

L'EMPLOI ET LES PERSONNES

HANDICAPÉES

*Rapport de la réunion spéciale du
groupe de haut niveau sur le handicap*

Bruxelles, 15 octobre 1997

TABLE des MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Les problèmes des personnes handicapées dans le contexte de la nouvelle stratégie pour l'emploi Hywel C. JONES, Commission européenne, Directeur général adjoint de la DG V - Emploi, relations industrielles et affaires sociales	5
3.	La situation de l'emploi des personnes handicapées Présentation de la section consacrée aux personnes handicapées dans le rapport "L'emploi en Europe 1997"	
	<i>Première partie</i>	9
	Andrew CHAPMAN, Commission européenne, DG V-A1, Promotion de l'emploi dans les autres politiques communautaires	
	<i>Deuxième partie</i>	16
	Donald TAIT, Commission européenne, DG V-A2, Emploi et marché du travail	
4.	La transition de l'école à la vie active et à l'emploi des jeunes handicapés en Suède Henrik LINDER, Ministère des Affaires sociales, Suède	19
5.	Un système combinant quota et contribution Pierre GRAPIN, Directeur général adjoint de l'Association pour la gestion du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées, France	25
6.	Une législation anti-discriminatoire Deirdre FORHAM, Ministère de l'Éducation et de l'Emploi, Royaume-Uni	35
7.	La protection de l'emploi et la réinsertion professionnelle des personnes handicapées Martien MENKEN, Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, Pays-Bas	43
8.	Plan d'urgence pour promouvoir l'emploi des personnes handicapées Nicolas GARCIA DIAZ, IMSERSO, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Espagne	48
9.	Le rôle des petites et moyennes entreprises Jaume COSTA, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail	52
10.	Liste des participants	58

1. INTRODUCTION

Le séminaire sur les politiques en matière d'emploi pour les personnes handicapées, qui s'est tenu le 15 octobre 1997, a rassemblé quelque 30 experts gouvernementaux du groupe de haut niveau des représentants des États membres sur le handicap. La mission de ce groupe à haut niveau consiste à surveiller les politiques et priorités récentes des gouvernements concernant les personnes handicapées, à rassembler des informations et des expériences et à conseiller la Commission sur les méthodes à adopter pour les futurs rapports relatifs à la situation des personnes handicapées dans l'Union européenne.

Au vu de la nouvelle stratégie européenne intégrée en matière d'emploi énoncée par le traité d'Amsterdam, le groupe à haut niveau a décidé d'organiser un séminaire particulier afin d'étudier la question la plus brûlante: comment utiliser la politique des autorités publiques pour promouvoir l'emploi, lorsque c'est possible, et encourager l'intégration dans la société et l'indépendance économique des Européens handicapés en âge de travailler?

L'objet du séminaire était de mettre en lumière les développements politiques récents dans une série de domaines qui affectent les perspectives d'emploi des personnes dont le handicap doit être pris en compte dans la vie professionnelle.

Les principaux sujets abordés ont été les suivants:

- la stratégie européenne globale en matière d'emploi et l'occasion qu'elle offre de traduire les progrès du traité d'Amsterdam en actions concrètes en faveur de la lutte contre le chômage des personnes handicapées et la manière dont les propositions de la Commission concernant les orientations pour l'emploi en 1998 pourraient servir à effectivement relever le défi du handicap et du sous-emploi;
- l'analyse réalisée par la Commission de la taille et de la composition de la population en âge de travailler qui est victime de diverses incapacités de travail (diversement définies) et des implications des tendances plus larges de l'économie et du marché du travail sur les opportunités et les barrières à l'emploi que rencontrent les personnes handicapées;
- certaines leçons intéressantes tirées des stratégies récentes mises en place dans certains États membres, comme la transition entre l'école et la vie active en Suède, le système français des quotas et des contributions avec redistribution des fonds financés par les cotisations volontaires des employeurs pour répondre autrement à leur obligation de recrutement, les motivations qui sous-tendent l'adoption de la loi britannique de 1996 sur la discrimination à l'encontre des personnes handicapées et l'introduction d'une réforme visant à empêcher les absences pour maladie ou invalidité aux Pays-Bas, sans oublier le nouveau plan d'action global proposé en Espagne;
- une nouvelle analyse de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie, qui souligne le rôle des PME dans l'emploi des personnes handicapées et la nécessité de sensibiliser davantage et de mieux faire comprendre le handicap aux employeurs.

Les documents et les discussions ont donné un éventail varié et riche d'angles de vue pour aborder les problèmes liés au handicap et à l'emploi. Le séminaire a montré comment les différentes politiques s'imbriquent pour affecter la vie des Européens souffrant d'un

handicap. La politique de l'emploi pour les personnes handicapées au sens large va bien au-delà des questions liées au marché du travail et couvre également l'éducation et la formation, la protection sociale, les technologies, les transports, les droits civils, l'adaptation du poste de travail et la prise de conscience du public. En outre, l'évolution constante du monde des personnes handicapées met en lumière le lien étroit existant entre les nouveaux risques d'incapacité de travail et les conditions socio-économiques.

Le séminaire organisé à Bruxelles s'est avéré extrêmement productif du point de vue de la collaboration qui s'est instaurée entre la Commission et les États membres et entre les États membres eux-mêmes, tout en mettant en évidence les avantages mutuels découlant d'une meilleure compréhension et coopération dans le domaine de la politique en faveur des personnes handicapées.

2. LES PROBLÈMES DES PERSONNES HANDICAPÉES DANS LE CONTEXTE DE LA NOUVELLE STRATÉGIE POUR L'EMPLOI

M. Hywel C. JONES, Directeur général adjoint de la DG V – Emploi, relations industrielles et affaires sociales

Je rentre tout juste d'une réunion des ministres européens de l'OCDE à Paris sur la politique de l'emploi, durant laquelle le commissaire Flynn a rencontré le Secrétaire d'État américain au Travail, Mme Alexis Herman. Ils ont abordé la question de la coopération en matière de politiques en faveur des personnes handicapées et sont convenus d'étudier activement la possibilité d'organiser une première manifestation conjointe en juin de l'an prochain. Nous vous tiendrons au courant de l'évolution de ce projet, cela va de soi. Les personnes handicapées seront donc ajoutées à la liste des domaines de coopération entre l'UE et les États-Unis lors du prochain sommet UE/États-Unis, qui aura lieu en décembre prochain. Ce sommet réunira le président Clinton, le président Santer et le Premier ministre Junker. Je ferai en sorte de présenter un rapport sur les progrès de la coopération transatlantique au groupe Affaires sociales du Conseil prochainement.

Pour en venir à la question de l'emploi, le contexte général a considérablement évolué depuis la dernière réunion du groupe de haut niveau. Nous devons désormais compter avec les décisions prises par le Conseil européen d'Amsterdam, bien que le nouveau projet de traité doive encore être ratifié. Comme vous le savez certainement, les chefs d'État et de gouvernement des États membres se sont engagés à mettre en œuvre le nouveau titre consacré à l'emploi avant même sa ratification. Il importe de bien comprendre qu'il s'agit d'un signal politique clair, lancé au plus haut niveau, de la profonde préoccupation commune pour la situation du chômage et de la nécessité de placer l'emploi en première place sur l'agenda politique. Nous nous attelons actuellement à la préparation du Sommet sur l'emploi qui se tiendra le 21 novembre à Luxembourg.

Le 1^{er} octobre, la Commission a adopté trois documents qui vous ont été communiqués. Permettez-moi de vous les présenter brièvement.

Le premier document est le **rapport intitulé « L'emploi en Europe - 1997 »**, qui dresse l'état le plus récent de la situation, données factuelles et chiffrées sur le chômage à l'appui. Ce document est une analyse de fond indispensable à toute discussion stratégique.

Le deuxième document est le **Rapport conjoint sur l'emploi**. Il a été adopté conjointement par la Commission et le Conseil. Le texte a été approuvé au Conseil des ministres de l'Emploi et des Affaires sociales et des ministres de l'Économie et des Finances (ECOFIN).

Il s'inscrit dans le cadre de la nouvelle procédure consolidée dans le nouveau traité d'Amsterdam. Le rapport conjoint contient une série d'exemples de bonne pratique qui ont été présentés par les Premiers ministres de chaque État membre au président Santer afin d'apporter une contribution plus structurée au Sommet sur l'emploi, de sorte que les différents États membres puissent tirer les leçons des expériences les plus prometteuses des autres. Ce document intéressera certainement les membres du groupe de haut niveau.

Le troisième document est le plus important. Il s'agit des **Orientations pour la politique de l'emploi en 1998** de la Commission. Ces orientations serviront de base aux décisions politiques que prendront les chefs d'État et de gouvernement en novembre. Le sommet de décembre confirmera ensuite les conclusions du sommet spécial sur l'emploi. A la lumière de ces conclusions, la Commission présentera ces orientations en vue de leur adoption formelle par le Conseil au début de 1998. En vertu du nouveau traité, les orientations seront évaluées au niveau de leur mise en œuvre dans chaque État membre. La Commission peut émettre des recommandations aux États membres dans lesquels des points faibles sont découverts.

Je me permets d'attirer tout particulièrement votre attention sur les orientations. Elles seront examinées aujourd'hui par le Comité de l'emploi et du marché du travail, ici à Bruxelles. Comme vous le savez peut-être, l'existence de ce comité, qui résulte d'une décision prise sous la présidence irlandaise, a été confirmée par une base juridique plus solide dans le cadre des dispositions du nouveau traité d'Amsterdam.

Les orientations énoncent quatre domaines prioritaires, que je vais vous esquisser ici. Ces quatre priorités sont axées sur quatre lacunes, qui doivent toutes être comblées. En fait, il faut un effort et une réforme structurelle globaux pour accompagner ce qui, nous l'espérons, sera une bonne croissance macro-économique continue dans l'Union européenne, de manière à réunir les meilleures conditions pour la création de nouveaux emplois stables dans les années qui viennent.

1. La première priorité est ce que nous appelons la **pénurie d'emplois**. C'est une simple question mathématique. Nous ne créons pas suffisamment d'emplois en Europe, ce qui rend l'accès au marché du travail très difficile pour les travailleurs. Nous dénombrons toujours 18,5 millions de chômeurs dans l'Union. Ainsi que l'ont montré les réunions d'hier, nous enregistrons un taux moyen d'emploi d'à peine plus de 60 % dans l'ensemble de l'Union européenne, alors que nos principaux concurrents à l'échelle mondiale ont un taux moyen d'environ 70 %. En d'autres termes, le taux d'emploi, indépendamment du taux de chômage, ne nous met pas dans une position très brillante. La première priorité énoncée dans les orientations consiste donc à encourager un nouvel **esprit d'entreprise** au sein de l'UE. Une nouvelle culture d'entreprise plus dynamique en Europe stimulera la création d'emplois plus stables dans tous les secteurs de l'économie, y compris dans le troisième secteur, celui de l'économie sociale. La réunion de l'OCDE a consacré une attention particulière au potentiel de création d'emplois par rapport aux besoins sociaux non satisfaits.
2. La deuxième priorité est le **déficit des compétences**. L'Europe a un marché du travail à deux vitesses qui empêche les chômeurs de retrouver un emploi, même lorsque des postes sont disponibles. La deuxième priorité fondamentale mise en avant par les Japonais, les Américains et la plupart des autres membres de l'OCDE hier, est la question de **l'employabilité**. Elle est au cœur des orientations. Elle implique la résolution de gros problèmes: la modernisation des systèmes d'enseignement et de formation afin de donner un sens réel au concept d'apprentissage tout au long de la vie. De passer de la rhétorique de l'apprentissage tout au long de la vie à des mesures réelles permettant aux gens d'entrer et de sortir du système éducatif de manière plus flexible. Étant donné le grand nombre de changements de cap, que connaissent la plupart des gens au cours de leur vie, la nécessité de renforcer les liens entre l'éducation, la formation et le lieu de travail est aujourd'hui largement reconnue. Bon nombre de jeunes quittent encore l'école sans qualifications adéquates. On observe la

persistance d'un nombre élevé de chômeurs de longue durée au sein de l'Union. Ces questions sont vitales pour la situation des personnes handicapées et je suis sûr que vous aurez à cœur d'approfondir cette question.

3. Le troisième problème est le **manque de partenariat**. Le manque de partenariat pour résoudre les problèmes de la reconversion industrielle rend extrêmement malaisée la gestion des licenciements. Les modifications découlant des réductions d'échelle et de l'externalisation des approvisionnements ne cessent de se multiplier. Ceci nous a conduits à centrer le troisième pilier sur la question de **l'adaptabilité** des entreprises et des individus. Cela signifie, notamment, que les partenaires sociaux, les employeurs et les syndicats, ont une responsabilité immense dans l'établissement d'un partenariat plus productif avec les autorités publiques. Cela soulève une série de questions et, notamment, celle des nouveaux modes d'organisation du travail et la nécessité de régler de manière anticipative les problèmes dus aux changements technologiques rapides et aux nouvelles conditions du marché.
4. Le quatrième défi est celui de **la disparité entre les hommes et les femmes**. Le taux d'emploi des femmes est toujours inférieur à celui des hommes et le taux de chômage des femmes est supérieur. Leurs conditions d'emploi sont fréquemment moins bonnes et leurs carrières moins prometteuses. Jusqu'à présent, la pression mise pour parvenir à l'égalité des chances était en grande partie motivée par des raisons sociales; toutefois, nous sommes aujourd'hui confrontés à la participation croissante des femmes dans la main-d'œuvre pour des raisons économiques, de productivité et de résultat. Si nous voulons augmenter les taux d'emploi, les femmes doivent entrer dans les forces de travail. Je tiens à ajouter à cela aujourd'hui la perspective démographique et à attirer votre attention sur le fait qu'en 2020, où un tiers de la population aura plus de 60 ans et où la population active ne cessera de baisser, nous devrions dénombrer 113,5 millions de retraités dans l'Union. La diminution de la main-d'œuvre exerce une pression supplémentaire sur le contrat qui lie les générations et pose des questions fondamentales sur la durabilité des conditions actuelles des régimes de prévoyance et de soins de santé pour de grandes tranches de la population.

J'ai jugé qu'il était important de préciser davantage certains éléments du contexte aux fins de nos discussions. C'est en gardant cette toile de fond à l'esprit que les perspectives d'améliorer la situation des personnes handicapées doivent être examinées. Nous sommes convenus de promouvoir l'intégration des personnes handicapées en tant que droit et nous devrions, dès lors, étudier les quatre piliers décrits et la situation des personnes handicapées au regard de chacun d'eux. Il est important pour nous de réfléchir à ces questions avec vous et de bénéficier de votre collaboration active et de vos contributions.

La dernière observation qu'il me reste à faire est que les orientations énoncent pour la première fois l'idée d'objectifs concernant, notamment, la situation des jeunes et des chômeurs de longue durée. Ces objectifs nous permettront d'évaluer les effets des mesures prises pour les atteindre. Il va de soi que les politiques adoptées et leurs modalités d'application relèvent de chaque État membre particulier. Cependant, ces politiques devront s'inscrire dans un cadre européen coordonné. C'est là le principal changement qui découle de l'engagement politique pris à Amsterdam.

Nous devons établir un lien entre tout ceci et les discussions actuelles relatives à la réforme des politiques de protection sociale. Nous avons entamé ces discussions en nous

appuyant sur la communication relative à la modernisation des politiques de protection sociale. Une conférence importante aura lieu sur ce thème en novembre sous la présidence luxembourgeoise. Des préoccupations se font jour de toutes parts sur le fait que les politiques sont encore trop passives et que nous devons promouvoir un nouvel équilibre afin d'adopter davantage de mesures volontaristes pour aider les gens à trouver un emploi. Cette approche est parfois appelée « aide à l'emploi ». Il faudra donc que nous examinions la relation entre nos discussions sur la situation des personnes handicapées et la réflexion générale en cours sur la reformulation des politiques de protection sociale.

Nous avons établi ce qui, nous l'espérons, sera un bon programme de discussions aujourd'hui et plusieurs collègues ont été invités à venir vous présenter des études de cas et des expériences. Nous commencerons par Donald Tait, qui a travaillé à la rédaction du rapport de 1997 sur l'emploi. Il centrera sa présentation sur le chapitre consacré aux personnes handicapées. C'est une première tentative qui va, je pense, dans le bon sens, mais nous devons discuter des manières de prendre appui sur cet effort pour le développer et l'améliorer.

Je vous remercie de votre attention.

3. PRÉSENTATION DU RAPPORT « L'EMPLOI EN EUROPE »

Première partie

M. Andrew CHAPMAN, Commission européenne, DG V-A-1 – Promotion de l'emploi dans les autres politiques communautaires

Cet exposé a pour but de vous esquisser, tout d'abord, ce qu'est le rapport intitulé *L'emploi en Europe* et, ensuite, de vous présenter certains éléments du chapitre relatif à l'emploi et aux personnes handicapées.

Le rapport *L'emploi en Europe* est une publication annuelle de la Commission dont le but est double: il présente une analyse assez détaillée des principales tendances de l'emploi et la structure de l'emploi sur le marché du travail. Cette analyse constitue essentiellement une description quantitative reposant sur des données comparables et fiables, ce qui signifie pour nous des données provenant d'Eurostat. Le second objectif est de présenter chaque année l'avis de la Commission sur ce que devrait être la politique de l'emploi.

A la lecture de la table des matières du rapport complet, on observe que la première partie du rapport a été adoptée par la Commission le 1^{er} octobre 1997. Il s'agit de la section politique du rapport qui présente l'avis de la Commission sur la stratégie que devraient suivre les États membres, ainsi que d'une analyse sommaire des développements du marché du travail.

Le reste du rapport est consacré à la partie analytique et comprend deux sections principales:

La partie 1 comprend une description des tendances de l'emploi et du chômage et des développements du marché du travail. Certaines parties réapparaissent chaque année, alors que d'autres varient d'une année à l'autre. Par exemple, cette année, le rapport compte deux sections, l'une sur la mobilité et la migration et l'autre sur les coûts régionaux de la main-d'œuvre qui n'avaient jamais été présentés auparavant et qui ne reviendront probablement pas avant trois ans, voire plus.

La partie 2 de ce rapport analyse plus en profondeur certains thèmes spécifiques. L'un de ces chapitres est consacré aux derniers développements dans les États membres. Cette année, ce chapitre s'efforce de donner un aperçu de la situation des personnes handicapées sur le marché du travail. Cette analyse doit être vue dans le contexte du reste du rapport. Il traite de l'emploi dans l'Union européenne. Par conséquent, le fil conducteur de ce chapitre est la situation de l'emploi des personnes handicapées et la politique relative à la promotion de l'emploi des personnes handicapées. Pour la première fois cette année, une série de données émanant du Panel communautaire des ménages (PCM) a été publiée. Ces données soulèvent certains problèmes. L'encadré de la page 2 de ce chapitre admet que les données doivent être traitées avec quelque prudence. A titre d'exemple, la manière dont le PCM définit le concept des personnes handicapées pose problème. L'emploi des expressions « handicapé », « gravement handicapé » et « partiellement handicapé » ne correspond pas aux concepts et définitions plus couramment utilisés au plan politique pour les personnes handicapées. En dépit des problèmes que posent ces données, les avantages de pouvoir présenter une analyse cohérente et comparable de la situation de l'emploi des personnes handicapées dépassent de loin les inconvénients liés aux difficultés statistiques.

La situation de l'emploi des personnes handicapées - principales conclusions du chapitre

- le taux d'emploi des personnes handicapées est sensiblement inférieur à celui des personnes non handicapées dans presque tous les États membres. Lorsque le niveau global d'emploi est élevé, il l'est généralement aussi pour les personnes handicapées. La première conclusion qui s'impose est donc qu'une condition pour que les personnes handicapées travaillent semble être d'avoir un marché du travail qui fonctionne bien;
- le niveau d'instruction des personnes handicapées semble supérieur à celui des personnes qui ne font pas du tout partie de la population active, bien qu'il semble inférieur à la moyenne de la main-d'œuvre dans son ensemble. La deuxième conclusion est donc que l'éducation et la formation - élévation du niveau de qualification - est un élément fondamental pour que les personnes handicapées et les personnes valides trouvent un emploi;
- les taux de chômage des personnes handicapées sont supérieurs à ceux du reste de la main-d'œuvre;
- le handicap semble généralement être apparu durant la vie active. La plupart des personnes handicapées auraient été victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles. Ceci aboutit à la nécessité d'une éventuelle politique de prévention visant à mieux faire appliquer les réglementations en matière de santé et de sécurité afin de réduire le nombre de personnes qui se retrouvent handicapées. Ces personnes sont généralement des travailleurs plus âgés employés dans des industries manufacturières en déclin;
- les prestations d'invalidité pour les personnes handicapées sont devenues le troisième poste des dépenses de protection sociale après les pensions de vieillesse et les soins de santé et avant les allocations de chômage, ce qui est surprenant. Cela indique dans quelle mesure les États membres ont fait passer les gens de la catégorie des chômeurs à celles des personnes handicapées. Le résultat de ces différents phénomènes est une double réévaluation des politiques pour trouver, d'une part, des manières de faire fonctionner les régimes destinés aux personnes handicapées et, d'autre part, la façon de les combiner à d'autres types de politiques et aux politiques relatives au marché du travail. Ce processus d'activation est l'un des piliers de notre stratégie globale en vue d'encourager les personnes handicapées à retravailler.

Présentation des graphiques

Le graphique 1 repose sur une enquête réalisée par Eurostat en 1992. 12% de la population des États membres est handicapée, ce qui est plus que ce que nous aurions pu penser, même si les fluctuations sont importantes entre les États membres. L'invalidité touche les gens de manière très diverse. En effet, 35 à 40 % des personnes handicapées ont plus de 65 ans, à l'exception de l'Allemagne (45 %) et de l'Espagne (55 %). Étant donné que moins de 3 % des personnes handicapées ont moins de 20 ans, cela signifie qu'entre 45 et 65 % des personnes handicapées sont en âge de travailler. Il faut en conclure que les personnes handicapées représentent entre 6 et 8 % de la population âgée de 15 à 64 ans - ce que nous appelons la population en âge de travailler, qui sert de base aux calculs des taux d'emploi et d'activité. Selon les données du PCM, on observe des variations selon les États membres. Ainsi près de 5 % de la population est gravement

handicapée et environ 20 % est partiellement handicapée. Ces deux catégories sont utilisées ensemble dans tout le chapitre pour définir les personnes handicapées, bien que les auteurs reconnaissent que cette définition ne corresponde pas au concept normal du handicapé. Au total, les personnes handicapées représentent près de 17 % de la population. Environ la moitié des hommes et des femmes handicapés se situent dans la classe d'âge des 50 à 64 ans. On dénombre davantage d'hommes handicapés que de femmes sur le marché du travail.

Le graphique suivant analyse le travail des hommes selon leur état de santé. 76 % des hommes non handicapés travaillent contre 36 % d'hommes gravement handicapés et 63 % d'hommes partiellement handicapés. La structure de l'emploi des hommes est similaire dans tous les États membres.

En ce qui concerne les femmes, le tableau est plus nuancé d'un État membre à l'autre. Les taux d'emploi des femmes sont sensiblement inférieurs. En effet, 55 % seulement des femmes non handicapées sont actives selon le panel communautaire des ménages, qui s'entend à une définition plus restrictive de l'emploi que l'enquête sur les forces de travail. La différence entre les taux d'emploi des femmes non handicapées et handicapées est quelque peu plus marquée que chez les hommes. 25 % à peine des femmes gravement handicapées et 40 % des femmes partiellement handicapées sont actives. Les femmes handicapées semblent donc éprouver davantage de difficultés à trouver un emploi.

En examinant les taux d'emploi dans une classe d'âge particulière, celle des 25 à 49 ans, on observe que le taux d'emploi des femmes gravement handicapées est inférieur de 36 % à celui des non handicapées, alors que le taux d'emploi des hommes handicapés n'est « que » de 7 % inférieur, bien qu'il existe des différences considérables entre les États membres. Ces grands écarts traduisent le fait que le taux d'emploi des personnes handicapées est extrêmement influencé par le taux général d'emploi.

Dans quels secteurs les personnes handicapées travaillent-elles?

La plupart des personnes qui se retrouvent handicapées tentent de rester dans le secteur où elles travaillaient auparavant, mais il est évident que d'autres facteurs influencent leur aptitude à le faire. Cela est clairement illustré par le fait que certains domaines comme l'agriculture, le bâtiment et certains secteurs de services emploient un nombre d'hommes disproportionné par rapport aux femmes. Ce n'est pas l'effet du hasard. Les secteurs de l'agriculture et de la construction sont les deux secteurs où l'incidence des accidents est la plus élevée et ceux dans lesquels le plus grand nombre de personnes handicapées travaille par rapport à la taille du secteur.

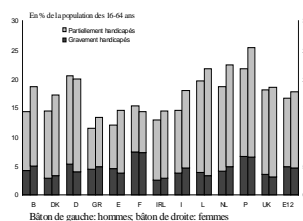
En ce qui concerne les femmes, les écarts entre les secteurs sont infiniment plus réduits. Un grand nombre de femmes handicapées travaillent dans l'agriculture. Outre les raisons déjà énoncées pour les hommes, cela peut être lié à la structure de l'emploi en agriculture dans des pays où elle représente encore une part très importante de l'emploi total, ainsi qu'à l'aptitude des femmes à travailler comme aides familiales, même si elle travaillaient initialement dans un autre secteur. Les données sont légèrement plus spéculatives sur ce point.

Quant à la répartition par profession, on observe qu'il y a beaucoup plus de personnes handicapées dans les emplois non qualifiés ou peu qualifiés. 30 % des hommes partiellement handicapés et 21 % des femmes occupent des emplois non qualifiés. Dans

l'industrie manufacturière, c'est dans les principaux métiers manuels et artisanaux, opérateurs et machinistes par exemple, que l'on trouve des niveaux élevés de personnes handicapées, parce que c'est bien sûr dans ces professions que les ouvriers sont le plus fréquemment victimes d'accidents du travail. Tous ces facteurs sont étroitement liés entre eux. A l'autre extrémité, si l'on additionne les trois catégories supérieures des cadres, des professions libérales et des techniciens, on trouve à peine 26 % d'hommes gravement handicapés et 39 % d'hommes non handicapés. Pour les femmes, les chiffres sont de 31 % et 39 %, respectivement.

Quant au niveau d'instruction, qui permet d'être qualifié pour exercer une profession donnée, les variations sont assez importantes selon l'État membre considéré. Cependant, il est manifeste qu'il y a moins de personnes handicapées titulaires d'un diplôme universitaire, bien qu'au niveau de l'enseignement secondaire, il y ait peu de différence entre personnes handicapées et non handicapées. Si l'on examine l'emploi des personnes handicapées par rapport à leur niveau d'instruction, 13 % des hommes partiellement handicapés possèdent un diplôme universitaire contre 27 % chez les hommes non handicapés. Le rapport est pratiquement de 1 sur 2, ce qui est assez frappant. Pour les femmes, la différence n'est pas aussi marquée; elle est seulement de 1 sur 3. La caractéristique la plus frappante apparaît lorsque l'on examine les femmes inactives. La situation est exactement opposée. 17 % seulement des femmes partiellement handicapées inactives ont dépassé le niveau de l'enseignement élémentaire. C'est un chiffre assez inquiétant, lorsqu'on le compare aux presque 35 % de la population non handicapée. Cela nous conforte dans l'idée que l'accent mis sur le déficit de compétences et sur le niveau d'instruction est l'une des clés qui ouvrira le chemin de l'emploi à ces personnes. Il reste beaucoup à faire en termes d'analyse. Ce n'est là qu'une première tentative d'étude de la situation de l'emploi des personnes handicapées. Cela nous montre ce que nous pouvons faire au niveau des données, mais cela nous montre aussi qu'il y a énormément à faire au niveau politique et quels sont les points sur lesquels il faut agir. En tout état de cause, cela nous donne une indication des éléments sur lesquels la politique devrait porter.

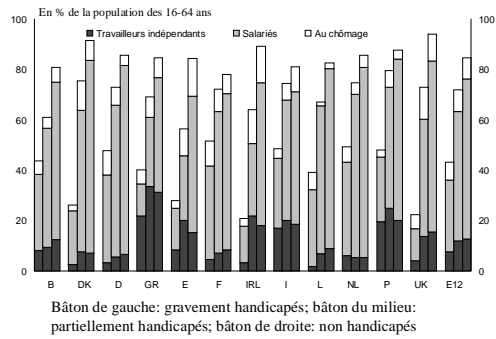
Proportion d'hommes et de femmes handicapés dans la population en âge de travailler, 1994*



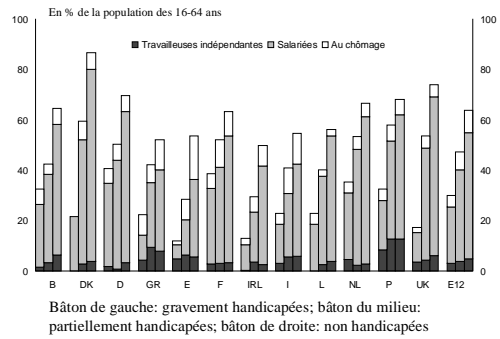
* Definition of disability used in the European Community Household Panel.
See 'Employment in Europe', 1997, Part II, Section 2, Box on 'Data on people with disabilities in the Union'.

Source: 'Employment in Europe 1997'
Alponnetics Ltd

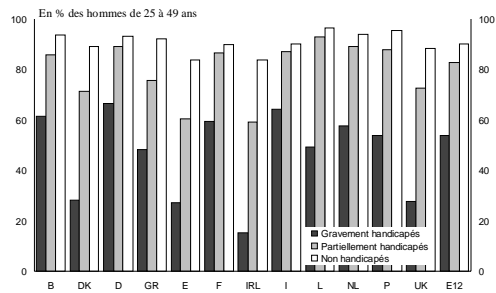
Emploi des hommes selon l'état de santé, 1994



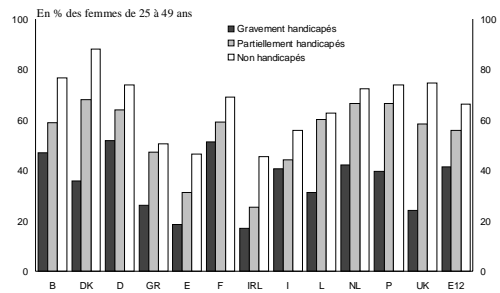
Emploi des femmes selon l'état de santé, 1994



Taux d'emploi des hommes âgés de 25 à 49 ans, 1994

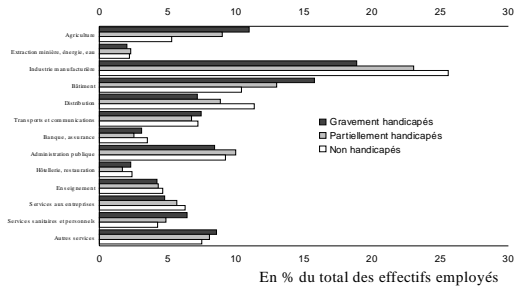


Taux d'emploi des femmes âgées de 25 à 49 ans, 1994

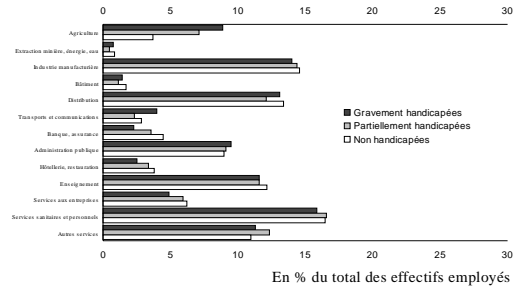


Source: 'Employment in Europe 1997'
Alpametrics Ltd

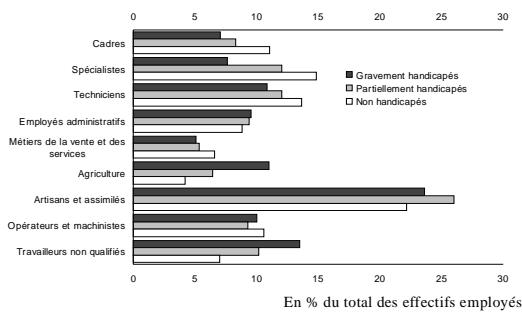
Répartition des hommes dans l'emploi par secteur et par état de santé dans l'Union, 1994



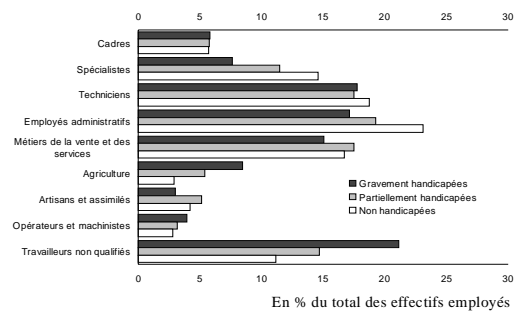
Répartition des femmes dans l'emploi par secteur et par état de santé dans l'Union, 1994



Répartition professionnelle des hommes selon leur état de santé dans l'Union, 1994

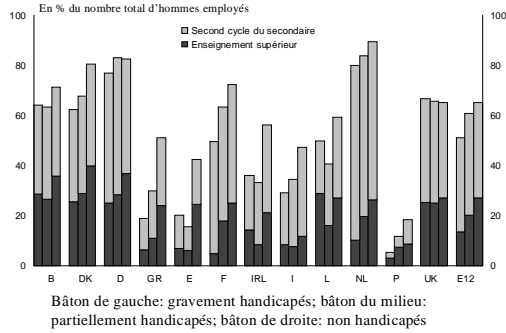


Répartition professionnelle des femmes selon leur état de santé dans l'Union, 1994

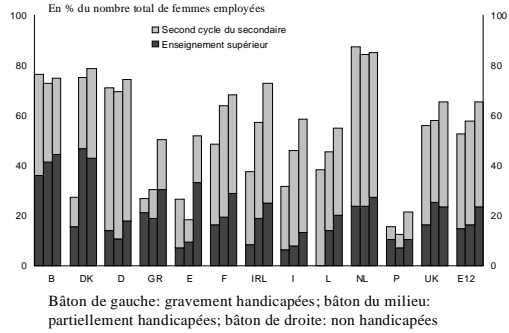


Source: 'Employment in Europe 1997'
Alpametrics Ltd

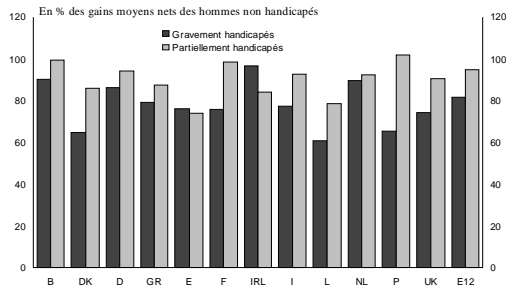
Niveau d'instruction des hommes employés selon leur état de santé, 1994



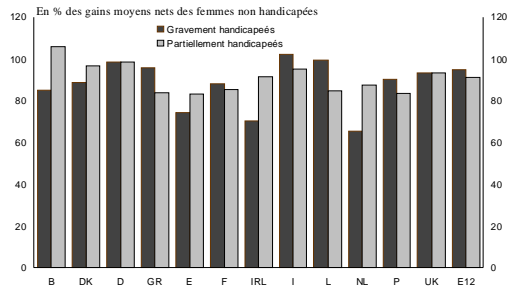
Niveau d'instruction des femmes employés selon leur état de santé, 1994



Gains annuels nets moyens des hommes handicapés employés, 1993



Gains annuels nets moyens des femmes handicapées employées, 1993



Source: 'Employment in Europe 1997'
Alpametrics Ltd

Deuxième partie

M. Donald TAIT, Commission européenne, DG V-A-2 - Emploi et marché du travail

Le chapitre relatif à l'emploi des personnes handicapées comprend deux parties.

La première est une section statistique fondée sur une enquête du panel communautaire des ménages, qui ne couvre que douze États membres, puisqu'elle a eu lieu il y a trois ans. La seconde traite de l'évolution des tendances des politiques dans les États membres. Elle ne prétend pas être une analyse exhaustive de ces politiques, mais a pour ambition de donner une idée générale de ce qui se passe réellement dans les États membres. Elle repose sur des informations provenant de diverses sources, dont une étude réalisée par l'université de York¹. Cette partie couvre les quinze États membres. Elle montre qu'au cours des trente dernières années, des changements assez significatifs ont marqué les politiques en faveur des personnes handicapées dans les États membres. Au départ, les politiques visaient à garantir des revenus ou à verser une assurance-invalidité. Il est possible qu'elles aient été responsables de l'exclusion croissante des personnes handicapées du marché du travail. La situation s'est dégradée au fil du temps pour différentes raisons et a abouti à l'inactivité économique d'un nombre croissant de personnes handicapées.

Quelle est la situation aujourd'hui? En 1993, les pensions d'invalidité et de handicap constituaient le troisième poste des dépenses globales de protection sociale dans l'Union, plus que l'enveloppe consacrée aux allocations de chômage.

Le rapport montre qu'une tendance se dessine depuis plusieurs années sur le marché du travail, qui repose sur des services de réadaptation et d'emploi, d'une part, et sur des quotas d'emploi ou des solutions similaires, de l'autre.

La moitié des États membres ont mis en place un système ou l'autre de quotas et de contributions, dont le but est d'imposer aux employeurs l'embauche d'un nombre minimal de personnes handicapées. Ces systèmes semblent avoir bien fonctionné dans certains pays et s'être consolidés au fil du temps. Dans d'autres États, en revanche, les systèmes de quotas ont été considérés comme un échec et ces pays ont soit cessé de leur consacrer autant d'attention soit les ont purement et simplement abandonnés.

L'étape suivante qui a influencé les politiques en faveur des personnes handicapées a débuté dans les années 90, lorsque l'ensemble des politiques de protection sociale ont fait l'objet d'une réévaluation en profondeur. Il est alors devenu évident que les changements économiques, sociaux et démographiques devaient entraîner un ajustement des dépenses publiques. Par conséquent, la pression s'est accentuée sur les dépenses destinées à financer les pensions d'invalidité, puisqu'elles représentaient une partie considérable du budget.

¹ "Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries: A Review", par Patricia Thornton et Neil Lunt. ISBN 1 87171327 7.

La plupart des États membres se sont alors efforcés de cibler les dépenses sur les personnes qui avaient le plus besoin d'aide grâce à:

- l'application de critères de ressources;
- l'imposition des prestations;
- la concentration de l'aide sur des groupes particuliers (malades mentaux, handicapés graves);
- l'application rigoureuse de critères d'éligibilité stricts pour l'octroi des prestations.

Cet effort s'est accompagné d'une tendance à adopter des mesures actives au niveau du marché du travail pour aider les personnes handicapées dans leur recherche d'emploi et à leur fournir les qualifications nécessaires pour trouver du travail.

Ces mesures ont également été appuyées par des dispositions législatives destinées à améliorer l'environnement dans lequel vivent et travaillent les personnes handicapées, de sorte qu'elles ne soient pas *handicapées* à ce niveau-là, ni empêchées de s'intégrer pleinement. Des mesures anti-discriminatoires et d'autres visant à protéger les droits des personnes handicapées ont ainsi vu le jour.

Parallèlement, dans certains États membres, nous avons assisté à l'émergence d'un nouveau modèle social pour les personnes handicapées, dans lequel le handicap est défini dans un contexte social, qui évolue avec le temps. Cela semble répondre en partie aux changements politiques, mais surtout aux efforts consentis par les personnes handicapées elles-mêmes et par les organisations qui les représentent pour faire entendre leur voix.

Ce chapitre du rapport fait clairement ressortir que la politique de la plupart des États membres a été radicalement modifiée. La question que nous devons poser et qui n'a pas trouvé de réponse dans ce chapitre est de savoir si les personnes handicapées ont profité des changements intervenus au niveau politique.

De manière générale, il est certain que la situation économique médiocre et l'absence de création nette d'emplois en Europe ont atténué les effets de ce changement politique et ont empêché les nouvelles mesures de déployer tous leurs effets, étant donné que les personnes handicapées se situent souvent au bas de l'échelle du chômage.

En conclusion, nous observons que la plupart des États membres semblent aller dans la même direction, mais les détails et la teneur des mesures individuelles varient largement.

Comme le montraient les données du PCM, il est malaisé de distinguer les différents facteurs qui affectent l'emploi et le chômage des personnes handicapées. Toutefois, de manière générale, les dépenses publiques se sont de plus en plus réorientées vers la mise en place d'une infrastructure visant à aider les personnes handicapées et à sensibiliser la société aux difficultés qu'elles rencontrent.

Beaucoup reste à faire pour accompagner ces politiques de mesures supplémentaires destinées à créer des environnements de travail favorables et des conditions de travail et de salaires acceptables pour les personnes handicapées en mesure de travailler, ainsi qu'à garantir des revenus suffisants à celles qui ne le sont pas.

Il est clair que les technologies de l'information ont un rôle capital à jouer dans ce développement, mais elles doivent être gérées avec prudence. Nous devons promouvoir

une meilleure intégration des personnes handicapées sur le marché du travail et non aggraver leur situation.

Il faut reconsidérer les problèmes de l'adaptation de l'environnement de travail aux besoins des personnes handicapées et améliorer les transports afin d'offrir aux personnes handicapées un meilleur accès au lieu de travail en particulier, et d'améliorer leur qualité de vie en général.

Outre ces mesures et ces politiques, le cadre législatif en cours d'élaboration revêtira une importance majeure pour prévenir toute discrimination, sensibiliser les gens, faire comprendre les problèmes des personnes handicapées et ce qui peut être fait pour les aider. Nous ne devons pas sous-estimer l'importance de la lutte contre les idées préconçues.

Toutefois, la priorité première doit être accordée au maintien d'un taux élevé de croissance de l'emploi en Europe dans le contexte d'une stratégie européenne pour l'emploi, afin que suffisamment de débouchés soient ouverts aux personnes handicapées.

4. LA TRANSITION DE L'ÉCOLE À LA VIE ACTIVE ET À L'EMPLOI DES JEUNES HANDICAPÉS EN SUÈDE

M. Henrik LINDER, Ministère des Affaires sociales, Suède

1. Introduction

La collaboration entre les différentes politiques est une condition préalable pour aider les jeunes handicapés à trouver un emploi et à prendre une part active dans la société lorsqu'ils quittent l'école. Les autorités chargées de l'éducation, de la protection sociale et du marché du travail exercent des rôles différents mais poursuivent un objectif commun: garantir le droit de chacun à l'éducation et à l'emploi.

2. L'éducation

Les autorités locales sont investies de la responsabilité de l'éducation des élèves. La grande majorité des élèves handicapés vont aujourd'hui à l'école dans le district dont dépend leur domicile. La plupart du temps, ils suivent les cours ordinaires et fréquentent parfois des cours spéciaux. Si l'on veut que les élèves reçoivent la meilleure éducation possible compte tenu de leurs besoins et de leurs capacités, il faut qu'ils aient à leur disposition un soutien pédagogique, des conseillers ainsi que des programmes spécialement adaptés, pour le cas où ils en auraient besoin.

La Suède compte quatre écoles secondaires spéciales pour les jeunes handicapés, cinq écoles spéciales pour les élèves sourds ou fortement malentendants, une école pour les élèves malvoyants ou souffrant de handicaps multiples, ainsi que deux écoles pour les élèves souffrants de troubles graves de la parole.

Les écoles doivent veiller à ce que tous les élèves bénéficient de conseils en matière d'études et d'orientation professionnelle et aient l'occasion d'essayer différents métiers par le biais de programmes d'apprentissage réservés aux étudiants. Ces programmes sont organisés par les personnes responsables de l'orientation dans chaque école.

3. La protection sociale

L'Institut suédois de la protection sociale est chargé de verser les prestations relevant du programme d'assurance sociale et destinées à promouvoir la réadaptation, la réinsertion au travail et l'autonomie. Les prestations sociales peuvent être accordées à des jeunes pour différents types de handicap, pour autant qu'ils remplissent les critères d'éligibilité fixés.

Une pension d'invalidité ou des indemnités de maladie sont versées aux jeunes d'au moins 16 ans qui, en raison de leur maladie ou de leur handicap, ne peuvent subvenir à leurs besoins en travaillant. Les indemnités de maladie peuvent, dans des cas particuliers, être versées à des personnes suivant un traitement de réadaptation ou des études. Ainsi qu'il ressort d'une décision de la Cour, même de jeunes handicapés n'ayant pas d'expérience professionnelle sont éligibles aux prestations de l'assurance-maladie, si leur handicap est un obstacle à leur autonomie et s'ils n'ont pas bénéficié d'une formation professionnelle adéquate.

4. L'office de l'emploi et l'institut d'insertion

L'office de l'emploi et l'institut d'insertion locaux offrent des services liés au marché du travail aux demandeurs d'emploi et aux employeurs. Les objectifs généraux de la politique en faveur du marché du travail, ainsi que des mesures relatives au placement, à l'orientation, à une réadaptation à la vie professionnelle et à une stratégie active du marché du travail, soulignent et encouragent le « principe de l'activité », favorisent un marché du travail plus efficace et accordent la priorité aux groupes les plus vulnérables sur ce marché.

Les jeunes ont accès aux services de l'office de l'emploi au terme de leur scolarité. Toutefois, l'accès à des mesures particulières en faveur de l'emploi est subordonné à des conditions spéciales et à des limites d'âge.

Les jeunes handicapés ont, néanmoins, accès à l'ensemble des ressources et services fournis par l'office de l'emploi et l'institut d'insertion, même pendant leur scolarité obligatoire, c'est-à-dire normalement la huitième année. C'est le résultat de l'expérience décrite ci-dessous.

Les jeunes qui ont besoin d'aide pour trouver un emploi doivent d'abord participer à la sélection ordinaire prévue par les mesures de soutien au marché du travail. La situation de plus en plus difficile du marché du travail et un taux de chômage élevé chez les jeunes ont abouti à l'adoption de mesures spécialement destinées aux jeunes. Le "programme de stages pour jeunes" a été adopté en 1991. Il s'adresse aux jeunes de moins de 25 ans et a pour but de donner aux participants une chance de travailler pendant six mois dans leur domaine de spécialisation, avec possibilité de reconduire l'expérience pendant six mois supplémentaires, à certaines conditions. Un système similaire baptisé « stage pour universitaires » s'adresse aux jeunes âgés de 25 à 29 ans titulaires d'un diplôme universitaire. Les participants reçoivent une allocation de l'Institut de protection sociale égale à une indemnité de formation, qui équivaut à ce qu'ils toucheraient s'ils bénéficiaient d'une allocation de chômage.

Des dispositions particulières permettent aux jeunes handicapés de prolonger la durée de leur participation au « programme de stages pour jeunes » jusqu'à l'âge de 25 ans. Cependant, pour être éligibles, ils ne doivent pas avoir été au chômage. La réglementation relative à la formation sur le marché du travail a également été adaptée pour tenir compte des besoins particuliers des jeunes handicapés.

Les jeunes handicapés qui suivent une scolarité ont aussi droit à un assistant personnel et à toutes les aides nécessaires lorsqu'ils travaillent dans une entreprise faisant partie du programme d'apprentissage.

5. Le principe de l'activité s'applique-t-il aux jeunes handicapés?

Le principe de l'activité est une orientation ancienne de la politique en matière de marché du travail et a récemment été adopté par l'Institut de protection sociale. Le principe de l'activité implique que les chômeurs doivent chercher activement un emploi pour percevoir leurs allocations de chômage et que le service de l'emploi accorde la priorité aux emplois ordinaires ou aux emplois créés par des mesures d'aide au marché du travail plutôt qu'à une aide financière passive.

Au début des années 80, la question se posait de savoir si le principe de l'activité s'appliquait aussi aux jeunes handicapés physiques. A l'époque, près de 13 000 jeunes bénéficiaient d'une pension d'invalidité ou d'indemnités de maladie et, en moyenne, 2 000 personnes supplémentaires recevaient une pension d'invalidité chaque année.

6. L'emploi des jeunes handicapés - un programme expérimental

Durant l'année 1986/1987, le Conseil national suédois du marché du travail s'est vu confier par le gouvernement la tâche de mener à bien une expérience destinée à trouver de nouvelles manières d'aider les jeunes handicapés à trouver un emploi ou à recevoir une éducation.

Le projet expérimental s'adressait des jeunes titulaires d'une pension d'invalidité sur l'ensemble du territoire, ainsi qu'à tous les offices de l'emploi et les instituts d'insertion. Cette action montrait clairement que le gouvernement accentuait son aide aux jeunes handicapés par le biais d'efforts axés sur la politique de l'emploi.

Le gouvernement a précisé que les expériences tirées des projets devaient être intégrées dans les programmes en cours et à venir dans le domaine des activités ordinaires du service de l'emploi et des instituts d'insertion.

L'année suivante, ce projet a été étendu pour comprendre le développement de mesures préventives afin d'éviter que des jeunes élèves handicapés ne soient inscrits dans les registres de l'assurance-maladie ou exclus du marché du travail parce qu'ils reçoivent une pension d'invalidité.

Ce projet a duré quatre ans et a bénéficié d'un budget annuel de 10 millions de couronnes suédoises (1,2 MECU).

6.1. La portée de l'expérience

Chaque comté disposait d'un ou plusieurs coordinateurs de projet, baptisés « coordinateurs UH », dont la tâche consistait à aider le personnel du service de chômage, étant donné l'inexpérience relative du personnel dans l'aide aux jeunes handicapés. Les coordinateurs UH étaient également chargés de renforcer la coordination entre les différentes autorités et instances du comté impliquées dans l'expérience.

Outre le projet à l'échelle nationale, 26 projets de moindre envergure ont été lancés. Ils poursuivaient tous le même objectif, à savoir mieux aider les jeunes handicapés à trouver un emploi et soutenir le principe de l'activité.

Parallèlement, des efforts incessants étaient déployés en vue de développer des méthodes de travail, de former le personnel et d'établir un réseau.

La mise au point de nouveaux outils de travail et l'élaboration de nouvelles applications et procédures de marchés dans le cadre du projet TUFFA ont été capitales dans la création d'emplois pour un grand nombre de jeunes handicapés.

Les différents projets ont généré des résultats positifs dès la période d'essai. Ces résultats se sont traduits par de meilleures possibilités, pour beaucoup de jeunes handicapés, de bénéficier des services des offices de l'emploi et des instituts d'insertion, et donc de

remplacer tout ou partie de leur ancienne pension d'invalidité par des revenus salariaux ordinaires.

6.2. Quels ont été les changements apportés par les projets ?

Groupe cible: jeunes bénéficiant d'une indemnité de maladie ou d'une pension d'invalidité

Le changement d'attitude a été profond chez les jeunes handicapés, mais aussi chez le personnel des offices de l'emploi, et même chez les employeurs. Le personnel des offices de l'emploi a tout-à-fait compris que les jeunes handicapés constituaient une catégorie de clients prioritaires. De leur côté, les jeunes handicapés ont compris qu'il était de leur intérêt de s'adresser à l'office de l'emploi et les employeurs ont découvert le potentiel des jeunes travailleurs handicapés lorsqu'ils sont mis dans de bonnes conditions de travail.

Les progrès techniques ont permis d'aménager des postes de travail spécialement adaptés aux besoins des personnes handicapées. A titre d'exemple, l'informatique a créé des débouchés pour les personnes handicapées qui ont appris à travailler avec des appareils d'enregistrement, pour les musées par exemple ou des travaux liés à l'art. Plusieurs postes de travail de ce type ont été créés durant et après la période d'essai.

Les mesures d'aide aux personnes handicapées ont évolué, par exemple,

- des assistants personnels sont prévus pour aider les personnes handicapées sur le lieu de travail;
- des subventions salariales flexibles ont été instaurées;
- des réglementations spéciales visent les jeunes handicapés dans le cadre des mesures ordinaires d'aide aux jeunes.

Un vaste réseau de contacts a été mis en place et s'est avéré un outil essentiel à l'obtention des résultats des projets. La collaboration avec les organisations de personnes handicapées au niveau central, régional et local, a aussi été de première importance. La mobilisation du réseau de contacts dans chaque projet a permis d'améliorer les résultats.

Groupe cible: les élèves handicapés

Les écoles ont la responsabilité d'apporter à tous les élèves des conseils en matière d'études et d'orientation professionnelle. L'expérience montre que les élèves handicapés ont besoin de plus d'informations sur les différentes aides et autres mesures compensatoires qui existent pour améliorer leurs perspectives d'emploi. Il est capital qu'ils obtiennent ces informations dès que possible afin qu'ils puissent choisir plus librement l'orientation de leurs études secondaires.

L'office de l'emploi et les instituts d'insertion possèdent des connaissances uniques sur les relations entre les personnes handicapées et la vie active et sur la manière dont les mesures compensatoires améliorent les perspectives d'emploi. La plupart des offices de l'emploi ont désigné des personnes de contact dans les écoles, dont la tâche consiste à informer et à collaborer avec les élèves, leurs parents, les responsables de l'orientation, etc., pour diffuser ces informations.

Les services spéciaux auxquels les élèves ont accès comprennent notamment:

- des discussions et des séances de planification avec des élèves à partir de la huitième année;
- la participation à des cours spéciaux d'orientation;
- la participation à la recherche de stages adéquats sous les auspices du programme d'apprentissage;
- le cas échéant, un assistant personnel au poste de travail ou des aides pendant la durée du stage;
- un travail de vacances pour acquérir une expérience supplémentaire;
- et un emploi à la fin des études.

Cours spéciaux d'orientation

Des cours spéciaux d'orientation ont été organisés pour les élèves qui ont besoin de conseils et souhaitent s'entretenir de leur avenir avec le responsable de l'orientation de l'école.

Les instituts d'insertion, qui disposent de ressources supplémentaires (celles destinées, notamment, aux personnes souffrant de certains types de handicap, comme les malentendants, les malvoyants, etc.) organisent des stages d'orientation d'une à deux semaines pour des groupes de jeunes du même âge. Pendant le stage, les élèves participent à des séances d'orientation de groupe, effectuent des visites d'étude dans des endroits qui ont été adaptés aux handicapés physiques et testent les aides au travail. Ils font également connaissance avec le sport pour handicapés. L'interaction sociale entre jeunes se trouvant dans une situation similaire est un élément essentiel du stage et les aide à bâtir leur identité. Ces stages débouchent sur des séances individuelles d'orientation et de planification pour l'avenir.

6.3. Quelle suite a été donnée aux résultats positifs des projets?

Sept ans se sont écoulés depuis la fin des projets et les expériences tirées ont été intégrées dans le fonctionnement quotidien du service de l'emploi et des instituts d'insertion. Le système des coordinateurs UH et des contacts dans les écoles se poursuit. Les jeunes handicapés constituent donc un groupe extrêmement prioritaire. La conclusion est que le principe de l'activité s'applique de la même façon aux jeunes handicapés qu'aux autres.

Les facteurs qui ont contribué au succès du projet et à son intégration ultérieure dans la prestation quotidienne de services aux personnes handicapées sont les suivants:

- les objectifs du Conseil suédois du marché du travail, énoncés dans les lignes directrices de mise en œuvre;
- des fonds spéciaux consacrés à cette fin dans chaque comté;
- des suivis et la présentation semestriels des résultats;
- l'entretien de réseaux de contacts par le biais de conférences annuelles.

Malgré la situation difficile que traverse actuellement le marché du travail en Suède, le nombre de jeunes handicapés qui reçoivent une assistance du service pour l'emploi et des instituts d'insertion augmente chaque année.

Données chiffrées relatives aux élèves handicapés

Année	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	96
Nombre de personnes	1538	2033	2171	2164	2264	1975
Emploi non subventionné	18	12	13	15	15	33
Subvention salariale	143	82	83	80	91	44
Emploi protégé	28	30	22	21	27	16
Initiation/Programme de formation des jeunes	238	370	358	341	237	408
Travail de vacances	307	243	194	354	339	292
Orientation pratique de la vie professionnelle	191	230	188	187	268	220
Assistant sur le lieu de travail	52	54	34	42	18	19
Adaptation du travail	56	56	30	48	45	31

Mesures concernant les jeunes bénéficiant d'une pension d'invalidité temporaire/permanente

Année	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	96
Nombre de personnes	1350	1712	2017	2379	2394	2789
Emploi non subventionné	28	28	17	12	35	71
Subvention salariale	301	218	209	297	330	396
Emploi protégé	45	36	41	98	108	27
Initiation/programme de formation des jeunes	113	268	485	508	476	817
Petits boulots	17	37	9	7	4	
Éducation	189	243	235	303	309	365
Emploi assisté					22	18
	693	830	996	1225	1284	1694

5. UN SYSTEME COMBINANT QUOTA ET CONTRIBUTION

M. Pierre GRAPIN, Député Directeur-général de « l'Association pour la Gestion du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées », France.

1. La loi du 10 juillet 1987

La loi du 10 juillet 1987 traduit la volonté du législateur de "créer une dynamique en faveur de l'accès à l'emploi des travailleurs handicapés en prenant en compte les contraintes économiques des employeurs et en les associant pleinement à la politique qui leur est proposée".

La philosophie générale de la loi consiste, pour l'entreprise, à passer d'une obligation de procédure à une obligation de résultat. La réforme du code du travail s'effectue selon trois axes majeurs: la fixation d'un quota d'emploi de personnes handicapées, la définition des personnes bénéficiaires et les possibilités offertes aux employeurs pour s'acquitter de l'obligation d'emploi.

Tout d'abord, la fixation d'un quota d'emploi. Les secteurs privé et public sont désormais soumis à une même obligation d'emploi de 6% de travailleurs handicapés dans leur effectif. Le seuil de l'effectif des entreprises assujetties aux obligations légales est fixé à 20 salariés ; il est applicable à chaque établissement dans le cas des entreprises à établissements multiples. Enfin, il s'agit d'un décompte par "unité" et non par individu physique: selon la catégorie du handicap attribué et selon certains critères d'âge ou de statut, la personne compte pour une unité, une et demi, deux ou plus.

Ensuite, la loi unifie le régime des personnes concernées par l'obligation d'emploi. Sont bénéficiaires de l'obligation légale:

- les travailleurs handicapés reconnus handicapés par la COTOREP qui forment désormais la majorité des personnes embauchées par les entreprises ;
- les victimes d'accident du travail ou de maladies professionnelles ayant une incapacité partielle permanente (IPP) d'au moins 10% ;
- les titulaires d'une pension d'invalidité à condition que l'invalidité réduise des deux-tiers la capacité de travail ou de gain ;
- les mutilés de guerre, titulaires d'une pension militaire d'invalidité et assimilés.

Enfin, la loi offre aux entreprises la possibilité de s'acquitter partiellement ou totalement de leur obligation d'emploi par différents moyens non exclusifs les uns des autres : l'emploi de salariés handicapés, la conclusion d'un contrat de sous-traitance avec le secteur protégé (traduite en équivalent emploi et limitée à 3% du taux d'emploi), la mise en oeuvre d'un accord collectif prévoyant un programme annuel ou pluriannuel en faveur des personnes handicapées, enfin, le versement d'une contribution à un Fonds de développement pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (point novateur de la réforme) dans l'hypothèse où les précédentes possibilités n'ont pu permettre de satisfaire à l'obligation légale.

Le législateur fixe au maximum à 500 fois le SMIC horaire (salaire minimum) par emploi non pourvu, la contribution annuelle à verser au Fonds ; celle-ci représente, selon les cas, entre 13.000 et 18.000 Francs par "unité" manquante.

2. Le Fonds

Le Fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées, AGEFIPH, est juridiquement constitué en juillet 1988 et devient opérationnel en octobre 1989. Sa mission, définie par la loi, est de "favoriser par ses moyens financiers l'emploi ou le maintien dans l'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire de travail".

Trois règles guident son action :

- En premier lieu, le Fonds n'est pas destiné à se substituer à l'Etat, les actions qu'il finance étant des actions nouvelles s'ajoutant aux aides publiques déjà existantes. Dans les faits, l'AGEFIPH intervient fréquemment en cofinancement avec d'autres organismes et en complément des aides de l'Etat.
- La deuxième règle concerne l'utilisation des ressources du Fonds. La loi de 1987 mentionne notamment trois affectations prioritaires : le surcoût des actions de formation liée au handicap (formation des formateurs, mise en place d'actions de préformation...), les actions d'innovation et de recherche dans l'entreprise (adaptation des lieux et aménagement des postes de travail) et enfin toutes les mesures nécessaires au suivi des travailleurs handicapés dans leur insertion ou leur vie professionnelle (développement des EPSR, primes pour inciter les entreprises à recruter des personnes handicapées...).
- Enfin, l'AGEFIPH intervient exclusivement auprès des entreprises du secteur privé et des organismes publics soumis au droit privé. Les services publics de l'Etat et les collectivités territoriales qui ne cotisent pas au Fonds sont exclus des interventions du Fonds. Les financements peuvent concerner des entreprises non assujetties à l'obligation d'emploi et notamment les entreprises de moins de 20 salariés.

La loi dispose que la gestion du Fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées est confiée à une association nationale de droit privé créée à cet effet, régie par la loi du 1^{er} juillet 1901. Ses statuts sont agréés par le Ministre chargé de l'Emploi.

L'augmentation progressive du taux d'emploi fixé par la loi, passant de 3% en 1988 à 4% en 1989 puis 5% en 1990, a généré une montée des ressources du Fonds. Depuis 1991, le quota d'emploi obligatoire s'élève à 6% et s'applique à l'ensemble des établissements de 20 salariés et plus du secteur privé.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Montants collectés (MF)	637	1 183	1 652	1 613	1 564	1 593	1 661	1 700
Etablissements contributeurs	27 397*	40 595	43 477	42 685	41 520	41 812	43 712	44 524
Montant moyen par établissement (KF)	23,3	29,1	38,0	37,8	37,7	38,1	38,0	38,2

* l'obligation d'emploi concernait les établissements dont les effectifs étaient supérieurs ou égaux à 25 salariés

3. L'intervention du Fonds

L'AGEFIPH a conçu quatre programmes d'intervention dont la caractéristique commune est d'apporter des réponses concrètes et adaptées aux différents acteurs concernés et aux personnes handicapées. Les modifications de programme traduisent une volonté constante d'amélioration de l'offre d'intervention.

Le programme actuel, centré autour de "17 mesures pour l'emploi des personnes handicapées", est en vigueur depuis juin 1994 (cf. liste des mesures en annexe). Comme les trois précédents, il veille à développer la complémentarité avec les autres dispositifs, en particulier ceux de l'Etat.

Quatre objectifs principaux ont été visés au travers de ces programmes : agir sur la qualification professionnelle, mobiliser le monde de l'entreprise (employeurs et salariés), augmenter les moyens consacrés à l'insertion, répondre aux obstacles techniques rencontrés par les personnes handicapées. Ils ne sont pas exclusifs les uns des autres, peuvent se combiner simultanément ou se succéder.

3.1. 1er objectif : développer la préparation des personnes à l'emploi

La notion de préparation à l'emploi doit être comprise comme l'ensemble des actions concourant à l'acquisition des savoirs indispensables à l'accès à l'emploi. Ainsi comprend-elle: les bilans de compétences en vue de la définition d'un projet professionnel, la remise à niveau et la redynamisation pour répondre à un besoin de remobilisation et d'accompagnement, la formation professionnelle pour exercer un métier. La formation professionnelle est complétée fréquemment par les dispositifs d'alternance travail-formation et d'apprentissage proposés comme moyen précoce pour établir des relations contractuelles entre l'entreprise et le jeune handicapé.

Etat des lieux

Lors du vote de la loi du 10 juillet 1987, un état des lieux avait souligné les insuffisances du système de formation des jeunes handicapés. En dépit des préconisations de la loi d'orientation de 1975 en faveur d'une ouverture, la plus large possible, du milieu scolaire ordinaire, l'offre de formation restait insuffisante en volume, peu diversifiée, mal répartie géographiquement et inadaptée aux handicaps lourds.

La formation professionnelle relevait, en particulier, du secteur spécialisé. Les Centres de Rééducation Professionnelle (75 CRP) et les Etablissements de Rééducation Publique (10) ont une capacité d'accueil de 10 000 places pour un flux d'entrées annuelles de 6 000 à 8 000 personnes.

Ce constat a conduit les autorités publiques à élargir l'offre de formation et à mettre en oeuvre une politique de déspecialisation.

Dès l'origine, l'AGEFIPH s'est inscrite dans cette double perspective. Son action vient ici en complément de celle de l'Etat.

En premier lieu, l'AGEFIPH a financé une partie importante de l'accroissement de l'offre de formation : formations de droit commun, dispositifs spécifiques, stages financés par l'Etat au bénéfice des chômeurs de longue durée... Les financements sont à l'origine consacrés au surcoûts liés au handicap, par la suite ils visent à élargir l'offre de formation.

Il faut signaler, à cet égard, les actions conduites dès 1990 avec l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE) : en cinq années, plus de 10 000 personnes handicapées ont bénéficié de stages de formation et d'insertion professionnelle cofinancés par l'AGEFIPH. Dans le même esprit, une convention signée en 1992 avec l'Association de Formation Professionnelle des Adultes (AFPA) a permis de financer près de 1 000 parcours individuels d'insertion et de porter l'accueil des stagiaires de 2 000 à 4 000 en 1995.

La deuxième, signée en avril 1996, permet de cofinancer la création d'un centre national de ressources et de recherches sur la formation des handicapés, à Roiffé (Poitou-Charentes).

Autre illustration de l'effort en faveur de la formation : le programme Defi-H en Ile-de-France. Ce dispositif vise les chômeurs de longue durée les plus en difficulté et définit des choix de formation spécifiques par leur durée et leur niveau.

En second lieu, l'objectif a été de développer l'offre régionale de formation par l'ouverture des dispositifs ordinaires de formation professionnelle et d'apprentissage. C'est l'objet du programme intitulé "Schéma régional de la formation des personnes handicapées" lancé par l'AGEFIPH en février 1992. Ce programme repose sur des conventions avec les Conseils Régionaux et dans quelques cas avec l'Etat : il est principalement ouvert aux chômeurs et aux salariés dans le cadre d'un plan de formation ou de reconversion. Sur les 2 800 places proposées en 1995 par les 465 organismes de formation concernés (dont 215 centres de formation pour apprentis), plus de 1 400 stagiaires sont entrés en formation dont 400 en apprentissage. Ce dispositif concerne actuellement 8 régions ; il sera progressivement étendu à 8 nouvelles régions.

Au total, l'ensemble des financements accordés de 1990 à 1996 aux actions de préparation à l'emploi s'est élevé à 1 296 millions de francs, soit en moyenne 1/3 des financements de l'AGEFIPH (hors primes à l'embauche). Une évaluation menée auprès d'un panel de bénéficiaires de l'AGEFIPH en 1996 a montré que les aides à la formation sont très appréciées par les personnes handicapées, car elles concourent à l'élévation d'un niveau de qualification initialement bas et elles favorisent, à plus long terme, la réussite de l'insertion professionnelle. La formation dite continue, destinée à assurer l'évolution de la carrière et à accompagner les évolutions technologiques joue également un rôle important, mais peut être traité ultérieurement dans le chapitre "maintien au travail".

3.2. 2ème objectif : mobiliser les entreprises et les salariés

L'insertion en milieu ordinaire de travail nécessite une véritable mobilisation du monde économique, et plus encore en période de chômage massif et de stagnation économique. Pour y parvenir, il faut s'adresser à l'ensemble des acteurs économiques : les chefs d'entreprise, les salariés, leurs représentants (organisations professionnelles et syndicats des salariés) sans oublier les acteurs institutionnels.

L'AGEFIPH s'appuie, à cet égard, sur les mesures "information-sensibilisation" et "diagnostic conseil" dans une démarche à trois niveaux :

- des actions à long terme visent à améliorer la réceptivité des chefs d'entreprise. Ces actions sont souvent confiées aux organisations professionnelles d'employeurs (unions patronales, CGPME, branches professionnelles et quelques chambres de commerce et d'industrie) ainsi qu'à leurs réseaux associés (GIRPEH, OHE-PROMETHEE...). La mesure "information-sensibilisation" finance les visites d'entreprises, les stages de formation, les réunions et les campagnes de communication ;
- des actions d'information et de sensibilisation sont ensuite menées par les syndicats de salariés auprès de leurs militants syndicaux. Des conventions ont été signées avec les grandes confédérations syndicales dès 1990. Les actions menées portent sur des réunions de sensibilisation et des stages de formation de plusieurs jours ; elles s'adressent aux élus de comité d'entreprise, de comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, aux délégués syndicaux voire aux responsables d'unions locales ou départementales ;
- des actions directes sont enfin réalisées auprès de certaines entreprises. Elles répondent à des besoins spécifiques en matière d'insertion et de maintien dans l'emploi. La mesure "diagnostic-conseil" propose à l'entreprise une démarche, des méthodes et donne des moyens pour insérer ou maintenir dans l'emploi les personnes handicapées.

En complément de toutes ces actions, l'AGEFIPH a développé une politique de conventionnement avec de grandes entreprises et apporte ses aides pour des dispositifs allant au-delà de l'application des accords collectifs. Ainsi, des conventions-cadre pour des actions pluriannuelles ont été signées, dès 1992, avec de grands groupes (tels Saint Gobain, Thomson, Accor...) ou des branches professionnelles (tels la plasturgie, les entreprises de propreté, la fédération compagnonique des métiers du bâtiment...). Cette démarche constitue un axe de développement et sera renforcée dans les prochaines années.

Rares sont les entreprises qui connaissent l'AGEFIPH à la fin de l'année 1989. Quatre années plus tard, les résultats d'une enquête réalisée auprès de 2 500 entreprises de 20 salariés et plus laisse apparaître quatre profils types de chefs d'entreprise : les "intégrateurs" (25%) ayant une attitude volontariste et positive, les "sympathisant" (13%) encore très favorables, les "gestionnaires" (26%) disposés à intégrer sur des critères objectifs au même titre que les autres collaborateurs, enfin les "récalcitrants" (36%) qui ont une attitude défiante ou indifférente.

3.3. 3ème objectif : augmenter l'accès à l'emploi et le maintien en situation de travail

Toutes les interventions de l'AGEFIPH concourent, directement ou indirectement, à l'objectif central d'accès et de maintien dans l'emploi des personnes handicapées.

Les aides directes à l'embauche mobilisent une part très importante de ses financements. Dès 1990, l'AGEFIPH met en place un dispositif destiné à faciliter l'embauche d'une personne handicapée en proposant à l'employeur une prime en complément de l'aide publique. Au fil du temps, la prime à l'embauche évolue, tant en ce qui concerne les bénéficiaires, les formes de contrat de travail et le montant financier versé.

Actuellement, la prime à l'embauche d'une personne handicapée est réservée aux emplois à durée indéterminée ou aux emplois à durée déterminée d'au moins 12 mois. Le dispositif est complémentaire à celui du Contrat Initiative Emploi (CIE) mis en place à partir de l'été 1995 en faveur de certaines catégories de chômeurs dont les personnes handicapées.

Le dispositif répond bien à ses objectifs initiaux : en effet, les emplois primés sont en majorité des emplois à durée indéterminée et à temps plein, l'aide venant dans plus de 75% des cas en complément de l'aide de l'Etat (CIE). Les embauches se font pour les 2/3 dans les établissements de moins de 20 salariés, non assujettis à l'obligation d'emploi. Enfin, un employeur sur quatre déclare qu'il n'aurait pas embauché une personne handicapée sans cette incitation. La prime a, par ailleurs, un effet "intégrateur" : 55% des personnes handicapées sont toujours au même poste de travail, quatre années après le recrutement.

Une prime est également versée à la personne handicapée pour l'inciter à avoir une attitude active dans sa recherche d'emploi ; elle a un caractère forfaitaire et n'est pas renouvelable.

Parallèlement aux aides directes, l'AGEFIPH intervient de façon croissante dans le financement des organismes de placement en milieu ordinaire de travail. Dès 1989, le Fonds a contribué au développement des OIP (Organismes d'Insertion et de Placement dont 16 appartiennent au réseau Ohé-Prométhée) et a financé la relance des EPSR. Afin d'homogénéiser les pratiques des organismes, d'assurer une meilleure présence géographique et de mieux coordonner les interventions, l'Etat et l'AGEFIPH ont signé, en février 1994, une convention relative aux EPSR et aux OIP. Cette convention poursuit un objectif de déploiement concerté des structures de placement. Le financement apporté dans le cadre de la convention est de 140 millions de francs en 1996. Tous les départements français sont pourvus d'une EPSR ou d'un OIP ; les besoins théoriques en personnel des EPSR et des OIP seront couverts en totalité en 1997.

S'agissant du milieu protégé, la loi du 10 juillet 1987 a cherché à développer la coopération entre les entreprises et le milieu protégé en valorisant la sous-traitance. Dans son programme "17 mesures pour l'emploi des personnes handicapées", en 1994, l'AGEFIPH a mis l'accent sur la fonction de transition du milieu protégé vers le milieu ordinaire. En plus de la mesure "détachement en entreprise", l'AGEFIPH propose conjointement aux entreprises et aux ateliers protégés (AP) la mesure "rapprochement du milieu protégé et du milieu ordinaire". L'objectif visé est le développement technologique de la sous-traitance pour améliorer la qualité de la production et permettre l'élévation de la qualification des personnes travaillant dans les ateliers protégés.

Le maintien dans l'emploi des personnes handicapées constitue une priorité centrale du Fonds. En période de régression de l'emploi dans le secteur marchand, il est important, devant le risque d'un licenciement potentiel, de disposer d'un moyen d'intervention rapide. La mesure "maintien dans l'emploi", créée à titre expérimental en 1994, répond à cet objectif. Elle permet de couvrir financièrement la période transitoire entre le constat du handicap et la mise en oeuvre d'une solution. Par sa souplesse et son caractère forfaitaire, elle permet à l'entreprise d'élaborer et de mettre en oeuvre un projet individualisé de maintien dans l'emploi. Les résultats sont positifs : 94% des salariés handicapés ayant bénéficié de la mesure sont toujours en situation de travail et près de 60% des employeurs concernés déclarent qu'ils auraient procédé au licenciement du salarié concerné sans le versement de l'aide.

La mise en oeuvre de la mesure "maintien dans l'emploi" doit favoriser la présence de personnes handicapées dans l'entreprise. Elle aide à réduire les réticences qui s'expriment dans la communauté humaine de l'entreprise vis-à-vis des personnes considérées comme différentes. Elle répond à un "challenge".

Enfin, la création d'entreprise reste une solution adaptée pour beaucoup de personnes handicapées qui souhaitent gérer directement leur insertion professionnelle. L'aide de l'AGEFIPH prend la forme d'une aide matérielle et technique aux personnes handicapées souhaitant créer ou reprendre une entreprise. La subvention de l'AGEFIPH est adaptée au projet et son montant, de l'ordre de 50.000 Francs, constitue un appoint important dans le plan de financement. La mesure "création d'activité" s'adresse essentiellement aux chômeurs handicapés, avec pour résultat 2 000 créations d'activité par an. Ce résultat est particulièrement encourageant.

3.4. 4ème objectif: répondre aux obstacles techniques rencontrés par les personnes handicapées

En complément des financements publics et des aides de l'AGEFIPH en faveur de l'emploi et de la formation, l'AGEFIPH est souvent conduite à verser des aides spécifiques pour compenser le handicap. L'objectif visé ici est de faciliter l'insertion professionnelle, soit en assurant l'autonomie du travailleur handicapé, soit en donnant à l'entreprise les moyens de s'adapter.

Parmi les aides individuelles versées à la personne handicapée pour assurer son autonomie dans l'environnement du travail, on peut citer :

- l'aide à l'acquisition de matériel spécialisé (ex : synthèse vocale, télé-agrandisseur, reconnaissance et affichage des caractères braille...) pour les demandeurs d'emploi, étudiants, lycéens, apprentis et personnes en formation. L'intervention est plafonnée à 50.000 Francs et vient en complément des aides de l'Etat, de la Sécurité Sociale et d'autres organismes publics;
- la prise en charge temporaire d'auxiliaires professionnels (interprète, secrétaire...) pour les demandeurs d'emploi, les personnes en formation individuelle et les étudiants et lycéens de plus de 16 ans;
- la participation aux frais de déménagement ou d'hébergement, à l'achat d'une voiture ou au coût de son aménagement et aux frais de transport pour les salariés handicapés et les personnes non salariées (chômeurs et en formation) désirant accéder à l'emploi.

Les aides versées aux entreprises visent à adapter les lieux de travail, d'une part, les postes de travail, d'autre part.

L'accessibilité des lieux de travail fait l'objet d'une loi cadre du 13 juillet 1991 qui prévoit notamment que l'exigence d'accessibilité soit étendue aux lieux de travail et aux immeubles de bureau accueillant un effectif supérieur ou égal à 20 salariés. L'AGEFIPH intervient donc pour des travaux et des équipements s'inscrivant au-delà des obligations légales. Concrètement, les subventions ont permis des accès aux bâtiments, des aménagements de circulations intérieures et des adaptations de sanitaires et de chambres dans des foyers de jeunes travailleurs.

L'aménagement du poste de travail constitue enfin un domaine privilégié d'intervention du Fonds. Souhaitant conduire une politique active, l'AGEFIPH a proposé à l'Etat, en 1992, de prendre en charge le financement des aménagements de postes en milieu ordinaire de travail. L'AGEFIPH intervient aussi bien dans le cas d'une embauche, d'un maintien dans l'emploi, que dans celui d'une formation en entreprise ou d'une création d'entreprise.

En 1996, 2 800 personnes handicapées ont été bénéficiaires d'un aménagement de poste (dans 70% des cas lié à un maintien dans l'emploi) pour un montant total de 94 millions de Francs.

4. Des résultats mis en perspective

Un premier bilan de l'activité du Fonds, depuis sa création, peut être dressé, et en particulier pour la période allant de 1991 à 1996. L'analyse doit tenir compte de deux séries de considérations : en premier lieu, il faut replacer l'action du Fonds dans le contexte économique et social des six dernières années. La France connaît une situation particulièrement difficile en matière d'emploi et d'activité économique. Ainsi, sur un total de 13,8 millions dans le secteur marchand non agricole, près de 650 000 emplois ont été détruits entre 1991 et le dernier trimestre de 1993 ; ultérieurement, après deux années de très légère croissance de l'emploi salarié, les effectifs salariés ont encore enregistré un recul de 0,1% en 1996 pour un montant total de 13,3 millions. Un chômage massif et de longue durée frappe certaines catégories de demandeurs d'emploi et, en particulier les personnes handicapées.

Cependant, des perspectives peuvent être dessinées pour les prochaines années dans la mesure où le Fonds a déjà profondément marqué les caractéristiques de l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Les ressources

S'agissant des ressources du Fonds, il faut rappeler que la loi du 10 juillet 1987 a connu une mise en oeuvre progressive : l'obligation d'emploi de 6% de travailleurs handicapés est devenue effective pour les sommes collectées par l'AGEFIPH en 1992 (au titre de l'année 1991).

Depuis 1992, sur plus de 100 000 établissements de plus de 20 salariés dont 86 200 sont soumis à l'obligation d'emploi (chiffre 1995), on constate qu'un sur deux verse une contribution à l'AGEFIPH.

Le nombre "d'unités travailleurs handicapés manquants" stabilisé en 1992, est en recul depuis et s'élève à 118 000 en 1995. Les recettes sont, quant à elles, stabilisées autour de 1,6 milliards de Francs chaque année depuis 1992.

Le taux d'emploi dans les établissements assujettis à l'obligation d'emploi des personnes handicapées s'établit à 4,05% en 1995, dernière année connue, contre 3,76% en 1991. La stabilité observée depuis 1993 est en partie liée à l'utilisation d'un nouveau fichier des établissements : les établissements contactés pour la première fois au titre de la collecte 1996 présentent un taux d'emploi inférieur à la moyenne.

L'évolution générale des taux d'emploi des personnes handicapées est cependant plus favorable que ne laissent supposer les données précédentes. En effet, les établissements de moins de 20 salariés, non assujettis à l'obligation d'emploi, bénéficient depuis plusieurs années d'un flux d'embauche élevé : en trois ans, les recrutements ayant bénéficié d'une prime de l'AGEFIPH ont concerné près de 65 000 personnes handicapées.

Les financements

L'offre d'intervention de l'AGEFIPH a connu une progression importante. En six années, plus de 390 000 demandes de financement ont été enregistrées pour un montant global demandé de 12,7 milliards de Francs. Après instruction par les services, 350 000 demandes ont été acceptées et financées pour un montant global de 9,3 milliards de Francs.

La progression des financements a été différente selon les dispositifs proposés. Ainsi, les incitations à l'embauche correspondant aux primes à l'insertion ont connu une progression exceptionnelle entre 1991 et 1995. Sans remettre en cause la pérennité de ce dispositif, le Conseil d'Administration de l'AGEFIPH a été conduit à mettre en place, à compter du 1er octobre 1995, un nouveau régime de financement de primes à l'insertion qui, complétant dans plus de 75% des cas l'aide publique du CIE, garde un caractère incitatif en 1996.

Les financements accordés aux mesures pour l'insertion enregistrent une croissance régulière entre 1991 et 1995 et s'élèvent à 760 millions de Francs en 1996. Les domaines concernés sont la sensibilisation du monde économique, la préparation de la personne handicapée, l'accès et le maintien dans l'emploi, le placement des personnes handicapées (215 millions en 1996), l'accompagnement au travail, le milieu protégé et les aides aux innovations.

Sur la période, les financements de l'AGEFIPH ont bénéficié à trois catégories de demandeurs. Le monde économique, constitué par les employeurs et leurs représentants, est destinataire de 40% des financements. Les personnes handicapées en obtiennent 35%. Enfin, 26% des financements sont attribués aux médiateurs de l'insertion chargés d'aider les entreprises et les personnes handicapées dans les démarches diverses concernant l'accès et le maintien dans l'emploi, la reconversion, la requalification et l'adaptation des postes de travail.

Les personnes handicapées bénéficiaires des interventions de l'AGEFIPH

En six ans, un demi million de personnes handicapées ont bénéficié des actions de l'AGEFIPH. Il s'agit de "bénéficiaires-actions" puisque les personnes ont pu bénéficier d'une ou plusieurs interventions du Fonds sur la période.

Sur ce total, 156 000 personnes handicapées ont été insérées avec le concours de la prime à l'insertion, 85 000 maintenues en situation de travail, 123 000 ont bénéficié d'une action de formation cofinancée par l'AGEFIPH et 135 000 relèvent d'autres types d'intervention.

Pour apprécier l'effort engagé par le Fonds, on rappellera que le nombre de salariés handicapés présents dans les établissements assujettis à l'obligation d'emploi s'élevait à 266 000 en 1995 et que 111 000 demandeurs d'emploi étaient reconnus handicapés à la fin de l'année 1996 (et près de 130 000 en incluant les personnes en instance de reconnaissance COTOREP).

* * *

Bien évidemment, tous ces résultats ne sont pas à mettre au seul actif du Fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées. La stratégie du Fonds, approuvée par l'Etat, a été mise en place par les très nombreux acteurs associatifs, publics, patronaux et syndicaux associés à la mise en oeuvre de la loi du 10 juillet 1987. A cet égard, les Programmes Départementaux d'Insertion (PDI), qui rassemblent dans chaque département l'ensemble des partenaires en charge de l'insertion professionnelle, jouent un rôle essentiel. C'est la volonté commune de l'Etat et de l'AGEFIPH que cette politique de développement concerté soit renforcée à l'avenir.

6. UNE LÉGISLATION ANTI-DISCRIMINATOIRE

Deirdre FORDHAM, Ministère de l'Éducation et de l'Emploi, Royaume-Uni

1. Introduction

Monsieur le président, je vous remercie de me donner l'occasion de vous présenter le contexte législatif dans lequel s'inscrivent, au Royaume-Uni, les politiques en faveur de l'emploi des personnes handicapées et contre la discrimination à leur égard.

Le Royaume-Uni considère qu'une action spontanée ne suffit pas à satisfaire les aspirations raisonnables des personnes handicapées ou à offrir une garantie suffisante que des actes discriminatoires injustifiés seront réglés de manière satisfaisante. En termes de statistiques du marché du travail et de témoignages de personnes handicapées, de nombreux signes indiquent que l'exclusion économique et sociale sont des problèmes majeurs pour une part significative de notre population handicapée. C'est pourquoi le Royaume-Uni estime qu'il est nécessaire d'adopter une législation anti-discriminatoire pour protéger les droits des personnes handicapées.

Le Royaume-Uni reconnaît que le fait que 10 % de la population soit structurellement exclue des débouchés généralement ouverts au reste de la société représente des coûts économiques et sociaux. Nous savons donc qu'il existe des raisons économiques et sociales pour lesquelles nous devons tenter d'éliminer la discrimination auxquelles se heurtent les personnes handicapées. La législation fait partie intégrante de toute stratégie réellement désireuse d'aborder ces questions.

L'importance de la législation va au-delà de la mise en place d'un cadre légal à l'intérieur duquel les droits sont protégés. A l'époque de sa première mise en œuvre, la *Disability Discrimination Act (DDA)*, la loi de 1995 sur la discrimination à l'encontre des personnes handicapées, devait entraîner un changement fondamental dans la manière dont la société perçoit et aide les personnes handicapées. Le changement d'attitude envers les personnes handicapées est un élément vital de toute stratégie à long terme visant à mettre fin à la discrimination.

2. Contexte

Pour tenter de comprendre la forme prise par la législation actuelle, il faut tenir compte non seulement des objectifs du gouvernement lors de l'introduction de la loi, mais aussi de la législation antérieure qui traitait de l'emploi des personnes handicapées et de la législation contre la discrimination pour des motifs de sexe et de race.

2.1. Historique

La loi de 1995 relative à la discrimination à l'encontre des personnes handicapées (*Disability Discrimination Act 1995 - DDA*) a été la premier texte d'un ensemble législatif destiné à réglementer l'emploi des personnes handicapées depuis la loi de 1944 (*Disabled Persons (Employment) Act 1944*). La nouvelle loi répondait à la nécessité, pour la législation, de tenir compte des développements sociaux, culturels et économiques intervenus au cours des cinquante années précédentes.

La loi de 1944 relative à l'emploi des personnes handicapées trouve son origine dans la nécessité de prendre des dispositions en faveur des invalides de la Deuxième Guerre

mondiale et avait pour but d'améliorer les perspectives d'emploi des personnes handicapées.

La loi de 1944 définissait une personne handicapée comme quelqu'un qui:

« en raison d'une lésion, d'une maladie ou d'une malformation congénitale, est considérablement handicapé pour obtenir ou garder un emploi ou entreprendre, pour son propre compte, un travail d'un type qui, si ce n'était pour sa lésion, maladie ou difformité, conviendrait à son âge, à son expérience et à ses qualifications ».

Elle prévoyait l'enregistrement des personnes handicapées, l'instauration d'un quota d'emplois, la désignation de certaines professions réservées aux personnes handicapées, des emplois protégés, une formation et une réadaptation professionnelles et la création d'une instance nationale consultative sur la situation de l'emploi des personnes handicapées.

Depuis 1944, les aspirations des personnes handicapées ont changé, ainsi que ce que nous entendons par personne handicapée, par discrimination et notre compréhension de la meilleure manière de satisfaire les besoins en matière d'emploi. La nouvelle législation était destinée à refléter ces changements.

La DDA a introduit une nouvelle définition du concept et a aboli les dispositions relatives aux quotas, à l'enregistrement et aux emplois réservés que contenait la loi de 1944. Depuis plusieurs années, on s'était rendu compte que ces dispositions ne remplissaient le rôle pour lequel elles avaient été conçues. Par exemple, il était difficile pour les employeurs de satisfaire à l'obligation, pour les entreprises de vingt salariés et plus, d'embaucher 3 % de travailleurs handicapés enregistrés, étant donné qu'un tiers seulement des personnes handicapées éligibles, soit environ 1 %, était enregistré. Le quota ne tenait compte que du recrutement (et dans une certaine mesure, du maintien de l'emploi), mais ne faisait rien pour promouvoir des politiques d'emploi efficaces en abordant des questions comme la formation et la promotion.

En outre, les quotas, l'enregistrement et les emplois réservés ne répondaient pas aux besoins des personnes handicapées dans un marché du travail moderne. En mettant l'accent sur le handicap, ces mesures avaient pour effet de cataloguer et de stigmatiser les personnes handicapées. A l'inverse, la nouvelle législation visait à créer un environnement dans lequel les personnes handicapées pourraient, dans toute la mesure du possible, concurrencer les personnes valides sur un pied d'égalité. Les dispositions relatives aux emplois protégés contenues dans la loi de 1944 demeurent d'application. Elles n'ont pas été abolies.

Il convient de souligner que les violations de la loi de 1944 étaient des délits pour lesquels les employeurs étaient passibles d'emprisonnement, bien qu'aucun n'ait jamais été mis en prison. Dans la perspective actuelle, il semble totalement inadéquat que le droit pénal soit invoqué pour protéger les personnes handicapées en matière d'emploi. C'est la raison pour laquelle, lorsque la loi a été abolie et remplacée par la loi sur la discrimination à l'encontre des personnes handicapées, il semblait opportun de recourir à la structure existante des tribunaux et de la conciliation.

2.2. Législation anti-discriminatoire

Le Royaume-Uni dispose d'un arsenal considérable de lois pour protéger l'emploi, ainsi que deux lois anciennes contre la discrimination fondée sur le sexe et la race, contenant toutes deux de solides mesures de protection de l'emploi. Depuis les années 70, un nouveau système judiciaire a été mis en place pour résoudre les litiges en matière d'emploi. Il existe aujourd'hui des tribunaux du travail (*industrial tribunals*) présidés par un juriste et deux non professionnels. Au-dessus d'eux, se trouve l'*Employment Appeal Tribunal*, qui traite des recours concernant des points de droit et établit la jurisprudence. Ce système est soutenu par le *Advisory and Conciliation Service*, l'ACAS, qui intervient comme conciliateur dans des litiges concernant l'emploi. Près de deux tiers des plaintes sont retirées avant d'atteindre le stade des auditions devant le tribunal.

Lors de l'élaboration de la DDA, le Royaume-Uni s'est inspiré de la législation anti-discriminatoire antérieure, à savoir la loi de 1976 sur les relations entre les races (*Race Relations Act - RRA*) et la loi de 1975 sur la discrimination fondée sur le sexe (*Sex Discrimination Act - SDA*). Elles présentent, toutefois, d'importantes différences.

Contrairement à la loi sur les relations entre les races et de la loi sur la discrimination fondée sur le sexe, la DDA n'opère pas de distinction entre discrimination directe et indirecte. Selon les deux premières, il y a discrimination indirecte lorsqu'une pratique, une règle ou une exigence a un effet négatif disproportionné sur une partie de la société. Cette approche n'est pas adaptée au domaine des personnes handicapées, lesquelles peuvent rencontrer des difficultés différentes en fonction de circonstances individuelles différentes. La DDA définit la discrimination directe de manière très large, de sorte qu'elle couvre également ce que l'on pourrait appeler la discrimination indirecte. Cette approche ayant suscité quelques critiques, nous avons demandé à ceux qui la critiquaient de nous indiquer en quoi la loi ne protégeait pas contre la discrimination indirecte. Nous attendons encore ces indications. Ce domaine est couvert par la seule exigence contenue dans la disposition relative à l'emploi dans la nouvelle loi, qui impose aux employeurs de procéder à des ajustements raisonnables. Je reviendrai ultérieurement plus en détail sur cette disposition. C'est un point auquel les personnes handicapées ont réservé un accueil favorable.

Les dispositions de la loi concernant l'emploi s'adressent aux entreprises employant 20 salariés et plus. La loi permet d'abaisser ce seuil d'exclusion des petites entreprises. Les deux lois antérieures ne fixent pas de seuil, bien que les très petites entreprises (moins de 5 personnes) aient été exclues lors de l'entrée en vigueur de la loi sur la discrimination fondée sur le sexe. Le dernier gouvernement avait introduit ce seuil d'exclusion dans la DDA parce qu'il considérait que les petits employeurs auraient trop de difficulté à s'y conformer.

La loi sur les relations entre les races, la loi sur la discrimination fondée sur le sexe et la DDA contiennent toutes des exemptions pour les actes discriminatoires commis au titre d'une autre disposition réglementaire ou aux fins de la sauvegarde de la sécurité nationale. La DDA exclut également certains métiers et professions, tels que les pompiers, les gardiens de prison, la police et d'autres. Les dispositions que prévoit la loi en matière d'emploi ne s'appliquent pas aux forces armées. Le dernier gouvernement pensait que, bien qu'il soit souhaitable que la plus grande variété d'emplois soit couverte par la loi, dans quelques cas (comme la sécurité publique), les employeurs étaient en droit d'exiger les normes les plus élevées d'aptitude physique et mentale et qu'il ne serait pas dans l'intérêt public que leur jugement soit revu par un tribunal.

La loi sur les relations entre les races et la loi sur la discrimination fondée sur le sexe permettent de prendre des mesures pour restaurer l'équilibre lorsqu'un groupe est sous-représenté. A l'exception de ces raisons précises, les deux lois interdisent la discrimination positive et négative. Elles protègent donc toutes les personnes, indépendamment de leur sexe ou de leur race, en leur permettant, par exemple, de contester ce qu'elles jugent être un traitement de faveur accordé à une autre personne. La DDA n'interdit pas aux employeurs de pratiquer la discrimination en faveur des personnes handicapées et autorise spécifiquement les organismes caritatifs à pratiquer une discrimination en faveur de certaines personnes handicapées et d'accorder la préférence à d'autres. Les personnes valides ne sont donc pas protégées et ne peuvent pas contester qu'un traitement de faveur soit accordé à une personne handicapée. Cela peut être considéré comme une différence nécessaire entre la discrimination dans ce domaine par rapport à d'autres.

Un vaste débat a eu lieu au Royaume-Uni sur la manière dont les procédures d'application fonctionnent dans le cadre de la DDA. A la différence de la loi sur les relations entre les races, qui avait instauré la Commission pour l'égalité des races, et la loi sur la discrimination fondée sur le sexe, qui avait créé la Commission pour l'égalité des chances, la DDA n'a pas institué d'organe habilité à examiner les plaintes de particuliers ou à les représenter devant les tribunaux du travail. Il est juste de dire que l'absence de commission a été le sujet le plus controversé de cette loi et a constitué l'essentiel du débat parlementaire. En revanche, la loi instituait le Conseil national des personnes handicapées, chargé de conseiller le gouvernement sur les mesures relatives à la suppression de la discrimination et sur la rédaction d'un code de bonne pratique. Le Conseil consultatif national sur l'emploi des personnes handicapées, créé par la loi de 1944, continue à donner des conseils sur les questions liées à l'emploi.

3. La loi proprement dite

Je voudrais maintenant passer à l'examen des dispositions spécifiques de la loi sur la discrimination à l'encontre des personnes handicapées.

3.1. Définition du handicap

A la différence des autres lois sur la discrimination, la définition des personnes que la loi cherche à protéger doit être directement abordée dans le domaine du handicap. C'était une question de logique pour les auteurs de la loi. C'était aussi une question qui, selon les personnes handicapées, fait partie intégrante de leur identité et de l'image qu'elles ont d'elles-mêmes. Le dernier gouvernement s'est efforcé de trouver un équilibre entre le « modèle social » du handicap, auquel va la préférence des groupes de personnes handicapées, et une approche plus ciblée, axée sur les domaines jugés les plus importants au plan pratique et sur lesquels la loi pouvait avoir un effet positif.

La législation introduite en 1944 définissait les personnes handicapées en termes fonctionnels, insistant sur le fait que leur handicap les gênait pour trouver ou garder un emploi. Cinquante ans plus tard, la nouvelle loi reconnaît l'inadéquation de cette définition et abandonne l'approche paternaliste pour la remplacer par une approche qui reconnaît le rôle handicapant de la société.

La nouvelle définition du handicap introduite par la loi définit une personne handicapée comme quelqu'un qui a ou a eu une déficience physique ou mentale ayant un effet substantiel, de longue durée et négatif sur l'aptitude de cette personne à exercer des

activités quotidiennes normales.

Le dernier gouvernement tenait à ce que la définition de la personne handicapée soit la plus simple possible pour que les non-spécialistes, tels que les employeurs et les prestataires de services, la trouvent relativement facile à comprendre et à appliquer. Il a été jugé plus opportun d'utiliser de grandes catégories comme « physique et mental » et de ne pas semer le doute sur la portée globale de ces termes en ajoutant des catégories supplémentaires comme « sensoriel ». Avec leur *Americans with Disabilities Act*, les Américains incluent dans leur définition des personnes handicapées les personnes perçues comme ayant un handicap. L'approche américaine n'est pas un véritable modèle social, mais s'en rapproche plus que la définition britannique. Celle-ci a pour but d'éliminer l'élément subjectif de la loi américaine, susceptible, pense-t-on, de semer la confusion.

L'expérience américaine montre que si l'on inclut des groupes dont les rapports avec un handicap ne sont pas clairement définis, cela peut engendrer des problèmes, tels que l'accumulation des plaintes, le doute chez les employeurs et la manipulation de la législation par des groupes qui introduisent des plaintes motivées par le fait qu'ils ont la réputation d'être porteurs d'un handicap. A la différence de la loi américaine, la loi britannique ne protège pas l'entourage des personnes handicapées. Selon le dernier gouvernement, rien ne prouve que les familles et amis de personnes handicapées soient confrontés au type de discrimination que rencontrent les personnes handicapées.

La définition requiert également que les effets d'un handicap soient des effets à long terme, c'est-à-dire qu'ils aient une durée de douze mois ou qu'ils soient susceptibles d'avoir une durée de douze mois. Il n'était pas prévu que la loi couvre les personnes souffrant de maladies ou de lésions de courte durée, comme une jambe cassée. Ces personnes ne sont pas « handicapées » au sens où la plupart des gens entendent ce terme.

Venons-en maintenant à la référence faite dans la définition aux activités quotidiennes normales. L'intention du dernier gouvernement était que la législation protège les personnes considérées généralement comme handicapées. La loi britannique a donc évité le type de référence aux « principales activités de la vie », que l'on trouve dans la législation américaine. Les législateurs ont jugé que cette définition inclurait des personnes ayant des difficultés à établir des relations émotionnelles ou sexuelles et que ces difficultés n'ont aucun rapport avec l'aptitude d'une personne à travailler ou à avoir accès à des biens, des installations ou des services. En revanche, le Royaume-Uni a opté pour des activités qui doivent être affectées et qui figurent dans une ou plusieurs catégories d'une liste exhaustive, telles que la mobilité, la dextérité manuelle, etc. Cette approche visait à garantir que les handicaps que la définition cherchait à couvrir le soient réellement.

3.2. L'emploi

J'aimerais maintenant aborder les dispositions de la loi qui traitent de l'emploi. En élaborant ces dispositions, le gouvernement s'est efforcé de trouver le juste équilibre entre, d'une part, aider les personnes handicapées sur le marché de l'emploi et, d'autre part, éviter de faire peser des charges déraisonnables sur les employeurs. On a considéré que si l'équilibre n'était pas jugé bon par les personnes qui seraient concernées, les avantages potentiels des droits accordés aux personnes handicapées par la législation seraient amoindris.

Aux termes de la DDA, un employeur employant vingt salariés ou plus ne doit pas, pour une raison liée à son handicap traiter une personne handicapée moins favorablement

qu'une autre personne, à moins qu'il n'ait un motif légitime de le faire.

Comme je l'ai déjà dit, la loi contient la seule disposition du droit du travail qui exige d'un employeur qu'il adapte de manière raisonnable les conditions d'emploi ou le poste de travail si cela aide à surmonter les effets pratiques d'un handicap, à moins que l'employeur puisse justifier son refus de le faire. Dans la pratique, cela signifie qu'un employeur ne peut pas se contenter de dire qu'un demandeur d'emploi handicapé est incapable de faire le travail du fait de son handicap. Il doit prendre des mesures raisonnables pour éviter qu'une particularité physique des lieux, comme des escaliers ou l'éclairage, ou toute autre disposition, comme l'adaptation des heures de travail, ne constitue un inconvénient majeur pour cette personne. Les employeurs sont tenus de respecter cette obligation de procéder à des ajustements raisonnables à tous les stades de l'emploi, à savoir le recrutement, la détermination du salaire et des conditions de travail, la formation, la promotion, le licenciement ou la retraite. La loi indique les facteurs à prendre en compte pour décider si un ajustement est raisonnable et le code de bonne pratique sur l'emploi, publié en 1996, donne des conseils pratiques aux employeurs.

La définition de la discrimination donnée dans la loi envisage le fait que, dans certains cas, un employeur a des raisons légitimes de traiter une personne handicapée moins favorablement ou de ne pas procéder à un ajustement. Le gouvernement a jugé qu'il était important tant pour l'employeur que pour la personne handicapée, que les employeurs ne soient pas tenus d'engager des personnes incapables de faire un travail. Cela dit, je dois souligner l'importance de la nouvelle obligation selon laquelle un employeur est tenu de déterminer si un ajustement raisonnable permettrait à une personne handicapée d'être en mesure de travailler.

Le concept de l'ajustement raisonnable a simplement pour but de garantir que les personnes handicapées puissent prétendre à un emploi sur le marché du travail sur un pied d'égalité avec leurs homologues valides. La législation n'avait pas pour but d'imposer que des ajustements soient réalisés pour mettre les personnes handicapées dans une situation plus favorable que les personnes valides.

3.3. La portée de la loi

La DDA ne se contente pas d'établir des droits en matière d'emploi. Tout comme la loi sur les relations entre les races et la loi sur la discrimination fondée sur le sexe, la DDA s'applique également à l'accès aux biens, aux bâtiments et aux services. Les réglementations sur la construction garantissent désormais l'accessibilité des nouveaux bâtiments publics.

La DDA reconnaît que l'accès et les chances, au sens le plus large, dépassent la simple suppression des entraves physiques. Faciliter l'accès aux bâtiments ne sert à rien si les personnes handicapées sont contraintes de rester dehors parce qu'on considère que leur aspect ou leur comportement risquerait de déranger d'autres clients. Un nombre croissant de bâtiments étant conçus pour accueillir tout le monde, il importe de faire en sorte que les personnes handicapées ne se voient pas refuser leur accès sans raison. Par conséquent, aux termes de la loi, un prestataire de services ne peut pas:

- refuser de servir ou délibérément ne pas servir une personne handicapée, s'il s'agit d'un service offert au public;
- offrir un niveau de service inférieur ou l'offrir à une personne handicapée de manière moins favorable qu'il le ferait pour d'autres membres du public; ou

- offrir un service à des conditions moins bonnes qu'il ne le ferait pour d'autres membres du public.

La loi prévoit également que les prestataires de service doivent modifier la manière dont ils mènent leur activité et aider les personnes handicapées afin qu'elles puissent accéder à ou bénéficier de la fourniture de biens et de services. Ces dispositions ne sont pas encore entrées en vigueur.

J'aimerais en venir à l'éducation. Les deux lois antérieures étendent les droits de non-discrimination aux politiques d'admission dans les établissements d'enseignement. La DDA ne le fait pas. Elle ne couvre les établissements d'enseignement en tant qu'employeurs et prestataires de service que lorsque ce service a une finalité autre que l'offre d'un enseignement. Les intérêts des élèves et des étudiants handicapés et ceux des personnes ayant des besoins éducatifs spéciaux dans les écoles, les collèges et les universités sont couverts par la législation sur l'éducation. Les autorités responsables de l'éducation au niveau local, les collèges et les universités doivent décrire les dispositions qu'ils ont prises pour ces groupes. Néanmoins, l'absence de dispositions en matière d'éducation a été et demeure un aspect très controversé de la législation britannique sur les personnes handicapées, en particulier en ce qui concerne l'enseignement post-secondaire et supérieur.

La DDA contient une section séparée sur le transport. Elle prévoit des dispositions concernant les normes d'accès aux nouveaux taxis, autobus, tramways et trains, mais n'accorde pas aux personnes handicapées un droit individuel d'accès aux véhicules de transport.

3.4. Le nouveau gouvernement

Avant de conclure, j'aimerais brièvement décrire l'attitude du gouvernement actuel face à la législation sur les personnes handicapées. Le gouvernement a pris l'engagement clair d'introduire des droits civils complets et exécutoires pour les personnes handicapées, qui seront formulés en collaboration avec toutes les parties intéressées. Le 1^{er} octobre, le secrétaire d'État, Andrew Smith, a annoncé lors de la conférence du parti travailliste, une stratégie en trois points pour traduire cet engagement dans les faits. Le gouvernement:

- mettra en œuvre les autres droits d'accès contenus dans la DDA (c'est-à-dire que les prestataires de services prennent des mesures raisonnables pour modifier leur pratique, leur politique ou leur procédure, qu'ils prévoient une aide ou un service auxiliaires, ou qu'ils suppriment les obstacles physiques);
- instituera une Commission pour les droits des personnes handicapées ayant des pouvoirs exécutoires, qui fonctionnera parallèlement aux commissions chargées du respect de la législation contre la discrimination pour des raisons de sexe ou de race, et renforcera et facilitera tout particulièrement l'application de la législation actuelle et future sur les personnes handicapées;
- créera une Task Force ministérielle qui procédera à une vaste consultation formelle sur la meilleure manière de parvenir à des droits civils complets et applicables pour les personnes handicapées.

4. Conclusion

En résumé, l'objectif du gouvernement, en formulant la législation, était purement et

simplement de mettre un terme à la discrimination à l'égard des personnes handicapées. La voie choisie pour y parvenir consistait à accroître l'indépendance des personnes handicapées et à leur donner la possibilité de participer sur un pied d'égalité avec les autres à tous les aspects de la vie. Il est trop tôt pour évaluer l'impact de la loi sur la situation sociale et économique des personnes handicapées, mais il est indéniable que grâce à la législation déjà en place et aux réformes que le gouvernement propose, les personnes handicapées ont maintenant le sentiment qu'elles peuvent donner libre cours à leurs aptitudes et qu'elles ne sont pas injustement gênées par l'accent que met la société sur leur handicap.

La DDA ne constitue pas un aboutissement de la législation anti-discriminatoire, mais un progrès vers la suppression de la discrimination systématique à l'encontre des personnes handicapées. Cette loi est un volet essentiel de la stratégie globale du Royaume-Uni pour lutter contre la discrimination, mais des améliorations sont encore possibles pour mieux protéger les intérêts des personnes handicapées.

7. LA PROTECTION DE L'EMPLOI ET LA RÉINSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES

M. Martien W.J. MENKEN, Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, Pays-Bas

Depuis de nombreuses années, un problème se pose aux Pays-Bas car trop de gens quittent le marché du travail trop tôt en raison d'une invalidité. Au début, les conséquences sociales ont été occultées par un niveau relativement élevé de protection sociale et le problème suscitait peu d'intérêt.

L'objectif principal des récentes réformes législatives et politiques est d'améliorer les mécanismes de réinsertion, là où cela s'avère nécessaire et, surtout, de les rendre plus efficaces afin d'accroître les chances des personnes handicapées de trouver un travail.

Tout employeur qui recrute une personne partiellement handicapée bénéficie d'une subvention forfaitaire confortable. Les personnes handicapées qui suivent une formation ou travaillent dans le cadre d'un contrat d'essai peuvent demander une « allocation de réinsertion ».

Deux nouvelles stratégies ont vu le jour. La première consiste à adapter les cotisations d'assurance-invalidité des employeurs, dans certaines limites, en fonction du risque d'invalidité au sein de chaque entreprise. Deuxièmement, un nouveau train de mesures législatives a été élaboré pour aider les personnes handicapées à trouver et conserver un emploi.

La nouvelle législation, qui entrera en vigueur en 1998, est présentée plus en détail ci-après.

Différences de cotisations d'assurance-invalidité

La loi PEMBA (*wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid*), relative à la différence de prime et aux forces du marché en cas d'incapacité de travail, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1998, modifie le financement de l'assurance-invalidité prévu dans la WAO (loi sur l'assurance-invalidité) et introduit une différence dans les cotisations et la possibilité de contracter une assurance pour couvrir les « risques propres » des entreprises. En conséquence, les employeurs seront plus directement responsables des coûts de l'invalidité. Le montant et la durée de la prestation ne changent pas.

La loi générale sur l'incapacité de travail ou AAW (*Algemene arbeidsongeschiktheidwet*) sera abrogée. Pour ceux qui ne travaillent pas et qui sont actuellement assurés par le biais de l'AAW, deux nouveaux instruments seront mis en place. Tout d'abord, la WAZ (*Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening zelfstandigen*), loi sur l'assurance-invalidité des indépendants, couvrira les indépendants, les conjoints aidants, les administrateurs et les gros actionnaires, ainsi que les personnes qui ne travaillent pas mais perçoivent des revenus du travail. Ensuite, les jeunes handicapés et les étudiants handicapés auront droit, au titre de la WAJONG (*Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten*), loi sur les jeunes handicapés, à une allocation minimale s'ils ne sont pas aptes à travailler.

Aux termes de la PEMBA, la cotisation à l'assurance-invalidité est entièrement payée par l'employeur et son montant varie selon l'entreprise concernée. Cette cotisation comprend deux éléments: une cotisation de base, identique pour toutes les entreprises, et une contribution différenciée. Les recettes de la cotisation de base servent à payer les prestations aux personnes qui percevaient une prestation d'invalidité avant le 1^{er} janvier 1998 et aux nouveaux bénéficiaires percevant des prestations pendant plus de cinq ans.

Assurance couvrant les risques propres

Les entreprises peuvent aussi opter pour une assurance couvrant leurs risques propres. Dans ce cas, l'employeur prend à sa charge les prestations d'assurance-invalidité pendant une durée de cinq ans. Les entreprises peuvent payer les coûts elles-mêmes ou s'assurer (en partie) auprès d'une compagnie d'assurance privée. Elles ne paient que la cotisation de base et pas la cotisation différenciée. Après la période de risques propres, les prestations sont à nouveau versées au salarié par le service social, s'il est toujours incapable de travailler. Toutefois, les prestations qui commencent durant la période de risques propres et durent moins de cinq ans restent à charge de l'employeur.

La loi sur l'assurance-invalidité des indépendants (WAZ)

A l'instar de l'AAW, la loi sur l'assurance-invalidité des indépendants prévoit un niveau minimal d'assurance-invalidité. Toutefois, si la cotisation est la même pour tous au titre de l'AAW, dans le cas de la WAZ, elle est déduite par les autorités fiscales du revenu de la personne assurée. Le taux actuel est d'environ 8 %. Aucune cotisation n'est payée sur la première tranche de 29 000 Hfl (tranche exonérée) et le plafond imposable est fixé à 84 000 Hfl.

Restrictions concernant les examens médicaux préalables à l'embauche

Une nouvelle loi a été introduite afin de limiter, en principe, le recours aux examens médicaux préalables à l'embauche. Seuls sont autorisés les examens indispensables en raison de la nature même du travail, comme les tests d'acuité visuelle pour les pilotes. Les examens en vue de l'adhésion aux fonds de pension et aux assurances sont interdits dans la mesure où ils sont liés au contrat d'emploi. L'objectif est de supprimer les obstacles que rencontrent les gens ayant des problèmes de santé qui souhaitent accéder au marché du travail.

Un nouveau train de mesures de réinsertion

Jusqu'ici, nous avons parlé des mesures d'incitation accrues pour les employeurs en matière d'assurance-invalidité. Le deuxième aspect des réformes est la loi sur la réinsertion, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1998 et introduira des moyens plus nombreux et plus appropriés pour aider les personnes handicapées à trouver un emploi. Les employeurs auront droit à un montant forfaitaire substantiel ou au remboursement des coûts estimés en cas d'embauche ou de réemploi de personnes handicapées. La portée de l'allocation de réinsertion est également étendue. Les mesures existantes seront améliorées pour les rendre plus accessibles aux employeurs et aux salariés. Dans la mesure du possible, c'est l'institution ou la personne qui verse le salaire ou la prestation qui doit maintenant aider à placer ou à reclasser les personnes handicapées.

Les mesures proposées, auxquelles le gouvernement affecte 146 millions de florins par an, devraient permettre la création d'environ 6 500 postes supplémentaires pour des

travailleurs handicapés (il en existe actuellement près de 50 000). L'objectif est d'encourager les employeurs à adopter une politique préventive et à engager ou à garder des travailleurs handicapés. La loi est liée à l'introduction d'autres mesures d'incitation financière pour les employeurs si leurs salariés tombent malades, comme la WULBZ (*Wet Uitbreiding Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte*), loi sur l'extension de l'obligation de maintien du salaire en cas de maladie et la PEMBA, loi sur les cotisations différenciées et les forces du marché.

Les mesures existantes en matière de réinsertion des travailleurs handicapés, c'est-à-dire quiconque voit ses chances de travailler réduites par une maladie ou une invalidité, sont peu pratiques et inefficaces. La loi sur la (ré)intégration des personnes handicapées (*Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten*) vise à supprimer ces problèmes. Moins il y a de temps perdu, plus il est facile de trouver un nouvel emploi. Tout employeur qui engage une personne handicapée ou la déplace vers un autre poste au sein de la même entreprise a automatiquement droit à une compensation appréciable. Les différentes mesures disponibles sont flexibles. Aujourd'hui, il sait aussi plus facilement qui peut bénéficier de quel type de mesures et quand.

Budget de placement ou de reclassement

Les instruments dont disposent les services sociaux pour le placement ou le reclassement seront accrus grâce à la nouvelle législation. Si une personne handicapée est déplacée vers un autre employeur, une allocation de placement est disponible pour couvrir tous les coûts que cela implique pour ce dernier. Cette allocation remplace plusieurs instruments existants, comme le remboursement des coûts d'adaptation du poste de travail, l'allocation de reconversion ou de formation continue, l'allocation d'installation et de surveillance et la subvention versée à l'employeur au titre des coûts salariaux. Pour la première année, l'allocation de placement d'un employeur ayant engagé un travailleur handicapé s'élève à 12 000 florins. Ce montant passe à 8 000 florins la deuxième année et à 4 000 la troisième. Pour un travailleur à temps partiel, les montants sont réduits proportionnellement.

Si le salarié est affecté à un autre travail dans la même entreprise, il est fait appel au budget de reclassement. L'employeur reçoit alors 8 000 florins par an. Pour percevoir cette allocation, l'employeur doit présenter au service social un plan de réinsertion pour le salarié en question.

Mesures adaptées au cas par cas

Si les coûts de la réinsertion sont supérieurs à ce que permet le budget de placement ou de reclassement, l'employeur peut opter pour un arrangement « sur mesure », qui couvre tous les frais qu'il encourt, en principe sans limite supérieure. Toutefois, si l'entreprise est elle-même engagée dans une restructuration, l'employeur est tenu de couvrir une partie des coûts. L'instance responsable du paiement décide si le montant demandé est justifié.

Il est extrêmement important de veiller à ce que la procédure d'application de ces mesures adaptées soit aussi simple et rapide que possible. Tout employeur qui a demandé une allocation de placement ou de reclassement dispose de trois mois pour opter pour un arrangement sur mesure. Cela lui permet de recevoir un versement provisoire en attendant le paiement du montant final.

Quelle que soit la forme de la compensation, le montant doit être remboursé en tout ou partie si le résultat souhaité n'est pas atteint. La réinsertion est considérée comme réussie tant que le salarié reste chez le même employeur. Si le contrat d'emploi est rompu, la somme doit être remboursée, mais uniquement pour la période durant laquelle le salarié ne travaille pas chez cet employeur. En outre, toutes les dépenses supplémentaires encourues par l'employeur pour le salarié ne sont pas déduites. Le principe sous-jacent est que l'employeur ne doit pas subir de préjudice financier du fait d'avoir engagé une personne handicapée.

Allocations pour particuliers

Outre les possibilités énoncées pour les employeurs, la nouvelle législation introduit une autre option, à savoir une allocation de réinsertion personnelle. Le but est d'encourager les personnes handicapées à trouver un travail par elles-mêmes. Cette option peut être utilisée pour fournir des services et apporter une aide aux personnes handicapées afin qu'elles soient plus aptes à occuper un emploi.

Placement à l'essai

Les nouvelles mesures vont également étendre la portée de l'allocation de (ré)insertion pour couvrir les personnes handicapées engagées à l'essai. Elle peut désormais servir à couvrir les frais de formation. Le raisonnement est le suivant: étant donné que leur handicap met les personnes handicapées dans une situation différente de celle des chômeurs « normaux », la situation doit être abordée différemment.

Les personnes handicapées se trouvent toujours dans une situation plus difficile que les chômeurs ordinaires sur le marché du travail. La durée des emplois à l'essai est donc prolongée de six mois. En outre, cette allocation peut également être servie aux personnes handicapées qui ne perçoivent pas de pension d'invalidité.

Maintien du salaire en cas de maladie

Un employeur qui a engagé une personne handicapée s'expose toujours au risque de voir le salarié retomber malade. Ce risque est désormais réduit. Auparavant, l'employeur ne versait pas le salaire d'une personne handicapée qui tombait malade durant les trois premières années d'emploi. Cette période est désormais étendue à cinq ans, durant lesquels le salarié perçoit une allocation de maladie des services sociaux.

Exonération et réduction de la cotisation d'assurance-invalidité

La PEMBA prévoit des conditions d'exonération et de réduction de la cotisation d'assurance-invalidité de base au bénéfice direct des employeurs. Dans le passé, seules les entreprises dans lesquelles les personnes handicapées représentaient 5 % ou plus des effectifs étaient exonérées du paiement de la cotisation d'assurance-invalidité de base prélevée sur les salaires des employés handicapés. Pour accroître l'efficacité de cette mesure, une exonération partielle est désormais accordée à des taux inférieurs (3 % donnent droit à une réduction d'un tiers et 4 % à une réduction de deux tiers).

Responsabilité de la réinsertion

Un autre aspect important de la nouvelle législation est que la responsabilité de la réinsertion est aujourd'hui plus clairement définie. Lorsque des personnes handicapées

sont transférées vers un autre travail, plusieurs parties peuvent intervenir. Tout d'abord, l'employeur est responsable de l'emploi de son (sa) salarié(e) handicapé(e). L'expérience a montré que c'est le meilleur moyen d'assurer la réinsertion. Ce n'est que lorsqu'il est avéré que la réinsertion dans la même entreprise n'est pas possible que la responsabilité passe de l'employeur au service social. Dans ce cas, l'employeur ou son assureur peut encore essayer de trouver un autre travail pour la personne handicapée. Ils ont ainsi encore un intérêt, en partie financier, à ce que la personne handicapée trouve un travail.

Le service social en charge de l'assurance des salariés et les municipalités sont responsables de la réinsertion des personnes handicapées dont ils payent les prestations. Les bureaux de placement sont responsables de toutes les autres personnes handicapées. Les services sociaux sont actuellement souvent obligés d'avoir recours à des instances comme les bureaux de placement pour trouver du travail aux personnes difficiles à placer. Un système comparable existe dans les municipalités. L'objectif ultime du gouvernement est de parvenir à une approche de marché libre.

Fonds de réinsertion

Les budgets seront financés par un Fonds de réinsertion (*Reïntegratiefonds*) qui sera institué et approvisionné par le Fonds national d'assurance-invalidité et le Fonds national du chômage. En créant un Fonds de réinsertion distinct, le gouvernement souhaite montrer clairement qu'il s'adresse spécifiquement aux personnes handicapées, groupe qui mérite une attention spéciale. En 1998, les municipalités recevront une dotation supplémentaire de 85 millions de florins pour cette nouvelle tâche. Sur ce budget, 45 millions seront destinés à des mesures et à des instruments de réinsertion et 40 à l'achat de services (et aux frais administratifs).

Conclusion

Rétrospectivement, on peut conclure que les Pays-Bas ont appris que le soutien et l'aide aux employeurs et aux travailleurs ne suffisent pas à garder des personnes handicapées au travail ou à leur trouver un travail. Les employeurs et les travailleurs doivent avoir un intérêt stratégique à long terme si l'on veut qu'ils prennent des initiatives et profitent des facilités qui leur sont offertes.

L'avenir seul dira si les nouvelles mesures sont efficaces, mais jusqu'à présent la réaction des employeurs et des travailleurs a été positive. Nous espérons qu'en fin de compte, la société changera d'attitude vis-à-vis des personnes handicapées au travail. Alors seulement, la politique pourra être considérée comme un succès. Celui-ci doit être mesuré en termes d'amélioration de l'accès au marché du travail des personnes handicapées au chômage, comme les jeunes handicapés sans expérience professionnelle.

8. PLAN D'URGENCE POUR PROMOUVOIR L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES

Nicolás GARCIA DIAZ, IMSERSO, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Espagne

1992 a marqué le dixième anniversaire de l'adoption de la **loi n° 13/1982, du 7 avril 1982, sur l'intégration sociale des personnes handicapées (LISMI)**. A cette occasion, un grand nombre de rapports d'évaluation ont été rédigés par diverses autorités, ainsi que par le Congrès des députés et diverses ONG.

Tous ces rapports concordent, à quelques nuances près, sur le fait que, tout compte fait, la loi a constitué un grand progrès, mais que beaucoup reste à faire. Un nouvel élan doit être donné afin de consolider et de développer les principes énoncés dans la loi et les traduire dans les faits à moyen terme, en intégrant de nouvelles approches et les progrès les plus récents enregistrés dans le secteur. Le **Plan d'action pour les personnes handicapées**, adopté en 1996, est censé aller dans ce sens.

Le plan d'action repose sur une approche triple: un engagement politique de tous les groupes représentés au Congrès, la participation active de toutes les autorités compétentes et la participation responsable des organisations représentant les personnes handicapées. Ce plan a été adopté en 1996.

Le plan d'action renforce et développe les principes et les dispositions de la loi sur l'intégration sociale et les traduit en actions à moyen terme. Il est considéré comme un **plan exhaustif**, en ce sens qu'il envisage tous les types de personnes handicapées et les principaux aspects de leur vie, comme la santé et la prévention, la réadaptation, l'emploi, l'indépendance et l'intégration dans la communauté.

Le plan d'action doit devenir un **forum permanent pour la participation** des personnes handicapées ou de leurs représentants et pour la **coordination** des services et autorités responsables de l'assistance à ce groupe de personnes.

Les principes d'égalité des chances, d'intégration et de participation sous-tendent les lignes d'action et les mesures visées dans le plan d'action. Il comprend cinq sections ou plans sectoriels:

1. promotion de la santé et prévention des déficiences;
2. soins de santé et réadaptation complète;
3. intégration dans le système éducatif et enseignement spécial;
4. participation et intégration économiques;
5. intégration dans la collectivité et modes de vie indépendants.

La section 4 - Participation et intégration économiques - correspond au **plan d'urgence pour promouvoir l'emploi des personnes handicapées**.

Dans une société comme la nôtre, pour tout adulte, l'emploi représente un aspect de son intégration. Cela vaut également pour les personnes handicapées. Toutefois, le taux élevé de chômage dans notre pays, le faible niveau de qualifications professionnelles de ce groupe, le manque de motivation et les préjugés des employeurs concernant les

possibilités d'emploi des personnes handicapées entraînent leur exclusion professionnelle et gênent leur intégration dans le marché du travail.

C'est pourquoi, le 3 décembre 1996 (journée internationale des personnes handicapées), le ministre du Travail et des Affaires sociales a pris l'engagement public d'élaborer un plan en faveur de l'emploi des personnes handicapées.

A la suite de cet engagement, le **Comité mixte comprenant des représentants du ministère du Travail et des Affaires sociales et du Conseil espagnol des représentants des personnes handicapées (MTAS-CERMI)** a vu le jour en janvier 1997. Il avait pour tâche d'élaborer une série de propositions visant à promouvoir l'emploi des personnes handicapées, qui soient compatibles avec les politiques de promotion de l'emploi alors mises en œuvre pour le reste de la population. Il s'agissait des mesures contenues dans le programme espagnol pluriannuel pour l'emploi et l'accord multisectoriel sur la stabilité de l'emploi conclu entre les syndicats et le patronat, sans oublier les approches stratégiques globales récemment adoptées dans le plan d'action pour les personnes handicapées 1997-2002.

Le travail du comité mixte MTAS-CERMI a pris fin en octobre 97 avec la présentation au ministre d'un projet d'accord, qui a finalement été signé le 15 octobre 1997 et intitulé **Accord entre le ministère du Travail et des Affaires sociales et le Conseil espagnol des représentants des personnes handicapées (CERMI) sur l'élaboration d'un plan d'urgence pour promouvoir l'emploi des personnes handicapées.**

Cet accord contient toute une série de mesures qui se répartissent en quatre grandes sections. En voici les approches et les principes de base.

Participation institutionnelle

Cette section contient des propositions visant à relancer la participation des organisations de personnes handicapées.

- Participation plus active des instances consultatives des personnes handicapées: restructuration du *Real Patronato de Prevención y Atención a Personas con Minusvalía* (Association royale pour la protection et les soins aux personnes handicapées) et création d'un *Consejo Estatal de Personas con Discapacidad* (Conseil national des personnes handicapées).
- Mise en place de canaux par lesquels les points de vue et les intérêts du mouvement associatif peuvent être portés à la connaissance d'autres organes consultatifs gouvernementaux: le *Consejo General de Formación Profesional* (Conseil général de formation professionnelle) et le *Consejo Económico y Social* (Conseil économique et social).
- Accords avec d'autres autorités (Communautés autonomes et Fédération espagnole des municipalités et des provinces), pour permettre l'exécution conjointe de mesures visant à promouvoir l'emploi des personnes handicapées.

Services de médiation

Dans cette section, l'accord s'efforce de relancer les services spéciaux de médiation pour les travailleurs handicapés, qui avaient obtenu de bons résultats en matière de promotion de l'emploi ces dernières années:

- promotion de services spéciaux de médiation au sein du réseau de l'Institut national pour l'Emploi (INEM) grâce à la mise à jour du **Registre des demandeurs d'emploi handicapés** et à l'introduction progressive d'experts dans les bureaux de l'INEM;
- rétablissement d'une **coordination et d'une coopération vitales entre les équipes d'évaluation du handicap et les bureaux de l'INEM**;
- participation des ONG qui travaillent dans le domaine des personnes handicapées à des actions conjointes de médiation.

Formation professionnelle

L'accord propose de faire un meilleur usage des méthodes actuelles de formation professionnelle pour les personnes handicapées:

- par une plus grande adaptation et flexibilité des cours de formation professionnelle;
- par la participation accrue des ONG actives dans le domaine des personnes handicapées à des programmes expérimentaux ou à des contrats de programmes;
- par la mise en œuvre de mesures spécifiques dans le cadre de l'accord national sur la formation continue;
- par la promotion et la consolidation des contrats de formation, en prévoyant une aide supplémentaire pour les personnes handicapées et des mesures, telles qu'un nombre illimité d'apprentis dans des centres d'emploi spéciaux et une extension de la durée des contrats d'apprentissage de 4 à 6 ans.

Recrutement et insertion professionnelle

Sans perdre de vue le fait que les différents types d'insertion professionnelle poursuivent le même objectif, l'accord prévoit une série de mesures d'urgence pour remédier aux défaillances de chaque type de mesure:

- **emploi protégé:** plus grande flexibilité au niveau de la composition du personnel des centres d'emploi spéciaux; modulation des subventions en fonction du pourcentage de travailleurs handicapés occupés; extension des contributions aux coûts salariaux des contrats à durée indéterminée aux contrats à temps partiel.
- **emploi semi-protégé:** de nouveaux types d'"emplois assistés" seront réglementés et accompagnés de mesures spécifiques pour le recrutement collectif de travailleurs handicapés.
- **emploi normal:** les subventions des contrats à durée indéterminée seront actualisées et étendues aux contrats à temps partiel. Des programmes spécifiques seront mis en place pour inspecter et vérifier le respect du quota de 2 % de postes réservés aux personnes handicapées et des mesures alternatives au quota seront insérées dans un accord ou à la demande de l'employeur.
- **travail non salarié:** le montant des subventions sera actualisé et le paiement en un seul versement des allocations de chômage sera restauré.

- **services publics**: des régimes plus flexibles seront encouragés afin de permettre l'accès des personnes handicapées à l'emploi dans les services publics.

La plupart de ces propositions seront mises en œuvre dans le délai fixé dans l'accord. Il a été décidé de créer un **comité conjoint de surveillance comprenant des représentants du ministère du Travail et des Affaires sociales et du Conseil espagnol des représentants des personnes handicapées** afin de promouvoir et de traduire ces mesures dans les faits.

Le comité mixte a déjà commencé ses travaux et l'on espère que les mesures ci-dessus prévues par l'accord seront mises en œuvre avant la fin de 1998.

9. L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES DANS LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

M. Jaume COSTA, Fondation Européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

Les personnes handicapées sont réputées être une des catégories les plus défavorisées de la société. Elles sont confrontées à un grand nombre d'obstacles pour accéder au marché du travail, à l'enseignement et aux possibilités de formation, ainsi qu'aux facilités sociales. Ces difficultés résultent non seulement des handicaps proprement dits qui limitent les activités que peuvent accomplir les personnes handicapées, mais aussi des attitudes et d'un environnement qui ne tient pas compte de leurs besoins.

Chaque État membre de l'UE a adopté une série de mesures pour promouvoir l'intégration et l'emploi des personnes handicapées. Il existe quantité d'études comparatives concernant le cadre législatif de ces mesures et les schémas d'emploi dans les entreprises de différents États membres. Deux lacunes importantes apparaissent dans les documents dont nous disposons.

Bien qu'elles représentent une fraction importante des entreprises, il existe peu de données sur le rôle et l'expérience des petites et moyennes entreprises (PME) en matière d'emploi des personnes handicapées. Les PME, qui emploient moins de 500 personnes, fournissent plus de deux tiers des emplois dans l'UE et sont considérées comme les principales créatrices potentielles d'emplois. Toutefois, leur petite taille et leur grand nombre les excluent de l'étude: non seulement, il est plus difficile de les identifier, d'y accéder et de les étudier, mais elles peuvent également être exemptées de nombreuses obligations imposées par la loi, y compris du quota réglementaire d'emplois réservés aux personnes handicapées qui, dans de nombreux États membres de l'UE, est la principale mesure pour promouvoir l'emploi.

Par ailleurs, peu d'informations sont disponibles actuellement sur les effets pratiques et l'impact de différentes politiques sur les employeurs. Les études existantes, si elles ont examiné l'effet des mesures publiques, se sont concentrées sur le recrutement des personnes handicapées, particulièrement sur celles qui ont été engagées dans le cadre de programmes ou de plans spécifiques et plus particulièrement celles qui ont été engagées dans de grandes entreprises, faciles à identifier. On sait peu de choses actuellement sur les processus de décision en dehors du cadre des programmes officiels et peu de choses concernant le maintien et le développement des employés handicapés.

La présente étude² cherche à répondre à deux questions relatives aux petites et moyennes entreprises (PME):

1. pourquoi les employeurs des petites et moyennes entreprises emploient-ils (ou n'emploient-ils pas) des personnes handicapées?
2. comment les employeurs des petites et moyennes entreprises emploient-ils des personnes handicapées?

² "L'emploi des personnes handicapées dans les petites et moyennes entreprises" ISBN 92-828-2943-X

Approche

Cette étude est surtout qualitative et s'intéresse aux perceptions et à l'expérience des employeurs et de leurs employés. Une approche d'étude de cas a été adoptée pour examiner ces questions, donnant des idées et distinguant des éléments qui favorisent ou entravent l'accès des personnes handicapées à l'emploi. Elle a examiné le processus par lequel un employeur identifie le besoin d'engager quelqu'un, une personne handicapée cherche un emploi et une relation contractuelle s'établit et se poursuit. L'étude s'est concentrée sur des exemples d'intégration réussie de personnes handicapées en situation d'emploi, pour permettre d'identifier les bonnes pratiques, ainsi que les obstacles.

L'étude a adopté la définition utilisée par le programme HELIOS de l'UE. Toutefois, sur le plan pratique, les équipes nationales devaient connaître les concepts utilisés et les différents groupes repris dans les définitions utilisées par les institutions de chaque pays.

Méthodologie

Des études ont été menées dans six États membres - en France, en Allemagne, en Irlande, aux Pays-Bas, en Espagne et au Royaume-Uni - à la fin de 1996 et au début de 1997. Elles ont été commissionnées par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail ou par les gouvernements nationaux. La Fondation a publié chacune des études nationales sous forme de document de travail.

Dans les limites d'une méthodologie donnée, les équipes nationales de recherche ont pu réaliser les études de cas conformément à leur propre expérience et à leurs idées, suivant leurs propres approches et méthodologies, le but étant de tenir compte du contexte spécifique du pays et de chaque entreprise. Dans certains cas, elles ont pu également réexaminer des entreprises qu'elles connaissaient déjà.

En analysant les études de cas, il faut reconnaître que la majorité d'entre elles ont été obtenues par le biais d'organisations de médiation spécialisées dans la mise au travail des personnes handicapées. La présente étude ne permet pas de vérifier dans quelle mesure les cas reflètent le tableau général des personnes handicapées employées dans les PME. Dès lors, certaines conclusions concernant le tableau général des personnes handicapées employées dans les petites entreprises peuvent être déformées. Toutefois, dans chaque Etat membre, les équipes de recherche ont essayé sans succès des méthodes alternatives pour documenter les cas. L'absence d'indication d'autres voies d'accès à l'emploi, que l'on constate dans la plupart des études nationales, réfuterait amplement la possibilité de déformation et, même ainsi, l'importance des organismes de médiation s'avère considérable.

Cette difficulté de composer un 'échantillon représentatif' d'entreprises a été reconnue dès le départ. Toutefois, les processus de sélection utilisés dans chaque pays ont permis d'établir des comparaisons utiles entre différents types d'employés et d'entreprises, par exemple, des sociétés de dimensions différentes, dans des secteurs divers, employant des personnes présentant des handicaps de natures différentes. Le nombre limité des études de cas signifie qu'il n'a pas été facile de vérifier certaines hypothèses au niveau national, comme les différences suivant le secteur professionnel et les attitudes à l'égard de toute une variété de handicaps. La consolidation des rapports nationaux a permis d'approfondir certaines de ces questions. L'importance de l'étude des cas où l'intégration a échoué était

limitée aussi. Dans la mesure du possible, cela s'est fait en étudiant les anciens employés et autres employés actuels dans les entreprises examinées.

Chaque équipe nationale de recherche a également mené des recherches quantitatives ou qualitatives d'autres types, pour étayer de façon concrète les conclusions des études de cas.

Promouvoir l'intégration

Tous les pays adoptent des mesures destinées à promouvoir ou faciliter l'emploi des personnes handicapées. Mais les moyens mis en œuvre pour promouvoir la participation des personnes handicapées au marché du travail varient d'un État membre à l'autre. La législation qui encourage l'emploi des personnes handicapées dans les États membres a été qualifiée par Lunt et Thornton (dans *Employment Policies for Disabled People*, Employment Department [Politiques d'emploi pour les personnes handicapées, ministère de l'Emploi], Royaume-Uni, 1993), entre autres, comme tendant à être des mesures obligatoires et discrètes d'emploi, tandis que des pays comme le Canada, l'Australie et les États-Unis accordent plus d'importance à la législation de non-discrimination et d'égalité des chances.

Au sein même de l'Union européenne, on distingue différentes tendances. Sur les six pays étudiés, la moitié (la France, l'Allemagne et l'Espagne) applique des quotas d'emploi pour les personnes handicapées, imposés par la loi. Les trois autres pays (Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni) n'ont pas de quotas applicables aux entreprises privées ou ne les mettent pas en œuvre. Un seul pays (le Royaume-Uni), qui avait un système de quotas au moment de l'étude de 1993, l'a supprimé pour adopter une législation anti-discriminatoire. Cette législation, comme le système de quotas qu'elle remplace, n'est pas facile à appliquer. En effet, l'adoption de plus en plus fréquente, au sein de l'Union européenne, de nouvelles politiques nationales anti-discriminatoires débordant sur la législation existante a considérablement estompé ces limites, ces dernières années. Une distinction peut toutefois être faite entre les pays qui placent la législation sur le handicap dans le contexte d'une vaste politique anti-discriminatoire et ceux qui appliquent des mesures ponctuelles comme les quotas (Thornton et Lunt, 1997). Cette vaste caractérisation reste limitée à la fois pour ce qui est de l'impact de la politique publique sur les petites et moyennes entreprises, souvent dispensées des obligations imposées par la loi en raison de leur taille, et en termes d'éventail des politiques et d'applicabilité au niveau des États membres.

Constatations de l'étude

Les constatations de l'étude nous permettent de mieux comprendre la façon dont les employeurs prennent des décisions, les raisons qui les sous-tendent et leur impact. Il semble y avoir beaucoup de points communs entre les expériences et les situations dans chacun des États membres étudiés, indépendamment des définitions du handicap ou des préférences pour l'action volontaire ou obligatoire. En soi, cela sous-entend la véracité des constatations de l'étude. Il n'existe pas de plan détaillé de cadre réglementaire et législatif efficace.

- Les mesures d'incitation financière jouent un rôle prépondérant mais, de la façon dont elles fonctionnent actuellement, elles ne répondent pas nécessairement aux besoins des employeurs ni à ceux des employés, et ne reflètent ni les tendances technologiques ni celles du marché du travail.

- Malgré les différences d'applicabilité et de mise en vigueur des quotas d'emploi et de la législation anti-discriminatoire, ces facteurs semblent avoir peu d'incidence pratique sur le comportement des employeurs dans les PME.
- Les réglementations en matière de sécurité, d'hygiène et d'assurance sont perçues par les employeurs comme un obstacle à l'engagement de personnes handicapées.
- Le niveau d'étude des personnes handicapées est faible.
- Les femmes handicapées, les personnes handicapées d'âge mûr et celles qui souffrent de handicaps plus graves semblent rencontrer des obstacles supplémentaires pour accéder à l'emploi.
- Les pratiques de recrutement reconnaissent rarement la valeur de l'égalité des chances et d'autres bonnes pratiques de recrutement.
- Le manque d'assurance et d'amour-propre des employés et l'attitude des collègues de travail et des employeurs peuvent limiter le degré auquel un employé parvient à s'intégrer et à progresser dans une société.
- Les attitudes des employeurs de personnes handicapées démontrent l'importance énorme de l'expérience personnelle du handicap.
- Les organisations de médiation jouent un rôle clé dans la promotion d'une connaissance positive à la fois du handicap et du cadre réglementaire, en assurant la formation et l'encadrement personnel des handicapés.

Implications des politiques

Les États membres partagent trois types de préoccupations essentielles:

1. le besoin de développer une meilleure connaissance et une plus grande compréhension du handicap chez les employeurs;
2. le besoin d'une meilleure diffusion des informations aux employeurs, concernant le cadre réglementaire et la façon dont il soutient et facilite l'engagement des personnes handicapées;
3. la nature indispensable des organisations de médiation.

Ces points communs sont interdépendants. D'une part, la fourniture d'informations concernant le cadre réglementaire est incomplète sans assistance ni soutien pratique pour accéder aux programmes existants. D'autre part, la méconnaissance par les employeurs des capacités et aspirations des personnes handicapées porte atteinte à l'efficacité des organisations de médiation.

Le besoin de mesures éducationnelles et de sensibilisation positives et très spécifiquement ciblées, applicables aux petites et moyennes entreprises, ressort très clairement de cette étude.

Le rôle essentiel de l'expérience personnelle en tant que facteur de motivation des employeurs a été mis en évidence, de même que la prépondérance d'une perception du handicap fondée sur la peur du risque, de l'incapacité (plutôt que de la capacité) et de l'absentéisme. Ces éléments démontrent les possibilités qu'ouvrent la bonne pratique et la familiarisation avec les personnes handicapées, et le besoin de vastes initiatives positives de sensibilisation. Les conceptions des employeurs devraient être remises en cause dans trois domaines:

1. l'absentéisme, en utilisant des preuves pour remettre en question les notions de maladie et d'absentéisme chez les personnes handicapées;
2. la capacité et l'aptitude, en démontrant les capacités des personnes handicapées;
3. le risque, en insistant sur la façon dont il est possible de réduire les risques liés à l'engagement de personnes handicapées en ayant recours aux organisations de médiation.

De telles initiatives devraient surtout porter sur des exemples positifs et des études de cas adaptées aux petites et moyennes entreprises. Il faudrait explorer également l'intérêt des nouvelles technologies d'information et de communication.

De nombreuses conclusions de l'étude mettent l'accent sur la fourniture d'informations. L'inadéquation des méthodes de diffusion de l'information est apparue dans le cadre des mesures de protection de l'emploi, de l'existence des mesures d'incitation financière (y compris les procédures par lesquelles on y accède) et de la promotion des bonnes pratiques de recrutement et d'emploi:

- mesures d'incitation financière: la fourniture d'informations sur l'existence de ces mesures et les moyens d'y accéder;
- pratiques de recrutement: la fourniture d'informations sur les bonnes pratiques et procédures de recrutement, de formation et d'emploi;
- informations concernant des handicaps spécifiques: informations pratiques, si nécessaire, pour permettre de se faire une idée et de prendre, en connaissance de cause, une décision sur l'aptitude d'un candidat.

Les besoins d'informations peuvent être identifiés non seulement au niveau du recrutement, mais également lors des étapes ultérieures de mise au courant et de développement.

S'il y a double emploi avec de vastes initiatives de sensibilisation, les organisations de médiation ont un rôle manifeste de fourniture et de diffusion des informations.

Le recours aux organisations de médiation spécialisées semble améliorer considérablement les chances d'emploi pour les personnes handicapées. Les organisations de médiation se chargent de mettre en adéquation leurs clients et les postes vacants dans les entreprises. En prenant les devants, en contactant les entreprises, le degré de risque perçu par les employeurs est réduit. Elles leur épargnent beaucoup de temps et de coûts financiers d'annonce et de recrutement, ainsi qu'au niveau des adaptations et aides nécessaires à apporter. En contactant directement l'employeur, l'organe de médiation peut assurer une moindre concurrence à ses propres clients. Ils aident aussi les clients à surmonter les obstacles dus au faible niveau de qualification scolaire, au manque d'assurance et d'amour-propre. Malgré cela, plusieurs facteurs n'ont pas été vérifiés ou examinés et devraient faire l'objet d'une étude complémentaire:

- définir les principes de fonctionnement ;
- les agences de médiation spécialisées sont-elles préférables aux services généraux?
- quelles sont les méthodes et les modèles les plus performants utilisés par les organisations de médiation? La notion de "conseils de parcours" ou de "voies d'intégration" aiderait-elle à approfondir les approches actuelles?

- définir les rôles et les responsabilités concernant la fourniture d'informations, les avis, les conseils, la formation et, éventuellement, l'emploi.

L'équipe de recherche

Le rapport consolidé et la synthèse ont été rédigés par Morgan Carpenter de Nexus Research Co-operative, Dublin. Des chercheurs de six États membres ont réalisé les études nationales. Le projet a été coordonné par Jaume Costa de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Dublin

10. LISTE DES PARTICIPANTS

Membres du "Groupe de haut niveau sur le handicap"

M. Yves DRUART

Administrateur général adjoint
Agence wallonne pour l'intégration des personnes
handicapées (AWIPH)
rue de la Rivelaine 21
B-6061 CHARLEROI
Tél. (32-71) 20 58 20
Fax (32-71) 20 51 60
E-mail: fcispsh@mail.interpac.be

M. Pol KEMPENEERS

VFSIPH
Sterrekunde laan 30
B-1210 BRUXELLES
Tél. (32-2) 225 84 66
Fax (32-2) 225 84 05
E-mail: paul.Kempeneers@Vlafo.be

M. Finn HANSEN

Socialministeriet
Holmens Kanal 22
DK-1060 KØBENHAVN K
Tél. (45) 33 92 25 18
Fax (45) 33 93 93 00
E. mail: fha@sm.dk

M. Hartmut HAINES

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
Postfach 14 02 80
D-53107 BONN
Tél. (49-228) 527 27 52
Fax (49-228) 527 11 77
E-mail: ha.haines@bma.bund400.de

M. Alexandre KONTONIKAS

Directeur Général de la Prévoyance
Direction des Personnes âgées et handicapées
17 rue Aristotelous
ATHENES 10187
Tél. (30-1) 523 96 80
Fax (30-1) 523 59 14

M. Spyridonas KOKKINAKIS

Direction des Personnes âgées et handicapées
17 rue Aristotelous
ATHENES 10187
Tél. (30-1) 523 58 28
Fax (30-1) 523 26 58

Melle Encarnación BLANCO EGIDO

Subdirectora General del Plan de Acción y
Programas para Personas con Discapacidad.
Instituto de Migraciones y Servicios Sociales
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
C/ Ginzo de Limia 58
E-28071 MADRID
Tél. (34-91) 347 88 23
Fax (34-91) 347 88 55
E-mail: EBlanco@mtas.es

M. Patrick SEGAL

Délégué interministériel aux personnes
handicapées
8 Avenue de Ségur
F-75350 PARIS 07
Tél. (33) 140 56 48 47
Fax (33) 140 56 59 08

Mr. Pat WYLIE

Assistant Principal Officer
Disability Equality Unit
Department of Equality and Law Reform
Dún Aímhígin
43-49 Mespil Road
IRL- DUBLIN
Tél. (353-1) 660 56 05
Fax (353-1) 668 99 33
E-mail: Pat-Wylie@eqlaw.irlgov.ie

Melle Cécile GREISCH

Ministère de la Famille
12/14 Avenue Emile Reuter
L-2919 LUXEMBOURG
Tél. (352) 478 65 47
Fax (352) 24 18 89

M. H. MANNEN

Directeur Gehandicaptenbeleid
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en
Sport
Postbus 5406
NL-2280 HK RIJSWIJK
Tél. (31-70) 340 53 63
Fax (31-70) 340 71 64
E-mail: E.VAN.Limburg@-vws.NL.Hepdesk.FD

M. Max RUBISCH

Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und
Soziales,
Abt. IV/1
Stubenring 1,
A-1010 WIEN
Tél. (43-1) 71100 6262
Fax (43-1) 71100 6591

M. Vitorino VIEIRA DIAS

Secretário Nacional de Reabilitação
Ministerio do Trabalho e da Solidariedade
Secretariado Nacional para a Reabilitação e
Integração das Pessoas com Deficiência
Avenida Conde Valbom 63
P-1050 LISBOA
Tél. (351-1) 793 65 17
Fax (351-1) 796 51 82
E-mail: reabilit.snr@mail.telepac.pt

M. Henrik LINDER

Ministry of Social Affairs
Jakobsgatan 26
S-103 33 STOCKHOLM
Tél. (46-8) 405 35 02
Fax (46-8) 723 11 91
E-mail: Henrik.linder@social.ministry.se

Ms. Deirdre FORDHAM

Department for Education and Employment
Caxton House
6-12 Tothill Street
UK - LONDON SW1H 9NF
Tél. (44-171) 273 63 23
Fax (44-171) 273 59 29
E-mail: julie.barton@dfee.gov.uk

Observateurs

Mme Guðrún HANNESDÓTTIR

Starshjalfun Fatladra, Reykjavík
Starfsthjalfun Fatladra
Hátúni 10 d
IS-150 REYKJAVÍK
Tél. (354) 552 93 80
Fax (354) 562 28 43
E-mail: gudrunh@itn.is

M. Christian B. KIELLAND

Helse og Sosial Departementet, Oslo
P.O. Box 8011 Dep.
N-0032 OSLO
Tél. (47-22) 24 85 64
Fax (47-22) 24 27 66
E-mail: christian.kielland@dep.telemax.no

M. E. OFTEDAL

Kommunal og arveidsdept., Oslo
P.O. Box 8004
N-0030 OSLO

Intervenants

M. Nicolás GARCIA DIAZ

Instituto de Migraciones y Servicios Sociales
Subdirección General del Plan de Acción y
Programas
Para Personas con Discapacidad.
C/ Ginzo de Limia 58
E-28071 MADRID
Tél. (34-91) 347 86 02
Fax (34-91) 347 88 55

M. Jesús DIAZ PEREIRA

Instituto de Migraciones y Servicios
Sociales, Spain
Avda de la Ilustracion, S/N
Con VTA A. Ginzo de Limia, 58
E-28029 MADRID
Tél. (34-1) 347 85 98
Fax (34-1) 347 85 95

M. Pierre GRAPIN

Directeur général adjoint de l'Association pour la
Gestion du Fonds pour l'insertion des personnes
handicapées, France
192 Av. Aristide Briand
F-92226 BAGNEUX CEDEX
Tél. (33) 140 11 00 05
Fax (33) 146 11 00 33

M. Martien MENKEN

Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi
Postbus 9080
NL-2509 LV DEN HAAG
Tél. (31-70) 333 44 44
Fax (31-70) 333 40 11

ONG internationales

M. Jaume COSTA

Fondation européenne pour l'amélioration des
conditions de vie et de travail, Irlande
Wyattville Road
Loughlinstown
IRL- 10 DUBLIN
Tél. (353-1) 204 31 06
Fax (353-1) 282 64 56

Commission européenne

Rue de la Loi 200
1049 BRUXELLES

Mr. Hywel Ceri JONES
Directeur général adjoint de la DG-V
Emploi, relations industrielles et affaires sociales
Tél. (32-2) 295 51 98
Fax (32-2) 296 36 60
E-mail: Hywel.Jones@bxl.dg5.cec.be

Melle Gabrielle CLOTUCHE
Directeur DGV-E
Sécurité sociale et intégration sociale
Tél. (32-2) 295 83 19
E-mail: Gabrielle.Clotuche@bxl.dg5.cec.be

Mr. Andrew CHAPMAN
DG V-A-1
Promotion de l'emploi dans les autres politiques
communautaire
Tél. (32-2) 295 17 56
E-mail: Andrew.Chapman@bxl.dg5.cec.be

Mr. Donald TAIT
DG V-A-2
Emploi et marché du travail
Tél. (32-2) 296 02 31

Ms. Nathalie DAVIES
DG V-E-2
Protection sociale, intégration sociale et société
civile
Tél. (32-2) 296 49 33
E-mail: Nathalie.Davies@bxl.dg5.cec.be

M. Jacques BONTE
EUROSTAT
Bâtiment Jean Monnet
Rue Albert Wehrer
L- KIRSCHBERG
Tél. (352) 4301 34685
E-mail: Jacques.Bonte@eurostat.cec.be

Représentants de la DG V-E-4: Intégration des personnes handicapées
Télécopieur commun: (32-2) 295 10 12

M. Roderick SKINNER
Chef d'unité faisant fonction DGV-E-4
Tél. (32-2) 295 24 09
E-mail: Roderick.Skinner@bxl.dg5.cec.be

M. André GUBBELS
Tél. (32-2) 296 02 90
E-mail: Andre.Gubbels@bxl.dg5.cec.be

Ms. Nina McARTHUR
Tél. (32-2) 295 42 74
E-mail: Nina.Mcarthur@bxl.dg5.cec.be

M. Enrique ROJAS
Tél. (32-2) 296 03 84
E-mail: Enrique.Rojas-De-Montis@bxl.dg5.cec.be

Ms. Jenny M. YTSMA
Tél. (32-2) 295 25 87
E-mail: Jenny.Ytsma@bxl.dg5.cec.be