

L'étalonnage des
performances des politiques
de l'emploi pour les
personnes handicapées

Résumé

Emploi & affaires sociales



Commission européenne

L'étalonnage des performances des politiques de l'emploi pour les personnes handicapées

Résumé

Une étude réalisée par ECOTEC Research and Consulting Ltd.

Emploi & affaires sociales

Commission européenne
Direction générale de l'emploi
et des affaires sociales
Unité EMPL/E/4.

Manuscrit terminé en août 2000.

Le résumé de cette étude est disponible en français, anglais et allemand.

Le contenu de la présente publication ne reflète pas nécessairement l'avis ou la position de la Direction générale "Emploi et Affaires Sociales" de la Commission européenne.

RÉSUMÉ

Introduction

L'objectif général de la présente étude sur *L'étalonnage des performances des politiques de l'emploi pour les personnes handicapées*, réalisée pour le compte de la DG Emploi et affaires sociales de la Commission européenne, consistait à établir un rapport analytique présentant des résultats clairs qui témoignent des bonnes pratiques en matière d'emploi des personnes handicapées. La méthodologie appliquée comportait la commande de 15 rapports nationaux qui devaient être établis par des experts sur la base d'un cahier des charges fourni par ECOTEC. Ces rapports nationaux ont ensuite été analysés et révisés pour faire l'objet d'une synthèse comparative et de conclusions succinctes.

Sur la base des rapports nationaux reçus, il est vite apparu que l'objectif initial de l'étude ne pouvait être atteint. Ce constat était essentiellement dû à l'absence, d'une part, de données comparables sur la participation des personnes handicapées au marché du travail et aux programmes de mesures actives du marché du travail et, d'autre part, d'une évaluation de grande qualité et solide de l'efficacité des politiques de l'emploi. À cela s'ajoutent les multiples définitions du handicap employées non seulement d'un pays à l'autre, mais aussi en relation avec différentes mesures prises dans un même pays. Bien que des informations relativement détaillées soient disponibles dans certains pays en ce qui concerne le financement de programmes particuliers et le nombre de bénéficiaires, nous n'avons eu connaissance d'aucune analyse détaillée de résultats à plus long terme, de données qualitatives, d'éléments d'inertie ou d'influence de facteurs externes sur les résultats. Par conséquent, rares sont les cas où l'impact spécifique de politiques particulières est manifeste et, même dans ces cas, l'attribution de la cause est souvent discutable. L'interaction des différentes politiques, l'évolution macroéconomique et son incidence sur la situation du marché du travail, ainsi que la variabilité des définitions sont autant de facteurs pouvant accroître la complexité d'un domaine déjà difficile. Qui plus est, les politiques évoluent et, bien qu'elles puissent souvent être identifiées relativement clairement, elles ne sont pas appliquées depuis assez longtemps pour avoir un impact visible. Les informations disponibles concernent souvent des politiques antérieures déjà désuètes.

Nous avons donc conclu qu'il était impossible, compte tenu des informations actuellement disponibles, de fournir des données comparatives sur l'efficacité de domaines politiques spécifiques des différents pays. En revanche, nous avons tenté d'identifier les principales tendances de la politique de l'emploi et d'illustrer les forces et les faiblesses des diverses approches appliquées par les pays. Ainsi, nous avons pu évaluer la manière dont les politiques et les pratiques évoluent dans ce domaine et commencer à identifier les tendances positives, les facteurs qui les influencent et les informations et indicateurs qui seront nécessaires pour une comparaison transnationale efficace.

Les données disponibles soulignent clairement que, pour pouvoir comparer les performances des politiques concernant les personnes handicapées, il est nécessaire de mettre en place un système d'indicateurs pouvant être utilisé au niveau transnational en tenant pleinement compte des particularités de chaque système national d'aide.

Évolution des politiques en faveur de l'emploi

Des mesures passives aux mesures actives

Dans la plupart des pays, la politique officielle associe plusieurs éléments:

- l'intégration dans le marché du travail;
- des mesures de lutte contre la discrimination;
- une réduction de la dépendance vis-à-vis des prestations.

Ces dernières années, on a de plus en plus encouragé le maintien, la réinsertion et l'intégration des personnes handicapées dans la main-d'œuvre "classique", sous l'influence à la fois de l'objectif d'égalité des chances et de pressions croissantes sur les régimes de prestations soumis à une demande de plus en plus forte. Au sein de l'UE, l'introduction des lignes directrices européennes pour l'emploi a accru l'intérêt porté au passage des mesures passives à des mesures actives du marché du travail. Toutefois, cette évolution s'observe également dans des pays tiers sous l'impulsion du programme de l'OCDE en matière d'emploi.

Cette tendance s'accompagne cependant de problèmes dus à l'image souvent négative que les groupes défavorisés ont des motifs de ces évolutions. En outre, des contradictions subsistent souvent dans différents secteurs de la scène politique et leurs effets sont négatifs (par exemple le piège de la dépendance vis-à-vis des prestations). Les responsabilités en matière de mise en œuvre restent souvent morcelées et mal coordonnées.

Plans d'action nationaux

Les plans d'action nationaux diffèrent dans leur manière de traiter les questions de handicap. L'élaboration de mesures spécifiques en matière de handicap en plus de celles existant déjà est restreinte, malgré quelques exceptions (par exemple Belgique, Pays-Bas, France ou Finlande). La plupart des plans d'action nationaux soutiennent qu'en raison de leurs caractéristiques et de leur propension à entrer dans les catégories couvertes par les lignes directrices 1, 2 et 3 (par exemple chômeurs de longue durée, etc.) et de la volonté d'intégrer les politiques de l'emploi, les politiques générales d'activation du marché du travail permettent également de répondre aux besoins des personnes handicapées. Il est possible d'identifier différents types d'approches globales (bien qu'elles ne soient pas rigides et que l'on retrouve des éléments de chaque régime politique dans presque tous les pays, même si l'un de ces éléments prédomine généralement), tels que:

- les droits, les organisations et programmes spécialisés - États-Unis, Australie
- les mesures actives du marché du travail "intégrant" les handicaps et fondées sur un accord entre partenaires sociaux (pays nordiques)
- les stratégies permettant le passage "de l'aide sociale au travail" qui reposent sur une législation anti-discrimination (UK)

Le choix du "régime" de l'approche philosophique est souvent fortement ancré soit dans les principes nationaux en matière de bien-être social soit dans la structure historique des services pour les personnes handicapées.

Situation du marché de l'emploi

Il va sans dire qu'en cas de chômage élevé de l'ensemble de la population, tous les groupes confrontés à l'exclusion sociale et économique auront plus de difficultés à trouver un emploi. Cela dit, il reste des différences entre certains pays en ce qui concerne les taux de personnes handicapées occupant un emploi, même lorsque les cycles économiques sont analogues. Alors que la croissance de l'emploi s'accompagne généralement d'un meilleur accès des personnes handicapées à l'emploi, il n'en va nullement ainsi dans tous les pays. Dans certains cas, d'autres facteurs entrent également en jeu, par exemple en Australie où les femmes handicapées ont davantage bénéficié de la croissance générale de l'emploi que les hommes handicapés, ce qui peut trahir un écart hommes-femmes de la structure du marché du travail. Les emplois correspondant au stéréotype de l'emploi "féminin" ont, dans l'ensemble, été créés plus rapidement que ceux traditionnellement occupés par des hommes et nombre d'entre eux (services, emplois de secrétariat et de bureau, télécommunications, industrie des TI) sont plus accessibles aux personnes handicapées que les emplois plus "physiques" traditionnellement exercés par des hommes.

Dans un certain nombre de pays tels que la Finlande et les Pays-Bas, la structure du marché du travail a été déformée au cours des années par des niveaux très élevés de départs en retraite anticipée (sous l'effet de politiques nationales ou d'accords collectifs). Par conséquent, un grand nombre de personnes susceptibles d'entrer dans la catégorie des personnes handicapées ont quitté le marché du travail et ne cherchent donc plus activement un emploi. Bien que cette tendance puisse alléger les statistiques du chômage, elle est de plus en plus mise en doute et les gouvernements, préoccupés par la sécurité des pensions publiques, tentent de la contrecarrer.

Instruments d'action

Mesures passive/actives

Comme indiqué ci-dessus, les années 90 ont été marquées par une évolution conceptuelle des mesures "passives" au profit des mesures "actives" du marché du travail, et ce non seulement en ce qui concerne les personnes handicapées, mais aussi tous les groupes victimes du chômage et du sous-emploi. Par essence, cela se traduit par une utilisation et une disponibilité réduites des prestations de chômage (ou d'invalidité) considérées isolément, et par la mise en avant d'une relation active avec les perspectives d'emploi. Ces actions portent notamment sur:

- la capacité d'insertion professionnelle: les compétences, aptitudes et attentes nécessaires à l'exercice d'un emploi;
- l'éducation et la formation: les mesures permettant d'accroître les compétences et les qualifications requises sur le marché du travail actuel et futur, y compris les mesures favorisant l'éducation et la formation initiales ou continues;
- l'expérience professionnelle: permettre aux personnes de faire l'expérience du monde du travail sous diverses formes (avec des retombées positives supplémentaires pouvant accroître l'expérience des employeurs en matière de capacités des personnes handicapées);
- l'aide en matière de recherche et de demande d'emploi (orientation professionnelle, aide pour présenter sa candidature, rédaction de CV, etc.);

- les emplois de transition de différents types, par exemple les marchés du travail intermédiaires permettant d'acquérir une expérience et des compétences professionnelles dans un environnement favorable, avec des perspectives de passage ultérieur à des emplois en milieu non protégé.

Approches adaptées

L'une des grandes lignes de force du passage de mesures passives à des mesures actives consiste à privilégier davantage des services personnalisés censés adopter une vue globale des besoins individuels. Dans ce scénario, les différents besoins des personnes en matière de formation, de compléments de ressources, de logement, d'aide à l'emploi, sont supposés être traités conjointement et souvent par un seul point de référence. Ces approches multifonctionnelles sont généralement les plus prisées dans les différents pays couverts par l'étude, tant par les organisations de personnes handicapées (du moins en théorie) que par les dirigeants. Elles englobent des mesures telles que le *"New Deal"* pour les personnes handicapées au Royaume-Uni, le soutien à l'insertion dans le marché du travail (*"Arbeitsassistentz"*) en Autriche, la tentative de financement de l'assistance à l'emploi des personnes handicapées (*"Disability Employment Assistance Case based funding trial"*) en Australie, l'initiative du nouveau départ en France et les services spécialisés d'intégration (*"Integrationsfachdienste"*) en Allemagne. Toutes ces initiatives visent à fournir à la personne handicapée un plan individuel d'assistance qui peut inclure des services de réadaptation physique et psychologique, le développement des capacités à trouver un emploi, la formation, l'expérience professionnelle ou l'aide à l'emploi. On ne saurait critiquer la philosophie qui sous-tend cette individualisation des prestations de services, car rares sont ceux qui s'opposent à des approches traitant des problèmes liés les uns aux autres et réduisant le nombre de contacts et de démarches nécessaires.

Toutefois, dans la pratique, il va sans dire que cette approche n'est pas facile à mettre en œuvre. Au nombre des facteurs influant sur l'efficacité des approches globales recensés par les personnes consultées figurent:

- le financement: ces politiques ont souvent été adoptées dans l'espoir de réaliser des économies, car l'augmentation du nombre de personnes handicapées exerçant un emploi signifie autant de personnes qui ne dépendent plus du budget des prestations sociales. Toutefois, les frais de mise en œuvre de ces systèmes ne seront pas restreints. Pour être efficaces, les services aux personnes doivent être fournis aux clients par un personnel bien formé, disposant d'un bon soutien et du temps et des contacts nécessaires pour traiter les problèmes émergents. L'établissement d'objectifs en termes de taux de placement réussis peut également avoir un effet négatif sur l'attention prêtée aux cas plus "difficiles" pour lesquels la réinsertion dans le marché du travail peut constituer un objectif à plus long terme;
- le champ d'action: ces approches semblent plus efficaces lorsqu'il existe un champ d'action digne de ce nom permettant de traiter des problèmes multiples;
- la disposition des personnes à reconnaître que l'emploi est une option rentable et intéressante pour eux, quelle que soit l'aide dont ils bénéficient. Nombre d'organisations de personnes handicapées révèlent que les intéressés ne croient pas pouvoir tirer avantage de l'exercice d'un emploi, avis que partagent également les soignants et les familles;

- les interactions néfastes avec les mesures de compensation aboutissant à des problèmes tels que le piège de la dépendance vis-à-vis des prestations. Pour l'heure, les efforts consentis pour lutter contre ces problèmes n'ont pas encore réellement porté leurs fruits;
- la situation du marché du travail: faute d'emplois, aucune aide ni incitation ne peut créer des emplois qui n'existent pas.

Législation anti-discrimination, égalité des chances

Un thème récurrent dans nombre d'approches nationales en matière de handicap concerne les mesures législatives de lutte contre la discrimination qui obligent les employeurs à répondre aux besoins des travailleurs handicapés. Deux grandes approches se distinguent:

- l'approche des droits civils adoptée par les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Irlande et certains pays scandinaves. Elle vise à fournir un cadre législatif garantissant l'accès à l'emploi en milieu non protégé, le maintien de l'emploi et la réparation en cas de discrimination attestée;
- les approches fondées sur des "quotas" qui semblent obliger les employeurs à prouver qu'un pourcentage de leurs employés sont handicapés, approches essentiellement adoptées par l'Allemagne, la France, l'Autriche et, dans une certaine mesure, la Grèce et l'Italie.

Dans la pratique, la plupart des pays se sont dotés d'un train de mesures dont l'efficacité est variable. Nous ne disposons d'aucun exemple de système de quotas ayant permis d'atteindre l'objectif théorique (généralement un pourcentage de personnel handicapé dans une entreprise donnée - le plus souvent une moyenne ou grande entreprise). Toutefois, les partisans des systèmes de quotas soulignent que les ressources dégagées par les prélèvements ou les amendes permettent de financer d'autres mesures en faveur de l'emploi. La législation anti-discrimination dans le domaine de l'emploi génère également ses propres problèmes. Dans nombre de pays, il semble que ce type de législation vise davantage à transmettre des messages aux personnes handicapées et aux employeurs qu'à apporter des solutions efficaces pour les intéressés. Aux États-Unis, par exemple, la législation semble bien plus apte à assurer le maintien de l'emploi (notamment lorsque la personne est atteinte d'un handicap au moment où elle exerce un emploi) qu'à garantir d'abord un accès. En théorie, la législation anti-discrimination doit viser avant tout à prévenir toute discrimination et non aboutir à des poursuites devant les juridictions pour protéger les droits individuels. L'action en justice est non seulement onéreuse, longue et incertaine quant à son issue, elle envenime aussi les relations et, même après son terme, elle peut rendre insoutenable la poursuite d'un emploi.

Mesures d'incitation

Les mesures identifiées dans cette étude visant à améliorer l'image des personnes handicapées au sein de la main-d'œuvre incluent:

- la sensibilisation et les campagnes de lutte contre l'image négative des personnes handicapées (dans plusieurs pays, mais surtout en Grèce et au Japon);
- les récompenses et les cérémonies destinées à souligner les actions positives (Australie);
- les codes de bonnes pratiques pour l'emploi des personnes handicapées (Belgique);
- les chapitres sociaux consacrés à ce thème dans les accords collectifs (Danemark);
- les projets de démonstration (Danemark, initiative communautaire Horizon);

- une stratégie de création d'emplois en lieu et place des quotas (France).

L'efficacité de ces activités est très difficile à évaluer. Il est presque impossible de déterminer si les comportements ont évolué, notamment dans un tel domaine où, par exemple, les enquêtes sur les comportements révèlent un vif intérêt et un grand soutien pour les mesures positives, bien que la pratique soit tout autre.

Mesures de maintien

L'une des principales caractéristiques relevées en matière de politiques pour les personnes handicapées est l'intérêt croissant porté - du moins en théorie - au maintien des personnes dans leur emploi. Les dirigeants reconnaissent de plus en plus que la prévention et l'intervention rapide sont plus efficaces (et moins onéreuses) que la réparation. Les politiques menées en Finlande et dans d'autres pays nordiques soulignent l'importance de fortes mesures de santé et de sécurité au travail tout au long de la vie professionnelle afin de réduire les taux de maladies et de handicaps professionnels.

Outre la prévention, on insiste de plus en plus sur l'intervention rapide soit pour veiller à ce que la personne atteinte d'une maladie ou d'un handicap puisse conserver son emploi au moyen d'adaptations physiques ou organisationnelles soit pour lui proposer une reconversion et une réaffectation ou une aide rapide à la recherche d'un emploi. Ces mesures reposent sur le constat selon lequel la réinsertion dans le marché du travail est d'autant plus difficile que la période de chômage est longue.

S'agissant des personnes exerçant déjà un emploi, la plupart des pays ont pris des mesures législatives claires pour éviter le licenciement d'une personne handicapée suite à un accident professionnel (bien que des échappatoires potentielles subsistent toujours). Un autre aspect de cette situation a trait aux mesures destinées à apporter une aide pratique pour permettre aux travailleurs de conserver leur emploi. Ces mesures peuvent couvrir divers aspects, mais on peut les distinguer comme suit: celles qui permettent à une personne de conserver son emploi actuel; celles qui favorisent une réaffectation au sein de la même entreprise; et celles qui assurent le passage à un autre emploi dans une autre entreprise. Ces mesures incluent l'aide et l'adaptation, l'orientation et le conseil, la reconversion, l'assistance pratique (transports par exemple) et la médiation entre les personnes et les employeurs.

Malgré l'intérêt croissant porté à cet aspect politique dans certains pays et son importance eu égard au vieillissement de la main-d'œuvre, la présente étude a recensé relativement peu d'exemples d'initiatives notables dans ce domaine.

Subventions salariales

Les subventions salariales sont essentiellement utilisées de deux manières pour contribuer à l'intégration des personnes handicapées dans le marché du travail. L'une consiste à favoriser l'embauche d'une personne handicapée pour un premier emploi en proposant une subvention qui couvrira les frais sociaux, voire dans certains cas une partie des charges salariales. L'autre est destinée à couvrir ce que l'on considère comme l'écart de productivité entre un travailleur handicapé et ses collègues non handicapés. Dans la plupart des cas, on détermine cet écart en évaluant la capacité individuelle d'un travailleur potentiel à effectuer un travail donné (généralement sous forme de pourcentage). L'employeur bénéficie donc d'une subvention couvrant la différence entre la production de l'employé et celle qui serait assurée par un travailleur non handicapé.

Bien que ces mesures semblent attrayantes en théorie, dans la pratique elles sont rarement exploitées. Elles rencontrent davantage de succès lorsque les subventions sont flexibles, garantissent un taux d'assistance élevé et sont de longue durée. Les informations concernant les effets d'inertie ainsi que la durabilité et la qualité des emplois créés sont peu nombreuses.

Réinsertion et retour à l'emploi

La réinsertion reste un élément important de la politique en matière de handicap et d'emploi dans la plupart des pays. La tendance est au panachage de deux grands thèmes. Le premier est une réinsertion expressément axée sur le handicap des personnes, portant par exemple sur leurs capacités physiques et leur mobilité et sur leur relation avec les possibilités d'emploi. Cette forme est la plus "classique" et, dans plusieurs pays, elle est assurée par les services de santé et de protection sociale et non par les services de l'emploi. Le second thème a une orientation plus professionnelle et peut inclure une évaluation des formes d'emploi possibles et/ou de la formation professionnelle, des qualifications de base et des compétences clés. Ces derniers éléments ne sont pas nécessairement liés aux conséquences du handicap en tant que tel, mais à un éventail plus large de problèmes d'insertion professionnelle rencontrés par la personne. Bien que certains de ces problèmes puissent découler d'une expérience personnelle du handicap et de son interaction avec l'éducation et l'emploi, d'autres peuvent être davantage liés à la situation socio-économique ou aux conséquences du chômage de longue durée. Dans certains pays, cette composante professionnelle est relativement nouvelle et donne aux personnes handicapées la possibilité d'être traitées sur un pied d'égalité avec les clients non handicapés et non comme des "cas spéciaux".

Dans ce cas de figure, certains partisans et détracteurs tentent de traiter le handicap sous l'angle de l'intégration et non d'une manière "spéciale". En théorie, cette politique vise l'intégration, principe que soutiennent les organisations de personnes handicapées qui préféreraient presque qu'un terme soit mis aux dispositions spéciales compte tenu des risques de stigmatisation et du manque de dispositions intégrées reposant sur les droits. Toutefois, dans la pratique, il apparaît difficile d'accorder tout le soutien nécessaire aux personnes handicapées en plus de l'assistance requise par d'autres groupes visés par cette politique (qui peuvent avoir leurs propres besoins). Le service "unique" combinant le conseil personnel et le soutien d'un interlocuteur clé est jugé efficace dès lors que le conseiller personnel est expérimenté, bien assisté et dispose du temps nécessaire pour traiter personnellement des problèmes individuels et/ou lorsque un éventail complet de contacts et de soutien spécialisé permet de fournir un ensemble de mesures adaptées.

En ce qui concerne les possibilités de formation, la situation varie d'un pays à l'autre en termes de recours à des formations individuelles par opposition à la formation assurée dans le cadre d'un emploi (qui peut elle-même dépendre d'un employeur "traditionnel" ou de diverses autres formes intermédiaires). Un aspect important de l'efficacité identifié au cours de l'étude porte sur les dispositions de transition et de progression. Dans l'ensemble, une formation assurée dans un cadre professionnel est mieux perçue qu'une formation séparée, car elle est plus apte à traiter des questions d'emploi plus vastes, donne une expérience dans un environnement professionnel et peut contribuer à la formation des employeurs. Toutefois, il paraît clair que les programmes les plus efficaces sont ceux qui garantissent une bonne organisation de la formation professionnelle et s'inscrivent dans le cadre d'un processus aboutissant à une forme d'emploi permanent (que ce soit dans ce cadre professionnel ou ailleurs).

Un autre aspect concernant la réinsertion est l'orientation et le conseil. Il s'agit le plus souvent d'un service complémentaire qui vient s'ajouter à la formation professionnelle ou à la réadaptation physique et qui s'est généralisé au cours des dernières années. C'est un élément central de la plupart des mesures actives du marché du travail prises dans leur ensemble et pas seulement des mesures destinées aux personnes handicapées. La présente étude a révélé que ce service était assuré de diverses manières. La plus efficace est celle qui s'inscrit dans le cadre d'une approche intégrée et les politiques les plus récentes en la matière tentent d'assurer un service combiné. À l'instar de la formation professionnelle, cet objectif peut être atteint au travers de contacts avec des conseillers individuels ou par un aiguillage vers diverses organisations spécialisées. Naturellement, les organisations de personnes handicapées estiment que les politiques en matière de réinsertion et de recherche d'emploi sont plus efficaces lorsqu'elles font appel à des organisations spécialisées pour assurer des services pouvant être fournis de diverses manières. Il va sans dire que la qualité de l'orientation et des conseils disponibles sont des aspects clés de l'efficacité et il est très difficile d'évaluer des initiatives différentes étant donné la grande diversité qui semble caractériser la prestation. La présente étude permet cependant d'identifier certains facteurs considérés comme les plus importants pour déterminer si ces programmes auront un impact positif pour les personnes handicapées. Ces facteurs incluent:

- la "connectivité": les services aux clients doivent être bien conçus et coordonnés tout en étant en mesure de traiter l'ensemble des problèmes rencontrés par l'intéressé (capacités physiques, lieu et logement, revenus, attentes, relations et responsabilités connexes, compétences et éducation, mobilité, etc.);
- les ressources: ces services doivent disposer des ressources nécessaires pour donner aux agents le temps et les moyens de répondre aux besoins des clients;
- l'appartenance à un processus: les meilleurs programmes sont ceux qui disposent de bons contacts tant au sein du programme qu'avec divers autres destinataires éventuels;
- les compétences: pour être menés à bien, les programmes d'intégration visant également les groupes handicapés doivent pouvoir faire appel à des compétences spécifiques si nécessaire;
- la cohérence politique: les mesures de réinsertion ne peuvent porter leurs fruits que dans un cadre politique général favorable. À titre d'exemple, les systèmes de prestations et la législation en matière d'emploi de personnes handicapées doivent être coordonnés;
- le réalisme: pour certains, l'emploi ne peut devenir une réalité, pour d'autres, les résultats en matière d'emploi se feront attendre. Les politiques visant des résultats rapides (notamment lorsqu'elles sont associées à des objectifs fixés aux agents) peuvent aller à l'encontre de certaines exigences individuelles.

Emploi protégé

Dans un certain nombre de pays tels que la Belgique, l'emploi protégé représente encore une part importante des mesures "actives" pour les personnes handicapées tant en termes de financement que de nombre de bénéficiaires. Toutefois, ces dernières années, une place de plus en plus large est accordée à l'intégration des personnes handicapées dans l'emploi en milieu non protégé. Dans un certain nombre de pays tels que les Pays-Bas, cette évolution est allée de pair avec des modifications législatives définissant les groupes pouvant avoir accès à l'emploi protégé. D'une manière générale, cet accès a été restreint aux personnes les plus

gravement handicapées. La tendance est donc à l'adoption de dispositions pour les personnes atteintes des handicaps les plus graves.

Toutefois, des tensions naissent alors que le double objectif de l'emploi protégé est progressivement dénaturé. Dans la plupart des pays, l'emploi en ateliers protégés était initialement destiné à atteindre deux objectifs, à savoir garantir un emploi rémunéré aux personnes handicapées dans un environnement leur permettant de prendre confiance et d'accroître leurs compétences pour éventuellement - et c'est là le second objectif - intégrer le marché du travail en milieu non protégé. Dans tous les pays, soit les données en matière de passage de l'emploi protégé à l'emploi en milieu non protégé sont indisponibles soit les taux de transfert sont négligeables. De ce fait, l'emploi protégé est de plus en plus perçu comme une mesure "sociale" plutôt qu'une disposition axée sur le marché du travail. Cela dit, on relève dans le même temps une évolution croissante vers la promotion d'une plus grande rentabilité et d'une orientation de marché des ateliers protégés.

Adaptation du travail et du lieu de travail

Ce domaine d'action couvre un certain nombre de possibilités:

- l'accès à l'aide pratique et aux adaptations;
- les modifications apportées au lieu de travail, essentiellement pour le rendre accessible;
- les modifications de l'organisation et de la structure de l'emploi.

Les politiques de la plupart des pays visent à rendre les aides pratiques et les adaptations accessibles aux personnes handicapées, ce qui peut leur permettre de trouver ou de conserver un emploi. Dans la plupart des cas, cela implique soit un accès aux équipements proprement dits soit des subventions pour l'achat ou la location de matériel. Bien que cette forme d'aide soit généralement disponible, dans la pratique elle est souvent peu sollicitée. Le seul pays qui semble avoir adopté une approche plus probante sont les Pays-Bas où la disponibilité de subventions relativement généreuses et souples destinées à couvrir un large éventail de mesures d'aide mises en œuvre par les employeurs eux-mêmes est perçue comme attrayante et concluante.

L'adaptation du lieu de travail pose un problème analogue. La plupart des pays fournissent des ressources pour permettre d'adapter les lieux de travail aux travailleurs handicapés, notamment en matière d'accessibilité et d'infrastructures appropriées. Comme pour les subventions en matière d'équipements, ces systèmes apportent dans l'ensemble de modestes contributions à l'emploi des personnes handicapées, mais leur rôle ne peut être qualifié d'important. Ce constat va quelque peu à l'encontre de l'image de ces programmes, souvent mis en avant lorsqu'il s'agit de faire de la publicité pour l'aide politique en faveur de l'emploi des personnes handicapées.

Le dernier domaine politique en matière d'adaptation est la modification de l'organisation du travail (comme le temps de travail flexible, le travail à domicile et le partage de postes). Bien que ces approches pourraient présenter une grande utilité pour les personnes handicapées, elles semblent être rarement employées spécifiquement pour cette catégorie de travailleurs.

Dans ce domaine, notre conclusion générale est que, malgré l'intérêt relativement important qui lui est prêté dans nombre de pays, l'action n'est dans l'ensemble pas très efficace (du moins sous l'angle d'une application généralisée, même si l'on peut à n'en pas douter trouver

des exemples concluants). Les systèmes les plus prisés sont souples, faciles à gérer et laissent aux employeurs et aux personnes handicapées le soin de décider de leurs besoins.

Stratégies d'entreprise

Ces dernières années, l'accent a été mis sur l'esprit d'entreprise et sur la création de petites entreprises afin de soutenir et d'accroître la compétitivité et la création d'emplois. Conformément aux priorités des lignes directrices pour l'emploi, les États membres privilégient les politiques en faveur de la création d'entreprises au travers d'avantages fiscaux, d'un soutien financier, d'une réduction des démarches administratives, de subventions pour les nouvelles entreprises souhaitant recruter du personnel supplémentaire et de conseils et d'orientations pour les chefs d'entreprise.

Au cours de notre examen des politiques, nous n'avons recensé que peu de stratégies d'entreprise directement axées sur les personnes handicapées, ce qui explique pourquoi nos experts ont rarement fait état de mesures dans ce domaine. Les chefs d'entreprise handicapés désirant bénéficier d'une aide sont donc généralement conseillés et assistés de la même manière que tout autre nouveau chef d'entreprise. Certains pays tels que la Finlande assurent un suivi du nombre de personnes handicapées ayant bénéficié d'une telle assistance, mais il n'en va pas de même dans tous les pays.

Un domaine dans lequel la création d'entreprises pourrait être attestée concerne la création de formes sociales ou d'autres formes d'action en matière d'économie sociale. Nombreux sont les exemples de politiques destinées à encourager la création d'entreprises sociales en tant que marché intermédiaire du travail (souvent avec le soutien du Fonds social européen). Toutefois, rares sont celles qui ont été créées par des personnes handicapées.

Autres questions

Comme indiqué plus haut, l'étude n'a pas permis d'identifier des recherches solides sur l'effet d'inertie des différentes mesures pour l'emploi. En effet, l'évaluation générale de l'efficacité des politiques a été sérieusement entravée par l'absence de données et d'évaluations quantitatives et qualitatives des résultats. Il est donc indispensable d'établir des indicateurs clés comparables d'un État membre à l'autre. Ces indicateurs devraient être capables de mesurer les résultats à la fois quantitatifs et qualitatifs. Le tableau ci-après esquisse des indicateurs clés pour chaque catégorie de mesure.

Type de mesure et indicateurs éventuels

Mesures passives /compensatoires	Mesures anti-discrimination	Mesures de prévention/ maintien	Subventions	Réinsertion - formation initiale et perfectionnement	Emploi protégé	Adaptation du lieu de travail	Stratégies d'entreprise
<p>Équilibre des dépenses consacrées aux mesures actives et aux mesures de maintien des salaires. Impact de l'équilibre des dépenses sur les taux de participation des personnes handicapées (par âge, sexe, degré de handicap, niveau de qualification, type de contrat de travail)</p> <p>Évolution des niveaux d'utilisation des prestations. Variations de l'utilisation de diverses prestations (par exemple, stocks et flux entrant et sortant des prestations, y compris des prestations d'invalidité et de chômage)</p>	<p>Évolution du comportement des acteurs (notamment les employeurs)</p> <p>Sensibilisation du grand public aux campagnes.</p> <p>Nombre d'employeurs souhaitant participer à des projets de démonstration/ récompenses nationales pour les bonnes pratiques.</p> <p>Niveau de diffusion des bonnes pratiques.</p> <p>Statistiques sur l'utilisation</p>	<p>Nombre d'emplois maintenus (selon le degré de handicap, l'âge, le sexe, le niveau de qualification, la nature des mesures de maintien – c'est-à-dire la reconversion, l'adaptation, le recyclage).</p> <p>Coût des mesures de maintien par emploi maintenu – à comparer avec le coût du chômage.</p> <p>Dépenses en matière de santé et de sécurité – nombre de jours d'absence pour maladie par année et par entreprise.</p>	<p>Niveau et durée de la subvention. Nombre d'emplois créés. Coût de la subvention par emploi fourni/créé. Nature des emplois créés (par gravité de handicap, âge, sexe, niveau de qualification des bénéficiaires; selon la qualité du travail/la nature du contrat de travail, la formation reçue).</p> <p>Données sur l'inertie.</p> <p>Durabilité de</p>	<p>Nombre de bénéficiaires par mesure (selon le degré de handicap, le sexe, l'âge, le niveau de qualification des bénéficiaires). Degré d'achèvement de la mesure (abandon précoce). Nature de la mesure. Coût par bénéficiaire selon la nature de la mesure et le bénéficiaire. Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> - sur l'emploi protégé - sur l'emploi 	<p>Nombre de placement en emploi protégé selon la nature des placements (par degré de handicap, sexe âge et niveau de qualification des bénéficiaires).</p> <p>Soutien financier requis pour chaque placement en emploi protégé.</p> <p>Niveau de transfert de l'emploi protégé à l'emploi non protégé.</p>	<p>Nombre d'adaptations réalisées. Nombre d'emplois fournis. Dépenses totales pour les adaptations. Niveau moyen de soutien par adaptation pour assurer un emploi. Nature des emplois assurés (selon la gravité du handicap, le sexe, l'âge et le niveau de</p>	<p>Nombre d'entreprises créées par des personnes handicapées. Chances de survie de ces entreprises après 6 mois/ 1 an/ 3 ans. Nombre d'entreprises créées par des personnes handicapées qui recrutent du personnel. Niveau de subvention dont bénéficient les</p>

	d'instruments juridiques, proportions arrêtées en faveur des personnes handicapées, niveau de compensation accordé.		l'emploi après subvention. Résultats en termes de capacité d'insertion professionnelle	<p>en milieu non protégé</p> <ul style="list-style-type: none"> - sur le perfectionnement - sur d'autres mesures - durabilité de l'emploi après 6 mois/1 an <p>Comparaison avec le coût du chômage.</p> <p>Résultats en termes de capacité d'insertion professionnelle.</p>	<p>Qualité des emplois protégés (par exemple, nature des contrats, niveau de protection de l'emploi, niveau de rémunération).</p>	<p>qualification des bénéficiaires)</p> <p>Qualité des emplois assurés.</p> <p>Durabilité des emplois assurés.</p>	<p>entreprises créées par des personnes handicapées (calcul des coûts pour chaque entreprise créée).</p>
--	---	--	---	--	---	--	--

Commission européenne

Direction générale de l'Emploi et des Affaires Sociales

Unit EMPL/E/4

Rue de la Loi 200

B-1049 Bruxelles

Tel : +32/2.295.50.39

Fax : +32/2.295.10.12