

Bruxelles, le 22.09.1998
SEC(1998) 1550

L'AMÉLIORATION DU NIVEAU D'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES - LE DÉFI COMMUN

Document de Travail des Services de la Commission

RÉSUMÉ

À la lumière de la stratégie européenne de l'emploi et compte tenu de l'analyse de certains éléments clés des Plans d'Action Nationaux des États membres en 1998, le présent document de travail entend fixer un certain nombre d'orientations fondamentales concernant l'emploi et le handicap. L'objectif est double:

- fournir un cadre de référence pour les futures actions des États membres, afin de réaliser les objectifs de leur stratégie d'emploi, y compris l'amélioration des perspectives d'emploi des personnes handicapées;
- mettre en évidence certaines des questions liées à l'emploi des personnes handicapées qui occuperont une large place dans les futurs travaux de la Commission européenne concernant les lignes directrices pour l'emploi.

Le présent document de travail passe en revue certaines caractéristiques actuelles de la situation de l'emploi des personnes handicapées. Bien que limitées, les données fournies par les États membres et confirmées par le panel communautaire des ménages (1994) révèlent que le pourcentage des personnes handicapées dans la population en âge de travailler est important. Le taux d'emploi des personnes handicapées est néanmoins sensiblement inférieur à celui du reste de la population. Le taux d'emploi dans ce groupe est de 20 à 30 % inférieur à celui des personnes non handicapées.

Outre le taux d'emploi particulièrement faible, les États membres indiquent que la plupart des personnes handicapées en âge de travailler sont complètement exclues du marché du travail et fortement dépendantes des prestations d'invalidité. Celles-ci peuvent souvent renforcer l'exclusion des bénéficiaires, qui tombent ainsi dans le piège de la dépendance vis-à-vis des prestations sociales. Il faut noter que nombre de personnes handicapées disposent d'un faible niveau d'éducation de base et occupent donc généralement des emplois peu qualifiés et faiblement rémunérés.

Compte tenu de l'ampleur du problème et des efforts requis, les États membres n'ignorent pas que les actions mises en oeuvre dans ce domaine doivent être repensées. Étant donné que les personnes handicapées sont confrontées à de nombreux problèmes et obstacles sur le marché de l'emploi, une approche pluridimensionnelle apparaît indispensable pour traiter cette question. Les États membres sont désireux d'améliorer le niveau d'emploi des personnes handicapées en les faisant passer du système d'aide sociale au monde du travail et en éliminant les divers obstacles à leur pleine participation au marché de l'emploi. En effet, un taux élevé de croissance de l'emploi est indispensable pour garantir que les personnes handicapées aient des perspectives d'emploi suffisantes. Cependant, il est aussi urgent de fournir les compétences adéquates et d'aménager un environnement adapté qui permettront aux personnes handicapées d'exploiter leur potentiel et de trouver et conserver des emplois appropriés.

La nouvelle stratégie européenne de l'emploi est d'une importance capitale pour les personnes handicapées. Cette importance accordée aux mesures préventives à travers une identification précoce des besoins individuels et des réponses adaptées peut infléchir l'évolution du sous-emploi des personnes handicapées. L'évaluation générale des Plans d'Action Nationaux semble confirmer que plusieurs questions interdépendantes relatives à l'emploi des personnes handicapées méritent une plus grande attention. Il s'agit notamment de fixer des objectifs et des cibles clairs, de placer les problèmes liés aux personnes handicapées au coeur des préoccupations politiques, d'assurer un meilleur accès à l'éducation et la formation, de revoir les systèmes de garantie de ressources en général et des dispositions en matière de handicap en particulier. L'objectif est de permettre la mise en oeuvre de mesures préventives et d'intervention rapide efficaces, de développer et de diversifier les mesures actives du marché du travail, de faciliter l'accès à la création d'emplois, de sensibiliser l'opinion, de promouvoir une nouvelle culture d'entreprise et plus soucieuse de la sécurité, de faire intervenir les organisations de personnes handicapées et de garantir la transparence, une planification efficace et une coordination accrue.

Le présent document de travail indique qu'il est nécessaire de placer les actions en faveur des personnes handicapées au coeur des préoccupations politiques, d'abandonner les initiatives au coup par coup et d'établir une stratégie coordonnée, afin de relever efficacement le défi du handicap et du sous-emploi. Les personnes handicapées doivent bénéficier pleinement et équitablement de la nouvelle stratégie européenne de l'emploi. La Commission européenne accordera une attention toute particulière à cet aspect dans ses futurs travaux consacrés aux lignes directrices pour l'emploi.

1. INTRODUCTION

À la lumière de la stratégie européenne de l'emploi et compte tenu de l'analyse de certains éléments clés des Plans d'Action Nationaux des États membres en 1998, le présent document de travail entend fixer un certain nombre d'orientations fondamentales concernant l'emploi et le handicap. L'objectif est double:

- fournir un cadre de référence pour les futures actions des États membres, **afin de réaliser les objectifs de leur stratégie d'emploi, y compris l'amélioration des perspectives d'emploi des personnes handicapées;**
- **mettre en évidence certaines des questions liées à l'emploi des personnes handicapées qui occuperont une large place dans les futurs travaux de la Commission européenne consacrés aux lignes directrices pour l'emploi.**

Tout en mettant l'accent sur les politiques associées traditionnellement au domaine du marché de l'emploi, ce document abordera également d'autres aspects, tels que la protection sociale, l'éducation et les nouvelles technologies qui influencent considérablement la position des personnes handicapées sur le marché du travail.

Le document de travail repose sur les principes d'égalité des chances qui ont marqué le débat sur la nouvelle stratégie communautaire en faveur des personnes handicapées ; cette stratégie est exposée dans la communication de la Commission sur l'égalité des chances pour les personnes handicapées du 30 juillet 1996 et dans la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil concernant l'égalité des chances pour les personnes handicapées. Elle illustre les concepts fondamentaux auxquels l'Union européenne et les États membres sont attachés et qui devraient trouver leur expression dans la mise en oeuvre de la stratégie européenne pour l'emploi.

Une version antérieure du présent document a été examinée à une réunion qui s'est tenue le 28 février 1998 avec des responsables de la politique en matière de handicap au niveau national (groupe de haut niveau sur les personnes handicapées) et le 5 mars 1998 à la réunion du comité de l'emploi et du marché du travail. Ce document a été bien accueilli. Depuis, certains États membres ont envoyé leurs commentaires par écrit. Le présent document de travail tient compte de ces commentaires ainsi que des conclusions tirées des discussions informelles qui ont eu lieu avec les responsables des États membres, les organisations de personnes handicapées et les experts dans ce domaine.

2. LA SITUATION DU MARCHÉ DE L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES

2.1 L'ampleur du problème

Réunir des statistiques permettant de dresser un tableau clair de la situation des personnes handicapées sur le marché du travail est particulièrement difficile. Cette difficulté est due en partie au fait que la plupart des États membres ne réalisent pas d'enquêtes régulières ou cohérentes sur la situation de l'emploi des personnes handicapées. Les différences du

système utilisé par chacun d'entre eux pour définir la population handicapée complique encore davantage la comparaison de la situation au niveau de l'UE.

Les statistiques et définitions concernant les personnes handicapées n'étant pas uniformisées, le tableau de la situation du marché de l'emploi de ce groupe est inévitablement flou, mais il permet d'avoir un aperçu des défis considérables auxquels sont confrontés les États membres dans ce domaine.

Tandis que le taux d'emploi global de la population de l'UE en âge de travailler s'élève à 60 % en moyenne, les données tirées des Plans d'Action Nationaux (PAN), bien que limitées, indiquent que le taux d'emploi des personnes handicapées est sensiblement inférieur.

L'examen des PAN de 1998 révèle que seule l'enquête nationale sur les forces de travail du Royaume-Uni comprend une partie consacrée au handicap, permettant ainsi aux autorités de ce pays de suivre l'évolution récente concernant la situation des personnes handicapées sur le marché de l'emploi. Selon la dernière enquête sur les forces de travail, 4,5 millions de personnes handicapées sont en âge de travailler, ce qui représente 10 % de la population totale en âge de travailler. 1,8 million d'entre elles sont économiquement actives et 250 000 figurent au registre du chômage. Le taux d'emploi des personnes handicapées, qui s'élève à 40 %, est nettement plus faible que celui du reste de la population (70 %), tandis que leur taux de chômage (13,3 %) est bien supérieur à celui du reste de la main-d'oeuvre (6,6 %).

Les données des autres États membres ont été généralement collectées à l'aide d'une enquête nationale. Le rapport danois indique que d'après l'enquête réalisée par l'institut national de recherche sociale dans les années 90, 200 000 à 300 000 personnes sur le marché du travail déclaraient être handicapées ou souffrir d'une maladie chronique. Le taux d'emploi dans ce groupe était de 20 à 30 % inférieur au taux des personnes non handicapées.

Plusieurs États membres ont insisté sur le fait caractéristique que la probabilité de devenir chômeur et de rester sans emploi pour une plus longue période est plus élevée chez les personnes handicapées. L'Italie a indiqué que 6 % seulement des personnes handicapées au chômage retrouvent un emploi dans un délai d'un an.

Les chiffres communiqués par l'Espagne révèlent que la majorité des personnes handicapées qui travaillent occupent des emplois faiblement rémunérés. D'après les données fournies par la Suède, 50 % seulement des personnes handicapées qui exercent une activité professionnelle ont un emploi rémunéré (contre 72 % de la population dans son ensemble). Le rapport de la Belgique a fait observer que le salaire des personnes handicapées occupant un emploi protégé est inférieur au salaire minimum garanti.

Ces résultats limités concordent avec ceux de l'enquête du panel communautaire des ménages (PCM) qui demandait entre autres si les intéressés souffraient d'une "gêne" dans leurs activités quotidiennes due à un problème de santé physique ou mental chronique.

Bien que le groupe interrogé fût relativement restreint (60 000 ménages) et qu'il ne puisse être considéré comme équivalant exactement à la population-type des personnes handicapées, du fait qu'il s'est de lui-même défini comme handicapé, cette analyse constitue une première source de données sur les personnes handicapées dans l'ensemble

de l'UE. Elle fournit un certain nombre d'indicateurs quant à la situation de l'emploi des personnes handicapées.

17 % des personnes interrogées ont déclaré dans l'enquête être "handicapées" ou "gravement handicapées" dans leurs activités quotidiennes.

Le taux d'emploi des personnes gravement handicapées est inférieur à la moitié de celui des personnes sans problèmes de santé. Comme pour l'ensemble de la main-d'œuvre, les données réparties par sexe révèlent chez les personnes handicapées que le taux d'emploi masculin est légèrement plus élevé que le taux d'emploi féminin. Le taux pour les personnes handicapées est généralement supérieur dans les États membres qui ont un taux d'emploi global important, ce qui semble indiquer que celui-ci est un préalable à l'amélioration des perspectives d'emploi des personnes handicapées.

Certaines classes d'âge sont particulièrement touchées par l'invalidité, ce qui s'explique essentiellement par le fait que le handicap apparaît la plupart du temps au cours de la vie active. Le taux d'emploi des personnes handicapées âgées de 50 à 64 ans est donc considérablement inférieur à celui des groupes d'âge plus jeunes.

Dans l'Union, par rapport aux personnes non handicapées, un nombre disproportionné d'hommes et de femmes gravement handicapées travaillait en 1994 dans l'agriculture et les travaux publics et, dans une moindre mesure, dans le secteur de la santé, les services aux personnes et autres services. À l'inverse, un nombre très restreint travaillait dans l'industrie manufacturière et, dans une moindre mesure, dans la distribution, les services aux entreprises, le secteur financier et l'éducation. Une plus grande proportion d'hommes et de femmes gravement et partiellement handicapés que de personnes non handicapées occupent des emplois peu qualifiés.

Le faible taux de participation des personnes handicapées devrait être considéré dans le contexte de l'augmentation générale du nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité dans l'Union. Cette augmentation semble indiquer que les personnes handicapées sont de plus en plus exclues du marché de l'emploi. Ces deux dernières décennies, la plupart des États membres ont enregistré une hausse prononcée du nombre des bénéficiaires de prestations. Selon l'enquête sur les forces de travail de 1994, 50 % de toutes les personnes inactives citent la retraite et l'invalidité comme motif d'inactivité. En 1993, l'invalidité, le handicap ainsi que les accidents du travail et les maladies professionnelles constituaient le troisième poste des dépenses de protection sociale dans l'UE après les pensions de retraite et les soins de santé et avant les prestations de chômage. Ils représentent plus de 10 % des dépenses totales, contre un peu moins de 7 % pour les prestations de chômage.

Des tendances apparues dans l'environnement économique général contribuent à cette croissance:

- la récession économique provoque une augmentation des demandes et octrois de prestations. Lorsque les emplois sont rares et les entreprises diminuent leurs effectifs, les travailleurs handicapés qui perdent leur poste, notamment les plus âgés d'entre eux, ont peu de chances de retrouver un emploi ou de se lancer dans une nouvelle carrière;
- les changements structurels sur le marché de l'emploi qui privilégient les capacités intellectuelles, les études supérieures et l'adaptabilité, pourraient réduire les perspectives d'emploi des personnes qui, en raison d'un handicap et d'un niveau limité de formation et de compétence, sont doublement défavorisées.

2.2 Les diverses répercussions de l'évolution du marché de l'emploi

Même compte tenu du manque relatif de données concernant l'évolution de la situation des personnes handicapées sur le marché de l'emploi, on peut cependant partir du principe que l'écart entre le taux de chômage des personnes handicapées et celui des autres travailleurs s'est accentué ces dernières années. Cette préoccupation apparaît dans presque tous les PAN qui reconnaissent que les personnes handicapées sont confrontées à une situation particulièrement difficile dans l'UE. Certains États membres se sont en effet engagés à "lutter contre le taux de chômage élevé des personnes handicapées". D'autres ont fait état de "la détérioration de la situation de l'emploi des personnes handicapées" ou du "sous-emploi des personnes handicapées".

Ces déclarations sont confirmées par des recherches récentes qui soulignent qu'en ce qui concerne l'évolution cyclique et structurelle de l'économie, les personnes handicapées semblent être les premières licenciées et les dernières à retrouver un emploi. Le handicap semble accentuer les répercussions négatives sur ceux qui sont déjà désavantagés par les changements intervenant sur le marché du travail actuel. Certaines caractéristiques fondamentales de l'évolution du marché de l'emploi doivent être soigneusement prises en considération.

L'économie ayant délaissé progressivement les industries primaires, manufacturières et de production de biens au profit des industries de service et, de plus en plus désormais, au profit des industries du savoir, les répercussions sur les travailleurs handicapés ont été considérables.

Les programmes traditionnels en faveur de l'emploi des personnes handicapées ont été conçus au moment de la restructuration de l'industrie européenne pendant l'après-guerre, et ils reposaient en grande partie sur le concept de production de masse. Dans ces conditions, l'accent était mis essentiellement sur le placement des personnes handicapées à des postes d'ouvriers spécialisés et non qualifiés dans l'industrie manufacturière. Cette situation est encore plus flagrante dans les ateliers protégés. L'enquête du PCM précitée confirme la concentration des personnes handicapées dans les emplois manuels, spécialisés et non qualifiés. La tendance actuelle à privilégier les services au détriment de l'industrie manufacturière, la demande de main-d'oeuvre hautement qualifiée et le rythme des mutations technologiques ont tous des conséquences décisives pour l'établissement des programmes de formation destinés à aider les personnes handicapées à trouver des postes adaptés sur le futur marché de l'emploi.

Le "déficit en compétences", c'est-à-dire l'inadéquation structurelle entre la nature des compétences offertes par les intéressés et celles requises par le marché de l'emploi, a été reconnu comme l'un des problèmes clés compromettant les possibilités d'obtenir et de garder un emploi. Le défi est d'autant plus grand pour les personnes handicapées que par le passé elles étaient habituellement formées pour des emplois qui disparaissent à présent très rapidement et qu'elles forment un groupe cible très hétérogène (il comprend notamment les personnes ayant des difficultés d'apprentissage). Afin d'améliorer la situation, il est indispensable d'introduire des réformes efficaces en matière d'éducation et de formation des personnes handicapées.

Le développement des technologies de communication et d'information (TCI) a des effets considérables sur les personnes handicapées. Tout d'abord, la

disparition du travail manuel, routinier et répétitif a des répercussions diverses sur les personnes dont les compétences ou capacités cognitives sont limitées à des emplois non qualifiés. Cependant, les nouvelles technologies offrent de vastes possibilités pour améliorer la situation de l'emploi des personnes handicapées. Le recours aux TCI peut fournir les moyens de surmonter nombre d'obstacles physiques et psychologiques auxquels se heurtent les personnes handicapées et ainsi contribuer à accroître leur rôle non seulement sur le marché de l'emploi, mais également dans tous les domaines de la vie. Ces technologies peuvent par exemple être utilisées pour aménager un environnement professionnel plus flexible, grâce au télétravail ou au travail assisté par ordinateur, pouvant mieux correspondre aux aptitudes et capacités professionnelles des différents travailleurs. Une meilleure communication qui s'appuie sur la technologie peut aussi contribuer considérablement à l'intégration des personnes handicapées dans un environnement professionnel normal et les aider à accéder à la formation et à l'acquisition de qualifications et compétences. Les technologies peuvent et doivent être utilisées pour introduire de nouvelles méthodes de travail et ouvrir aux personnes handicapées de nouveaux secteurs de l'emploi qui leur avaient été fermés jusqu'à présent.

D'autres aspects de l'évolution du marché de l'emploi doivent être pris en considération. L'organisation du travail se modifie peu à peu en privilégiant un processus flexible de développement organisationnel et en abandonnant des systèmes de production fixes. Cette nouvelle évolution constitue un défi et une chance en matière de perspectives d'emploi des personnes handicapées. La croissance de l'emploi à temps partiel, des contrats de courte durée et la précarisation du travail sont particulièrement caractéristiques de la situation des personnes handicapées. Les prestations sociales doivent être mieux adaptées aux besoins individuels, afin de maintenir des horaires de travail flexibles. Pour les personnes gravement handicapées par exemple, l'assistance personnelle à domicile doit être apportée en fonction des possibilités de travail des intéressés. La précarisation croissante du travail implique que les moyens traditionnels de protection de l'emploi des personnes handicapées sont moins efficaces. La protection contre le licenciement dépend d'une période minimale d'emploi continu auprès d'un seul et même employeur. La croissance du travail intérimaire par agence et des contrats de travail de courte durée, qui peuvent certes avoir des effets positifs en offrant de nouvelles possibilités d'expérience professionnelle, peuvent aussi diminuer la responsabilité des employeurs envers cette catégorie particulière de travailleurs.

Une autre caractéristique fondamentale est l'évolution de la structure démographique de l'UE. Le rapport population active/inactive augmente dans la plupart des États membres, suscitant une certaine préoccupation quant à la charge économique pesant sur la population active. La génération du baby boom approchant de la cinquantaine, les pays industrialisés prévoient des pénuries de main-d'oeuvre qui confèrent un caractère d'urgence aux mesures destinées à mobiliser les ressources humaines sous-exploitées. Ainsi que l'indique le rapport démographique 1997¹, le double objectif de réduction du chômage et d'équilibrage financier des régimes de protection sociale nécessiterait des conditions de base qui encouragent et accroissent l'activité professionnelle de la main-

¹ COM (97) 361 final.

d'oeuvre potentielle. Il est clair qu'il est indispensable d'examiner de plus près l'environnement du travail, afin d'empêcher l'apparition de cas d'invalidité, de permettre le maintien dans l'emploi et de l'adapter aux besoins des travailleurs handicapés.

3. LE DÉFI DE L'EMPLOI: LA NOUVELLE APPROCHE DE L'UE

Compte tenu de cette évolution du marché de l'emploi et d'un problème de chômage de longue durée apparemment insurmontable, les États membres doivent de plus en plus repenser chaque aspect de leur politique de l'emploi. Ils doivent prévoir de nouvelles tâches, adapter leurs procédures, actualiser leurs lois et leur cadre réglementaire et, surtout, avancer ensemble rapidement sur la voie du changement.

Les chefs d'État et de gouvernement ont reconnu à Amsterdam que l'emploi est une question d'intérêt commun et que l'Union européenne devrait prendre de manière active et constructive un rôle de chef de file dans la coordination des politiques de l'emploi.

La nouvelle approche de l'UE adoptée au sommet extraordinaire de l'emploi entend créer un environnement qui encourage la croissance économique et la création d'emplois de la manière suivante:

- le déficit en compétences doit être comblé en modernisant les systèmes d'éducation et de formation, en donnant à tous les travailleurs les moyens de profiter des nouvelles perspectives d'emploi et en développant un système d'incitations;
- un nouvel esprit d'entreprise doit être créé en vue de contribuer à la création d'emplois et à la prospérité des entreprises;
- les entreprises et les travailleurs doivent être encouragés à faire face à l'évolution du marché sur la base d'un nouvel équilibre entre flexibilité et sécurité;
- des conditions cadres doivent être créées permettant à tous, et en particulier aux femmes et aux personnes handicapées, de travailler sur un pied d'égalité, avec des responsabilités égales, afin d'exploiter la capacité de croissance à long terme de nos économies.

Cette stratégie implique un certain nombre de nouveaux engagements importants pour aider les chômeurs. **Les États membres ont en effet décidé de proposer une formation et une expérience professionnelle aux jeunes avant qu'il n'atteignent six mois de chômage et une aide semblable aux adultes avant qu'ils aient accompli un an de chômage. Un troisième engagement important vise à garantir qu'au moins 20 % des chômeurs bénéficient d'une formation pour améliorer leur employabilité.**

La stratégie de l'emploi qui privilégie fortement les mesures préventives et actives d'intervention rapide ouvre de nombreuses possibilités aux personnes qui courent le risque de perdre leur emploi et qui, une fois au chômage, sont susceptibles de rester sans travail pendant une longue période. Cela s'applique peut-être plus aux personnes handicapées qu'à toute autre personne sur le marché de l'emploi, car dans tous les États membres le versement de pensions ou de prestations de manière permanente se révèle être de plus en plus une impasse pour les bénéficiaires. Bien souvent, les personnes qui

utilisent le système de garantie de ressources ne retournent jamais sur le marché du travail. Elles restent enfermées dans leur situation de dépendance, même si leur potentiel, leur motivation au travail et les conditions extérieures du marché de l'emploi peuvent évoluer considérablement avec le temps. Très peu de programmes de réadaptation ou d'emploi sont destinés aux personnes qui bénéficient de manière permanente de la garantie de ressources.

La nouvelle approche aide les personnes concernées à être aptes à l'emploi et à éviter de se définir comme inaptes au travail pour obtenir un soutien financier. Une approche qui vise à apporter aux intéressés les compétences appropriées pour travailler, à adapter l'environnement du travail, à reconcevoir les tâches afin qu'elles puissent être réalisées par des personnes disposant de capacités différentes, à augmenter la demande pour ce type de travailleurs et à fournir l'aide adéquate constitue le meilleur moyen de promouvoir l'emploi des personnes handicapées. Le coût du financement d'une prévention efficace et du maintien dans l'emploi est sensiblement inférieur à celui de la dépendance de longue durée. Grâce aux nouvelles technologies, les méthodes de production et les services peuvent de plus en plus souvent être réorganisés pour respecter le principe d'égalité des chances.

Les différentes méthodes adoptées par les États membres dans leurs Plans d'Action Nationaux pour faire face au défi du chômage des personnes handicapées peuvent offrir des exemples de bonne pratique et la possibilité d'établir des comparaisons ("benchmarking").

4. LES MESURES À PRENDRE

4.1 Une préoccupation commune

L'examen des PAN révèle que les personnes handicapées figurent clairement parmi les priorités de presque tous les États membres. Il s'avère que ceux-ci prennent un grand nombre de mesures et se montrent prêts à rechercher et essayer de nouvelles méthodes pour réduire le chômage chez les personnes handicapées. Les États membres sont généralement déterminés à améliorer le niveau d'emploi des personnes handicapées en les faisant passer du système d'aide sociale au monde du travail et en éliminant les divers obstacles à leur pleine participation au marché de l'emploi.

Les informations disponibles semblent indiquer que le potentiel d'emploi des personnes handicapées n'est pas exploité. Cette constatation suffit à justifier la modification de la politique adoptée par un certain nombre d'États membres. La plupart des États membres ont procédé à une révision de leurs stratégies et priorités. Étant donné l'ampleur du problème et des efforts nécessaires, les actions menées dans ce domaine doivent être de plus en plus repensées.

Tandis que les États membres visent ensemble à améliorer le niveau d'emploi des personnes handicapées, chaque PAN présente des mesures différentes qui reflètent bien entendu les disparités de la situation économique actuelle et de la structure du marché du travail national ainsi que les spécificités de ce marché.

4.2 Améliorer l'employabilité des personnes handicapées

Améliorer les compétences des personnes handicapées

Nombre d'États membres indiquent dans leur plans que la priorité doit être donnée à l'amélioration des compétences des personnes handicapées. Certains d'entre eux se sont engagés à faire des personnes handicapées l'un des groupes prioritaires clés visés dans le cadre des lignes directrices.

Le rapport du Royaume-Uni mentionne que les personnes handicapées au chômage bénéficiant d'une allocation de chercheur d'emploi ("jobseeker's allowance") ont droit à accéder aux nouvelles dispositions d'intégration (programme "New Deal") destinées aux jeunes de 18 à 24 ans et aux chômeurs adultes de longue durée.

Les informations concernant le niveau d'études des personnes handicapées sont fragmentaires. La Suède indique que les personnes handicapées reçoivent une éducation de base insuffisante, ce qui ressort également du rapport français qui note que 52 % des personnes handicapées au chômage n'ont même pas suivi un enseignement de base.

Tous les États membres reconnaissent combien il est important d'améliorer les niveaux de connaissance et de compétence. Il convient de veiller à ce que les personnes handicapées aient accès aux principaux programmes d'éducation et de formation. L'organisme national chargé des personnes handicapées en Irlande ("National Disability Authority"), qui a été établi sur une base statutaire pour remplacer le Conseil national de réadaptation (National Rehabilitation Board, NRB), intégrera les services de formation et d'emploi prévus par le NRB pour les personnes handicapées au ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi.

Les États membres tiennent en priorité à faciliter la transition de l'école au travail, à améliorer la qualité du système scolaire et à fournir aux jeunes des compétences appropriées au poste de travail, ce qui est d'une importance capitale pour les personnes handicapées.

L'éducation est la pierre angulaire de l'employabilité et de l'apprentissage tout au long de la vie. Les autorités locales en Italie coopèrent avec les écoles, afin de préparer l'intégration sur le marché du travail à travers des activités de formation et de conseil appropriées. Dans le but d'améliorer l'employabilité des personnes handicapées, la Suède a prévu des mesures permettant aux personnes handicapées de compléter leur éducation de base et d'accéder à l'enseignement universitaire grâce à une formation organisée dans le cadre du marché du travail.

Le passage des mesures passives aux mesures actives

Certains États membres ont largement pris en compte le fait que de nombreuses personnes handicapées sont effectivement exclues du marché de l'emploi et dépendent fortement des prestations d'invalidité. Le rapport du Royaume-Uni observe qu'"un nombre toujours croissant de personnes perdent tout contact avec le marché de l'emploi et dépendent entièrement des prestations servies par l'État. Plus de 1,75 million de personnes, principalement des hommes, sont inactives et dépendent des prestations d'incapacité ou de longue maladie. Ce chiffre a doublé pendant la dernière décennie".

Le rapport de la Finlande fixe entre autres comme priorité la prévention de "l'exclusion du marché de l'emploi et la diminution des dépenses de sécurité sociale". Cette préoccupation apparaît également dans le rapport du Danemark qui a l'intention de "réduire le nombre élevé de demandeurs de prestations d'invalidité en augmentant la main-d'oeuvre par le biais de mesures de réintégration et la suppression des obstacles à la pleine participation". De la même manière, l'Irlande déclare que "les personnes handicapées ont probablement été largement dépendantes financièrement du système d'aide sociale". L'Espagne observe le niveau élevé d'inactivité chez les personnes handicapées en âge de travailler, en particulier les personnes plus âgées et les femmes.

Tant la recherche que les nombreuses données d'expérience démontrent que beaucoup de bénéficiaires de prestations d'invalidité veulent travailler et qu'avec une aide appropriée ils en sont capables dans un environnement normal. Dans ce contexte, certains États membres prennent des mesures pour inciter les personnes handicapées à retourner sur le marché de l'emploi. Les autorités du Royaume-Uni ont annoncé que des modifications seront apportées aux dispositions en matière de prestations en octobre 1998, afin de permettre aux bénéficiaires d'une prestation d'incapacité ou d'une allocation pour invalidité grave qui n'ont pas pu travailler pendant plus de 28 semaines de reprendre le travail, tout en sachant qu'ils pourront recevoir de nouveau le même montant de prestation qu'auparavant, si leur période d'emploi dure moins d'un an. Il est prévu de financer des programmes innovateurs visant à tester de nouvelles possibilités d'aide aux personnes qui souhaitent travailler. Des organisations dans les secteurs public, privé et du bénévolat ont été invitées à présenter des idées originales et novatrices pour aider les personnes handicapées à obtenir un emploi ou à se maintenir dans la vie active.

L'ouverture des droits aux prestations d'invalidité constitue souvent un passage brutal d'une capacité de travail de 100 % à 0 %. La brutalité de cette transition ne cadre guère avec l'évolution habituelle des intérêts et aptitudes des individus. De même, beaucoup des personnes concernées préféreraient peut-être un passage progressif à l'emploi, ce qui toutefois se révèle souvent difficile en raison des pratiques des employeurs et de la structure du système de prestations d'invalidité. La Finlande se propose de s'attaquer à ce sérieux obstacle au retour à l'emploi. Non seulement le gouvernement finlandais prévoit de modifier la loi sur le chômage et les pensions d'invalidité afin qu'il soit plus difficile de se retirer du monde du travail pour vivre de ce type de prestations, mais il élabore aussi des dispositions qui permettront aux personnes handicapées de renoncer à leur pension d'invalidité pendant une période donnée pour essayer de se lancer dans la vie professionnelle. Au cours de cette période, elles bénéficieront d'une allocation qui les incitera à recourir à ces dispositions.

L'Espagne est prête à améliorer les capacités des personnes handicapées entre autres en offrant une aide à environ 5 000 bénéficiaires de prestations d'invalidité, qui sera consacrée à leur formation et leur réinsertion sur le marché de l'emploi. De la même manière, le Danemark se propose de réformer son régime de pré-retraite dans le but d'évaluer plus largement la contribution que chacun est en mesure d'apporter au marché du travail. Le Danemark espère créer dans ce cadre 30 000 à 40 000 emplois fondés sur la flexibilité d'ici 2005. Ces emplois flexibles sont des postes de travail permanents dans les secteurs privé et public destinés aux personnes qui ont une capacité de travail définitivement réduite. Elles reçoivent une aide sous forme de salaires du secteur public qui font partie du salaire minimum. Le montant versé est fixé en fonction de la réduction de la capacité de travail de l'intéressé.

L'accent est mis désormais sur le réexamen des cas et la réadaptation. Tous les États membres ont instauré diverses mesures actives ciblées sur les personnes handicapées. Parmi ces mesures, il faut citer la réadaptation, la formation, l'orientation, les aides à l'embauche, les compensations pour capacité de travail réduite, le remboursement du coût de l'aménagement du lieu de travail et les programmes de création directe d'emplois. Une place prééminente est désormais accordée à la mise au point de normes et à la formation de qualité, à l'amélioration des compétences des formateurs, conseillers d'orientation professionnelle et autres membres du personnel de soutien spécialisé, à la promotion d'un véritable partenariat entre les établissements universitaires, les centres spécialisés et les employeurs locaux. L'exemple de l'Espagne et de l'Allemagne mérite d'être mentionné: ces deux pays ont pour objectif de mettre en place des services d'intégration afin de procurer un emploi aux personnes handicapées au chômage et d'assurer ensuite un suivi de ces personnes.

Des dispositions efficaces visant à garantir la coordination des efforts déployés pour faciliter la transition de l'école au travail sont actuellement mises au point en Suède. Parmi ces dispositions, il faut citer l'aide financière accordée aux jeunes handicapés et destinée à empêcher qu'ils soient exclus du marché de l'emploi lorsqu'ils quittent l'école. Ce type de mesure s'inscrit dans le cadre du programme de formation des jeunes ciblé sur les moins de 25 ans, qui permet aux participants d'acquérir une expérience professionnelle de six mois dans un domaine les intéressant, avec la possibilité d'une prolongation de six mois dans certaines conditions. Les participants bénéficient d'une allocation versée par le bureau d'assurance sociale d'un montant égal à l'indemnité de formation accordée dans le cadre du marché du travail, qui est elle-même d'un niveau équivalent à l'indemnité de chômage qu'ils percevraient autrement. Des dispositions spécifiques permettent aux jeunes handicapés de prolonger leur participation au programme de formation des jeunes jusqu'à l'âge de 25 ans. Il n'est pas nécessaire d'avoir été au chômage pendant une certaine période pour pouvoir participer au programme. Les dispositions concernant la formation dans le cadre du marché de l'emploi ont été adaptées afin d'intégrer les besoins spécifiques des jeunes handicapés.

Une telle stratégie constitue un défi fondamental pour la restructuration des dépenses publiques affectées à la politique de l'emploi en vue de les axer sur les mesures actives et préventives. Bien qu'un grand nombre d'États membres se soient fixé pour objectif de privilégier les mesures actives du marché de l'emploi par rapport aux mesures passives de garantie des revenus, cette politique n'a pas vraiment dépassé la phase de la conception dans la plupart des pays. En Suède seulement, les dépenses consacrées aux mesures actives du soutien de l'emploi pour les personnes handicapées ont atteint en moyenne plus de 0,7 % du PIB (pendant la première moitié des années 90) contre environ 0,5 % au Danemark et 0,3 % en Allemagne. Dans le reste de l'Union, les dépenses étaient supérieures à 0,1 % du PIB uniquement en Finlande.

4.3 Créer des emplois adaptés aux personnes handicapées

Les États membres se sont penchés sur la nécessité de faciliter la création d'emplois qui soient favorables aux personnes handicapées. À cet égard, certains États membres réforment actuellement leurs dispositions fiscales ou introduisent des incitations fiscales pour les personnes handicapées qui veulent créer leur propre entreprise. L'Allemagne fournit diverses formes de services et de prestations pour les personnes handicapées, telles qu'une assistance technique, une aide au transport jusqu'au lieu de travail et une aide pour aménager un logement adapté ou pour préserver la capacité de travail. Ces services et prestations ne sont pas seulement destinés aux salariés, ils sont aussi accessibles aux travailleurs indépendants et à ceux qui souhaitent le devenir.

Dans la plupart des États membres de l'Union, l'emploi dans des ateliers protégés est la mesure en faveur du marché du travail qui s'adresse au plus grand nombre de personnes handicapées. Il y a dans l'UE environ 380 000 personnes handicapées qui sont réparties dans plusieurs milliers d'établissements de ce type. L'emploi protégé est censé être réservé aux personnes handicapées qui ne peuvent avoir accès au marché ouvert du travail.

Afin d'adapter l'emploi protégé à l'évolution actuelle du marché de l'emploi et de la situation, les États membres ont cependant pris toute une série de nouvelles dispositions. Des actions ont été engagées pour créer de nouveaux liens entre les ateliers protégés et les entreprises "normales". Ainsi l'Espagne crée actuellement des "enclaves" sur le marché ouvert du travail, afin de régulariser l'emploi protégé. Des efforts ont été déployés pour encourager le passage des travailleurs handicapés au marché du travail normal en leur fournissant une compensation financière et des services d'assistance qui doivent les aider à effectuer cette transition et en redéfinissant le rôle que joue l'emploi protégé dans la formation et la promotion de ce passage à l'emploi non protégé.

L'emploi protégé à son rôle à jouer. **Un tel système permet aux personnes souvent gravement handicapées de réussir à travailler aux côtés de leurs collègues non handicapés, ce qui peut avoir une plus forte incidence sur l'attitude des employeurs, des travailleurs et de la société dans son ensemble. Certains États membres ont obtenu des résultats positifs avec cette forme d'emploi. En Suède, les personnes très gravement handicapées reçoivent l'assistance d'une personne chargée de les aider à trouver un emploi et à le conserver. Il s'agit entre autres de présenter les qualifications du demandeur d'emploi, de formuler ses souhaits et de trouver des offres de postes de travail adaptés qui prévoient une initiation et une formation sur le lieu de travail. Ces mesures visent essentiellement les personnes qui souffrent d'un handicap psychologique et intellectuel. Afin de permettre aux personnes handicapées de trouver un emploi qui leur convient, il est capital d'adopter une approche au cas par cas et adaptée à chaque personne.**

Face à l'évolution de l'environnement économique et professionnel et à la nécessité d'une croissance importante de l'emploi dans l'UE, de nombreux États membres s'efforcent d'étudier les possibilités de nouvelles formes d'emploi. Parmi celles-ci, il faut citer les perspectives offertes par le "secteur associatif", à savoir la création d'emplois dans des activités (principalement locales) présentant une utilité sociale dans le secteur des services, qui ne se substituent généralement pas à des occupations liées au marché et qui ne sont pas en concurrence directe avec des entreprises du secteur privé. L'Italie s'intéresse de près à ce domaine en soutenant activement par des mesures fiscales le rôle des

coopératives sociales dans l'intégration des personnes handicapées sur le marché de l'emploi.

4.4 Adapter l'organisation du travail aux capacités des personnes handicapées

Créer un lieu de travail plus sûr

L'enquête de 1994 du panel communautaire des ménages a souligné que la majorité des personnes handicapées qui ne travaillent pas, mais bénéficient de prestations, ont vu leur handicap apparaître au cours de la vie professionnelle. Ainsi qu'il est indiqué ci-dessus, la plus grande disponibilité des prestations d'invalidité contribue à inciter les travailleurs âgés à quitter le marché de l'emploi. Environ 10 millions de travailleurs sont en effet concernés par des maladies professionnelles ou bien des accidents et lésions survenus sur leur lieu de travail. Cependant, ce n'est que récemment que la promotion de la santé sur le lieu de travail est devenue réellement un élément important des stratégies pour l'emploi des personnes handicapées et que l'accent a été mis davantage sur le maintien dans l'emploi que sur le recrutement uniquement.

Aux Pays-Bas, les employeurs sont tenus depuis 1994 de déterminer les risques existant pour la sécurité, la santé et le bien-être de leurs travailleurs et d'adopter des mesures pour éliminer ou limiter les dangers constatés. Les employeurs doivent recourir à un service de médecine et de sécurité du travail afin de recenser toute une série de risques professionnels. La loi de 1998 sur la réintégration des travailleurs handicapés prévoit pour les employeurs un plus grand nombre d'obligations financières envers les travailleurs qui tombent malades ou deviennent handicapés sur leur lieu de travail, tandis que les employeurs qui recrutent des personnes souffrant déjà d'un handicap lié à leur activité professionnelle seront exemptés de ces obligations financières. Ces mesures visent à réduire l'absentéisme dû aux maladies et à éviter finalement le recours aux prestations d'invalidité.

Exploiter les nouvelles technologies

Nombre de nouvelles initiatives dans ce domaine sont liées aux nouvelles technologies. À cet égard, le Portugal tient à garantir que les personnes handicapées aient accès aux programmes de formation consacrés aux TCI. Les aides techniques rendues possibles par les nouvelles technologies constituent une caractéristique essentielle de cette approche. Nombre de travailleurs dépendent d'elles pour conserver leur emploi. Le Portugal, le Danemark, la Suède et l'Autriche encouragent l'utilisation des aides techniques destinées aux aveugles et aux malentendants.

L'accès à la société de l'information est déterminante pour l'avenir de l'emploi des personnes handicapées. Certains États membres ont déjà pris des mesures en vue de promouvoir la mise au point de matériel, de logiciels, du contenu de l'information et des services de télécommunication, afin qu'ils soient plus accessibles aux personnes handicapées. Le rapport de l'Irlande déclare que l'une des priorités pour favoriser le retour au travail des personnes handicapées est d'"élaborer une approche plus structurée et intégrée en vue de pourvoir aux besoins des personnes handicapées. De la même manière, l'aménagement du lieu de travail et la technologie sur le lieu de travail peuvent être essentiels pour garantir l'accès à l'emploi d'une personne handicapée".

4.5 Créer un cadre d'égalité des chances

Les États membres sont de plus en plus conscients qu'il ne suffit pas d'aborder le problème du handicap en canalisant la législation, les mesures, les programmes et les ressources afin de "caser" les personnes handicapées, en partant du principe que les individus constituent le coeur du problème.

De telles mesures englobent deux types d'action différents qui apparaissent clairement dans les PAN. Certains États membres sont partisans d'une approche fondée sur des mesures antidiscriminatoires ; d'autres donnent la priorité à des actions positives.

Mesures antidiscriminatoires

L'introduction de mesures antidiscriminatoires dans les lois nationales de plusieurs États membres pourrait constituer l'initiative la plus marquante de la politique en faveur des personnes handicapées des cinq dernières années.

Certains États membres reconnaissent les préjugés à l'égard des personnes handicapées ou les réserves de certaines personnes non handicapées quant à leurs capacités comme un obstacle à leur entrée sur le marché de l'emploi. Les difficultés d'accès aux bâtiments publics, aux transports et au lieu de travail sont également considérées comme une entrave à la pleine participation des personnes handicapées à la société et en particulier à l'emploi.

Un certain nombre d'États membres ont déjà reconnu cette approche et la mettent en oeuvre. À la suite de la loi antidiscriminatoire en faveur des personnes handicapées ("Disability discrimination Act") adoptée en 1995, les autorités du Royaume-Uni examinent les possibilités de mise en oeuvre des autres droits d'accès aux biens et services, la possibilité d'extension des dispositions de la loi antidiscriminatoire aux petites entreprises et les termes du mandat d'une commission des droits des personnes handicapées. L'Irlande met au point actuellement une législation sur l'égalité en matière d'emploi et dans d'autres domaines, afin de fournir une infrastructure solide pour parvenir à éliminer la discrimination. Le gouvernement suédois présentera une proposition visant à interdire la discrimination en matière d'emploi envers les personnes handicapées, qu'elles soient à la recherche d'un emploi ou qu'elles aient déjà un travail. Une proposition de loi pour l'égalité de traitement des personnes souffrant d'un handicap ou d'une maladie chronique est actuellement en préparation aux Pays-Bas. Les dispositions portent sur le recrutement et la sélection, le sport et l'accès aux bâtiments, et elles reconnaissent aux personnes handicapées le droit légal à l'égalité de traitement.

Mesures positives

Des mesures antidiscriminatoires en faveur des personnes handicapées sont depuis longtemps chose courante dans la plupart des États membres. L'une des mesures les plus importantes en matière de discrimination positive est le système de quotas qui, en obligeant les employeurs à engager une certaine proportion de personnes handicapées, doit permettre à celles-ci d'accéder à l'emploi. Ces systèmes existent sous une forme ou sous une autre dans plus de la moitié des quinze États membres. En Allemagne, les employeurs sont tenus par la loi de réserver 6% de leurs emplois à des personnes gravement handicapées et de verser une taxe compensatoire dans le cas où ces emplois ne sont pas effectivement occupés par des handicapés. Cette taxe compensatoire peut également être utilisée pour payer les prêts ou

bonifications d'intérêts des personnes handicapées qui créent une entreprise ou veulent exercer une activité de salarié indépendant. En Italie, le système de quotas est actuellement modifié pour réserver 7 % des emplois aux personnes handicapées dans les entreprises d'au moins 15 salariés.

Dans quelques États membres, les mesures de persuasion constituent un élément central de la politique de la discrimination positive et sont privilégiées par rapport aux obligations légales. Les actions volontaires sont encouragées par des codes de bonne pratique et des campagnes de sensibilisation. Au Royaume-Uni par exemple, dans le cadre d'un programme général d'égalité des chances, Littlewoods Home Shopping Group a pris des mesures spéciales en faveur des personnes handicapées en matière de recrutement et de politiques de vente. Cet intérêt porté aux personnes handicapées repose sur la ferme conviction que les bonnes pratiques sont aussi rentables.

5. CONCLUSIONS

L'évolution de la situation du marché de l'emploi qui a placé les groupes de personnes handicapées dans une position plus défavorisée encore, conjuguée à l'augmentation du coût des mesures passives d'aide sociale ont favorisé la conception de nouvelles approches. La plupart des États membres ont procédé à une révision de leurs stratégies et priorités. Étant donné l'ampleur du problème et des efforts nécessaires, les actions menées dans ce domaine doivent être de plus en plus repensées.

Bien qu'un taux élevé de croissance de l'emploi soit indispensable pour garantir que les personnes handicapées aient des perspectives d'emploi suffisantes, il est aussi urgent de fournir les compétences adéquates et d'aménager un environnement adapté qui permettront aux personnes handicapées d'exploiter leur potentiel et de trouver et conserver des emplois appropriés. Étant donné que les personnes handicapées sont confrontées à de nombreux problèmes et obstacles sur le marché de l'emploi, une approche pluridimensionnelle apparaît indispensable pour traiter cette question.

Il est apparu que la structure actuelle en quatre axes des lignes directrices pour l'emploi en 1998 constitue un cadre utile et complet dans lequel une vaste stratégie européenne de l'emploi peut être définie.

Cependant, l'évaluation générale des PAN semblerait confirmer que les États membres doivent continuer à se pencher sur plusieurs aspects de l'emploi des personnes handicapées qui sont étroitement liés, afin de pouvoir réaliser les objectifs de leur stratégie d'emploi, y compris l'amélioration des possibilités d'emploi pour les personnes handicapées qui est considérée comme un élément clé de la lutte contre le chômage de longue durée. Il s'agit notamment de

1. fixer des objectifs et cibles clairs

Il faudrait établir des objectifs clairs au niveau national en vue d'augmenter le taux d'emploi des personnes handicapées dans les quelques prochaines années. Il faudrait définir des cibles précises afin d'accroître la participation des personnes handicapées aux programmes d'éducation et de formation tant au niveau communautaire que national. Il est essentiel que ces programmes soient conçus et adaptés pour répondre aux diverses exigences des personnes handicapées.

Les cibles devraient prendre en compte la nature et la gravité du handicap.

2. placer les problèmes liés aux personnes handicapées au coeur des préoccupations politiques

Les personnes handicapées devraient disposer du même accès aux services que l'ensemble de la population ; il s'agit dès lors de garantir que ces services soient fournis de telle sorte que les besoins spécifiques des personnes handicapées sont reconnus et pris en compte. Cette approche permet d'**aboutir à l'élimination de la ségrégation sur le marché de l'emploi, à un meilleur accès aux mesures en faveur du marché du travail, y compris la formation, à une participation plus active à la prise de décision et au renforcement des conditions dans lesquelles l'égalité des droits peut s'exercer.**

La mise en oeuvre d'une telle approche n'est pas nécessairement aisée et requiert une stratégie et un processus à long terme.

L'intégration nécessite des approches diverses, notamment pour analyser la situation actuelle en vue de déterminer quelles sont les répercussions des différentes mesures sur les personnes handicapées. Les personnes handicapées en âge de travailler constituent une population très hétérogène. Afin de s'adapter à cette diversité, une vaste stratégie en faveur de l'emploi des personnes handicapées doit donc prévoir toute une série de solutions convenant aux différents sous-groupes de la population.

Si les principaux services doivent être à la disposition de tous les citoyens qui en ont besoin, il leur faut acquérir et actualiser les compétences nécessaires pour fournir des prestations aux personnes handicapées. La définition d'un plan d'action individuel qui pour bon nombre d'États membres apparaît comme le point de départ d'une stratégie préventive sur le marché du travail correspond particulièrement bien à cette exigence.

Une telle stratégie exige de collecter des données afin de déterminer dans quelle mesure les personnes handicapées ont accès aux services et aides dont elles ont besoin, y compris les technologies d'assistance, les services d'aide à long terme, les logements accessibles et les services de réadaptation. Leur participation à de telles mesures devrait être contrôlée régulièrement.

3. faciliter l'accès des personnes handicapées aux programmes d'éducation et de formation

Un grand nombre de personnes handicapées ont un faible niveau d'éducation. Il convient de prendre des mesures pour garantir qu'ils aient accès aux principaux programmes d'éducation et de formation. Cet accès peut être assuré en veillant à ce que l'éducation, la formation et la reconversion des personnes handicapées conduisent à une qualification ou qualification partielle reconnue, en encourageant un véritable partenariat entre les écoles, les centres de formation et les employeurs locaux et en reconnaissant les besoins de formation permanents des travailleurs handicapés.

Un nombre disproportionné de personnes handicapées est jugé inapte à suivre une formation en raison d'un niveau d'éducation trop faible. Il convient d'adopter des critères de sélection moins restrictifs afin de faciliter l'accès à la formation et à l'amélioration des niveaux de compétence. **Bien que toutes les personnes concernées ne puissent trouver un emploi non protégé, l'objectif de tous les services doit être d'offrir**

des possibilités d'épanouissement personnel de qualité, stimulantes et qui apportent un soutien efficace.

Le rôle de soutien social apporté par la famille et les amis joue un rôle déterminant dans la réussite de l'insertion professionnelle. Bien souvent, les systèmes de services existants ne veulent pas reconnaître la contribution que la famille et les amis peuvent apporter au processus d'intégration en soutenant continuellement la personne handicapée pendant le passage parfois complexe et difficile à l'âge adulte, au marché du travail et à la vie indépendante dans la communauté.

La ségrégation en matière d'éducation règne encore dans nombre d'États membres. La manière dont sont traités les enfants handicapés dans le cadre du système éducatif affecte leur attitude ainsi que celle des autres personnes envers leur employabilité sur le marché ouvert du travail. Les personnes handicapées qui sont intégrées sont davantage susceptibles de développer les compétences sociales et professionnelles et de construire les réseaux de relations sociales qui leur permettent de s'adapter à la communauté et aux exigences du marché de l'emploi. Dans la plupart des États membres, il est nécessaire de mettre en place un cadre d'activité plus solide pour l'éducation intégrée.

4. revoir les systèmes de garantie de ressources en général et les dispositions en matière de handicap en particulier, afin de permettre des mesures préventives et d'intervention rapide efficaces

Il convient de se pencher sur la question de la garantie de revenus quant à l'adaptation structurelle au marché de l'emploi, au coût de la satisfaction des besoins fondamentaux et liés au handicap et à la nature de nombreux handicaps. Les problèmes dans ce domaine peuvent avoir pour conséquence qu'un grand nombre de personnes se voient obligées d'alterner à de multiples reprises activité professionnelle et inactivité. Les ressources des systèmes d'impôt et de prestations devraient viser à

- faciliter la transition de l'école au travail pour les jeunes handicapés. Leur capacité d'apprentissage est doublement limitée par leur jeunesse et leur handicap. Grâce au versement d'un complément de revenu, les jeunes pourraient acquérir plus facilement une expérience professionnelle qui leur serait utile.
- faciliter l'abandon des systèmes de prestations d'invalidité pour les bénéficiaires qui retournent sur le marché de l'emploi, de manière à compenser une partie de la perte de prestations lors de la reprise du travail.
- inciter les travailleurs âgés à garder leur emploi, même si leur productivité peut baisser en raison de l'apparition progressive d'un handicap.

5. développer et diversifier les mesures actives du marché du travail

Les politiques actives devraient former ensemble un parcours intégré dans le cadre duquel les compléments de revenu, la réadaptation médicale/professionnelle, la formation professionnelle/la réadaptation, l'orientation professionnelle, les subventions salariales, le soutien sur le lieu de travail, les services d'assistance et les mesures de création d'emplois puissent être coordonnés au profit des personnes handicapées. Une attention particulière devrait être accordée aux mesures visant à étendre les qualifications des formateurs, des conseillers d'orientation professionnelle et du personnel spécialisé dans ce domaine et à offrir une aide pratique au sein des entreprises. Pour de nombreuses personnes

handicapées, le rôle des organisations intermédiaires semble essentiel en matière de recrutement, d'intégration, de formation et de développement.

6. garantir un meilleur accès à la création d'emplois

Les personnes handicapées devraient pouvoir accéder plus facilement au progrès économique au niveau régional et local et devraient participer à la définition des priorités en matière d'investissements dans la création d'emplois. L'activité professionnelle non salariée, en tant que possibilité d'emploi viable, devrait être encouragée et facilitée.

7. sensibiliser l'opinion

Il est de plus en plus admis que la discrimination directe et indirecte que subissent les personnes handicapées sur le marché de l'emploi a des conséquences considérables. Diverses mesures devraient donc finalement être mises en oeuvre, y compris l'adoption de textes législatifs le cas échéant, pour résoudre ce problème. Cette approche devrait également consister à sensibiliser les employeurs et à mettre en évidence les capacités des personnes handicapées par l'expérience professionnelle guidée. La modification et l'adaptation de l'environnement du travail, y compris des systèmes de transport, devraient être considérées comme une question d'égalité des chances.

8. promouvoir une nouvelle culture d'entreprise et plus soucieuse de la sécurité

Les entreprises dans lesquelles le handicap est considéré comme une anomalie sont promptes à pousser les personnes handicapées hors du monde du travail et les envoient souvent avec paternalisme vers des programmes d'assistance. Les entreprises qui considèrent le handicap comme faisant partie de la condition humaine intègrent les personnes handicapées dans tous leurs programmes et tiennent compte automatiquement de leurs spécificités dans un grand nombre de ces programmes.

Les partenaires sociaux ont donc un rôle accru à jouer dans les négociations sur les modifications de l'organisation du travail en faveur des personnes handicapées. Il existe toute une série de possibilités pour adapter le lieu de travail par le soutien personnel et l'aménagement matériel en tenant compte des exigences de la nouvelle organisation du travail. Les mesures à envisager pourraient consister entre autres à promouvoir une culture qui encourage et renforce le maintien dans l'emploi et le retour rapide sur le marché du travail, à accroître l'utilisation de nouvelles technologies pour accueillir les personnes handicapées et à améliorer leurs capacités sur le lieu de travail.

Les liens entre la gestion du handicap et les questions de santé et sécurité méritent une plus grande attention. Il est primordial d'améliorer les infrastructures pour faciliter l'accès au lieu de travail. Il importe de procéder aux aménagements nécessaires des lieux de travail, afin qu'ils correspondent mieux aux besoins et aux aptitudes individuelles des personnes handicapées, ce qui leur permettra d'améliorer leur employabilité. La directive cadre 89/391/CEE prévoit déjà que l'employeur devrait adapter le travail au travailleur. Il faut progresser bien davantage pour ouvrir plus de postes aux travailleurs handicapés afin qu'ils puissent travailler au mieux de leurs capacités. En même temps, un environnement de travail sûr et de qualité constitue un facteur concurrentiel important pour les entreprises.

Les partenaires sociaux doivent jouer un rôle actif dans le cadre de cette approche

- en favorisant l'éducation du personnel en matière de prévention des blessures et d'habitudes de travail sûres;
- en définissant clairement les exigences du poste afin de permettre un retour au travail rapide et en toute sécurité pour les travailleurs handicapés;
- en développant les possibilités de retour au travail pour permettre aux travailleurs handicapés d'être réintégrés à leur poste tout en poursuivant leur rétablissement;
- en mettant en oeuvre de vastes stratégies de gestion du handicap sur le lieu de travail.

Un cadre législatif solide et un système équitable sont indispensables pour encourager la participation des partenaires sociaux et la prise en charge du système de gestion du handicap. Il convient d'établir un partenariat à cet égard.

9. faire intervenir les organisations de personnes handicapées

Certains États membres ne mettent pas suffisamment l'accent sur l'élaboration de nouveaux programmes en collaboration avec les personnes handicapées et les organisations qui les représentent. En tant qu'utilisateurs finals, les personnes handicapées ont le droit d'influer sur la conception et la mise en oeuvre des mesures les concernant. Elles ont le droit d'être informées de l'efficacité de ces mesures. La participation des organisations de personnes handicapées apporte de nets avantages quant à la prestation de services. Si les personnes concernées veulent assurer d'emblée le contrôle des solutions adoptées en matière d'organisation, un engagement plus important de ces organisations sera nécessaire. Elles peuvent contribuer précieusement à l'amélioration des programmes. Des mesures de contrôle doivent permettre de garantir clairement la participation des personnes handicapées à la conception des programmes.

10. garantir la transparence et une planification efficace

La nécessité d'une transparence accrue et d'une planification efficace des mesures et programmes mis en oeuvre dans et hors du cadre de l'État a suscité de l'intérêt pour les données concernant le handicap.

Les données disponibles relatives à la situation du marché de l'emploi des personnes handicapées sont insuffisantes et ne constituent pas une base pour formuler une politique ou évaluer des stratégies et des programmes. Il faudrait mettre en place un cadre de collecte de statistiques sur l'emploi des personnes handicapées qui permettrait 1) de décrire les schémas d'emplois des personnes handicapées et 2) d'évaluer les caractéristiques individuelles et les environnements de travail qui sont à l'origine de ces schémas d'emplois. De telles données devraient refléter la nouvelle approche qui considère le handicap comme un facteur dynamique plutôt que statique, comme une interaction entre un individu souffrant d'un handicap et son environnement plutôt que comme une déficience de la personne concernée.

Le caractère assez fragmentaire des informations sur les études d'évaluation et l'évaluation elle-même semble indiquer que peu de pays ont donné la priorité à l'élaboration d'une politique d'évaluation systématique et continue des actions et programmes mis en oeuvre dans ce domaine. De manière générale, une trop grande importance est accordée au contrôle des coûts et à l'ampleur des programmes plutôt qu'à leur efficacité et à leurs résultats.

11. améliorer la coordination

La nature même du handicap exige que toutes les mesures pouvant contribuer à la réussite de l'insertion sur le marché du travail ne relèvent pas exclusivement d'un seul programme ou d'une seule stratégie. Actuellement, ces mesures sont en fait réparties dans plusieurs domaines d'action/programmes mis en oeuvre en matière d'éducation et de formation, de services sociaux, de droit du travail, d'orientation professionnelle et de remplacement des revenus/des prestations. Un réel progrès dans le sens d'un changement constructif nécessitera une nouvelle approche nationale, plus cohérente et plus complète.

Le présent document de travail entend contribuer aux réflexions des États membres dans le cadre de la stratégie européenne de l'emploi. Parallèlement, elle décrit certaines des questions que la Commission européenne se propose de privilégier dans ses futurs travaux sur les lignes directrices pour l'emploi, notamment la nécessité de placer les actions en faveur des personnes handicapées au coeur des préoccupations politiques, d'abandonner les initiatives au coup par coup et d'établir une stratégie coordonnée, afin de relever efficacement le défi du handicap et du sous-emploi.

L'objectif commun est de permettre aux personnes handicapées de bénéficier pleinement et équitablement de la nouvelle stratégie européenne de l'emploi.