé des ques-

tions liées au vieillissement de la population active et au maintien dans l'emploi puisque, par nature, elles y sont malheureusement confrontées plus tôt. Intégrer des personnes handicapées dans les effectifs peut permettre aux entreprises d'anticiper ces difficultés en s'y préparant mieux. De nombreuses entreprises le font, pas simplement pour faire une bonne action, mais parce qu'elles y trouvent aussi leur compte. Les exemples de réussite sont nombreux.

#### Le maintien dans l'emploi des personnes handicapées est-il un enjeu pour les entreprises ?

Dans un contexte de vieillissement de la population active et d'allongement de la durée de vie au travail, la question du maintien dans l'emploi risque de connaître une ampleur nouvelle en devenant un enjeu majeur de gestion des ressources humaines pour les entreprises. Il est donc nécessaire pour les entreprises de bâtir une politique de ressources humaines permettant aux salariés confrontés à un problème de santé de poursuivre leur carrière professionnelle. Il convient pour cela de dépasser l'approche médicale et individuelle du handicap en élargissant la problématique du maintien dans l'emploi au concept de situation de handicap. Parce que cela concerne tous les salariés qui peuvent rencontrer à un moment ou à un autre de leur vie professionnelle des difficultés à tenir leur emploi. 

de travail d'un travailleur ordinaire. Les orientations des commissions n'étant aucunement des placements, le nombre de travailleurs en CAT était d'environ 97 000 et celui des travailleurs en ateliers protégés de 17 000 fin 2001<sup>18</sup>, mais il y avait d'importantes listes d'attente.

Dans les ateliers protégés et CDTD, le salaire, calculé sur le rendement, pouvait être inférieur au Smic, mais était complété par un complément de rémunération payé par l'État pour atteindre une garantie de ressources qui

variait, selon le salaire de départ, entre 90 % et 130 % du Smic par un système de bonus laissant au travailleur handicapé une partie de ses gains de productivité. Dans le cas des CAT, compte tenu du statut des travailleurs, il ne peut s'agir de salaire mais de simples rémunérations du travail. Le principe de garantie de ressources s'applique également, mais de 100 % à 110 % du Smic, en incluant une part d'AAH différentielle, et avec une rémunération directe du travail au minimum de 5 %

18. Vanovermeir, S. (2004). « Les établissements pour adultes handicapés au 31 décembre 2001 ». *Études et Résultats* n° 308, mai 2004, 12 p.



**19.** Notons aussi que les associations gestionnaires ont souvent complété ce dispositif, en dehors du cadre prévu par la loi de 1975, en demandant aux conseils généraux de financer des « foyers occupationnels » ou « foyers de vie » pour ceux qui ne peuvent pas accéder aux CAT, soit par manque de capacités, soit par manque de places.

du Smic, le complément de rémunération ne pouvant excéder 50 % du Smic.

D'une certaine manière, dans la loi d'orientation la Cotorep disposait d'une sorte de continuum pour l'orientation professionnelle entre le milieu ordinaire, les AP ou CDTD, puis les CAT<sup>19</sup>, d'autant plus qu'il y avait aussi, dans le cadre de la garantie de ressources prévue par la loi d'orientation, la possibilité pour les employeurs de demander à la commission des abattements de salaires compensés par l'État, puis par l'Agefiph.

### **Les entreprises adaptées**

Désormais, avec la nouvelle loi, les ateliers protégés deviennent des entreprises adaptées, lesquelles, avec les CDTD, ressortent du milieu ordinaire. La commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées ne fera donc désormais d'orientation que vers les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) ou vers le milieu ordinaire.

Quant aux entreprises adaptées et aux CDTD, ils ne seront plus agréés par le représentant de l'État dans la région, comme devaient l'être AP et CDTD auparavant, mais devront passer avec lui un contrat d'objectif triennal valant agrément et prévoyant notamment, par un avenant financier annuel, un contingent d'aides au poste. Ces aides au poste seront attribuées de façon forfaitaire par l'État pour chaque travailleur envoyé par la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées ; elles sont incompatibles avec d'autres aides telles que celles attribuées par l'Agefiph. Entreprises adaptées et CDTD doivent faire travailler une majorité de personnes handicapées et, compte tenu des surcoûts générés par cette obligation, ils recevront en outre une subvention spécifique qui permettra aussi un suivi social et une formation spécifique de la personne handicapée à son poste de travail. Le salaire versé par ces entreprises ne pourra être inférieur au Smic. Il ne dépendra plus du rendement du travailleur, comme c'était le cas auparavant, mais de sa qualification. En cas de départ volontaire vers une entreprise ordinaire, le salarié handicapé démissionnaire bénéficiera d'une priorité d'embauche s'il désire réintégrer l'entreprise adaptée.

### **Les établissements et services d'aide par le travail**

Les établissements et services d'aide par le travail remplacent les CAT. Comme c'est le cas dans tous les

établissements et services médico-sociaux, un contrat de séjour sera conclu avec le travailleur handicapé accueilli, qui sera dénommé « contrat de soutien et d'aide par le travail ». Les ESAT offrent des possibilités d'activité diverses à caractère professionnel, ainsi qu'un soutien médico-social et éducatif en vue de favoriser l'épanouissement personnel et social de personnes handicapées à propos desquelles la commission d'orientation a constaté que leurs capacités de travail ne leur permettent de travailler ni en entreprise ordinaire, ni en entreprise adaptée ou CDTD, ni d'exercer une activité professionnelle indépendante. Un système d'aide au poste permettra de combler le déficit de productivité. Le niveau de la rémunération garantie, incluant comme avant une AAH différentielle, devrait être au moins identique à celui de l'ancienne garantie de ressources. Les travailleurs des ESAT pourront aussi être mis à disposition des entreprises.

Les ESAT participent à l'entretien et au développement des acquis, scolaires et professionnels, ainsi que d'autonomie et d'implication dans la vie sociale. Les modalités d'une validation des acquis de l'expérience de ces travailleurs seront recherchées. D'une certaine manière, les ESAT retrouvent une fonction de formation qui était un peu déniée aux CAT.

Dans le cas où des travailleurs d'ESAT seront employés sous contrats d'insertion aidés par des entreprises, eux et leurs employeurs pourront bénéficier, par convention, du soutien de l'ESAT ou du service d'accompagnement, dans la limite d'un an renouvelable deux fois. En cas de rupture de ce contrat ou si elle n'est pas définitivement recrutée à son terme, la personne handicapée est réintégrée de plein droit dans l'ESAT ou à défaut dans un autre ESAT.

Les indications données ci-dessus sur les conséquences immédiates de l'adoption de la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, ne peuvent couvrir l'ensemble des changements induits par cette révision. Pour l'essentiel, le passage d'un simple toilettage ou aggrément du dispositif antérieur à une réelle avancée dans les conditions de vie des personnes handicapées dépendra des décrets adoptés pour donner corps aux principes énoncés, et encore plus des moyens accordés aux organismes chargés de les appliquer. ♿

## Emploi et/ou allocations : les tendances actuelles dans l'Union européenne

**E**n Europe, la prise en charge du handicap s'oriente vers une complémentarité entre aides à l'accès professionnel et attribution d'allocations, avec la volonté de favoriser l'insertion.

Les citoyens invisibles que ne veulent plus être les Européens en situation de handicap peuvent-ils espérer avoir les mêmes assurances de mobilité que les autres dans les frontières de l'Union ? Le principe de subsidiarité maintient les particularismes nationaux, mais les textes adoptés par les instances européennes visent de plus en plus à définir un cadre commun aux lois futures concernant les conditions de vie des personnes handicapées.

Deux tendances fondamentales apparaissent résulter de l'évolution des conceptions concernant le handicap et des textes adoptés par les instances européennes :

- un abandon au profit de mesures dites « actives », c'est-à-dire favorisant l'accès ou le retour au travail aussi ténu soit-il, d'anciennes mesures dites « passives », entérinant l'inactivité économique des personnes concernées, en répondant aux conséquences du handicap par la mise en œuvre automatique de mécanismes de compensation de sécurité sociale contributifs ou, à défaut, d'aide sociale payée par l'impôt (opposition mesures actives/mesures passives) ;

- une bipolarisation des modalités de réponse au handicap, avec, d'un côté, une série de mesures visant à combattre les mécanismes d'exclusion et à supprimer les obstacles que rencontrent les personnes handicapées qui pourraient travailler et, de l'autre, un renforcement des aides financières, techniques et humaines qui assurent une qualité de vie personnelle et collective, aussi proche que possible des normes nationales, aux personnes que leur état de santé ou leurs incapacités confinent à l'inactivité (une dichotomie non-discrimination/droit à compensation).

Comment se déclinent ces tendances fortes en fonction du substrat que constituent les pratiques institutionnelles et des habitudes culturelles et politiques de différents pays européens ?

### Une préférence marquée pour des mesures dites « actives »

Au cours des deux dernières décennies, une fois que le dispositif institutionnel de « réparation », de compensation, de prise en charge et d'accompagnement s'est trouvé développé à un niveau, sinon suffisant, du moins acceptable, deux constats ont été faits.

D'une part, alors qu'une sorte de culpabilité avait

conduit dans de nombreux pays européens à proposer aux personnes handicapées des allocations d'une façon presque automatique, la crise économique et ses conséquences en matière d'affectation des budgets sociaux ont incité à réétudier l'intérêt de trouver des alternatives aux ressources garanties versées aux inactifs handicapés ou au financement de dispositifs spécifiques de prise en charge.

D'autre part, alors que l'on espérait qu'après avoir bénéficié de la solidarité de la collectivité nationale et de moyens de développer leurs potentialités les personnes handicapées pourraient prendre leur envol vers un peu plus d'autonomie financière, les dispositifs allocataires et institutionnels agissaient plutôt comme des pièges enfermant pour longtemps ceux qui y goûtaient.

Face à ces deux phénomènes, de nombreux pays ont recherché les moyens d'éviter d'entériner un statut de « handicapé ».

On a d'abord limité, autant que possible, les orientations automatiques vers des allocations totalement substitutives aux gains du travail, en supprimant leur incompatibilité avec l'emploi, puis en durcissant les critères ou les procédures d'attribution. Dans le même mouvement, on bloquait la création de places nouvelles d'établissements spécialisés ou l'on en réduisait l'accès, là encore en resserrant les critères d'admission (Suède, Pays-Bas). Un autre moyen de contrôle a été adopté au Danemark, où les municipalités chargées de toute action en faveur des personnes handicapées ne se voient remboursées par l'État de leurs dépenses qu'à 35 % s'il s'agit de prestations d'invalidité, à 50 % pour la réadaptation et à 100 % pour les programmes d'emploi diversifiés.

### Vers une complémentarité allocations/revenus du travail

L'incompatibilité entre revenus du travail et allocations initialement prévues comme des revenus de remplacement et dont les droits étaient souvent perdus dès lors que les personnes handicapées montraient une capacité de travail, si minime fût-elle, était l'un des obstacles à leur insertion professionnelle.

Désormais, dans la plupart des pays européens, cette opposition est levée, et l'accès à l'emploi, d'abord à temps partiel, voire à l'essai, puis à plein temps se fait en gardant tout ou partie du montant des allocations pendant une période de transition. De telles possibilités de complémentarité s'observent en Autriche, en

**Dominique Velche**  
Chargé de recherche  
au CTNERHI



## La situation des personnes handicapées : un enjeu de société

Espagne, en Finlande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et d'une certaine façon en Suède.

Cette complémentarité est également exprimée en imposant le préalable de la recherche d'un emploi ou d'un reclassement avant toute attribution d'allocations de substitution au revenu du travail. C'est clairement établi en Suède où les moins de 30 ans n'ont plus d'accès automatique à une pension, mais seulement pour trois ans renouvelables après vérification de l'impossibilité du retour au travail. Cela se met en place dans la réforme allemande de 2001 (comme d'ailleurs en Autriche), avec le préalable de mesures de participation, l'attribution de la pension d'invalidité (*Erwerbsminderungsrente* [EMR]) ne se faisant qu'à défaut de succès de ces mesures de réadaptation fonctionnelle ou professionnelle et tentatives d'insertion, et seulement pour un temps limité (trois ans). Cela fonctionne aux Pays-Bas depuis 1998 avec l'adoption de la loi dite *PEMBA*, qui impose aux employeurs, aux employés présentant des incapacités dans leur travail et aux organismes chargés de leur attribuer une pension d'invalidité (*WAO*) l'étude préalable d'un plan de réinsertion. C'est également le cas, de façon provisoirement plus douce, lorsque, au Royaume-Uni, on impose au demandeur d'une *Incapacity Benefit* (*IB*) l'étude préalable de ses chances d'accès ou de retour à l'emploi avec un conseiller du travail du *Job-centre Plus* chargé à la fois de l'attribution des allocations et de l'insertion. Dans l'avenir, on ne peut exclure qu'à moyen terme la participation aux programmes de *New Deal for Disabled People* (*NDDP*), activation qui est non obligatoire aujourd'hui, deviennent aussi un passage obligé pour les personnes handicapées au Royaume-Uni comme le sont d'autres *New Deals* pour d'autres personnes en difficulté.

### Des critères de plus en plus restrictifs d'attribution des allocations

Plusieurs moyens ont été adoptés pour maîtriser les possibilités d'accès à un niveau d'allocation qui permette aux bénéficiaires d'en vivre sans se préoccuper de la recherche d'autres sources de revenus.

Le premier a été de renforcer les contrôles sur les procédures d'attribution et les personnes chargées de les appliquer. Le second a été de changer les conditions administratives qui ouvraient droit à l'allocation, comme la durée de cotisation préalable dans le cas de dispositifs contributifs, le nombre d'années de présence dans le pays, le niveau de revenu disponible, sa composition..., pour les nouveaux entrants, avec instauration d'une périodicité de révision automatique pour traiter l'ensemble du stock dans des délais raisonnables (Pays-Bas, Suède).

Changer la nature et la sévérité du handicap justifiant la prestation est plus compliqué en raison de l'incidence qu'a une telle mesure sur les capacités d'interprétation des situations individuelles par les experts chargés de l'évaluation. Néanmoins, en Suède, la couverture des accidents du travail (*LAF*) s'est fortement réduite depuis

1993. La suppression de l'allocation est possible si une autre semble la remplacer. Au Royaume-Uni, de nombreuses prestations (*Attendance Allowance* [AA], *SDA* ou *DPTC*) ont ainsi disparu. Quant à la réduction des montants versés, on les observe par exemple en Allemagne pour l'*EMR* comme pour l'aide sociale, et en amont du dispositif pour l'indemnité maladie en Suède (*Sjukpenning*) ou aux Pays-Bas (*Loondervingsuitkering*). Parallèlement, toutefois, certaines pensions d'invalidité espagnoles augmentent.

Enfin, certains pays comme les Pays-Bas et la Suède ont allongé le délai de carence préalable au paiement de l'indemnité maladie, porte principale de l'entrée en invalidité.

### Une nouvelle partition autour du travail

Après avoir été à l'origine de la définition des populations dites invalides ou handicapées, la question du travail va de nouveau servir de ligne de partage, mais à l'intérieur de cette population. Les temps ont changé. La preuve est désormais faite qu'avec des aides (réparation, appareillage, aide technique, réadaptation, adaptations, bonnes pratiques, accueil...), une partie non négligeable des personnes présentant des déficiences et des incapacités peut accéder à une vie professionnelle socialement significative.

Les personnes handicapées, dans leur expression collective, plus peut-être que dans leur projet individuel, n'ont pas manqué cette opportunité de revendiquer le droit à l'inclusion, soit pour que l'État améliore les conditions de cet accès à l'emploi, soit pour qu'il mette fin à des pratiques injustement discriminantes.

### La non-discrimination pour les plus autonomes

Les pays nordiques optèrent pour une politique basée sur la désinstitutionalisation et la normalisation, c'est-à-dire sur des efforts partagés en commun dans une société solidaire pour que la vie des personnes handicapées se déroule de façon identique à celle des autres citoyens : scolarisation à l'école ordinaire, formation en même temps que tous, emploi avec les autres, hébergement dans des habitations ordinaires... Les moyens d'accompagnement sont prévus pour rendre cela possible et le recours à des solutions spécialisées n'est envisagé que lorsque cet accompagnement se révèle incapable de donner un sens à l'utilisation des dispositifs de droit commun.

Du côté de cultures admettant mieux les principes de l'économie libérale, imposer un type de travailleurs à un employeur est évidemment inacceptable, comme pour les personnes handicapées d'être embauchées pour leur handicap et non pour leurs compétences. Le rôle de l'État, réduit à la portion congrue, est dès lors d'améliorer l'employabilité des personnes handicapées, et surtout d'assurer que, cela étant acquis, leur candidature ne sera pas rejetée *a priori* ou leur carrière et leur rémunération professionnelle bloquées. C'est l'approche en termes de non-discrimination où

l'appareil de justice veillera au sain respect des règles de concurrence.

La façon dont se déclinait l'obligation d'emploi dans les pays qui en avaient adopté le principe montrait qu'une harmonisation n'était possible ni sur le quota (de 2 % à 7 %), ni sur les seuils d'assujettissement (de 20 à 50 salariés), ni sur la définition des bénéficiaires (impossible à décrire ici). À la recherche d'une stratégie commune minimale, l'Union puis tous les pays membres adoptèrent la non-discrimination dont la régulation par la jurisprudence, au niveau national puis européen, assure une mise en place progressive sans les douleurs des négociations entre États. Depuis, tous les textes votés par les parlements nationaux doivent éviter d'être en contradiction avec ce principe supranational.

Il reste que tout n'est pas réglé. Les Suédois, par exemple, considèrent que la non-discrimination est une régression par rapport aux pratiques qui sont les leurs. Elle prend sens en effet dans le cadre d'une libre concurrence entre demandeurs d'emploi, qu'ils aient des incapacités ou non. Mais il est difficile d'apporter la preuve que le refus d'une candidature repose sur la prise en compte d'une incapacité qui n'aurait pas effet sur la façon de tenir le poste de travail. De plus, il est partout constaté que les personnes handicapées ont un niveau de formation plus faible que le reste de la population, leurs incapacités ayant entravé l'accès à une formation initiale ou leurs conditions de vie ou de travail, corollaires à un faible niveau d'étude et de formation, les prédisposant à des accidents ou à des maladies invalidants. Elles ne sont donc pas, de fait, à égalité avec les autres sur le marché du travail et le jeu de la concurrence les exclut le plus souvent.

Enfin, la règle généralement adoptée est que l'employeur prenne des mesures de compensation des incapacités à hauteur de ce qui est économiquement acceptable pour son entreprise. Ce sera au tribunal de juger si ce principe a été respecté. Encore faut-il que la personne handicapée se plaigne et donc y recoure pour faire valoir ses droits, ce qui n'entre pas dans les habitudes culturelles de nombreux pays de l'Union. La charge induite dépendant du contexte économique, dans les situations de crise, les droits des personnes handicapées risquent de s'en trouver réduits. C'est pour cela que le principe d'égalisation des chances est avancé, dans une sorte de complémentarité entre un principe de non-discrimination et des actions visant à réduire des écarts, y compris en recourant à des programmes ciblés sur des sous-populations désavantagées.

### Un droit à la compensation pour les plus sévèrement handicapés

Mais les autres, ceux pour lesquels nos savoir-faire médicaux, technologiques et sociaux ne trouvent pas de solution leur permettant d'exprimer leur potentiel productif d'une façon qui prenne un sens économique incontestable, que deviennent-ils ?

Pour eux, on va progressivement instituer un droit à la compensation, sous forme financière, mais aussi en facilitant l'accès à des aides techniques et humaines, aussi proches que possible des besoins évalués, pour leur assurer un niveau de participation sociale acceptable selon les standards du pays (cela est devenu un thème important en France). La mobilisation de l'aide de la collectivité risquant d'atteindre rapidement des volumes conséquents, elle est donc explicitement réservée à ceux qui présentent les plus forts niveaux de dépendance. Le pays qui a été le plus loin dans ce registre est très certainement la Suède, avec les lois relatives au soutien et aux services spécialisés (*LSS*) et à l'assistance personnelle (*LASS*). Mais d'autres pays tentent d'assurer la compensation des situations de dépendance, souvent au plus près du besoin d'aide à couvrir, comme dans le dispositif britannique de *Disability Living Allowance (DLA)* ou celui, allemand, d'assurance de soins (*Pflegeversicherung*). En Suède, le respect à la fois d'un besoin de proximité et d'une absence de limite *a priori* conduit à confier aux municipalités le rôle d'attribution de ces aides, l'État assurant en arrière les sommes excédant les moyens des collectivités locales.

Dans ce contexte se développe aussi un nouveau mode d'affinement de la couverture du besoin : l'attribution d'un budget personnalisé (Allemagne, Belgique, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) permettant au bénéficiaire de choisir librement le prestataire de l'aide requise, y compris parfois auprès de proches, à la place du recours souvent décevant aux services sociaux municipaux.

### Les oubliés possibles

Entre ces deux modes de gestion du handicap, non-discrimination et compensation, il y a le risque d'une sorte d'angle mort où les personnes auront des incapacités trop importantes pour ne pas être un désavantage sur un marché du travail concurrentiel et peut-être insuffisantes pour justifier une prise en charge quotidienne par la collectivité. Cet entre-deux pourrait être laissé pour compte. 