

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Responsabiliser les employeurs ?

Biname, Jean-Pierre; Mercier, Michel

Publication date:
2004

Document Version
Version revue par les pairs

[Link to publication](#)

Citation for published version (HARVARD):

Biname, J-P & Mercier, M 2004, *Responsabiliser les employeurs ? Opportunité et faisabilité en Belgique d'un dispositif pour l'emploi des personnes handicapées en entreprises privées avec le soutien financier du Ministère des Affaires sociales et de la Santé de la Région wallonne..*

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Responsabiliser les employeurs ?

Opportunité et faisabilité en Belgique d'un dispositif pour l'emploi des personnes handicapées en entreprises privées

**Avec le soutien financier de Thierry DETIENNE, Ministre des
Affaires sociales et de la Santé de la Région wallonne**

Rapport final

Janvier 2004

Jean-Pierre Binamé

Sous la direction du Prof. M. Mercier
Département de Psychologie
Faculté de Médecine
FUNDP, Namur

EQUAL



Tél. vert : 0800/11901

Executive summary

Introduction

Augmenter significativement les emplois en milieu ordinaire occupés par des personnes handicapées, et dans des postes de travail en relation avec leurs compétences et capacités, tel est le principal objectif du mécanisme de *responsabilisation généralisée des employeurs* dont l'étude a tenté de cerner l'opportunité et la faisabilité en Belgique. Ce dispositif est parfois dénommé « obligation d'emploi avec contribution compensatoire alimentant un fonds spécial servant à stimuler l'emploi des personnes handicapées » ; même si, comme nous ne verrons plus loin, il ne s'agit pas d'une obligation d'emploi au sens strict.

Les trois volets de l'étude

Cette étude documentaire s'est réalisée en trois volets¹ :

- Tout d'abord, nous avons voulu comprendre et situer la problématique spécifique de l'emploi des personnes handicapées dans le milieu ordinaire : causes des problèmes, indicateurs statistiques disponibles.
- Ensuite, nous avons analysé en profondeur les expériences de pays étrangers pratiquant ce type de dispositif, essentiellement l'Allemagne et la France, ainsi que les impacts quantitatifs et qualitatifs observés. Pour identifier les points forts et les points faibles du dispositif, et sa place réelle parmi les diverses politiques de promotion de l'emploi des personnes handicapées.
- Enfin, nous nous sommes efforcés de comprendre les priorités et les moyens de la politique de l'emploi en Belgique, et singulièrement celle en faveur des personnes handicapées, de façon à évaluer l'opportunité réelle de ce dispositif, ainsi que les conditions de faisabilité propres à notre pays.

La première démarche introductive a notamment montré l'importance des barrières tant subjectives qu'objectives à l'intégration professionnelle des personnes handicapées, ce qui pourrait expliquer les résultats limités des politiques classiques d'incitation ou de non-discrimination. Elle a mis aussi en évidence le faible taux d'emploi des personnes handicapées, dont l'importance numérique n'est connue que par enquêtes et qui sont aussi caractérisées par un âge élevé, un faible niveau de qualification ainsi que divers « pièges à l'emploi ». **Elle comporte deux chapitres, signalés de façon résumée par « Freins » (I.1) et par « Statistiques » (I.2).**

La **seconde démarche** a notamment montré qu'en **France, Allemagne ou Italie**, ces dispositifs s'inscrivaient chaque fois dans un contexte historique et national bien précis, qu'ils comportaient diverses modalités pratiques (embauche directe, sous-traitance au secteur protégé, contribution à un fonds) et que leur bilan sur l'emploi était à la fois important et mitigé par rapport aux objectifs initiaux. Enfin, elle a fait comprendre que si ces dispositifs semblaient particulièrement efficaces et efficaces en **Europe**, c'est parce que leur logique est plus subtile qu'une obligation d'emploi pure et simple : une analyse détaillée révèle en effet qu'il s'agit plutôt d'un mécanisme de responsabilisation des employeurs ou d'un incitant généralisé et qu'il a pour intérêt d'agir positivement, de façon systémique, sur l'ensemble des paramètres d'une politique d'emploi des personnes handicapées. **Cette Partie comporte quatre chapitres, désignés de façon raccourcie par « Europe » (II.1), « Allemagne » (II.2), France (II.3), « Italie (II.4) et « Synthèse » (II.5).**

La **troisième démarche** a mis en évidence en **Belgique** les limites actuelles de la politique pour l'emploi des personnes handicapées, du fait notamment d'un arsenal de mesures assez complexe et peu visible, éclaté entre différents niveaux de pouvoirs et encore mal intégré à la politique générale de l'emploi. Elle a aussi mis en évidence l'intérêt d'augmenter l'emploi des personnes handicapées dans le cadre d'une politique d'allongement de la vie active. En ce qui concerne le dispositif étudié, l'étude montre qu'il n'est pas très éloigné de la méthode déjà mise en place dans le cadre de l'accord interprofessionnel pour les groupes à risque, ainsi que des réductions ciblées de cotisations sociales. Par ailleurs, les avis divergent sur l'intérêt d'appliquer ce dispositif spécifique, une partie des acteurs socio-économiques et politiques y semblant a priori hostiles et l'assimilant fréquemment à une politique coercitive rigide et stigmatisante. **Cette Partie comporte quatre chapitres dénommés de façon abrégée « Politique Emploi » (III.1), « Emploi PH » (III.2), « Positions » (III.3) et « Simulation » (III.4).**

¹ Menée à mi-temps d'octobre 2002 à mi-décembre 2003, cette étude exploratoire n'intègre pas les derniers développements apparus depuis lors, notamment le vote d'une nouvelle loi en France.

1. Fonctionnement du mécanisme en France et en Allemagne

(Voir Allemagne, chap.1 ; France, chap. 1 et 2 ; Italie, chap. 1 ; Synthèse, chap. 2.1)

Contexte

Les lois instaurant une « obligation d'emploi des personnes reconnues handicapées, avec contribution compensatoire » ont été votées en 1975 en Allemagne, en 1987 en France et en 1989 en Autriche. Le mécanisme s'est aussi étendu plus récemment, notamment à l'Italie (1999), mais il semble y être moins bien appliqué.

Il s'agit généralement d'une adaptation ou d'une révision de lois plus anciennes postérieures à la première (ou seconde) guerre mondiale et réservant des emplois aux mutilés de guerre puis aux accidentés de travail et enfin aux personnes handicapées, par la technique des « emplois réservés » ou d'une « obligation d'emploi pure et simple ».

Bénéficiaires

Les principales personnes handicapées concernées sont :

- soit celles reconnues administrativement comme ayant un certain degré d'incapacité et bénéficiant pour cette raison d'une allocation ou rente pour invalidité, accident de travail, maladie professionnelle ou autre.
- soit celles qui sont reconnues par un organisme ou une commission spécifique comme ayant une déficience limitant sérieusement leurs possibilités d'activité professionnelle, bien qu'elles ne bénéficient pas d'une allocation.

Les seuils d'incapacité définis sont tels que les bénéficiaires reconnus représentent en France environ 4 % de la population en âge de travail et un tiers du nombre estimé (par enquête) de personnes présentant un handicap. En Allemagne, ils représentent environ 8 % de la population en âge de travail. Dans les deux cas, les personnes âgées d'au moins 50 ans en constituent environ la moitié.

Certaines personnes handicapées peuvent compter pour plusieurs unités d'emploi, en fonction de leur degré de handicap ou de leur processus d'insertion ; ce système de bonifications est particulièrement développé et complexe en France et il explique que les personnes bénéficiaires ne représentent que 70% des unités d'emplois déclarées. Dans le secteur public en France, il n'y a ni bonifications ni contribution compensatoire (un système plus ou moins analogue tendrait cependant à se mettre en place).

(Voir aussi France, chap. 3.1)

Règles imposées aux employeurs

Le dispositif est concrétisé par une loi responsabilisant tous les employeurs d'une certaine taille ; il prévoit que :

- soit ils occupent dans leur personnel une certaine proportion de personnes handicapées.
- soit ils confient des travaux de sous-traitance au secteur protégé.

- soit ils payent une contribution à un fonds intervenant pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Cette contribution est calculée en comparant le personnel occupé directement ou indirectement (secteur protégé²) avec la proportion de personnes handicapées dans le personnel que la loi définit comme étant un minimum souhaitable ; ce taux minimum souhaitable est fixé à 7% en Italie, 6% en France, 5% actuellement en Allemagne et 4% en Autriche. La contribution par unité d'emploi manquante atteint 144.5 à 241.4 Euros par mois et par unité manquante en France, selon la taille de l'entreprise ; 105 à 260 Euros par mois en Allemagne selon la taille de l'entreprise et le taux d'emploi atteint ; 12.91 Euros par jour en Italie.

En France, conclure un accord paritaire d'entreprise ou de branche organisant le recrutement et la formation de personnes handicapées est un quatrième moyen de satisfaire également à la loi : il est cependant moins fréquent.

Tant en France qu'en Allemagne, il demeure une fraction importante (environ 40%) d'entreprises soumises à la loi qui n'occupent aucun travailleur handicapé ; cependant, ce ne sont pas toujours les mêmes. Tandis que d'autres entreprises n'atteignent qu'une partie de l'objectif d'emploi et qu'une minorité (20 à 30%) atteint ou même dépasse l'objectif. Le degré de coopération aux objectifs d'emploi varie en outre selon les secteurs et les régions, en fonction de leur dynamisme économique ou de l'importance du secteur protégé (en France).

(Voir Allemagne, 2.1.1 ; France, 3.2.1)

Partout en Europe, ce mécanisme exclut de son champ d'application les plus petites PME et les TPE. En effet, il ne s'applique généralement qu'aux employeurs (établissements en France) publics et privés occupant au moins 20 travailleurs. En France, certains métiers dans quelques secteurs bénéficient également d'une dérogation ; celle-ci est cependant souvent jugée arbitraire.

Signification et utilisation des contributions financières

Les contributions versées par les entreprises qui n'occupent pas suffisamment de travailleurs handicapés ne sont pas des sanctions mais une compensation des surcoûts subis par les entreprises occupant des personnes handicapées. Collectées par l'Etat, ces contributions sont entièrement versées à un fonds spécial dont le seul but est de compléter les actions ou incitants publics en faveur de l'emploi et de l'intégration professionnelle des personnes handicapées (non de s'y substituer).

Si en Allemagne, ce fonds est public et finance des actions fédérales ou dans chaque Land, en France par contre, il est géré par une association de droit privé sans but lucratif, l'Agefiph, qui représente les principaux intéressés dans la société civile. En effet, son conseil d'administration est composé de trois collègues solidaires représentant les fédérations patronales, les syndicats et les associations de personnes handicapées. Bien que soumis au contrôle public (Cour des Comptes par exemple), cet organisme d'intérêt public est totalement indépendant de l'Etat et définit lui-même les incitants et actions qu'il trouve les plus appropriés pour développer l'emploi des personnes handicapées, en complément des interventions de l'Etat et des dispositifs de droit commun accessibles à tous (formation professionnelle, aides au placement,...). Les diverses mesures qu'il utilise sont d'ailleurs fréquemment évaluées et ajustées, ce qui semble moins aisé en Allemagne où leur ajustement dépend du gouvernement (et des coalitions politiques en place).

² En France et en Allemagne, la sous-traitance réalisée avec le secteur protégé ne peut cependant pas compter pour plus de la moitié du taux d'emploi souhaitable.

Implications techniques du dispositif

La mise en place de ce dispositif suppose l'existence d'une procédure de reconnaissance spécifique pour les personnes handicapées qui ne bénéficient pas d'une allocation et peuvent néanmoins bénéficier de la loi. Elle implique aussi que les employeurs réalisent une déclaration (annuelle) des personnes handicapées (bénéficiaires de la loi) qu'ils occupent. Enfin, elle suppose un travail permanent d'information ou prospection des employeurs, qui méconnaissent très souvent le dispositif.

Le traitement statistique des déclarations annuelles d'occupation fournit une précieuse information sur le degré de réalisation des objectifs, que ce soit globalement, par région, secteur ou catégorie de taille des entreprises; il éclaire aussi sur les caractéristiques des principaux bénéficiaires (âge, sexe, formes d'accès à l'emploi, etc...).

2. Réponses aux questions ou objections

2.1 Quel en est l'impact sur l'emploi des personnes handicapées ?

(Voir Europe, 2.2 ; Allemagne, 2.1 ; France, 3.2 ; Synthèse, 2.1 et 2.2.4 ; Simulation, 3.1)

Quel est l'emploi déclaré atteint grâce à cette loi ?

Tant en France qu'en Allemagne (et en Autriche), les emplois déclarés occupés par des personnes handicapées en vertu de cette loi représentent environ la moitié des emplois souhaités par la loi : autrement dit, 50% de l'objectif souhaité par la loi est atteint. Ceci provient à la fois du degré limité de coopération à l'objectif d'emploi direct et de l'impact des bonifications. Dans le secteur public, les emplois déclarés sont beaucoup plus proches de l'objectif : 87% en Allemagne contre seulement 72% en France.

Ceci a pour conséquence qu'en France, 360.000 emplois sont déclarés par des employeurs privés ou publics dans le cadre de cette loi, contre environ 800.00 en Allemagne (et 35.000 en Autriche). Par comparaison avec les résultats d'une enquête européenne, on peut déduire qu'en France et en Allemagne, ils concernent 15 à 20% des personnes ayant un handicap sévère ou modéré et actives professionnellement. Ce nombre d'emplois est stable en France malgré la situation économique, tandis qu'il diminue régulièrement en Allemagne. On sait par ailleurs qu'en France, les personnes handicapées occupées en vertu de cette loi ont une plus grande ancienneté (et âge) que les autres travailleurs et ont beaucoup plus souvent un contrat à durée indéterminée.

Ce résultat peut s'interpréter comme décevant ou comme positif compte tenu de la crise de l'emploi. Il n'est évidemment pas indépendant du contexte propre à ces pays, notamment:

- une longue tradition d'insertion de mutilés de guerre, accidentés de travail ou personnes handicapées dans les entreprises et les services publics,
- un mouvement associatif particulièrement actif pour représenter ces personnes et défendre leur intégration professionnelle dans le milieu ordinaire,
- l'existence d'une série de mesures spécifiques contre le licenciement ou pour la formation professionnelle des personnes handicapées.
- un respect assez élevé des prescriptions légales ou administratives.

Ce résultat ne semble pas simplement explicable par le jeu d'une obligation (assouplie) ou d'une contribution incitant à l'occupation de personnes handicapées (ou compensant ses surcoûts). Il semble imputable aussi à la dynamique systémique de ce mécanisme ; notamment une intense mobilisation des parties intéressées se traduisant par une utilisation intelligente et souple des moyens financiers du fonds spécial, à savoir un large éventail de mesures pouvant stimuler efficacement l'occupation de personnes handicapées dans les entreprises et agissant tant sur leur offre de travail que sur la demande de travail qui leur est accessible.

Le nombre d'emplois déclarés prouve-t-il l'efficacité de ce dispositif ?

Qu'en est-il par comparaison avec les autres pays ?

On peut néanmoins se poser la question de savoir si dans les pays qui appliquent ce dispositif, le taux d'emploi³ atteint pour les personnes handicapées est supérieur à celui obtenu par d'autres pays ; et si tous les emplois déclarés dans le cadre de cette loi lui sont spécifiquement imputables. En effet, dans certains cas, les modalités d'application du dispositif ont eu pour conséquence que des employeurs se sont mis à rechercher des personnes handicapées déjà occupées dans leur entreprise afin de satisfaire à la loi et d'éviter le paiement des contributions compensatoires sans devoir embaucher.

Les statistiques

Il n'existe pas de statistiques nationales satisfaisantes sur le nombre de personnes handicapées en âge de travail, encore moins sur leur taux d'emploi. Une comparaison internationale buterait en outre sur le fait que les réglementations nationales définissant les personnes reconnues handicapées sont extrêmement variables d'un pays à l'autre, difficilement comparables entre elles et non exhaustives par rapport aux personnes souffrant de problèmes de santé limitant leurs activités quotidiennes ou professionnelles.

Les enquêtes

Il est néanmoins possible d'appréhender cette question en s'appuyant sur les résultats de deux enquêtes à l'échelle européenne organisées par Eurostat en 1996 (et en 2002). Il s'agit d'enquêtes par échantillon aléatoire utilisant partout le même questionnaire : elles permettent d'estimer le nombre de personnes déclarant qu'elles ont des problèmes de santé limitant leurs activités quotidiennes ou professionnelles ainsi que celles qui ont une activité professionnelle (salariée ou indépendante éventuellement). Au moment de la réalisation de notre étude, seuls les résultats complets de la première enquête étaient disponibles à l'échelle européenne.

Cette enquête de 1996 révèle que c'est en Allemagne, en France, au Portugal et puis en Autriche que la proportion de personnes identifiées comme handicapées et ayant une activité professionnelle est la plus élevée (entre 46.5 et 43.4%), la moyenne communautaire se situant à 39%.

Dans ce genre d'enquêtes, il faut cependant savoir que le taux d'emploi est généralement plus élevé quand la proportion de personnes se déclarant handicapées est plus

³ Le taux d'emploi exprime la proportion de personnes en âge de travail qui bénéficient d'un travail salarié (au moins une heure par semaine dans l'enquête EFT) ou sont actifs comme indépendants ; même si elles sont temporairement absentes pour raison de maladie ou de congés.

importante dans le pays. Or, cette proportion varie sensiblement d'un pays à l'autre⁴. Il importe donc de vérifier si le résultat n'est pas dû à ce dernier facteur.

Une analyse statistique plus fine a été réalisée dans l'étude: elle révèle qu'à proportion identique de personnes se déclarant handicapées, le taux d'emploi demeure plus élevé dans les trois pays appliquant une « obligation » d'emploi avec contribution compensatoire alimentant un fonds spécial. Et si ces trois pays suivaient la même politique et la même tendance que les autres pays européens, leur taux d'emploi chuterait de 20% (30% en Autriche). Par contre, les pays appliquant une simple obligation d'emploi (quota sans contribution compensatoire) n'obtiennent pas de résultats supérieurs aux autres pays: leur taux d'emploi y est analogue, à proportion identique de personnes handicapées.

Est-ce réellement des emplois additionnels ?

(Voir Synthèse 2.1.4)

Bien entendu, on peut imaginer qu'une partie des personnes handicapées déclarées occupées grâce à ce dispositif aient quand même obtenu un emploi si un tel dispositif n'avait pas été mis en place⁵. Pour éclairer ce point, l'étude a comparé d'une part le nombre d'emplois déclarés dans le cadre de l'« obligation » d'emploi avec contribution compensatoire, d'autre part le supplément d'emplois observé en Allemagne et en France par rapport aux autres pays.

En Allemagne, ces deux chiffres sont très proches, ce qui semble dire que globalement les emplois déclarés pour satisfaire à la loi n'auraient pas été observés s'il n'y avait pas eu cette loi. En France, le différentiel d'emploi positif par rapport aux autres pays est deux fois plus important que les emplois déclarés dans le cadre de l'« obligation » d'emploi avec contribution compensatoire : en d'autres termes, globalement, aucun des emplois déclarés n'auraient été observés sans cette loi et d'autres facteurs spécifiques doivent être recherchés pour expliquer une partie de l'avantage du pays (par exemple des effets indirects de la loi : le fait que des petites entreprises bénéficiant d'aides à l'emploi de l'Agefiph embauchent davantage de personnes handicapées).

Même si ces résultats statistiques basés sur l'enquête EFT de 1996 n'ont pas la prétention de clore le débat, ils montrent que dans ces deux pays, la déclaration de personnes handicapées déjà occupées (pour éviter l'embauche ou la contribution compensatoire) ne semble pas un phénomène suffisamment fréquent pour expliquer le volume des emplois déclarés dans le cadre de la loi. Les emplois déclarés semblent donc bien des emplois additionnels.

Ce dispositif a-t-il enrayer le chômage des personnes handicapées ?

(Voir en particulier Allemagne, 2.1.2 ; France, 3.2.3 ; Italie, 2.2)

Tant en France qu'en Allemagne, cette loi n'a pas empêché une hausse du nombre de demandeurs d'emploi reconnus handicapés et bénéficiant d'allocations de chômage. Non pas parce que ces personnes seraient plus souvent licenciées mais parce qu'une fois qu'elles ont

⁴ Cette proportion va de 7.8% en Italie à 22.9% en Finlande. Elle n'est pas systématiquement supérieure en France, Allemagne ou Autriche. Une analyse statistique montre que c'est la proportion de personnes entre 45 et 65 ans dans la population en âge de travail qui serait la principale explication de ces différences (cet effet est cependant moins prononcé en Grèce et en Italie).

⁵ Ceci correspond à ce que les économistes appellent un « effet de perte sèche » (au niveau de l'efficacité de la loi), un « effet d'aubaine » (pour l'employeur).

perdu leur emploi, elles y demeurent beaucoup plus longtemps que les personnes valides, ce qui en outre tend à les décourager dans leur recherche d'emploi. D'autant que leur âge élevé et leurs faibles qualifications rendent plus difficile une réinsertion.

Mais les observateurs nationaux sont d'avis que cette évolution aurait pu être pire sans l'instauration de cette loi. En France par ailleurs, où leur nombre au chômage a triplé en 15 ans, il n'est pas exclu que l'instauration de la loi ait encouragé des personnes sans emploi à se faire reconnaître comme personnes handicapées afin d'augmenter leurs chances de réinsertion. Des actions spécifiques complémentaires demeurent donc nécessaires pour réinsérer les personnes handicapées tombées au chômage, généralement pour une longue durée : accompagnement spécifique, activation des allocations de chômage, etc.

Ce dispositif bénéficie-t-il aux personnes plus lourdement handicapées ?

(Voir Europe, 2.; France, 3.3; Synthèse, 2.2.1)

Dans l'enquête EFT 1996 réalisée au niveau européen, les meilleures performances en termes d'emploi obtenues par les pays appliquant ce dispositif se vérifient aussi bien parmi les personnes identifiées comme ayant un handicap sévère que parmi celles classées comme ayant un handicap modéré⁶. C'est ainsi que le taux d'emploi des personnes identifiées par l'enquête comme ayant un handicap sévère atteint 37% en France (26% en Allemagne⁷), contre 24 % dans la Communauté européenne en moyenne (18% en Belgique). Mais ceci pourrait être aussi imputable partiellement à d'autres facteurs, par exemple une meilleure sélectivité du secteur protégé en France

Les données dont on dispose pour la France montrent en tout cas que parmi les bénéficiaires potentiels de la loi, ce sont les personnes dont le degré de handicap est le plus élevé (catégorie C selon la Cotorep) qui travaillent le plus fréquemment dans le cadre de la loi. Et la moitié d'entre eux considèrent qu'ils ont un parcours d'insertion professionnelle positif ; les bonifications dont ils bénéficient seraient donc particulièrement efficaces.

Ce dispositif peut-il résoudre les différents problèmes d'insertion professionnelle des personnes handicapées ?

(Voir Allemagne, 2.1.4 et 2.2; France, 3.3, 3.5 et 4; Synthèse, 2.2.3 et 2.2.5)

L'étude a mis en évidence qu'outre les discriminations liées au handicap et celles liées à l'âge, le manque de qualification des personnes handicapées, ou leur spécialisation dans des métiers manuels peu qualifiés, constitue une autre difficulté très importante.

Il est clair que ce dispositif n'est pas en mesure de résoudre le problème général du manque de compétences ou de formation des personnes handicapées. Tout au plus peut-on noter qu'il les motive davantage à se requalifier ou à améliorer leurs compétences professionnelles; en effet, leurs perspectives de maintien en emploi ou d'embauche sont améliorées. Et que de plus les moyens financiers collectés auprès des employeurs peuvent éventuellement permettre d'améliorer leur accès à ces formations, en finançant des surcoûts qui sont occasionnés par leur handicap.

⁶ Dans le premier cas, ce sont elles qui ont répondu qu'elles étaient fortement limitées dans leurs activités quotidiennes, ; dans le second cas, ce sont celles qui ont répondu qu'elles étaient limitées dans une certaine mesure.

⁷ Malgré une plus grande sélectivité dans les bénéficiaires : une incapacité d'au moins 50%.

Par ailleurs, il s'avère que ce dispositif semble particulièrement légitime et efficace pour le maintien de travailleurs ayant acquis un handicap lors de leur vie professionnelle (accident, maladie). En effet, les personnes handicapées bénéficiant d'un emploi grâce à cette loi sont en Allemagne, principalement (80%) des personnes qui sont maintenues dans leur entreprise à la suite d'un handicap lié à une maladie ou un accident. En France par contre, il s'agit de personnes nouvellement embauchées dans 60% des cas.

Comme les lois facilitant les actions en justice contre les discriminations, le dispositif s'avère plus efficace pour les personnes présentant un handicap visible, qu'il soit sensoriel ou physique. De plus, en France, les personnes reconnues comme handicapées mais ne bénéficiant pas d'une allocation en raison de leur infirmité ou état de santé sont de plus en plus majoritaires dans les personnes bénéficiant d'un emploi dans le cadre de la loi; au détriment des personnes bénéficiant d'une rente ou d'une allocation.

Une amélioration des conditions de cumul ou de transition entre un statut d'allocataire et un statut de salarié ou chômeur (et vice-versa), voire une éventuelle activation temporaire des indemnités d'incapacité, constitue donc une mesure d'accompagnement indispensable pour que ce dispositif puisse aussi bénéficier aux personnes handicapées allocataires qui auraient les possibilités objectives et le souhait de reprendre un travail, ne fût-ce qu'à temps partiel.

2.2 Ce dispositif n'est-il pas stigmatisant pour les personnes handicapées ?

(Voir France, 5.2 ; Synthèse, 2.2.6 ; Positions, 2.2 et 3.9 ; Simulation, 3.3)

Quelles sont les causes possibles d'une stigmatisation ?

Comme toute aide spécifique exigeant d'exhiber une preuve administrative de ses problèmes pour y avoir droit, ce dispositif induit inévitablement une forme de stigmatisation chez ceux qui veulent en bénéficier. Mais obtenir un emploi grâce à un dispositif de responsabilisation généralisée des employeurs ne semble pas plus stigmatisant ou humiliant pour la personne handicapée que l'obtenir grâce à une prime de compensation. D'autant que le bénéfice de cette disposition doit toujours résulter d'une démarche volontaire de la personne intéressée. Instaurer une responsabilisation (et incitation) généralisée des employeurs ne doit en effet pas être confondu avec le fait d'instituer une obligation de travail pour la personne handicapée : il ne vise qu'à mieux faire respecter son droit au travail quand cette personne en a la possibilité et le souhait.

Ce qui serait plus grave par contre, c'est une éventuelle « chasse aux handicapés » de la part d'employeurs voulant à tout prix éviter de devoir embaucher, maintenir des personnes menacées, sous-traiter avec le secteur protégé ou payer une contribution compensatoire. Celle-ci pourrait provoquer une stigmatisation brutale chez des personnes handicapées qui s'étaient intégrées professionnellement en douceur et qui se verraient soudainement mises en évidence par un employeur peu délicat, sans qu'elles aient effectué elles-mêmes une démarche volontaire.

Comme nous l'avons signalé plus haut, l'analyse statistique d'une enquête européenne montrait que ce phénomène d'occupation artificielle n'était pas suffisamment fréquent pour être décelable et expliquer le niveau des emplois déclarés en Allemagne et en France.

Des précautions particulières permettraient de limiter le risque de stigmatisation

Certaines dispositions plus prudentes que celles en vigueur en France ou en Allemagne permettraient de minimiser ce risque. Par exemple, on peut se demander si l'insertion professionnelle en milieu ordinaire des personnes ayant un handicap mental léger doit bien être soutenue par ce dispositif, même s'il paraît à première vue peu équitable de les en écarter. Eviter la stigmatisation provenant d'une reconnaissance a posteriori de personnes handicapées déjà occupées serait possible si ne peuvent être déclarées comme personnes handicapées occupées que des personnes soit nouvellement embauchées, soit venant d'effectuer une démarche volontaire en vue de maintenir leur emploi suite à la survenance d'un handicap (pour cause de maladie ou accident) ; ce qui écarte la tentation ou le risque de simplement déclarer des personnes déjà occupées.

Cette restriction aurait cependant pour inconvénient de défavoriser les (rares ?) employeurs qui auraient maintenu ou embauché une personne handicapée avant l'instauration du dispositif. Si cet inconvénient est jugé majeur, on autorisera ces employeurs à effectuer une déclaration préalable des personnes handicapées occupées avant la mise en application de la loi. En résolvant cet inconvénient, on réintroduit cependant partiellement le risque de stigmatisation dénoncé. Mais il ne se produira qu'au moment de la mise en application de la loi et il se limitera aux personnes handicapées devenues officiellement bénéficiaires de la loi, déjà occupées avant son instauration et dont les collègues ou l'employeur ignoraient le handicap.

S'il est jugé par contre que ce risque de stigmatisation doit absolument être évité et/ou si le législateur considère que les employeurs (et postes de travail) concernés sont peu nombreux, ont pris cette décision de façon entièrement libre et volontaire, sont éventuellement intéressés à poursuivre progressivement leur démarche et ne sentent pas lésés par rapport aux autres, on pourra alors juger préférable de ne pas instaurer cette déclaration préalable.

Quelles seraient les implications de ces dispositions spéciales ?

Restreindre la déclaration d'emploi aux personnes soit nouvellement embauchées, soit venant d'effectuer une démarche volontaire en vue de maintenir leur emploi entraînerait une autre conséquence importante : le rythme d'application de la loi devrait alors se faire de façon très progressive, en tenant compte aussi de l'importance relative des flux d'entrées et de sorties (naturelles ou volontaires). Par exemple en prévoyant 0.5% de taux d'emploi supplémentaire chaque année, ce qui équivaut à environ 10% du seul taux moyen de départ naturel. Et non de façon rapide, à raison de 1% d'emploi supplémentaire chaque année à partir d'un seuil supposé atteint de 3%, comme cela a été le cas en France lors de l'instauration de la loi en 1987.

En d'autres termes, cette disposition particulière présenterait un autre avantage : elle améliorerait aussi la faisabilité des objectifs d'emploi et de ce fait, elle rendrait encore plus improbable des licenciements ayant pour seul motif de satisfaire à la loi (remplacer un travailleur valide par un travailleur handicapé). Tout avantage a cependant sa contrepartie : cette disposition rendrait plus long le temps nécessaire pour que l'objectif final d'emploi à atteindre entre en vigueur ; 10 ans par exemple si l'objectif final est de 5% et que la majoration annuelle de l'objectif d'emploi est limitée à 0.5%.

2.3 Quel accueil et quels emplois va-t-on réserver aux personnes handicapées ?

(Voir Allemagne, 2.1.4; France, 3.5; Synthèse, 2.2.3; Positions, 2.2 et 3.9; Simulation, 3.3)

Une crainte est parfois émise que le dispositif engendre un mauvais accueil des personnes handicapées et une piètre qualité des emplois offerts, du fait de son aspect apparemment coercitif.

Quelles sont les observations recueillies?

Par rapport à la qualité de l'accueil et des emplois, l'étude n'a malheureusement pas repéré d'enquêtes (internationales) permettant de les comparer dans des établissements (similaires) soumis ou non à ce dispositif. Les seules informations récoltées (diverses enquêtes en France ou en Allemagne) pointent les catégories de personnes handicapées qui vivent davantage des problèmes d'intégration, ainsi que les domaines dans lesquels la discrimination demeure la plus fréquente. Une autre étude met aussi en évidence l'impact du management sur la qualité de l'intégration dans des grandes entreprises, celle-ci étant moins bonne lorsque l'occupation procède d'une démarche de bienfaisance ou demeure gérée par un seul responsable spécialisé.

L'analyse de la littérature a en tout cas montré que cette crainte s'explique aussi par les représentations sociales des employeurs. De plus, elle s'inscrit aussi dans les représentations sociales des personnes handicapées elles-mêmes par rapport à toute insertion professionnelle, quel qu'en soit le contexte institutionnel. Elle n'est donc pas étonnante en soi. Le fait qu'en France, le dispositif soit vivement soutenu par les associations de personnes handicapées (l'APF par exemple) et qu'elles participent activement à son développement (via l'Agefiph) suggère cependant que la qualité de l'accueil et des emplois n'y est pas évaluée trop négativement, en tout cas au regard des résultats atteints en termes de droit au travail.

Comment peut-on interpréter ces résultats?

A première vue, on ne semble donc pas déceler un problème massif de ce type spécifique aux deux principaux pays abordés par notre étude, bien qu'il semble plus fréquent en Italie, en tout cas pour les emplois réservés aux non-voyants. On ne doit cependant pas exclure qu'un problème d'accueil et d'intégration puisse se présenter dans certains cas, particulièrement dans des entreprises qui n'occuperaient une personne handicapée que pour échapper à la contribution compensatoire, sans tenir compte de ses compétences.

Il est vrai qu'en France, l'Agefiph soutient activement des actions de sensibilisation des employeurs et des travailleurs menées par des organisations patronales ou syndicales; et qu'elle finance des audits et plans d'action visant à améliorer les chances d'insertion de travailleurs handicapés. Sans parler des aides aux aménagements de poste et à la formation professionnelle ni des mesures spécifiques prises en Allemagne pour les personnes handicapées au travail : jours de congés supplémentaires, procédure spéciale en cas de licenciement, élection d'un représentant à partir de 5 travailleurs handicapés. Signalons enfin que ces deux pays ont eux aussi commencé à mettre en œuvre une politique anti-discriminations (possibilité d'action en justice).

On peut en conclure que le dispositif ne résout pas tous les problèmes d'intégration professionnelle des personnes handicapées et que dans certains cas, il pourrait peut-être les compliquer. Mais tout ceci montre aussi que les pays ayant adopté ce dispositif sont particulièrement vigilants et actifs sur ce point.

Une hypothèse diamétralement opposée à l'objection citée plus haut est même formulée dans l'étude : dans les cas où un dispositif de responsabilisation des employeurs est mis en place pour promouvoir la participation des personnes handicapées à la vie professionnelle en milieu ordinaire, les pouvoirs publics et des parties concernées sont responsables également de garantir que celle-ci puisse se faire dans les meilleures conditions. Ce qui encouragerait l'adoption de mesures réglementaires, d'actions d'information ou éventuellement de suivi ou contrôle visant à l'améliorer de façon permanente; ce qui pourrait expliquer leur plus grande fréquence ou intensité dans les pays mettant en œuvre ce dispositif.

2.5 Ce dispositif n'est-il pas discriminatoire pour d'autres travailleurs ?

(Voir Synthèse, 3.1; Positions 2.2; et 3.2)

Un reproche régulièrement adressé en Belgique à l'égard de ce dispositif est que son instauration serait discriminatoire par rapport aux autres travailleurs et qu'elle susciterait inmanquablement une multiplication de revendications catégorielles en matière de quota. En effet, il n'y aurait pas de raison de privilégier les personnes handicapées plutôt que les autres groupes défavorisés sur le marché du travail (femmes, allochtones, ex-détenus, etc...).

Dans quel cas ce dispositif serait-il discriminatoire?

Si une obligation d'emploi pure et dure (simple quota) était instaurée, elle serait effectivement discriminatoire par rapport aux personnes valides. En effet, elle écarterait de certains postes de travail des personnes valides qui présentent au moins les mêmes compétences. L'analyse approfondie du dispositif étudié a permis toutefois de constater que dans le cas en question, il ne s'agit pas d'une réelle obligation légale (et punissable de façon administrative ou réglementaire). Il s'agit en fait d'une incitation généralisée ; celle-ci réside dans le fait que tous les employeurs concernés sont potentiellement soumis à une contribution (de solidarité) mais bénéficient d'une réduction complète ou partielle de cette contribution en fonction du nombre de personnes handicapées qu'ils occupent directement ou indirectement. Le but de cette contribution est de compenser grossièrement, en moyenne, les surcoûts que peut engendrer l'occupation d'une personne handicapée, contrebalançant ainsi un facteur qui peut les pénaliser lors d'une décision de recrutement interne ou d'embauche.

Par contre, le dispositif étudié n'est absolument pas discriminatoire pour les autres groupes défavorisés sur le marché du travail tels que les femmes, les travailleurs âgés ou les allochtones. En effet, l'incitant qui est accordé à l'employeur pour favoriser l'emploi de personnes handicapées n'est pas exclusif à leur égard : tout travailleur âgé, toute femme, tout allochtone peut se retrouver un jour ou l'autre en situation de handicap (par contre, il est plus difficile de changer de genre ou d'origine ethnique).

Une multiplication de quotas catégoriels est-elle plausible ?

Signalons d'abord qu'on n'observe pas une multiplication de quotas catégoriels dans les pays ayant instauré une « obligation » d'emploi avec contribution compensatoire au bénéfice des personnes handicapées. Il s'agit donc d'une appréhension spécifique à notre pays.

On pourrait effectivement imaginer qu'une contribution de solidarité, servant aussi d'incitant à l'emploi, soit instaurée pour d'autres groupes défavorisés sur le marché de l'emploi, comme par exemple les allochtones. Mais cette extension pénaliserait de facto les personnes handicapées, en les mettant sur le même pied que les autres groupes défavorisés, en ne tenant pas compte des surcoûts objectifs que leur occupation génère la plupart du temps.

Autant dire aussi qu'elle annihilerait une possibilité d'amélioration de leurs perspectives professionnelles.

Bref, on ne voit guère la justification logique de ce dispositif spécifique pour d'autres publics fragilisés sur le marché de l'emploi : d'éventuelles recettes fiscales ou parafiscales classiques semblent plus appropriées s'il paraissait nécessaire de réunir des moyens d'actions supplémentaires spécifiques à ces autres groupes.

2.6 Un tel dispositif est-il acceptable pour les entreprises?

(Voir Synthèse, 3.1 ; Positions, 1.1 ; Simulation, 1.3 et 3.2)

Et l'autonomie des employeurs dans le choix de leur personnel?

(Voir aussi Synthèse, 3.1)

Il est clair qu'avec ce dispositif, l'autonomie de décision de l'employeur est en partie restreinte, l'importance de cette restriction dépendant principalement du niveau d'emploi retenu comme objectif et du nombre d'années autorisé pour l'atteindre. Toutefois, d'autres dispositions de la législation sociale induisent elles aussi des contraintes partielles dans le choix du personnel. De plus, cette mesure présente l'avantage d'autoriser diverses alternatives, dont une est constituée par le versement d'une contribution financière, par ailleurs d'un montant financièrement supportable et ne mettant pas l'entreprise en péril.

Des mesures incitatives ne sont-elles pas préférables ?

En Belgique notamment, les organisations d'employeurs déclarent préférer des mesures incitatives à des mesures coercitives telles qu'une obligation d'emploi. Or, l'étude a permis de constater que l'« obligation » d'emploi avec contribution compensatoire (alimentant un fonds spécial) (et possibilité de sous-traitance au secteur protégé) ne constitue pas en fait une véritable obligation, c.a.d. légalement punissable en cas de non-respect. C'est ce qui la différencie d'un quota d'emploi pur et simple, avec laquelle on a parfois tendance à (vouloir) la confondre.

En fait, il s'agit plutôt d'une obligation de responsabilité des employeurs, ceux-ci ayant le libre choix des moyens pour contribuer à l'emploi des personnes handicapées : soit ils leur assurent directement un emploi (par maintien ou embauche), soit ils sous-traitent des travaux au secteur protégé, soit ils négocient un accord paritaire spécial en matière de recrutement et formation des personnes handicapées (France), soit ils versent une contribution financière à un fonds spécial soutenant des actions supplémentaires pour mieux les insérer.

Ce dispositif n'est-il pas en fait une forme originale d'incitation ?

Une autre lecture de ce dispositif est apparue comme nécessaire: ce dispositif constitue une « quatrième voie » dans la promotion de l'emploi des personnes handicapées, parce qu'il se différencie à la fois des dispositifs d'obligation classiques, des mécanismes d'incitation habituels et des lois anti-discriminatoires. D'ailleurs, la contribution financière demandée remplit une triple fonction : une fonction compensatoire (égalisation des conditions de concurrence), une fonction « budgétaire » (financement d'un fonds spécial) et une fonction incitative (réduction de la contribution en cas d'occupation de personnes handicapées).

Comme mécanisme incitatif, ce dispositif a l'originalité a d'être universel et automatique : tout employeur soumis au dispositif et qui déclare occuper des personnes handicapées bénéficie d'une réduction complète ou partielle de ses contributions au fonds d'insertion des personnes handicapées dès lors qu'il réalise ses déclarations annuelles d'emploi ; sans dossier particulier à introduire et à faire accepter. Et le jeu des bonifications fait que cette réduction est particulièrement importante pour des personnes avec un handicap plus sévère.

Plus important encore, les contributions versées par les entreprises n'ayant pas la possibilité d'occuper directement ou indirectement des personnes handicapées servent à financer un large ensemble de mesures incitatives, et qui ne se limitent pas à de simples aides financières : sensibilisation des entreprises, soutien à un audit de la gestion des ressources humaines, aides spéciales à la formation professionnelle, aides financières à des aménagements de poste, etc... Bref, le dispositif agit comme incitant à la fois directement et indirectement.

(Voir aussi Synthèse 3.2)

Notons enfin qu'en France, ce fonds n'est pas géré par l'Etat-Providence, mais par les principaux intéressés dans la société civile, à savoir les fédérations d'employeurs, les organisations syndicales et les associations de personnes handicapées, ce qui les rend encore davantage responsables d'une meilleure intégration professionnelle des personnes handicapées.

Ce dispositif n'est-il pas pénalisant pour les petites entreprises et les secteurs faibles ?

(Voir les chapitres relatifs au fonctionnement du dispositif ; Simulation, 1.3 et 3.2)

Aussi bien en Allemagne qu'en France, ce dispositif ne s'applique qu'aux employeurs (Allemagne) ou établissements (France) d'au moins 20 travailleurs. De plus, dans les deux pays, le niveau des contributions compensatoires est sensiblement plus faible pour les petits établissements ou les petites entreprises occupant moins de 60 (Allemagne) ou 200 travailleurs (France)⁸. Le dispositif touche donc moins intensivement les PME de moins grande taille, tandis qu'il épargne complètement les plus petites et les TPE de moins de 10 travailleurs), qui peuvent bénéficier par contre de primes à l'insertion.

Dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, il est exact que le dispositif d'une contribution par unité d'emploi manquante est plus contraignant financièrement lorsque la part des salaires dans la valeur ajoutée est élevée et/ou que les salaires moyens sont faibles (secteur de la distribution,...); alors qu'il est proportionnellement moins contraignant dans les secteurs où la part des salaires dans la valeur ajoutée est faible et/ou qui versent que des salaires élevés (pétrochimie, banques, assurances,...). Pour réduire cet inconvénient, il suffirait par exemple de prévoir que la contribution compensatoire à payer ne puisse pas dépasser une certaine fraction de la masse salariale.

2.7 Un tel dispositif aurait-il une utilité dans un pays comme la Belgique ?

Trois éléments sont à verser à ce dossier. D'une part, le fait que le pays semble se caractériser par un très faible taux d'emploi des personnes handicapées. D'autre part, la nécessité de relever le taux d'emploi au-delà de 50 ans. Enfin, le fait que la panoplie actuelle des aides à l'emploi des personnes handicapées ne semble pas entièrement satisfaisante.

⁸ En Allemagne, les contributions sont majorées quand le taux d'emploi effectif se situe en dessous de 2%.

Faut-il relever le taux d'emploi des personnes handicapées en Belgique ?

(Voir Statistiques, 4)

Par rapport aux autres pays européens, l'enquête EFT de 1996 montre que la Belgique se caractérise par un très faible taux d'emploi des personnes handicapées, 30%, qui est nettement inférieur à la moyenne communautaire de 39% (Les résultats européens de l'enquête EFT menée en 2002 devraient permettre de confirmer ou infirmer cette situation). L'écart avec les personnes valides est particulièrement élevé à partir de 50 ans : le taux d'emploi des personnes handicapées de cet âge ne dépasse pas la moitié du taux d'emploi des personnes valides.

Mais cette situation ne provient pas seulement d'une offre de travail réduite de la part des personnes handicapées bénéficiant d'une allocation, rente ou pension (du fait des pertes financières (ou risques de) qu'entraîne le cumul avec une activité professionnelle (« pièges à l'emploi »)).

En effet, les résultats de l'enquête EFT 2002 menées en Belgique révèlent que 60.000 personnes ayant des problèmes de santé ou un handicap sont en recherche active d'emploi (selon les définitions du BIT), soit une proportion de 11.2%, deux fois plus élevée que chez les personnes valides. Alors qu'environ 200.000 personnes handicapées sans emploi déclarent qu'elles seraient aptes à travailler sans limitation importante du type de travail qu'elles pourraient effectuer. Ce qui suggère que l'offre de travail potentielle des personnes handicapées soit supérieure au chiffre de 60.000 personnes s'il n'y avait pas un effet de découragement, compliqué en outre par les pièges à l'emploi.

Un tel objectif est-il cohérent avec les autres objectifs de la politique de l'emploi ?

(Voir Politique emploi, (conclusions))

La Belgique se caractérise au niveau européen par un faible niveau d'emploi, particulièrement au-delà de 50 ans : ceci menace l'équilibre de la Sécurité sociale et le financement des pensions. Cette situation est d'autant plus inquiétante que l'évolution démographique provoquera à partir de 2010 une contraction de la population en âge de travail. Un allongement de la vie active constitue donc une priorité inéluctable, même si elle est peut sympathique. Cet objectif est particulièrement cohérent avec un relèvement du taux d'emploi des personnes en situation de handicap, la moitié environ d'entre elles étant âgées de plus de 50 ans.

Petit à petit se mettent d'ailleurs en place des dispositifs destinés à ces travailleurs de plus de 50 ans et qui aménagent les horaires, conditions de travail ou initiatives de formation. On n'est donc plus très loin de dispositifs spécifiques facilitant le maintien en emploi des personnes ayant acquis un handicap au cours de leur vie professionnelle (en fait la majorité des personnes handicapées).

Notons aussi que de nouveaux dispositifs légaux sont mis en place pour aider à réduire les discriminations dont les travailleurs handicapés sont l'objet et qui freinent leurs chances d'obtenir ou maintenir un emploi; à l'instar des femmes, des allochtones et d'autres groupes plus spécifiques.

Comment évaluer la panoplie de mesures pour l'emploi des personnes handicapées ?

(Voir Emploi PH, 1 et conclusions)

Outre de piètres performances en termes de taux d'emploi, la Belgique semble assez déficiente également au niveau de sa politique d'emploi des personnes handicapées. C'est

ainsi qu'un inventaire de l'arsenal très complexe des multiples mesures prises au niveau fédéral ou régional (cfr notamment le Vademecum du Conseil national du Travail) révèle :

- Un manque de visibilité et de coordination de la politique d'emploi des personnes handicapées, les aides étant dispersées entre différents niveaux de pouvoir.
- Une efficacité très limitée des aides existantes (nombre réduit de bénéficiaires), même si quelques mesures nouvelles, notamment en Flandre, tendent à rajeunir l'arsenal actuel des moyens d'intervention.
- Un coût très élevé des dispositifs actuels, rendant impossible au plan budgétaire de les amplifier, si ce n'est en les complétant par de simples actions de sensibilisation.
- Une faible efficience de la politique actuelle, particulièrement par rapport aux autres pays européens, ce qui implique de développer des mesures d'un meilleur rapport coût-efficacité.
- Une absence d'incitant généralisé, automatique et simple en faveur spécifiquement de l'emploi des personnes handicapées.

S'il est indispensable de continuer à améliorer et compléter la politique actuelle, on voit mal cependant comment cela permettrait d'obtenir des résultats sensiblement supérieurs aux faibles résultats actuels ; d'autant que ces diverses améliorations représentent une œuvre de longue haleine. Cette appréciation s'applique aussi aux plans « diversité » mis en œuvre en Flandre : s'ils peuvent contribuer à mieux intégrer la diversité dans le management des entreprises, on voit mal cependant comment ils pourraient révolutionner le niveau d'emploi des personnes handicapées, d'autant qu'elles ne constituent pas la cible prioritaire de cette mesure (ce sont principalement les femmes et les allochtones).

Par son ambition et son caractère mobilisateur, par la nécessité de planifier sa mise en œuvre sur plusieurs années, par ses retombées possibles dans un grand nombre de domaines d'interventions (« dynamisation systémique »), le dispositif de responsabilisation des employeurs qui a été étudié semble constituer par contre une chance unique de revigorer en profondeur la politique d'emploi des personnes handicapées, dans le cadre d'un véritable plan d'action intégré.

En effet, ce dispositif est particulièrement séduisant par les modifications de comportement, et peut-être de représentations sociales, qu'il pourrait favoriser de façon structurelle chez les employeurs, par les moyens complémentaires d'intervention qu'il pourrait progressivement dégager, par la meilleure coordination qu'il nécessiterait, enfin par la responsabilisation des principaux acteurs concernés de la société civile qu'il impliquerait.

2.8 La politique belge de l'emploi pour les personnes handicapées offre-t-elle un contexte propice ?

(Voir Emploi PH, 2 et conclusions)

Par rapport à l'instauration éventuelle de ce dispositif, la politique belge de l'emploi pour les personnes handicapées constitue un contexte où apparaissent à la fois des éléments négatifs et des éléments positifs.

Eléments défavorables à l'instauration du dispositif

Tout d'abord, le contexte présente plusieurs caractéristiques qui ne facilitent pas ou n'encouragent pas l'instauration d'un tel dispositif.

En effet, on observe :

- Dans le secteur privé, un échec historique en 1963 de la concrétisation d'une loi instaurant un (simple) quota d'emploi pour personnes handicapées : peu de commissions paritaires ont précisé ses modalités d'application tandis que les partenaires sociaux l'ont rejeté dans un grand nombre de secteurs (il y a souvent confusion entre ce projet et le principe d'une obligation d'emploi avec contribution compensatoire alimentant un fonds spécial).
- Dans le secteur public, une faible application de la loi de 1963 instituant un quota d'emploi (simple) : son contrôle est encore insuffisant, son champ d'application demeure trop restreint, ses effets que la qualité des emplois proposés sont encore mal suivis.
- Une tendance en Flandre à englober la politique d'emploi des personnes handicapées dans une politique générale de lutte contre les discriminations, ce qui comporte le risque de ne plus prendre en compte leurs difficultés et leurs coûts d'intégration spécifiques.
- Une préférence de certains acteurs pour des réductions structurelles de charges sociales, par opposition à des réductions ciblées.
- Une complexité institutionnelle du pays, un éclatement des compétences en relation avec la politique d'emploi des personnes handicapées ainsi que des tendances centrifuges dans la politique de l'emploi. Ce qui augmenterait les difficultés à établir des coopérations et partenariats dans le cas d'une nouvelle politique volontariste d'envergure coordonnée au niveau fédéral.

Précédents favorables à la mise à place du dispositif

On observe cependant quelques convergences entre ce dispositif et des mesures déjà antérieurement prises dans le pays, ce qui apporte des précédents favorables à l'instauration du dispositif.

En effet :

- On assiste depuis quelques années à un regain d'intérêt pour une meilleure application de la loi instaurant dans le secteur public un quota d'emploi (simple) en faveur des personnes handicapées; diverses initiatives ont été prises en ce sens, par exemple en Wallonie.
- Par ailleurs, on assiste au niveau fédéral à un mouvement de simplification des aides générales à l'emploi, la tendance étant de les rendre plus visibles, plus claires, plus automatiques. La politique de réductions ciblées de charges sociales en est un exemple. Or la dispense automatique d'une contribution financière en cas d'occupation en est assez proche.
- Enfin, la loi concrétisant l'accord interprofessionnel sur les groupes à risques représente lui aussi un mécanisme assez proche du dispositif étudié. En effet, il oblige les entreprises soit à réaliser elles-mêmes des initiatives, soit à verser une contribution à un fonds sectoriel chargé de les impulser ; sous peine qu'une contribution (entre 0.1 et 0.3% de la masse salariale) soit prélevée à destination d'un fonds national pour l'emploi chargé de prendre des mesures en faveur de ces groupes à risque.

Néanmoins, cette loi s'en différencie de plusieurs façons. Tout d'abord, elle ne vise pas les personnes handicapées de façon centrale et exclusive (elles ne sont qu'une des catégories possibles). Et les initiatives préconisées sont essentiellement des formations ou des incitants à l'embauche, non une occupation directe ou indirecte. Enfin, la gestion du fonds national pour l'emploi incombe au Ministre de l'Emploi, non aux partenaires sociaux.

2.9 Quelle est la position des acteurs socio-économiques et politiques ?

(Voir Positions, 1 et 2)

La position des acteurs socio-économiques et politiques est assez divisée quant à l'opportunité (et à la faisabilité) du dispositif .

Les acteurs socio-économiques et les associations de personnes handicapées

Les organisations patronales belges sont opposées au principe d'un simple quota, tandis que la transposition en Belgique du dispositif français suscite la crainte d'une stigmatisation accrue (phénomène de « « chasse aux handicapés » chez certains employeurs) et de mauvais accueil des personnes handicapées ; ainsi qu'une appréhension que des quotas catégoriels se multiplient. Par contre, la FGTB a pris clairement position en faveur de ce mécanisme, qu'elle considère comme le seul moyen de faire progresser efficacement l'emploi des personnes handicapées, la position de la CSC étant plus nuancée.

Parmi les associations de personnes handicapées, si certaines y sont assez favorables, pour les mêmes raisons que celles qui viennent d'être énoncées, d'autres partagent la crainte d'une stigmatisation et d'un mauvais accueil ainsi que d'une piètre qualité des emplois proposés. Plusieurs s'inquiètent aussi de sa faisabilité politique et institutionnelle (risque d'une dilution des moyens supplémentaires dans les budgets publics).

Les partis politiques

Au niveau des partis politiques, ceux du Nord du pays affichent plus souvent une certaine allergie à des mesures imposées aux entreprises ; ils manifestent donc une nette préférence pour des mesures concrètes de sensibilisation (information sur les best practices par exemple). La situation est assez différente par contre dans la partie francophone du pays : le PS est favorable à une forme d'obligation d'emploi, pour les mêmes raisons que la FGTB ; et cette position semble assez partagée par Ecolo et le CDH.

(Voir Positions, 3)

L'étude en tire les conclusions suivantes :

- Un quota d'emploi ou une obligation d'emploi même assouplie ne paraît guère imaginable comme tel.
- C'est autour d'un plan d'action intégré, mobilisateur et ambitieux, n'hésitant pas à responsabiliser davantage les employeurs (et toutes les parties concernées) qu'un consensus serait par contre davantage envisageable.

3. Propositions de mise en œuvre en cas d'adoption du dispositif par la Belgique

(Voir Positions, 3 ; Simulation, 3.3)

La mise en œuvre d'un dispositif de ce type en Belgique devrait tenir compte de son contexte institutionnel spécifique. En effet, il faudrait notamment prendre en compte :

- La loi de 1963 instituant une obligation d'emploi et sa faible application dans le secteur public.
- Les différences régionales dans la politique d'emploi des personnes handicapées et dans les structures d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi, notamment les plus fragilisés sur le marché du travail.
- Une gestion régionalisée (par les Fonds régionaux de reclassement) des reconnaissances administratives comme bénéficiaire potentiel d'une aide à l'intégration professionnelle (en milieu protégé ou en milieu ordinaire).
- L'importance du secteur protégé comme vecteur d'une politique d'emploi des personnes handicapées.
- Le maintien de pièges à l'emploi pour les personnes handicapées, malgré les progrès récemment enregistrés.
- Une faible tradition d'occupation de personnes handicapées en milieu ordinaire.

Bien que l'étude n'ait pas eu la possibilité d'approfondir ce qu'impliquerait une transposition du dispositif en Belgique, pour laquelle une concertation est d'ailleurs indispensable, on y trouve les propositions suivantes :

Un cadre légal distinct de la loi 1963

On ne peut pas imaginer instaurer un dispositif de ce type en réactivant simplement la loi de 1963 qui prévoyait un pur quota d'emploi, avec des modalités d'application définies par chaque commission paritaire mais sans alternative possible (par exemple une contribution compensatoire).

En effet, le dispositif étudié représente tout autre chose qu'un quota d'emploi ; c'est notamment un mécanisme incitatif automatique s'appliquant à tous les employeurs d'une certaine taille. Et s'il est important que les partenaires sociaux puissent s'y impliquer de façon spécifique, y compris dans chaque secteur, il n'empêche que son cadre doit être défini de façon uniforme dans l'ensemble des secteurs relevant du secteur privé.

L'état des lieux suggère que c'est un cadre légal assez analogue à celui ayant donné naissance à l'accord interprofessionnel pour les groupes à risques qui pourrait être imaginé. Ce qui veut dire une obligation de responsabilité pouvant se concrétiser de façon souple par diverses formes d'occupation directe ou indirecte ou diverses formes de contribution à des actions complémentaires spécifiques, au niveau sectoriel ou fédéral. Tout en tirant bien entendu la leçon des limites de cet accord, c.a.d. le manque d'implication des partenaires sociaux dans sa gestion globale et un manque de contrôle et d'évaluation des mesures prises par chaque secteur.

Une adaptation au contexte belge des alternatives à l'occupation directe

On pourrait très bien imaginer qu'en Belgique, ce dispositif de responsabilisation admette, en tout cas partiellement, d'autres alternatives à l'occupation directe que celles admises en France ou en Allemagne.

A titre d'exemples pourraient être cités : le parrainage d'une autre entreprise occupant des personnes handicapées (indépendamment ou en plus de la loi), des contrats d'intérim de longue durée, une sous-traitance à des entreprises d'insertion ou de formation par le travail occupant une proportion significative de personnes handicapées, une sous-traitance à des coopératives sociales, la mise en œuvre de plans « diversité » (du moins en ce qui concerne leurs objectifs en matière d'emploi de personnes handicapées) ou encore des contributions financières sectorielles finançant des surcoûts de formations ou des actions de sensibilisation organisées à un niveau sectoriel. Voire le soutien financier à des groupes d'action ou de self-help regroupant des personnes handicapées luttant contre les discriminations dans l'emploi.

On notera au passage que ces alternatives pourraient d'ailleurs varier partiellement d'une région à l'autre, les actions de sensibilisation ou les structures d'insertion tendant à diverger entre régions du pays. Il conviendrait cependant de ne pas les compliquer inutilement sous peine d'éroder la force d'impact du dispositif.

Une gestion indépendante et dynamique du fonds d'insertion, adaptée aux contraintes régionales du pays

L'étude met aussi en évidence qu'une implication étroite des associations de personnes handicapées semble constituer une condition de succès incontournable de ce dispositif, même si comme en France, les interlocuteurs sociaux y sont spontanément réticents. L'étude du cas Agefiph en France suggère en effet qu'impliquer les interlocuteurs sociaux et associations de personnes handicapées dans la gestion du fonds spécial, à l'exclusion de l'Etat, présente plusieurs avantages.

Tout d'abord, cette implication a pour avantage de responsabiliser et mobiliser directement les principales parties concernées dans l'accès à l'emploi ordinaire des personnes handicapées. Après les personnes handicapées, qui est davantage concerné par cette question que les employeurs et que les travailleurs ? De plus, cette gestion tripartite indépendante pourrait aider à privilégier le souci d'efficacité dans les interventions du fonds ; et elle faciliterait leur ajustement régulier en fonction des résultats observés. En vertu du principe de subsidiarité, ce n'est que si la gestion du fonds s'enlisait dans des débats internes stériles et aboutissait à une juxtaposition d'actions peu efficaces qu'il serait préférable que l'Etat en assume la responsabilité.

Ensuite, l'indépendance de ce fonds pourrait faciliter les accords de coopération ou de partenariat qu'il devrait passer avec les diverses autorités publiques compétentes au niveau fédéral et régional ; ce qui permettrait de dynamiser et mieux coordonner les initiatives et de négocier éventuellement une meilleure répartition des rôles et des interventions. Enfin, la gestion autonome de ce fonds évite que les contributions financières des employeurs ne soient reversées aux divers pouvoirs publics compétents et diluées dans leurs budgets globaux, sans possibilité de contrôle.

Bien entendu, ces partenaires devront aussi s'accorder sur un moyen équitable de répartir les interventions du fonds entre les régions ou communautés du pays ; par exemple en « recyclant » dans leur région d'origine les contributions provenant des entreprises implantées dans une seule région, tandis que les contributions des entreprises multirégionales serviraient

plutôt aux actions concertées sur l'ensemble du pays. Remarquons que d'autres institutions, centres ou fondations opérant à la fois au niveau fédéral et régional ou communautaire sont bien parvenues à des accords régissant la répartition régionale de leurs moyens, même si ce n'est pas toujours simple.

Une accentuation de la politique d'obligation d'emploi et de non-discrimination dans le secteur public

Bien entendu, l'instauration d'un tel dispositif dans le secteur privé en Belgique serait difficilement compréhensible si en parallèle, le secteur public ne prenait lui aussi des mesures volontaires et d'envergure pour l'emploi des personnes handicapées. Tant par un meilleur contrôle, une meilleure application, une extension et/ou un relèvement du quota d'emploi actuel que par une action en profondeur pour éliminer les divers facteurs de discrimination latents dans les descriptions de fonction, canaux de recrutement, procédures de sélection ou accessibilité des lieux de travail.

Un accord sur les critères de reconnaissance des personnes bénéficiaires

Actuellement, chaque Région définit elle-même les personnes handicapées pouvant bénéficier d'une aide (complémentaire) à l'intégration professionnelle, tandis que les bénéficiaires d'une allocation sont définis soit par le Ministère fédéral de la Prévoyance sociale, l'INAMI, le Fonds des Maladies professionnelles et/ou le Fonds des accidents de travail. Par ailleurs, le FOREM, Bruxelles-Emploi-formation et le VDAB ont aussi leurs propres critères pour définir les chômeurs d'aptitude réduite ou très réduite.

S'il est possible que les bénéficiaires d'une allocation (d'origine fédérale) soient automatiquement inclus parmi les bénéficiaires de ce dispositif, on pourrait aussi imaginer qu'ils ne le soient que s'ils ont effectué une démarche spécifique, par exemple auprès des Fonds régionaux.

Au niveau des reconnaissances spécifiques aux Régions, deux possibilités sont envisageables : soit les Régions harmonisent complètement leurs critères de reconnaissance (ils ne sont pas très éloignés actuellement), soit les modalités d'application diffèrent partiellement d'une Région à l'autre, ce qui modifierait les conditions de paiement de la contribution financière suivant l'implantation de l'employeur, ainsi que la légitimité d'une péréquation éventuelle entre Communautés ou Régions.

Il faudra en tout cas veiller à ce que le dispositif bénéficie aux personnes handicapées qui de façon caractérisée présentent des difficultés d'insertion ou maintien professionnel. En outre, il devra être conçu pour prendre efficacement en compte la problématique du maintien en emploi des travailleurs ayant acquis un handicap par suite d'un accident ou d'une maladie.

Quoiqu'il en soit, la mise en œuvre du dispositif étudié pourrait susciter un plus grand nombre de candidats à cette reconnaissance régionale. Chaque Région devrait donc se donner les moyens humains et financiers supplémentaires pour organiser concrètement le traitement de leur dossier.

Un délai d'application et un objectif d'emploi tenant compte du contexte belge

Les autorités du pays n'ayant pas mis les moyens les plus importants jusqu'à présent pour l'intégration professionnelle en milieu ordinaire, les personnes reconnues handicapées et

ayant le plus de difficultés à s'intégrer professionnellement sont relativement peu présentes dans ce milieu ordinaire, du moins par rapport à d'autres pays ayant une longue tradition dans ce domaine.

Quelle durée de transition ?

L'analyse suggère qu'il serait peu raisonnable d'édicter un dispositif dont la durée d'application intégrale serait très rapide ; surtout si l'on souhaite éviter les risques de stigmatisation qu'une application rapide a parfois pu induire en France. C'est pourquoi il semble préférable que l'objectif d'emploi servant de référence soit augmenté de façon graduelle au fil des ans, à un rythme compatible avec le remplacement des départs naturels. Une majoration annuelle de 0.5% pour le taux d'emploi de référence répondrait à ce critère.

Quel objectif d'emploi ?

Compte tenu du nombre de personnes handicapées actuellement en recherche active d'emploi (60.000), compte tenu du fait que la coopération des employeurs à l'objectif d'emploi direct est toujours partielle, compte tenu que des bonifications d'emploi réduiraient encore le nombre effectif de personnes bénéficiaires, un taux d'emploi de référence atteignant à terme 5% paraît nécessaire (il serait donc analogue à celui pratiqué en Allemagne et en France). En effet, il devrait permettre à terme de dégager 20 à 40.000 emplois supplémentaires dans le secteur privé (et non-marchand), et d'assurer 10 à 20.000 emplois dans le secteur public.

Un tel taux d'emploi de référence suppose bien entendu que les bénéficiaires reconnus représentent au moins une proportion analogue du total de l'emploi dans les entreprises ou établissements concernés. Cette précaution, jointe à la nécessité d'améliorer la qualification professionnelle des personnes handicapées et de démanteler les divers pièges à l'emploi, constitue un argument supplémentaire pour prévoir une mise en vigueur progressive du dispositif ainsi qu'une évaluation périodique en profondeur de ses impacts directs et indirects (tous les 5 ans par exemple).

Quel niveau de contribution financière ?

Dans l'étude, il n'apparaît pas d'argument plaidant pour une contribution inférieure à celle en vigueur tant en France qu'en Allemagne. Soit un montant moyen de 250 (à 300) Euros par mois par unité d'emploi manquante. Rappelons qu'elle sert aussi de compensation par rapport aux entreprises occupant des personnes handicapées, en même temps qu'elle joue le rôle d'un incitant généralisé automatique.

Dans les entreprises ne réalisant *aucun* effort particulier, cela représenterait à terme un montant équivalent à 0.3% environ de la masse salariale, soit une majoration annuelle de 0.03% en cas d'étalement sur 10 ans. Dans l'ensemble des entreprises concernées par le dispositif, compte tenu d'une coopération partielle aux objectifs d'emploi direct ou indirect, cette contribution représenterait à terme 100 à 170 millions d'Euros, soit l'équivalent de 0.1 à 0.2% de leur masse salariale.

Si certains jugeaient utile qu'une partie de ce coût soit prise en charge par la collectivité ou les citoyens, de façon à ne pas alourdir davantage le coût indirect du travail, la solution la plus conseillée serait une réduction progressive de cotisations sociales financée par des taxes frappant l'usage de produits générant des accidents ou maladies sources de handicap. Pour éviter de déséquilibrer les comptes de la Sécurité sociale, ces taxes devraient être actualisées

de telle sorte que le montant des recettes demeure en permanence équivalent aux moins-values pour la Sécurité sociale.

Une concertation avec le secteur protégé

La mise en place du dispositif ne peut évidemment pas nuire au secteur protégé, même s'il vise à en dépasser les limites. Ceci impliquera notamment une concertation avec le secteur, de façon à soigner la définition des accords de sous-traitance admis comme une mesure alternative à l'occupation directe ; et à prendre les mesures qui permettent de réduire le risque que leur personnel d'encadrement reconnu handicapé ne soit débauché par le milieu ordinaire.

Sans oublier d'autres mesures d'accompagnement

Mettre en place un dispositif particulièrement nouveau de ce type impliquerait de prévoir aussi une série de mesures d'accompagnement, qui nous semblent indispensables pour assurer sa réussite. Sans entrer dans le détail, il s'agirait notamment de :

- Prévoir des procédures très simples pour la déclaration annuelle des emplois dévolus à des personnes handicapées reconnues, ce qui facilitera leur contrôle. Un système de déclaration électronique des engagements ou de l'emploi, couplé à une éventuelle « banque carrefour » des personnes handicapées reconnues bénéficiaires du dispositif, pourrait par exemple y contribuer.
- Prendre des mesures concrètes pour réduire le risque que les personnes handicapées soient occupées dans des fonctions ne valorisant pas toujours leurs compétences et reçoivent un accueil frileux voire hostile de collègues. Exemples possibles :
 - organisation de formations spécifiques pour les employeurs et les GRH.
 - obligation d'inclure ces matières (gestion de la diversité et gestion des relations avec des travailleurs handicapés) dans l'enseignement de base des futurs cadres.
 - compétences explicites précises du Conseil d'entreprise et du CCPT.
 - information et sensibilisation des représentants présents dans ces organes de concertation
 - enquêtes périodiques permettant d'évaluer le « rapport à l'emploi » et le « rapport au travail » chez les personnes handicapées, que ce soit objectivement et subjectivement.
- Activer le fonctionnement permanent du Comité interministériel (et interrégional) actuellement en place en vue de débusquer et résoudre les « pièges à l'emploi » mais dont les résultats sont assez maigres jusqu'à présent.
- Développer plus activement la formation professionnelle des personnes handicapées, ainsi que leur intégration dans l'enseignement ordinaire.
- Faciliter leur accès aux transports en commun et aux autres infrastructures collectives,

INTRODUCTION

Le contexte

Depuis de nombreuses années, le Département de Psychologie des Facultés Notre-Dame de la Paix à Namur, dirigé par le Professeur Michel Mercier, s'est particulièrement intéressé aux personnes handicapées, qu'il s'agisse de leur intégration sociale et professionnelle, des outils technologiques permettant de la favoriser ou encore de leur vie affective et sexuelle.

Plusieurs raisons ont poussé ce département à étudier de façon plus approfondie l'intérêt et la faisabilité en Belgique d'une politique de discrimination positive prenant la forme d'une responsabilisation généralisée des employeurs⁹ :

- L'intégration par le travail est et reste une des voies importantes pour l'intégration sociale des personnes handicapées, source de rémunération, de lien social et de réalisation personnelle. Or le taux d'activité des personnes handicapées reste faible, en comparaison avec les autres catégories de la population active. La non discrimination à l'emploi reste encore trop souvent un principe théorique.
- Des pays comme la France et l'Allemagne ont établi depuis de nombreuses années une politique de discrimination positive qui responsabilise les employeurs. En effet, une loi y fixe comme objectif un taux de travailleurs handicapés dans le personnel et les employeurs qui ne peuvent l'atteindre versent une contribution compensatoire dans un fonds spécial qui stimule et favorise l'insertion professionnelle des personnes handicapées, en complément des pouvoirs publics.
- Ces pays semblent connaître un taux d'emploi des personnes handicapées supérieur à celui des pays qui ont établi un système volontaire basé sur des incitants financiers.
- L'émergence du principe de la « responsabilité sociale des entreprises » devrait amener les acteurs sociaux ou politiques à envisager des dispositifs qui puissent mettre cette responsabilité en action.

⁹ Nous remercions le Ministre Detienne ayant dans ses compétences la politique des personnes handicapées en Région wallonne d'avoir donné les moyens au département de réaliser ce projet à l'occasion de l'Année internationale de la personne handicapée.

Quels sont les objectifs de l'étude ?

Rassembler de façon critique et objective des informations pouvant apporter une aide à la décision politique ¹⁰, telle est l'ambition de cette étude.

Elle n'est donc pas un plaidoyer pour cette politique particulière de discrimination positive mais une identification de ses caractéristiques, une tentative d'évaluation de ses avantages et inconvénients, un inventaire de ses conditions de succès et de ses possibilités de mise en œuvre en Belgique.

De telle façon que les décideurs politiques puissent évaluer si cette politique s'avère pertinente et efficace, à côté et en complément d'autres mesures existantes ou à prévoir. En testant la validité des arguments et des différentes positions observables, lesquelles opposent souvent efficacité économique et efficacité sociale.

Pour parvenir à ce résultat, nous avons pris en compte:

- les résultats de ces politiques dans les autres pays européens,
- le contexte économique, politique et institutionnel belge et wallon,
- les diverses mesures d'aide à l'emploi déjà déployées au bénéfice des personnes handicapées,
- l'offre de travail des personnes handicapées,
- les définitions du handicap et la diversité des handicaps,
- la valeur accordée au travail et la politique envers les « inemployables ».

En veillant à identifier les principaux obstacles ou inconvénients de ce type de politique et ses principaux points d'appui ou avantages ; que ce soit au plan économique, financier, social, institutionnel, législatif, idéologique, éthique, etc....

¹⁰ Ayant pour but d'apporter une aide à la décision, cette étude n'est pas non plus une recherche obéissant aux canons de la démarche scientifique, à savoir la formulation d'hypothèses théoriques sous forme d'un modèle et leur test empirique ou expérimental, dans un cadre reproductible par d'autres.

Par quelles méthodes ?

Notre approche est essentiellement de type documentaire :

- En premier lieu, nous nous sommes efforcés d'identifier, analyser puis synthétiser les principaux éléments de littérature parus sur le sujet tant en Europe qu'en Belgique ¹¹. Bien évidemment, une attention toute particulière a été apportée aux articles et publications produits à ce sujet par des pays comme l'Allemagne et la France.
- Par ailleurs, nous avons rassemblé une série d'informations :
 - quantitatives (statistiques nationales et internationales,...)
 - qualitatives (interviews, analyses de contenu,...)

permettant de mieux apprécier l'impact et l'efficacité des politiques d'emploi en général, de cette politique spécifique en particulier, ainsi que le contexte politique, social et économique spécifique à la Belgique.

Plusieurs limites caractérisent ces sources. Soulignons-en deux :

1. En ce qui concerne la littérature existante, force est de reconnaître qu'il n'existe pas encore à notre connaissance de recherches scientifiques apportant des éléments d'évaluation de cette politique dans les pays qui la mettent en œuvre. La plupart des rapports internationaux régulièrement publiés sur le sujet se gardent généralement d'entreprendre une telle évaluation critique : tout au plus se contentent-ils de juxtaposer une série de monographies par pays. Et dans les pays concernés, les études d'évaluation disponibles ne portent que sur les mesures ou actions qu'elle a permis de financer et d'impulser, cette politique y étant considérée comme un acquis.

2. Tant en ce qui concerne le niveau d'emploi des personnes handicapées que les mesures prises pour favoriser leur intégration professionnelle en Belgique, nous nous sommes limités à une synthèse critique des informations disponibles. Elle a été complétée par une enquête exploratoire auprès de quelques témoins privilégiés et par une simulation quantifiée des impacts sociaux, économiques et financiers que pourrait avoir cette politique.

La qualité des experts réunis au sein du Comité d'accompagnement ¹² ou rencontrés tout au long de la recherche nous a cependant aidé à mettre en évidence les principaux facteurs caractérisant la faisabilité et l'opportunité de cette mesure, compensant ainsi les limites quantitatives de notre recueil d'information. Bien entendu, l'auteur de la recherche demeure seul responsable des conclusions qu'il en a tirées.

¹¹ Nous ne pouvons évidemment pas garantir que la bibliographie recensée est exhaustive

¹² Faisaient partie de ce Comité, outre le Professeur Michel Mercier et l'auteur de l'étude, Mme Anne Tricot (FGTB wallonne) et Mrs Eric Dewaele (Cabinet du Ministre Detienne), Marc Installé (CESRW), Bernard Caudron et Luc Fohal (AWIPH), André Ghys (CSC wallonne).

J'ai également bénéficié du support actif de Michel Grawez, ainsi que d'Anne De Muelenaere, au sein du département de Psychologie des Facultés Notre-Dame de la Paix, sans oublier les partenaires du projet Equal qu'ils animent.

Plan de l'étude

L'étude comprend trois parties :

- La première partie, la plus courte, introduit à la problématique de l'emploi des personnes handicapées en Belgique, dont les spécificités psychosociologiques ou statistiques sont trop souvent méconnues. Elle fournira des questions particulièrement précieuses pour la suite de la recherche.
- La seconde partie, la plus volumineuse, analyse les expériences allemande et surtout française (ainsi qu'italienne), après avoir les situées dans le contexte des divers pays européens et de la politique impulsée par l'Union européenne. Elle se termine par une synthèse des caractéristiques techniques du dispositif, de ses points forts et de ses points faibles ainsi que par une analyse de sa place dans les autres mesures d'intégration professionnelle des personnes handicapées. Cette partie a donc pour principale utilité de nous documenter sur le fonctionnement exact ainsi que le bilan d'une politique de responsabilisation généralisée des employeurs telle qu'elle est pratiquée en Allemagne, France et Italie.
- La troisième partie a pour but de cerner l'opportunité et la faisabilité de ce dispositif en Belgique. Elle rappelle d'abord l'arsenal des mesures pour l'emploi et celui des personnes handicapées qui sont mises en œuvre en Belgique, en tentant d'apprécier leurs réussites et leurs limites. Elle se poursuit par une synthèse des arguments et objections émises par les acteurs socio-économiques et politiques quant à l'opportunité et la faisabilité de cette politique. Elle se termine par une simulation des impacts possibles d'une politique de responsabilisation généralisée des employeurs, selon divers scénarii de mise en œuvre et selon diverses hypothèses de coopération des entreprises.

PARTIE I

LE PROBLEME DE L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPEES

Le but de cette première partie est d'introduire la problématique de l'emploi des personnes handicapées : ses causes, son importance en Belgique.

Dans un premier chapitre, nous rappellerons les conclusions des principales études sur ce sujet et nous analyserons les principales causes invoquées pour expliquer la faible place des personnes handicapées dans le monde du travail ordinaire, c.a.d. hors secteur protégé (ETA, etc...). Nous le conclurons en situant la portée des diverses politiques d'emploi des personnes handicapées par rapport à ce contexte.

Le second chapitre devrait lever une partie des questions qui se posent quant aux possibilités actuelles d'emploi des personnes handicapées en Belgique. En effet, il vise à cerner à la fois l'importance de la population handicapée dans notre pays, ses caractéristiques, ses problèmes de santé et leur origine mais aussi son degré d'intégration professionnelle ; autrement dit son taux d'emploi et sa part dans l'emploi salarié.

***I.1 Les freins à l'activité des personnes
handicapées dans l'emploi ordinaire***

Ce premier chapitre vise à rappeler ce que les études spécialisées révèlent comme trois causes majeures de la faible participation des personnes handicapées à l'emploi ordinaire. Par ordre d'importance décroissant, elles peuvent être résumées schématiquement comme suit :

- Le manque d'ouverture de la sphère productive aux personnes handicapées.
- L'intensité variable de l'offre de travail des personnes handicapées.
- L'attrait ou la « concurrence » du secteur protégé.

Rappelons que l'on désigne par « offre de travail » des personnes handicapées le nombre de celles qui soit travaillent, soit réalisent des démarches actives en vue de trouver un emploi. La « demande de travail » mesure par contre le nombre de postes de travail que les entreprises ou les employeurs publics cherchent à pourvoir (on l'appelle aussi offre d'emploi quand on se met du point de vue des personnes cherchant un emploi, appelés aussi demandeurs d'emploi).

1. Le manque d'ouverture aux personnes handicapées

Si le manque d'ouverture de la sphère productive et de la société aux personnes handicapées et à leur intégration professionnelle est assez clair, il importe cependant de prendre conscience qu'il provient de deux causes nettement différentes :

- La présence de barrières matérielles ou objectives compliquant la participation des personnes handicapées à la vie professionnelle.
- L'existence de « représentations sociales » dévalorisant leur apport possible dans le monde du travail et présentées comme arguments pour ne pas les embaucher (ou ne pas les maintenir dans leur emploi).

1. 1. Les barrières matérielles ou objectives

Comme on le sait, les difficultés de transport vers le travail, le manque d'accessibilité des lieux de travail et des postes de travail aux personnes avec un handicap moteur ou sensoriel, plus en amont, la trop faible qualification des personnes handicapées¹³, tout cela constitue des freins objectifs à leur possibilité de concourir à des emplois.

Sans oublier leur moindre productivité ou efficacité lorsque le poste de travail ou la fonction qu'elles occupent n'a pas été choisi, pensé, adapté et /ou aménagé en fonction de leurs contraintes et potentialités spécifiques. Une enquête récemment menée en Belgique¹⁴ a permis d'établir pour la première fois une hiérarchie parmi les aménagements ou assistances que souhaiteraient les personnes handicapées elles-mêmes.

« Celles parmi les personnes sans emploi qui jugent utile une assistance visant à les rendre plus à même d'occuper un emploi, estiment que s'imposent avant tout des aménagements dans la nature du travail; cela peut consister dans le fait d'avoir à porter des charges moins lourdes, de pouvoir travailler également à l'intérieur, de pouvoir s'asseoir plus longtemps et de bénéficier de la possibilité de télétravail. »

« En deuxième lieu est citée une assistance portant sur la quantité de travail à fournir. Les aménagements à faire ici concerneraient le nombre d'heures ouvrées, la possibilité de pauses et de temps de repos plus longs, la possibilité de prendre un congé en cas de crise ou de phase aiguë de la maladie... »

¹³ Pour les jeunes handicapés de naissance, ceci est dû en grande mesure à leur trop faible intégration dans l'enseignement ordinaire (ou dans la formation professionnelle dite « de droit commun », accessible à tous). Pour les travailleurs frappés d'un handicap au cours de leur vie active, cela provient du fait que les travailleurs peu qualifiés sont davantage victimes d'accidents de travail ou maladies professionnelles (cfr infra).

¹⁴ Termote Anja (2003)

Tableau I.1- 1 : principaux types d'assistance nécessaires au travail, selon qu'on occupe ou non un emploi (Enquête Forces de travail (EFT) 2002)

	Personnes sans emploi	Personnes occupées
Aménagements touchant au type de travail	31,9%	22,4%
Aménagements touchant à la quantité de travail	10,1%	8,8%
Assistance en matière de déplacements domicile-travail	2,8%	2,3%
Assistance en matière de mobilité sur le lieu de travail	1,4%	1,3%
Octroi d'équipements spéciaux	1,0%	3,5%
Assistance de la part des collègues	1,9%	7,6%
Nécessité d'aucune assistance	51,0%	54,1%
Total	100,0%	100,0%

« Ce que ces personnes désignent comme un élément important également, est l'assistance sociale fournie par les collègues de travail. » Ce dernier point est jugé particulièrement important parmi les personnes déjà occupées : il précède même la demande d'équipement spéciaux ou d'une assistance en matière de déplacement domicile - lieu de travail

On ne manquera pas de noter que la moitié d'entre elles jugent qu'aucun aménagement spécial n'est nécessaire.

1.2. Les barrières subjectives chez les employeurs : les représentations sociales de la personne handicapée au travail

Mais il n'y a pas que des barrières matérielles qui réduisent les chances d'accès au monde du travail. Il y a aussi ce qu'on appelle les représentations sociales¹⁵ des employeurs :

¹⁵ Les représentations sociales du handicap déterminent les relations des acteurs sociaux avec l'objet de la représentation, en l'occurrence la personne handicapée. « La théorie des représentations sociales montre que le noyau central de la représentation est fonction de l'objet lui-même, des relations que l'acteur social entretient avec l'objet, ainsi que des contenus idéologiques relatifs à l'objet (Abric, 1989). ... Les représentations sociales induisent chez l'acteur social une manière de penser et d'interpréter la réalité quotidienne. Elles constituent une forme de connaissance socialement élaborée et partagée. Interface du psychologique et du social, elles sont le

celles-ci conduisent à des discriminations quotidiennes sur le marché du travail, qu'elles soient directes ou indirectes, conscientes ou automatiques. Il s'agit en effet de freins subjectifs très puissants qui influencent de façon déterminante les possibilités d'embauche des personnes handicapées, autrement dit la demande de travail. Ces représentations sociales ont fait l'objet d'une étude approfondie en Belgique ¹⁶.

« On constate que, même si les employeurs se disent prêts à engager des personnes handicapées, ceci reste trop souvent au niveau du discours : dans la pratique, leurs attitudes et leurs comportements mettent en place des freins et des obstacles à une mise au travail réelle. Il y a contradiction entre leur discours, leurs attitudes et leurs actions. Ils font appel à des jugements de valeur et à des jugements évaluatifs pour justifier le non engagement des personnes handicapées. Selon nous, ces jugements se fondent sur des représentations sociales qui interprètent le *travail des personnes handicapées*.

Les entrepreneurs véhiculent des **stéréotypes** et des **stigmatisations** largement répandus dans notre société à propos du handicap et de la mise au travail des personnes handicapées. Pour eux, le handicap est synonyme de manques, d'incapacités, de désavantages, de dépendances, etc. Le handicap qui, dans son objectivité, porte sur des déficiences cernées et circonscrites, est toujours perçu par les employeurs comme un **handicap au travail** : les représentations du handicap envahissent donc toute la personne. Or, le travail est, dans notre société, le lieu d'insertion sociale par excellence, en tout cas dans les représentations, et il est refusé à une personne parce qu'elle a un handicap.

Pour de nombreux employeurs, une personne qui a un handicap physique est toujours soumise à des **déficiences mentales**. Or, nous avons vu les représentations qu'induisait la déficience mentale, dans les groupes sociaux favorisés de notre société. En outre, le handicap est toujours perçu **évolutif**, ce qui empêche les employeurs de considérer que l'aménagement d'un poste de travail pallie définitivement les incapacités liées au handicap et rétablit les capacités pour la performance dans le travail.

résultat de l'activité mentale déployée par les individus et par les groupes pour définir leur position par rapport à des situations, des événements et des objets qui les concernent.

Selon S. Moscovici, les représentations sociales sont constituées d'un ensemble d'informations, de croyances, d'opinions et d'attitudes. Ensemble d'éléments structurés et organisés, l'analyse d'une représentation sociale nécessite, dès lors, un double repérage : celui de son contenu et celui de sa structure. Les éléments d'une représentation sont hiérarchisés et entretiennent entre eux des relations qui déterminent leur signification et leur place dans l'ensemble du système représentationnel. « Les représentations sont à la fois générées et acquises, ... ce qui permet de qualifier de social les représentations, ce sont moins leurs supports individuels ou groupaux que le fait qu'elles soient élaborées au cours de processus d'échanges et d'interactions" (Moscovici, 1989, p.82).

Toute représentation sociale comprend deux catégories d'éléments, le noyau central d'une part, les éléments périphériques, d'autre part. Le noyau central est l'aspect stable et dénonciateur de la représentation, tandis que le système périphérique reprend les éléments qui s'adaptent au concret et font le lien entre le noyau central et la réalité. C'est le système périphérique qui permettra d'agir le plus directement sur les représentations par l'introduction de nouveaux éléments dans l'environnement de l'objet de la représentation. Ainsi, dans le champ de l'intégration professionnelle, la mise sur pied de structures ou de services interfaces proposant une image du handicap en termes de capacités, d'efficacités et de compétences pourrait amener des changements dans les représentations de la mise au travail des personnes handicapées. Il conviendrait d'agir sur le système périphérique pour tenter de modifier, à long terme, un noyau central plus résistant. »

(Les citations sont extraites du résumé (par G. Bazier et M. Mercier) figurant au chapitre 13 « Représentations sociales du handicap et de la mise au travail des personnes handicapées » du « Manuel de psychologie des handicaps – sémiologie et principes de remédiation » Ed. Mardaga 2001)

¹⁶ Michel Mercier (1997). Les citations sont extraites du résumé figurant au chapitre 13 « Représentations sociales du handicap et de la mise au travail des personnes handicapées » du « Manuel de psychologie des handicaps – sémiologie et principes de remédiation » (Bazier Geneviève, Mercier Michel (2001))

Les jugements, ainsi posés, engendrent des représentations négatives quant à la rentabilité des personnes handicapées pour l'entreprise : le handicap entraîne fatalement des **pertes de rendement** qui ne sont jamais définitivement dépassées, quels que soient les aménagements de postes de travail, les formations, les expériences acquises par la personne handicapée. Bien plus, une personne handicapée qui dans une entreprise a acquis une performance reconnue, n'est plus considérée comme handicapée : Monsieur X qui travaille chez nous depuis longtemps et qui souffre d'une déficience Y, n'est pas handicapé, et travaille normalement. Ceci montre que même des expériences réussies se heurtent à des rigidités, des représentations sociales.

Dans ce qui précède, nous avons pu constater une dévalorisation de la personne tributaire d'un handicap : c'est un enfant, dépendant, souffrant, etc. Dans le milieu du travail, cette dévalorisation induit des représentations qui réduisent les personnes handicapées à des *emplois non qualifiés*, même si elles sont formées et performantes ; la perte de rendement et la non qualification sont renforcées par l'identification du handicap à la déficience mentale. Ces dévalorisations induisent chez les employeurs des représentations qui leur font affirmer que l'engagement d'une personne handicapée peut nuire à **l'image de marque** de l'entreprise. Il y a sans doute ici une crainte d'être assimilé aux handicaps et aux manques qu'ils engendrent, une crainte, de ressembler à la personne handicapée, une crainte d'identification de l'entreprise à l'image de non-performances, de peu de rendement, de peu de qualification.

Les employeurs semblent projeter ces représentations, à tort ou à raison, sur leurs autres employés : ils affirment que l'embauche d'une personne handicapée mettrait leurs autres employés **mal à l'aise**, engendrerait des difficultés relationnelles dans l'entreprise. On retrouve ici le malaise qu'induit le handicap chez les personnes valides. Il semblerait qu'il y ait un conflit chez les employeurs potentiels : ils traduisent leur mauvaise conscience en affirmant qu'ils seraient prêts à engager des personnes handicapées et leurs craintes en projetant leurs représentations négatives sur d'autres acteurs (image de marque, relations difficiles).

L'employeur résiste aux possibilités d'adaptation du poste de travail, puisqu'il craint l'évolution du handicap : il considère que c'est toujours un **risque pour l'entreprise** d'engager une personne handicapée. Son sentiment de prise de risques est accentué par sa représentation de la **lourdeur administrative** lors de l'octroi de primes de perte de rendement ou d'intervention pour l'aménagement de postes de travail. La représentation de la lourdeur administrative est souvent opposée dans l'esprit de l'employeur à sa représentation du handicap, sa représentation du **dynamisme entrepreneurial**. Des représentations analogues sont associées au travail social et au service en faveur des personnes handicapées : selon les employeurs, leur confiance en l'avenir du travail des personnes handicapées serait liée à la **crédibilité des organismes d'interventions** et du travail social souvent perçus comme ignorants les besoins des entreprises et les contraintes économiques, manquant de souplesse et de rapidité dans les interventions, trop axés sur les besoins des personnes handicapées et pas assez sur l'esprit entrepreneurial, etc. Les représentations négatives attribuées au handicap sont aussi souvent attribuées aux interventions en faveur des personnes handicapées. »

Les auteurs notent aussi que des « changements de représentations sociales pourraient sans doute être induites, au niveau du système périphérique, par la mise en place de structures interfaces crédibles, répondant aux besoins des entreprises, tenant le discours entrepreneurial, assurant des synergies entre les services d'aide, servant d'intermédiaire entre les personnes handicapées et les employeurs. »

2. L'attitude des personnes handicapées face au travail et les « pièges à l'emploi »

2.1 Les représentations sociales des personnes handicapées

Il n'y a pas que chez les employeurs que les représentations sociales de la personne handicapée au travail sont plutôt négatives. Beaucoup de personnes handicapées ont intériorisé également ces représentations, ce qui les conduit à manquer de conviction dans leurs démarches en vue de s'intégrer professionnellement. Par ailleurs, leurs démarches sont freinées par d'autres éléments de nature plus objective que sont le manque d'attractivité financière de l'emploi et la piètre qualité des emplois proposés (ceci résulte d'ailleurs en partie des représentations sociales à leur égard).

Nous allons donc essayer de comprendre pourquoi l'offre de travail des personnes handicapées est d'une intensité très variable selon la situation dans laquelle elles se trouvent et en fonction du degré avec lequel elles ont intériorisé les représentations sociales de la personne handicapée au travail. La même étude que celle que nous venons de citer s'est intéressée également aux attitudes et opinions des personnes handicapées elles-mêmes. Ses résultats sont tout autant éclairants :

« Chez les personnes handicapées, nous avons pu constater des écarts et des contradictions entre l'image qu'elles ont d'elles-mêmes et l'image sociale qu'elles voudraient donner par l'intégration dans le travail. Quand on leur suggère de mettre en évidence leurs spécificités, leurs avantages, leurs compétences, elles le font souvent en comparaison avec les personnes valides et marquent les différences. Elles situent ces différences en leur défaveur et mettent également l'accent sur les manques auxquelles elles se résignent. Quand elles envisagent des possibilités de travail, elles situent toujours un écart entre le travail valorisant et le travail auxquels elles pourraient prétendre, étant donné leur handicap. Le travail des valides est perçu comme idéal et enrichissant, alors que le travail des personnes handicapées est perçu comme de faible niveau de qualification et répétitif.

Malgré le discours positif sur le handicap et le travail, les personnes handicapées semblent donc situer les différences comme négatives et défavorables pour elles. Elles semblent intérioriser les stéréotypes qui les situent en termes de manques, de déficiences, d'incapacités, de désavantages sur le marché du travail. Elles proposent de nier et de camoufler le handicap, tout en l'acceptant, pour se donner des chances d'intégration.

Nous pouvons constater que les personnes handicapées ont intériorisé les stéréotypes sociaux à propos du handicap et les représentations que les employeurs ont d'elles. Le fait de vouloir cacher le handicap et de situer leurs différences comme négatives pour la recherche d'un emploi, dénote l'intériorisation des représentations qui assimile le handicap en général et le **handicap sur le marché de l'emploi**.

Si la **rémunération** est valorisante, force nous a été de constater que ce n'était pas vraiment le travail salarié qui était recherché par les personnes handicapées mais la **valorisation par l'activité** socialement reconnue. Il y a une recherche de **reconnaissance sociale** et d'intégration des réseaux d'activités pour **rompre l'isolement**.

Nous pouvons nous demander si, dans une société où l'emploi est déficitaire, l'enjeu est vraiment, pour les personnes handicapées, de trouver une place sur le marché du travail ou de s'intégrer dans des réseaux d'activités valorisants ? A notre avis, si l'on analyse les

représentations, le **projet de mise au travail** n'est pas évident dans les représentations des personnes handicapées. ...

On peut constater chez les personnes handicapées, une réelle **motivation** au travail. Mais il semblerait que les représentations sociales les empêchent de formuler, dans de bonnes conditions, un **projet** de mise au travail. Les freins sont accentués par le fait que les personnes handicapées ont intériorisé les représentations repérées chez les employeurs : leurs manques de **rendement** et la résignation à accéder à des emplois **peu qualifiés**. Les expériences négatives de refus qui ne sont pas toujours avouées mais sont implicites, se traduisent par des expressions de **lassitude** face au marché du travail et de **déception** par rapport aux dispositions législatives, aux actions de formation, aux stages, aux démarches d'intégration.

Il nous semble que les représentations véhiculées sont sous-tendues à la fois par une recherche de **normalisation** par une intégration sur le marché du travail, mais aussi par une crainte de perte de **spécificités** qu'elles traduisent par une crainte de **leur droit** comme personne handicapée.

Soulignons aussi la représentation du monde du travail, considéré comme hostile et contraignant : comme les chômeurs de longue durée, les personnes handicapées craignent de ne plus pouvoir **s'adapter aux contraintes** ; par là, elles intériorisent aussi les représentations sociales qui mettent l'accent sur leurs difficultés d'adaptation. Elles craignent également le manque de **compréhension des collègues** et intériorisent de la sorte les représentations de difficultés dans les **relations de travail** mises en évidence par les employeurs.

Enfin, les personnes handicapées craignent également les **lourdeurs administratives** qu'elles expriment par la crainte de pertes d'allocations si elles trouvent un travail temporaire. De plus, il faut souligner que de nombreuses législations n'ont pas encore pu clarifier les modalités de changement de situations, les possibilités de retour en arrière, les assouplissements pour l'activation des allocations, etc. Pour les personnes handicapées bénéficiant d'une allocation, la garantie de **revenus** interagit avec la problématique de **travail**. »

2.2 Les « pièges à l'emploi » concernant les personnes handicapées

Tout ceci nous aide à comprendre que l'offre de travail des personnes handicapées est d'une intensité assez variable, en fonction notamment du type de représentations sociales qu'elles se font du travail. Et ces craintes vis-à-vis du monde du travail ne sont pas que subjectives : elles sont renforcées par des éléments parfaitement objectivables, à savoir :

- la trop faible qualité des emplois qui leur sont souvent proposés, eu égard à leur situation spécifique et/ou à leurs compétences ou qualifications.
- la trop faible attractivité des rémunérations nettes qui leur sont offertes en remplacement d'une allocation sociale.

Comme le souligne Michel Grawez dans son étude sur l'offre de travail des personnes handicapées¹⁷, l'allocation dont certaines bénéficient les place dans une position de stabilité réduisant leur intérêt à chercher un travail ; tandis que celles qui cherchent un travail ou ne bénéficient pas d'une allocation sont caractérisés souvent par une situation d'instabilité.

« la position de stabilité :

¹⁷ Michel Grawez (2000)

l'allocation pour personnes handicapées, ou parfois une rente à vie provenant d'une compagnie d'assurance pour un accident professionnel, garantit un revenu fixe, connu, et permanent. La personne qui perçoit cette allocation a la sécurité d'avoir à vie un revenu régulier non tiré du travail. En principe, cette personne ne sera donc pas incitée à travailler, mais plutôt à adopter des comportements passifs

la position d'instabilité :

- Une personne handicapée qui a quitté la sécurité de l'allocation pour travailler a pris des risques : celui de l'incertitude de sa rémunération s'il s'agit d'un indépendant, et le risque du chômage, avec des allocations de chômage qui sont dégressives, voire inexistantes, s'il vient à perdre son travail. De plus, le risque est aussi un risque social, celui de passer du statut de personne handicapée au statut de chômeur, statut jugé inférieur.
- D'autres personnes handicapées n'ont pas de revenus, par exemple dans le cas d'un indépendant qui a fait faillite. Dans la position d'instabilité, il n'y a donc plus de revenus (actuels ou futurs) fixes, permanents et déconnectés du travail : la personne doit travailler pour gagner ou regagner des revenus et éventuellement sortir du statut peu valorisant de chômeur. L'instabilité de cette position est une incitation à trouver du travail. »

Le trop faible niveau des rémunérations nettes qui sont offertes en remplacement d'une allocation sociale peut donc constituer un obstacle assez important à l'offre de travail des personnes handicapées. Les économistes ont créé un nouveau terme pour désigner ce phénomène : les « pièges à l'emploi » (en fait les pièges à l'inactivité assistée).

Dans le cas d'une personne handicapée, les principaux facteurs entraînant une perte de revenu en cas de reprise du travail sont les suivants :

- La perte partielle ou complète de l'allocation de remplacement de revenu, de l'allocation d'intégration ou de la pension d'invalidité (INAMI, Accident de travail, maladie professionnelle), les possibilités de cumul ayant cependant été assouplies il y a peu¹⁸.
- La perte des allocations familiales majorées et d'autres avantages sociaux liés au statut de handicapé, comme par exemple les réductions sur les tarifs de téléphone, la redevance radio-télévision, les indemnités de crèche, les frais médicaux, etc...
- Les frais supplémentaires ou spécifiques de déplacement, d'habillement, en équipements spécifiques,....
- La non prise en compte par l'allocation d'intégration des frais supplémentaires auxquels doit faire face une personne handicapée lorsqu'elle accède à un travail.

Sont également cités comme un frein important à la recherche de l'emploi :

- Les difficultés ou la lenteur pour récupérer son allocation initiale après la perte de son emploi.
- Les difficultés à obtenir rapidement une information précise quant aux impacts financiers d'un passage à l'emploi.

¹⁸ C'est ainsi que l'abattement accordé au travailleur handicapé sur les revenus de son travail a été récemment porté à 17.355 Euros par an dans le cas d'une allocation de remplacement ou d'intégration ; ce seuil de cumul devrait cependant être encore relevé.

Au cours des dernières années, de nombreuses améliorations ont été apportées en Belgique à ces « pièges à l'emploi ». La plupart visaient les demandeurs d'emploi bénéficiant d'allocations de chômage mais certaines concernaient aussi les personnes handicapées. Que des allocations puissent être activées ¹⁹ pendant les premiers mois d'insertion est une revendication qui est également régulièrement émise.

3. L'attrait du secteur protégé

En Belgique, il est de tradition que, pour les pouvoirs publics, le secteur protégé soit le principal instrument d'intégration professionnelle des personnes handicapées, en termes budgétaires comme de bénéficiaires. Comme dans les autres pays qui ont développé des pratiques analogues, on constate assez peu de mouvements de personnel quittant le milieu protégé en vue d'une intégration stable dans le milieu ordinaire. Les principales raisons sont les suivantes :

- Les personnes handicapées et leur entourage familial préféreraient rester dans un milieu plus protecteur où ils se sentent plus souvent ou mieux pris en charge que dans le milieu ordinaire ²⁰.
- Un emploi en milieu ordinaire n'est pas nécessairement plus attractif au plan financier ; par contre, il est perçu comme moins stable.
- Soumis à de fortes contraintes économiques et budgétaires, beaucoup de responsables des ETA (entreprises de travail adapté, anciennement dénommés « ateliers protégés » en Wallonie) ont tendance à conserver à leur service les personnes handicapées les plus productives, les mieux à même de quitter le milieu protégé.

Tableau I.1-2 : nombre de personnes handicapées dans les Entreprises de travail adapté en Belgique

	1998	1999	2000	2001	2002
Flandre	11.226	11.436		11.902	11.790
Bruxelles	1.404	1.394			
Wallonie	5.149	5.292	5.425	5.453	5.514
Total	17.779	18.122			

Il serait trop long de détailler ici l'ensemble des mesures gérées par les Régions qui concernent ce secteur ²¹: elles ont été complétées récemment par des réductions ciblées de charges sociales décidées par le Fédéral. On constatera dans le tableau ci-dessus qu'en Belgique, près de 19.000 travailleurs avec handicap sont occupés dans les ETA ou les Ateliers protégés, les chiffres évoluant peu d'une année à l'autre, malgré les aléas conjoncturels auxquels ces entreprises sont également soumises. Bien souvent, le handicap des personnes

¹⁹ Ceci signifie que l'allocataire continue de percevoir son allocation et que l'employeur doit simplement se contenter de verser un complément de rémunération.

²⁰ Il n'existe cependant pas d'enquête qui confirmerait que cette attitude soit majoritaire dans le chef des personnes handicapées. D'autres études aux USA auraient même démontré l'inverse.

²¹ On pourra en trouver une synthèse dans le Vademecum établi par le Conseil national du travail (dernière édition : 2001).

qui y sont occupées est au moins autant d'ordre social, comportemental ou de qualification que d'ordre physique ou mental.

Tableau I.1-3 : politique de l'emploi des personnes handicapées - dépenses de l'AWIPH en milliers d'Euros

	2001	2002
ETA		
- Intervention dans les rémunérations et charges sociales	57.517	60.442
- Subsidés à l'entretien	2.684	
- Subventions à la création, agrandissement ou aménagement	2.448	
Total	62.649	
Emploi ordinaire		
- CCT n° 26 et prime de compensation	11.186	11.990
- Autres aides	4.014	3.756
Total	15.200	15.746

En Wallonie, ce secteur occupe près de 5.500 personnes handicapées, alors qu'annuellement 1.586 dossiers sont octroyés pour les primes de compensation ou la CCT n°26, les principales aides en entreprise ordinaire.²²

En Belgique, le secteur a connu une légère croissance du nombre de bénéficiaires depuis 1998 mais elle est actuellement stoppée en Wallonie, essentiellement pour des raisons budgétaires semble-t-il. La politique actuelle de la Région wallonne est de ne plus augmenter le nombre de personnes handicapées occupées dans les ETA mais de canaliser le développement de ce secteur vers les personnes présentant le taux de handicap le plus élevé. Il semble peu probable que cette voie d'intégration professionnelle des personnes handicapées puisse se développer fortement en Belgique, même si elle se révèle particulièrement appropriée dans certaines situations de handicap.

Conclusions

1. Qu'est-ce qui explique les freins à l'emploi des personnes handicapées ?

Si les personnes handicapées sont très souvent limitées dans leur accès à l'emploi du fait d'un manque d'adaptation des lieux de travail, des postes ou fonctions, des moyens de transport, etc..., ce sont surtout les représentations sociales des employeurs²³ quant à ce que signifierait « un handicapé au travail » qui freinent leurs possibilités de trouver un emploi. En effet, un handicapé au travail évoque immédiatement des notions telles que déficient mental, handicap évolutif, pertes de rendement inévitables, image de marque négative pour l'entreprise, etc... Bien entendu, les représentations sociales des personnes handicapées elles-mêmes, la piètre qualité des emplois et rémunérations qui leur sont proposés ainsi que les pièges à l'emploi qu'institue le système d'allocations sociales réduisent aussi leur propension à chercher un emploi ordinaire ; tout comme un éventuel attrait du secteur protégé.

²² Les chiffres cumulés du nombre de bénéficiaires ne sont pas disponibles en Wallonie. On notera que le coût par personne handicapée occupée dans une ETA s'élève en 2001 à 11.488 Euros (contre 9.583 par bénéficiaire pour les primes de compensation ou CCT n° 26 en milieu ordinaire).

²³ Et sans doute de la société en général.

Autrement dit, la trop faible présence des personnes handicapées dans l'emploi ordinaire s'expliquerait tant par un manque d'adaptation des infrastructures sociales et productives, une attitude frileuse voire franchement négative des employeurs que par un faible intérêt de ces personnes elles-mêmes. Sans vouloir tout réduire à une seule explication, il faut cependant bien comprendre qu'il existe des liens entre ces divers facteurs. En effet, si les postes ou les locaux sont peu ou pas du tout adaptés, c'est aussi en partie parce qu'on imagine mal qu'une personne handicapée puisse offrir des compétences particulièrement précieuses à l'entreprise. Si un emploi et/ou un salaire au rabais est souvent proposé à une personne extérieurement handicapée, c'est aussi parce qu'on croit peu à ses performances et à ses qualités intrinsèques.

Quand une perception subjective différente de la réalité, autrement dit un préjugé, conduit à exclure du monde du travail des personnes qui y seraient efficaces (moyennant le cas échéant certaines adaptations), on se trouve typiquement dans une situation de discrimination : malgré ses compétences, une personne est rejetée au profit d'autres personnes qui ne sont pas pénalisées d'un même préjugé négatif.

Bien entendu, la réalité est souvent plus complexe, les personnes handicapées cumulant parfois plusieurs difficultés : manque de qualification, âge avancé, etc... ; dans d'autres cas, il y a effectivement une productivité limitée même avec changement ou aménagement de la fonction. On ne se trouve donc pas toujours dans un pur cas de discrimination.

2. Quelles politiques d'emploi seraient efficaces dans ce contexte ?

2.5 Limites de politiques d'emploi habituelles

Ce rappel du contexte est tout d'abord précieux parce qu'il nous éclaire sur la pertinence des diverses mesures de promotion de l'emploi des personnes handicapées envisageables.

Des mesures de formation professionnelle et de soutien à l'emploi des personnes moins jeunes sont évidemment indispensables pour réduire l'impact de facteurs limitants qui caractérisent beaucoup de personnes handicapées mais qui ne leur sont pas spécifiques.

Par rapport à leur situation spécifique, ce sont des mesures d'assistance de l'employeur ou du travailleur qui sont souvent mises en œuvre. Cette assistance est généralement de nature financière ou technique, parfois d'ordre psychologique : elle est considérée comme une politique incitative, reposant sur un choix volontaire de l'employeur, sur sa bonne volonté. S'il est probable que ces mesures puissent atténuer quelque peu les freins à l'embauche et à l'activité, dans un contexte tel que nous l'avons décrit, il est toutefois difficile d'imaginer qu'elles soient de nature à résoudre le problème. Il est même possible qu'elles renforcent les représentations sociales négatives de la personne handicapée au travail.

L'interdiction légale d'une discrimination liée au handicap est une autre solution pratiquée. Sa justification est un principe éthique d'égalité des chances refusant que des personnes victimes d'un handicap soient pénalisées dans leur intégration professionnelle du fait de simples préjugés à leur égard. Si cette politique peut s'avérer efficace dans des cas de discriminations salariales ou à la promotion, voire au licenciement, on voit mal cependant comment elle pourrait empêcher significativement les discriminations à l'embauche, en tout cas dans la plupart des cas : le candidat à un poste ne peut guère augmenter ses chances d'être recruté en ayant intenté une action en justice à son employeur potentiel. Sauf peut-être pour des personnes très qualifiées ou dans la fonction publique.

Sauf moyens exorbitants (et encore !), il est donc parfaitement logique que ces deux politiques soient condamnées à une relative impuissance en termes d'amélioration de la participation des personnes handicapées à la vie professionnelle. Ceci explique l'intérêt pour une politique de discrimination positive consistant à obliger les employeurs à recruter ou maintenir une certaine proportion de personnes handicapées. Comme pour l'interdiction de la discrimination, cette politique s'appuie sur un principe d'égalité des chances. La différence ici est qu'il ne s'agit pas d'empêcher un risque de licenciement ou de non-embauche mais de créer positivement une opportunité d'emploi, par une obligation ou un encouragement *systématique* devant contrebalancer les préjugés négatifs.

Dans le cas d'une personne handicapée, des dispositions matérielles très concrètes sont cependant souvent nécessaires pour offrir cet emploi dans un cadre correct pour la personne et efficace pour l'employeur. De ce fait, une compensation financière devrait y être toujours associée, aussi automatiquement que possible. Ceci semble différencier clairement les mesures de discriminations positives envisageables pour des personnes handicapées de celles envisageables pour des personnes pénalisées du fait de leur couleur ou genre par exemple.

Accepter la réalité des représentations sociales à l'égard des personnes handicapées comme travailleurs conduit donc logiquement à reconnaître la limite des mesures d'assistance et d'incitation ou des mesures de non discrimination comme méthodes efficaces d'intégration professionnelle. On comprend dès lors l'utilité d'une étude portant sur l'évaluation, la pertinence et la faisabilité d'une politique de discrimination positive spécifique accompagnée d'une compensation financière automatique.

2.2 Importance de la « forme »

Deuxième enseignement : cette analyse met en évidence que la forme, la méthode avec laquelle cette politique est organisée est tout aussi importante que son contenu : une politique de promotion de l'emploi des personnes handicapées ne peut se passer d'intervenir en profondeur, avec force et originalité pour modifier positivement les représentations sociales négatives à leur égard.

Ceci implique par exemple :

- Des organismes d'intervention perçus comme dynamiques, répondant efficacement aux besoins des entreprises, s'inscrivant dans une culture entrepreneuriale.
- Des actions valorisant l'image de marque de l'entreprise ou de l'employeur.
- Des initiatives originales, positives, créatives et valorisantes pour l'image générale des personnes handicapées.

Bref, tout le contraire d'une politique bureaucratifiée d'assistance.

2.3 Faits à vérifier

Enfin, cette partie nous a enseigné que dans le cadre d'une étude sur la pertinence et la faisabilité d'une politique de discrimination positive spécifique, ce n'est pas un détail que de vérifier d'abord :

- dans quelle mesure les personnes handicapées sont exclues du marché du travail,
- s'il est vrai que les personnes handicapées sont intéressées à se présenter sur le marché du travail, et dans quelle mesure.

Ce sera l'objectif du chapitre suivant.

***1.2 La population handicapée en Belgique et
sa place dans l'emploi***

Le but de ce chapitre est de nous éclairer d'abord sur l'importance de la population handicapée en Belgique : que représente-t-elle parmi la population en âge de travail ? quelles sont ses caractéristiques démographiques et sociales (degré d'incapacité, âge, genre, niveau de formation, etc ..)? quelles sont les principaux problèmes de santé dont elle souffre ? quelles en sont les causes les plus fréquentes : la naissance ? un accident ? une maladie ?

En second lieu, nous tenterons de clarifier sa situation sur le marché du travail : dans quelle mesure en est-elle effectivement exclue ? quelle est l'importance de sa participation à la vie professionnelle ? y-a-t-il réellement des personnes handicapées sans travail et à la recherche d'un emploi ? quel potentiel représente-t-il ? quel est le déficit d'emploi des personnes handicapées qu'il faudrait combler ?

Mais avant tout cela, nous devons opérer un détour méthodologique sur les principales sources statistiques disponibles, avec leurs forces et leurs faiblesses.

1 . Les sources statistiques disponibles

De la nécessité de travailler par enquête

Cerner l'importance de la population handicapée, ses caractéristiques socio-démographiques, ses problèmes de santé, les causes de handicap et son degré d'activité n'est pas une chose simple. En effet, cette population ne peut se réduire à celle dont le handicap est administrativement reconnu et donne droit à une pension ou allocation, laquelle de surcroît n'est généralement guère compatible avec l'exercice d'une activité professionnelle ou pose divers problèmes de cumul ou de transition. Bien d'autres personnes souffrent de limitations physiques et continuent de travailler ou demeurent chez elles sans pouvoir prétendre à une éventuelle allocation.

Il faudrait donc réaliser un recensement de toutes les personnes présentant des infirmités qui limitent leurs capacités professionnelles. Evidemment, cet inventaire n'existe pas, d'autant qu'il devrait être mis à jour constamment. La seule solution consiste donc à mener périodiquement une enquête à partir d'un échantillon aussi représentatif que possible de la population étudiée .

Mais comment identifier les personnes avec un handicap ?

Une fois adopté le principe d'une enquête, reste à définir ce qu'on entend exactement par personne handicapée : à partir de quand une personne doit-elle être déclarée comme présentant un handicap ? sur base de quels critères ? Là non plus, les choses ne sont pas simples, d'autant que l'enquêteur n'a pas les compétences ni d'ailleurs l'autorisation de réaliser un examen médical ni un test d'aptitudes professionnelles. Force est donc de se baser sur les déclarations de la personne elle-même, ou éventuellement de son entourage.

Quelles questions poser ? Deux méthodes différentes sont possibles :

- Soit une déclaration globale de la personne elle-même, à partir d'une question aussi neutre que possible, c.a.d. ni humiliante pour la personne ni inductrice de réponses plutôt négatives ou positives. C'est cette méthode qu'adopte l'Enquête sur les Forces de Travail (EFT) dirigée par Eurostat. En 2002, elle a cependant été complétée par une liste détaillée de quatorze affections dont l'enquêteur(se) demande d'identifier celle qui est la principale responsable des limitations professionnelles.
- Soit une liste de questions assez détaillées, dont on réalise ensuite la synthèse des réponses (scoring) en vue de déterminer s'il existe une absence ou un certain degré de handicap. Ces questions peuvent notamment vérifier l'existence de déficiences au niveau de l'audition, de la vue ou de la mobilité. Ceci suppose une méthodologie éprouvée pour sélectionner les diverses questions pertinentes, définir leurs items de réponses et surtout pour pondérer les réponses. Bien entendu, cette liste de questions sera précédée d'une question filtre plus générale, de façon à ne pas poser de questions inutiles à un trop grand nombre de personnes. C'est cette méthode

qu'utilise l'Institut scientifique de santé publique (ISP) en Belgique, en se servant des critères de handicap définis par l'OMS ²⁴.

Comment identifier les personnes ayant ou cherchant un emploi ?

Dès qu'on travaille avec une enquête, la mesure de l'emploi ou du non-emploi devient bien entendu plus délicate. A cet égard, c'est l'enquête Forces de Travail qui utilise les normes les plus précises pour définir les personnes « occupées », « sans emploi » ou demeurant « inactives », à savoir les normes internationales du BIT (Bureau international du Travail). Le principal mérite de ces normes est qu'elles sont utilisées conjointement par les différents pays européens, ce qui permet une comparaison entre ceux-ci indépendamment des règles administratives en vigueur pour l'indemnisation des chômeurs par exemple. Leur inconvénient par contre est qu'elles utilisent une notion extensive de l'emploi et une notion restrictive du chômage :

« **Une personne occupée** est définie .. comme une personne ayant, durant la semaine de référence, travaillé au moins une heure en tant que salariée (même sans contrat formel) ou dans un but lucratif, ou n'ayant pas travaillé mais occupant un emploi dont elle était temporairement absente (pour raison de maladie, vacances, etc.).

Sont définis comme **chômeurs** toutes les personnes de 15 ans et plus qui durant la semaine de référence n'avaient pas de travail, étaient à la recherche de travail (c'est-à-dire avaient, au cours des 4 semaines précédant l'entretien, entrepris des démarches actives en ce sens) et étaient disponibles pour travailler (dans les 2 semaines).

La **population inactive** comprend toutes les autres personnes : ceux et celles qui se consacrent exclusivement à leur ménage; les bénévoles, les pensionné(e)s et les étudiant(e)s (pour autant qu'ils/elles n'exercent pas d'activité rémunérée), etc. ...»

Cette méthodologie inclut donc parmi la population active occupée toute personne salariée, quelle que soit sa durée de travail, et tout indépendant, même à temps très partiel. Elle surestime donc quelque peu l'importance de la population active par rapport à celle qui est habituellement prise en compte.

Cette méthodologie tente aussi d'opérationnaliser une définition économique stricte du concept de chômage, ce qui conduit à des chiffres nettement inférieurs à ceux des chômeurs indemnisés. Reconnaissons néanmoins que cette définition restrictive des demandeurs d'emploi présente l'intérêt d'estimer le nombre (minimum) de personnes handicapées qui cherchent effectivement un emploi, et donc de clarifier un débat dans lequel les divers protagonistes manquaient souvent d'arguments.

Bien entendu, le fait qu'il y ait des personnes handicapées sans travail ne cherchant pas activement un emploi ne signifie pas nécessairement qu'elles soient satisfaites de cette situation. Cela peut s'expliquer aussi par un phénomène de découragement ou par un problème de perte de confiance, lié aux représentations sociales négatives intériorisées par les personnes handicapées elles-mêmes. Il peut s'expliquer enfin par les pièges à l'inactivité que génèrent les difficultés financières de cumul ou de transition avec la situation d'allocataire .

²⁴ Cette méthode n'exclut évidemment pas de poser aussi une question simple telle que « avez-vous un handicap officiellement reconnu, en avez-vous fait la demande ou considérez vous que vous devriez y avoir droit ? », à titre de question filtre ou de recoupement.

Quelles sont les enquêtes disponibles en Belgique ?

Quatre enquêtes sont actuellement disponibles pour la Belgique, deux du type Enquête sur les Forces de Travail (EFT), en 1996 et 2002, et deux réalisées par l'Institut scientifique de santé publique (ISP), en 1997 et en 2001. Malheureusement, aucune n'utilise exactement la même méthode pour identifier le handicap et l'emploi, si bien que leurs résultats ne sont pas parfaitement comparables. En outre, elles ne s'adressent pas à la même population. Enfin, elles ont été menées à des périodes où la situation du marché de l'emploi n'était pas la même :

- L'intérêt des enquêtes EFT (Enquête sur les Forces de travail) est qu'elles ont été menées au même moment dans tous les pays européens, avec le même questionnaire (traduit !) et qu'elles ne s'adressaient qu'à la population dite en âge de travail (16 à moins de 65 ans).
- L'avantage par contre des deux enquêtes de l'Institut de Santé publique (ISP) est qu'elles cernaient mieux les divers problèmes de santé, mais dans l'ensemble de la population de plus de 15 ans (y compris donc parmi les personnes âgées, où ils sont les plus fréquents). Par contre, elles étaient limitées à la Belgique bien qu'elles utilisaient des grilles de classification internationales provenant de l'OMS (Organisation mondiale de la santé).

Comme on peut s'en rendre compte, ces enquêtes ont une vision du handicap qui ne le réduit pas à une déficience au plan moteur ou sensoriel. Y est considérée comme personne handicapée toute personne affectée d'une maladie ou infirmité gênant ou pouvant gêner les activités quotidiennes habituelles, et donc pouvant modifier également les capacités professionnelles. Lorsqu'on utilisera dans la suite le concept de personne avec handicap (modéré ou sévère), pour présenter les résultats de ces enquêtes, il faudra donc toujours se rappeler qu'il s'agit en fait d'un raccourci. Signalons enfin que dans tous les cas, seuls les handicaps physiques sont pris en compte, à l'exclusion des handicaps mentaux légers ou profonds.

Tableau I.2 – 1 : méthodologie des enquêtes EFT et ISP

	Enquête EFT 1996	Enquête ISP 1997 ou 2001	Enquête INS-EFT 2002
Population étudiée	En âge de travail (16 à 64 ans)	Adulte et âgé (plus de 15 ans)	En âge de travail (16 à 64 ans)
Identification du handicap	Par le répondant (ou sa famille)	Par le répondant (ou sa famille)	Par le répondant (ou sa famille)
Question(s)	« Avez-vous des problèmes chroniques de santé physique ou psychique, de maladie ou d'invalidité ? » Oui/Non	« Souffrez-vous d'une ou plusieurs maladies de longue durée, d'affections de longue durée ou de handicaps ? » Oui/Non Si OUI, « Etes-vous gêné dans vos activités quotidiennes ? » Oui/Non	« Souffrez-vous d'un handicap ou avez-vous un problème de santé durable ? » Oui/Non
Mesures du handicap	Modéré ou Sévère	Limitations physiques légères, modérées ou graves ; permanentes ou de temps en temps.	
Et Question(s)	Si OUI « Etes-vous empêché dans vos activités quotidiennes ? » Oui, sévèrement / Oui, dans une certaine mesure	« Si OUI, lesquelles ? » (dans une liste de 10 activités quotidiennes précises) Très / Un peu / Pas du tout Toujours / De temps en temps / Rarement ou jamais	« Le handicap ou problème de santé limite-t-il le type de travail / la quantité de travail que vous pouvez accomplir / prester ? » Oui, beaucoup / Oui, un peu / Oui, pas du tout

2. Résultats des enquêtes sur la population handicapée en Belgique

Nous présenterons ces résultats en quatre sections :

- Dans la première section, nous comparerons d'abord les estimations portant sur la proportion (et le nombre) de personnes handicapées, ainsi que les informations portant sur le degré de sévérité du handicap et la situation par genre, niveau d'instruction, catégorie d'âge ou lieu de résidence (et Région), mais aussi selon le statut professionnel.
- Dans la seconde section, nous détaillerons les principaux problèmes de santé dont souffrent les personnes handicapées, en nous limitant cependant aux données de l'enquête EFT de 2002 sur la population en âge de travail.
- La troisième section comparera les résultats des deux enquêtes les plus récentes du point de vue des causes d'invalidité ou handicap : par exemple, s'agit-il d'un handicap de naissance ou du résultat d'un accident ?
- La dernière section enfin comparera les résultats des enquêtes sur la question du taux d'emploi ou de recherche d'emploi parmi les personnes avec un handicap. De façon à pouvoir préciser l'importance quantitative du déficit d'emploi dont elles souffriraient.

Soulignons que toutes ces données concernent la Belgique, très peu de données étant disponibles à un niveau statistiquement significatif pour la seule Wallonie (voir annexe).

2.1 Importance et profil de la population en situation de handicap

Ce sont les résultats des quatre enquêtes qui seront exploités en vue de répondre à cette importante question.

Enquête EFT 1996

Selon cette enquête, environ 13% de la population belge en âge de travail est à considérer comme handicapée, ce qui est légèrement inférieur au chiffre de 15% constaté en moyenne dans l'ensemble de l'Europe (Suède exceptée). Selon cette enquête, il n'y aurait guère de différences entre hommes et femmes, sauf peut-être lorsqu'il s'agit d'un handicap modéré, apparemment un peu plus fréquent parmi le sexe faible, tandis qu'un handicap sévère est un peu plus fréquent dans le sexe dit fort.

Tableau I.2 – 2 : importance de la population handicapée (problèmes de santé) en âge de travail (en %)

En % de la population entre 16 et 64 ans	Belgique			Europe hors Suède (14 pays)		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
Handicap sévère	5	4,2	4,6	4,7	4,3	4,5
Handicap modéré	7,9	8,7	8,3	9,3	10,6	10
Total handicap sévère ou modéré	12,9	12,9	12,9	14	14,9	14,5
Sans handicap	87,1	87,1	87,1	86,0	85,1	85,5

Compte tenu de la population en âge de travail en Belgique, à savoir 6.750.000 personnes, ces pourcentages permettent d'estimer la population handicapée en âge de travail (cfr tableau ci-dessous): elle représenterait près de 900.000 personnes, dont un tiers (35%), environ 300.000, sont officiellement reconnues comme telles ²⁵.

Tableau I.2 – 3 : population handicapée en âge de travail, par genre et degré de handicap

	Hommes	Femmes	Total	Dont reconnu		Dont NON reconnu
Handicap sévère	170.180	140.599	310.555	58%	180.122	130.433
Handicap modéré	268.884	291.241	560.350	22%	123.277	437.073
Handicap sévère ou modéré	439.064	431.840	870.905	35%	304.817	597.506
<i>Population en âge de travail</i>	<i>3.403.600</i>	<i>3.347.600</i>	<i>6.751.200</i>			

Selon cette enquête, plus de la moitié (58%) des personnes ayant de sévères limitations physiques sont reconnues administrativement comme ayant un handicap : elles bénéficient donc d'une allocation sociale, ce qui témoigne de l'importance de leurs limitations mais peut aussi les freiner dans leurs recherches d'un autre emploi, du fait des difficultés de cumul ou transition que cela implique. Corrélativement, ce résultat indique aussi que 42 % des personnes caractérisées par un handicap sévère (environ 130.000 personnes) ne bénéficient pas d'une allocation ou pension d'invalidité tout en rencontrant, probablement souvent, des difficultés relativement importantes sur le marché du travail.

Par contre, parmi celles que l'on peut considérer comme ayant un handicap modéré, 22% « bénéficient » d'une reconnaissance administrative. Au total, 40% des personnes reconnues officiellement comme handicapées ne déclarent pas un handicap sévère mais un handicap qualifié de modéré ; c'est sans doute parmi ces personnes (environ 120.000) que les pièges à l'emploi sont les plus interpellants.

Tableau I.2 – 4 : Importance par classe d'âge (en %)

Personnes avec des problèmes de santé (en % de la classe)	Belgique	Europe hors Suède (14 pays)
16-19	3	6,6
20-24	4,5	6,1
25-29	6,7	7,2
30-34	6,9	8,3
35-39	10,4	10,5
40-44	14,3	12,1
45-49	14,6	15,5
50-54	20,2	21,1
55-59	27,3	28,9
60-64	22,2	31,7
Total	12,9	14,5

Comme le montre le tableau ci-dessus, le handicap est aussi une question d'âge : 20 à 27% des personnes entre 50 et 64 ans déclarent souffrir de limitations physiques, contre 5 à

²⁵ On trouvera en annexe I . 3 un essai d'inventaire détaillé des diverses catégories de personnes reconnues administrativement comme handicapées : leur nombre est de l'ordre de 360.000 personnes, dont il faut retirer certains doubles comptages (la proportion n'est pas connue) ainsi que probablement un certain nombre de personnes ne se considérant pas comme *professionnellement* handicapées.

7% entre 20 et 34 ans. Le taux enregistré en Belgique demeure presque toujours légèrement inférieur à celui des autres pays européens, sauf entre 60 et 64 ans, où curieusement la différence est beaucoup plus sensible.

Comme le montre le tableau ci-dessous, parmi les personnes déclarant souffrir d'un handicap physique sévère, la proportion de celles n'ayant pas obtenu le diplôme de fin du secondaire est beaucoup plus élevée que parmi le reste de la population : 56% au lieu de 33%. La situation n'est pas aussi inquiétante mais va dans le même sens lorsqu'il s'agit d'un handicap modéré. Ces différences de parcours scolaire et de qualification sont communes à l'ensemble des personnes handicapées en Europe.

Tableau I.2 – 5 : niveau d'instruction selon la sévérité du handicap de la population handicapée en âge de travail

	Etudiant	< Secondaire	Secondaire	Supérieur	Total
Belgique					
Handicap sévère	3	56	28	14	100
Handicap modéré	8	44	23	25	100
Sans handicap	14	33	27	25	100
Europe hors Suède (14 pays)					
Handicap sévère	3	58	30	9	100
Handicap modéré	3	48	35	14	100
Sans handicap	4	41	38	18	100

Enquête de santé en Belgique (ISP) -1997

Se basant sur une grille de questions plus précises, cette enquête à vocation médicale, ou plus exactement épidémiologique, conduit à une estimation supérieure du nombre de personnes souffrant de handicaps.

Tableau I.2 – 6 : population en âge de travail avec limitations physiques (dite handicapée) : importance par genre

	En %	Total
Hommes	15,9	541.172
Femmes	17,2	575.787
Total	16,5	1.113.948

Source : Samoy (2001)

Enquête de santé en Belgique (ISP) - 2001

Une enquête assez similaire menée en 2001 par l'ISP aboutit également à la constatation d'un nombre important de personnes classées comme handicapées. Selon cette enquête, l'ensemble des personnes déclarant souffrir de limitations du fait d'affections, maladies de longue durée ou handicap constituerait près de 20% de l'ensemble de la population. Toutefois, si on se limite aux limitations modérées ou graves, en excluant les limitations légères, on observe un pourcentage moyen de handicap dans l'ensemble de la population de l'ordre de 11% ; ce taux est presque équivalent si on se limite aux limitations permanentes. Il constitue le double du pourcentage de personnes avec un handicap officiellement reconnu, dont l'importance avoisine les 6% dans la population de plus de 15 ans.

Comme dans les autres enquêtes, on constate que ce taux évolue très rapidement avec l'âge : de l'ordre de 4 % en-dessous de 25 ans, il double d'importance entre 35 et 44 ans (soit

8.7%), pour encore doubler d'importance entre 55 et 64 ans où il atteint 16%. Bien entendu, il ne cesse d'augmenter encore dans la suite. Dans la population en âge de travail, les limitations physiques sont donc essentiellement un problème de vieillissement, commençant à partir de 35 ans et s'aggravant après 50 ans ; même si un certain pourcentage des jeunes en sont malheureusement touchés avant même de commencer leur vie adulte. On constate aussi que les limitations plus graves voient leur fréquence augmenter avec l'âge, particulièrement au-delà de 45 ans.

Si cette enquête ne révèle pas de différence selon le genre, elle confirme cependant que la situation est plus grave chez les personnes dont le niveau d'instruction est le plus faible, les écarts allant de 1 à 3 entre les diplômés de l'enseignement supérieur et ceux n'ayant pas été au-delà de l'enseignement primaire (ce phénomène est bien entendu accentué par l'âge plus élevé des personnes avec handicap). Alors que le niveau d'urbanisation entraîne peu de différences, on constate cependant quelques différences entre la Flandre et la Wallonie, qu'il faudrait bien entendu corriger par l'impact des différences de structures démographiques par âge .

Tableau I.2 – 7 : personnes ayant une ou plusieurs maladies, affections ou handicaps de longue durée

		Légères, modérées ou graves	Légères Modérées ou graves	Modérées Graves	Graves	Permanentes ou de temps en temps	De temps en temps	Permanentes	Officiellement reconnu	
Genre	Hommes	19,3	8,2	11,1	7,4	3,7	19,5	9,3	10,2	6,9
	Femmes	19,5	8,2	11,3	7,5	3,8	19,4	9,2	10,2	4,7
Age	0-14	5,6	2,8	2,8	2,0	0,8	5,6	3,1	2,5	0,8
	15-24	8,1	4,0	4,1	2,9	1,2	8,1	4,4	3,7	1,7
	25-34	10,1	5,1	5,0	3,4	1,6	10,5	5,6	4,9	3,1
	35-44	16,2	7,5	8,7	6,0	2,7	16,0	8,3	7,7	4,7
	45-54	21,2	9,5	11,7	8,0	3,7	21,0	10,6	10,4	7,6
	55-64	27,4	11,7	15,7	10,6	5,1	27,4	13,2	14,2	10,4
	65-74	37,7	14,7	23,0	15,0	8,0	37,7	16,7	21,0	12,9
	75 et +	49,1	16,8	32,3	20,1	12,2	50,4	19,5	30,9	12,5
Instruction	pas de diplôme primaire	29,3	11,3	18,0	11,6	6,4	29,6	12,9	16,7	8,5
	second. infér.	33,7	12,8	20,9	13,4	7,5	34,0	14,6	19,4	12,5
	second. sup.	24,3	10,0	14,3	9,5	4,8	24,3	11,3	13,0	9,2
	ens. supérieur	17,0	7,5	9,5	6,4	3,1	17,0	8,4	8,6	4,8
		12,8	5,9	6,9	4,7	2,2	12,8	6,6	6,2	2,4
Urbanisation	Bruxelles	18,8	8,0	10,8	7,2	3,6	18,6	8,9	9,7	5,9
	urbain	19,0	8,1	10,9	7,3	3,6	19,1	9,1	10,0	6,1
	semi-urbain	19,2	8,1	11,1	7,4	3,7	19,4	9,2	10,2	5,4
	rural	17,1	7,4	9,7	6,5	3,2	17,1	8,3	8,8	6,1
Résidence	Flandre	17,0	7,4	9,6	6,5	3,1	17,2	8,4	8,8	5,5
	Bruxelles	18,8	8,0	10,8	7,2	3,6	18,6	8,9	9,7	5,9
	Wallonie	21,7	9,0	12,7	8,4	4,3	21,7	10,1	11,6	6,3

Tableau I.2 – 8 : nombre de personnes avec invalidité ou handicap reconnu officiellement (Taux standardisé par l'âge et le sexe)

		Officiellement reconnu
Genre	Hommes	5,1
	Femmes	3,1
Age	0-14	0,7
	15-24	1,7
	25-34	3,0
	35-44	4,6
	45-54	7,3
	55-64	10,1
	65-74	12,8
	75 et +	13,0

Quand on se limite au handicap administrativement reconnu, l'enquête révèle une différence de fréquence par niveau d'instruction et par âge : entre 45 et 64 ans, les personnes avec un handicap officiellement reconnu représenteraient les deux-tiers voire les trois-quarts du nombre de personnes avec des limitations graves ou modérées. Par contre, ce pourcentage décroît à partir de 65 ans : la moitié des personnes malades de longue durée ou avec un handicap ne bénéficient pas d'une allocation sociale spécifique. Ceci explique sans doute partiellement la différence entre les hommes et les femmes, lesquelles vivent plus âgées.

Tableau I.2 – 8 : nombre de personnes avec invalidité ou handicap reconnu officiellement (Taux standardisé par l'âge et le sexe)

		Officiellement reconnu
Genre	Hommes	5,1
	Femmes	3,1
Instruction	pas de diplôme	6,0
	primaire	6,6
	second. infér.	6,2
	second. sup.	3,9
	ens. supérieur	2,1
Urbanisation	Bruxelles	4,0
	urbain	4,1
	semi-urbain	3,7
	rural	4,3
Résidence	Flandre	3,8
	Bruxelles	4,0
	Wallonie	4,5

Une comparaison des résultats entre 1997 et 2001 et par région donne les résultats suivants lorsqu'on standardise les résultats par l'âge et le sexe, c.a.d. quand on tient compte des différences d'âge et de sexe des répondants. Elle confirme qu'il subsiste des différences

statistiquement significatives entre la Wallonie (et Bruxelles éventuellement) et la Flandre, et en tout cas en ce qui concerne les problèmes de mobilité. Au niveau des problèmes d'audition et du handicap reconnu, il n'existerait cependant pas de différences statistiquement significatives. Ceci n'exclut évidemment pas que les différences proviennent d'une structure d'âge différente dans la population des régions.

Tableau I.2 – 9 : comparaison du résultat des enquêtes ISP 1997 et 2001

Taux standardisé (en %) (selon l'âge et le sexe)	2001					1997
	15 ans		et +		Différences régionales statistiquement significatives	15 ans et +
	Wallonie	Bruxelles	Flandre			Belgique
Avec des limitations dans la vie quotidienne	19,4	20,6	14,8	Wallonie et Flandre	16,6	17,0
Avec une ou plusieurs maladies ou affections de longue durée ou handicaps	25,2	22,9	20,8	Wallonie et Flandre	22,1	23,9
Problèmes d'audition	6,3	6,6	5,7	Non	5,9	5,8
Handicap de mobilité	3,5	2,8	2,5	Wallonie et Flandre	2,7	2,5
Total des problèmes d'audition ou de mobilité	9,8	9,4	8,2		8,6	8,3
Reconnu officiellement	4,5	4	3,8	Non	4,1	?

Enquête EFT (INS) - 2002 ²⁶

Selon cette dernière enquête, l'importance de la population avec handicap serait un peu moins élevée que dans l'enquête ISP: il est vrai que cette enquête se limite aux personnes dont l'âge est compris entre 15 et 65 ans. Cette enquête permet de constater que « au deuxième trimestre 2002, 16,7% de la population âgée de 15 à 64 ans résidant en Belgique (soit 1.130.942 personnes) souffrait d'un problème de santé chronique ou était atteint d'un handicap, cependant que trois quarts affirmait n'avoir aucun problème de santé chronique et que 8,2% préférerait ne fournir aucune réponse aux questions touchant à leur état de santé.

Sont pris en considération comme **problèmes de santé chroniques** les problèmes existant depuis six mois au moins ou dont on pouvait supposer qu'ils persisteraient au moins six mois. » A la différence de l'enquête EFT réalisée en 1996, les problèmes de santé psychique ne sont pas nommément pris en compte.

²⁶ Les résultats détaillés de ce module relatif à l'emploi des personnes handicapées sont publiés par l'INS sous la forme d'une annexe jointe à la brochure de l'Enquête sur les Forces de travail 2002, sous le titre « Le module 2002 - Emploi des handicapés » (téléchargeable sur le site Internet de l'INS). Les citations sont extraites de l'article déjà cité de Anja Termote.

Tableau I.2 – 10 : importance d'un problème de santé chronique

		Avec problème de santé chronique ou handicap			Sans problème de santé chronique ou handicap		Population totale de 15 à 64 ans
		En % de la population totale	En nombre absolu (extrapolation)	En % des personnes avec problème de santé ou handicap	En nombre absolu (extrapolation)	En % des personnes sans problème de santé ou handicap	En nombre absolu (extrapolation)
Importance globale	Moyenne générale	16,70%	1.128.586	100,00%		100,00%	6.758.000
Genre	Hommes	17,30%	586.124	52,10%	2.801.876	50,00%	3..388.000
	Femmes	16,20%	541.242	48,10%	2.799.758	50,00%	3..341.000
Classe d'âges	15-24 ans	5,60%	69.608	6,20%	1.173.392	20,90%	1..243.000
	25-49 ans	15,40%	576.884	51,30%	3.169.116	56,60%	3.746.000
	50-64 ans	27,50%	478.225	42,50%	1.260.775	22,50%	1.739.000

« L'écart entre les sexes apparaît peu important, les hommes semblant certes un peu plus souvent en proie à un problème de santé chronique ou atteints d'un handicap. ...dans la Région flamande, les gens se sont moins plaints de handicaps ou de problèmes de santé chronique qu'en Région de Bruxelles-Capitale ou qu'en Région wallonne. (Par ailleurs, on observe en Région wallonne un pourcentage étonnamment élevé de personnes refusant de répondre aux questions sur leur santé.) ».

Tableau I.2 – 11 : problème de santé ou handicap selon la région de résidence

En % de la population totale	Problème de santé chronique ou handicap	Aucun problème de santé chronique ou handicap	Pas de réponse
Lieu de résidence			
Région de Bruxelles-Capitale	17,2%	74,3%	8,6%
Région flamande	15,8%	81,6%	2,5%
Région wallonne	18,3%	63,2%	18,5%

Cette enquête confirme aussi les résultats précédents des enquêtes de l'ISP, à savoir des taux de prévalence clairement différents selon le niveau d'instruction .

Tableau I.2 – 12 : problème de santé ou handicap selon le niveau de formation

En % de la population totale	Problème de santé chronique ou handicap	Aucun problème de santé chronique ou handicap	Pas de réponse
Primaire (ou sans diplôme)	30,8%	60,4%	8,9%
Secondaire inférieur	18,4%	73,4%	8,2%
Secondaire supérieur	13,5%	77,8%	8,7%
Enseignement supérieur de type court	10,4%	82,3%	7,3%
Enseignement supérieur de type long	7,5%	85,9%	6,7%
Universitaire	8,8%	83,9%	7,3%

L'intérêt de cette enquête EFT 2002 est cependant de mettre en évidence des différences selon la situation socio-professionnelle des personnes interrogées. En effet, « ce sont surtout les plus de 50 ans, les non-qualifiés et les sans-emploi qui se plaignent de problèmes de santé chroniques... Parmi les personnes occupant un emploi, les ouvriers du secteur privé étaient les plus nombreux à se dire atteint d'un handicap ou souffrant d'un problème de santé chronique, suivis des salariés du secteur public.»

Tableau I.2 – 13 : problème de santé ou handicap selon le statut professionnel

En % de la population totale	Problème de santé chronique ou handicap	Aucun problème de santé chronique ou handicap	Pas de réponse
Statut professionnel (selon norme BIT)			
Chômeurs	20,3%	70,5%	9,2%
Occupés	11,9%	80,9%	7,2%
Inactifs	24,3%	65,9%	9,8%
Statut (si occupé)			
Ouvrier (secteur privé)	15,6%	77,7%	6,7%
Employé (secteur privé)	9,5%	83,0%	7,5%
Salarié dans le secteur public	12,9%	79,0%	8,1%
Indépendant	9,0%	84,7%	6,3%

2. 2 Nature des problème de santé ou de handicap

Seuls les résultats de l'enquête la plus récente (EFT – 2002) seront exploités à ce sujet, d'autant qu'ils ont pour intérêt de se rapporter exclusivement à la population en âge de travail.

Cette enquête interrogeait les personnes sur la nature exacte du handicap ou problème de santé considéré comme principal « c'est-à-dire celui qui, dans une plus forte mesure, a pour effet d'empêcher ou de limiter une activité professionnelle » : une seule réponse était possible dans une liste de 14 affections, maladies ou infirmités. Cette question permet donc de se faire une idée plus précise de ce qu'il faut entendre par handicap ayant des répercussions au niveau professionnel.

Résultats globaux

Tableau I.2 – 14 : trios de tête des problèmes de santé chroniques

	1	2	3
Moyenne générale	Problèmes au dos, à la colonne vertébrale, au bassin ou au cou (y compris arthrite et rhumatismes) (27,6%)	Autres handicaps ou maladies durables, y compris les dépendances (11,1%)	Problèmes aux jambes et aux pieds (y compris arthrite et rhumatismes) (9,6%)

« 27,6% des personnes handicapées ou ayant un problème de santé chronique souffraient de *problèmes au dos, à la colonne vertébrale, au bassin ou au cou (y compris arthrite et rhumatismes)*. La catégorie ci-dessus, la plus fréquente, est suivie, mais déjà de loin, par la catégorie résiduelle *autres handicaps ou maladies durables, y compris les dépendances*. Appartiennent à cette catégorie notamment l'alcoolisme, le tabagisme et autres toxicomanies, et les troubles du système de reproduction. Ce type de problèmes a été cité par 11,1% des répondants. La troisième catégorie la plus importante concerne les *problèmes aux jambes et aux pieds (y compris arthrite et rhumatismes)* (9,6%). »

Comme on le constate, on est loin des clichés habituels assimilant l'ensemble des personnes handicapées physiques aux non-voyants, IMC ou paraplégiques.

Résultats par âge ou rapport à l'emploi

Si l'on examine les différences par classes d'âge, on constate que les problèmes de dos, colonne vertébrale, etc... deviennent plus fréquents avec l'âge, de même que les problèmes cardiaques, de tension ou circulatoires. C'est parmi les jeunes que les autres handicaps, dont ceux d'origine congénitale, sont évidemment les plus fréquents.

Tableau I.2 – 15 : trios de tête des problèmes de santé chroniques selon l'âge

15-24 ans	Autres handicaps ou maladies durables, y compris les dépendances (21,1%)	Problèmes pulmonaires et respiratoires, y compris asthme et bronchite chronique (14,4%)	Problèmes aux jambes et aux pieds (y compris arthrite et rhumatismes) (11,8%)
25-49 ans	Problèmes au dos, à la colonne vertébrale, au bassin ou au cou (y compris arthrite et rhumatismes) (29,5%)	Autres handicaps ou maladies durables, y compris les dépendances (13,2%)	Troubles nerveux ou émotionnels (y compris dyslexie) (10,1%)
50-64 ans	Problèmes au dos, à la colonne vertébrale, au bassin ou au cou (y compris arthrite et rhumatismes) (27,7%)	Problèmes cardiaques, de tension artérielle ou circulatoires (14,5%)	Problèmes aux jambes et aux pieds (y compris arthrite et rhumatismes) (10,7%)

De nouveau, l'intérêt de cette enquête est montrer les différences selon la situation socioprofessionnelle : « si le type de problème de santé diffère suivant l'âge, des disparités notables se font jour également entre occupés, chômeurs et inactifs. ... Fait frappant, les problèmes au dos, à la colonne vertébrale, au bassin ou au cou occupent partout la première place, hormis chez les 15-24 ans. Une autre constatation remarquable est le fait que les troubles nerveux ou émotionnels se rencontrent, comme principal problème de santé, proportionnellement davantage chez les chômeurs (11,4%) et les inactifs (8,4%) que chez les occupés (5,2%). »

Tableau I.2 – 16 : trios de tête des problèmes de santé chroniques selon le statut BIT

Chômeurs	Problèmes au dos, à la colonne vertébrale, au bassin ou au cou (y compris arthrite et rhumatismes) (30,4%)	Troubles nerveux ou émotionnels (y compris dyslexie) (11,4%)	Problèmes pulmonaires et respiratoires, y compris asthme et bronchite chronique (8,3%)
----------	--	--	--

Occupés	Problèmes au dos, à la colonne vertébrale, au bassin ou au cou (y compris arthrite et rhumatismes) (31,1%)	Problèmes aux jambes et aux pieds (y compris arthrite et rhumatismes) (9,6%)	Autres handicaps ou maladies durables, y compris les dépendances (9,2%)
Inactifs	Problèmes au dos, à la colonne vertébrale, au bassin ou au cou (y compris arthrite et rhumatismes) (24,4%)	Autres handicaps ou maladies durables, y compris les dépendances (13,1%)	Problèmes cardiaques, de tension artérielle ou circulatoires (11,1%)

2.3 Origines de l'invalidité ou du handicap

Identifier le type de handicap ou maladie ne nous dit rien sur son origine : est-elle congénitale ou accidentelle ? provient-elle d'un accident ou d'une maladie ? C'est pourquoi nous trouvons particulièrement utile d'approfondir cet aspect du handicap.

Enquête de santé en Belgique (ISP) - 2001

Cette enquête montre que dans l'ensemble de la population en âge de travail, la maladie est la première cause d'incapacité ou de limitation professionnelle : 43% des cas et dans la grande majorité, il ne s'agit pas de maladies considérées comme d'origine professionnelle par la personne elle-même. La seconde cause est l'accident : 25% des cas. L'accident de travail (y compris sur le chemin du travail) est le plus fréquent (15.7%) tandis que l'accident de sport est le moins répandu (0.9%), les autres cas étant des accidents de la route ou des accidents domestiques.

L'invalidité ou le handicap d'origine congénitale est un peu moins fréquent : il concerne 16% des personnes en âge de travail, ce qui est beaucoup moins que ce qui est généralement imaginé. Il n'y a que chez les jeunes de moins de 25 ans que cette cause est la principale origine (38%) d'un handicap, sans en être toutefois la seule explication. Avec l'âge, cette cause perd de plus en plus d'importance relative dans la population avec handicap, du fait de l'augmentation des autres sources d'incapacité ou handicap.

Bien entendu, cette importance serait sans doute différente si l'on adoptait dans l'enquête une définition plus restrictive du handicap. Néanmoins, ceci révèle l'importance des handicaps apparaissant progressivement au cours de la vie adulte et professionnelle et augmentant de plus en plus avec l'âge.

Tableau I.2 – 17 : causes d'invalidité ou handicap

		accident de travail	maladie profession.	accident domestique	accident de la route	maladie	congé nital	accident de sport et autre
	Moyenne 2001 tous âges	15,7	6,7	3,4	4,8	36,4	15,9	17,1
Genre	Hommes	22,4	10,5	3,3	4,6	28,5	19,7	11,0
	Femmes	7,3	2,1	3,5	5,0	46,0	15,9	20,2
Age	15-24	3,6	0,9	3,2	2,4	18,5	37,5	33,9
	25-34	17,3	1,6	1,9	12,4	20,7	33,1	13,0
	35-44	25,7	2,5	4,1	9,2	23,8	22,5	12,2
	45-54	28,4	9,4	3,1	4,9	27,7	17,5	9,0
	55-64	11,5	7,6	3,1	3,0	46,9	8,0	19,9

		accident de travail	maladie profession.	accident domestique	accident de la route	maladie	congénital	accident de sport et autre
Instruction	pas de diplôme	1,3	12,2	0,4	6,3	52,8	21,5	5,5
	primaire	15,6	11,3	3,5	1,3	43,8	5,5	19,0
	second. infér.	15,6	10,9	3,4	3,4	36,3	19,5	10,9
	second. sup.	18,9	7,1	2,9	6,4	31,1	19,1	14,5
	ens. supérieur	12,7	3,8	4,5	10,0	30,3	20,4	18,3
Urbanisation	Bruxelles	15,3	2,5	7,1	8,4	32,0	9,1	25,6
	urbain	18,9	8,2	1,7	5,9	30,5	28,2	6,6
	semi-urbain	13,2	2,6	2,4	3,6	37,3	14,3	26,6
	rural	17,4	8,3	4,4	4,6	39,3	13,8	12,2
Résidence	Flandre	15,8	5,7	2,0	4,8	35,5	20,8	15,4
	Bruxelles	15,3	8,2	7,1	8,4	32,0	9,1	19,9
	Wallonie	15,5	8,1	4,9	3,7	39,0	8,8	20,0

Ce tableau permet de mieux comprendre ce qui explique l'augmentation des handicaps avec l'âge. Chez les jeunes adultes de 25 à 34 ans en effet, ce sont les accidents de travail et de la route, en même temps que la maladie, qui expliquent l'augmentation de la prévalence du handicap. Plus tard, ce sont autant les accidents de travail ou les maladies professionnelles que les autres maladies. A l'approche de la pension et évidemment au-delà, c'est la maladie qui devient la cause principale de handicap, ce qui explique son rôle majeur au sein de l'ensemble de la population.

Enquête INS-EFT 2002

De nouveau, cette enquête confirme l'importance assez relative des causes congénitales: c'est la troisième cause de handicap (14%), après la maladie d'une part et les accidents ou maladies reconnus comme liés au travail d'autre part. Cette enquête met cependant en lumière que chez les hommes de tous âges, les causes d'origine professionnelles sont presque aussi importantes que la maladie : 25.2% ; ce qui est moins le cas chez les femmes.

Tableau I.2 – 18 : causes du handicap ou de la maladie

	Hommes	Femmes	Total
De naissance, ou accident survenu à la naissance	13,9%	13,6%	13,7%
Accident du travail	10,1%	2,3%	6,3%
Accident sur le chemin du travail	1,8%	1,0%	1,4%
Maladie professionnelle	13,3%	9,1%	11,3%
Accident de la route (non lié au travail)	3,4%	3,1%	3,2%
Accident domestique	1,6%	2,3%	1,9%
Autre accident non lié au travail (sport,...)	2,7%	2,4%	2,6%
Autre maladie (non liée au travail)	32,6%	41,4%	36,8%
Ne sait pas	20,6%	24,8%	22,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

2.4 Taux d'emploi des personnes handicapées

De notre point de vue, ce sont les enquêtes Force de travail (1996 et 2002) qui sont les plus fiables pour mesurer le taux d'emploi des personnes handicapées c.a.d. la proportion de celles qui ont un emploi ou une activité. En effet, ces enquêtes sont centrées principalement sur la connaissance de la population active en âge de travail. Pour être complet, nous mentionnerons cependant les résultats d'une enquête ISP (1997).

Enquête sur les Forces de travail 1996

Comme le montre l'enquête EFT de 1996, le taux d'emploi des personnes handicapées est plus faible en Belgique que dans la moyenne des autres pays européens, 30% au lieu de 39%.

Tableau I.2 – 19 : taux d'emploi en Belgique et en Europe

		Belgique	Europe (sans Suède-14 pays)
Part de la population en âge de travail (en %)	Handicap sévère	4,6	4,5
	Handicap modéré	8,3	10
	Avec handicap sévère ou modéré	12,9	14,5
Taux d'emploi	Handicap sévère	18,3%	24,3%
	Handicap modéré	36,9%	46,2%
	Avec handicap sévère ou modéré	30,27%	39,40%
	<i>Sans handicap</i>	<i>56,3%</i>	<i>61,9%</i>

Extrapolant ces estimations de l'enquête aux chiffres de la population belge en âge de travail, on constate que 263.000 personnes se déclarant handicapées sont insérées sur le marché du travail (ordinaire ou protégé). Deux tiers sont des hommes mais 22% seulement de ces personnes handicapées actives déclarent un handicap sévère.

Tableau I.2 – 20 : population handicapée ayant un emploi (estimations)

	Hommes	Femmes	Total
En unités			
Handicap sévère	34.717	22.355	56.832
Handicap modéré	135.518	65.820	206.769
Handicap sévère ou modéré	174.308	87.275	263.623
En % des personnes handicapées			
Handicap sévère	13%	8%	22%
Handicap modéré	51%	25%	78%
Handicap sévère ou modéré	66%	33%	100%

Selon cette enquête, aussi bien en Belgique qu'ailleurs en Europe, les personnes dont les limitations physiques sont sévères sont nettement plus touchées dans leurs possibilités de trouver un emploi que celles avec un handicap modéré : leur taux d'emploi en la moitié. Il est vrai aussi que la moitié d'entre elles (58% en Belgique selon l'enquête) se déclarent

administrativement reconnues, donc bénéficient probablement d'une allocation sociale, ce qui influence leur besoin de s'insérer sur le marché du travail ²⁷.

Pour mesurer l'importance relative de cette différence entre le taux d'emploi des personnes avec handicap et celui des personnes valides, nous avons calculé un rapport dénommé « taux d'éviction », EV, et défini comme suit :

$$EV = \frac{(E_v - E_h)}{E_v}$$

où E_v et E_h indiquent respectivement le taux d'emploi des personnes valides sans handicap et celui des personnes avec handicap.

Exemple : Si le taux d'emploi des personnes handicapées était de 40%, contre 60% pour les personnes valides, leur taux d'éviction serait donc de $20\%/60\%$, soit 33%. Autrement dit, leur taux d'emploi serait inférieur d'un tiers à celui des personnes valides.

Le tableau ci-dessous montre que cette différence est particulièrement préoccupante pour les femmes avec un handicap modéré : elles sont davantage exclues du marché du travail que les hommes avec un handicap modéré.

Tableau I.2 – 21 : taux d'éviction de l'emploi selon le genre et le degré de handicap

	Hommes	Femmes	Total
Taux d'emploi (en %)			
Handicap sévère	20,4	15,9	18,3
Handicap modéré	50,4	22,6	36,9
Handicap sévère ou modéré	39,70	20,21	30,27
<i>Sans handicap</i>	<i>69,2</i>	<i>44,5</i>	<i>56,3</i>
Taux d'éviction de l'emploi			
Handicap sévère	71%	64%	67%
Handicap modéré	27%	49%	34%
Handicap sévère ou modéré	43%	55%	46%

28

²⁷ Si l'on supposait que seules les personnes non reconnues administrativement bénéficient d'un emploi et que l'on calcule ensuite le taux d'emploi de ces personnes handicapées **non** reconnues officiellement, on aboutirait à des taux d'emploi très proches dans les cas où le handicap déclaré est perçu comme sévère ou modéré. Néanmoins ces taux d'emploi demeureraient toujours sensiblement inférieurs à ceux des personnes valides.

Taux d'emploi de la population avec un handicap **non** reconnu dans l'hypothèse d'un taux d'emploi nul chez les personnes administrativement reconnues :

Taux d'emploi	Handicap sévère	43.6 %
	Handicap modéré	47.3 %
	Avec handicap	46.6 %

²⁸ Si l'on appliquait cette mesure du taux d'éviction aux personnes handicapées mais **non** reconnues officiellement à ce titre et ne bénéficiant donc d'aucune allocation sociale spécifique, en supposant que les personnes handicapées avec emploi sont exclusivement celles ne qui bénéficient d'aucune reconnaissance et allocation, on constaterait que ces personnes demeurent effectivement victimes d'une discrimination sur le marché du travail : même dans cette hypothèse optimiste à leur égard, leur taux d'emploi serait de 22 à 16% inférieur à celui des personnes valides.

Enquête de Santé 1997

L'enquête de santé menée en 1997 par l'ISP visait également à savoir si les personnes handicapées étaient intégrées professionnellement.

Bien que le taux d'emploi observé dans cette enquête soit meilleur que celui observé dans l'enquête EFT menée en 1996, on y constate un même niveau de taux d'éviction, ainsi qu'une différence semblable entre hommes et femmes dans leur ensemble.

Le meilleur taux d'emploi des personnes handicapées observé dans cette enquête est sans doute imputable à deux raisons distinctes :

- tout d'abord, le taux d'emploi observé pour l'ensemble de la population est assez élevé, et dépasse celui observé dans les autres enquêtes ayant le même objet ; comme si l'enquête présentait un léger biais en faveur des personnes occupées.
- ensuite, la définition de handicap est différente et aboutit à une proportion plus importante de personnes handicapées: sans doute englobe-t-elle des situations moins problématiques.

Tableau I.2 – 22 : taux d'emploi selon le genre et l'importance des limitations

Taux d'emploi	Hommes	Femmes	Total
Limitations physiques			
Sévère à modéré	42%	21%	31%
Faible	61%	39%	50%
Sévère à faible	51%	29%	40%
Sans limitations	84%	61%	73%
<i>Ensemble de la population en âge de travail</i>	78%	55%	67%
Taux d'éviction			
Limitations physiques			
Sévère à modéré	50%	66%	58%
Faible	27%	36%	32%
Sévère à faible	39%	52%	45%

Source : Samoy (2001)

Résultat intéressant (!) de cette enquête, le taux d'éviction des personnes handicapées croît brusquement à partir de 50 ans, période de la vie professionnelle où le taux d'emploi diminue nettement pour l'ensemble des personnes et où la gravité des handicaps devient en outre plus fréquente.

Taux d'éviction des personnes **non** reconnues officiellement handicapées dans l'hypothèse d'un taux d'emploi nul chez les personnes administrativement reconnues :

Taux d'éviction	Handicap sévère	22.5%
	Handicap modéré	16.0%
	Handicap sévère ou modéré	17.3%

Tableau I.2 – 22 : taux d'emploi des personnes handicapées selon l'âge

Classes d'âge	Part des handicapés ²⁹	Taux d'emploi		Taux d'éviction
		Non handicapés	Handicapés	
20-24	8,6	71%	71%	0%
25-29	6,5	83%	54%	35%
30-34	11,1	87%	56%	36%
35-39	14	84%	54%	37%
40-44	24,9	80%	51%	37%
45-49	19,7	73%	52%	28%
50-54	20,5	69%	38%	46%
55-59	30,3	37%	15%	59%
60-64	33,3	14%	5%	66%

Enquête INS-EFT 2002

Quelle est la participation des personnes handicapées au marché de l'emploi ?

Cette enquête effectuée au deuxième trimestre 2002 confirme les différences entre le taux d'emploi des personnes handicapées ou souffrant d'un problème de santé chronique et le taux d'emploi des personnes valides. Dans le premier cas, le taux d'emploi s'élève à près de 43%, contre 63% pour les autres personnes. Rappelons que le taux d'emploi exprime la proportion des personnes occupées dans la population handicapée en âge de travail.

Tableau I.2 – 23 : population handicapée et taux d'emploi par Région

		Proportion dans la population 15-64 ans	Taux d'emploi		Taux d'éviction des personnes handicapées
		Personnes handicapées ou malades chroniques	Personnes handicapées ou malades chroniques	Personnes valides	
Région wallonne	Homme	19,0	47,8	68,0	29,7%
	Femme	17,6	32,7	43,3	24,5%
	Total	18,3	40,6	58,1	30,1%
Bruxelles-Capitale	Homme	17,6	36,1	66,2	45,5%
	Femme	16,7	26,2	52,6	50,2%
	Total	17,2	31,3	59,3	47,2%
Région flamande	Homme	16,3	54,8	74,9	26,8%
	Femme	15,4	35,9	58,7	38,8%
	Total	15,8	45,7	66,9	31,7%
Pays	Homme	17,3	50,5	72,0	29,9%
	Femme	16,2	33,8	54,8	38,3%
	Total	16,7	42,5	63,4	33,0%

Comme on peut le constater, la situation est plus préoccupante en Wallonie qu'en Flandre : la proportion de personnes handicapées y serait plus élevée et leur taux d'emploi

²⁹ Samoy (2001)

plus faible³⁰. Néanmoins, le taux d'éviction n'est pas sensiblement différent de la Flandre, alors que ce taux est particulièrement préoccupant en Région bruxelloise dont la structure des emplois offerts est moins favorable à l'emploi de personnes handicapées.

Tableau I.2 – 24 : population totale occupée, en chômage ou inactive

Statut BIT	Population totale de 15 à 64 ans	
	En nombre absolu (extrapolation)	En %
Chômeurs BIT	301.000	4,45%
Occupés	4.052.000	59,96%
<i>Sous-total Actifs</i>	<i>4.353.000</i>	<i>64,41%</i>
Inactifs	2.405.000	35,59%
Total	6.758.000	100 %
Taux de chômage BIT parmi les actifs		6,90%

Tableau I.2 – 25 : population handicapée occupée, en chômage ou inactive

Statut BIT	Avec problème de santé chronique ou handicap		
	En % de la population totale	En nombre absolu (extrapolation)	En % des personnes avec problème de santé ou handicap
Chômeurs BIT	20,30%	61.103	5,40%
Occupés	11,90%	482.188	42,80%
<i>Sous-total Actifs</i>	<i>32,20%</i>	<i>543.291</i>	<i>48,18%</i>
Inactifs	24,30%	584.415	51,80%
Total	16,69%	1.127.706	100 %
Taux d'éviction			32,60%
Taux de chômage BIT parmi les actifs			11,20%

Ces tableaux montrent aussi la part des personnes handicapées dans la population occupée comme salariée ou indépendante : 11.9%. En se limitant à l'emploi salarié, abstraction faite des indépendants, les personnes avec un problème de santé chronique ou un handicap occuperaient donc 12.5% des emplois. Alors que dans la même enquête, les personnes handicapées représentent 16.7% de la population en âge de travail. Ceci explique l'importance de leur taux de chômage économique (définition BIT), c.a.d. la part des chômeurs parmi les actifs (occupés ou en recherche d'emploi) : 11.2%, presque le double de celui des personnes valides.

Si nous comparons ces résultats avec ceux de l'enquête EFT de 1996, on remarque tout d'abord que le taux d'emploi des personnes handicapées est sensiblement supérieur : 42% au lieu de 30%³¹. Par ailleurs, le taux d'emploi global observé pour l'ensemble de la population (valide et handicapée) est plus élevé, environ 60 %, la situation du marché de l'emploi étant

³⁰ Un taux de non-réponse nettement plus important en Wallonie rend délicate une comparaison inter-régionale.

³¹ Une intéressante analyse statistique (régression logistique de type probit) a été réalisée récemment par Erik Samoy (cellule Etudes du Vlafo) sur base d'un échantillon de personnes âgées de 20 à 64 ans. Elle montrerait que le fait d'avoir plus de 50 ans, ainsi que d'être femme, explique en grande partie la probabilité d'être inactif, le fait d'avoir ou non des problèmes fonctionnels de santé venant en trois lieu comme facteur explicatif. Nous craignons cependant que les estimations des coefficients communiquées par l'auteur manquent de robustesse, du fait d'une importante corrélation entre la variable « âge » et la variable « présence de troubles fonctionnels ».

meilleure à ce moment. Enfin, le taux d'éviction des personnes handicapées observé serait moins préoccupant et se limiterait (!) à 33%, au lieu de 46%.

Tableau I.2 – 26 : population valide occupée, en chômage ou inactive

Statut BIT	Sans problème de santé chronique ou handicap	
	En nombre absolu (extrapolation)	En % des personnes valides
Chômeurs BIT	239.897	4,30%
Occupés	3.569.812	63,40%
<i>Sous-total Actifs</i>	<i>3.809.709</i>	<i>67,66%</i>
Inactifs	1.820.585	32,30%
Total	5.630.294	100 %
Taux de chômage BIT parmi les actifs		6,30%

Cette situation meilleure de l'emploi des personnes handicapées s'explique sans doute à la fois par la meilleure conjoncture économique au moment de l'enquête mais aussi par le fait que le handicap couvre une fraction plus large de la population : 16.7 % au lieu de 12.9% ³².

Chez les personnes handicapées sans emploi, 60% considèrent que leur problème de santé ou leur handicap rend impossible toute activité professionnelle. Parmi les autres (soit 40% des sans emploi), 30% déclarent ne ressentir aucune limitation quant au type de travail qu'ils pourraient fournir, tandis que 46 % considèrent qu'il s'agit de limitations faibles.

Bref, en Belgique, 206.000 personnes avec des problèmes de santé ou un handicap n'ayant pas d'emploi se déclarent aptes à travailler sans limitation importante pour ce qui concerne le type de travail (pour 82.000, il n'y aurait aucune limitation). Cette « réserve de main-d'œuvre » représente 30 % des personnes handicapées sans emploi et 18 % de l'ensemble des personnes ayant des problèmes de santé ou un handicap.

Chez les personnes qui ont une activité (au moins une heure par semaine), 45 % déclarent que cela n'a aucune incidence sur leur type de travail envisageable (50% pour ce qui concerne la durée du travail).

Quelle est la structure de l'emploi des personnes handicapées ?

Extrapolant les observations de l'échantillon participant à l'enquête, on aboutit à la répartition suivante de l'emploi des personnes handicapées:

- Un peu plus d'un tiers des personnes avec un problème de santé chronique ou un handicap seraient ouvriers dans le secteur privé (contre un quart pour le reste de la population).
- Un quart seulement seraient occupées comme employés dans le secteur privé (contre un tiers pour les autres personnes actives).
- 27% des personnes avec handicap ou un problème de santé chronique seraient salariés dans le secteur public, ce qui est très légèrement supérieur à la proportion observée parmi celles ne déclarant aucun problème de santé chronique ou handicap (25%).

³² Les comparaisons européennes montrent que le taux d'emploi de personnes handicapées est très fortement corrélé avec la proportion de personnes (s'auto-déclarant) handicapées dans l'ensemble de la population (Voir Partie II, chapitre 1, § 2.2).

Tableau I.2 – 27 : structure de l’emploi des personnes handicapées

Statut socio-professionnel	Avec problème de santé chronique ou handicap		
	En % de la population totale	En nombre absolu (extrapolation)	En % des personnes occupées avec problème de santé ou handicap
Ouvrier (secteur privé)	15,6%	173.880	35,9%
Employé (secteur privé)	9,5%	124.970	25,8%
Salarié dans le secteur public	12,9%	130.421	26,9%
Indépendant	9,0%	55.306	11,4%
Total des personnes occupées	11,9%	484.576	100 %
Idem hors indépendants	12,5%	429.271	

Tableau I.2 – 28 : structure de l’emploi des personnes valides et de 15-64 ans

Statut socio-professionnel	Sans problème de santé chronique ou handicap			Population totale de 15 à 64 ans	
	En % de la population totale	En nombre absolu (extrapolation)	En % des personnes valides	En nombre absolu (extrapolation)	
Ouvrier (secteur privé)	84,4%	940.735	26,30%	1.114.615	27,48%
Employé (secteur privé)	90,5%	1.190.500	33,30%	1.315.470	32,44%
Salarié dans le secteur public	87,1%	880.594	24,70%	1.011.015	24,93%
Indépendant	91,0%	559.204	15,70%	614.510	15,15%
Total des personnes occupées	88,0%	3.571.034	100 %	4.055.610	100 %
Idem hors indépendants	87,5%	3.011.829		3.441.100	100 %

Quel est le déficit d’emploi des personnes handicapées ?

Pour évaluer le déficit en emploi caractérisant la population handicapée, plusieurs hypothèses sont possibles :

- La première consiste à estimer le nombre d’emplois supplémentaires nécessaire pour que leur taux de chômage selon le BIT ne soit pas plus élevé que celui des autres personnes valides (*variante : devienne nul*). Ceci constitue évidemment une estimation minimale car il est probable que le phénomène de découragement joue particulièrement chez les personnes avec un problème de santé chronique ou un handicap, ce qui réduit le nombre de celles qui cherchent activement un emploi et sont dès lors classées comme chômeuses par le BIT.
- La seconde consister à supposer que dans l’ensemble de la population handicapée hors allocataires - environ 300.000 - (*variante : ceux-ci compris*), le taux d’emploi soit le même que parmi les personnes n’ayant pas de problème de santé.
- Une dernière hypothèse supposerait tout simplement que leur part dans l’emploi soit le même que celui dans l’ensemble de la population en âge de travail, à savoir 16.7% selon cette enquête.

Tableau I.2 –29 : déficit en emploi salarié des personnes handicapées (selon l'enquête EFT 2002)

	En nombre :	En part de l'emploi :	sur		
Emploi actuel	429.271	12,5%	3.441.100	emplois	
	Ratios cibles	Chiffres cibles	à atteindre	Déficit actuel	
				En emplois	En part de l'emploi
Même taux de chômage BIT que les valides	6,30%	Seulement	34.227 en chômage	26.876	0,78%
<i>Suppression du chômage "BIT"</i>	0%	0	en chômage	61.103	1,78%
Même <u>taux d'emploi</u> (sans allocataires *) que les autres	63,40%	524.766	occupés	95.495	2,78%
<u>Part dans l'emploi</u> égale à celle dans la population	16,70%	574.664	occupés	145.393	4,23%
<i>Même taux d'emploi que les valides, y compris pour les allocataires</i>	63,40%	714.966	occupés	285.695	8,30%

* Estimation : 300.000 allocataires ayant un handicap reconnu administrativement.

Dans le premier cas, 27.000 emplois supplémentaires devraient leur être accessibles, contre 95.000 dans la seconde hypothèse et 145.000 dans la dernière. Ce qui impliquerait que leur part dans l'emploi devrait augmenter de respectivement 0.8%, 2.8% ou 4,2% ; le portant ainsi à respectivement 13.3%, 15.3% ou 16.7%.

Si l'on écarte les hypothèses minimalistes et maximalistes, on aboutit à un déficit d'emploi de l'ordre de 100.000 unités. Ce chiffre de 100.000 emplois supplémentaires occupés par des personnes handicapées représente la moitié du nombre de personnes handicapées sans emploi mais qui se déclarent aptes à travailler, sans limitations importantes quant au type de travail (206.000 selon l'enquête EFT 2002).

3. Conclusions

1 Importance et caractéristiques de la population handicapée en âge de travail

- Il est malheureusement difficile de quantifier de façon incontestable l'importance numérique de la population handicapée en âge de travail : les chiffres obtenus varient d'après les enquêtes et le type de questions posées. Selon les deux enquêtes EFT de 1996 et 2002, l'estimation se situe entre 870.000 et 1.130.000 personnes. Si l'on effectuait une moyenne arithmétique entre ces deux chiffres, on aboutirait à une estimation d'environ 1 million de personnes, soit 15 % de la population entre 16 et 64 ans.
- Un tiers environ de cette population souffre de limitations sévères ou graves, un peu plus parmi les hommes. Toutefois, tant la fréquence du handicap que sa gravité augmentent avec l'âge : elles deviennent particulièrement significatives au-delà de 50 ans. Ceci explique que presque la moitié des personnes handicapées encore en âge de travailler aient plus de 50 ans.

- La majorité des handicaps survenant au cours de la vie adulte, ceci explique que les invalidités d'origine congénitale ne soient pas majoritaires mais ne représentent qu'environ 15% des cas, sauf parmi les jeunes de moins de 25 ans où leur importance est deux fois plus importante. Ce sont d'abord les accidents de travail (ou de la route) ainsi que les maladies professionnelles, puis enfin les autres maladies qui expliquent cette augmentation des handicaps avec l'âge. Les accidents touchent davantage les hommes, tandis que les maladies sont plus fréquentes chez les femmes.
- D'une façon générale, les invalidités touchent davantage les travailleurs manuels ainsi que les personnes dont le niveau d'instruction est plus faible : ceci suggère qu'ils sont davantage exposés à des menaces pour leur santé, tant dans leur travail que dans leur habitat ou mode de vie. La santé des personnes mieux instruites et/ou exerçant une profession dite intellectuelle est par contre nettement meilleure.
- Un tiers des personnes déclarant des problèmes chroniques de santé ou un handicap seraient reconnues administrativement comme handicapées ; ceci équivaut à 4 ou 5 % de la population en âge de travail (un peu plus de 300.000 personnes) si nous nous basons sur la moyenne donnée plus haut. Une reconnaissance administrative est davantage fréquente parmi les personnes ayant un handicap sévère.
- Corrélativement, ceci implique qu'environ 10 % de la population en âge de travail (près de 700.000 personnes selon la moyenne citée plus haut) est en situation de handicap sans bénéficier d'une reconnaissance administrative et d'une allocation sociale spécifique. Un peu moins de la moitié d'entre eux auraient un handicap sévère.

2 Situation sur le marché de l'emploi et déficit d'emploi

- Environ 430.000 personnes handicapées, selon l'enquête EFT de 2002, ont un emploi salarié selon la définition du BIT ³³. Le taux d'emploi des personnes avec handicap en âge de travail (de 16 à 64 ans), c.a.d. la proportion de celles ayant un emploi ou une activité, varie selon l'enquête et la définition plus ou moins large du handicap : il se situe entre un minimum de 30% et un maximum de 43% ; contre plus de 60% en moyenne pour les personnes sans handicap. Ce taux d'emploi est particulièrement bas au-delà de 50 ans.
- Dans deux des enquêtes ³⁴, le taux d'éviction atteint 45% : autrement dit, en moyenne, le taux d'emploi des personnes ayant une forme de handicap est presque de moitié inférieur à celui des personnes valides. La situation est particulièrement préoccupante pour celles avec un handicap sévère, dont le taux d'emploi représenterait la moitié de celui des personnes avec un handicap modéré. Il en va de même pour les femmes avec un handicap (souvent modéré) : elles sont davantage exclues du marché du travail.
- Selon l'enquête EFT menée au cours de l'année 2002, il y aurait 206.000 personnes handicapées sans emploi qui se déclarent aptes à travailler et sans limitations importantes par rapport au type de travail qu'on pourrait leur proposer ³⁵. Par ailleurs, 60.000 personnes seraient en recherche active d'emploi, ce qui représente 11% de la population

³³ Au moins une heure dans la semaine de référence.

³⁴ Dans l'enquête EFT de 2002, le taux d'éviction des personnes handicapées est plus bas (33%) mais il se rapporte à un plus grand nombre de personnes classées comme handicapées. Leur taux d'incapacité moyen étant probablement plus bas, ce résultat différent serait logique.

³⁵ Ce chiffre s'élève à 217.000 quand est évoquée la quantité de travail.

handicapée dite active, c.a.d. soit occupée, soit cherchant un emploi ; cette proportion est le double de celle observée chez les personnes valides.

- Une grande proportion des personnes handicapées sont inactives au sens du BIT, c.a.d. vivent sans rechercher activement un emploi ou en ayant cessé d'en chercher un : 52% (contre 32% parmi les valides). Malheureusement on ne connaît pas la proportion d'inactifs, ni la proportion de personnes cherchant activement un emploi ni le taux d'emploi parmi les personnes ayant un handicap administrativement reconnu. Leur position sur le marché de l'emploi est sans doute moins favorable.
- Selon l'enquête la plus récente (EFT 2002), la part des emplois salariés occupés par des personnes se reconnaissant handicapées est de l'ordre de 12.5%. Cette part est un peu plus importante parmi les travailleurs manuels du secteur privé mais est plus faible parmi les employés du secteur privé. Elle est analogue dans le secteur public. On trouve aussi proportionnellement moins de personnes handicapées parmi les indépendants actifs.
- Le déficit d'emploi des personnes handicapées est plus ou moins important selon que les objectifs d'intégration sont plus ou moins ambitieux. Au maximum, on pourrait souhaiter que leur part dans l'emploi soit la même que celle dans l'ensemble de la population en âge de travail ; au minimum, on ne devrait pas observer parmi la population handicapée active une proportion de personnes sans travail et en recherche active d'emploi qui soit supérieure à celle observée dans le reste de la population.

Partant des chiffres de l'enquête EFT de 2002, ces deux hypothèses nous conduiraient à un objectif d'emplois supplémentaires de 30.000 ou de 150.000. Il faudrait 100.000 emplois supplémentaires pour que le taux d'emploi des personnes handicapées non administrativement reconnues devienne le même que celui des personnes valides.

PARTIE II

LES POLITIQUES DE DISCRIMINATION POSITIVE EN EUROPE

Après avoir comparé en Europe les politiques de l'emploi en faveur des personnes handicapées, tant sous l'angle de leurs principes que de leur efficacité et efficacité, après avoir situé la politique impulsée par l'Union européenne, cette seconde partie analysera dans le détail les expériences allemande et française (ainsi qu'italienne).

Cette analyse rappellera le contexte historique dans lequel les lois instaurant une « obligation d'emploi » et une contribution compensatoire en faveur d'un fonds d'insertion ont été décidées, détaillera les modalités de ces lois puis tentera d'en établir une évaluation, tant en termes quantitatif que qualitatif.

Cette partie se terminera par une synthèse des caractéristiques techniques du dispositif, de ses points forts et de ses points faibles ainsi que par une analyse de sa place dans les autres mesures d'intégration professionnelle des personnes handicapées.

***II.1 Les politiques d'emploi des personnes
handicapées en Europe***

Trois parties composent ce chapitre :

- La première tente d'esquisser une typologie des politiques nationales en faveur de l'emploi des personnes handicapées.
- La seconde a pour but de comparer les moyens, les résultats et l'efficacité de ces politiques nationales.
- La dernière partie présente les grandes orientations de l'Union européenne dans ce domaine.

Introduction

Le but de ce premier chapitre est de présenter les diverses politiques pour l'emploi des personnes handicapées mises en place en Europe, afin de mieux comprendre dans quel contexte se situerait un projet belge de discrimination positive impliquant une responsabilité des employeurs par rapport à l'emploi des travailleurs victimes d'un handicap et dont la formule la plus avancée semble celle d'un objectif d'emploi en % du personnel ou d'une contribution financière à un fonds spécial stimulant l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Le contexte historique

Cette forme d'action en faveur de l'intégration professionnelle des personnes handicapées constitue en fait l'aboutissement actuel de mesures dites d'obligation d'emploi. Historiquement, les premières mesures d'obligation d'emploi ont été initiées après la première guerre mondiale par l'Allemagne, l'Autriche et la France, sous la forme d'une simple obligation d'emploi (sans contribution de solidarité). Des pays comme la Pologne et l'Italie les imitèrent également.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, de nombreux autres pays européens tentèrent d'adopter ce principe d'obligation, mais avec des fortunes diverses. Ce n'est qu'en Espagne, en Grèce et au Luxembourg que le système fut réellement implanté et maintenu, ainsi que dans le secteur public au Royaume-Uni (1944), en Belgique (1965) ou plus récemment au Portugal (2000). En Belgique et aux Pays-Bas par contre, les intentions de concrétisation de ce système dans le secteur privé n'ont pas abouti. Signalons, pour être complet, que le Japon adopta ce système en 1960.

Dans le dernier quart du vingtième siècle, ce principe d'une obligation d'emploi ou d'emplois réservés obligatoires évolua d'une manière assez importante. En effet, tant en Allemagne (1974), en Autriche (1969-1979), au Japon (1976) qu'en France (1987), en Pologne (1991) ou en Italie (1999), cette politique fut modifiée assez profondément par l'instauration d'une contribution de solidarité dans les entreprises ne pouvant ou ne voulant pas respecter, en tout ou en partie, l'objectif d'emploi en % du personnel ; ainsi que par la possibilité partielle d'actions alternatives (sous-traitance dans le secteur protégé). Enfin, par la création d'un fonds utilisant ces contributions financières pour stimuler l'emploi des personnes handicapées. A première vue, on pourrait donc considérer qu'il s'agit simplement d'une seconde génération de ce système d'obligation d'emploi.

Au début de ce vingt-et-unième siècle, le système continua encore d'évoluer. En effet, tant l'Allemagne que la France et l'Italie complétèrent ces mécanismes par un système de formation professionnelle, d'accompagnement et suivi de plus en plus poussé, décentralisé et fin, jouant à la fois sur la demande et sur l'offre de travail. Si bien qu'on pourrait parler d'un mécanisme beaucoup plus complexe et global que la simple obligation d'emploi.

Les pays européens relevant du monde anglo-saxon ou scandinave ont suivi par contre des voies très assez différentes, parfois opposées, parfois partiellement complémentaires. Les Etats-Unis en particulier critiquent fortement cette politique de discrimination active, arguant qu'elle est fondée sur la pitié ou le paternalisme ; ils promeuvent au contraire une politique d'égalité des droits et de non-discrimination, ce que les autorités européennes viennent également de rendre obligatoire dans chaque pays de l'Union.

Mode d'analyse du contexte européen

Pour mieux comprendre la portée de ce système dans le contexte européen, il nous semble donc utile de rappeler d'abord les divers types de politiques actives en faveur de l'emploi des personnes handicapées qui prévalent dans les différents pays. Nous concluons ce panorama par un tableau de synthèse dressant une typologie des politiques nationales en la matière.

Dans un deuxième temps, nous tenterons d'établir un bilan quantitatif de ces diverses politiques. Pour ce faire, nous synthétiserons d'abord les moyens budgétaires alloués par ces pays, en les situant par rapport au PIB national ; ensuite, nous comparerons le taux d'emploi des personnes handicapées entre les divers pays. Nous terminerons en comparant les résultats en termes d'emploi à l'importance relative des moyens budgétaires alloués, ceci permettant de dresser une typologie des pays en termes d'efficacité et d'efficience de leur politique.

Avant de tenter de conclure, nous dresserons un rappel sommaire de la politique qu'essaie d'impulser l'Union Européenne en la matière, en mettant en exergue les apports et limites de cette politique.

1. Orientations des politiques nationales

Comparer des pays dont les réglementations sociales et les définitions administratives du handicap sont différentes mais dont les discours politiques et institutionnels aussi bien que les pratiques sur le terrain sont variables n'est pas des plus aisés. Néanmoins, il nous semble que deux grands axes permettent de différencier les politiques pratiquées par les pays européens: l'importance relative accordée au secteur protégé par rapport à l'emploi en milieu ouvert d'une part, le type de politique utilisée pour promouvoir l'emploi en milieu ouvert d'autre part.

1.1 Emploi protégé ou emploi en milieu ouvert

Degré d'importance du secteur protégé selon les pays

Les politiques de l'emploi des personnes handicapées en Europe se différencient d'abord par l'importance des moyens accordés au milieu protégé par rapport aux actions visant le milieu ordinaire ; ceci a pour conséquence qu'un nombre plus ou moins élevé de personnes handicapées se voient occupées dans chacun de ces deux secteurs.

Des Etats comme les Pays-Bas, la Suède ainsi que la Belgique accordent depuis toujours des moyens très importants à cette forme d'intégration, qui concerne chez eux un grand nombre de personnes handicapées, même si des efforts sont faits pour en restreindre l'importance ou le coût. Le corollaire de cette politique est que la promotion de l'emploi en milieu ordinaire y est plus malaisée ou requiert des subsides très importants, comme c'est le cas en Suède.

L'Allemagne a rejoint depuis peu ce groupe de pays accordant une place importante à ce secteur, mais via une formule plus ouverte d'ateliers sociaux ou de coopératives sociales. Tant en Suède qu'aux Pays-Bas, le secteur protégé est géré par des pouvoirs publics locaux ou décentralisés ; il accueille également une proportion significative de personnes en difficultés d'intégration sociale. Dans des pays comme la Belgique et la France par contre, la proportion de personnes handicapées au sens strict du terme est importante au sein du secteur

protégé et ce sont plutôt des associations qui gèrent le secteur, souvent à l'instigation de parents de personnes handicapées.

Tableau II.1-1 : importance du secteur protégé en Europe ³⁶

	Importance du secteur	Part dans la force de travail (en 1/1000)	Emploi actuel	Evolution depuis 1991
Pays-Bas	Très élevé	9,71	80.000	-2,5%
Suède		7,10	31.003	-8,8%
Allemagne	Elevé	4,92	195.000	42,3%
Belgique		4,13	17.978	-12,3%
Finlande	Moyen	3,65	9.400	-14,5%
France		3,53	96.162	0,0%
Irlande	Faible	2,36	3.980	34,0%
Espagne		2,28	37.529	257,9%
Danemark	Très faible	1,64	4.700	-39,5%
Luxembourg		1,13	273	173,0%
Royaume- uni		0,70	22.000	-54,3%
Italie		0,51	11.996	242,7%
Portugal	Inexistant	0,14	707	-33,4%
Autriche		?	1.000	
Grèce		?	?	

Dans d'autres pays tels le Danemark ou le Royaume-Uni, ainsi que l'Italie (coopératives sociales avec public mixte) ou la Grèce, ce secteur est resté nettement moins développé ; il a même perdu de son importance au Danemark et au Royaume-Uni (qui a plutôt développé les enclaves en entreprise et la mise à disposition de personnes handicapées dans les entreprises par le système d'emploi assisté). L'Autriche et le Portugal sont par contre franchement opposés à cette politique, qu'ils considèrent comme ségrégationniste et qui demeure très marginale. Ce sont des mesures, aides ou actions favorisant l'intégration en milieu ouvert qui sont plus ou moins développées dans ces deux pays.

La Finlande, la France, l'Irlande et l'Espagne sont des pays où l'importance du secteur est moyenne à faible. Alors que la situation y est stable, voire en régression, l'Espagne a enregistré une très forte progression de ce secteur, auparavant très peu présent.

Il faut noter que certains pays se signalent par le fait d'avoir mis en œuvre des actions légales ou financières importantes en faveur de l'emploi en milieu ordinaire tout en ayant un secteur protégé très important (Suède), important (Allemagne) voire assez significatif (France).

Evolutions du concept de secteur protégé vers l'emploi ordinaire ?

Diverses formules plus récentes donnent à penser que se développent aussi de nouvelles modalités de l'emploi protégé qui le rapprochent davantage de l'emploi ordinaire. Certains parlent dès lors d'emploi assisté plutôt qu'emploi protégé, bien qu'à notre sens il s'agisse de formules assez différentes.

Les entreprises sociales

³⁶ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2003), p.99

Plus particulièrement développées dans des pays comme l'Allemagne ou l'Italie, ces entreprises sociales, généralement des coopératives ou associations, visent à réintégrer, de façon permanente, dans des activités productives adaptées, un maximum de personnes généralement exclues du marché du travail et/ou en chômage de longue durée. Elles comportent une certaine fraction de personnes handicapées, mais sans que celles-ci soient majoritaires, comme c'est le cas dans le secteur protégé habituel. La Flandre soutient également cette formule, sous le concept d'ateliers sociaux, par exemple dans le secteur du traitement et recyclage des déchets (encombrants,...).

Dans certains pays comme l'Allemagne par exemple, ces entreprises sociales développent aussi des contrats de sous-traitance avec le secteur privé ou y insèrent des travailleurs, sous forme de mise à disposition, courte ou longue.

Les enclaves en entreprise

Les enclaves en entreprises sont des départements (ou parties de) d'entreprise qui sont, entièrement ou en grande partie, confiés à du personnel d'une entreprise de travail adapté, en sous-traitance. Autrement dit, bien que leur employeur demeure une ETA, les travailleurs handicapés concernés sont immergés dans un département de l'entreprise elle-même, ce qui constitue un début d'insertion.

L'emploi assisté

La politique de l'« emploi assisté », en milieu ordinaire, fut d'abord mise en place aux Etats-Unis, dans une perspective d'égalité des droits et des chances. Elle se répandit au Canada, en Australie et au Royaume-Uni, ensuite aux Pays-Bas (système Start) ainsi qu'en Allemagne et en Autriche, et enfin en Flandre. Divers programmes européens ont également contribué à l'essaimage de ce concept dont les modalités sont assez variables (on y inclut parfois les enclaves mentionnées plus haut).

Son principe consiste à placer en entreprise un travailleur sévèrement handicapé, avec un contrat d'emploi et un salaire ordinaire, en continuant de lui offrir un important soutien personnalisé ; ce soutien peut prendre la forme de conseils à l'employeur et aux collègues de travail, d'un coaching individualisé sur le lieu de travail, d'une assistance technique dans le travail, etc... Ce sont ces divers éléments qui nous suggèrent que l'emploi assisté concrétise un rapprochement entre la formule du secteur protégé et celle d'une insertion dans le milieu ordinaire.

1.2 Action contraignante, politique incitative ou loi anti-discrimination.

Pour promouvoir l'emploi en milieu ordinaire, il est d'usage de considérer que trois grands types de politiques sont en compétition : la discrimination positive (ou obligation d'emploi), la politique incitative et enfin les mesures anti-discrimination.

La discrimination positive

Les pays qui ont opté pour l'obligation d'emploi considèrent que c'est au législateur de contraindre les entreprises à réinsérer les personnes handicapées, selon un principe de

discrimination positive ³⁷. D'où l'instauration d'une loi créant une obligation d'emploi sous forme d'un objectif de travailleurs handicapés à occuper, en % du personnel occupé.

A première vue, cette politique est la plus répandue en Europe. Quand on regarde de plus près, on remarque cependant qu'elle est appliquée sous des formes très variables, avec des résultats également très contrastés. Comme on l'a déjà signalé, l'Allemagne, la France puis l'Autriche et enfin l'Italie ont conjugué le principe d'une « obligation » et d'une contribution de solidarité pour les entreprises qui ne la respectaient pas ; créant ainsi une forme subtile d'incitation directe ³⁸ et indirecte (via le fonds spécial chargé de stimuler l'emploi des personnes handicapées). D'autres par contre n'ont pas encore franchi ce pas et on y observe un contrôle très lâche ou très variable du respect de la loi. C'est notamment le cas en Espagne et en Grèce. Par ailleurs, d'autres pays comme le Royaume-Uni ou la Belgique se sont limités à un quota d'emploi dans le secteur public, plus ou moins respecté d'ailleurs.

Tableau II.1-2 : les politiques de discrimination positive en Europe

	Secteur public		Secteur privé			Contexte légal
	Taux d'emploi	Seuil	Taux d'emploi	Seuil	Avec ou sans contribution de solidarité	
Allemagne	5%	> ou = 20	5%	> ou = 20	Contribution de solidarité	1974 (Modifié en 2000)
France	6%	> ou = 20	6%	> ou = 20	Contribution de solidarité	Depuis 1987
Autriche	4%	> ou = 25	4%	> ou = 25	Contribution de solidarité	Depuis 1989
Italie	7%	> ou = 15	7%	> ou = 15	Contribution de solidarité	Appliqué diversement - Contribution depuis 1999
Grèce	4%		3%	> ou = 50	<i>Contribution de solidarité ? !</i>	Peu appliqué
Espagne	2%	> ou = 50	2%	> ou = 50		2000 (Peu appliqué)
Belgique	2%		néant			1963
Irlande	3%		néant			Pas d'obligation
Luxembourg	5%		2 ou 4%	> ou = 50		1991 (jamais appliqué)
Royaume-uni	4%		néant			Supprimé officiellement
Pays-Bas	5%		5%			(Projet depuis 1998!)

Par ailleurs, les pays où est instaurée une obligation d'emploi et une contribution de solidarité alimentant un fonds spécial ont tous développé un système de plus en plus fin de formation, de suivi et d'accompagnement des travailleurs handicapés, ainsi que de sensibilisation des employeurs.

³⁷ La politique des « emplois réservés » pour certains types de personnes handicapées peut être considérée comme une variante de l'obligation d'emploi. Elle est généralement limitée au secteur public, sauf par exemple en Italie, où elle semble particulièrement efficace pour l'insertion de personnes avec déficiences visuelles.

³⁸ Son principe est analogue à la taxe proposée par l'économiste Pigou et dont l'objectif n'est pas budgétaire mais d'induire une modification de comportement. Ceci implique qu'elle ne s'applique pas si le comportement est modifié. Les éco-taxes en sont une application.

On devra donc s'interroger sur le fait de savoir si l'obligation d'emploi avec contribution de solidarité et fonds spécial demeure assimilable aux méthodes classiques de discrimination positive instaurant une simple obligation d'emploi.

Le principe du libéralisme et des politiques incitatives

D'autres acteurs sociaux ou pays sont franchement hostiles à l'obligation d'emploi et ont pour principe que l'emploi de personnes handicapées doit être laissé à la libre initiative des entreprises, quitte à ce qu'elle soit soutenue et encouragée par diverses mesures incitatives. Ils considèrent dès lors que la responsabilité des pouvoirs publics doit se limiter à assurer l'employabilité (formation) et l'aide à la recherche d'emploi et à mettre en place des politiques d'incitation (financements, primes, etc.).

Peu de pays sont vraiment inscrits dans ce modèle à l'état pur : il semble rare et en voie d'extinction. La Belgique et le Portugal en seraient les derniers représentants, mais la Suède pourrait y être classée également, du fait de l'importance de ses subsides à l'embauche.

C'est ainsi qu'au Portugal, de nombreuses possibilités de subvention sont offertes, que ce soit pour adapter des postes de travail, créer ou maintenir des postes de travail, éliminer des barrières architecturales, réduire les cotisations sociales, faciliter un accueil personnalisé ou organiser une formation professionnelle vers les métiers de l'artisanat. Les employeurs sont également encouragés à faire connaître les actions positives qu'ils ont réalisées, le Ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale accordant même des primes de mérite aux employeurs qui se distinguent par une politique positive (engagements à durée indéterminée par exemple). Par ailleurs, tout est mis en œuvre pour multiplier les expériences professionnelles des personnes handicapées, de façon à améliorer leur employabilité.

Le principe de la non-discrimination

D'autres acteurs ou pays enfin refusent à la fois l'idée de quotas et d'incitants. Ils considèrent qu'au nom de la non-discrimination envers les personnes handicapées, il ne faut pas mettre en œuvre une démarche de discrimination positive ou d'aides : une personne handicapée n'a pas à faire valoir son handicap pour être embauchée.

Ce principe a été initié aux Etats-Unis (avec le "American with disabilities act") et en Australie. En Europe, c'est le cas des pays nordiques et de l'Angleterre, engagée plus récemment dans cette voie. Les associations de personnes handicapées de ces pays y sont très favorables, considérant qu'il est insultant de se faire embaucher parce qu'on est handicapé. A la suite de l'ONU (« Règles pour l'égalité des chances des handicapés »-1993) et ensuite du BIT en 1996, les autorités européennes considèrent aussi qu'entre l'interventionnisme étatique et le libéralisme pur, la non-discrimination est une troisième voie, et une voie d'avenir.

La nouvelle méthode de classification internationale, la CIF, s'inscrit particulièrement dans cette philosophie selon laquelle c'est la société qui crée le handicap : elle conduit à sortir d'une vision purement individuelle et médicale de la personne handicapée. Ce n'est pas l'individu qu'il faut réparer, ce n'est pas l'individu qui doit faire la preuve de ses besoins, c'est la société qui doit se rendre accessible à tous. S'il y a des handicaps, c'est dans le manque d'ouverture et d'adaptation de la société qu'il faut le rechercher, dans le manque d'adaptation de ses infrastructures, moyens de transport, logements, postes de travail ou mentalités. Et une déficience médicalement constatée créant un handicap dans un contexte donné ne signifie pas pour autant qu'il n'y ait pas d'autres situations où cette déficience empêche encore de participer à la vie sociale et économique.

Conclusions

Même si les principes sont antagonistes, sur le terrain cependant, la situation n'est pas figée ni aussi tranchée. Dans presque tous les pays, on trouve à la fois un certain nombre de mesures plus ou moins coercitives et de mesures incitatives ; il suffit de songer au Portugal, archétype d'une politique libérale purement incitative et qui vient d'instaurer en 2000 un quota de 5% dans le secteur public. Tandis que le principe d'une non-discrimination tend de plus en plus à être considéré comme un « must incontournable ». L'avenir est donc très probablement à une combinaison complexe et particulièrement efficace de diverses philosophies d'intervention, plutôt qu'à une réduction de la diversité des moyens d'action.

Ce qui est certain par contre, c'est qu'on observe à la fois une sophistication des interventions de professionnels de l'insertion et une évolution de plus en plus claire vers l'encouragement du self-help, au détriment d'une politique d'assistanat : la personne handicapée doit être l'auteur de son propre destin.

1.3 Typologie des pays européens selon le profil de leur politique d'emploi

Ce rapide inventaire permet de classer les pays européens en fonction des principales orientations qui guident leur politique d'emploi en faveur des personnes handicapées. On y observe un clivage assez net entre :

- des pays à orientation plutôt scandinave comme la Suède, la Finlande ainsi que les Pays-Bas et ... la Belgique,
- l'Allemagne, la France et l'Autriche qui privilégient l'obligation d'emploi avec contribution de solidarité et fonds spécial,
- les pays de culture anglo-saxonne comme l'Angleterre, l'Irlande, le Danemark ou ... le Portugal, dont certains privilégient les mesures anti-discrimination et d'autres les incitants,
- les pays du sud de l'Europe ayant opté pour les formes classiques d'obligation d'emploi.

Tableau II.1-3 : typologie des politiques d'emploi des personnes handicapées.

Importance du secteur protégé	Politique d'emploi dans le milieu ordinaire		
	Obligation d'emploi	Incitants	Mesures anti-discrimination (et incitants)
Très forte ou forte	<u>Allemagne</u>	<i>Suède</i> <i>Belgique</i>	<i>Pays-Bas +</i>
Moyenne	<u>France</u>	<i>Finlande</i>	
Faible ou très faible	<i>Espagne*</i> <i>Italie*</i> <i>Grèce*</i> <u>Autriche</u>	<i>Danemark</i> <i>Portugal</i>	<i>Irlande</i> <i>Angleterre ++</i>

+ ou ++ : degré d'importance des mesures anti-discrimination.

Souligné : pays avec objectif d'emploi en % du personnel et contribution de solidarité

* : autres pays avec simple quota d'emploi (en 1996)

On constate que le secteur protégé est plus développé dans les deux premiers groupes tandis qu'il est moins développé dans les deux derniers, peut-être à cause d'une importance historique plus faible de l'Etat-providence et des politiques sociales.

2. Moyens, résultats et efficience des politiques nationales

Examinons à présent les différents moyens budgétaires alloués par les pays européens (Source : Statistiques sociales européennes- Politiques du marché du travail : dépenses et bénéficiaires). Nous situerons ensuite le total de ces moyens par rapport au PIB, de façon à mesurer leur intensité relative.

Pour évaluer les résultats quantitatifs de ces politiques, nous nous contenterons de comparer le taux d'emploi des personnes s'auto-déclarant handicapées, cette donnée étant le seul moyen de comparer des pays dont la définition administrative du handicap est chaque fois spécifique³⁹. Notre source est le Panel européen des ménages réalisé en 1996, l'enquête EFT de 1992 n'ayant pas encore pu être exploitée dans le cadre de cette étude.

La proportion de personnes s'auto-déclarant handicapées selon cette enquête varie sensiblement parmi les pays européens. Les pays méditerranéens ou moins industrialisés (Portugal excepté) tels que l'Italie, l'Espagne ou la Grèce, ainsi que l'Irlande, sont ceux où cette proportion est la plus faible (moins de 10%). Tandis que les autres pays du Nord de l'Europe, Finlande en tête, ainsi que le Portugal, sont ceux où la proportion de personnes handicapées est la plus forte (entre 17 et 23%). Avec près de 13% de personnes se déclarant elles-mêmes handicapées, la Belgique et l'Autriche se situent entre des deux groupes, la France (15,3%) se rapprochant davantage des pays du Nord.

En comparant ces résultats sur l'emploi des personnes handicapées avec l'importance relative des moyens budgétaires alloués, nous pourrions alors dresser une typologie des pays en fonction de l'efficacité de leur politique d'emploi d'une part et en fonction de l'efficience de leurs moyens budgétaires d'autre part.

2.1 Des coûts extrêmement disparates, fonction des politiques menées

Dans le cadre des Statistiques sociales, la Commission européenne a le mérite d'avoir impulsé un inventaire détaillé et global des diverses « Politiques du marché du travail », à la fois en termes de politiques, dépenses et bénéficiaires (cet inventaire n'est cependant pas aisé dans la mesure où le coût des politiques menées n'est pas toujours facile à identifier de façon spécifique et exhaustive). La politique d'intégration des personnes handicapées constitue une des neuf catégories étudiées. On trouvera dans le tableau ci-après les principaux chiffres qu'on peut en retirer.

On observe que les moyens budgétaires consacrés au secteur protégé varient très fort d'un pays à l'autre, ces moyens étant proportionnellement faibles au Royaume-Uni ainsi que dans les pays méditerranéens mais proportionnellement très importants aux Pays-Bas ainsi qu'en Suède. Au niveau de la formation et de la réadaptation professionnelle, il est sans doute difficile de comparer avec exactitude chaque pays mais l'Allemagne semble être le pays qui consent le plus de moyens dans ce domaine.

³⁹ Plus exactement, il s'agit des personnes qui déclarent souffrir d'un problème chronique de santé physique ou mentale, d'une maladie ou d'un handicap et qui en outre se sentent limités (« hampered ») par ce problème dans leurs activités quotidiennes, de manière sévère ou dans une certaine mesure. L'intérêt et la validité méthodologique de cette méthode d'investigation ont été analysés précédemment (Partie I, chapitre 2 – introduction).

Tableau II.1-4 : dépenses pour la politique d'emploi des personnes handicapées (en 2000)

	Primes, aides fin. à l'emploi	Formation, réadaptation	Secteur Protégé	Non classé	Total	Total en % du PIB	% officiel pers. handicapées
Suède	638,95		568,93		1.207,88	0,486%	inconnu
Pays-Bas			1831,0		1.831	0,457%	12,2%
Danemark		578,66		138,42	717,08	0,412%	12,2%
Allemagne	160,6	2.444,6			2.065,1	0,129%	12,5%
Belgique	39,4	24,0	251,2		314,7	0,122%	11,9%
Finlande		95,89	25,9		121,79	0,093%	8,0%
France			862,8	391,0 (Agefiph)	1.253,9	0,088%	10,3%
Grèce	39,38	2,76		52,1	94,24	0,077%	9,3%
Espagne	229,78	0,34	161,95		392,06	0,064%	15,2%
Autriche	5,67	44,22	63,39		113,28	0,055%	19,8%
Royaume-Uni		22,52	265,31	69,14	356,97	0,023%	12,1%
Portugal	5,12	5,62	2,5		13,24	0,012%	9,5%
Italie			38,67		38,67	0,003%	12,6%
Irlande				1,79	1,79	0,002%	inconnu
<i>Europe (15 pays)</i>						0,100 %	

Par contre, la Suède consacre proportionnellement beaucoup de moyens aux subventions et primes à l'emploi en milieu ouvert, tout en allouant également des moyens élevés au secteur protégé. Ces chiffres de dépenses budgétaires confirment donc en grande mesure le panorama des orientations nationales que nous avons esquissé précédemment et ils expliquent en grande mesure le niveau total des coûts supportés dans chaque pays.

En effet, si l'on compare les pays à l'aune de l'importance relative de leurs dépenses publiques globales pour la politique d'emploi des personnes handicapées, de fortes différences apparaissent, qui s'expliquent à la fois par le type de politique menée et par l'intensité de leur politique.

En tout cas, on ne sera pas étonné d'observer que c'est dans des pays comme la Suède, où des incitants financiers élevés sont offerts pour promouvoir l'emploi en milieu ordinaire, ainsi que les Pays-Bas, du fait de l'importance du secteur protégé, que la politique d'emploi des personnes handicapées représente le poids le plus élevé dans le PIB national : près d'un demi-pourcent (0,49 ou 0,46 %). A l'opposé, la part de ces dépenses dans le PIB est particulièrement faible au Royaume-Uni : 0,02% ! La Belgique ou l'Allemagne sont par contre légèrement supérieures à la moyenne communautaire par le niveau relatif de leurs dépenses globales : respectivement 0,12 % et 0,13% (contre 0,10% dans l'Union européenne), tandis que la France est très légèrement en-dessous (0,09%).

2.2 Les pays qui pratiquent l'obligation d'emploi avec contribution de solidarité et fonds spécial sont parmi ceux avec la meilleure efficacité !

Pour comparer l'efficacité des politiques d'emploi en faveur des personnes handicapées, le taux d'emploi de celles-ci nous semble le meilleur critère, en tout cas d'un strict point de vue quantitatif. Mais l'écart entre ce taux d'emploi et celui dont bénéficie le reste de la population active pourrait constituer un autre critère complémentaire.

Le taux d'emploi des personnes handicapées

Voyons d'abord quels sont les pays qui obtiennent le meilleur taux d'emploi global des personnes s'auto-déclarant handicapées et quels sont ceux où ce taux est le plus faible. Comme on peut le constater dans le tableau ci-dessous, le classement des pays où s'observe le meilleur taux d'emploi pour l'ensemble des personnes handicapées est généralement le même pour les personnes plus sévèrement handicapées.⁴⁰

C'est l'Allemagne et la France qui enregistrent le meilleur taux d'emploi global des personnes handicapées : selon les enquêtes du Panel européen des ménages de 1996, environ 45% des personnes en âge de travailler et se déclarant handicapées y ont un emploi. De plus, avec l'Autriche ainsi que les Pays-Bas et le Portugal, ils atteignent également le meilleur taux d'emploi pour les seules personnes avec un handicap sévère.

Outre un secteur protégé significatif, ces pays ont pour caractéristique de mener une politique volontariste en milieu ordinaire, via l'obligation d'emploi et la contribution de solidarité alimentant un fonds spécial. Bien entendu, d'autres facteurs peuvent y expliquer cette meilleure efficacité ; on songe notamment aux législations en matière de protection contre le licenciement, aux efforts de formation professionnelle, aux incitants accordés aux entreprises, au développement des services de conseil et placement, etc....

Le Portugal, l'Autriche, le Danemark et la Finlande se signalent eux aussi par un taux d'emploi global supérieur, meilleur que la moyenne européenne, entre 42 et 44%. Par contre, un pays comme la Belgique se signale par un faible taux d'emploi des personnes handicapées, 30% : celui-ci est clairement inférieur à la moyenne communautaire de 39%.

On remarquera que l'Italie, l'Espagne et la Grèce qui à l'époque avaient mis en place un simple quota d'emploi pour les personnes handicapées (sans contribution de solidarité alimentant un fonds spécial) se situent en bas du classement : ce système n'a donc guère eu d'effet sur l'emploi des personnes handicapées.

Tableau II.1-5 : taux d'emploi des personnes handicapées (enquête « Panel européen des ménages » de 1996)

	Pays	% Sévères et modérés	% Sévères seuls	% Modérés seuls
Elevé	<u>Allemagne</u>	46,5	26,4	53,8
	<u>France</u>	45,1	36,8	50,5
	Portugal	43,9	30,7	52,9
	<u>Autriche</u>	43,4	28,4	48,6
	Danemark	42,6	17,1	52,0
	Finlande	42,2	21,6	49,8
Moyen	Pays-Bas	38,4	26,1	44,0
	Royaume-Uni	37,8	17,4	46,6
	Luxembourg	37,2	28,7	40,2
Faible	Belgique	30,3	18,3	36,9
	Grèce*	28,4	16,7	36,3
	Italie*	25,4	15,3	29,6
	Irlande	24,0	13,7	27,1
	Espagne*	23,5	13,1	28,7
	<i>Europe (hors Suède)</i>	<i>39,0</i>	<i>24,3</i>	<i>46,2</i>

Souligné : pays avec objectif d'emploi en % du personnel et contribution de solidarité * : pays avec simple quota d'emploi (en 1996)

⁴⁰ Font exception à cette tendance l'Allemagne et le Danemark, où le taux d'emploi des handicapés sévères est moins bien classé que celui des handicapés modérés et les Pays-Bas (ainsi que le Luxembourg), où le taux d'emploi des handicapés sévères est mieux classé que celui des handicapés légers.

Ces résultats sont-ils comparables ?

Toutefois, on pourrait objecter que les taux d'emploi dans les différents pays ne sont pas réellement comparables entre eux. En effet, les meilleurs taux d'emploi s'observent dans les pays où une plus grande proportion de la population se déclare avec un handicap dans la vie quotidienne (les pays du Nord de l'Europe ainsi que le Portugal); les plus faibles taux d'emploi apparaissent par contre dans les pays où une faible proportion de la population en âge de travail déclare avoir un handicap (les pays méditerranéens du Sud de l'Europe).

Pourquoi relève-t-on entre les pays européens de telles différences dans la proportion de personnes se déclarant handicapées? Les responsables de l'enquête Eurostat jugent qu'outre des différences réelles dans les situations de chaque pays, cela pourrait s'expliquer aussi en partie par le fait que la compréhension des questions dans la langue nationale varie d'un pays à l'autre (« somme of these variations may also be the result of differences in the interpretation of the question on disability (cultural differences) and differences in the social organisation and availability of services » (p6)).

Nous doutons cependant que des éléments linguistiques aient un rôle très significatif dans l'explication de ces différences: pourquoi seraient-elles aussi systématiques entre le Nord et le Sud de l'Europe, Portugal excepté ? Il convient de noter que l'importance relative de la population âgée de 45 à 64 ans est assez différente entre les pays européens, les pays du Nord se caractérisant souvent par une population plus âgée. Or, c'est dans cette tranche d'âge que la population handicapée ou ayant des problèmes de santé est la plus fréquente et que les différences entre pays sont les plus sensibles. Comme nous le montrons en Annexe II.1, c'est ce facteur qui semble expliquer une bonne part des différences entre les pays, son impact semblant cependant moindre dans le cas de l'Italie et de la Grèce.

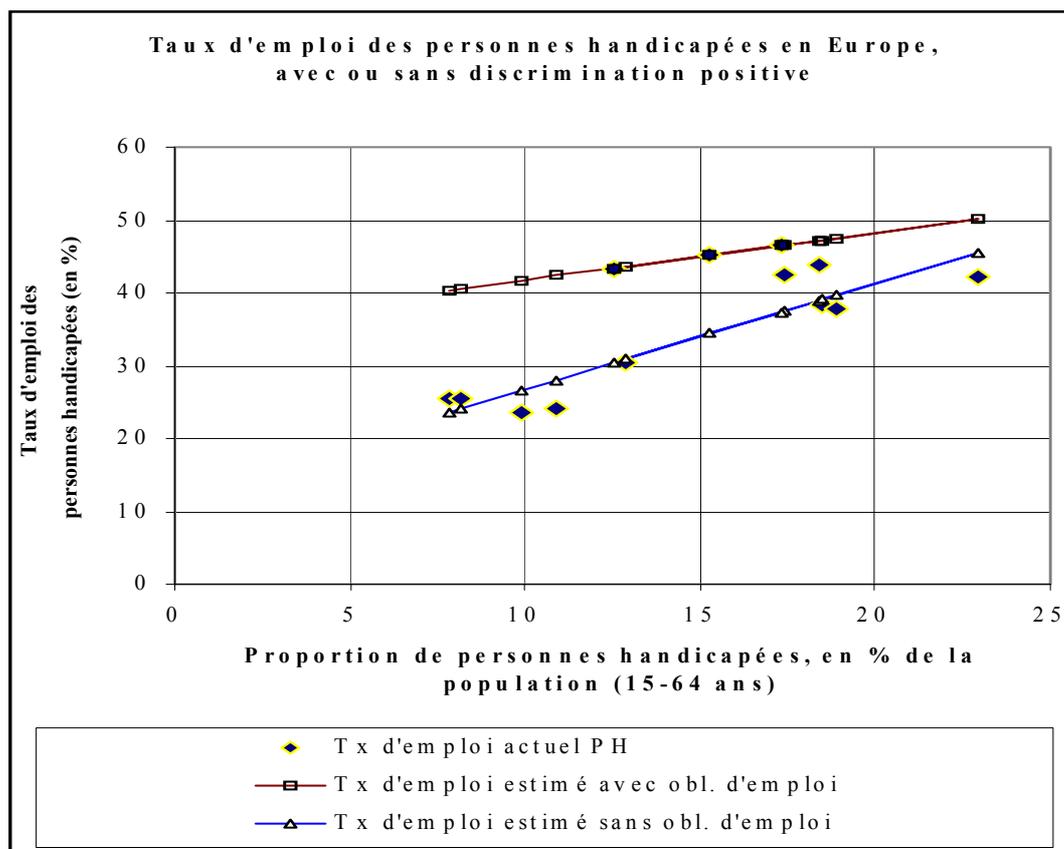
Il importe donc de vérifier si les différences ne sont pas dues à ce facteur, plutôt qu'à l'existence d'une politique spécifique au pays. C'est pourquoi nous avons estimé par la méthode des moindres carrés la droite de régression entre ces deux variables, à la fois dans les pays SANS obligation d'emploi et contribution de solidarité alimentant un fonds spécial (neuf pays) et dans les trois pays ayant instauré ce système.

La droite de régression décrit la relation suivante : $T_{PH} = a + b \cdot P_{PH}$ dans laquelle :

- T_{PH} désigne le taux d'emploi des personnes handicapées.
- P_{PH} la proportion de personnes handicapées (selon l'enquête EFT 1996).

On trouvera en annexe II .1 les résultats détaillés de ces deux régressions linéaires.

Graphiquement, ces données et calculs se présentent comme suit :



Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette analyse :

S'ils menaient la même politique qu'ailleurs, les trois pays qui pratiquent actuellement une politique d'obligation d'emploi et de contribution de solidarité alimentant un fonds spécial se caractériseraient par un moindre taux d'emploi des personnes handicapées. Comme le montre le tableau ci-dessous, cette réduction estimée se situerait entre 20 et 30% selon le pays, compte tenu des taux d'emploi actuellement atteints par des pays similaires parce qu'ayant la même proportion de personnes handicapées et donc une intensité analogue de reconnaissance et d'intégration du handicap.⁴¹

Si les pays qui se limitent actuellement à une politique incitative et/ou anti-discriminatoire pratiquaient eux aussi une politique d'obligation d'emploi et de contribution de solidarité alimentant un fonds spécial, l'observation des trois pays qui la pratiquent actuellement donne à penser que leur taux d'emploi serait augmenté. Cette amélioration serait forte dans les pays dont le taux d'emploi actuel est très bas, mais très modeste par contre dans des pays comme le Portugal ou le Danemark où, selon l'enquête EFT de 1996, le taux d'emploi des personnes avec handicap serait déjà élevé.⁴²

⁴¹ Certains pourraient objecter que le taux d'emploi des personnes handicapées est meilleur en France et en Allemagne parce que le mécanisme de l'obligation d'emploi susciterait l'apparition de personnes handicapées, et de personnes ayant un emploi. Or, une analyse statistique des causes de variation dans la proportion de personnes handicapées révèle qu'il ne semble pas y avoir de lien entre ces variations et l'existence ou non d'un quota (cfr Annexe II.1) : c'est essentiellement la structure d'âge qui expliquerait ces variations.

⁴² Bien entendu, il s'agit ici d'une simple projection mathématique qui ne tient pas compte de la réceptivité culturelle et sociale de ces pays à un tel niveau d'intégration des personnes handicapées et à un tel degré de

Pays avec discrimination positive :

Tableau II.1-6 : impact estimé d'une absence de politique d'obligation d'emploi et de contribution de solidarité alimentant un fonds spécial.

	% de PH	Taux d'emploi actuel PH	<i>Taux calculé sans obligation d'emploi</i>	Différence (impact estimé)	Ecart en % de la situation actuelle
		A	B		
Autriche	12,50	43,40	30,34	-13,06	-30,1%
France	15,30	45,10	34,44	-10,66	-23,6%
Allemagne	17,30	46,50	37,37	-9,13	-19,6%

Pays sans discrimination positive :

Tableau II.1-1 : impact estimé d'une politique d'obligation d'emploi et de contribution de solidarité alimentant un fonds spécial

	% de PH	Taux d'emploi actuel PH	<i>Taux calculé avec obligation d'emploi</i>	Différence (impact estimé)	Ecart en % de la situation actuelle
		A	B		
Italie	7,80	25,40	40,35	14,95	58,8%
Grèce	8,20	25,40	40,60	15,20	59,9%
Espagne	9,90	23,50	41,70	18,20	77,4%
Irlande	10,90	24,00	42,34	18,34	76,4%
Belgique	12,90	30,30	43,63	13,33	44,0%
Danemark	17,40	42,60	46,52	3,92	9,2%
Portugal	18,40	43,90	47,17	3,27	7,4%
Pays-Bas	18,50	38,40	47,23	8,83	23,0%
Royaume-uni	18,90	37,80	47,49	9,69	25,6%
Finlande	22,90	42,20	50,06	7,86	18,6%

La discrimination sur le marché du travail

Un autre moyen d'analyser l'efficacité des politiques actives de l'emploi est de comparer le taux d'emploi des personnes handicapées à celui du reste de la population. En mesurant de combien le taux d'emploi des personnes handicapées s'écarte de celui observé parmi la population des personnes valides, on obtient une mesure de ce qu'on pourrait appeler un « taux d'éviction » des personnes handicapées sur le marché de l'emploi. Cet écart ne provient pas nécessairement d'une moindre demande de travail de la part des employeurs mais peut aussi s'expliquer en partie par une politique d'allocations visant à préserver les personnes handicapées de la nécessité de travailler.

A titre d'exemple, selon l'enquête du Panel européen des ménages, en Finlande, le taux d'emploi des personnes handicapées est de 42.2 %, contre 61.1 % pour le reste de la population ; le « taux d'éviction » y est donc de 31%, les personnes handicapées perdant 31 % des emplois auxquels ils accéderaient s'ils étaient valides. En Grèce par contre, le taux d'emploi des personnes handicapées est de 28.4 %, contre 57.8 % pour le reste de la

volontarisme public. C'est dans les pays dont le contexte politico-culturel est le plus proche que cette extrapolation est sans doute la plus plausible.

population. Le « taux d'éviction » est de 50.8 %, ce qui veut dire que les personnes handicapées perdent la moitié des emplois auxquels ils pourraient prétendre s'ils étaient valides comme le reste de la population.

C'est en France, Finlande et Allemagne que le taux d'emploi des personnes handicapées est le plus proche de celui du reste de la population, la différence étant d'un tiers environ. Autrement dit, les personnes handicapées perdent un tiers des emplois dont ils devraient bénéficier s'ils n'étaient pas pénalisés par leur situation ou représentation de handicapé. Les Pays-Bas, le Portugal et l'Autriche sont eux aussi assez proches de cette situation. Parmi les six pays présentant les meilleures performances, trois sont donc des pays pratiquant une politique d'obligation d'emploi et de contribution de solidarité alimentant un fonds spécial. On remarquera que les trois autres se caractérisent par une proportion élevée de personnes se reconnaissant handicapées, ce qui laisse penser que le taux de gravité moyen y est un peu moins préoccupant et que la tradition d'intégration y est plus ancrée.

Tableau II.1-8 : taux d'éviction des personnes handicapées dans l'emploi (écart entre le taux d'emploi des pers. handicapées et celui du reste de la population en % du taux d'emploi du reste de la population)

	Taux d'éviction	% de PH	Taux d'emploi des personnes valides
<u>France</u>	<u>29,5%</u>	15,3	64,0
Finlande	31,0%	22,9	61,1
<u>Allemagne</u>	<u>32,9%</u>	17,3	69,3
Portugal	36,6%	18,4	69,2
<u>Autriche</u>	<u>37,6%</u>	12,5	69,6
Pays-Bas	38,5%	18,5	62,4
Danemark	44,2%	17,4	76,3
Belgique	46,2%	12,9	56,3
Royaume-Uni	47,2%	18,9	71,6
Italie *	48,2%	7,8	49,0
Grèce*	50,8%	8,2	57,8
Espagne *	52,5%	9,9	49,5
Irlande	58,0%	10,9	57,2

Souligné : pays avec objectif d'emploi en % du personnel et contribution de solidarité

* : pays avec simple quota d'emploi (1996)

En Irlande, Espagne et Grèce par contre, l'écart de taux d'emploi entre valides et moins-valides est beaucoup plus inquiétant, celui des personnes handicapées représentant moins de la moitié du taux d'emploi du reste de la population. Le fait que la proportion de personnes acceptant de se reconnaître handicapées y est particulièrement faible pourrait peut-être expliquer en partie cette situation, la déficience moyenne qui les caractérise étant dès lors probablement plus lourde et l'intégration moins facile ou habituelle. Mais le faible niveau du taux d'emploi pour les personnes valides elles-mêmes ne favorise sans doute pas non plus l'intégration professionnelle des personnes handicapées. Les pays qui ont mis en place un simple quota d'emploi (sans contribution de solidarité et fonds spécial) se situent de nouveau en bas de ce classement.

Avec un taux d'éviction de l'ordre de 45%, des pays comme la Belgique, le Royaume-Uni et l'Italie sont eux aussi très proches de cette situation peu réjouissante. La situation est particulièrement préoccupante pour le Royaume-Uni où un taux d'éviction très important (47.2 %) va de pair avec une proportion très élevée (18,9%) de personnes handicapées; elle

l'est apparemment moins pour l'Italie qui figure parmi les pays avec la plus faible proportion de personnes se déclarant handicapées dans leur vie quotidienne.

Conclusions

Si l'on compare ces deux mesures de l'efficacité des politiques d'emploi que sont le taux d'emploi et ce que nous avons appelé le taux d'éviction, on observe qu'elles sont assez convergentes. Dans la plupart des cas, un haut taux d'emploi des personnes handicapées va de pair avec un faible taux d'éviction; et un faible taux d'emploi des personnes handicapées coïncide avec un haut degré d'éviction. Autrement dit, plus le taux d'emploi est élevé, plus il se rapproche aussi de celui du reste de la population et plus le taux d'emploi des personnes handicapées est faible et plus il s'éloigne aussi du taux d'emploi du reste de la population

Tableau II.1-1 : comparaison entre le taux d'emploi et le « taux d'éviction » des personnes handicapées

	Proportion de personnes handicapées	Taux d'emploi des personnes valides	Taux d'emploi des personnes handicapées	Taux d'éviction des personnes handicapées		
				Bas	Moyen	Elevé
<u>Allemagne</u>	17,3	69.3	46,5	Elevé	32,9%	
<u>France</u>	15,3	64.0	45,1		29,5%	
<u>Portugal</u>	18,4	69.2	43,9		36,6%	
<u>Autriche</u>	12,5	69.6	43,4		37,6%	
<u>Danemark</u>	17,4	76.3	42,6			44,2%
<u>Finlande</u>	22,9	61.1	42,2		31,0%	
<u>Pays-Bas</u>	18,5	62.4	38,4	Moyen	38,5%	
<u>Royaume-Uni</u>	18,9	71.6	37,8			47,2%
<u>Luxembourg *</u>	16,4	62.4	37,2			40,4%
<i>Belgique</i>	12,9	56.3	30,3	Faible		46,2%
<i>Grèce *</i>	8,2	57.8	28,4			50,8%
<i>Italie *</i>	7,8	49.0	25,4			48,2%
<i>Irlande</i>	10,9	57.2	24,0			58,0%
<i>Espagne *</i>	9,9	49.5	23,5			52,5%

Souligné : pays avec objectif d'emploi en % du personnel et contribution de solidarité

* : pays avec quota d'emploi sans contribution de solidarité

Quelques exceptions nuancent cependant cette constatation générale. Au Royaume-Uni, bien que le taux d'emploi des personnes handicapées se situe dans la moyenne européenne, le taux d'éviction y figure dans la moyenne supérieure. Aux Pays-Bas, c'est par contre l'inverse : le taux d'éviction y est relativement bas, alors que le taux d'emploi des personnes handicapées se situe dans la moyenne européenne.

La Belgique a donc le triste privilège de figurer parmi les pays européens caractérisés à la fois par un faible taux d'emploi des personnes handicapées et un taux d'éviction élevé sur le marché de l'emploi. Mais comme on le remarque aisément, ces pays européens les moins performants souffrent aussi d'un taux d'emploi chez les personnes valides moins élevé que dans les autres pays européens. Ceci suggère que la réponse ne se situe pas seulement dans une participation plus équitable des personnes handicapées au marché du travail mais aussi dans un relèvement du taux d'activité de l'ensemble de la population.

2.3 Des degrés d'efficacité très inégaux

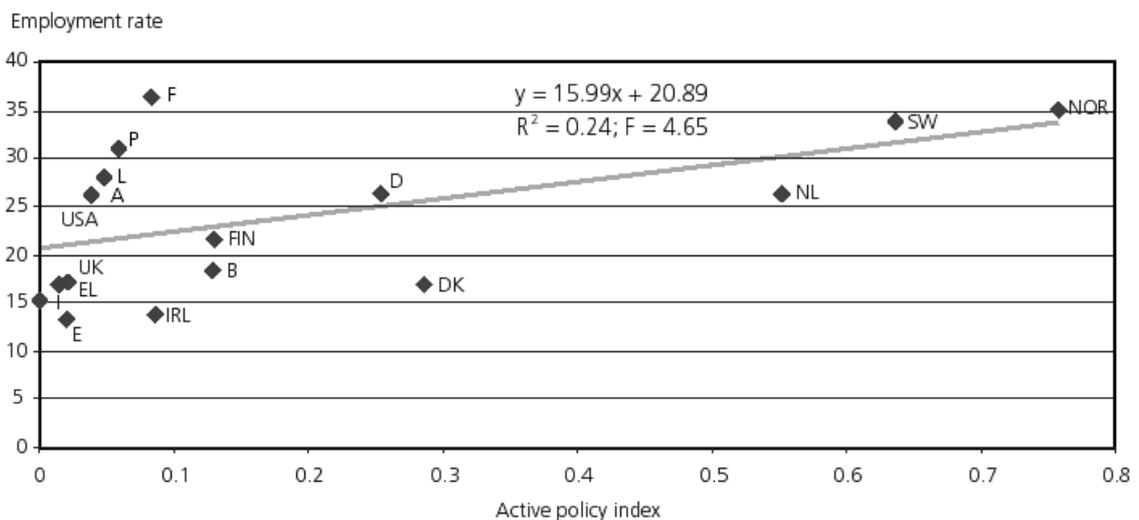
Il ne suffit pas d'analyser les résultats obtenus par chaque pays, il importe aussi de comparer les résultats aux moyens mis en œuvre pour y parvenir.

Les différences de moyens expliquent-elles les différences de résultats ?

Dans une étude publiée en 2002, l'OCDE a cherché à mettre en évidence la relation entre l'importance relative des dépenses publiques pour les personnes handicapées et leur taux d'emploi (mesuré par l'enquête du « Panel européen des ménages »).

Cette analyse aboutit à la conclusion qu'il existe bel et bien une relation positive entre ces deux variables, les pays du nord de l'Europe, l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas et surtout la Suède (et la Norvège) obtenant des résultats généralement meilleurs qu'ailleurs grâce à un niveau de dépenses bien plus élevé que dans le reste de l'Europe. Toutefois, cette liaison n'est pas très forte dans le cas des personnes lourdement handicapées ; c'est dans le cas des personnes avec un handicap plus léger que la liaison est la plus forte, autrement dit qu'une augmentation des moyens mis en œuvre entraîne clairement des résultats supérieurs. Par ailleurs, on observe que la relation dépenses / taux d'emploi semble jouer un rôle moins évident en-dessous d'un seuil de 0.1% du PNB⁴³. Enfin, on remarquera que ce facteur « importance relative des dépenses » n'explique qu'une très faible partie des différences dans l'efficacité des politiques de l'emploi : le coefficient de détermination R^2 est inférieur à 50%, particulièrement dans le cas des personnes avec un handicap plus élevé.

Figure 30 The impact of active policies on the employment rate of people with severe disabilities



Source: OECD, 2002; J. P. Martin, 2000.

Note: The active policy index measures the cost of active labour market policies in favour of persons with a chronic illness or a disability as a percentage of gross domestic product.

⁴³ Contrairement aux auteurs de ce rapport, nous n'en tirons pas pour conséquences que le seuil de 0.1% constitue un seuil minimum de dépenses en-dessous duquel on ne peut guère espérer de résultats tangibles. Nous pensons plutôt que les différences d'orientation des politiques menées sont plus importantes en-dessous de ce niveau et que cette autre explication y est particulièrement décisive.

Par ses limites, cette régression linéaire est cependant particulièrement instructive : l'analyse des résidus révèle que d'autres variables que le niveau de dépenses publiques sont nécessaires pour comprendre les différences d'efficacité des politiques actives d'emploi pour personnes handicapées. En effet, dans le cas des personnes avec un handicap sévère, les pays comme la France et l'Autriche pratiquant une politique d'obligation d'emploi et de contribution de solidarité alimentant un fonds spécial atteignent des résultats bien plus élevés que ne pourrait le prédire leur niveau de dépenses collectives. Mais il faut relever que le Portugal y parvient lui aussi, bien qu'il ne pratique pas ce type de politique.

De même, on remarquera que l'Allemagne atteint des résultats plus élevés avec ce type de population que la Finlande et surtout que le Danemark, dont le niveau relatif de dépenses pour l'emploi des personnes handicapées est à peine supérieur. Et si les résultats de l'Allemagne sont équivalents à ceux des Pays-Bas, c'est par contre avec un niveau relatif de dépenses qui en représente la moitié.

Un autre enseignement de ces résultats est que certains pays se situent systématiquement en-dessous des résultats que prédirait leur niveau de dépenses. Autrement dit, l'efficacité relative de leurs dépenses est moins bonne qu'ailleurs. C'est clairement le cas des Pays-Bas, de la Belgique et de l'Irlande. Ceci explique sans doute que les Pays-Bas cherchent depuis une dizaine d'années à restreindre les conditions d'accès à leur système d'aide aux personnes handicapées, assez généreux.

Le rapport coût/efficacité varie-t-il selon le type de politique menée ?

Pour évaluer plus finement le rapport coût/efficacité, des politiques menées, nous avons rapporté le taux d'emploi des personnes se déclarant handicapées avec le niveau relatif des dépenses, à savoir la part dans le PIB prise par le budget de la politique active d'emploi des personnes handicapées. Insolite et inédit, ce ratio constitue en effet un bon indicateur du degré d'efficacité des politiques menées.

Tableau II.1-10 : degré d'efficacité des pays européens

	Taux d'emploi des personnes handicapés	Dépenses de politique active pour l'Emploi des personnes handicapés	Indicateur d'efficacité
	A	B	A/B
Irlande	24,0	0,002	12.000
Italie*	25,4	0,003	8.470
Portugal	43,9	0,012	3.660
Royaume-Uni	37,8	0,023	1.640
<u>Autriche</u>	43,4	0,055	790
<u>France</u>	45,1	0,088	510
Finlande	42,2	0,093	450
Grèce*	28,4	0,077	370
Espagne*	23,5	0,064	370
<u>Allemagne</u>	46,5	0,129	360
Belgique	30,3	0,122	250
Danemark	42,6	0,412	100
Pays-Bas	38,4	0,457	80
<i>Europe (14 pays) (15 pays)</i>	<i>39.0</i>	<i>0.100</i>	<i>390</i>

Sous l'angle de la seule efficience, l'Irlande, l'Italie et le Portugal, de même que le Royaume-Uni ont des scores exceptionnels, compte tenu du très faible niveau de leurs dépenses publiques en faveur d'une politique active des personnes handicapées. Les autres pays particulièrement efficaces sont l'Autriche, la France et la Finlande dont les dépenses de politique active sont toutefois plus significatives, entre 0,5% et 0,9 % du PIB : d'une part ils obtiennent des résultats clairement supérieurs à la moyenne en termes d'emploi et d'autre part ils se caractérisent par un niveau significatif de dépenses (bien que inférieur ou nettement inférieur à la moyenne communautaire).

Les pays les moins efficaces sont par contre le Danemark, la Belgique et les Pays-Bas, tandis que la Grèce, l'Espagne et l'Allemagne se situent dans un niveau d'efficience moyen (analogue à la moyenne européenne).

A l'exception de l'Italie, les pays qui ont mis en place un simple quota d'emploi (sans contribution de solidarité alimentant un fonds spécial) se situent au milieu ou en bas du classement tandis que ceux pratiquent une politique d'obligation d'emploi et de contribution de solidarité alimentant un fonds spécial se situent au milieu ou en haut du classement.

Plusieurs éléments peuvent expliquer ces constatations. Tout d'abord, il est bien connu qu'une politique de subventions au secteur protégé est très onéreuse en termes de coût par bénéficiaire, ce qui la rend peu efficace. Des incitations financières à l'emploi dans le milieu ordinaire impliquent également pour la collectivité des coûts élevés par bénéficiaire. Par contre, une politique d'obligation d'emploi ou une politique anti-discriminatoire génèrent beaucoup moins de coûts pour la collectivité, ce qui les rend efficaces en termes de coût par bénéficiaire.

2.4 Les champions de l'efficacité et de l'efficience

L'efficience ne nous paraît cependant pas un critère absolu. C'est la combinaison d'une efficacité supérieure à la moyenne avec une efficience élevée voire moyenne qui devrait permettre d'identifier selon nous les meilleures pratiques, les pays les mieux placés.

Combinant ces deux critères, on observe que quatre à cinq pays émergent de ce benchmarking: la France, l'Autriche, la Finlande et le Portugal, ainsi que l'Allemagne. A la fois ils atteignent un taux d'emploi élevé chez les personnes handicapées, combiné d'ailleurs avec un faible taux d'éviction, à la fois leur efficience est très élevée, élevée ou moyenne.

Par contre, le Danemark (ainsi que sans doute la Suède) atteint un haut niveau d'emploi pour les personnes handicapées mais au prix de moyens financiers particulièrement lourds et bien plus élevés, en proportion du PIB, que les pays modèles cités plus haut. Par contre, les Pays-Bas se signalent par un taux d'emploi moyen mais une efficience très basse ; à la différence du Royaume-Uni où le taux d'emploi est équivalent à celui des Pays-Bas mais où le degré d'efficience est par contre très élevé.

Si l'efficience est très élevée en Italie et en Irlande, du fait d'un très faible niveau de dépenses, la situation en termes de taux d'emploi y est par contre particulièrement préoccupante. La Grèce et l'Espagne ne sont pas plus performants en termes d'emploi mais témoignent par contre d'une efficience beaucoup moins bonne.

Tableau II.1-11 : efficacité et efficience des pays européens dans la politique d'emploi des personnes handicapées

Efficience des politiques d'emploi des pers. handicapées

Taux d'emploi des personnes handicapées

	Faible	Moyenne	Elevée	Très élevée
<i>Elevé</i>	<i>Danemark</i>	<u><i>Allemagne</i></u>	<u><i>France</i></u> <i>Finlande</i>	<i>Portugal</i> <u><i>Autriche</i></u>
<i>Moyen</i>	<i>Pays-Bas</i>			<i>Royaume-Uni</i>
<i>Faible</i>	<i>Belgique</i>	<i>Grèce*</i> <i>Espagne*</i>		<i>Italie*</i> <i>Irlande</i>

Souligné : pays avec objectif d'emploi en % du personnel et contribution de solidarité

* : pays avec quota d'emploi sans contribution de solidarité

Quant à la Belgique, elle se distingue à la fois par une efficience faible et une faible efficacité : ses dépenses sont proportionnellement aussi élevées que l'Allemagne (et le Portugal) et supérieures à celles de la France, alors que son taux d'emploi est nettement inférieur à ses pays voisins ou du Nord de l'Europe. En d'autres termes encore, elle combine un niveau relatif de dépenses analogue aux pays du Nord de l'Europe avec un taux d'emploi des personnes handicapées très proche des pays méditerranéens, ou d'un pays moins développé comme l'Irlande.

3. La politique de l'Union européenne dans l'emploi des personnes handicapées

Pour analyser cette politique, nous examinerons d'abord les orientations proclamées de l'Union dans ses documents officiels. Ensuite, nous analyserons les mesures concrètes qu'elle a adoptées en matière d'emploi des personnes handicapées.

3.1 Orientations de la Communauté

La Communauté européenne défend officiellement trois priorités qui réunissent un large consensus parmi les Etats européens :

- Les mesures actives (par opposition aux mesures passives).
- L'emploi ordinaire (par opposition au secteur protégé).

- La prévention du handicap et le maintien en emploi de la personne handicapée (par opposition au reclassement).

Par contre, elle ne prend pas position vis-à-vis d'une politique d'obligation d'emploi avec contribution de solidarité (ou non), les partisans ou adversaires de cette politique s'opposant assez farouchement parmi les différents Etats.

Priorité aux mesures actives

A la suite de l'OCDE ⁴⁴, la Communauté européenne encourage le passage de mesures passives de simple protection sociale à des mesures actives ⁴⁵ d'insertion professionnelle. La justification en est que l'octroi d'indemnités sociales retire les personnes handicapées du marché de l'emploi avec lequel elles finissent par perdre tout contact, au point qu'elles deviennent de plus en plus dépendantes de ces prestations. Autrement dit, la garantie de ressources dont elles « bénéficient » tendrait à les enfermer dans une situation de dépendance telle qu'elles ne retournent jamais sur le marché de l'emploi, même si elles en retrouvent la motivation et une certaine capacité. Ce qui est à la fois peu valorisant pour les personnes handicapées elles-mêmes et surtout coûteux pour la collectivité.

Cette réorientation de la politique sociale est supposée avoir également des effets induits sur la propension à travailler des personnes handicapées et donc in fine sur leur taux d'emploi. La tendance actuelle de plus en plus fréquente d'autoriser un cumul, au moins temporaire ou partiel, entre les allocations sociales et un salaire s'inscrit aussi dans cette orientation.

Trois axes classiques sont mis en avant dans les documents européens pour réaliser une politique active, ceux-ci réunissant un large consensus politique, et tant des employeurs que des organisations de travailleurs ou de personnes handicapées :

- L'amélioration de l'employabilité des personnes handicapées, au travers d'une amélioration de l'éducation et de la formation.
- L'adaptation des emplois et postes de travail aux personnes handicapées.
- Les mesures anti-discriminatoires, c.a.d. d'égalité des chances ainsi que de discrimination positive (objectif d'emploi en % du personnel).

Priorité à l'emploi en milieu ordinaire

De façon plus spécifique, les documents européens tendent aussi à privilégier l'emploi en "milieu ordinaire" et la transition du secteur protégé vers ce milieu ordinaire. Il n'y a pas que de pieuses exhortations sur la qualité de l'insertion des personnes handicapées dans la vie de la collectivité qui justifient cette orientation. En effet, développer l'emploi en milieu

⁴⁴ Cette orientation est particulièrement influencée par la situation aux Pays-Bas et en Angleterre, pays spécialement actifs dans les instances internationales (OCDE, CEE, etc...). En effet, depuis 1984, la politique néerlandaise des personnes handicapées est obsédée par l'objectif de réduire le nombre de bénéficiaires des pensions d'invalidité, dont le montant est par ailleurs relativement généreux. En effet, ce nombre est particulièrement impressionnant et engendre une charge budgétaire élevée. Ceci a entraîné l'adoption d'une série de mesures décourageant l'entrée dans l'invalidité, tant auprès des entreprises que des travailleurs. Une politique analogue est menée au Royaume-Uni où l'optique est de réduire le montant des allocations au minimum, en les limitant aux seuls surcoûts qui peuvent être démontrés.

⁴⁵ Il ne faut pas confondre une « politique active » avec une politique « d'activation des allocations », dont le sens est beaucoup plus restrictif, bien que assez polysémique également

ordinaire permet aussi de limiter les budgets sociaux (allocations liées au handicap) ⁴⁶. D'autre part, cela réduit aussi l'importance du secteur protégé, également très coûteux.

Mais cette priorité n'exclut pas une approche renouvelée du secteur protégé, notamment dans les pays du Sud dépourvus de traditions en ce domaine. D'où l'intérêt pour des « enclaves » en milieu ordinaire, comme en Espagne, ou pour les coopératives sociales en Italie.

Priorité à la prévention du handicap et au maintien de la personne handicapée en emploi

Une autre caractéristique des documents européens est de mettre en avant la nécessité d'une politique préventive. En effet, c'est au cours de l'âge adulte et de la vie professionnelle que se développent la plupart des handicaps, notamment, mais pas uniquement, à la suite d'accidents de travail ou de maladies professionnelles (qu'ils soient légalement reconnus comme tels ou non). Or, les systèmes d'assurance et de protection des travailleurs peuvent rendre trop facile la mise à l'écart par l'employeur des travailleurs accidentés ou malades ainsi que décourager le maintien dans l'emploi de ces travailleurs ou leur reprise progressive du travail. Par ailleurs, ces systèmes ne constituent pas toujours un incitant financier suffisant à la promotion de la santé sur le lieu de travail et à la prévention des risques.

Des mesures plus actives de prévention des accidents de travail ou des maladies professionnelles constituent donc une solution intéressante pour réduire l'apparition de handicaps au cours de la vie professionnelle. Tout comme les mesures visant à maintenir en emploi les travailleurs chez qui apparaît un handicap : il semble en effet plus facile et moins coûteux de maintenir un travailleur handicapé au travail que de le réinsérer une fois qu'il est au chômage ou dépendant de prestations sociales.

3.2 Moyens d'action et initiatives de la Communauté

Au moins aussi importantes que les orientations proclamées de la Communauté sont les actions plus concrètes qu'elle mène ou encourage concrètement. En fait, il s'agit essentiellement des directives européennes d'une part et des Plans nationaux pour l'emploi, faisant suite au sommet européen d'Amsterdam, d'autre part. Pour être complet, on devrait mentionner aussi les initiatives communautaires (Horizon, Adapt puis Equal, ...), les fonds structurels, dont le Fonds social pour l'Emploi (FSE), ainsi que les pressions économiques et sociales sur certains fabricants, en termes d'accessibilité aux personnes handicapées.

La directive anti-discrimination

Si la politique de discrimination active ou d'obligation d'emploi était explicitement soutenue par l'Europe dans les années 80, la mise en œuvre généralisée d'une politique anti-discriminatoire semble avoir davantage ses faveurs à l'heure actuelle, à l'instar de ce qui prévaut depuis toujours dans les pays anglo-saxons. Cette orientation s'est concrétisée par une directive récente (2000/78/EC) interdisant la discrimination directe pour différents motifs, dont le handicap. Et la Belgique vient de voter une loi transposant cette directive, qui devient donc un dénominateur commun de l'ensemble des pays européens.

⁴⁶ Globalement en Europe, les prestations d'invalidité pour les personnes handicapées sont devenues le troisième poste de protection sociale, après les pensions de vieillesse et les soins de santé, et avant les allocations de chômage. Dans la majorité des pays, les mesures mises en place pour favoriser l'entrée ou le retour sur le milieu ordinaire visent plus ou moins explicitement à réduire la pression de plus en plus forte sur les régimes de prestations sociales.

La généralisation de mesures anti-discriminatoires constitue un pas en avant fondamental et probablement trop sous-estimé, tant en termes d'infrastructures que de pratiques ou mentalités. On peut y voir plusieurs avantages :

- Le contenu de la loi ne doit pas être adapté périodiquement car la jurisprudence va faire évoluer petit à petit son implication, en fonction de l'évolution des mentalités.
- On sort d'une politique d'assistanat et de stigmatisation.

On peut cependant se demander également si une telle politique suffit pour modifier rapidement et profondément l'intégration professionnelle des personnes handicapées et dispenser les autorités publiques de mesures plus actives ou contraignantes. En effet, elle présente plusieurs limites :

- Ces mesures n'agissent que pour autant que des individus osent intenter des actions en justice, que ces actions aboutissent et enfin que la menace de ces actions dissuade les employeurs, privés ou publics, de maintenir des pratiques discriminatoires. Leur succès dépend donc de l'évolution de la jurisprudence, ce qui prend du temps ainsi que des moyens (intellectuels ou financiers) dont disposent les personnes (ou leurs associations) pour faire valoir leurs droits.
- Une discrimination est plus aisée à démontrer et à faire valoir en matière de formation ou de promotion qu'en matière d'embauche.
- Une action en justice pour un problème d'emploi est plus aisée vis-à-vis d'un employeur public ou dans le cas d'un travailleur très qualifié.
- Les modalités de contrôle de ces mesures ne sont pas faciles à mettre en place.

La directive européenne sur les marchés publics

Cette directive permet aux pouvoirs publics de donner la priorité aux entreprises ayant une meilleure politique sociale. Son application généralisée donnerait également de nouveaux moyens d'action aux Etats membres.

Les Plans nationaux pour l'emploi

Les Plans nationaux pour l'emploi constituent le principal moyen d'action des autorités européennes pour rendre plus efficace la politique de l'emploi : chaque Etat membre doit établir un « Plan national pour l'emploi » précis en s'inspirant des meilleurs pratiques déjà implantées dans les Etats membres ; ces Plans doivent être approuvés par les autorités européennes et ils sont ensuite soumis annuellement à une évaluation des mêmes autorités.

On sait que ces Plans d'action nationaux ont comme caractéristique d'imposer des objectifs chiffrés et des cibles claires, à travers une palette de lignes directrices. Celles-ci sont désormais complétées par une demande de développer le partenariat avec les partenaires sociaux au plan de la mise en œuvre et du suivi, d'équilibrer les priorités entre les diverses lignes directrices et enfin de développer des indicateurs communs permettant de mieux évaluer les progrès et identifier les bonnes pratiques.

Plusieurs lignes directrices peuvent concerner indirectement les personnes handicapées. Toutefois, seule la ligne directrice n° 7 (ex- n° 9) les mentionne explicitement, mais parmi d'autres : elle stipule en effet qu'il faut identifier et combattre les discriminations (cfr la directive à ce sujet), développer des formes appropriées de prévention et de politique active

permettant de promouvoir l'intégration professionnelle des personnes avec handicap, des minorités ethniques et des autres groupes désavantagés sur le marché du travail.

Depuis peu, on a pris conscience des limites inhérentes à ces Plans nationaux pour l'emploi⁴⁷. En effet, ils se centrent presque exclusivement sur une amélioration de l'employabilité des travailleurs. Avec comme principal objectif implicite d'éviter un rétrécissement du marché de l'emploi qui serait potentiellement inflatoire ; plutôt que d'assurer un meilleur droit au travail. Et ce n'est que tout récemment que les autorités européennes ont pris conscience de la nécessité de les compléter par une meilleure coordination européenne des politiques financières, économiques et budgétaires nationales ; de façon à stimuler l'activité économique et ses retombées sur l'emploi. Améliorer l'employabilité demeure en effet peu efficace si l'emploi lui-même est trop peu abondant.

4. Conclusions générales

1. Il existe **plusieurs principes en compétition** parmi les politiques pour l'emploi des personnes handicapées. Promouvoir un secteur protégé ou favoriser l'emploi en milieu ordinaire sont deux orientations opposées. Imposer une obligation d'emploi aux entreprises ou se contenter de les encourager à embaucher des personnes handicapées, par exemple en améliorant leur employabilité, constituent également deux démarches contradictoires.

Et entre un système d'obligation d'emploi (avec ou sans contribution de solidarité alimentant un fonds spécial) et des mesures d'égalité des chances et de non-discrimination, le clivage est théoriquement clair également : dans un cas, c'est l'Etat qui impose les règles du jeu aux entreprises et qui offre sa protection ou assistance aux personnes handicapées, dans l'autre, ce sont les personnes handicapées elles-mêmes ou leurs associations qui ont un rôle moteur en se battant pour faire respecter le droit ainsi que le faire évoluer.

2. Dans la pratique néanmoins, même si les points de départ et les trajectoires des différents pays européens sont très différents l'un de l'autre, on observe une certaine **osmose entre ces divers principes** et entre leurs concrétisations sur le terrain :

- Les pays comme l'Allemagne, l'Autriche, la France ainsi que l'Italie qui ont instauré une obligation d'emploi assortie d'une contribution de solidarité alimentant un fonds spécial pour ceux qui ne respectent pas l'obligation d'emploi ont en fait atténué fortement le principe même d'une obligation légale, puisque payer une contribution permet de continuer à respecter la loi. Et l'existence de cette contribution constitue aussi une forme de subvention négative pour les entreprises qui maintiennent ou embauchent des personnes handicapées.
- Dans ces pays, on observe aussi qu'un grand nombre de mesures incitatives ont été développées pour encourager les entreprises à respecter « l'obligation d'emploi », et ce grâce au produit des contributions compensatoires ; tandis que de gros efforts sont faits également pour améliorer l'employabilité des personnes handicapées. Obligation d'emploi et contribution de solidarité alimentant un fonds spécial d'une part, et politique incitative d'autre part ne semblent donc pas complètement inconciliables ; on peut même se demander si elles ne tendent pas à se renforcer mutuellement.

⁴⁷ Cfr les articles de Gilles Raveaud par exemple.

- Comme on l'a souligné plus haut, on observe aussi un rapprochement entre d'une part les politiques d'emploi en milieu ordinaire, que ce soit par incitants et/ou par obligation d'emploi, - on cherche à y accentuer le suivi personnalisé du travailleur handicapé - et d'autre part de nouvelles variantes du secteur protégé, qu'il s'agisse d'enclaves en entreprise, de formules d'emploi assisté ou d'entreprises sociales.
 - Certains observeraient même une forme de rapprochement entre les pays pratiquant une politique anti-discrimination et les autres pays pratiquant une politique d'obligation d'emploi et de contribution de solidarité alimentant un fonds spécial : il s'observerait notamment au Canada. Ce pays, comme les Etats-Unis, avait longtemps mis l'accent sur des anti-discriminatoires ainsi que sur une politique d'incitants et de sensibilisation. La faiblesse des résultats visibles obtenus par cette politique a amené les autorités à imposer des mesures plus contraignantes au secteur public et à certaines grandes entreprises de plus de 100 employés, celles qui bénéficient de contrats ou subventions avec les autorités. Outre une identification précise des pratiques et attitudes discriminantes dans l'entreprise, une Loi sur l'Egalité en matière d'Emploi (EEA) ⁴⁸ exige en effet un rapport annuel permettant notamment de vérifier que l'entreprise occupe une main-d'œuvre « représentative » en termes de personnes à risque, dont les personnes handicapées, et ce sous peine de lourde amendes. ⁴⁹
 - Enfin, des pays européens ayant adopté depuis longtemps une obligation d'emploi et une contribution de solidarité alimentant un fonds spécial adhèrent eux aussi au principe d'une directive européenne interdisant les discriminations et la transposent dans leur législation nationale. Ceci prouverait qu'une discrimination positive ne résout pas tout. La dynamique générée par une loi anti-discrimination est donc perçue comme pouvant renforcer l'efficacité d'une politique d'incitants ou d'obligation d'emploi (classique ou avec contribution de solidarité alimentant un fonds spécial).
3. Au regard des simples données quantitatives disponibles en 1996 et ultérieurement, on observe que **l'efficacité et l'efficience des politiques nationales sont très inégales d'un pays européen à l'autre**. Des données plus récentes (enquête EFT 2002) sont bien entendu nécessaires pour confirmer ces résultats non mis en évidence jusqu'à présent. Si des différences dans l'intensité des politiques nationales ou le degré de sensibilité de la population peuvent l'expliquer, ceci suggère néanmoins, également qu'il y a des politiques et/ou des combinaisons de politiques qui seraient plus fructueuses que d'autres.
- Semble particulièrement peu efficace la politique classique d'obligation d'emploi (sans contribution de solidarité alimentant un fonds spécial). En témoignent les faibles résultats de l'Italie (en 1996), de l'Espagne et de la Grèce.
 - Par contre, l'efficacité et/ou l'efficience sont parmi les plus élevées dans les pays pratiquant une obligation d'emploi et une contribution de solidarité alimentant un fonds spécial. Ce sont en effet des pays comme la France, l'Autriche ou l'Allemagne qui réussissent à combiner un taux d'emploi très élevé pour les

⁴⁸ Cfr annexe II.2.

⁴⁹ Que le Ministre Landuyt en Région flamande développe une politique analogue d'aide à la diversité illustre également cette possibilité de rapprochement entre lutte contre les discriminations et politique plus incitative voire politique de discrimination positive.

personnes handicapées avec un degré d'efficacité particulièrement élevé ou honorable.

- Une politique se limitant à la lutte contre les discriminations ne semble pas non plus la plus efficace, même si elle est particulièrement efficace vu le peu de dépenses qu'elle impose aux pouvoirs publics. Les résultats relativement modestes observés au Royaume-Uni en sont une illustration et on comprend qu'une série de programmes très ciblés d'aide à l'insertion y soient également développés.
- Une politique purement incitative d'emploi en milieu ordinaire peut se révéler redoutablement efficace si l'on en juge aux performances du Portugal, qui refuse par ailleurs de soutenir un secteur protégé. Par contre, les faibles performances de la Belgique nous suggèrent qu'en combinaison avec une politique intensive d'aide au secteur protégé, une politique simplement incitative d'aide à l'emploi en milieu ordinaire semble peu opérante ; surtout sans doute quand une politique dite passive de protection sociale des personnes handicapées est assez développée.

Par contre, la coexistence d'une politique d'obligation d'emploi dans le milieu ordinaire, avec contribution de solidarité alimentant un fonds spécial, et d'un certain développement du secteur protégé ne semble pas contre-productive. Même si des pays comme l'Autriche s'y refusent, sans que cela ne pénalise ses résultats.

Au regard des simples données quantitatives disponibles en 1996, ce benchmarking des politiques publiques semble indiquer des résultats assez clairs. Ce sont les politiques de l'Allemagne, de la France et de l'Autriche ainsi que du Portugal ou de la Finlande qui devraient servir de modèles aux Etats-membres, ces pays ayant des résultats meilleurs que les autres, et à un coût proportionnellement moins élevé. Or, la France, l'Autriche et l'Allemagne sont les pays qui ont notamment développé une politique dite d' « obligation » d'emploi et de contribution de solidarité alimentant un fonds spécial, tout en ayant un secteur protégé relativement significatif (sauf dans le cas de l'Autriche où il est inexistant). Mais ce n'est pas pour cela que nous en comprenons nécessairement les causes.

Une hypothèse possible est que la plus grande efficacité et efficacité de ces trois pays s'explique en partie par le fait qu'une politique dite d' « obligation » d'emploi avec contribution de solidarité alimentant un fonds spécial est une manière astucieuse d'inciter directement ou indirectement à l'emploi de personnes handicapées, sans que de lourds incitants soient à charge des pouvoirs publics ... et des contribuables (comme en Suède par exemple).

Il semblerait donc utile de comprendre d'où proviennent la plus grande efficacité et efficacité des pays avec un objectif d'emploi (en % du personnel) et contribution de solidarité alimentant un fonds d'insertion:

- Est-ce parce qu'un pays comme l'Allemagne couple ce système avec des mesures légales de protection ainsi que des incitants aux entreprises, des efforts de formation et des services de conseil particulièrement développés ? N'y aurait-il pas une osmose fructueuse entre des mesures de discrimination positive et d'autres mesures relevant d'une politique incitative ?

- Ce système ne s'apparenterait-t-il pas désormais à un système intégré complexe jouant en même temps sur la demande et l'offre de travail, combinant à la fois des mécanismes d'incitation visant à une responsabilité collective des employeurs et des mesures actives de soutien de l'employabilité des personnes handicapées ? La compléter par une politique anti-discrimination vigoureuse améliore-t-il son efficacité, de même que son efficacité ?

C'est ce que nous tenterons de démêler dans les deux chapitres suivants.

II.2 Le cas de l'Allemagne ⁵⁰

⁵⁰ Outre le texte de la nouvelle loi (Gesetz ... (2000) et la synthèse de Thornton Patricia & Lunt Neil (1997), cette présentation s'appuie sur l'étude qui demeure la référence en la matière (Sadowski Dieter, Frick Bernd, Böck Ruth, Brühl Norbert (1992)), ainsi que sur l'excellent article publié par le Dr Mathilde Niehaus et les études ou articles du Prof. Dr Frick Bernd (2001).

1. Le système d'obligation d'emploi et de contribution de solidarité alimentant un fonds spécial

1.1 Contexte historique

En 1974, une loi obligea les entreprises privées et les employeurs du secteur public occupant au moins 16 travailleurs à réserver 6% de leurs effectifs à des personnes handicapées, quelle que soit la source de leur handicap ; en cas de non respect de cette obligation, une taxe égalisatrice ou de compensation (Ausgleichsabgabe) mensuelle de 150 DM, portée ensuite à 200 DM (environ 105 EUR) après la réunification, leur était désormais systématiquement imposée.

Cette loi de 1974 s'inscrivait dans une série de lois, dont la première remonte au lendemain de la première guerre mondiale, et qui à l'origine visaient uniquement à réintégrer les invalides de guerre ainsi que les accidentés du travail, à raison de 1% puis de 2 % des effectifs; les entreprises privées qui pour des raisons spéciales en étaient exemptées partiellement ou totalement devaient s'acquitter d'un paiement, par mesure de compensation⁵¹ (x). En 1953, une loi portait le quota à 6% dans le secteur privé, contre 10% dans le secteur public. En 1961, la loi l'étendit aux personnes avec un handicap de 50%, du fait d'un manque de personnes handicapées pour remplir les places disponibles dans le cadre du quota.

La loi de 1974 apportait donc comme principales nouveautés de :

- Ouvrir le bénéfice de l'obligation d'emploi à toutes les personnes, quelles que soient la nature ou l'origine de leur handicap.
- Créer un fonds national de compensation collectant les redevances versées par les employeurs ne respectant pas leurs obligations.

Elle unifie également le taux d'application dans le secteur privé et le secteur public, même si ce dernier secteur continue de penser qu'il doit donner l'exemple au secteur privé.

En octobre 2000, dans le cadre d'une série de réformes et d'initiatives prises par la coalition « rouge-vert » en faveur des personnes handicapées, le parlement approuva une nouvelle « loi destinée à assurer l'intégration des personnes handicapées dans le travail, la vie professionnelle et la société ». Son but était de compléter ou amender les dispositions de l'ancienne loi de 1974. Elle fut revue en avril 2001 pour être intégrée dans le Code Social.

Le but de la nouvelle loi est de renverser le mouvement continu de détérioration de l'emploi pour les personnes handicapées qui est observé depuis une dizaine d'années et qui fait que leur nombre au chômage a atteint un sommet de 190.000 en 1999. On notera cependant qu'en 1999 avait déjà été lancé un programme intitulé « 50.000 nouveaux emplois pour les personnes handicapées », soutenu par les syndicats, les employeurs et plusieurs associations de personnes handicapées ; et celui-ci était déjà parvenu à inverser la tendance : en septembre 2001, une réduction du chômage de 23.744 unités avait pu être obtenue par rapport à octobre 1999.

⁵¹ cfr Thornton & Neil (1997), p.18-19.

1.2 Objectif d'emploi

L'objectif d'emploi à atteindre, en % du personnel, avait été fixé initialement à 6% compte tenu de la proportion des personnes handicapées en âge de travail dans la population active (et compte tenu du fait que certains handicapés plus malaisés à intégrer comptaient pour deux voire trois postes).

La nouvelle loi d'octobre 2000 fait passer l'objectif d'emploi à 5% (au lieu de 6%), pour les entreprises de 20 travailleurs (au lieu de 16), à condition cependant que le nombre de handicapés au chômage soit réduit de 50.000 unités en octobre 2002 (25% de moins qu'en octobre 1999). Sadowski, Frick et alii avaient en effet calculé qu'en 1990, si toutes les personnes handicapées au chômage trouvaient un emploi, le taux d'emploi des entreprises assujetties à la loi n'atteindrait que 5.1% ; autrement dit, il était impossible d'atteindre le taux d'emploi de 6% même en embauchant tous les travailleurs handicapés au chômage.

1.3 Modalités de respect de l' « obligation » d'emploi

Bénéficiaires

Ce sont les personnes qui ont fait reconnaître un handicap physique ou mental sévère d'au moins 50%, même si cela n'a pas d'impact sur leurs perspectives professionnelles⁵². La nouvelle loi étend cependant le bénéfice de la mesure à celles dont le handicap reconnu se situe entre 30 et 50 % dans la mesure où les services de placement (Arbeitsamt) reconnaissent qu'à cause de leur handicap, ils ne peuvent trouver ou garder un poste de travail convenable (elles sont « assimilées aux personnes sévèrement handicapées »).

Se faire reconnaître comme personne sévèrement handicapée donne aussi accès à cinq jours de congé supplémentaires et à diverses réductions (déplacement, téléphone, télévision) ou avantages fiscaux. L'inscription étant volontaire, certaines catégories de personnes handicapées sont sous-représentées, principalement les femmes. La détermination du degré de handicap est essentiellement une procédure médicale, établie par une institution sociale indépendante, sur base d'un guide établi par le Ministère de l'emploi et des affaires sociales

Sur l'ensemble de la population, on compte environ 8% de personnes sévèrement handicapées mais cette proportion dépend fortement de l'âge comme l'indique le tableau suivant. Environ un tiers des personnes sévèrement handicapées souffrent de déficiences liées à des organes internes et qui ne sont pas visibles. Très peu de personnes souffrant de troubles psychologiques atteignent le niveau de 50% et le handicap mental est plus répandu dans les catégories d'âge les plus jeunes.

Tableau II-2-1 : proportion de personnes sévèrement handicapées (ou assimilées) :

Age	Pourcentage
15-24	1.36
25-34	1.96
35-44	3.06
45-54	7.00
55-64	16.25
+ de 64	25.72

⁵² En effet, il avait été constaté que même sans réduction de leurs performances professionnelles, ils étaient désavantagés par rapport aux autres travailleurs.

On constate aussi que près de la moitié des personnes sévèrement handicapées ou assimilées ont 50 ans et plus.

Calcul du quota effectif

Une fois par an, les employeurs sont tenus de signaler le nombre de personnes enregistrées comme personnes handicapées qu'ils occupent. Certains travailleurs peuvent compter pour 2 handicapés au niveau de l'obligation d'emploi si leur intégration est jugée particulièrement difficile par le service de placement (Arbeitsamt) ; ce sont par exemple les aveugles, ainsi que des personnes handicapées qui suivent une formation professionnelle dans l'entreprise.

Un handicapé travaillant à temps partiel (au moins 18 heures par semaine) répond aux critères de l'obligation d'emploi. Il en va de même s'il travaille moins de 18 heures par semaine par suite de son handicap.

L'effectif des salariés (ouvriers ou employés) servant à la détermination du ratio de personnes handicapées dans le personnel exclut les personnes en formation (apprentis, formation en alternance). Il exclut aussi les postes de travail à mi-temps (moins de 18 heures / semaine) ainsi que les travailleurs occasionnels dont le contrat de travail est inférieur à 8 semaines. Contrairement à la loi française toutefois, il s'applique à tous les métiers sans aucune exception.

Contribution de compensation

Le premier but de cette contribution ou taxe n'est pas de récolter des fonds (fonction budgétaire) mais de compenser l'avantage dont bénéficie l'employeur qui ne subit pas les coûts additionnels liés à l'intégration de travailleurs handicapés (congrés supplémentaires, mesures internes d'adaptation, productivité moindre dans le cas de postes ou fonctions inadaptés,...). Elle a donc pour but de mutualiser les coûts de cette intégration. Son second but est d'inciter les employeurs à remplir leur obligation (fonction incitative). C'est pour ces raisons que dans l'esprit de la loi, le paiement de la taxe de compensation ne soustrait pas l'employeur à son obligation d'emploi.

A la différence de la France, cette taxe est payée aussi bien par les établissements publics que par ceux du secteur privé.

La nouvelle loi vise à augmenter le niveau de la taxe égalisatrice, dont le montant était jugé trop peu incitatif⁵³ et rendu responsable en partie d'une diminution régulière du taux d'emploi des personnes handicapées. Toutefois, elle module cette augmentation selon la taille de l'entreprise et selon son degré de respect de l'obligation d'emploi : c'est ainsi qu'elle sanctionne davantage ceux qui font moins d'efforts pour intégrer les travailleurs handicapés (autrement dit, elle accroît la pression sur les entreprises qui n'occupent aucun travailleur handicapé), tandis qu'elle laisse inchangée la taxe dans les PME de moins de 39 (ou 59) travailleurs.

⁵³ Une enquête écrite menée en 1998 auprès de 400 employeurs du Württemberg (Stuttgart) occupant des personnes sévèrement handicapées dans une proportion supérieure à la moyenne révélait en effet que pour 64% des 288 répondants, la contribution compensatoire n'était pas un incitant à respecter le quota légal. (FFG, 1998)

Tableau II-2-2 : niveau de la taxe de compensation selon la taille de l'entreprise et son % de personnes handicapées occupée

Taille de l'entreprise	% de personnes handicapées occupés	Taxe de compensation mensuelle par poste non rempli
20-39	0	105 Euros
40-59	0	180 Euros
	1	105 Euros
60 et +	0% - 2%	260 Euros
	2% - 3%	180 Euros
	3% - 5%	105 Euros

Il faut savoir qu'une augmentation substantielle de la taxe de compensation avait été réclamée par les associations de personnes handicapées, tandis que la plupart des études évaluant le dispositif mettaient en évidence également son trop faible niveau par travailleur handicapé manquant.

Remarque : si la taxe unitaire par poste inoccupé est ainsi augmentée de 148% ou 71% pour les entreprises d'au moins 60 travailleurs, le montant global de la taxe égalisatrice n'est cependant majoré que de 56% pour une entreprise de 100 personnes ou plus n'occupant aucun travailleur handicapé ; ceci provient du plus faible nombre de postes à pourvoir (objectif d'emploi de 5% au lieu de 6%).

Réduction des contributions en cas de contrats avec le secteur protégé

Jusqu'en 1996, un employeur pouvait déduire 30% de la valeur de ses contrats de sous-traitance avec le secteur protégé ou avec des ateliers pour aveugles. Après cette date, la quote-part déductible est passée à 50%. L'Allemagne s'est donc alignée que les assouplissements admis en France.

Collecte des contributions compensatoires

Une partie (55%) des contributions est versée à l'agence pour personnes handicapées (« Hauptfürsorgestelle ») du Land qui les affecte à des actions de formation et d'intégration professionnelles. L'autre partie est versée à un Fonds de compensation fédéral créé par le Ministère de l'emploi et des Affaires sociales et qui les affecte à des programmes de portée fédérale (inter-régionale).

Utilisation des contributions compensatoires

Celles-ci ne peuvent servir qu'à financer l'intégration professionnelle des personnes handicapées et non leur intégration sociale ou une aide médicale. Elles ne peuvent pas servir non plus à couvrir des coûts en personnel ou en matériel d'organismes publics ; en effet, elles ne peuvent servir qu'à des employeurs, personnes handicapées ou institutions mettant en place des aides spécifiques. Par ailleurs, les fonds ainsi récoltés ne peuvent servir qu'en complément de fonds publics, de manière subsidiaire ; ils ne sont pas conçus pour réduire les budgets publics.

Concertation sociale

Les partenaires sociaux de même que les associations de personnes handicapées sont représentés dans des organes consultatifs pour les personnes handicapées liés du Bureau fédéral de l'emploi qui sont institués à la fois centralement et localement.

1.4 Mesures d'accompagnement

Nous distinguerons les mesures d'accompagnement mises en place en même temps que la loi de 1974 et celles mises en place avec la nouvelle loi d'octobre 2000.

Les mesures d'accompagnement instaurées à la suite de la loi de 1974

Protection contre le licenciement

Tout projet de licenciement d'un travailleur handicapé ayant au moins six mois d'ancienneté est soumis à l'autorisation administrative d'une commission sociale.

Les employeurs considèrent cette mesure comme un frein à l'embauche⁵⁴ bien que dans 70 à 80% des cas, les demandes de licenciement soient autorisées et aboutissent à la perte de l'emploi⁵⁵. Cette mesure ne garantit donc pas de façon absolue le maintien dans l'emploi mais il est certain qu'elle protège mieux le travailleur handicapé, celui-ci pouvant être défendu par des représentants des personnes handicapées au sein de la commission.

Représentation spécifique

Un représentant des travailleurs handicapés, dénommé « personne de confiance », est prévu par la loi ; celui-ci doit être élu si l'entreprise compte plus de 5 membres handicapés dans le personnel permanent.

Néanmoins, certains jugent que l'efficacité de cette mesure serait limitée dans la mesure où ce représentant n'est pas toujours élu et mis en place ou bien n'est pas informé ni invité à participer dans l'entreprise, ce qui explique sans doute les améliorations apportées en octobre 2000.

Aides aux employeurs :

Plusieurs aides ont été mises en place dès 1974, avec cependant des modifications au fil des ans :

- Subsidés en salaires⁵⁶ (jusque 3 ans et de 80% maximum) pour l'intégration de cas difficiles

⁵⁴ Pour 55 % des entreprises ayant répondu à l'enquête dans la région du Württemberg, le renforcement de la protection contre le licenciement est un grand obstacle à l'intégration de personnes handicapées. Or, il s'agit d'entreprises occupant davantage de personnes handicapées que la moyenne et qui, à raison de 74%, se déclarent prêtes à embaucher davantage de personnes handicapées si leurs capacités correspondent au profil du poste à pourvoir.

⁵⁵ Frick fait cependant remarquer que si on exclut les cas où le travailleur lui-même n'a pas d'objection contre son licenciement, les autorisations explicites ou tacites s'abaissent à 59%, et même 51% dans la cas de raisons purement opérationnelles propres à l'entreprise.

⁵⁶ De 1976 à 1986, 56.500 subsidés ont été accordés : ils concernent 23% des personnes handicapées placées par l'agence pour l'emploi. La grande majorité cependant furent octroyés dans un très petit nombre de firmes (5.000) ayant sans doute des contacts plus réguliers avec les services d'intégration. Et ce n'est que dans 20% des cas, soit

- Avances ou subsides à l'investissement pour la création de postes de travail ou l'organisation de formations destinées à des personnes handicapées.
- Subsides à l'installation et entretien d'appareillages spéciaux, à la création de postes de travail à temps partiel,...

Aides aux handicapés

Des subsides sont disponibles dans divers buts :

- Appareillages spéciaux pour le travail ou la conduite d'une voiture.
- Formations professionnelles complémentaires non financées par ailleurs.

Aides à des institutions

Ces aides peuvent servir par exemple à :

- Couvrir les honoraires de services psycho-sociaux.
- Financer des brochures ou campagnes d'information.
- Subsidier des aménagements d'ateliers ou bureaux en vue de faciliter l'intégration de personnes handicapées.

Les nouvelles mesures d'accompagnement propres à la nouvelle loi d'octobre 2000

Après 25 ans de fonctionnement et une érosion lente mais régulière de son efficacité, il était nécessaire de mettre en place de nouvelles mesures d'accompagnement de la loi sur les quotas. Une importante étude d'évaluation menée en 1992 à la demande du Ministère de l'Emploi et du Travail par Sadoswski, Frick et alii avait en effet permis de mettre en évidence plusieurs possibilités d'amélioration. La nouvelle loi concrétise les principales de ces suggestions.

Création d'agences d'intégration (Integrationsfachdiensten)

Un réseau de 172 agences spécialisées pour l'intégration des personnes handicapées est mis en place pour assister le Service fédéral de l'emploi et l'agence centrale pour les handicapés (il remplace en fait l'ancien réseau des « Hauptfürsorgestelle » qui était chargé de mettre en œuvre la Loi en faveur des handicapés, avec un siège dans chaque Land). Leur fonction est de :

- Conseiller les employeurs en matière de handicap et travail.
- Aider les travailleurs handicapés à trouver de nouveaux emplois.
- Préparer les travailleurs handicapés à un nouveau travail.
- Assurer une formation sur le tas.
- Conseiller les collègues de travail sur le lieu de travail.

9.600 emplois, que le poste n'aurait pas été créé sans le subside : autrement dit, l'effet de substitution est très important, ce qui implique un coût extrêmement élevé par emploi net créé : 100.000 Euros (Sources : Ritz (1997)). La multiplicité et la complexité de ces subsides font que les coûts d'information et de transaction qui y sont liés sont supérieurs à leur montant ; ceci explique probablement leur faible succès auprès des plus petites entreprises.

Leur budget était de 80 millions de DM (environ 40 millions d'Euros) en 2001 (normalement davantage en 2002) et elles auraient déjà contribué au placement de 2.000 handicapés sévères au cours de l'année 2001.

Cette décision s'explique par divers arguments. Tout d'abord, plusieurs enquêtes et études (cfr Frick) avaient montré que des contacts étroits et réguliers entre les entreprises et un service de placement ou une agence de conseil spécialisée sont plus efficaces (et certainement plus efficaces) pour le placement de personnes handicapées que les seuls incitants monétaires. Par ailleurs, les études révélaient que le recrutement externe de nouveaux travailleurs handicapés est beaucoup plus élevé dans les petites ou moyennes entreprises que dans les grandes entreprises : elles constituent donc un potentiel important pour le placement de personnes handicapées. Or, ce type d'entreprises est beaucoup moins informé des aides existantes et beaucoup trop peu prospecté par les services d'intégration en place, qui consacrent l'essentiel de leur temps aux grandes entreprises.

Emploi assisté (Job-assistance)

Un travailleur handicapé peut se faire aider dans des tâches auxiliaires relatives à son travail. Le travailleur handicapé est considéré comme l'employeur de ses assistants personnels, dont le coût peut être couvert par l'agence centrale pour les handicapés, pour des montants compris entre 250 et 1000 EUR par mois.

Projets spéciaux d'intégration (Integrationsprojekte)

Une entreprise ou un département d'entreprise peut désormais recevoir des subventions particulières lorsqu'elle modernise ou crée des postes de travail de façon à pouvoir y intégrer des personnes ayant un handicap physique ou mental, avec un minimum de 25% et un maximum de 50%.

Elargissement des droits des représentants des personnes handicapées

Ceux-ci sont désormais autorisés à participer aux réunions du Comité de sécurité et d'hygiène. Plus important, ceux-ci sont autorisés à négocier des conventions d'intégration (Integrationsvereinbarungen) visant à améliorer les perspectives d'emploi et les conditions de travail des personnes handicapées (organisation du travail, horaires de travail, gestion des ressources humaines, aménagement des postes de travail,...). Ces conventions ont pour partenaires ces représentants des travailleurs handicapés, les employeurs, le Service Fédéral de l'emploi et éventuellement l'agence centrale pour les handicapés.

Autres mesures facilitant l'intégration des personnes handicapées

On ne peut dissocier ce système des autres mesures destinées à mieux intégrer les handicapés dans la vie professionnelle. Comme par exemple des services d'orientation professionnelle ou des programmes d'éducation spécialisés, des campagnes de sensibilisation (prise de conscience).

Par ailleurs, la loi sur l'Égalité des chances autorise des associations de personnes handicapées à négocier des accords volontaires avec des entreprises en vue d'y éliminer les obstacles aux travailleurs handicapés.

2. Evaluation

2.1 Résultats

2.1.1 Le respect de la loi par les entreprises

L'emploi des personnes handicapées

En 1993, le nombre de personnes handicapées enregistrées comme ayant un emploi sous le régime du dispositif d' « obligation » d'emploi s'élevait à 775.665 en Allemagne occidentale et 82.863 en Allemagne orientale. Par ailleurs, on estimait à 112.600 le nombre de personnes occupées dans les petites entreprises non soumises cette loi.

Ce chiffre a en fait subi une baisse continue puisque'il est passé de 951.703 en 1982 à 772.594 en 1988 dans les anciens Länder (Allemagne de l'Ouest) et de 932.462 en 1990, après la réunification, à 819.314 en 1994. Il faut noter que le taux d'emploi atteint dans les nouveaux Länder (ex-RDA) est plus faible que celui de l'ancienne Allemagne de l'Ouest.

Les personnes assimilées aux handicapés sévères constituent une très petite minorité (moins de 4 % des personnes sévèrement handicapées) mais leur emploi demeure plus stable. Les travailleurs comptant pour plusieurs unités sont également peu nombreux (moins de 4 %), même si on constate une certaine progression de ces doubles ou triples comptages.

Une minorité d'entreprises atteignent le quota

En 1998, une minorité des employeurs publics et privés, moins de 20 %, respectaient leurs obligations légales, 40% n'occupant aucune personne handicapée tandis qu'environ 40% en occupent mais en-dessous du seuil légal. A noter que si la proportion d'employeurs respectant parfaitement leurs obligations a diminué au fil des ans, celle des employeurs n'occupant aucun travailleur handicapé a également baissé (44% en 1988). Dans la plupart des cas, les employeurs préfèrent donc s'acquitter de la taxe de compensation, en tout ou en partie.

En 1998, le taux d'emploi n'atteignait plus que 3.8 %, au lieu des 6 % obligatoires. D'ailleurs, il était en diminution régulière depuis le seuil historique de 5.9% qui avait été progressivement atteint en 1982. C'est surtout le taux d'emploi dans le secteur privé qui a diminué, celui-ci passant de 5.4% en 1983 à 4,1% en 1990 et 3.6% en 1994, le taux d'emploi dans le secteur public ⁵⁷, traditionnellement plus élevé, passant de 6,5% en 1983 à 5,7% en 1990 et 5,2% en 1994. Il en résulte que l'écart entre les taux d'emploi dans le secteur public et privé s'est accru.

Si l'on compare le taux d'emploi de 6% prescrit légalement avec le taux effectivement atteint, on constate qu'en 1998, 63% de l'obligation est atteinte, tous secteurs confondus. Dans le seul secteur privé par contre, l'obligation n'est respectée (en 1994) qu'à raison de 60% en moyenne (elle a sans doute encore baissé depuis), contre 87% dans le secteur public (qui héritait d'une ancienne obligation de 10%).

⁵⁷ Ce taux d'emploi est lui-même généralement plus élevé (6.4% en 1995) dans les établissements du gouvernement fédéral, qui ne doivent pas payer de contribution compensatoire, que dans les autres administrations publiques ; c'est ainsi qu'il n'était que de 4.5% en moyenne dans les administrations régionales (Länder) avec des taux allant de 2,9 % (Thüringen) à 7,2% (Saarland).

Les recrutements « internes » sont les plus fréquents

La plupart des employeurs respectant partiellement ou totalement l'obligation d'emploi optent pour un « recrutement interne » de personnes handicapées, c.a.d. qu'ils prolongent l'emploi de travailleurs déjà occupés et ayant des problèmes de santé après les avoir fait reconnaître officiellement comme handicapé. Les études de Frick (1992) chiffrent ce « recrutement interne » à 82% des bénéficiaires ; elles indiquent aussi que si presque la moitié des personnes handicapées actives ne travaillent plus dans leur profession initiale, elles sont cependant occupées depuis plus de 10 ans par leur employeur actuel.

L'engagement de travailleurs handicapés externes à l'entreprise est donc plus rare, surtout dans les grandes entreprises. La fréquence de ce type d'engagement est beaucoup plus élevée dans les petites et moyennes entreprises.⁵⁸

Le taux d'emploi demeure différent selon le secteur et la taille de l'entreprise

Le taux d'occupation varie assez bien selon les régions, les secteurs et la taille de l'entreprise. Dans une enquête réalisée en 1986, toutes les entreprises de plus de 10.000 travailleurs atteignaient leur objectif d'emploi de 6%, tandis que le taux moyen était de 2,7% dans les petites entreprises occupant entre 16 et 30 personnes⁵⁹. On constate aussi une très faible présence de personnes handicapées dans les grandes et moyennes entreprises de la confection, de l'alimentation et des produits de luxe, où la proportion de femmes dans le personnel est particulièrement élevée. Par ailleurs, c'est principalement dans le secteur agricole et forestier, la construction, les banques et assurances ainsi que le commerce de gros ou de détail que les employeurs se situent en-dessous du seuil de 6%, de même que dans les entreprises de moins de 300 personnes. La puissance des représentants des travailleurs semble jouer par contre un rôle favorable, comme en témoignent les taux élevés d'occupation de travailleurs handicapés dans les charbonnages et la métallurgie.

Ces disparités selon le secteur et la taille sont en fait très stables dans le temps. Ceci suggère la présence de facteurs permanents dans la propension à maintenir (ou engager) des personnes handicapées⁶⁰.

2.1.2. Le taux de chômage des personnes sévèrement handicapées

En 1995, le taux de chômage des personnes avec un handicap sévère atteignait 15.8% dans les anciens Ländern, contre 8.2% pour l'ensemble de la population civile, l'écart par rapport au taux de chômage général ayant augmenté par rapport à 1986 (les taux valaient alors respectivement 11.9% et 9%). Autrement dit, les personnes avec un handicap sévère ont davantage souffert de l'augmentation générale du chômage : leur nombre (en Allemagne de l'Ouest) est passé de 86.554 personnes en 1981 à 155.525 en 1994. Bien que minoritaires, les femmes y deviennent de plus en plus nombreuses.

⁵⁸ L'enquête menée en 1998 dans la région de Stuttgart confirme elle aussi ces différences : si en moyenne 43% des travailleurs étaient occupés dans leur entreprise actuelle avant d'acquiescer le « statut » de handicapé (ce qui est sensiblement plus bas que les 82% mentionnés), ce pourcentage tombe cependant à 28% dans les entreprises de 20 travailleurs au plus, contre 62% dans celles d'au moins 201 travailleurs.

⁵⁹ Dans une autre étude en 1994, on observait de nouveau un taux d'emploi moyen de 2,7 % dans les entreprises occupant entre 16 et 30 travailleurs, contre 5,2% dans celles occupant plus de 50.000 personnes.

⁶⁰ Là où il existe déjà un certain nombre de travailleurs handicapés, un représentant de ceux-ci doit être mis en place; ce représentant veille évidemment à augmenter encore le nombre de travailleurs reconnus comme handicapés. Par ailleurs, l'enquête menée dans le Württemberg révèle que la plupart des entreprises qui occupent des travailleurs handicapés en sont satisfaites et sont prêtes à en occuper d'autres, même au-delà du quota.

Ceci s'explique davantage par la durée de chômage des personnes handicapées que par l'importance de leur flux d'entrée au chômage, ce taux d'entrée étant légèrement plus faible que celui de la population générale (3.1% au lieu de 3.5 % en 2000). En effet, presque la moitié des personnes handicapées ont plus d'un an de chômage, contre 33 % pour l'ensemble des personnes en chômage (Allemagne de l'Ouest-1995)

2.1.3 L'efficacité nette de l'obligation d'emploi avec contribution « égalisatrice »

Il ne suffit pas de connaître le nombre d'emplois enregistrés dans le cadre de l'obligation d'emploi pour apprécier l'efficacité de cette politique sur l'emploi des personnes handicapées. En effet, il est tout à fait possible qu'une partie de ces personnes auraient été embauchées ou maintenues même sans cette mesure.

Pour évaluer l'efficacité nette de cette politique de discrimination positive spécifique, il faudrait comparer l'emploi occupé effectivement par les personnes handicapées avec celui qui aurait été atteint sans cette politique, ou qui est atteint dans les pays voisins d'un niveau de développement similaire : la différence est-elle positive et proche du niveau d'emploi enregistré dans le cadre du dispositif dit d'« obligation » d'emploi?

Pour estimer l'emploi qui aurait été atteint sans cette politique, nous pouvons nous baser sur la droite de régression estimée dans le chapitre précédent et qui, sur base des données de l'enquête EFT de 1996, calcule le taux d'emploi des pays sans cette discrimination positive spécifique, en fonction de leur pourcentage de personnes se déclarant handicapées. En effet, cette équation obtient un assez bon pouvoir prédictif ($R^2 : 0.8462$).

Comme le montre le tableau ci-dessous, les résultats de cette simulation sont assez impressionnants : si le pays suivait la même tendance que les autres pays étrangers à ce type de politique, le niveau d'emploi (calculé) qui serait atteint serait sensiblement inférieur à celui observé en fait. Qui plus, le supplément d'emploi (calculé) par rapport à un système sans cette discrimination positive spécifique serait du même ordre de grandeur que l'emploi déclaré dans le cadre du dispositif dit d'« obligation » d'emploi . En d'autres termes, selon ces calculs, l'emploi déclaré dans le cadre de la loi dite d'obligation d'emploi n'aurait pas été atteint si le pays n'avait pas pratiqué une politique spécifique, dont cette loi. Et ceci concernerait la totalité de l'emploi déclaré ; en d'autres termes, selon ces calculs, le taux d'efficacité nette serait de 100%.

Ceci est d'ailleurs en partie confirmé en comparant la situation actuelle avec celle qui s'observerait en Allemagne si elle connaissait le même taux d'emploi des personnes handicapées que ses pays voisins. En effet, si l'Allemagne connaissait proportionnellement la même situation que les Pays-Bas ou le Royaume-Uni, l'emploi des personnes handicapées n'atteindrait pas le niveau actuel et la différence avec les chiffres réels demeurerait du même ordre de grandeur que l'emploi déclaré pour le quota.

Par contre, si les personnes handicapées bénéficiaient du même taux d'emploi qu'au Danemark ⁶¹ et en Finlande, la situation des personnes handicapées sur le marché de l'emploi se rapprocherait un peu plus du niveau atteint en Allemagne, sans toutefois pouvoir l'égaliser : l'emploi des personnes handicapées demeurerait inférieur d'environ 400.000 unités à celui

⁶¹ Pour les personnes avec un handicap modéré, les taux d'emploi au Danemark , en Finlande et en Allemagne sont équivalents (EFT 1996). Par contre, pour les personnes avec un handicap sévère, les taux d'emploi sont plus faibles en Finlande et encore plus au Danemark, bien que le budget des politiques actives d'emploi soit proportionnellement plus élevé au Danemark. En d'autres termes, c'est pour les personnes avec un handicap sévère que le système allemand serait plus performant.

actuellement observé. Bref, dans la pire des hypothèses, 43 % des emplois déclarés dans le cadre de l'obligation d'emploi seraient spécifiquement imputables à cette politique et n'auraient pas été atteints sans celle-ci.

Tableau II.2 -3 : participation des personnes handicapées à la vie professionnelle en Allemagne par rapport aux autres pays ⁶²

	Taux d'emploi	Emploi	Ecart p/r observé
Observé (EFT 1996)	46,5%	4.487.890	
Calculé sans dispositif dit d'«obligation» d'emploi *	37,4%	3.609.615	878.275
Pays-Bas	38,4%	3.706.128	781.761
UK	37,8%	3.648.220	839.670
Finlande	42,2%	4.072.881	415.009
Danemark	42,6%	4.111.486	376.404

Emploi déclaré en 1993 dans le cadre du dispositif dit d'« obligation » d'emploi (secteur privé et public) : 858.528

Bien entendu, il y a d'autres facteurs que l'obligation d'emploi avec taxe de compensation alimentant un fonds spécial qui distinguent l'Allemagne de ces autres pays. C'est certainement l'ensemble de sa politique d'intégration professionnelle qui permet d'atteindre ce résultat, y compris donc les moyens déployés en termes de réadaptation et formation professionnelle ou les mesures légales de protection et maintien. Nous émettons cependant l'hypothèse que ces divers outils d'intégration professionnelle sont d'une certaine façon liés entre eux ; plus précisément, qu'ils n'auraient pas été possibles ou n'auraient pas eu la même efficacité sans cette claire volonté d'une discrimination positive spécifique.

2.1.4. L'intégration dans le monde du travail

C'est une enquête menée en 1983 dans la région de Cologne qui nous apprend le plus à ce propos :

- 20 % des bénéficiaires rencontrent des difficultés dans leur travail du fait de leur handicap mais ce taux grimpe à 40% chez les sourds.
- 9% considèrent que leur poste de travail n'est pas adapté à leur situation tandis que 12% disent avoir régressé professionnellement après la survenance de leur handicap (40% chez les sourds).
- 18% se sentent désavantagés par rapport aux non-handicapés (par exemple en termes de promotion).

⁶²

% de personnes handicapées	17,3
Population en âge de travail	55.788,30
Nombre estimé de personnes handicapées	9.651.376

- 2% seulement se plaignent d'une difficulté de relation avec leur collègues ou supérieurs mais 10 ou 13% se plaignent d'un manque de considération de leurs collègues ou de leurs supérieurs (20% chez les sourds).
- 7% ne connaissent pas leur personne de confiance dans l'entreprise, les sourds étant de nouveau les moins informés (20%). La majorité des travailleurs handicapés se sentent suffisamment représentés par leur personnes de confiance.

2.2 Eléments d'explication

Les principales études sur le sujet donnent différents éléments permettant de comprendre cette situation.

2.2.1 Un bilan coûts-avantages de la part des employeurs

Sadowski, Frick et alii ont montré que les résultats limités de la loi sur l'obligation d'emploi en Allemagne peuvent s'expliquer par un calcul coûts-avantages de l'entreprise. En effet, le paiement de la taxe égalisatrice (2 400 DM par an avant la nouvelle loi d'octobre 2000) s'avère plus intéressant que l'embauche d'un travailleur handicapé, compte tenu des surcoûts qu'il implique et qui étaient estimés en 1989 à 4 500 DM par an (jours d'absence supplémentaires, 5 jours supplémentaires de congé légal). De plus, la théorie du marché du travail interne explique que la prolongation de l'emploi d'un collaborateur connu depuis longtemps mais victime d'un handicap est plus productive que la suppression de son emploi ou que l'embauche d'un nouveau travailleur.

Par ailleurs, la situation actuelle de l'offre et la demande sur le marché du travail n'encourage pas le « recrutement externe » de nouveaux handicapés, compte tenu de la rareté des postes de travail offerts.

2.2.2 Une sortie du chômage plus difficile chez les personnes handicapées

Il est bien sûr difficile de savoir si la situation actuelle du chômage chez les personnes handicapées serait pire sans l'ensemble des mesures prises en faveur de l'intégration professionnelle des personnes handicapées. Il semble clair en tout cas que la loi a été peu profitable à celles ayant perdu leur emploi ou cherchant un premier emploi. Il y a même tout un débat quant au point de savoir si la protection spéciale contre le licenciement dont bénéficient les travailleurs handicapés ne serait pas une explication de cette plus longue durée de chômage.

Pourquoi des personnes handicapées deviennent-elles chômeuses ?

Grâce probablement à l'interdiction de licencier un travailleur handicapé sans autorisation administrative préalable, ces licenciements sont proportionnellement assez faibles : en 2000, ils ont atteint 3,7% de la population handicapée au travail, ce qui est sensiblement moins que le taux observé pour l'ensemble de la population active.

Dans les commissions sociales chargées de statuer sur l'autorisation de licencier une personne handicapée, les raisons propres à l'entreprise (fermeture d'un siège d'exploitation, recul de la demande, réorganisation technique) sont les principales raisons invoquées mais

elles sont suivies de motifs liés à la personne licenciée elle-même (incapacités professionnelles, absentéisme, manque de qualification ou alcoolisme) ⁶³.

Les études montrent aussi que les personnes handicapées bénéficiant d'un « recrutement interne » se caractérisent par une forte stabilité d'emploi, à l'opposé des travailleurs handicapés recrutés à l'extérieur de l'entreprise.

Quelles sont celles qui quittent le chômage ?

En Allemagne, la majorité des personnes handicapées qui quittent le chômage cessent d'être des personnes actives disponibles sur le marché du travail. En effet, plus des trois quarts le quittent pour des raisons de maladie ou de mise à la retraite ; et ce sont surtout les plus âgés. Par ailleurs, 1.8% quittent aussi le chômage parce qu'ils suivent une reconversion professionnelle, contre 1.5% qui suivent une « réhabilitation (chiffres de 1993) ; on sait aussi que ceux qui suivent une « réhabilitation » sont essentiellement des jeunes de moins de 35 ans.

Bien entendu, il y a aussi environ 20% de personnes qui quittent le chômage parce qu'elles ont trouvé un emploi (contre 41.6% pour l'ensemble des chômeurs). L'étude de Sadowski et Frick révèle qu'il s'agit de personnes avec un degré élevé de handicap, de moins de 35 ans, avec un haut niveau de formation et qui exercent une activité dans le secteur des services. Tandis que sont particulièrement difficiles à reclasser les personnes juste à la frontière du statut de handicapé sévère (entre 50 et 60% d'incapacité), qui ont plus de 50 ans, qui sont peu formés et qui exercent une profession manuelle.

Pourquoi les personnes handicapées demeurent-elles au chômage ?

La durée de chômage des personnes handicapées est nettement plus élevée que la moyenne, ce qui s'explique par la faiblesse des « recrutements externes » et des placements. C'est ainsi qu'en 1990, on observait un placement de travailleurs handicapés pour quatre travailleurs handicapés au chômage, alors qu'il y avait globalement 1.25 placement par personne au chômage.

C'est l'âge et le faible niveau de formation qui caractérisent les travailleurs handicapés en chômage : on assiste donc à un cumul de facteurs aggravants.

2.2.3 Le maintien de barrières à l'embauche dans les entreprises

Mais la faiblesse de l'embauche des personnes handicapées s'explique aussi par d'autres facteurs que leurs caractéristiques personnelles, à savoir les barrières à l'embauche au niveau des entreprises. A ce niveau, deux types de facteurs doivent être distingués : des exigences objectives ne facilitant pas l'intégration de travailleurs présentant un handicap d'une part, une politique claire de discrimination d'autre part. Cette discrimination provient d'une perception négative des personnes handicapées au travail, qui s'observe même dans les cas où l'entreprise a vécu des expériences positives avec des personnes handicapées (excellentes motivations et compétences par exemple) : il subsiste la crainte d'un absentéisme élevé et de problèmes d'intégration avec les collègues au travail.

Ce phénomène de stigmatisation joue en tout cas de façon différente pour les travailleurs handicapés « internes » et ceux qui sont externes à l'entreprise. Dans le premier

⁶³ Il a été constaté empiriquement que par leurs actions déterminées en faveur du reclassement interne de personnes handicapées, ces commissions se révèlent même un frein à l'embauche de nouveaux travailleurs handicapés (« outsiders »), en tout cas dans les grandes entreprises.

cas, l'expérience antérieure avec la personne est plutôt positive et le statut de personne handicapée est considéré comme relativement indépendant des capacités de travail. Pour les seconds par contre, le handicap est perçu comme l'indice d'une moindre capacité de travail et productivité ; et s'y ajoute en plus le coût des temps de congé supplémentaires et des procédures de licenciement plus complexes.

Cet effet de stigmatisation joue également de façon différenciée selon le type de handicap : les handicapés plus légers ont davantage de difficultés à se faire engager que les handicapés avec un degré élevé d'incapacité, comme si le caractère non visible de leur handicap entraînait un plus grand scepticisme par rapport à leurs capacités de travail. Il en va de même avec les handicapés mentaux qui ont moins de chances d'être engagés que les handicapés « classiques » ; ce qui renvoie au problème de l'acceptation sociale des différents types de handicaps. Ceci est d'autant plus préoccupant que chez une grande partie des personnes handicapées reconnues officiellement, il n'y a pas de dommages visibles aussi directement que chez celles avec un handicap physique.

Il faut enfin signaler que, dans le calcul coûts-bénéfices de l'entreprise, joue aussi la visibilité du handicap et son impact sur l'image de l'entreprise: c'est le cas notamment pour les postes en contact avec la clientèle dans les banques, le tourisme, les soins de beauté ou encore les institutions caritatives.

2.2.4 La présence de barrières au niveau des personnes handicapées, ou des services de placement

Du côté des services de placement, c'est le statut de handicapé et l'âge qui posent le plus de problèmes, à côté de problèmes d'alcoolisme, d'indisponibilité (demande de pension en cours), de manque de qualification, d'objectifs professionnels parfois irréalistes ou de comportements au travail problématiques dans certains cas.

Au niveau des personnes handicapées elles-mêmes, une absence de confiance en soi et en ses capacités de travail, de même que la crainte de réactions négatives dans l'entourage immédiat de travail, sont les principaux freins à l'intégration professionnelle.

3. Conclusions sommaires

L'efficacité du système allemand ne peut s'analyser indépendamment de son contexte légal (protection contre le licenciement, représentants de travailleurs handicapés, cogestion dans les grandes entreprises, etc...) ni de l'ensemble des autres mesures prises pour faciliter la réinsertion des personnes handicapées, notamment leur intégration très poussée dans le système de formation professionnelle.

Ce bref survol de la politique menée outre-Rhin montre également que le système dit d'« obligation » d'emploi y est davantage un système freinant l'exclusion de travailleurs handicapés qu'un mécanisme d'insertion. Il semble montrer aussi que ce dispositif ne suffit pas pour favoriser l'insertion, et a fortiori l'intégration professionnelle des personnes handicapées externes à l'entreprise; il ne peut y contribuer que dans la mesure où il est soutenu par un ensemble d'autres mesures, ce qui explique la modification récente de la loi.

II.3 Le cas de la France

1. La loi de 1987 dans son contexte législatif et politique

1.1 Le contexte

C'est une loi votée en juillet 1987 qui a instauré en France une obligation d'emploi des travailleurs handicapés avec contribution à un fonds développant l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Cette loi n'est pas apparue ex nihilo car elle vise en fait à refondre en un texte unique plus réaliste et plus efficace diverses dispositions légales analogues qui avaient déjà été prises précédemment mais qui s'avéraient complexes et difficiles à faire respecter.

Plusieurs facteurs semblent avoir contribué à l'émergence de cette nouvelle loi. Tout d'abord, une prise de conscience de la nécessité de lutter contre le chômage de longue durée, mais aussi contre la ségrégation dont sont trop souvent victimes les personnes handicapées. Par ailleurs, les associations de personnes handicapées réclamaient depuis longtemps la création d'un fonds permettant d'agir plus activement dans la réinsertion professionnelle. Or, l'application de la loi cadre de 1975 n'avait réussi à développer l'emploi des personnes handicapées que dans le secteur protégé, contrairement aux intentions du législateur, pour lequel le secteur protégé ne devait servir que de transition.

Ceci explique donc la volonté politique qui se manifesta pour une réactualisation des dispositions existantes en matière d'obligation d'emploi dans le secteur privé. Celle-ci ne réussit cependant à aboutir qu'au prix d'un assouplissement sensible de la loi, d'une part grâce à la réduction du taux d'emploi à atteindre effectivement et d'autre part grâce à l'instauration d'une contribution à un fonds développant l'insertion professionnelle des personnes handicapées permettant de respecter la loi même sans occupation de personnes handicapées, à l'instar de ce qui existait déjà en Allemagne.

Prises de conscience ayant favorisé l'adoption d'une nouvelle loi

Ce changement avait été encouragé par :

- une prise de conscience que les politiques de lutte contre le chômage ne doivent pas seulement viser les jeunes mais également les personnes en chômage de longue durée et plus difficiles à réinsérer, ce qui est manifestement le cas des 45.000 demandeurs d'emploi handicapés de l'époque dont la durée de chômage était le double de celle de l'ensemble des demandeurs d'emploi (681 jours au lieu de 364),
- une prise de conscience grandissante dans l'opinion publique et le monde politique que le handicap ne peut être un motif de ségrégation, idée déjà largement répandue en Allemagne et dans les pays scandinaves ; les associations de personnes handicapées menaient d'ailleurs des actions inlassables sur ce thème.
- une recommandation positive en faveur de l'emploi des personnes handicapées émanant de l'Union européenne (et publiée le 24 juillet 1986).

Un rôle actif des associations de personnes handicapées

Les associations semblent en tout cas avoir joué « un rôle déterminant dans la genèse de ce texte de loi », particulièrement en ce qui concerne la création d'un fonds spécial destiné à favoriser la réinsertion professionnelle. Ce qui explique sans doute qu'en retour, « le

législateur a profité de ces changements pour donner une véritable place à ces associations au sein des nouvelles structures ». (10^{ème}, p.78-79)

Un trop grand succès du secteur protégé (loi de 1975) ?

Une autre explication est mise en avant par Dominique Velche du CTN⁶⁴, à savoir « la prise de conscience d'un gauchissement de la mise en œuvre de la loi d'orientation de 1975 ». En effet, cette loi fondamentale en matière de politique sociale des personnes handicapées et votée pendant les dernières années de prospérité donnait la préséance à l'insertion en milieu ordinaire, considérant que le placement en milieu protégé ne devait être que de durée limitée, son but étant de faire acquérir une expérience professionnelle.

C'est tout le contraire qui se passa dans les faits, la priorité se déplaçant⁶⁵ sur l'accueil en Centres d'Aide par le travail, CAT, (réservé aux personnes plus déficientes) ou éventuellement en Ateliers protégés, tandis que l'insertion en milieu ordinaire ou la transition vers celui-ci ne progressait pas, le contexte de durcissement du marché du travail renforçant évidemment cette évolution non voulue au départ. Autrement dit, « ce qui avait été d'abord conçu au départ comme un pis-aller, en quelque sorte, devenait une solution de recours facile dès qu'un handicap médicalement constaté s'ajoutait au handicap social d'une mauvaise employabilité ».

« Tout était donc mis en place pour un développement inflationniste et mal contrôlé de ce secteur et plus particulièrement des structures les plus lourdes, les plus coûteuses », alors que le pays subissait lui aussi la crise économique générale et ne connaissait plus la prospérité prévalant au moment du vote de la loi de 1975. Dès 1983 d'ailleurs, l'administration avait marqué un coup d'arrêt brutal aux créations de CAT. « En contrepartie de ce coup d'arrêt puis d'un contingentement tatillon des places, il fallait trouver une ouverture qui évite à l'ensemble du système d'exploser ».

Selon Dominique Velche donc, « la loi du 10 juillet 1987 représente une tentative de réduire l'attraction du secteur protégé pour les personnes handicapées qui cherchent un travail, soit en évitant qu'elles y entrent parce qu'elles pourraient trouver plus facilement un emploi dans les entreprises ou le secteur public, soit en permettant qu'elles en sortent si elles en ont les compétences ».

Un assouplissement du principe de l'obligation d'emploi

Après plusieurs avant-projets préparés en 1985-1986 mais qui « continuaient à buter sur de puissantes réticences, touchant notamment au principe de base de l'obligation d'emploi » (10^{ème} anniversaire de 1987, Balmory, p.15), un nouveau ministre réussit à faire passer les idées de base de son prédécesseur consistant à remplacer la priorité d'emploi par une obligation d'emploi, et ce grâce à plusieurs aménagements assouplissant la loi et la rendant politiquement plus acceptable, notamment auprès des entreprises⁶⁶.

Ces aménagements sont notamment :

⁶⁴ Velche Dominique (1998)

⁶⁵ Un accès inégal aux moyens institutionnels, la pression des représentants des personnes handicapées (notamment les associations de parents) et des considérations politiques locales seraient une cause de cette priorité sur la construction en dur, négligeant le développement des services.

⁶⁶ On remarquera cependant que la loi fut décrétée de façon unilatérale par le gouvernement, de façon régaliennne, sans aucune concertation officielle avec les partenaires sociaux.

- le remplacement d'une contrainte, la procédure de réservation, par une simple obligation de résultat,
- une prise en compte plus réaliste de la taille minimale des établissements concernés,
- une exclusion possible (par décret) de catégories d'emploi jugées peu accessibles à des personnes handicapées,
- l'affectation d'un coefficient de majoration pour des personnes handicapées plus malaisées à insérer,
- la possibilité de remplir les obligations légales par d'autres modalités, à savoir le paiement d'une contribution à un fonds tripartite ayant pour « mission d'imaginer toutes les aides propres à combler la lacune d'emploi qui ... le fait vivre » (idem, p16-17), mais aussi la sous-traitance au secteur protégé ou encore la réalisation d'un accord de branche, d'entreprise ou d'établissement signé par les partenaires sociaux.
- l'intégration des autorités publiques (l'Etat, les hôpitaux et les collectivités territoriales) dans la loi.

Selon Henri-Jacques Stiker, il est certain que l'idée d'une contribution à un fonds développant l'insertion professionnelle des personnes handicapées de même que le taux de 6 % trouvent leur origine dans une comparaison avec le système allemand. La validité scientifique de ce taux de 6 % lui semble cependant sujette à caution car on ne connaît pas le nombre exact de personnes handicapées en âge de travailler et aptes au travail.

1.2 Les nouveaux apports de la loi de 1987

Par rapport aux législations précédentes, la loi de 1987 introduit de nombreuses modifications. Tout d'abord, elle reprecise et élargit les catégories de bénéficiaires ; ensuite, elle remplace l'ancienne obligation d' « emploi réservé » par une obligation de résultat et réduit à la fois le taux d'emploi à atteindre et les secteurs ou métiers assujettis. Enfin, elle remplace les anciennes sanctions légales, peu effectives, par des contributions compensatoires devant alimenter un fonds spécial pour l'emploi des personnes handicapées ; tout en offrant la possibilité de satisfaire à l'obligation d'emploi par d'autres mesures indirectes.

Une homogénéisation des bénéficiaires:

Les bénéficiaires d'une obligation d'emploi dans les précédentes législations

La loi de 1924 votée à la suite de la première guerre mondiale avait créé pour les militaires titulaires d'une pension d'invalidité (ainsi que les veuves et orphelins de guerre) une obligation d'emploi de 10%⁶⁷ dans les établissements de plus de 10 salariés du secteur privé. En 1930, cette obligation est étendue aux mutilés du travail.

En 1957, une loi sur la priorité d'emploi au bénéfice des travailleurs handicapés avait ajouté une obligation d'emploi de 3% pour les personnes handicapées reconnues par les Commissions départementales, ces 3% étant inclus dans les 10%. De plus, cette obligation de

⁶⁷ Le taux de 10% résultait d'une action tenace de l'Office national des mutilés et réformés, en opposition avec le Ministère du Travail et les employeurs qui préféraient des modalités plus souples et négociées, comprises entre 2 et 10%.

3% était étendue aux administrations de l'Etat, aux collectivités locales, aux établissements publics et aux entreprises nationales.

Les bénéficiaires de la loi de 1987

Dans un souci de clarification, la loi du 10 juillet 1987 redéfinit de façon plus précise l'ensemble des bénéficiaires d'une obligation d'emploi. Ce sont :

- Les victimes d'accidents de travail ou de maladie professionnelle ayant entraîné une incapacité permanente d'au moins 10% (en excluant désormais ceux en dessous de ce taux de 10%) et titulaires d'une rente de la Sécurité sociale.
- Les personnes handicapées reconnues par la Cotorep.
- Les titulaires d'une pension d'invalidité attribuée par la Sécurité sociale(s'il y a réduction d'au moins des deux tiers des capacités de travail et de gain). (il s'agit d'une nouvelle catégorie de bénéficiaires).
- Les anciens militaires (et assimilés) titulaires d'une pension militaire d'invalidité (ainsi que certaines veuves et orphelins de guerre).

Un système de bonification favorisant les processus d'insertion et les moins valides

De plus, la loi détermine un système complexe de bonification en fonction du degré de handicap, de l'âge, du fait d'avoir suivi une formation professionnelle ou de provenir du secteur protégé : au lieu de compter pour une unité d'emploi, la personne handicapée engagée compte dès lors pour deux, trois et demi voire cinq unités. Comme on le constate dans le tableau ci-dessous, ce sont surtout les personnes bénéficiant d'une reconnaissance par la Cotorep qui peuvent bénéficier de diverses bonifications.

Tableau II.2-1 : système de bonification selon l'importance du handicap et le processus d'insertion

Bénéficiaires	Année d'embauche et année suivante	Importance du handicap	Moins de 25 ans ou plus de 50 ans	Formation professionnelle dans l'entreprise >500 h	Placement antérieur en secteur protégé	Embauche à la sortie d'un centre de formation professionnelle	Maximum total
Cotorep	+ 1	Catégorie B : + 0..5 Catégorie C : + 1..5	+ 0.5	+ 0.5 l'année de la formation	+1	+ 0.5 l'année d'embauche et l'année suivante	5..5
Accident de travail ou maladie professionnelle	+ 1	Taux d'incapacité : 66.6 à 85% : + 0.5 > 85% : + 1					3..5
Pension d'invalidité	+ 1						2
Pension militaire d'invalidité ou assimilé	+ 1						2

Une extension du rôle de la Cotorep

Comme on le verra dans la suite, cette extension de l'obligation d'emploi aux personnes reconnues par la Cotorep sera fondamentale, le système de bonifications y ayant peut-être contribué. De quoi s'agit-il ? La Cotorep avait été fondée par la loi de 1975. Elle est structurée en commissions départementales comprenant chaque fois deux sections : la première attribue

la reconnaissance de travailleur handicapé (RTH), la seconde attribue des aides financières aux personnes dans l'impossibilité de se procurer un emploi. Outre la reconnaissance comme travailleur handicapé, la première section a ensuite pour compétence d'orienter la personne soit vers une formation professionnelle, soit vers le secteur protégé, soit vers le milieu ordinaire. La Cotorep peut aussi décider un placement en milieu médicalisé ou octroyer des cartes de stationnement gratuites.

Les reconnaissances attribuées par la première section ne sont pas nécessairement permanentes et elles suivent une méthodologie de classification bien standardisée, le CIF. Trois catégories de handicap peuvent être décernées : la catégorie A concerne les handicaps légers et/ou temporaires, la catégorie B, les handicaps modérés et/ou durables tandis que la catégorie C correspond à un handicap grave et/ou définitif. En l'absence, voulue par la loi, d'une définition commune du handicap, on constate cependant des « différences d'appréciation du taux d'invalidité d'une Cotorep à l'autre »⁶⁸, ce qui pose un problème d'égalité de traitement des personnes handicapées.

Une suppression de la procédure de réservation, remplacée par une obligation de résultat

La loi d'orientation en faveur des personnes handicapées de 1975 constituait pour la première fois une véritable charte des personnes handicapées. Cette loi imposait notamment de réserver aux mutilés et handicapés un certain nombre de postes de travail en vue de satisfaire au quota d'emploi ; ce qui impliquait pour l'entreprise de les proposer en priorité aux mutilés et handicapés, par le canal des services de l'emploi. Concrètement, lorsque l'employeur déclarait vacant un de ces postes réservés, l'ANPE disposait de 15 jours pour proposer des candidats handicapés que l'employeur devait examiner en priorité en vue d'en retenir un à l'essai. Et si l'essai n'était pas concluant, l'employeur devait avertir l'inspection du travail qui pouvait maintenir l'embauche si les motifs invoqués ne lui semblaient pas acceptables.

Dans la pratique, l'administration ne souhaitait pas imposer un candidat refusé. De plus, malgré son monopole, elle était rarement en mesure de proposer un candidat endéans les 15 jours fatidiques. Enfin l'employeur avait tendance à surévaluer les qualifications requises pour être certain de ne pas recevoir des candidatures de personnes handicapées.

Avec la forte dégradation du marché de l'emploi et l'explosion du chômage qui avaient caractérisé nos pays de 1975 à 1987, cette procédure s'était révélée peu opérante, même si elle avait donné aux entreprises la responsabilité d'identifier des postes de travail convenant plus particulièrement à des personnes handicapées. En se contentant d'imposer un taux d'emploi, la loi de 1987 supprimait donc l'obligation de recourir à une procédure lourde et inefficace et imposait plutôt une obligation de résultat aux entreprises.

Une réduction du taux d'emploi obligatoire

Un taux ramené de 10% à 6%

Selon les lois en vigueur avant le vote de la loi de 1987, le taux d'emploi légal était de 10% pour les mutilés de guerre et 3% pour les personnes handicapées reconnues. En fait, cette loi était peu respectée car près de la moitié des entreprises assujetties (à partir de 10 salariés) n'occupait aucun des bénéficiaires légaux. Au total, on estimait que 500.000 personnes

⁶⁸ Rapport au sénat (commission des affaires sociales) (Louis Blanc (2002))

bénéficiaient de la loi, dont la majorité étaient des accidentés du travail (avec des degrés d'incapacité très variables) et dont 80.000 étaient des personnes handicapées proprement dit. Ces chiffres étaient stables depuis plusieurs années. Par rapport à l'emploi des entreprises assujetties, qui était très large puisqu'il englobait toutes les entreprises d'au moins 10 salariés, ce nombre de bénéficiaires correspondait à un taux de 6%, au lieu des 10% prescrit par la loi.

La loi du 10 juillet 1987 fixa le taux d'emploi à 6%, à atteindre en trois ans (3% en 1988, 4% en 1989, 5% en 1990 et 6% en 1991). Cette modification se justifiait aussi par le souci de s'aligner sur les autres Etats-membres de l'Union européenne, où l'«obligation» d'emploi était égal ou inférieure à 6% et concernait des établissements de 15 à 50 salariés au minimum (une Directive européenne recommandait en effet d'appliquer le système de quota déjà en vigueur dans différents pays européens, dont l'Allemagne).

La toute grande majorité (83%) des établissements ainsi assujettis occupent moins de 100 travailleurs, même s'ils ne représentent que 40% des effectifs salariés. En d'autres termes, 17% des établissements, ceux de plus de 100 travailleurs, occupent 60 % des effectifs concernés par l'obligation d'emploi. Le contrôle du respect de la loi n'est donc pas aussi simple qu'on pourrait l'imaginer, compte tenu du grand nombre de petits et moyens établissements.

Une limitation des emplois et secteurs assujettis

En précisant que le taux d'emploi prescrit ne s'appliquait qu'aux établissements de 20 salariés au moins, et non aux entreprises de cette taille, la loi réduisait également l'assiette des entreprises et emplois concernés. En soustrayant à l'assujettissement les entreprises occupant plusieurs centaines de personnes dans un très grand nombre de petites succursales disséminées sur tout le territoire, elle permettait notamment de réduire l'impact de la mesure sur le secteur de la distribution et des services en général.

Des critiques se sont évidemment élevées contre cette particularité de la loi. Bien qu'elles soient en partie justifiées, Dominique Velche fait remarquer que « les sociétés à établissements multiples de moins de 20 salariés se voient parfois contraintes d'appliquer les 6% aux effectifs plus élevés de leur siège ou de certaines de leurs unités essentielles, ce qui les conduit à préférer la signature d'un accord d'entreprise qui assure une meilleure répartition des emplois offerts ».

La dérogation dont bénéficient les entreprises de petite taille constitue par contre une règle générale dans l'ensemble des pays prévoyant une « obligation » d'emploi. La plus grande fragilité financière de cette catégorie d'entreprises, ainsi que la plus difficulté d'un contrôle sérieux, justifient amplement cette dérogation, même si certaines de ces TPE ou petites PME se révèlent parfois aussi réceptives vis-à-vis des personnes handicapées.

Une exemption de certaines catégories d'emploi ou métiers

Suite aux récriminations de plusieurs fédérations patronales, un décret précisa en 1988 trente-trois catégories d'emploi reconnues comme exigeant des aptitudes particulières hors de portée des personnes handicapées et de ce fait non incluses dans l'assiette d'assujettissement : principalement les métiers du gros-œuvre dans la construction et les vendeuses de grand magasin, mais également toute une série d'autres métiers tels que par exemple les chauffeurs, les pompiers et les hôtesse d'accompagnement. On estime à 10 % des effectifs primitivement assujettis l'importance de ces catégories exclues, que plusieurs secteurs souhaitèrent encore élargir, mais en vain.

Cette exclusion de certaines catégories d'emploi n'est cependant pas exempte de critiques ⁶⁹: « De façon permanente le code du travail a toujours confirmé que l'aptitude ou inaptitude du salarié ne pouvait être appréciée que par le médecin du travail en fonction d'un poste précis. Il ne vient à personne d'imaginer que les personnes handicapées auraient un profil type, interdisant certains types d'emplois, c'est pourtant ce qu'une loi sur l'emploi des travailleurs handicapés exprime très précisément en établissant par décret une liste des catégories d'emploi exigeant des conditions d'aptitude particulière.

Ainsi une caissière qui aurait subi un syndrome du canal carpien ne pourrait être vendeuse en magasin ? et le boulanger atteint par l'allergie due aux farines de céréales ne pourrait être maçon qualifié ou charpentier ? Pourquoi retrouvons-nous dans cette liste d'emplois un ouvrier non qualifié du gros œuvre du bâtiment et pas un ouvrier de la sidérurgie, un emploi d'agent et d'hôtesse d'accompagnement et pas celui de secrétaire de direction. »

Une conversion des sanctions (théoriques) en contributions compensatoires (effectives)

Avant la loi de 1987, des pénalités égales à trois fois le SMIC (par jour ouvrable et par bénéficiaire manquant) devaient sanctionner l'entreprise ne respectant pas l'obligation d'emploi. Mais l'importance de cette sanction dissuadait les services administratifs de l'appliquer, de peur d'aggraver les charges des entreprises ne respectant pas l'obligation.

La contribution prévue par la loi de 1987 s'alignait donc sur les pratiques plus réalistes observées en Allemagne, en faisant appel à la même notion de « taxe égalisatrice ou de compensation » (Ausgleichsabgabe) et non plus à celle d'amende ou sanction. Son calcul par le Ministère des Finances s'appuie sur la déclaration par les employeurs du nombre de bénéficiaires occupés ou manquants (D.E.T.H.), laquelle est contrôlée par les services extérieurs du Ministère de l'Emploi et du Travail (Inspection du travail) ⁷⁰. Cette contribution par bénéficiaire manquant fut fixée comme suit :

Tableau II.3-2 : niveau de contribution suivant la taille de l'entreprise

Taille de l'entreprise	Contribution annuelle			Valeur mensuelle
		Valeur en FF (1997)	Valeur en Euro	En Euro
20 à 199 salariés	300 fois le SMIC horaire	11 373	1.734	144,5
200 à 749 salariés	400 fois le SMIC horaire	15 164	2.312	192,7
Plus de 750 salariés	500 fois le SMIC horaire	18 995	2.897	241,4

L'association des Paralysés de France déplore que le système soit trop peu incitatif pour les entreprises de moins de 750 salariés, ce que les statistiques du taux d'emploi par taille d'établissement ne confirment cependant pas.

⁶⁹ Mélis Jean-Claude (1997)

⁷⁰ La complexité de la notion d'établissement assujéti explique que le contrôle de la loi poserait cependant parfois quelques difficultés, par exemple dans le cas de petites agences bancaires gérées en fait par un siège régional.

sauf pour la fonction publique

A la différence du secteur privé, aucune contribution financière n'est prévue pour les établissements qui ne respectent pas le quota. Outre les concours, une personne handicapée peut tenter sa chance par le système des emplois réservés ou par celui des emplois contractuels.

Des contributions alimentant un fonds spécial pour l'emploi des personnes handicapées

Le produit de ces contributions provenant du secteur privé doit être versé à un « Fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés » dont le but est de soutenir des actions favorisant l'insertion professionnelle des handicapés en milieu ordinaire par des moyens complémentaires à ceux déjà existants. Il faut savoir que l'idée d'un fonds finançant les frais de rééducation professionnelle des mutilés du travail et alimenté par une cotisation des employeurs avait déjà été lancée dans l'entre-deux-guerres.

C'est pour gérer ce fonds que sera finalement créée une nouvelle association chargée de le gérer, l'Agefiph. Il s'agit d'une association tripartite réunissant à la fois les représentants des employeurs, les représentants de travailleurs et les associations de personnes handicapées.

Une suppression du caractère « légal » de l'obligation d'emploi, du fait des alternatives possibles pour respecter la loi

En proposant plusieurs autres modalités de respect de la loi (paiement d'une redevance, sous-traitance avec le secteur protégé, accords paritaires), la nouvelle loi de 1987 enlève en fait tout caractère d'obligation légale à l' « obligation d'emploi ». Il s'agit désormais d'une obligation de résultat pouvant prendre plusieurs formes possibles. Aucune procédure juridique à l'encontre de l'entreprise n'est possible en cas d'absence de personnes handicapées dans le personnel. Pour Alain Blanc, la loi du 10 juillet 1987 permet donc aux employeurs, qui n'ont jamais apprécié le principe de l'obligation d'emploi, de pouvoir la contourner en toute légalité (p. »31 »).

Comme on l'a déjà signalé, l'entreprise peut se dispenser partiellement ou totalement de son obligation d'emploi en versant une contribution à un Fonds de développement pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Mais elle peut s'acquitter aussi de ses obligations légales en passant un contrat de sous-traitance avec le secteur protégé, ce contrat devant être traduit en équivalents emplois⁷¹. Cette modalité ne peut cependant compter que pour un maximum de 50% de l'obligation d'emploi, à savoir 3%.

Dernière modalité possible, l'entreprise peut encore se dispenser partiellement ou totalement de son obligation d'emploi en mettant en œuvre un accord collectif annuel ou pluriannuel, de branche, d'entreprise ou d'établissement, négocié avec les représentants syndicaux. Ce programme doit comprendre un plan d'embauche et au moins deux des actions suivantes :

- Plan d'embauche en milieu ordinaire
- Plan d'insertion et de formation.
- Plan d'adaptation aux mutations technologiques.
- Plan de maintien dans l'entreprise en cas de licenciement.

⁷¹ Des circulaires ministérielles précisent les modalités de conversion du budget de sous-traitance en équivalents emplois.

Ces accords peuvent prévoir aussi une péréquation de l'emploi entre établissements assujettis ou non, ce qui veut dire qu'on fait rentrer dans l'accord des établissements de moins de 20 salariés, que ce soit pour de l'insertion ou de la formation. Cet accord doit bien entendu faire l'objet d'un agrément officiel du Ministère de l'emploi, après avis du Conseil supérieur pour le reclassement professionnel des personnes handicapées ou de la commission départementale des travailleurs handicapés.

2. L'Agefiph ⁷²

Il est impossible d'établir un bilan de la loi française sur les quotas sans analyser le fonctionnement et les réalisations de l'Agefiph, gestionnaire du « Fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés » et redistributeur des contributions payées par les entreprises.

C'est le produit des contributions compensatoires à charge des entreprises n'occupant pas des travailleurs handicapés qui assure le financement de l'Agefiph. On peut estimer que ses recettes correspondent à un tiers de ce que devraient verser les entreprises si aucune d'entre elles n'occupait directement ou indirectement de travailleur avec handicap (cfr tableau 3 en annexe). Bien qu'importants en valeur absolue, ses moyens ne représentent cependant qu'une infime partie des moyens consacrés aux personnes handicapées par l'Etat, que ce soit sous forme d'allocations sociales ou de contributions à l'enseignement spécial ou au secteur protégé.

La caractéristique du Fonds géré par l'Agefiph est d'intervenir en complément des dispositifs de droit commun accessibles à l'ensemble des salariés, et uniquement dans les matières relatives à l'emploi ordinaire, à l'exclusion des matières sociales ou médicales, à l'exclusion des problèmes d'enseignement ou d'accessibilité générale des lieux et locaux. Sa politique n'est donc pas de se substituer aux intervenants publics classiques ni autres acteurs, qu'ils soient employeurs, syndicats ou centres de formation, mais de leur donner simplement le complément ou le conseil les aidant à mieux prendre en compte la problématique de l'emploi des personnes handicapées.

2.1 Une relative autonomie par rapport à l'Etat, tout en exerçant des missions de service public

Première originalité, l'Agefiph est une association tripartite réunissant les représentants des employeurs, les représentants des salariés et les associations de handicapés, ce qui est unique dans le paysage institutionnel français et s'avère finalement particulièrement efficace malgré la caractère potentiellement explosif de ce « cocktail ». ⁷³. L'Agefiph est donc une

⁷² Ce chapitre s'appuie en partie sur l'analyse développée par Blanc Alain (1999) dans son ouvrage intitulé « Les handicapés au travail – analyse sociologique d'un dispositif d'insertion professionnelle ». Des entretiens directs avec divers responsables de l'Agefiph à Paris, ainsi que l'analyse de documents internes produits par l'association complètent notre information.

⁷³ Les partenaires sociaux étaient initialement peu favorables à l'intégration d'une troisième composante dans la gestion du Fonds. C'est compte tenu du rôle des associations de personnes handicapées dans l'émergence de la loi et de leur insistance à participer à sa gestion que le législateur a finalement opté pour une gestion tripartite. Les autres partenaires reconnaissent d'ailleurs que les représentants des personnes handicapées ont pour mérite d'apporter une touche plus concrète s'appuyant sur le vécu des personnes handicapées sur le terrain.

association privée sans but lucratif (loi de 1901) qui demeure juridiquement autonome par rapport à l'Etat dont elle ne reçoit aucun subside ; ce dernier ne participe que de façon minoritaire dans le bureau de l'administration, via sa présence dans un quatrième collègue réservé à des personnes qualifiées. Néanmoins, elle reste soumise à un contrôle de régularité dans l'utilisation des fonds (Cour des Comptes, Inspection,...), du fait que ceux-ci sont d'origine publique.

Par ailleurs, bien que autonome et de statut privé, l'Agefiph est « devenue un partenaire essentiel des politiques d'insertion des travailleurs handicapés », selon les dires du Conseil économique et social. On assiste donc à l'émergence d'un acteur privé d'intérêt public qui exerce des missions autrefois dévolues à l'Etat. Dans le grand public, l'Agefiph est d'ailleurs souvent assimilé à un organisme d'Etat.

Ceci va même au point que l'Etat a transféré à l'Agefiph la charge financière des études de postes (aménagement des situations de travail et de l'accessibilité des lieux de travail) (33 millions d'Euros en 2001), dont précédemment les crédits n'étaient pas tous consommés lorsqu'ils étaient gérés par l'Etat. De même, il lui a fait prendre en charge en 1999 le financement du réseau Cap Emploi (50.7 millions d'Euros en 2001), alors que le placement de travailleurs constituait encore à l'époque une prérogative du service public. Plus étonnant encore, il lui avait fait prendre en charge en 1997 le financement du système de garanties de ressources des travailleurs handicapés (34.3 millions d'Euros en 2001) alors que cette compensation de la perte de productivité constitue une prestation légale qui relève plutôt d'une mission de solidarité nationale dont il revient à l'Etat d'être garant.

En décembre 1998, l'Etat et l'Agefiph ont signé également une convention pluri-annuelle sur cinq ans (PEX) visant à augmenter sensiblement certains types d'action, à savoir les bilans-évaluations-orientations, les actions de formation qualifiante et pré-qualifiante, les contrats d'apprentissage ou de qualification (pour adultes). En collaboration avec l'ANPE, un nombre important de personnes en chômage ont fait également l'objet d'un suivi individualisé, dans le cadre du dispositif « nouveau départ ». Ces actions ont été financées par les réserves financières dont l'Agefiph disposait encore.

En conclusion, bien qu'autonome, l'Agefiph subit une pression permanente de l'Etat, à la fois parce que ce dernier reconnaît la compétence et l'expertise de l'agence mais peut-être aussi parce qu'il jalouse son efficacité et sa relative aisance financière. C'est ainsi qu'en 2003, l'Agefiph a même subi des pressions politiques en vue d'intervenir dans le financement du secteur protégé⁷⁴, ce qui est pourtant contraire à sa raison d'être. Les parties constitutives de l'Agefiph tiennent cependant à conserver absolument l'autonomie de l'Agence; ils sont convaincus que si l'Etat s'appropriait la gestion du Fonds, il en grignoterait petit à petit les ressources, pour les réorienter vers d'autres buts. C'est ce qui stimule les responsables de l'Agence à évaluer et améliorer en permanence son efficacité, en ne se contentant pas de « vivoter ». Autrement dit, l'Agefiph se sent tenue à une obligation de résultat, qu'elle considère comme un gage de son indépendance⁷⁵.

C'est un Forum des associations de personnes handicapées qui est chargée d'élire les cinq représentants de ces associations à l'Agefiph, les représentant des personnes sourdes alternant tous les trois ans avec les représentants des non-voyants.

⁷⁴ Sans compter les pressions classiques pour « recaser » des chefs de cabinet.

⁷⁵ Source : Mr Jouan, président.

2.2 Des modalités de fonctionnement novatrices

Bien qu'agissant dans l'intérêt public, l'Agefiph revendique une souplesse analogue aux « administrations de mission ». Elle se veut en effet une institution souple, rapide, novatrice, efficace et non bureaucratisée, même si le succès de ses actions l'a conduit progressivement à développer sa structure et à instituer des règles de fonctionnement plus strictes, ralentissant le processus de décision et tendant à une forme de bureaucratisation.

Son développement l'a amenée aussi à pratiquer dès 1992 une politique de déconcentration, avec bientôt quatorze délégations régionales, qui finiront par disposer d'un pouvoir de décision sur les plus petits dossiers, de façon à désengorger la structure centrale à Paris. Le dynamisme de l'Agefiph et les moyens financiers importants dont elle dispose lui permettent aussi d'attirer dans les délégations territoriales de jeunes sur-qualifiés à qui sont proposés des salaires « que la fonction publique ou les associations ne pouvaient leur proposer ».

Novatrice, l'Agefiph démontre son originalité par « une action horizontale et multipartenariale (qui) supplante la traditionnelle action administrative verticale et sectorialisée ». Si l'Agefiph se donne en effet pour objectif de mener une action sociale globale, depuis l'amont – la formation- jusque l'aval – l'insertion proprement dite, y compris le poste de travail et son environnement, elle ne peut y parvenir qu'en pratiquant une politique systématique de partenariat (avec l'ANPE, des organismes publics, des associations de handicapés, dans les départements, etc...). A la fois aveu de faiblesse et position de force compte tenu des moyens mobilisables, cette pratique permet à l'Agefiph de faire face à des besoins identifiés de longue date et en croissance, tout en tenant compte de la dispersion des opérateurs publics et privés.

Se préoccupant avant tout du résultat, l'Agefiph privilégie aussi le contrat d'objectif : « L'éventuelle reconduction du financement est liée aux résultats des actions engagées, en général annuelles, qui de la part des bénéficiaires font l'objet d'un rapport moral et financier ... Souvent perçus comme novateurs, des acteurs de terrain sont eux aussi favorables à cette modalité. Elle leur permet de rendre transparentes leurs actions et, à la faveur de résultats tangibles, de prétendre à leur pérennité »⁷⁶.

Dans le cadre de la convention pluriannuelle avec l'Etat, l'Agefiph a eu également l'originalité de lancer des appels à proposition auprès de ses partenaires sur le terrain, ce qui constituait une démarche novatrice par rapport à sa démarche habituelle d'implémentation des vingt mesures figurant à son catalogue.

Bref, alors qu'elle était essentiellement destinée au départ à gérer le Fonds d'insertion rassemblant le produit des contributions compensatoires et à distribuer des subsides, l'Agefiph⁷⁷ conçoit désormais sa mission comme étant de moins en moins celle d'un financeur et de plus en plus celle d'un animateur, travaillant à encourager l'emploi des travailleurs handicapés. D'où l'importance pour l'Agence de développer un tissu et réseau d'acteurs et personnes motivées dans ce sens. La création de cellules départementales se préoccupant concrètement du maintien en emploi en constitue un bon exemple ; les diverses initiatives pour soutenir la formation professionnelle ou la création d'activités (indépendants) en constituent un autre.

⁷⁶ Blanc Alain (1999), p. 237.

⁷⁷ Source : Mr Jouan, président.

2.3 Des réalisations impressionnantes

Si au départ, l'Agefiph disposait de plus de moyens que ce qu'il pouvait engager, dès 1993 cependant, les dépenses ont rejoint le niveau des recettes. Par la suite, les montants collectés ont poursuivi leur progression (349 millions d'Euros en 2001, contre 260 en 1997), progression inférieure cependant à celle des montants engagés : 412 millions d'Euros en 2001, contre 235 en 1997. Il faut rappeler qu'un quart des dépenses engagées en 2001, 118 millions d'Euros plus exactement, proviennent du transfert à l'Agefiph de missions précédemment dévolues à l'Etat.

Principales mesures

Au fil des ans, l'Agefiph a mis en place une vingtaine de mesures destinées à faciliter l'insertion des personnes handicapées, sans compter la prime à l'embauche qui représente le principal poste de dépenses, soit 22% du budget total (par cette prime, les entreprises récupèrent en quelque sorte les sommes qu'elles ont versées, même si la majorité des primes vont à des petites entreprises qui ne sont pas cotisantes).

Tableau II.3-3 : dépenses à charge de l'Agefiph de 1992 à 2001, en millions d'Euros

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Evol. 2001/ 1992
TOTAL FINANCEMENTS	87,51	122,57	213,13	263,13	311,91	403,38	289,96	339,66	391,10	411,70	4,70
Primes d'insertion	3,35	16,01	112,97	135,22	191,93	246,51	89,49	91,17	101,80	92,30	27,52
Garantie de ressources						29,58	31,71	32,78	33,50	34,30	
TOTAL Mesures d'insertion	84,15	106,56	100,16	127,91	119,98	127,30	168,76	215,72	255,80	285,10	3,39
Total insertion et maintien *	20,43	27,75	32,32	51,22	51,83	58,69	71,04	84,76	113,50	124,50	6,09
Alternance et apprentissage	2,13	3,05	4,73	7,17	2,29	3,05	3,81	6,10	11,30	18,00	8,43
PDITH						2,59	3,05	3,96	3,80	4,30	
Accompagnement au placement						8,84	10,37	8,99	14,60	15,10	
Réseau d'insertion et placement						22,41	26,98	34,00	49,40	49,40	
Ss-tot. PDITH, Accomp. et Placement	11,74	12,50	11,74	24,54	32,93	33,84	40,40	46,95	67,80	68,80	5,86
Création d'activité	4,73	7,17	11,13	14,79	12,65	16,62	18,60	20,43	22,00	24,00	5,08
Maintien emploi	1,83	5,03	4,73	4,73	3,96	5,18	8,23	11,28	12,40	13,70	7,49
Total aides spécifiques *	15,25	16,77	17,68	23,17	21,80	26,98	43,91	47,41	52,10	52,10	3,42
Aménagement postes de travail	8,23	7,93	10,52	15,85	14,33	15,25	22,72	24,24	28,50	30,20	3,67
Soutien et suivi	7,01	8,84	7,17	7,32	7,47	11,74	21,19	23,17	23,60	21,90	3,12
Total préparation *	30,64	31,86	28,81	32,62	29,73	27,29	34,15	48,94	58,70	78,90	2,57
Formation professionnelle				21,04	19,21	18,60	23,48	27,44	36,60	55,50	
Remise à niveau				7,93	7,47	6,25	7,62	7,77	7,90	7,40	
Ss-tot. formation et remise à niveau	25,15	26,07	25,76	28,97	26,68	24,85	31,10	35,22	44,50	62,90	2,50
Bilan d'évaluation et d'orientation	5,49	5,79	3,05	3,66	3,05	2,44	3,05	13,72	14,20	16,00	2,92
Total mobilisation	3,96	10,82	8,23	10,98	7,17	9,91	13,26	15,85	17,10	15,30	3,86
Diagnostic et conseil	1,22	5,34	2,59	3,81	1,83	2,13	3,66	3,05	2,60	3,30	2,71
Information et sensibilisation	2,74	5,49	5,64	7,17	5,34	7,77	9,60	9,45	14,50	11,70	4,26

Parmi les mesures pour l'insertion de l'Agefiph, les deux groupes de mesures les plus importants en termes budgétaires sont celui des mesures pour l'insertion ou le maintien (44 %

du budget des mesures d'insertion) et celui de la préparation ou formation professionnelle (28 % du même budget). Ceci s'explique d'abord par l'importance du suivi de l'insertion (il s'agit du réseau d'insertion et placement « Cap Emploi ») ou de l'accompagnement au placement (structures spécialisées par type de handicap) ; il faut y ajouter les aides à la création d'activité et au maintien et les aides à l'alternance ou l'apprentissage. Cela s'explique ensuite par le fait que la formation professionnelle ou la remise à niveau sont devenues deux mesures particulièrement importantes, auxquelles s'ajoutent les bilans de compétence.

Tableau II.3-4 : dépenses à charge de l'Agepiph de 1992 à 2001, en % des dépenses totales

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
TOTAL FINANCEMENTS	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Primes d'insertion	4%	13%	53%	51%	62%	61%	31%	27%	26%	22%
Garantie de ressources						7%	11%	10%	9%	8%
TOTAL Mesures d'insertion	96%	87%	47%	49%	38%	32%	58%	64%	65%	69%
TOTAL Mesures d'insertion	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total insertion et maintien *	24%	26%	32%	40%	43%	46%	42%	39%	44%	44%
Alternance et apprentissage						2%	2%	3%	4%	6%
PDITH						2%	2%	2%	1%	2%
Accompagnement au placement						7%	6%	4%	6%	5%
Réseau d'insertion et placement						18%	16%	16%	19%	17%
<u>Ss-tot. PDITH, Accomp. et Placement</u>	<u>14%</u>	<u>12%</u>	<u>12%</u>	<u>19%</u>	<u>27%</u>	<u>27%</u>	<u>24%</u>	<u>22%</u>	<u>27%</u>	<u>24%</u>
Création d'activité	6%	7%	11%	12%	11%	13%	11%	9%	9%	8%
Maintien emploi	2%	5%	5%	4%	3%	4%	5%	5%	5%	5%
Total aides spécifiques *	18%	16%	18%	18%	18%	21%	26%	22%	20%	18%
Aménagement postes de travail	10%	7%	11%	12%	12%	12%	13%	11%	11%	11%
Soutien et suivi	8%	8%	7%	6%	6%	9%	13%	11%	9%	8%
Total préparation *				26%	25%	21%	20%	23%	23%	28%
Formation professionnelle				16%	16%	15%	14%	13%	14%	19%
Remise à niveau				6%	6%	5%	5%	4%	3%	3%
<u>Ss-tot. formation et remise à niveau</u>	<u>30%</u>	<u>24%</u>	<u>26%</u>	<u>23%</u>	<u>22%</u>	<u>20%</u>	<u>18%</u>	<u>16%</u>	<u>17%</u>	<u>22%</u>
Bilan d'évaluation et d'orientation	7%	5%	3%	3%	3%	2%	2%	6%	6%	6%
Total mobilisation	5%	10%	8%	9%	6%	8%	8%	7%	7%	5%
Diagnostic et conseil	1%	5%	3%	3%	2%	2%	2%	1%	1%	1%
Information et sensibilisation	3%	5%	6%	6%	4%	6%	6%	4%	6%	4%

Les autres mesures telles que par exemple les aménagement de postes de travail ou les aides techniques (appareils individuels) et surtout les aides à la sortie du milieu protégé représentent des budgets moins élevés. Une systématisation sur toute la France des actions départementales en faveur de l'intégration des personnes handicapées (PDITH), de même qu'une politique de communication active, notamment à l'adresse des entreprises, constituent deux autres actions de l'Agefiph qu'il convient de mentionner. De même que les actions de diagnostic et conseil pour de grandes entreprises (ou des branches) qui souhaitent comprendre ce qui, dans leur organisation, freine l'embauche de personnes handicapées et mettre ensuite un plan d'action sur deux ans, avec des objectifs et moyens précis.

Tout ceci explique qu'en 2001, les médiateurs de l'insertion recevaient la plus grosse partie de ces moyens, 171 millions d'Euros, tandis que les entreprises en recevaient directement 156 millions et les personnes handicapées 85 millions.

Evolution des dépenses et mesures

Comme le montre le tableau, le montant de 411,7 millions d'Euros dépensé en 2001 (hors frais de fonctionnement de la structure ⁷⁸) représente une augmentation très forte (410 %) par rapport aux 87,5 millions de dépenses en 1992. C'est le développement des primes d'insertion ainsi que la prise en charge par l'Agefiph du système de garantie de ressources (géré précédemment par l'Etat) qui expliquent la forte hausse du budget total par rapport à 1992. Depuis 1998, l'Agefiph est cependant parvenu à maîtriser le budget des primes à l'insertion, en le stabilisant autour de 100 millions d'Euros, alors que ce poste de dépenses avait littéralement explosé au milieu des années 90.

Si on se limite aux 21 mesures d'insertion mises en place par l'Agefiph (69 % du budget total), on constate que le budget est passé de 85 à 285 millions, soit une hausse de 339 %. Parmi les mesures d'insertion, c'est le sous-groupe des mesures actives d'insertion et maintien, notamment le réseau d'accompagnement et placement (dont une partie était précédemment géré par l'Etat), qui a connu le taux de croissance le plus élevé (609 %) par rapport à cette même année de référence.

Au cours des dernières années 1999-2001, les trois mesures ayant connu la plus forte croissance budgétaire sont le réseau d'insertion et placement, les aides au placement dans le cadre de formations en alternance ou par apprentissage et surtout le soutien à la formation professionnelle, dont le budget a presque doublé en trois ans et représente désormais près de 20 % du budget (des mesures d'insertion). Le budget consacré aux autres mesures (aménagement de postes de travail, aides techniques de soutien et suivi, aides à la création d'activité, ...) étant demeuré pratiquement stable, ce sont donc ces trois mesures qui expliquent l'essentiel de la hausse des moyens observée ces dernières années.

2.4 Aperçu de quelques mesures importantes

La prime à l'embauche

Après une hausse démesurée de 1993 à 1997, le budget a ensuite été ramené à de plus justes proportions ; depuis 1998, il est demeuré sensiblement le même.

Modalités

Conditions :

La prime est accordée aux employeurs du secteur privé embauchant un TH en CDI ou CDD (au moins 12 mois) ⁷⁹.

Montant :

Depuis le 1^{er} juin 2001, la prime est de 10.000 FF, soit 1.525 Euros, par embauche. (De 1995 à 2001, une prime de 5.000 FF était en outre versée après un an d'ancienneté. Auparavant, les montants étaient encore plus importants)

Evaluation

⁷⁸ Ceux-ci sont inférieurs à 8% du budget total et sont financés jusqu'à présent par les produits financiers des placements.

⁷⁹ Il existe aussi une prime à l'embauche de 5.000 FF pour les travailleurs handicapés eux-mêmes, mais dont l'impact semble davantage social qu'incitatif. En effet, la plupart des travailleurs accepteraient l'emploi même sans cette prime ; néanmoins, sa diminution serait impopulaire.

Bénéficiaires, impact et utilisateurs

- Sur la période de 5 ans entre octobre 1995 et décembre 2000, 140.298 embauches (soit 28.000 en moyenne annuelle) ont été primées. Chez l'employeur primé, le taux de pérennité s'établit à 85% après un an, 57% au terme de deux ans et 39% à trois ans. Au terme de 3 ans, 73% cependant avaient toujours un emploi, la moitié ayant changé d'employeur (dans presque la moitié des cas de leur propre initiative, après démission volontaire). Parmi ceux se trouvant sans travail au terme de 3 ans (27%), une majorité étaient pessimistes quant à leurs chances de succès voire avaient abandonné tout espoir (personnes plus âgées, handicaps plus lourds).
- La pérennité après 3 ans est plus élevée dans le cas d'un handicap visuel ou d'un degré de handicap élevé, chez les personnes ayant un plus haut niveau de formation ou un emploi précédent, là où il y a eu aménagement de poste ainsi que dans les plus grandes entreprises et l'industrie. Elle est plus faible dans le cas de polyhandicaps, de handicaps auditifs ou de maladies mentales, chez les employés ou dans le cas du remplacement d'un travailleur handicapé.
- Deux fois sur trois il s'agit de CDI ou de temps plein. Par rapport à l'ensemble des TH déclarés pour le quota, le niveau de qualification est plus faible (moins d'ouvriers qualifiés et de techniciens ou agents de maîtrise), de même que l'âge (10 ans de moins en moyenne). Ceci est sans doute à mettre en rapport avec le fait que deux-tiers étaient des demandeurs d'emploi et que deux-tiers n'avaient pas d'expérience antérieure ou en rapport avec l'emploi primé.

Quasiment tous sont bénéficiaires par le fait d'une reconnaissance Cotorep (dans 56% des cas en catégorie B). On compte 35% de personnes avec un handicap moteur, 17% avec une maladie invalidante et 11% avec une déficience auditive ou visuelle.

- Deux-tiers des emplois primés se situent dans des entreprises de moins de vingt salariés, surtout les TPE de moins de 10 salariés, et 68 % dans le secteur tertiaire (principalement les services mais aussi le commerce et le secteur public ou associatif). Dans 73% des cas, il s'agit d'un nouveau poste, plutôt que le remplacement d'un travailleur (valide ou handicapé).
- Sur les 99.226 employeurs ayant bénéficié de cette prime, 82% ne l'ont obtenue qu'une seule fois. Les autres employeurs couvrent cependant 41% des contrats primés, quelques gros utilisateurs fréquents (environ 2.000 entreprises) concentrant même 15% des dossiers ; la proportion d'utilisateurs multiples augmente évidemment avec la taille de l'entreprise et on n'en compte que 2% dans les TPE.
- Si seulement 2% des TPE ont bénéficié de la prime, la proportion croît très rapidement avec la taille, celle-ci atteignant 34% dans les entreprises de 50 salariés et plus.

Effet incitatif

Un faisceau d'éléments donnent à penser que cet effet existe mais n'est pas déterminant voire est modeste. En effet :

- Malgré une diminution de moitié entre mai 1994 et octobre 1995, la prime continue d'avoir un impact presque équivalent en termes de nombre de contrats primés.
- Une enquête révèle qu'une majorité d'employeurs (62 %) ignoraient précédemment (avant l'embauche) l'existence de la prime : c'est donc pendant la démarche d'embauche ou au moment même de l'embauche qu'ils en ont été le plus souvent informés et il est possible que cela ait facilité la décision.

- Dans 15% des cas, il y a eu un pur effet d'aubaine : les employeurs la découvrent après l'embauche.
- La majorité des employeurs (91%) déclarent qu'ils auraient embauché sans la prime et que ce sont les compétences qu'ils cherchent avant tout. Mais il y a sans doute une certaine gêne à reconnaître qu'une prime ait pu avoir un effet. En effet, si 72% pensent que la prime est plutôt incitative (ou tout à fait incitative) pour leurs confrères, curieusement, seuls 37% l'avouent dans leur propre cas. Le montant trop faible (7% du salaire annuel moyen), l'absence de motivation financière (! ?) ainsi que la méconnaissance de la prime sont donnés comme argument à ce propos.

Selon l'enquête réalisée, on peut chiffrer à un tiers (31%) au moins la proportion des employeurs pour qui la prime est assez ou très importante, cette sensibilité augmentant dans les entreprises en difficultés, dans le cas d'un CDD ou d'un salaire faible ainsi que d'un contact avec un organisme médiateur pour le placement. Par contre, cette sensibilité est notablement plus faible dans les entreprises de 50 salariés et plus ⁸⁰.

Les médiateurs en contact avec les entreprises confirment ce point de vue : la compétence est l'élément premier mais la prime peut faire pencher la balance, surtout dans les petites entreprises ou les associations. En tout cas, elle constitue souvent un point d'entrée, permettant un premier contact ; ce serait son principal mérite ; ceci explique qu'ils soient opposés à sa réduction. Certains se demandent en effet s'il est utile de continuer à verser une prime aux entreprises assujetties, celles-ci bénéficiant déjà d'une réduction des cotisations en cas d'embauche.

Efficiences :

Si l'on prend en compte que la prime a eu un effet incitatif, sans effet d'aubaine, dans 85% des cas et que l'emploi a été maintenu dans 73% des cas, on peut en déduire qu'il y a eu en moyenne 0.52 emploi réellement obtenu par prime versée. Son montant étant d'environ 1500 Euros, on obtient un coût par emploi d'un peu moins de 3.000 Euros par emploi (indépendamment du coût de gestion de la prime et du coût de l'organisme médiateur éventuel).

Le réseau des médiateurs pour l'insertion

Ce point mériterait une analyse circonstanciée approfondie vu son importance dans la politique de l'Agefiph mais aussi vu les difficultés institutionnelles et internes qu'il traverse actuellement du fait de l'imposition d'objectifs quantitatifs et de son partenariat obligé avec l'ANPE.

La formation

La formation professionnelle

Suite à l'accord pris avec l'Etat d'augmenter la part des stagiaires handicapés dans les formations de l'AFPA (2.200 entrées supplémentaires), cette mesure a connu une expansion budgétaire importante dans les dernières années. Outre une intervention financière dans la formation en entreprise (décision récente), il s'agit d'augmenter la participation des

⁸⁰ Divers éléments peuvent expliquer cet élément : le plus haut niveau des salaires, l'importance plus grande des critères de compétences et de qualification formelle, enfin l'assujettissement au quota d'emploi, ce qui implique une contribution compensatoire en cas de non-embauche.

travailleurs handicapés aux dispositifs dits de droit commun. Cette mesure comporte aussi un volet de conseil dans le choix du métier et dans le choix du centre de formation le plus adéquat, le suivi étant considéré comme assez déficitaire.

Une nouvelle orientation récente consiste en tout cas à s'intéresser davantage à l'évolution des emplois et métiers dans les entreprises, à l'image de l'expérience menée en Basse-Normandie. Dans cette région, une enquête avait permis d'identifier un nombre important d'intentions d'embauche à dans 17 métiers relativement peu qualifiés⁸¹. Avec l'aide des équipes Cap Emploi, 256 parcours d'insertion professionnelle avaient ensuite été organisés, via la formation, pour des personnes handicapées de faible niveau de formation (VI et V bis), de façon à les préparer à décrocher les emplois accessibles à des personnes porteurs d'un niveau V (BEP ou CAP). Ceci impliquait de sensibiliser les demandeurs d'emploi à s'engager dans ce parcours et de pouvoir les faire accéder à des formations dites de droit commun. 98 % des personnes inscrites dans ce parcours ont accédé à un niveau de qualification supérieur et 60 % ont obtenu un emploi à la fin de l'action.

De nouvelles décisions devaient être encore prises en 2003.

Les formations en alternance et les contrats d'apprentissage

En quelques années, le petit budget consacré à ces deux mesures a véritablement explosé : il est passé de 3 millions d'Euros à 18 millions. Elles sont cataloguées par l'Agefiph dans le sous-groupe des mesures d'insertion, du fait qu'elles agissent à la fois sur la formation et le placement :

- Les contrats d'apprentissage concernent pour les deux-tiers des déficients intellectuels ; une évaluation de cette mesure, jugée particulièrement importante mais trop peu développée (seulement 0.5 % du total des contrats d'apprentissage), est actuellement en cours. L'Agefiph vient en tout cas de décider de doubler la subvention au début de l'apprentissage, les candidats apprentis avec un handicap étant plus âgés que les autres candidats et plus coûteux. Actuellement, chaque délégation régionale finance une personne spécialisée chargée de contacter les CEFA ou IMC en vue de promouvoir cette formule.
- La formation en alternance, qui concerne des adultes, est également en forte croissance.

Les bilans de compétence

Suite à une décision récente, l'Agefiph n'interviendra plus dans ce domaine (sauf dans les cas de maintien en emploi) ; en effet, il est jugé trop en amont de l'insertion et relevant plutôt de la compétence des Cotorep. Par ailleurs, ces bilans d'orientation étaient jugés d'une qualité très inégale d'un organisme à l'autre (trop basés sur les déclarations des intéressés, pas assez objectivants), et souvent trop peu spécifiques par rapport aux personnes handicapées.

Les actions en faveur du maintien en emploi

Depuis quelques années, un effort important a été mené en vue de mieux connaître et d'améliorer les dispositifs de maintien en emploi. Plusieurs rapports d'évaluation à un niveau régional sont disponibles à ce propos.

⁸¹ Comme exemple transporteur routier, mécanicien pour véhicules, agent de manipulation et déplacement de charges, opérateur-régleur sur machine-outil, électricien du bâtiment et des travaux publics, employé administratif, ...

2.6 Autres facettes de l'Agefiph

La communication

L'Agefiph a mis en place un plan multi-média de communication « visant à promouvoir les messages de l'insertion et les potentialités des handicapés », ainsi qu'à faire connaître son action (ce qui assure sa « re-légitimation »). Un exemple particulièrement frappant est la présence du sigle de l'Agefiph sur les dossards des sportifs et la banderole de la ligne d'arrivée lors des jeux para-olympiques de Tignes en 1992.

L'information des entreprises et des responsables syndicaux et professionnels constitue en effet un des axes majeurs de l'association, partant de l'idée que les employeurs sont « mal informés des capacités des travailleurs handicapés et des aides disponibles ... en cas d'embauche de ces personnes. »

Pour Alain Blanc, « la permanence de ce thème a une fonction idéologique » compte tenu que, selon lui, les difficultés d'emploi des handicapés sont un problème structurel : il y a toujours eu une incompatibilité foncière entre la logique de productivité des entreprises et l'occupation de personnes handicapées. « Les employeurs sont invités à adopter des comportements nouveaux : le traitement d'un problème collectif ... se résume à un problème d'information et de communication, à une prise de conscience individuelle ».

Les Régions

Il faut savoir enfin que le dynamisme des diverses régions françaises est assez inégal comme en témoigne la comparaison entre le pourcentage des contributions collectées et le pourcentage des financements accordés. C'est ainsi que la Bretagne ne fournit que 2.4 % des contributions, alors qu'elle mobilise 7.1% des financements ; une situation analogue s'observe dans la région de Rhône-Alpes, ainsi qu'en Provence-Côte d'Azur (PACA). Par contre, le Nord-Pas de-Calais fournit 5.9% des contributions et mobilise 6% des financements, tandis que l'Ile-de-France fournit à elle seule 42.5% des recettes et n'utilise que 13,1% des financements (la structure assez qualifiée de l'emploi parisien rend en effet plus difficile l'insertion de personnes handicapées faiblement qualifiées, tandis que de nombreux établissements y sont centralisés).

Le fait que certains partenaires locaux sont plus dynamiques explique en partie ces différences. Mais cette situation provient aussi du fait que certaines Régions avaient été pionnières et avaient déjà fait l'objet de nombreuses initiatives des employeurs (c'est le cas de la Bretagne par exemple), tandis que d'autres sont pénalisées par un secteur protégé plus développé (c'est le cas dans le Nord-Pas de-Calais). La plus grande vitalité industrielle de la Région Rhône-Alpes et le meilleur développement de l'emploi qu'on y observe font aussi que l'aménagement de postes de travail y est plus fréquent.

On assiste en tout cas de plus en plus à un éclatement régional des initiatives, qui font que les bureaux de l'Agefiph à Paris sont de plus en plus un point de contact entre des délégations régionales ayant chacune leur propre logique de priorités et plans de travail, avec un dynamisme également variable.

3. Evaluation des impacts de la loi

3.1 La loi désigne-t-elle comme bénéficiaires les personnes handicapées les plus fragiles sur le marché du travail ?

Une enquête « Handicapés, Incapacités, Dépendance » (HID) réalisée fin 1999 par l'Insee auprès d'un échantillon de 16.945 personnes permet d'estimer l'importance de la population handicapée en âge de travailler (par convention, entre 16 et 64 ans). Elle aboutit à la conclusion que la population potentiellement bénéficiaire de la loi ne représente qu'un tiers environ des personnes déclarant un handicap.

Tableau II.3-5 : importance en France des personnes handicapées en âge de travailler (16-64)

Catégories de personnes handicapées	% observé dans l'enquête EFT	Nombre total estimé
Bénéficiaires de la loi de juillet 1987 (reconnaissance Cotorep, accident de travail, etc...) hors milieu protégé	3.9 %	1.459.000
Personnes orientées vers le milieu protégé	0.5 %	179.000
Bénéficiaires en attente d'un autre statut de personne handicapée (Cotorep-2 nd e section,...)	2.4 %	901.000
Personnes déclarant un handicap ni reconnu ni en instance de reconnaissance	5.8 %	2.210.000
Total des personnes déclarant un handicap	12.6 %	4.749.000

Néanmoins, au sein de la population qui déclare une ou plusieurs incapacités lourdes (11 % de la population entre 20 et 59 ans), les personnes qui ont le statut de travailleur handicapé selon la loi de 1987 ont un moins bon taux d'emploi que ceux et celles qui ne l'ont pas ; et ce quel que soit le nombre d'incapacités, l'âge, le niveau de qualification ou le sexe. Autrement dit, les personnes qui obtiennent une reconnaissance de la Cotorep comme travailleur handicapé ou qui sont bénéficiaires de la loi pour une autre raison sont des personnes soit particulièrement fragiles sur le marché du travail, soit éventuellement moins enclines à travailler.

Plusieurs caractéristiques de la population bénéficiaire permettent de comprendre cette spécificité. « Elle se différencie de la population active totale par sa très faible qualification, une proportion élevée d'ouvriers et un âge élevé, soit un ensemble de facteurs qui cumulés aux incapacités expliquent leur fragilité sur le marché du travail. Il s'agit par ailleurs d'une population majoritairement masculine. ⁸²»

⁸² Amar Michel & Amira Selma (Dares)

Tableau II.3-6 : Caractéristiques des travailleurs handicapés au sens de la loi de 1987

		Ensemble des handicapés bénéficiaires de la loi	Ensemble de la population active	Ensemble de la population
Nombre d'incapacités fortes	Une	22	6	6
	Deux ou plus	48	2	5
Type de profession	Cadre et prof. intermédiaires	15	36	32
	Employé	30	31	31
	Ouvrier qualifié	21	15	15
	Ouvriers non qualifiés	17	8	8
	Autres et ND	17	10	14
Niveau de formation	CAP ou BEP	29	32	30
	BEPC ou aucun diplôme	17	12	13
	ND	38	15	16
Age	30 à 49	51	59	54
	50 et plus	38	18	21
Hommes		59	53	50

3.2 Impact sur le niveau d'emploi des personnes handicapées

3.2.1 Comment les entreprises satisfont-elles à la loi ?

Un tiers des établissements assujettis (33.9% en 2000) satisfont à la loi en atteignant (au moins) le taux d'emploi, tandis qu'un quart (25.6%) satisfont partiellement au taux d'emploi (entre 0 et 6% de travailleurs handicapés) ; deux-tiers de ces derniers établissements (14.5% sur 25.6%) se mettent en règle en versant des cotisations destinées à l'Agefiph, les autres pratiquant aussi la sous-traitance avec le secteur protégé.

Si on inclut les établissements qui ont souscrit à des accords (3.8%), c'est au total près de 63 % des établissements assujettis qui occupent peu ou prou des travailleurs handicapés. Compte tenu de la situation prévalant auparavant (on estimait à 50% la proportion d'établissements assujettis occupant des personnes handicapées), ceci pourrait suggérer que la loi de 1987 a provoqué une augmentation modérée (environ 20%) de la proportion d'entreprises occupant des personnes handicapées ; mais il s'agit d'une comparaison périlleuse, les tailles et le nombre d'entreprises concernées n'étant pas les mêmes.

Un bon tiers (36.7%) des établissements assujettis à l'obligation d'emploi continue de n'occuper aucun travailleur handicapé et verse des contributions au fonds géré par l'Agefiph. Néanmoins, 20% d'entre elles réduisent leurs versements destinés à l'Agefiph en sous-traitant avec le secteur protégé.

On note donc que la proportion d'établissements atteignant (ou dépassant) l'objectif d'emploi et la proportion d'établissements n'occupant aucun travailleur handicapé sont restées très stables depuis une dizaine d'année. Ce dernier fait incite certains à proposer une relèvement sélectif de la contribution compensatoire auprès des entreprises qui n'occupent aucun travailleur handicapé, comme cela se pratique depuis 1999 en Allemagne.

Il faut cependant remarquer que ce ne sont pas toujours les mêmes établissements qui n'occupent aucune personne handicapée ou qui en occupent : il y a en permanence des entreprises qui cessent d'occuper des personnes handicapées ; tout comme il y en a d'autres qui se mettent à en occuper.

3.2.2 Impacts sur l'emploi des personnes handicapées

L'emploi des personnes handicapées dans les entreprises assujetties

Malheureusement, nous n'avons pas trouvé dans la littérature de série statistique homogène continue entre 1987 et 2000 permettant de mesurer exactement et complètement l'emploi offert aux personnes handicapées dans les établissements assujettis. La méthode de vérification du respect de la loi a plusieurs fois évolué, passant d'une enquête par échantillon à un contrôle exhaustif (la vérification est rendue malaisée par la difficulté d'identifier les établissements (et non les entreprises) de plus de 20 personnes ainsi que ceux demeurant assujettis déduction faite des emplois exclus). Sur base de la série continue que nous avons tenté de reconstituer, il semblerait que le nombre de personnes handicapées déclarées comme bénéficiaires d'un emploi dans les établissements assujettis à la loi n'ait pas augmenté par rapport à 1987 mais soit resté stable.

En tenant compte des unités bénéficiaires proratisées (certains travailleurs handicapés comptent pour plus qu'une unité) et en ne le rapportant qu'aux emplois « assujettis » n'exigeant pas d'aptitude particulière, le taux d'emploi défini par la loi atteint 4.1 %, ce qui ne représente 68% de l'objectif officiel. Dans la mesure où les comparaisons sont possibles, ce taux serait resté stable lui aussi, en tout cas depuis 1992, les variations d'une année à l'autre étant de l'ordre du dixième de % ⁸³.

⁸³ Avant 1992, la comparaison n'est pas possible, du fait d'un changement de la méthode de vérification.

Le taux d'emploi de 6 % est-il atteint dans les entreprises assujetties ?

Tableau II.3-7 :: Exécution de la loi de 1987

(Source : DGEFP, Ministère de l'Emploi et du travail)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Taux d'emploi	3%	4%	5%	6%	6%	6%	6%	6%		6%	6%	6%	6%
Seuil d'assujettissement (nombre de salariés)	34	25	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Nombre d'ets de 20 salariés et +				?	?	?	?	127.300	?	103.400	104.843	?	?
Nombre d'établ. assujettis	52.600	74.100	87.800	88.800	89.000	85.000	85.023	86.200	89.616	88.958	91.424	?	92.187
Effectifs salariés (10 ³) des établ. atteignant le seuil	7.356	7.897	8.518.	8.539,6	8.411	8.711,5	8.500	9.758,3	8.472,6	8.040,7	8.364,7	?	7.839,9
Emplois (10 ³) exclus dans établ. atteignant le seuil	578,4	498,1	632,1	636,4	642,9	1.061,9	849,4	814,4	859,9	934,9	1.034,0	?	?
Effectifs (10 ³) salariés des établ. assujettis	?	?	?	?	?	?	?	?	?	7.105,7	7.330,6	?	?
Emplois (10 ³) exclus dans établ. assujettis	?	?	?	?	?	?	?	?	?	541,2	508,7	?	456
Assiette (10 ³) d'assujettissement (emplois avec aptit. partic. déduits)	6.777,6	7.398,9	7.885,9	7.903,2	7.768,1	7.649,5	7.650,2	7.995,2	7.148,0	7.105,7	7.330,5	7.277,0	7.383,9
Bénéficiaires	223.800	235.900	256.300	258.000	254.700	221.000	247.900	265.927	221.210	219.661	219.778	215.000	219.000
s, dont:													
Accidentés du travail	131.000	134.000	140.300	136.600	129.900		114.034	133.676	95.931	88.050	80.416	73.100	65.700
Cotorep	65.000	70.500	82.100	84.900	89.400		99.160	103.583	99.052	104.260	112.630	120.400	129.210
Nombre moyen de handicapés par établ. assujetti	4,25	3,18	2,92	2,91	2,86	2,60	2,92	3,09	2,47	2,47	2,40	?	2,38
Taux d'emploi effectif des handicapés	3,04%	2,99%	3,01%	3,02%	3,03%	2,89%	3,24%	3,33%	3,09%	3,09%	3,00%	2,95%	2,97%
Unités bénéficiaires proratisés (UBP)	?	264.700	293.600	296.900	310.200	310.256	311.000	323.890	285.208	284.230	295.718	288.897	302.394
UBP/bénéficiaire	?	1,12	1,15	1,15	1,22	1,40	1,25	1,22	1,29	1,29	1,35	1,34	1,38
Taux d'emploi légal en UBP	?	3,58%	3,72%	3,76%	3,99%	4,06%	4,07%	4,05%	3,99%	4,00%	4,03%	3,97%	4,10%

Nous avons également opéré une comparaison entre les contributions compensatoires effectivement versées et celles qui seraient versées si aucune entreprise ne respectait même partiellement l'obligation d'emploi en occupant des personnes handicapées (calcul approché⁸⁴) : cette comparaison aboutit à la conclusion que l'obligation d'emploi est respectée à raison de 66.6 % en termes d'occupation. Bref, on peut affirmer qu'en termes d'unités d'emploi (déclarées) offertes aux personnes handicapées, la loi atteint les deux tiers de ses objectifs.

Si on neutralise l'impact du système de bonifications et qu'on se limite au nombre effectif de personnes handicapées déclarées occupées par les établissements assujettis, le taux d'emploi actuel est de 2.9 %. Autrement dit, les personnes handicapées représentent 3 % de l'emploi offert par les établissements de plus de 20 travailleurs, après déduction des emplois exclus (ce qui est analogue aux 3 % observés initialement mais qui n'est cependant pas strictement comparable).

Tableau II.3-8 : bilan quantitatif de la loi de juillet 1987 (année 2000)

Secteur privé (et associatif)		Emploi total	Emploi TH	
Emploi dans les entreprises assujetties	D	7.839.000		
Emploi exigeant des conditions particulières	E	- 456.000		
Emploi accessible	F=D-E	= 7.384.000		
Emploi déclaré dans les entreprises assujetties			219.000	
Taux d'emploi des TH (non proratisé)				2.9 %

On observe en tout cas une hausse tendancielle du nombre d'unités de bénéficiaires par personne handicapée occupée. Cette hausse s'explique par une embauche plus importante de personnes handicapées Cotorep ayant un degré de handicap plus élevé et bénéficiant de points supplémentaires (Catégorie C).

Si l'on compare le taux d'emploi officiel (avec les unités proratisées), à savoir 4.1%, avec le taux d'emploi effectif en termes de personnes bénéficiaires, à savoir 2.9%, on peut en déduire que 70.7 % des unités d'emploi déclarées sont convertibles en personnes bénéficiaires de l'obligation. Déduction faite des bonifications d'emploi, la loi permet donc d'atteindre en fin de compte 48% (70.7% de 68%) des objectifs d'emploi assignés au secteur privé.

En termes de nouveaux emplois offerts aux personnes handicapées, le bilan global de la loi est donc assez mitigé. Par contre, le dispositif et tout ce qui l'accompagne (principalement les mesures de l'Agefiph) « ont permis que l'emploi des personnes handicapées soit à tout le moins relativement préservé » (Maryse Chaix , p. »22 »)

Perspectives d'emploi dans le secteur privé assujetti

Une enquête menée auprès d'établissements de plus de 100 salariés⁸⁵ révèle des perspectives inquiétantes quant au maintien du niveau d'emploi des personnes handicapées, compte tenu d'une augmentation des flux de sortie prévisibles.

⁸⁴ Voir Annexe 3. Un calcul exact n'a pas été possible avec les informations statistiques dont nous disposions.

⁸⁵ Des entreprises de plus de 100 travailleurs ont été interrogées sur leurs perspectives concernant l'ensemble des salariés, puis plus spécifiquement concernant les travailleurs handicapés. Pour l'ensemble des salariés, 66% des établissements interrogés sont en recherche de personnel ou pensent l'être dans l'année à venir :

- un tiers déclare en chercher actuellement,

En effet, dans l'ensemble des établissements assujettis, plus de 33 200 travailleurs handicapés identifiés fin 1998 seront âgés de 60 ans ou plus en 2003 et 79 600 en 2008 ⁸⁶. Ainsi, 15% des travailleurs handicapés identifiés fin 1998 atteindront l'âge de la retraite d'ici 2003 et 35% d'ici 2008.

Le nombre de ces départs va croître chaque année régulièrement jusqu'en 2004, puis se stabiliser avant de croître à nouveau à partir de 2007, année où des générations nombreuses arriveront à l'âge de la retraite.

Tableau II.3-9 : Estimations du nombre de départs à la retraite dans les années à venir dans les établissements de 100 salariés et plus

{EMBED Excel.Sheet.8}

Il faut donc s'attendre à des départs à la retraite un peu plus importants que d'habitude dans les cinq et dix ans à venir. La question qui se pose est de savoir s'il y aura suffisamment de nouvelles embauches (ou maintiens) pour compenser ce flux de départs à la retraite, compte tenu d'un flux d'embauches annuelles fluctuant entre 10 et 20.000 unités (au maximum) et compte tenu d'un flux inévitable d'autres départs, démissions volontaires ou licenciements. Le principal défi à relever est que les travailleurs handicapés à proposer disposent des qualifications et compétences adéquates par rapport aux nouvelles exigences du marché du travail ; celles-ci sont en effet de plus en plus élevées.

-
- un autre tiers déclare penser recruter dans les douze mois à venir,
 - le dernier tiers ne cherche pas à recruter et ne pense pas le faire dans les douze mois à venir.

Les principales raisons évoquées sont (plusieurs réponses étant possibles) :

- le remplacement de personnel suite à des départs : 63% des établissements.
- le contexte économique (36%),
- la réduction du temps de travail (19%),
- l'existence d'une activité saisonnière (15%).

⁸⁶ Cette évolution n'est pas spécifique aux personnes handicapées mais caractérise l'ensemble de la population active, par suite du babyboom de l'immédiate après-guerre.

Et le secteur public ?

Si l'objectif d'emploi en % du personnel est presque atteint dans la fonction publique hospitalière (5.68% en 1999) et dans la fonction publique territoriale (5.12% en 1998), dans la fonction publique de l'Etat, par contre, la situation est beaucoup moins brillante (3.07% des effectifs), même quand on en retire le secteur de l'Education nationale, encore plus réfractaire à l'intégration de personnes ayant acquis un handicap (le taux est de 4% hors Education nationale).

Globalement le taux d'emploi atteint est de 4.3%, soit 71.6% des objectifs du quota. Ce chiffre est un chiffre net puisqu'il n'y a pas de bonifications d'emploi dans la fonction publique.

S'il est probable que ce chiffre sous-estime quelque peu la réalité, des personnes handicapées ayant réussi un concours ne se manifestant pas nécessairement sous ce statut, il n'empêche que cela interpelle le secteur public, dont on s'attendrait qu'il donne davantage l'exemple. Une longue histoire de recrutement élitiste des fonctionnaires explique sans doute en partie cette situation. Mais l'absence de contribution compensatoire autant que d'incitants financiers, de dispositifs réglementaires précis ou d'appuis spécialisés peut également l'expliquer.

Tableau II.3-10 : bilan quantitatif de la loi de juillet 1987

Fonction publique (Etat, territorial)	1994	Emploi total	Emploi des TH	
Emploi total		4.096.470		
Emploi assujetti (> 20 salariés)	(estimation APF)	3.440.000		
Emploi des trav. hand.			148.000	
Taux d'emploi des trav. hand.				4,3%

Ce sont ces constats qui amenèrent le Ministère de la fonction publique à signer un protocole d'accord avec les organisations syndicales (9 octobre 2001), sous la pression également des associations de fonctionnaires handicapés. Cet accord comprend principalement les points suivants:

- Des plans triennaux pour atteindre l'objectif de 6 %, déclinés par administration et département et décrivant les objectifs chiffrés de recrutement et les moyens pour y parvenir (accessibilité des locaux, adaptation des postes,...). A défaut d'atteindre l'objectif, « l'administration concernées verra une partie des emplois prévus pour les travailleurs handicapés mis en réserve ou reportés et se verra imposer une contribution au fonds interministériel d'insertion des travailleurs handicapés »⁸⁷.
- Un recrutement direct de contractuels, titularisés après une année d'emploi (éventuellement après examen professionnel, pour remplacer la procédure des emplois réservés); ainsi qu'une amélioration des conditions d'accès aux concours.
- Un triplement des moyens du fonds interministériel pour l'insertion des travailleurs handicapés.

⁸⁷ Blanc Louis (2002), Rapport au sénat, p. 123

- Une procédure pour favoriser le reclassement de fonctionnaires devenus inaptes en cours de carrière, une aide financière au passage à temps partiel en cas d'aggravation du handicap.
- Un volet spécifique aux personnes handicapées dans les plans de formation pluriannuels des ministères ; ainsi que des actions de sensibilisation de la hiérarchie et des collègues.

Et les petites entreprises non soumises à la loi de 1987 ?

Les établissements de moins de 20 salariés ne sont pas soumis à l'obligation légale d'emploi ; de ce fait, il n'existe pas non plus de statistiques officielles à propos du nombre de personnes handicapées qu'ils occupent. Cette catégorie d'entreprises représente cependant 3,4 millions de salariés, contre 7,6 millions pour les établissements de plus de 20 salariés. (« Rapport sur l'exécution de la loi du 10 juillet 1987 en 1997 », p.7)

Une enquête sommaire par échantillon menée en 1997 par la DARES auprès des entreprises de moins de 10 travailleurs aboutit à la conclusion qu'elles emploieraient 120.000 personnes handicapées, soit 3.5% de leur emploi. Il s'agit bien entendu d'un simple extrapolation, laquelle comporte une marge d'erreur ; et elle ne semble pas avoir été renouvelée plus récemment.

Ce qui semble clair en tout cas, c'est que des très petites entreprises embauchent des personnes handicapées que des grandes entreprises n'embaucheraient pas, par exemple des personnes avec un handicap mental. Elles ont en effet une palette d'emplois plus diversifiée, la division du travail y est moins poussée et on y trouve davantage de tâches ingrates ou à plus faible qualification (que les grandes entreprises sous-traitent d'ailleurs ou renvoient aux petites entreprises). Par ailleurs, elles sont sans doute plus accessibles aux prospecteurs, le système de décision y étant plus simple et plus facile à cerner.

Or, ce sont ces petites entreprises qui captent la majorité (66%) des primes à l'insertion octroyées par l'Agefiph dans le cadre d'une opération de placement, via son réseau de médiateurs. Il est dès lors probable que plus de la moitié des personnes handicapées embauchées dans ces entreprises de moins de 20 travailleurs l'aient été avec l'aide d'une prime à l'insertion.

En effet ⁸⁸, sachant que les embauches avec prime ont atteint un total de 140.229 entre 1995 et 2001, contre 103.254 avant 1995 et que les deux-tiers de ces embauches concernent des entreprises de moins de vingt salariés, on peut en déduire qu'elles y représentent un total de 91.000 embauches entre 1995 et 2001, contre 67.000 sur la période précédente. Sachant que, dans cette catégorie d'entreprises, le taux de pérennité dans la même entreprise se stabilise vers 30% au bout de trois ans, et 40% chez un autre employeur, soit un taux de pérennité de 70%, on peut enfin en conclure qu'il y aurait environ 70.000 emplois résultant d'une placement primé.

Bien qu'il ne soit pas soumis à l' « obligation » d'emploi, ce pan de l'économie ne semble donc pas spécialement réfractaire à l'occupation de personnes handicapées. Et ceci révèle un effet indirect assez remarquable de la loi de 1987, à savoir une augmentation substantielle de l'emploi attribué à des personnes handicapées dans les petites entreprises non assujetties à la loi de 1987.

⁸⁸ Ces données sont extraites d'une étude d'évaluation de la prime à l'embauche réalisée à la demande de l'Agefiph (2002).

C'est cette situation qui incite l'association des paralysés de France à demander que le seuil d'assujettissement « soit évalué par entreprise et au niveau d'au moins 10 salariés ». Selon cette Association en effet, « les petites entreprises sont celles où l'accueil d'un travailleur handicapé est le meilleur, elles effraient moins les demandeurs d'emploi en difficulté que les plus grandes où l'anonymat est plus grand » (« Tout savoir... », p.11).

« Ce sont aussi celles qui, dans la période actuelle, créent le plus d'emplois » ; d'autant que « l'effectif des établissements de plus de 20 salariés a baissé de 265.000 ». Que le quota de 6% appliqué à un effectif de 10 salariés ne donne qu'une fraction de personnes ne la gêne pas dans la mesure où cela peut se concrétiser par l'emploi d'un travailleur handicapé à mi-temps ou pendant six mois de l'année.

3.2.3. Evolution du nombre de personnes handicapées en chômage

Le nombre de personnes handicapées reconnues est en croissance continue : il a triplé par rapport à 1987. Malgré la croissance de l'emploi offert dans le secteur protégé (cfr infra), on comprend donc que le nombre de demandeurs d'emploi bénéficiant d'une reconnaissance de handicapé ait lui aussi progressé fortement: ils étaient 216.000 demandeurs d'emploi handicapés en 2002, contre 140.000 en 1996 et 57.000 en 1988. Mais pour H.-J. Stiker, s'il n'y avait pas d'« obligation », ce serait sans doute pire. Et la loi de 1987 serait un moindre mal, qu'il vaut mieux préserver.

Plusieurs causes peuvent être avancées⁸⁹ pour expliquer cette forte croissance du nombre de personnes reconnues. Tout d'abord, on pourrait penser à l'effet d'une informatisation progressive des commissions, ce qui a eu pour effet de réduire les temps d'attente. Or, les décisions prises par les premières sections sont presque deux fois plus importantes que celles prises par les secondes concernant les personnes dans l'impossibilité de trouver un emploi. Deux hypothèses, par ailleurs non exclusives, sont dès lors à envisager :

- soit « un intérêt progressivement accru des personnes handicapées pour les possibilités d'emploi nouvellement offertes par l'application de la loi de 1987 ».
- soit l'« effet de l'augmentation du chômage pour des personnes qui étaient auparavant employées et se retrouvent désormais obligées d'avoir recours au Cotorep pour retrouver un emploi ».

Cette dernière hypothèse se trouve confortée par le fait que l'application des critères de reconnaissance fluctue selon les sections et les membres des commissions, notamment en fonction de la situation socio-économique du département : certains considèrent en effet qu'il est parfois difficile de départager les difficultés d'insertion professionnelles sociales dues à une intégration sociale problématique et celles dues simplement à des déficiences médicalement constatées. D'autant que « pour qui craint davantage la précarité et la grande paupérisation, la stigmatisation par le handicap est souvent un moindre mal »⁹⁰. Et il semble que suggérer cette piste d'aide soit aussi bien le fait de certains employeurs que de travailleurs sociaux.

3.2.4 Efficacité nette de l'obligation d'emploi avec contribution compensatoire

Il ne suffit pas de connaître le nombre d'emplois enregistrés dans le cadre de l'obligation d'emploi pour apprécier l'efficacité de cette politique sur l'emploi des personnes

⁸⁹ Selon Dominique Velche (1998)

⁹⁰ Selon Dominique Velche (1998)

handicapées. En effet, il est tout à fait possible qu'une partie de ces personnes auraient été embauchées ou maintenues même sans cette mesure.

Pour évaluer l'efficacité nette de cette politique de discrimination positive spécifique, il faut donc comparer l'emploi occupé effectivement par les personnes handicapées, avec celui qui aurait été atteint sans cette politique, ou qui est atteint dans les pays voisins d'un niveau de développement similaire : la différence est-elle positive et analogue au niveau d'emploi enregistré dans le cadre de la loi dite d'« obligation » d'emploi?

Pour estimer l'emploi qui aurait été atteint sans cette politique, nous pouvons nous baser sur la droite de régression estimée dans le chapitre précédent et qui, sur base des données de l'enquête EFT de 1996, calcule le taux d'emploi des pays sans discrimination positive en fonction de leur pourcentage de personnes se déclarant handicapées. En effet, cette équation obtient un assez bon pouvoir prédictif ($R^2 : 0.8462$).

Comme le montre le tableau ci-dessous, les résultats de cette simulation sont très impressionnants : la situation française est meilleure que celle qu'elle atteindrait selon ce calcul si elle suivait les mêmes tendances que les pays sans discrimination positive ; de plus, l'emploi enregistré dans le cadre de la loi dite d'« obligation » d'emploi est même supérieur à cette différence. En d'autres termes, la totalité de ce supplément d'emploi serait imputable à l'existence d'une politique de discrimination positive ainsi qu'aux diverses autres mesures qui l'accompagnent et qui caractérisent le pays : le taux d'efficacité nette serait de 100%. Et il faudrait tenir compte d'autres phénomènes tels que l'importance des TPE dans l'emploi des personnes handicapées, peut-être aussi de l'emploi occupé dans le secteur public mais non déclaré pour le quota (et dont l'importance n'est pas connue faute d'enquête spécifique), éventuellement une efficacité spécifique supérieure du secteur protégé, pour tenter d'expliquer cette étonnante situation.

Ce calcul est confirmé par une comparaison individuelle avec d'autres pays. Si la France connaissait proportionnellement la même situation que les pays les plus proches ayant le meilleur taux d'emploi, à savoir le Royaume-Uni et les Pays-Bas, son niveau d'emploi pour les personnes handicapées demeurerait inférieur à celui effectivement observé dans l'enquête EFT de 1996. Et l'écart est du même ordre de grandeur que l'emploi déclaré dans le cadre du quota. Avec le Danemark, l'écart serait nettement moindre, tandis qu'avec l'Italie il serait nettement plus important.

Tableau II.3- 11: participation des personnes handicapées à la vie professionnelle⁹¹

	Taux d'emploi	Emploi	Ecart
Observé (EFT 1996)	45,1%	2.663.502	
Calculé sans quota	34,4%	2.031.585	631.917
Pays-Bas	38,4%	2.267.815	395.687
UK	37,8%	2.232.381	431.121
Danemark	42,6%	2.515.858	147.644
Italie	25,4%	1.500.065	1.163.437
<u>Emploi déclaré pour l' « obligation » d'emploi:</u>			
	secteur privé	219.000	
	secteur public	148.000	
			367.000
TPE		120.000	
Secteur protégé		180.000	

3.2.5 Conclusions : un bilan globalement mitigé

- Les personnes handicapées représentent finalement 3 % de l'emploi offert par les établissements de plus de 20 travailleurs, après déduction des emplois exclus. Cette situation semble à première vue similaire à celle qui existait avant la loi de 1987 . Compte tenu de la dégradation importante du marché de l'emploi subie depuis lors, on peut cependant considérer qu'il s'agit d'un demi-succès, d'autant plus qu'on observe une embauche plus importante de personnes handicapées reconnues par la Cotorep avec un degré de handicap plus élevé.
- Dans le secteur public, on n'est pas non plus parvenu à atteindre les objectifs fixés par la loi, même si la part de l'emploi effectivement offerte aux personnes avec handicap est supérieure à celle du secteur privé. Néanmoins, de nouvelles dispositions récentes visent à rattraper ce retard pris par les diverses catégories d'employeurs publics.
- Plus intéressant est le fait que l'emploi de personnes handicapées dans les petites entreprises non soumises à la loi est quantitativement assez significatif. Et il est probable que ce résultat est imputable en grande partie aux diverses actions et aides organisées par l'Agefiph, grâce au produit des contributions compensatoires collectées dans les entreprises assujetties.
- C'est en termes de réduction du chômage des personnes handicapées que la loi semble avoir été la moins efficace. Néanmoins, la hausse du nombre de personnes handicapées au chômage s'explique sans doute en partie par d'autres phénomènes.
- En fin de compte, le taux d'emploi des personnes handicapées bénéficiaires potentielles de la loi atteint 42.6 % ; autrement dit, moins de la moitié ont un emploi, ce qui demeure assez faible. Pourtant, nous avons constaté aussi qu'il s'agit d'un des meilleurs scores en Europe. S'il n'y avait pas ce dispositif complexe qu'est la loi de 1987 ainsi que les mesures prises par l'Agefiph, il est très probable que la situation serait bien pire.

91

% de personnes handicapées	15,3
Population en âge de travail	38.599,80
Nombre estimé de personnes handicapées	5.905.769

Tableau II.3-12 : Bilan quantitatif de la loi de juillet 1987

Bénéficiaires officiels de la loi de 1987	(Estimation INSEE)	A	1.459.000
Demandeurs d'emploi			218.000
Bénéficiaires ayant un emploi (TH)			
	Entreprises assujetties		228.000
	Etablissements de moins de 20 salariés		122.000
	Secteur public		148.000
	Secteur protégé		107.000
	Indépendants		17.000
		0	
	Total TH occupés	C	622.000
Population active		B	840.000
Taux d'activité		B/A	57,6%
Taux d'emploi parmi les actifs		C/B	74,0%
Taux d'emploi parmi les bénéficiaires potentiels		C/A	42,6%
<u>Total emploi assujetti (privé et public)</u>			10.367.90
Total emploi des TH (hors secteur protégé)			376.000
Taux d'emploi total des TH			3,6%

3.3 Types de bénéficiaires potentiels de la loi accédant à un emploi

3.3.1 Dans le secteur privé assujetti

Principaux bénéficiaires

La population des travailleurs handicapés occupés dans les entreprises assujetties à l'obligation d'emploi est :

- constituée de 73% d'hommes pour 27% de femmes,
- majoritairement ouvrière : 56% d'ouvriers, 23% d'employés, 16% de professions intermédiaires et 5% de cadres et chefs d'entreprises,
- majoritairement reconnue par la COTOREP (52%), plus du tiers sont bénéficiaires d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle (38%), 8% d'une pension d'invalidité et 2% sont des mutilés de guerre ou assimilés.

Tableau II.3-13 : impacts de la loi par catégorie de bénéficiaires

Bénéficiaires	Part ⁹² dans les bénéficiaires potentiels de la loi (enquête 1999)	Part des bénéficiaires occupés dans l'emploi des établissements assujettis (année 2000)
Cotorep	43.2 %	59.0 %
Accident de travail ou maladie	19.3 %	30.3 %

⁹² Grapin Pierre, Lambert Thibault, en collaboration avec Baudez Jacques (2001)

professionnelle(reconnue		
Pension d'invalidité civile ou militaire	31.3 %	10.7 %
Autres (CDES, inconnus)	6.2%	

Les deux principales catégories de bénéficiaires de la loi sont donc les personnes handicapées victimes d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle d'une part et les personnes handicapées reconnues par la Cotorep d'autre part. Par contre les personnes avec une pension d'invalidité et surtout les mutilés de guerre (ou assimilés), en forte diminution en 15 ans, sont minoritaires : ils représentent respectivement 9.15 % et 1.5 % des bénéficiaires en 2000.

La part de ces différentes catégories varie selon l'ancienneté des personnes handicapées au sein de l'entreprise. Si la reconnaissance Cotorep est fortement majoritaire parmi les personnes récemment embauchées, ce sont les accidents du travail qui sont majoritaires parmi les futurs retraités (entre 55 et 60 ans).

Tableau II.3-14 : Profil des travailleurs handicapés selon le type de bénéficiaires de la loi de 1987

Types de reconnaissance	Jeunes embauchés	Futurs retraités	Total
Reconnaissance COTOREP	81%	28%	50%
Rente d'accident du travail	16%	54%	40%
Pension d'invalidité	2%	16%	8%
Mutilés de guerre et assimilés	1%	2%	2%
Total	100%	100%	100%

Evolution et statut des principaux bénéficiaires ayant un emploi

Les personnes handicapées victimes d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle que les établissements assujettis déclarent sont au nombre de 65.700 en 2000 , contre 131.000 en 1988 : leur nombre a donc baissé de moitié. S'ils étaient majoritaires (58,5%) en 1988, ceux-ci voient leur part ramenée à 30 % en 2000. Il faut noter que seuls 3% de ces travailleurs handicapés ont une incapacité permanente supérieure à 66% et donnant lieu à une bonification avantageuse: il s'agit donc très rarement de personnes avec un handicap sévère ou très sévère.

La majorité de ces travailleurs ont plus de dix ans d'ancienneté dans l'entreprise (85 % en 2000), ce qui explique qu'ils soient plus âgés en moyenne que les autres handicapés qui sont déclarés occupés: en 2000, 86% ont au moins 40 ans. Ce sont très majoritairement des hommes, ils travaillent plus souvent que les autres handicapés comme ouvriers (le plus souvent qualifiés), ainsi que comme techniciens, agents de maîtrise voire cadres, et dans l'industrie.

Cette érosion permanente peut donc s'expliquer par le fait que les mises à la retraite de ce type de personnes handicapées semblent assez fréquentes et sensiblement supérieures en tout cas aux cas de maintien dans l'emploi de travailleurs victimes d'un accident de travail (phénomène de « rétention »). Par ailleurs, ces départs (nets) sont de loin supérieurs aux embauches, qui sont peu fréquentes.

C'est une augmentation continue des personnes handicapées reconnues par la Cotorep qui permet de maintenir le nombre total de « handicapés déclarés ». Cette augmentation s'explique par le fait que leurs départs à la retraite ou licenciements semblent peu nombreux.

Par ailleurs, leurs embauches sont assez significatives (c'est la toute grande majorité des embauches) et sauf en 1996, nettement plus fréquentes que les sorties nettes de travailleurs déjà occupés.

Moins âgés que les autres travailleurs handicapés déclarés dans les établissements assujettis (en 2000, 39% ont moins de 40 ans), ils sont cependant moins jeunes que les salariés en général, même si leur ancienneté dans l'entreprise est assez similaire. Ils sont presque autant de femmes que d'hommes et ils travaillent beaucoup plus souvent dans le tertiaire que les accidentés du travail, même si ce n'est pas toujours sous le statut d'employé mais aussi celui d'ouvrier (qualifié ou non).

Au niveau des titulaires d'une pension d'invalidité (civile ou militaire), quand on compare leur part de 10.5 % parmi les personnes ayant un emploi avec leur part de 31.3 % parmi les bénéficiaires potentiels de l'obligation d'emploi, on en déduit immédiatement que leur taux d'emploi est un des plus faibles parmi les personnes handicapées.

Quel est le profil des bénéficiaires de la loi ayant un emploi ?

L'enquête HID menée par l'Insee a également pour intérêt de mieux faire comprendre le profil des bénéficiaires de la loi ayant un emploi ou bien ne cherchant plus à travailler. Parmi les personnes handicapées que la loi rend bénéficiaires de l'obligation d'emploi, ceux qui ont un emploi (ou sont classés demandeurs d'emploi) ne seraient que la moitié, les autres demeurant inactifs.

Comme on peut le constater dans le tableau ci-dessous, ces inactifs ayant renoncé à chercher un emploi ont plus de cinquante ans dans la moitié des cas et ont au moins deux incapacités fortes dans 61 % des cas ; il est donc assez compréhensible qu'ils se soient retirés du marché du travail.

Tableau II.3-15 : caractéristiques des bénéficiaires de la loi ayant un emploi

		Handicapés inactifs	Handicapés chômeurs	Handicapés ayant un emploi	Handicapés actifs (emploi ou chômage)
Nombre d'incapacités fortes	Aucune	16	33	48	45
	Une	23	22	22	22
	Deux ou plus	61	45	30	33
Type de profession	Cadre et prof. intermédiaires	11	11	23	22
	Employé	29	34	30	31
	Ouvrier qualifié	18	31	21	23
	Ouvriers non qualifiés	16	19	17	18
	Autres et ND	26	5	9	8
Niveau de formation	Bac ou plus	10	12	26	23
	CAP ou BEP	20	30	32	31
	BEPC ou aucun diplôme	26	20	13	15
	ND	44	38	29	31
Age	30 à 49	42	59	61	60
	50 et plus	50	25	25	25
Hommes		50	55	71	67

Ceux qui ont un emploi n'ont pas d'incapacité lourde dans la moitié des cas, sont plus souvent des hommes, ont moins de 50 ans dans trois quarts des cas et ont plus souvent un niveau Bac ou plus. Par contre, parmi les handicapés potentiellement actifs, ceux qui restent sans emploi malgré leur statut de demandeur d'emploi sont généralement moins qualifiés, sont beaucoup plus âgés et sont plus souvent lourdement atteints en termes d'incapacités. Ceci pourrait expliquer que leur recherche d'emploi ne soit plus très active.

Parmi les salariés du milieu ordinaire, on observe aussi que ceux qui sont bénéficiaires de la loi au titre d'accidenté du travail présentent un profil spécifique. Minoritaires parmi les personnes handicapées occupées, ce sont presque toujours des hommes : ils sont plus âgés et un peu moins qualifiés. Ceux qui ont un emploi ont assez rarement une (ou plusieurs) incapacité(s) lourde(s).

Tableau II.3-16a: profil des accidentés du travail et des travailleurs handicapés ayant un emploi

		Salariés du milieu ordinaire	Dont : accidentés du travail	autres	Ensemble des handicapés en emploi
Nombre d'incapacités fortes	Aucune	55	71	51	48
	Une	22	15	24	22
	Deux ou plus	23	14	25	30
Type de profession	Cadre et prof. intermédiaires	25	17	27	23
	Employé	25	9	29	30
	Ouvrier qualifié	25	37	22	21
	Ouvriers non qualifiés	11	15	10	17
	Autres et ND	14	22	12	9

Tableau II.3-16b: profil des accidentés du travail et des travailleurs handicapés ayant un emploi

		Salariés du milieu ordinaire	Dont : accidentés du travail	autres	Ensemble des handicapés en emploi
Niveau de formation	Bac ou plus	26	23	27	26
	CAP ou BEP	37	36	37	32
	BEPC ou aucun diplôme	15	11	16	13
	ND	22	30	20	29
Age	30 à 49	60	55	61	61
	50 et plus	27	34	26	25
Hommes		78	96	72	71

Causes des différences d'impacts parmi les travailleurs handicapés

1. Des différences dans la propension à travailler ?

Parmi les personnes handicapées interrogées dans l'enquête Insee, il a été possible d'identifier celles qui étaient (potentiellement) actives, c.a.d. sont salariés, au service militaire, travailleurs indépendants ou chômeurs. L'analyse statistique⁹³ des facteurs

⁹³ Idem p. 5-6

déterminants le taux d'activité des bénéficiaires de la loi de 1987 permet de mieux comprendre pourquoi il existe une fraction si importante de non actifs.

En effet, elle révèle que :

- La perception d'une ou plusieurs allocations(s) de remplacement ainsi qu'un âge supérieur à 50 ans (voire compris entre 30 et 49 ans) sont les facteurs les plus déterminants d'un éloignement de l'emploi. Ceci explique sans doute le faible impact de la loi sur les titulaires d'une pension d'invalidité, d'autant que cette pension est elle-même identifiée aussi comme un facteur déterminant négatif assez important.
- Le fait d'être homme est lié à un taux d'emploi plus élevé que chez les femmes. Cette liaison est assez importante.
- Les jeunes de moins de 30 ans ont plus de chances d'avoir un emploi, cette liaison étant cependant moins intense.
- « Contrairement aux idées reçues, le type et la gravité du handicap (en tout cas telle qu'elle est définie par la Cotorep) interviennent relativement peu dans la probabilité de trouver un travail et ne sont pas vraiment déterminants dans les comportements vis-à-vis de l'activité ». En effet, si les reconnus par la Cotorep en catégorie A ou C sont plus souvent en emploi, si les personnes avec une déficience auditive et motrice sont plus souvent occupés et ceux avec une déficience intellectuelle ou visuelle le sont moins, ces liaisons sont statistiquement peu fortes.

Cette analyse confirme que la perception d'allocations de remplacement (pension d'invalidité), ainsi qu'un âge plus avancé, sont la cause d'un retrait du marché du travail. Bien que les personnes dans cette situation soient désignées bénéficiaires de la loi, en fait, elles sont peu nombreuses à être intéressées par un emploi.

2. La loi semble moins efficace pour le maintien des accidentés du travail

Apparemment, la loi de 1987 aurait eu aussi peu d'impact sur la rétention et a fortiori sur l'embauche de travailleurs victimes d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle. Cette situation pourrait cependant être imputée à une diminution du nombre de nouveaux bénéficiaires, celle-ci pouvant s'expliquer par une moindre fréquence des nouveaux cas d'accident de travail ou maladie professionnelle entraînant un handicap, par suite de la tertiarisation de l'économie.

Des investigations plus poussées nous ont cependant indiqué que ces interprétations doivent être plus nuancées. En effet, si parmi les 1 459 000 personnes en âge de travailler bénéficiaires de la loi de 1987, seulement 19.3 % seulement sont titulaires d'une rente pour accident de travail, ce pourcentage monte cependant à 24.5% si on inclut les accidentés qui cumulent d'autres reconnaissances, principalement celle de la Cotorep⁹⁴. Autrement dit, environ 20% des accidentés de travail sont classés parmi les reconnus Cotorep parce qu'ils ont demandés également cette reconnaissance.

3. La loi favoriserait les « reconnus Cotorep »

Par contre, la loi de 1987 semble avoir favorisé l'embauche, ou éventuellement le maintien (reconnaissance postérieure à l'embauche), de travailleurs reconnus handicapés par la Cotorep : leur nombre a doublé en 15 ans. Et c'est particulièrement le cas pour ceux plus lourdement handicapés (catégorie C).

⁹⁴ Idem

L'enquête HID ⁹⁵ révèle aussi que, parmi les bénéficiaires de la loi de 1987, les personnes reconnues par la Cotorep sont celles qui ont le taux d'emploi le plus élevé : 45 à 50 % selon la catégorie de handicap. « Paradoxalement, ce sont les Cotorep C qui travaillent le plus fréquemment. La raison en est que, peut-être, que pour beaucoup de ces personnes, dont l'origine du handicap est congénitale ou génétique, l'envie de travailler est la plus forte » ⁹⁶.

Outre l'âge généralement moins élevé des personnes reconnues par la Cotorep, ainsi que le fait qu'elles ne bénéficient pas d'une allocation de remplacement spécifique, le système de bonification pourrait expliquer cette différence. Par ailleurs, la démarche auprès d'une Cotorep étant volontaire et ne donnant pas droit à des allocations spécifiques, il peut s'agir de personnes particulièrement motivées par la recherche d'un emploi.

Le système de bonification en fonction de la gravité du handicap semble donc atteindre son objectif d'une meilleure insertion des travailleurs plus gravement handicapés et c'est là probablement une des principales réussites de la loi de 1987. Une enquête auprès de travailleurs handicapés (Blanc, « Les personnes handicapées au travail, p.113) révèle par ailleurs que la moitié des personnes handicapées de la catégorie C interrogées sur leur travail considère qu'ils ont un parcours d'insertion positif.

3.2.2 Dans la fonction publique

Parmi les personnes ayant la « qualité » de travailleur handicapé qui bénéficient d'un emploi dans la fonction publique, il y a pratiquement autant de femmes que d'hommes (48%). On observe aussi que 40 % ont un niveau Bac ou plus et que 38 % ont un emploi de cadre ou d'une autre profession intermédiaire. Par ces trois paramètres, l'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique est tout à fait similaire à celui de l'ensemble de la population active, ce qui est très différent de la situation prévalant pour les personnes handicapées dans le secteur privé.

Néanmoins, la proportion de personnes en emploi ayant au moins deux incapacités lourdes est plus élevée que dans le secteur privé (33 % au lieu de 23 %), la proportion de personnes n'ayant aucune incapacité lourde étant plus faible (45 % au lieu de 55 %).

Bien entendu, à la différence du reste de la population active, les travailleurs handicapés demeurent plus âgés : 26 % ont 50 ans ou plus (contre 18 % dans la population active générale).

3.3 Impact sur les processus d'accès à l'emploi pour les personnes handicapées

Une mesure telle que l'obligation d'offrir un emploi ou de verser une contribution financière a évidemment pour objectif de modifier les processus d'accès à l'emploi des personnes handicapées, que ce soit à l'embauche ou par le maintien. Il n'est donc pas sans intérêt de savoir lesquels de ces processus sont privilégiés et les types d'emploi qui sont offerts.

⁹⁵ Idem

⁹⁶ Idem p. 5.

3.3.1 Quels sont les types d'emploi offerts dans le secteur privé ? ⁹⁷

Selon la durée du contrat

Probablement en raison des effets protecteurs de la loi française ⁹⁸, les personnes handicapées ont plus souvent que les autres salariés un contrat à durée indéterminée (95% au lieu de 90%). Par ailleurs, une proportion assez significative des hommes handicapés actifs travaillent à temps partiel (29% en 2000, contre 5% dans ce cas pour l'ensemble des hommes salariés). Chez les femmes, la proportion de personnes à temps partiel est également plus élevée que la moyenne générale : 48% au lieu de 31%.

Par secteur

Ce sont le secteur tertiaire (54%) puis l'industrie (42%) qui occupent l'essentiel des personnes handicapées déclarées dans les établissements assujettis, la construction n'en prenant que 4%. La part du tertiaire a d'ailleurs crû d'année en année, ce qui a surtout favorisé les femmes et les employés. Cette répartition et cette évolution en faveur du secteur tertiaire ne s'éloignent guère de celles constatées en général. On notera que les accidentés du travail et victimes d'une maladie professionnelle sont un peu plus présents dans l'industrie, tandis que les travailleurs reconnus par la Cotorep le sont un peu plus dans le tertiaire.

Plus instructive est cependant la comparaison du taux d'emploi atteint par les différents secteurs, même si celle-ci doit être faite avec prudence vu l'importance variable des catégories d'emploi exclues du calcul de l'obligation d'emploi; en effet, le volume d'emploi de ces catégories est plus élevée dans la construction (malgré le grand nombre d'accidents du travail) ainsi que dans la distribution.

Cette importance des emplois exclus explique sans doute le haut taux d'emploi, 5.5%, observé dans le secteur de la construction (par rapport à l'assiette d'assujettissement). Dans le secteur de la distribution par contre, malgré que les vendeuses soient exclues de l'assiette d'assujettissement, le taux d'emploi est plus faible (3.0%). Ceci se vérifie aussi dans l'ensemble du tertiaire marchand (3,8%), particulièrement dans les établissements de plus de 500 travailleurs (3,1%) ; ce n'est que dans les établissements du tertiaire marchand occupant entre 100 et 199 salariés que le taux dépasse la moyenne générale.

En-dehors du secteur de la santé et de l'action sociale (8.0%) ⁹⁹, les principaux autres secteurs dont le taux d'emploi est supérieur à la moyenne sont des secteurs industriels, à savoir l'industrie du bois et du papier (5.5%), la métallurgie et la transformation des métaux (5.1%), la construction automobile (5.1%), l'industrie des équipements du foyer (4.9%) et l'industrie agro-alimentaire (4.9%).

Par contre, les secteurs qui occupent proportionnellement moins de travailleurs handicapés sont surtout situés dans le tertiaire. En effet, outre la distribution (et réparation automobile), il s'agit de l'édition et imprimerie (3.0%), des hôtels et restaurants (3.0%), de

⁹⁷ Ce sont les études de la DARES du Ministère du Travail (L'emploi des travailleurs handicapés en...) qui fournissent les données citées ci-dessus. En particulier les rapports annuels sur l'exécution de la loi, ainsi que la publication n° 47.1 de novembre 2002.

⁹⁸ La loi N° 83-1 du 7 janvier 1981 relative à la protection de l'emploi des salariés victimes d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle limite en effet l'employeur dans son droit à licencier pour un motif lié à l'invalidité et l'oblige à proposer un nouveau poste au salarié devenu inapte.

⁹⁹ On signale aussi un taux d'emploi plus élevé que la moyenne dans les établissements de 20 à 49 salariés du secteur tertiaire non marchand privé (4.9%), à savoir le secteur associatif.

l'industrie pharmaceutique et des produits cosmétiques ou d'entretien (2.9%), du secteur financier des banques et assurances (2.7%), du secteur de l'eau, gaz et électricité (2.7%), du commerce de gros (2.5%), de la recherche et développement (2.4%), des activités culturelles, récréatives et sportives (2.2%) et du secteur des conseils et assistance ou services aux entreprises (1.5%).

On constate en effet que les employeurs dont le personnel comprend une plus grande part d'ouvriers ou ouvrières occupent davantage de travailleurs handicapés, à l'inverse de ceux qui occupent davantage de cadres et de techniciens.

Au sein d'un même secteur, il a été également observé que les établissements qui occupent davantage de travailleurs handicapés sont ceux où le salaire moyen est inférieur à celui du secteur, tandis que ceux qui paient des salaires plus élevés préfèrent payer une cotisation à l'Agefiph plutôt que d'occuper des travailleurs handicapés;

Par région

« Toutes les régions de l'hexagone (et d'outremer) ont un taux d'emploi inférieur au quota légal. Seule, l'Alsace à un taux supérieur à 5% : 5.06% (1944) et 5.35% (1995).» (Blanc, p.277)

Selon la taille de l'entreprise

En 1998, sur les près de 220 000 travailleurs handicapés répartis dans l'ensemble des établissements assujettis, 65% sont employés par des établissements de 100 salariés ou plus. Quand on se situe à un niveau global, il ne semble pas y avoir de différences évidentes selon les catégories de taille d'entreprise.

Tableau II.3-17 : nombre de travailleurs handicapés dans les établissements d'au moins 100 salariés

Données 1998	Etabl. assujettis		Emplois assujettis	Nombre de TH			
	Nbre	%		Nombre	%	Unités	Taux
De 20 à 100 salariés	74 606	82%	2 918 586	77 294	35%	116 256	3,98%
100 salariés et plus	16 818	18%	4 412 063	142 484	65%	179 331	4,06%
Total	91 424	100%	7 330 649	219 778	100%	295 425	4,03%

3.3.2 Quels sont les flux d'entrées et sorties ?

Si le taux et le niveau d'emploi des personnes handicapées sont restés stables au cours des dernières années, cette stabilité cache cependant des mouvements de main d'œuvre très importants. Sur une période de sept ans, 81% des établissements de 100 salariés ou plus¹⁰⁰ ont connu un flux de personnel handicapé :

- 52% ont embauché,
- 51% ont vu l'un de leurs salariés être reconnu,
- 52% ont eu un départ de travailleur handicapé.

Le solde net des flux d'entrée et de sortie a été de 2 480 entrées sur l'ensemble des deux périodes, soit un flux net de plus de 300 entrées annuelles pour 1.000 établissements, correspondant à une moyenne de 0,31 entrée par établissement et par an. Ce solde net est à

¹⁰⁰ 1000 établissements de 100 salariés et plus - employant près de 280 000 salariés et plus de 7 000 travailleurs handicapés - ont été interrogés dans le cadre d'une enquête téléphonique réalisée par le CREDOC (). Cette enquête a recueilli des informations sur les périodes 1995-1999 et 2000-2001.

mettre en parallèle avec l'évolution du nombre total de salariés dans l'ensemble des établissements de 100 salariés et plus en 1995, nombre qui est passé de 4.619.808 en 1995 à 5.550.914 en 2000, soit une augmentation de 20%.

L'observation des flux montre qu'au sein des flux d'entrée la part des embauches est de 60%. Pour les flux de sortie, la part des départs à la retraite est de 43%.

Tableau II.3-18 : mouvements d'entrée et de départs dans les établissements d'au moins 100 salariés au cours de la période 1995 à 2001

Tranches d'âge	Embauchés	Reconnus	Départs
Moins de 30 ans	20%	7%	7%
30 à 40 ans	38%	28%	23%
40 à 50 ans	27%	37%	16%
50 ans et plus	15%	28%	54%
Total	100%	100%	100%

Tableau II.3-19: mouvements d'entrée et de départs dans les établissements d'au moins 100 salariés au cours de la période 1995 à 2001

Mouvements dans les établissements d'au moins 100 salariés	Pour 1.000 établissements			Par établissement, par an	
	De 1995 à 1999	En 2000 et 2001	De 1995 à 2001	De 1995 à 1999	En 2000 et 2001
Total Entrées	2 600	1 167	3 767	0,52	0,60
<i>dont</i> embauches	1 600	656	2 256	0,32	0,34
<i>dont</i> reconnaissances	1 000	511	1 511	0,20	0,26
Total Départs	700	587	1 287	0,14	0,29
<i>dont</i> retraite	355	200	555	0,07	0,10
<i>dont</i> démission	128	124	252	0,03	0,06
<i>dont</i> autres(lic.=62%)	217	263	480	0,04	0,13
Entrées - Départs	1 900	580	2 480	0,38	0,31
Total Entrées	100%	100%	100%		
<i>dont</i> embauches	62%	56%	60%		
<i>dont</i> reconnaissances	38%	44%	40%		
Total Départs	100%	100%	100%		
<i>dont</i> retraite	51%	34%	43%		
<i>dont</i> démission	18%	21%	20%		
<i>dont</i> autres (lic.=62%)	31%	45%	37%		

Les flux d'entrées

Le "stock" des travailleurs handicapés est alimenté d'une part par l'embauche de travailleurs handicapés, d'autre part par la reconnaissance du handicap de salariés déjà employés par l'établissement. Les embauches représentent environ 60% des "entrées" de travailleurs handicapés. La part des travailleurs reconnus handicapés par rapport à ceux embauchés a légèrement augmenté.

Les travailleurs handicapés embauchés sont en moyenne plus jeunes que les travailleurs handicapés "reconnus": 58% d'entre eux ont moins de 40 ans, contre seulement 35% des reconnus. Souvent, le handicap se déclare à un âge avancé dans la carrière professionnelle : 28% des salariés ont 50 ans et plus au moment de la reconnaissance de leur handicap. 54% des départs ont lieu après 50 ans.

Un concours de circonstances est très souvent à l'origine de la façon de satisfaire la loi. En effet, si le tiers des établissements déclare que leur manière de satisfaire la loi est un choix réfléchi, 53% estiment que c'est un concours de circonstances, 4% un pis-aller et 10% ne savent pas. En général, il n'y a pas non plus de recherche volontariste de personnel handicapé. Seuls 19% des établissements sont prêts à embaucher des travailleurs handicapés dans les douze mois à venir. Ceux-ci le feront, majoritairement, si l'occasion se présente.

Les contrats à durée déterminée (CDD) sont très majoritaires. Les travailleurs handicapés embauchés depuis 1998 ont pour la plupart été embauchés directement en CDI (80%), taux largement supérieur à celui de l'ensemble de la population active, qui dépasse à peine 30%.(Source : Dares)

La connaissance de la loi

97% des établissements interrogés déclarent connaître l'existence de la loi, bien que 53% déclarent n'avoir reçu aucune information : ni documents, ni visite. 36% des établissements déclarent avoir reçu une information sur la loi sur documents papier, 20% déclarent avoir reçu une visite d'une personne les informant sur la loi.

Tableau II.3-20: impact de l'information reçue selon le mode de communication

	Mode de communication	
	A reçu des documents	A reçu une visite
Aide à mieux comprendre la loi	74%	74%
Sensibilise à l'emploi des TH	67%	77%
A permis l'embauche d'un TH	29%	45%
N'a rien changé	44%	48%

Cette information a contribué à l'embauche de travailleurs handicapés : 45% des établissements ayant reçu une visite, affirment que cela a permis l'embauche d'un travailleur handicapé, contre 29% pour ceux n'ayant reçu qu'une information sous forme de documents papiers. Cependant, l'information ne suffit pas : pour la moitié des établissements, cela n'a rien changé dans leur gestion des ressources humaines.

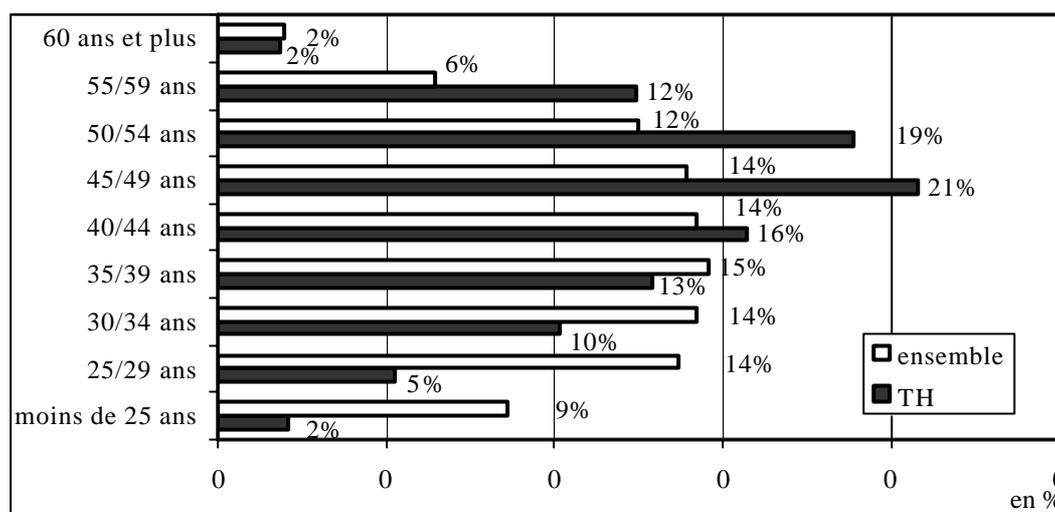
Les reconnaissances du handicap

Très souvent l'entreprise essaie de faire son maximum pour garder ses salariés qui souffrent de problèmes de santé et qui ont des difficultés à tenir leur poste. Par crainte de la stigmatisation, il est difficile pour un établissement de demander à un salarié de se faire reconnaître en tant que TH auprès de la Cotorep, et ainsi de pouvoir l'inclure dans la déclaration. L'établissement ne peut contraindre son salarié à faire de telles démarches. Le salarié lui-même n'en voit pas toujours l'intérêt : il a un emploi et ne tient pas à être "étiqueté" comme handicapé. En revanche, certaines reconnaissances, accidents du travail par exemple, sont automatiques et ne nécessitent aucune démarche volontariste de l'entreprise.

Les flux de sortie

L'importance des flux de sortie est liée à l'âge et à la stabilité des salariés handicapés. Les travailleurs handicapés constituent une population plus âgée que l'ensemble des actifs : 70% sont âgés de 40 ans et plus. Cette part n'est que de 48% parmi l'ensemble des actifs.

Tableau II.3-21: comparaison de l'âge des travailleurs handicapés et des actifs en France



La stabilité des travailleurs handicapés est plus forte que celle de l'ensemble des salariés

90% des travailleurs handicapés embauchés depuis janvier 2000 sont toujours employés par l'établissement au moment de l'enquête, contre 50% pour l'ensemble du personnel embauché sur cette période (handicapé ou non). Les trois quarts des travailleurs handicapés embauchés entre 1995 et 1999 sont encore dans le même établissement. La stabilité est encore plus forte lorsqu'un salarié déjà employé par l'établissement est reconnu handicapé : 94% des salariés qui sont devenus handicapés depuis janvier 2000 sont toujours employés par l'établissement. Ce taux est même de 98% sur la période la plus ancienne.

Tableau II.3-22 : stabilité des travailleurs handicapés en emploi

Salariés toujours dans l'entreprise	Date d'embauche ou de reconnaissance	
	1995-1999	2000-2001
TH embauchés	75%	90%
TH reconnus	98%	94%

L'ancienneté des travailleurs handicapés est élevée. En moyenne, les travailleurs handicapés sont employés depuis 18 ans par l'établissement où ils ont été identifiés fin 1998. Cette moyenne élevée masque cependant un nombre important d'embauches depuis 1995 : 21% des travailleurs handicapés ont moins de 5 ans d'ancienneté dans l'établissement. A structure d'âge comparable, l'ancienneté moyenne de l'ensemble des actifs est de 15 ans, donc légèrement plus faible que celle des travailleurs handicapés.

Une accélération du flux de départs, liée à la conjoncture économique

Le nombre total de départs de travailleurs handicapés est en forte hausse depuis 1995, avec une augmentation plus forte des départs autres que les départs en retraite, l'amélioration économique favorisant la mobilité. Sur la période 1995-2001, le nombre de départs à la retraite représente 43% de l'ensemble des départs. Les licenciements ou les démissions sont aussi relativement fréquents. Seules les fins de contrat sont plutôt rares. Le poste laissé vacant par un TH est rarement repris par un autre TH : seulement 2%

3.4 Impact des mesures alternatives à l'obligation d'emploi

Deux mesures constituent une alternative à l'occupation dans un emploi ou au versement d'une contribution financière. Il s'agit des accords paritaires d'entreprise (ou de branche) et de la sous-traitance au secteur protégé, laquelle ne peut cependant compter que pour la moitié au maximum de l'obligation d'emploi.

3.4.1 Quel bilan peut-on tirer des accords paritaires d'entreprise (ou de branche)?

Importance des accords d'entreprise

En 2000, 118 accords étaient en vigueur pour au moins 3.000 établissements. Il s'agit le plus souvent de contrats triannuels, et déjà renouvelés. Si ces accords ne concernent que 3% des établissements assujettis, ils concernent par contre 800.000 salariés, soit 10% de l'« assiette » totale, du fait de la taille élevée (plus de 500 salariés dans 80% des cas) des établissements qui les mettent en oeuvre. Le plus souvent ces établissements opèrent dans l'industrie.

Plusieurs raisons peuvent expliquer le faible nombre d'accords. Tout d'abord, il semblerait que « les modalités d'agrément des ces accords apparaissent pour le moins tatillonnes... l'Etat met des conditions et des contraintes... qui ne font que décourager les entreprises les plus impliquées »¹⁰¹.

Par ailleurs, toujours selon le directeur des relations sociales au MEDEF, une des organisations patronales françaises, « les organisations syndicales ne manifestent pas un enthousiasme forcené pour aborder ces questions dans le cadre du dialogue social », ce qui constitue une différence importante avec la situation en Allemagne, ainsi qu'en Italie. D'où la suggestion du rapporteur au Sénat d'introduire une obligation de négocier sur l'emploi des personnes handicapées, afin de favoriser une reprise du dialogue social sur le sujet, celui-ci permettant aussi de mieux tenir compte des spécificités de chaque branche et de chaque entreprise.

Impacts des accords d'entreprise

L'information, la sensibilisation des travailleurs et des cadres, la formation et même l'animation occupent une place importante dans ces accords. On y prévoit aussi souvent des aménagements de toute sorte : horaires de travail plus souples, places de parking réservées, locaux plus accessibles, aides financières pour achats de matériel lié au poste de travail ou au véhicule. Parfois, ils prévoient aussi d'ouvrir les formations internes à des travailleurs handicapés de l'extérieur.

Par contre, le taux d'emploi atteint y est plus faible que dans les autres entreprises de taille comparable. Et plusieurs de ces accords semblent avoir pour but de contourner la loi et réduire les versements à réaliser, par exemple en décomptant trop rapidement comme unités bénéficiaires certaines activités en lien avec des personnes handicapées. On constate aussi que certaines entreprises sous-traitent à un expert l'insertion de leurs propres travailleurs handicapés, ce qui pourrait apparaître comme une marginalisation des personnes handicapées plutôt qu'une intégration. Le manque de transparence et de contrôle de ces accords est souvent critiqué également.

¹⁰¹ Blanc Louis (2002), Rapport au sénat, p. 118

Ces dérives expliquent que « l'APF réclame depuis plusieurs années une meilleure évaluation des accords d'entreprise. Ces derniers doivent afficher au terme de leur réalisation une obligation de résultat ».

3.4.2 La loi de 1987 a-t-elle contribué au développement du secteur protégé ?

Importance des contrats avec le secteur protégé

Entre 1987 et 1992, de plus en plus d'établissements assujettis à la loi de 1987 ont passé des contrats de sous-traitance avec le secteur protégé : c'est ainsi qu'ils étaient 17.400 (20% des établissements assujettis) en 1992, contre 6.900 (13%) en 1987. Par la suite, leur nombre et proportion ont cependant légèrement décroché : ils étaient 16.270 en 2000, soit 17.6% des établissements :

- 3% des établissements assujettis occupent suffisamment de travailleurs handicapés, tout en passant des contrats avec le secteur protégé, pour être dispensés des contributions compensatoires.
- 6.5% n'occupent aucun travailleur handicapé mais se contentent de passer des contrats avec le milieu protégé, ce qui les soumet en partie au paiement de la contribution compensatoire.
- 8.1% doivent verser une contribution compensatoire partielle du fait qu'ils n'occupent pas assez de travailleurs handicapés en plus des contrats de sous-traitance qu'ils passent avec le secteur protégé.

Ces contrats représentaient en 1998 ¹⁰² une valeur de 375 millions d'Euros (à comparer aux 349 millions de contributions compensatoires versées à l'Agefiph au cours de cette année). Cette sous-traitance est surtout le fait des établissements de grande taille de l'industrie, du commerce et du tertiaire marchand. Le mouvement d'externalisation s'y est particulièrement développé, l'entreprise se concentrant sur ses activités stratégiques qui présentent le plus haut taux de valeur ajoutée et confiant à l'extérieur les activités plus banales ou en déclin, à plus faible taux de valeur ajoutée.

Evolution de l'emploi dans le secteur protégé et impact de la loi de 1987

En 2001, on comptait 107.000 travailleurs handicapés occupés dans le secteur protégé, contre 80.000 places en 1993 et 53.430 places en 1983. La croissance de l'emploi dans le secteur protégé a donc été assez forte, surtout si on la compare à la stabilité observée dans les établissements assujettis du milieu ordinaire, dans lesquels le volume d'emploi demeure offert aux personnes handicapées toutefois deux fois plus important.

Il serait tendancieux d'attribuer à la loi de 1987 l'essor quantitatif du secteur protégé. En effet, cet essor s'inscrit dans le mouvement général de croissance (en nombre et places) des centres d'aide par le travail (CAT), dont le détonateur avait plutôt été la loi de 1975, sous la pression des associations de handicapés. Ceci est d'autant plus plausible que la proportion des établissements assujettis à la loi de 1987 qui la respectent en passant contrat avec le secteur protégé est demeurée assez stable (après 1992).

Ce qui semble clair par contre, c'est que la loi de 1987 a permis en partie de consolider le secteur protégé. En effet, la valeur des contrats de sous-traitance en provenance des

¹⁰² La hausse était de 4.7% par rapport à l'année précédente. Nous n'avons cependant pas de chiffres concernant les années ultérieures.

établissements assujettis à la loi représente presque la moitié des subventions publiques au secteur protégé (863 millions d'Euros en 2000).

3.5 Et la qualité de l'intégration professionnelle des personnes handicapées ?

Peu d'informations sont disponibles sur la manière dont les personnes handicapées elles-mêmes perçoivent leur intégration professionnelle et encore moins sur le fait de savoir si ces perceptions varient selon qu'il existe ou non une obligation d'emploi. Outre des enquêtes menées par Alain Blanc, les seules informations que nous avons pu identifier proviennent d'une enquête de la CFDT en 2000, laquelle couvre aussi des petites entreprises non soumises à l'obligation d'emploi, mais qui ne différencie pas les réponses selon que l'entreprise était ou non soumise à l'obligation d'emploi.

Contexte de l'enquête CFDT

Cette enquête réalisée en 2000 par des militants de la CFDT s'est adressée à quelque 1.500 salariés handicapés travaillant dans près de 300 entreprises, privées ou publiques, notamment des grandes entreprises (28% d'embauche à la suite d'un accord d'entreprise). La moitié avaient été engagés après la loi du 1^{er} juillet 1987 instaurant une obligation d'emploi. Parmi les personnes interrogées, 64% souffraient d'un handicap physique tandis que respectivement 18% et 14% présentaient des déficiences visuelles ou auditives. 37% étaient handicapés de naissance tandis que 18% imputaient leur handicap à un accident de travail ou à une maladie professionnelle, les autres lui imputant une origine non professionnelle. Enfin, 62% présentaient un taux d'invalidité supérieur à 50%.

Leur niveau de qualification était supérieur à celui de la moyenne des personnes handicapées (actives ou inactives), ce qui est habituel pour des personnes handicapées au travail. Par rapport à d'autres critères tels que l'ancienneté, le genre, l'âge et le niveau de qualification, les personnes interrogées présentaient également des caractéristiques assez proches de celles prévalant dans l'ensemble de la population handicapée au travail.

On notera que 78% étaient déjà handicapées au moment de leur embauche, seule une petite minorité ayant bénéficié d'un maintien en emploi après un accident ou maladie, d'origine professionnelle ou non.

Bien évidemment, cette enquête étant menée par des militants syndicaux auprès des seules personnes handicapées et sans procédure d'échantillonnage aléatoire, elle souffre de plusieurs limites qui conduisent à en interpréter les résultats avec prudence :

- Les enquêteurs peuvent avoir induit un certain type de réponses (ou privilégié un certain type de personnes à interroger).
- Les conditions de travail et d'intégration peuvent être meilleures (ou pires ?) dans les entreprises, souvent grandes, où ils avaient la facilité de mener l'enquête.

Une enquête similaire auprès de salariés valides serait nécessaire pour confronter les réponses à celles d'une population témoin.

Résultats de l'enquête

Les processus et explications de l'embauche

Si les deux-tiers des personnes embauchées avaient plus de douze ans d'ancienneté au moment de l'enquête, on remarquera aussi que la moitié n'avaient jamais travaillé auparavant. 44% avaient déjà travaillé dans une autre entreprise, le nombre d'employeurs différents étant plus élevé chez ceux occupés dans le secteur privé ou le secteur associatif.

Deux-tiers des personnes handicapées interrogées ont déclaré avoir trouvé un emploi grâce à des démarches personnelles, les autres ayant bénéficié du soutien d'une association (15%) ou d'un soutien au reclassement, après un accident par exemple, (9%), tandis que certaines l'ont trouvé à la suite d'une formation (7%). Notons que l'aide au reclassement ou d'une association a été plus fréquente chez les personnes embauchées après la loi de 1987. Parmi les 68 % qui se sont débrouillés seuls et n'étaient pas accompagnés, la moitié considéraient que c'était difficile, tandis que pour l'autre moitié, cela ne posait pas de problème. Parmi ceux qui ont été aidés (environ un tiers), une petite minorité (moins de 20%) avait toutefois l'impression que cela n'avait pas servi à grand-chose.

L'entreprise cherchait-elle d'abord un handicapé ou une qualification précise, voilà une autre question posée dont les réponses sont particulièrement instructives. On constate que dans une moitié des cas, l'entreprise cherchait d'abord un handicapé ou bien un handicapé et une qualification, tandis que dans l'autre moitié des cas, soit elle recherchait d'abord une qualification, soit il s'agissait d'un concours de circonstances. On notera cependant que la loi de 1987 a eu pour effet que la première explication est devenue plus fréquente, passant de 44% à 58% des cas. De plus, et c'est un résultat paradoxal, lorsque les personnes ont été accompagnées dans leur recherche d'emploi, elles ont davantage le sentiment d'avoir été embauchées du fait de leur handicap que du fait de leurs compétences professionnelles.

Tableau II.3-23 : motifs d'embauche

Explications de l'embauche	<i>Embauche avant 1987</i>	<i>Embauche après 1987</i>
« L'entreprise voulait un handicapé »	26%	25%
« L'entreprise voulait ma qualification »	23%	18%
« L'entreprise voulait un handicapé et ma qualification »	18%	33%
« Concours de circonstances »	34%	24%

Les processus de reclassement parmi les victimes d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle

Il ne faut pas perdre de vue qu'un grand nombre d'accidentés perdent leur emploi à la suite d'un accident ; et 18% des accidentés du travail interrogés ont dû se défendre pour réintégrer l'entreprise. Le retour s'est effectué sans difficulté particulière dans 70% des cas mais chez d'autres, il a fallu participer à un bilan de compétence (12%) ou suivre une formation en vue d'un nouveau poste (18%). Notons que la moitié (46%) avaient pu conserver leur poste, les autres ayant été reclassés (45%) dans un autre poste ou demeurant en attente d'un nouveau poste (9%).

Elément inquiétant, 44% sont insatisfaits de leurs conditions de retour (ces réponses sont plus fréquentes parmi ceux et celles reclassés dans un nouveau poste, la satisfaction étant plus souvent rencontrée chez ceux qui ont conservé leur fonction ou poste précédent). En effet, si le poste de travail a été adapté de façon satisfaisante dans 25% des cas, 9% se plaignent du fait que l'aménagement de leur poste de travail a été mal fait tandis que 10% déclarent que cela aurait dû être fait mais ne l'a pas été. Cette absence ou déficience de l'aménagement sont plus fréquentes avec les déficients visuels (respectivement 14 et 13%).

La vie dans l'entreprise

Beaucoup « ironisent sur le fait que l'accès au poste de travail est généralement plus facile que l'accès au restaurant d'entreprise, aux locaux sociaux ou aux activités du comité d'entreprise ». 10% des handicapés physiques jugent que leurs déplacements dans l'entreprise sont « difficiles seuls », ce chiffre grimpe à 19% pour les déficients visuels.

70% sont satisfaits de l'aménagement de leur poste de travail, les réponses étant moins rassurantes, avons-nous remarqué, lorsque la personne handicapée retourne au travail après un accident ou une maladie. Autrement dit, on veillerait plus souvent et/ou mieux à aménager le poste de travail dans le cas de l'embauche d'une personne handicapée externe que dans le cas du maintien en emploi d'un travailleur devenu handicapé : dans ce dernier cas, on se contente plus souvent d'« adapter » la personne.

La très grande majorité (90%) se sent bien accueillie et les relations avec la hiérarchie seraient plus souvent bonnes que chez les autres salariés. La plupart (45%) pensent aussi que leurs compétences sont bien utilisées, contre 14% estimant qu'elles le sont trop peu (mais on ne connaît pas l'opinion générale des autres salariés).

On notera cependant que 38% des déficients visuels et 39% des déficients auditifs regrettent de ne pas disposer des mêmes informations que leurs collègues. Autre fait inquiétant, plusieurs indices montrent qu'une petite minorité (un peu moins de 20% des personnes interrogées) souffre d'une mauvaise intégration professionnelle. En effet :

- 16% ressentent un malaise ou des difficultés avec ses collègues (22% chez les sourds).
- la charge de travail pose problème pour 22% des travailleurs handicapés.
- 28% ont des problèmes avec la durée du travail (durée trop longue ou horaires mal adaptés).
- 23% constatent que leurs conditions de travail aggravent les problèmes liés à leur handicap (ce sont surtout ceux qui demandent un aménagement du poste de travail ou l'estiment mal réalisé).
- 16% des aveugles et 18% des sourds se sentent même exclus des activités et de la vie de l'entreprise.

Enfin, l'enquête met en évidence qu'un tiers au moins des salariés avec un handicap continue de souffrir de discriminations en termes de salaires, de promotion, de formation : 31% disent que leur carrière est freinée par leur situation, 32% estiment qu'ils font l'objet de discriminations dans leurs chances de promotion (31% dans leur évolution salariale), 27% dans l'accès à un poste de responsabilité. Ces problèmes seraient donc plus prégnants que l'accessibilité de l'entreprise et du poste, du moins là où des personnes handicapées sont déjà occupées.

Comparaison avec les enquêtes d'Alain Blanc

Plusieurs données de cette enquête peuvent être mis en regard avec les résultats d'autres enquêtes menées par Alain Blanc. Celui était arrivé aux constatations suivantes¹⁰³ :

- « 29% des travailleurs handicapés indiquent avoir trouvé leur emploi par eux-mêmes ou via des proches... La moitié de l'effectif n'a d'autre ressources que l'organisme de placement ». Un commentateur de ces résultats ajoute même ceci : « ceux qui obtiennent les meilleurs emplois sont ceux qui utilisent des contacts professionnels plutôt que des liens familiaux ou d'amitié ».
- « Il semble que « l'opinion des travailleurs handicapés sur l'obligation d'emploi soit en relation avec leur condition d'employabilité : les mieux armés, notamment du point de vue de leur qualification, jugent moins nécessaire la mise en place d'une mesure autoritaire d'emploi dans le cadre de la mise en place d'une politique de discrimination positive » ».
- « Après l'embauche, ce sont plutôt les déficients intellectuels, malades mentaux et déficients sensoriels qui sollicitent le soutien des organismes. En revanche, les handicapés physiques et les personnes ayant des diplômes ou niveaux supérieurs ou égaux au BEPC déclarent qu'elles se débrouilleront seules. »
- La majorité (67%) des personnes interrogées jugent insuffisante l'action de leur employeur. C'est surtout vrai pour les personnes de plus de quarante ans (sans doute maintenus en emploi), au contraire des jeunes de 21 à 30 ans qui trouvent plus souvent l'entreprise adaptée.
- « 56.1% ...se déclarent très bien ou bien acceptés...Handicapés physiques et sensoriels se disent mieux acceptés que les malades mentaux et les déficients intellectuels. » « Pour la majorité des personnes interrogées, cet accueil (que leur réservent les autres salariés) n'est pas bon. Les salariés en place semblent avoir tendance à considérer les travailleurs handicapés comme des salariés subventionnés dont ils se méfient »
- « 57.9% des travailleurs handicapés évaluent positivement leur parcours d'insertion » et « malgré les critiques adressées aux employeurs, 77.5% de l'effectif interrogé se déclare très satisfait ou satisfait de son travail ».

Conclusions

- L'obligation d'emploi est loin de résoudre tous les problèmes d'intégration professionnelle des personnes handicapées, d'accueil par les collègues, d'adaptation du poste de travail. C'est ainsi que même dans les entreprises ayant embauché des personnes handicapées, on observe la présence d'une petite minorité (environ 20%) de personnes handicapées estimant que leur intégration professionnelle est particulièrement limitée (voire négative). Quand il y a problème, ce n'est pas dans les relations personnelles avec la hiérarchie que cela se pose mais en termes d'aménagement du poste ou de la charge et durée du travail, en termes de promotion, de responsabilité, d'évolution salariale ou enfin avec les collègues de travail.
- On observe que les personnes souffrant de déficiences visuelles ou auditives rencontrent beaucoup plus souvent de problèmes de communication et d'intégration dans l'entreprise.
- La qualité de l'intégration professionnelle des personnes handicapées dépend de plusieurs facteurs (politique d'embauche, aménagement des postes de travail, politique de

¹⁰³ Blanc Alain (1999), p. 112-113 et p. 121 et suivantes

promotion et de formation, information et sensibilisation des collègues de travail) et elle se mesure aussi à plusieurs critères. Comme pour les femmes, les allochtones ou d'autres groupes minorisés sur le marché de l'emploi, la qualité de l'intégration professionnelle ne se mesure pas simplement au fait que des personnes soient ou non embauchées.

- On manque d'informations permettant de comparer cette qualité d'intégration dans les entreprises assujetties et celles qui ne le sont pas.

4. Facteurs pouvant expliquer les limites de la loi

4.1. Les limites du dispositif juridique en milieu ordinaire

En-dehors des problèmes généraux d'intégration professionnelle des personnes handicapées en milieu ordinaire, que nous rappellerons plus loin, plusieurs éléments spécifiques plus juridiques peuvent en effet être d'abord avancés pour expliquer les limites de la loi de 1987.

La concurrence du secteur protégé

Tout d'abord, il y a la concurrence du secteur protégé. C'est ainsi que ¹⁰⁴ « la commission expert désignée par madame Couderc précise notamment que « plusieurs phénomènes expliquent la faiblesse des sorties vers le milieu ordinaire, qui est un des principaux échecs au regard des ambitions affichées par la loi de 1975 :

- Le souhait des personnes handicapées et de leur entourage de rester dans un milieu plus protecteur où les problèmes posés à la personne handicapée sont souvent pris en charge à la différence du milieu ordinaire.
- L'insuffisant attrait financier du milieu ordinaire et le caractère de plus en plus sélectif du marché du travail en milieu ordinaire.
- L'intérêt des CAT et des ateliers protégés, soumis à de fortes contraintes économiques et budgétaires, de conserver à leur service les personnes handicapées les plus productives, qui sont les plus à même de sortir du milieu protégé ».

Autrement dit : « les salariés performants des structures de travail protégé ne tentent plus le passage vers le milieu ordinaire de travail, et leurs employeurs n'ont aucun intérêt à favoriser ce passage ». Personne n'y a donc intérêt, si ce n'est l'Etat d'un point de vue financier.

L'existence de cette concurrence se confirme d'ailleurs par le fait que dans les départements où le milieu protégé est très développé, comme dans le Nord-Pas-de-Calais, l'emploi en milieu ordinaire est moins important que dans les départements où ce milieu protégé est peu développé, comme par exemple en Maine-et-Loire: « l'emploi dans le milieu ordinaire y est ainsi peut-être moins recherché » ¹⁰⁵ .

¹⁰⁴ Mélis Jean-Claude (1997), p.16.

¹⁰⁵ Credoc (2002), p.4.

La concurrence des autres dispositifs d'aide à l'embauche

Un autre facteur expliquant la faible efficacité de la loi est la concurrence des autres dispositifs d'insertion de groupes à risque. C'est ainsi que dans le Nord-Pas-de-Calais, il est observé que les: « entreprises (sont) fortement sollicitées pour l'insertion de publics en difficulté (spécificité de la région : fort taux de chômage et de nombreux dispositifs) »¹⁰⁶.

La méconnaissance de la loi par les entreprises

Nous avons précédemment que trop peu d'employeurs connaissaient la loi. Une enquête du Credoc dans le Nord-Pas-de-Calais met également en évidence ce phénomène : pour la plupart des entreprises la contribution destinée à l'Agefiph est une contribution parmi d'autres et seule « la personne qui remplit la DOETH (déclaration d'occupation) connaît bien la manière dont l'entreprise remplit l'obligation d'emploi »¹⁰⁷.

Propositions d'amélioration du dispositif légal¹⁰⁸

Diverses propositions repérées en vrac dans la littérature des années précédentes confirment que la loi de 1987 constitue un dispositif encore perfectible par rapport à son objectif d'augmenter l'emploi ordinaire chez les personnes handicapées. Ces propositions sont notamment les suivantes :

- Développer les expérimentations améliorant le placement et l'insertion en milieu ordinaire, comme par exemple DEFIH (stages gratuits,...).
- Développer les incitations financières à l'emploi.
- Réformer le système de garantie de ressources, pour éviter une pénalisation financière de ceux qui travaillent en entreprise.
- Augmenter la contribution des employeurs¹⁰⁹, ainsi que les pénalités en cas de non-versement (ce à quoi d'autres s'opposent pour la raison que cela ne relèvera pas le degré de sensibilisation des employeurs).
- Accorder une meilleure protection aux personnes handicapées travaillant en milieu ordinaire, comme en Allemagne (responsable de l'accueil pour un nouveau travailleur handicapé, droit pour l'aménagement des conditions de travail et du temps de travail, garanties particulières contre le licenciement,...)
- Etendre l'obligation de formation aux ateliers protégés.

4.2 Les freins dans les entreprises à l'embauche de personnes handicapées

Du côté des entreprises, les trois principaux freins à l'embauche de travailleurs handicapés sont leur âge, leur manque de qualification et bien entendu, les stéréotypes négatifs à leur égard.

¹⁰⁶ Idem, p.5.

¹⁰⁷ Idem, p.6.

¹⁰⁸ La CGT souhaiterait également restreindre les possibilités de sous-traitance au secteur protégé, tandis que la CFDT souhaiterait exclure les entreprises assujetties d'une possibilité d'accès aux primes à l'embauche.

¹⁰⁹ La CGT estime que celle-ci est trop faible pour être incitative dans les entreprises fortes à haute valeur ajoutée et où les rémunérations sont élevées.

L'âge et le manque de qualification

L'âge moyen des travailleurs handicapés est en effet significativement supérieur à celui des travailleurs non-handicapés : 44.5 ans au lieu de 38 ans. Quant à leur manque de qualification ou leur niveau de scolarisation plus faible, il s'explique par plusieurs raisons :

- d'une part par les plus grandes difficultés scolaires que rencontrent les personnes handicapées de naissance, ainsi que les effets néfastes de la ségrégation scolaire dont ils sont supposés bénéficier,

- d'autre part par le fait que ce sont surtout les ouvriers non qualifiés et peu formés qui sont victimes d'accidents de travail.

Cette formation insuffisante des personnes handicapées est systématiquement citée par les employeurs comme le principal obstacle qu'ils rencontrent pour embaucher des travailleurs, bien avant les problèmes de relations professionnelles, la moins bonne rentabilité, les problèmes d'installation et les problèmes de trajet. (idem p. 254).

Ce problème est évidemment aggravé par le fait que la plupart des emplois nouveaux sont créés dans le secteur tertiaire, dans des postes généralement considérés comme plus qualifiés (ce qui n'est pas nécessairement démontré), alors que les personnes handicapées sont majoritairement issues de l'industrie.

Les stéréotypes négatifs (représentations sociales du handicap)

Mais il n'y a pas que des facteurs objectifs qui font que certains travailleurs handicapés ne conviennent pas pour les postes ouverts. La présence de stéréotypes négatifs, créant une discrimination à compétences égales, est au moins aussi importante.

Cette discrimination que subissent les personnes handicapées en matière d'embauche a été confirmée par une expérimentation scientifique (idem p.257-258) démontrant que les chances d'une personne handicapée d'être prise en considération pour un emploi sont statistiquement significativement inférieures à celui d'un travailleur non handicapé à qualification et âge équivalents ; cette discrimination est d'autant plus importante que la taille de l'établissement est élevé. Ce phénomène trouve évidemment sa source dans les craintes et stéréotypes négatifs qu'ont les entreprises et qui proviennent des représentations sociales des employeurs et de la population en général (elles varient d'ailleurs selon le type de handicap)¹¹⁰. Ceci explique sans doute que « les entreprises veulent du handicap « transparent » (visible) et à partir de là le travailleur handicapé doit se fondre dans le reste du personnel" »¹¹¹.

Notons qu'il est reproché à la loi de 1987 de participer aussi à la construction de ces stéréotypes. En effet, les entreprises qui embauchent des personnes handicapées se voient dispensées d'une contribution compensatoire par suite des surcoûts qu'elles auraient à subir.

A quoi attribuer les réticences des entreprises vis-à-vis des personnes handicapées ?

Selon H.-J. Stiker, cette situation s'explique par le fait que la logique des entreprises est celle de la productivité, de l'efficacité ; cette logique conduit à ne pas accepter des personnes

¹¹⁰ Guyot Patrick (1990), p. 68-72.

¹¹¹ Credoc, p.6.

ne satisfaisant pas à ces exigences. Elle est donc contradictoire avec l'embauche de personnes handicapées ¹¹².

Ce type de comportement n'étant pas « socialement acceptable » ou « politiquement correct », les entreprises le masquent actuellement en ayant recours à l'« idéologie des compétences » : elles veulent bien accepter des personnes handicapées si et seulement si elles ont les mêmes compétences que les autres travailleurs. Ce qui revient en fait à dire qu'elles refusent en fait les personnes handicapées comme telles, qu'elles veulent bien les engager pour autant qu'elles ne le soient pas différentes. Alors que la plupart des personnes handicapées n'ont évidemment pas les mêmes compétences ou capacités productives, leur qualification étant souvent plus faible de par leur parcours scolaire (c'est le cas des enfants ayant un handicap à la naissance) ou professionnel (ouvriers peu qualifiés victimes d'un accident de travail).

Une autre conséquence de cette logique est que les entreprises pratiquent un tri, un écrémage, et prennent les personnes handicapées les plus compétentes, en excluant par exemple celles avec un handicap mental ou psychologique. Ou encore, elles vont s'adresser à l'Etat et lui demander qu'il forme les personnes handicapées : c'est toujours cela de gagné.

Les pratiques de discrimination démontrées par l'enquête expérimentale de JF Ravaud confortent ce point de vue : les entreprises ont en tout cas peur des risques de moindres productivité et compétences chez les personnes handicapées.

Quant aux expériences assez positives d'entreprises ayant une politique d'intégration plus active, il s'agit, selon H.-J. Stiker, d'un arbre qui cache la forêt : elles sont souvent mises en avant, mais pour masquer le fait que la plupart des entreprises n'en veulent pas.

Pourquoi les entreprises sont-elles cependant ouvertes à des aménagements du travail ?

Selon H.-J. Stiker, les entreprises sont relativement ouvertes à des aménagements matériels permettant d'insérer des personnes avec un handicap sévère, surtout si ces aménagements sont payés par l'Etat. Cela est assez conforme à leur logique de solutions technologiques, d'autant que cela crée un marché pour des entreprises.

Par contre, elles sont certainement moins enclines à accepter des aménagements plus profonds des conditions de travail, tels que d'autres rythmes de travail, d'autres horaires. A ce niveau, les personnes handicapées sont peut-être à l'avant-garde des revendications en matière d'amélioration des conditions de travail. Changer les conditions de travail pour permettre à des personnes handicapées de travailler elles aussi constitue un changement qualitatif aussi important que l'interdiction du travail des enfants au XIX^{ème} siècle, que les entreprises de l'époque considéraient elles aussi comme économiquement impossible.

Autres problèmes spécifiques

D'autres problèmes plus spécifiques sont également à citer :

- « l'intégration du premier handicapé représente un effort important pour les entreprises » (10^{ème} anniversaire, Boulanger, p.21).

- l'intégration de malentendants implique une traduction en langage des signes de la formation et de la vie en entreprises; vu les difficultés de communication de ceux-ci, il serait souhaitable de les intégrer par deux (10^{ème} anniversaire, Boulanger, p.55).

¹¹² Que les administrations et entreprises publiques aient le même type de comportement renvoie cependant selon nous à quelque chose de plus profond aussi : le refus de la différence, voire la peur d'une assimilation.

Facteurs pouvant favoriser l'intégration professionnelle de personnes handicapées

Pour être complet, il faut cependant rappeler que certains facteurs peuvent aussi favoriser l'occupation professionnelle de personnes handicapées :

- C'est ainsi que « les entreprises font de moins en moins appel à une force physique mais privilégient les capacités intellectuelles, ce qui devrait à terme favoriser l'insertion des personnes handicapées physiques. Parallèlement, cette évolution accroît les risques d'exclusion des personnes handicapées mentales . » (10^{ème}, p.82)
- Par ailleurs, il est bien connu que certaines entreprises sont plus « sensibilisées au handicap car un de leurs dirigeants y est confronté dans sa vie personnelle »¹¹³.
- Enfin, certaines entreprises, plus rares également, se disent motivées par des considérations éthiques d'égalité des chances pour tous.

4.3. Une insuffisance dans l'offre de travail des personnes handicapées ?

Un système de rémunération ou de protection sociale trop peu attractif dans l'emploi ordinaire, éventuellement en regard de l'allocation déjà perçue, peut constituer une autre explication possible du faible taux d'emploi observé. Nous avons vu que c'était particulièrement le cas chez les invalides ainsi que peut-être chez les accidentés du travail.

Tableau II.3-24 : importance relative des travailleurs handicapés bénéficiaires de la loi par rapport à l'emploi assujetti

Part des bénéficiaires actifs (chômeurs inclus) dans l'emploi total assujetti	8,1%
Idem hors TH actifs dans le secteur protégé	7,1%

Le tableau nous montre qu'en se limitant aux personnes actives, c.a.d. effectivement occupées ou demandeurs d'emploi officiels, on aboutit à un nombre de personnes handicapées (potentiellement) actives qui représentent 8 % de l'emploi dans les établissements assujettis du secteur public et privé (7 % si on en retire celles occupées dans le secteur protégé). L'objectif de 6 % n'est donc pas supérieur au nombre de personnes handicapées occupées ou à la recherche d'un travail ; il lui est même légèrement inférieur.

Soulignons cependant que cette estimation de la population handicapée (potentiellement) active ne reprend que les personnes handicapées inscrites et reconnues comme demandeuses d'emploi. D'autres personnes handicapées ayant ou non une allocation sont sans doute elles aussi désireuses de trouver un emploi. Par contre, si l'on utilisait la définition plus restrictive du chômage édictée par le BIT (recherche active d'un emploi au cours des 4 dernières semaines), il est probable que les estimations de la population handicapée en chômage et (potentiellement) active seraient inférieures¹¹⁴, du fait de l'existence de demandeurs d'emploi reconnus qui sont découragés et ne recherchent plus activement un emploi, principalement lorsque leur durée de chômage est élevée.

¹¹³ Credoc, p.5.

¹¹⁴ Même si cette définition du BIT peut inclure des personnes non reconnues administrativement comme demandeurs d'emploi et qui pourtant en cherchent un activement.

Selon H.-J. Stiker, une offre de travail déficitaire se vérifie probablement dans le cas des personnes très handicapées pour lesquelles le gain net de revenu, rapporté à la difficulté du travail, est beaucoup moins clair. Il signale par ailleurs que les personnes handicapées cherchent à s'intégrer professionnellement pour recevoir de la dignité, et pas n'importe pour quel travail : elles mettent donc peut-être davantage en question les conditions de travail que les autres salariés.

4.4. Une insuffisance du soutien à la formation de la part de l'Agefiph ?

Selon Patrik Risselin ¹¹⁵, l'intégration professionnelle des personnes handicapées marque le pas en France en raison notamment d'un dispositif de formation trop peu opérant, ce qui était déjà dénoncé par la Cour des Comptes en 1993.

Plusieurs éléments viennent étayer cette hypothèse :

- Chargées d'orienter les personnes handicapées, les commissions Cotorep ne les orientent que très rarement vers une formation (9.2% des cas en 2000, contre 41.2 % d'orientations en milieu ordinaire et 27.6% d'orientations en milieu protégé). Cette orientation peut prendre aussi bien la direction d'un centre de pré-orientation que d'un apprentissage ou d'une rééducation professionnelle longue.
- Selon le rapport de la Commission sociale du Sénat, « ces dispositifs se caractérisent avant tout par la prépondérance des centres de rééducation professionnelle (CRP) et la faible ouverture des dispositifs ordinaires de formation aux personnes handicapées » ¹¹⁶. En effet :
 - Les CRP offrent encore trop souvent des formations inadaptées, présentent des listes d'accueil interminables, sont répartis de façon très inégale dans le pays et peuvent contribuer à une médicalisation excessive.
 - En 1999, l'AFPA n'a accueilli que 4.961 stagiaires handicapés (environ 1% du public de l'AFPA), dont la moitié pour une formation proprement dite ; et ces formations ne seraient pas assez longues, « signe d'une certaine inadaptation aux besoins des travailleurs handicapés » ¹¹⁷.
 - « Quant à la formation en entreprise, elle reste toujours marginale. Et si les employeurs peuvent légitimement déplorer le faible niveau de qualification des personnes handicapées, force est de constater la modicité de l'effort de formation qu'ils consentent en leur faveur » (ibidem).
- Ce trop faible accès à la formation professionnelle est imputable également aux insuffisances des conditions de scolarisation des enfants handicapés.
- En 2001, le soutien à la formation professionnelle ne représentait que 13 % des engagements financiers de l'Agefiph ainsi que 13% de ses bénéficiaires.

Tout ceci explique que l'Agefiph se mobilise de plus en plus pour augmenter la part des stagiaires handicapés qui se forment à l'Afpa, mais aussi pour primer davantage de contrats d'apprentissage et de contrats de qualification adulte.

¹¹⁵ Risselin Patrik (1998), p. 173

¹¹⁶ Blanc Louis (2002), Rapport au Sénat, p. 110.

¹¹⁷ Blanc Louis (2002), Rapport au Sénat, p. 111.

4.5 Les déficiences du management dans les entreprises ?

Que la qualité de l'intégration professionnelle dans les entreprises ne soit pas encore optimale est sans doute imputable aussi en partie aux déficiences dans le management des entreprises. Une enquête qualitative (étude de cas) menée en France par Mr Bachir Kerroumi dans le cadre d'une thèse de doctorat nous révèle que la manière dont une entreprise intègre la problématique des personnes handicapées dans son management peut fortement varier d'un cas à l'autre. Cette enquête aboutit à la conclusion que c'est la manière dont cette problématique est intégrée dans le management qui fera que l'intégration professionnelle des personnes handicapées sera ou non une réussite.

Quelles stratégies dans l'entreprise pour intégrer les personnes handicapées ?

L'auteur distingue cinq manières possibles pour une entreprise de gérer l'intégration d'une personne handicapée :

- L'absence de stratégie : c'est l'occupation accidentelle, par un concours de circonstances (l'enquête de la CFDT révèle que c'est un cas assez fréquent).
- Le fait de confier l'intégration aux services sociaux de l'entreprise (l'assistante sociale).
- La stratégie charitable, mue par la compassion.
- La stratégie par projet, se concrétisant par la désignation d'un « responsable handicap ».
- Un management de la diversité.

Voyons brièvement comment elles se concrétisent et quels en sont leurs résultats ¹¹⁸.

1. Absence de stratégie : occupation accidentelle d'un travailleur handicapé

La personne handicapée est considérée comme tout le monde mais on ne fait rien de spécial pour elle, avec tous les risques que cela comporte. Exemple : mise en place d'un Intranet mais sans tenir compte de la présence de non-voyants qui deviennent dès lors inadaptés. La solution aurait été une stratégie de sensibilisation des fournisseurs d'Intranet et de matériel informatique.

2. Stratégie d'intégration, mais reposant sur l'assistante sociale

Ceci a pour conséquence que l'assistante sociale devient à la fois recruteur, ergonomiste chargée de résoudre l'aménagement du poste de travail et agent administratif devant confectionner les dossiers en vue d'obtenir un remboursement de ces frais d'aménagement.

Le résultat est faible en termes d'accessibilité des lieux ou d'aménagement des postes car l'AS n'a pas toutes ces compétences.

3. Stratégie charitable (entreprise moyenne)

Dans ce type d'entreprise, on maintient à tout prix une personne handicapée mais sans tenir compte de ses potentialités, de ses possibilités de reconversion professionnelle. On se retrouve donc dans un contexte où une vision humanitaire empêche de voir les possibilités objectives de reconversion.

¹¹⁸ On trouvera en annexe des extraits significatifs d'un article présentant les principaux résultats de cette recherche.

4. Stratégie par projet, avec un « responsable handicap » (Grande entreprise)

C'est la solution qui paraît à première vue la plus efficace. Dans la plupart des cas cependant, ce responsable n'est rattaché à personne dans l'organigramme (ni à la DRH ni à la DG), ce qui a pour conséquence qu'il n'a aucun pouvoir réel, donc guère de possibilité d'agir sur le fonctionnement quotidien de l'entreprise.

5. Stratégie efficiente : le management de la diversité.

Le système de management le plus efficace est celui qui tient compte de toutes les spécificités rencontrées dans le personnel, qu'il s'agisse des jeunes, des travailleurs âgés, des travailleurs à temps partiel, des immigrés, des handicapés, etc... C'est aussi une politique qui vise à produire mieux sans générer des maladies, en se servant de l'ergonomie, qui adapte la politique de marketing, la politique de sécurité aux divers types de population. On appelle cette politique un « management de la diversité ».

Principales conditions d'une gestion efficace dans l'intégration professionnelle des personnes handicapées

Causes des déficiences dans l'intégration

Pour l'auteur, les principales causes d'une gestion peu efficace sont les représentations sociales de la personne handicapée chez l'employeur, le fait que l'entreprise n'adopte pas une vision dynamique et proactive de la diversité sociale dans sa politique organisationnelle et enfin le fait que les personnes responsables du handicap ne dépendent pas de la direction générale. Par conséquent, « il serait illusoire de dissocier le management des personnes atteintes d'un handicap, d'une gestion organisationnelle globale », « les organisations qui ont intégré la gestion des projets d'insertion des personnes handicapées ont une réelle stratégie de management globale ».

En effet, « ce sont les représentations sociales des personnes handicapées en entreprise qui perturbent et provoquent la peur de l'inconnu. .. ce déficit chez le gestionnaire est de l'ordre du manque de connaissance ». Par ailleurs, si le gestionnaire « se focalise sur les gains de productivité en pratiquant la rationalisation à tout va, tôt ou tard un échec socio-économique se produira et par conséquent, le management statique figera l'évolution de l'entreprise ». Enfin, si la personne responsable « n'est pas rattachée à un pouvoir de décision, sa position n'aura aucune cohérence et s'affaiblira au fil du temps ». Même si la fonction Ressources Humaines « contribue de façon importante au projet de reclassement, réorganisation et recrutement, elle n'est pas davantage mieux positionnée pour construire une stratégie globale incluant une capacité de risque ».

Conditions de réussite d'une politique d'intégration

L'auteur constate que « si les gestionnaires considèrent que le projet économique est construit autour du citoyen contributeur à la richesse de l'entreprise comme collaborateur et consommateur, le management devient dynamique et réussira sa stratégie. Tous les salariés ou demandeurs d'emploi ont des particularités et des différences : qu'ils soient personnes handicapées, personnes étrangères ou âgées de cinquante cinq ans et plus, ils reflètent la société et ce sont leurs différences qui apportent la richesse à cette dernière. Ces apports sont sociaux, culturels, économiques, etc. ».

De plus, « le rattachement de la personne ou de l'équipe chargée de l'insertion des personnes handicapées est déterminant pour la réussite ou l'échec de ce projet. ». Que ces personnes « viennent d'un service social, d'un service santé ou encore d'un service

d'ergonomie, leur rôle sera renforcé dans le cas où elles seraient rattachées au comité exécutif ou au directeur général ». Et « il serait judicieux de distinguer la stratégie de la réalisation du projet. Par exemple, le chef de projet ou le comité exécutif se charge de la définition du projet en gardant le pouvoir de décision, et missionne les services Ressources Humaines de la réalisation en terme d'objectif lié à la stratégie initiale. De ce fait, le comité exécutif assouplira la position des services Ressources Humaines et par conséquent, son intervention sera pertinente et apportera une émulation au sein de l'organisation de l'entreprise. »

On comprend dès lors le plaidoyer de l'auteur pour prévoir dans les écoles de management un enseignement centré sur les manières de prendre en compte les spécificités de la population (dont les handicapés).

5. Tentative de bilan et de conclusions

5.1 Les effets positifs

Selon H.-J. Stiker, c'est certainement un mérite de la loi que d'avoir suscité des réactions positives et proactives de la part de certaines entreprises : plutôt que payer des cotisations, contourner la loi ou s'en plaindre, ces entreprises l'ont prise au sérieux et ont tenté d'en retirer du positif pour leur organisation et leur image.

Un autre mérite de la loi, selon H.-J. Stiker, c'est d'avoir créé une dynamique d'expérimentation. Par exemple, l'intégration réussie d'une personne handicapée incite à en accepter une seconde. Néanmoins, cette dynamique d'expérimentation rencontre vite ses limites, elle n'est pas un processus de progrès indéfini. Les entreprises ont ainsi parfois tendance à prendre d'abord des personnes avec un handicap léger, mais par la suite, plus rien ne vient : cela n'entraîne pas nécessairement l'occupation d'une personne avec un handicap plus sévère.

Plusieurs auteurs signalent d'autres effets positifs, mais indirects :

1. Si les employeurs étaient le plus souvent très réticents à l'obligation d'emploi et aux projets d'insertion de personnes handicapées soutenus par l'Agefiph, plusieurs témoignages (10^{ème} Anniversaire, p.76-77) indiquent cependant que leur implication dans les structures de l'Agefiph et dans les actions régionales ou sectorielles a par contre permis d'atténuer nettement les tensions, favorisant une coopération entre les différents acteurs et un certain consensus sur les actions à mener. Ce qui constitue un résultat qualitatif intéressant.

2. Les accords de branche, d'entreprise ou d'établissement ont « incité les partenaires sociaux à s'engager dans la voie de la négociation qui permet souvent de dégager des solutions plus adaptées ». (10^{ème} Anniversaire, p. 99)

5.2 Des effets pervers de la loi

La reconnaissance a posteriori de travailleurs handicapés déjà intégrés professionnellement

Que des travailleurs handicapés déjà bien intégrés professionnellement se voient « invités » par leur employeur à se faire reconnaître comme handicapé en vue de garder leur emploi ou d'éviter une contribution à l'entreprise constitue un premier effet pervers possible de la loi. Cette manière de procéder est cependant assez pernicieuse d'un point de vue

qualitatif : elle peut bouleverser négativement la représentation sociale que des personnes handicapées et leurs collègues de travail se font, ce qui entraîne leur stigmatisation.

A notre connaissance, il n'y a jamais eu d'estimation quantitative de ce qui nous semble un contournement de la loi mais il ne semble cependant pas la règle générale ; en effet, la reconnaissance comme handicapé de travailleurs déjà occupés (y compris donc ceux devenus handicapés), ne constitue que 60 % des nouveaux « entrants ». De plus, la comparaison avec les autres pays infirme également l'hypothèse que cela joue un rôle spécifique au pays qui soit majeur .

La stigmatisation de personnes handicapées

C'est particulièrement au niveau des déficients mentaux que cette stigmatisation de personnes handicapées ayant déjà une vie professionnelle est le plus préoccupant. Alors qu'avant la loi, ils étaient « recrutés sur la base de leur degré d'autonomie personnelle et pour des tâches qui ne requéraient pas de compétences particulières, depuis 1987, ils sont recrutés sur la base de la reconnaissance de leur statut de travailleurs handicapés » . Autrement dit, les institutions qui s'occupent de ces jeunes doivent « faire accepter la désignation de « handicapés » aux jeunes les plus performants... afin de leur faciliter l'insertion » ! (10ème anniversaire, p.64).

A l'occasion de la recherche d'un nouvel emploi, certains handicapés mentaux issus d'une institution spécialisée et qui avaient très bien réussi leur intégration professionnelle (l'employeur ignorait leur passé institutionnel) se voient soudain « promotionnés » par des services de placement comme des travailleurs handicapés, donnant lieu à une réduction des redevances à l'Agefiph. Ce qui crée tout à coup une vision négative de leur personne par leur employeur et leurs collègues, sans parler d'une diminution substantielle du salaire accordé.

Nicole Diederich qui a observé ce type de situation écrit en conclusion : « Leur déficit, qui passait inaperçu auparavant, qui était classé loin derrière leurs qualités personnelles maintes fois évoquées (courageux, honnête, ponctuel, travailleur...) arrive au premier plan, devient l'élément essentiel constitutif de leur personnalité... Devenir, ou redevenir un « handicapé mental » c'est bien plus que changer de statut, c'est commencer à perdre, aux yeux de l'entourage et à ses propres yeux, un peu de son humanité. Nous touchons ici au vaste et complexe débat concernant le principe de discrimination positive qui aboutit, dans le cas qui nous occupe, à accepter l'enfermement dans une catégorisation médico-psychologique pour « gagner sa vie » ».

L'augmentation du nombre de personnes reconnues handicapées ?

Bien qu'il ne puisse pas être attribué nécessairement à la seule loi de 1987, un autre effet pervers est l'augmentation continue des personnes ayant obtenu une reconnaissance comme handicapé. Or, dans un certain nombre de cas, il s'agit de personnes souffrant plutôt d'un problème d'exclusion sociale causé par la sélectivité de plus en plus grande des entreprises que d'un problème de handicap proprement dit. Cette évolution risque de banaliser la notion de handicap.

5.3 En fin de compte, la loi de 1987 est-elle une loi d'insertion ?

Selon H.-J. Stiker, la loi de 1987 est ambivalente. En effet, elle a une visée et un discours d'insertion professionnelle des personnes handicapées (la loi en elle-même n'a pas

pour but leur intégration mais seulement leur insertion ¹¹⁹). Par ailleurs, elle permet en même temps aux employeurs de contourner légalement la loi et de ne pas pratiquer effectivement d'insertion professionnelle dans leur entreprise ; de plus, elle autorise d'autres stratégies de contournement, telles que l'exemption de certaines catégories d'emploi (sans parler de la reconnaissance a posteriori, comme personnes handicapées, de travailleurs déjà occupés).

En étendant le bénéfice des aides à l'insertion aux PME non assujetties à la loi, l'Agefiph a transformé la loi en un système de solidarité bénéficiant même aux employeurs non cotisants. Mais il s'agit d'une disposition concrète décidée par l'Agefiph et non prévue par la loi.

¹¹⁹ En effet, une personne handicapée recrutée ou maintenue en emploi par la loi est d'une certaine manière stigmatisée, elle dispose d'un sous-statut au plan social. Il ne s'agit pas d'une réelle intégration, mais simplement d'une simple insertion dans un milieu professionnel où elle n'a pas encore une place comme les autres. Pour être complet, il faut cependant reconnaître que certaines mesures mises en place par la suite par l'Agefiph visent quant à elles une certaine intégration.

II.4 Le cas de l'Italie

1. Le système d'obligation d'emploi et son contexte historique

1.1 Contexte historique

En 1968, une loi instaurait un système de placement obligatoire de personnes handicapées dans les secteurs public et privé (employeurs ayant plus de 35 salariés), suivant un quota fixé à 15%. En 1992, le système est étendu aux personnes handicapées mentales, qui n'en bénéficiaient pas précédemment et ressentaient cette différence comme une discrimination.

En mars 1999, une nouvelle loi (n°68) repense profondément le système jugé trop rigide et bureaucratique, n'aidant pas le travailleur handicapé à s'intégrer et donnant lieu à trop de contournements ou de népotisme. Cette nouvelle loi ramène l'objectif d'emploi à 7 % dans les entreprises publiques et privées de plus de 50 salariés tandis qu'il est décidé de mettre en place des incitants financiers en même temps que des sanctions financières (ces dernières doivent frapper désormais autant le secteur privé que le secteur public, qui n'y était pas astreint précédemment et où beaucoup d'infractions étaient constatées). Désormais, la loi met l'accent sur une relation adéquate entre les capacités et qualifications de la personne handicapée d'une part et les caractéristiques du poste de travail d'autre part.

1.2 Objectif d'emploi

L'objectif d'emploi avait été fixé initialement à 15 % mais il est ramené désormais à 7%, dans les entreprises de plus de 50 salariés. Les employeurs occupant entre 36 et 50 personnes sont tenus d'offrir deux postes de travail aux personnes handicapées, contre un seul poste s'ils n'occupent qu'entre 15 et 35 personnes (dans ce dernier cas néanmoins, la loi ne s'applique que dans le cas de nouveaux engagements).

Ces dispositions s'appliquent aussi bien aux employeurs privés qu'aux employeurs publics. Par contre, elles ne s'appliquent pas au personnel voyageur ou naviguant occupé par des employeurs publics ou privés opérant dans le transport public aérien, maritime ou terrestre (et certaines activités annexes).

Sur demande motivée, des employeurs peuvent être autorisés à compenser un déficit d'emplois, par rapport au quota, dans une unité de production par un excédent d'emploi dans une autre unité de production, située dans la même région s'il s'agit d'un employeur public, situées dans diverses régions s'il s'agit d'un employeur privé.

1.3 Modalités de respect de l'obligation d'emploi

Bénéficiaires

Les bénéficiaires de la mesure sont :

- Les personnes de plus de 15 ans ayant un handicap physique, psychologique, sensoriel ou mental dont la commission compétente reconnaît qu'elle réduit leur capacité de travail d'au moins 45%.

- Les accidentés de travail dont la capacité est réduite d'un tiers selon l'Institut national des accidents de travail.
- Les aveugles et les sourds-muets.
- Les invalides de guerre.

Ils doivent s'inscrire dans un Registre obligatoire d'emploi d'une Agence régionale pour l'emploi et avoir moins de 55 ans. Cet Agence inscrit sur une fiche leurs compétences professionnelles et leurs préférences, la nature et le degré de leur handicap et analyse les caractéristiques du poste de travail à attribuer.

Modalités d'embauche

(cfr en annexe les articles 8, 9 et 11 de la nouvelle loi)

Le choix de la personne embauchée ne dépend pas nécessairement de l'employeur mais il s'opère en fonction de la durée d'enrôlement dans le Registre, du revenu et du nombre de personnes à charge. Une embauche nominative par l'employeur n'est admise que dans un nombre limité de cas (entreprises de 15 à 35 salariés, partis politiques, organisations syndicales) ou pour une fraction seulement des personnes handicapées engagées (50% entre 36 et 50 salariés, 60% au-delà) ; ce que déplore la fédération patronale de l'industrie, par ailleurs fidèle partisan du système d'obligation d'emploi.

Les employeurs sont tenus de présenter à l'organisme compétent une demande d'embauche de personne handicapée dans les soixante jours du moment où ils sont obligés. En cas d'impossibilité de trouver un travailleur ayant la qualification recherchée, les bureaux compétents placent des travailleurs ayant des qualifications similaires, moyennant une formation ou un stage et en respectant l'ordre du classement.

Tableau II.4-1 : Proportion de personnes sévèrement handicapées (ou assimilées) :

Age	Pourcentage
15-24	1.36
25-34	1.96
35-44	3.06
45-54	7.00
55-64	16.25
+ de 64	25.72

Contrôle et calcul du quota

Sont exclus du personnel servant au calcul du quota : les personnes handicapées, celles ayant un contrat temporaire de moins de 9 mois ainsi que le management. Dans le cas des associations sans but lucratif, ainsi que des partis politiques, ne sont pris en compte que le personnel technique d'exécution et les administratifs.

Tous les six mois, les employeurs assujettis à la loi doivent déposer une déclaration indiquant leur nombre total d'employés ainsi que le nombre et les noms de ceux inscrits au Registre Obligatoire d'Emploi. Ce sont les bureaux compétents dans les Régions qui sont chargés de collecter auprès des employeurs publics ou privés ces fiches d'information permettant de vérifier le respect de la loi (cfr annexe article 9.6)

Contributions à un fonds

En attendant la publication légale des activités dites incompatibles, les employeurs de plus de 35 salariés dont les activités sont incompatibles avec l'embauche de salariés handicapés peuvent demander une exonération partielle de leurs obligations à condition de verser une contribution de substitution fixée à 12,91 Euros par jour et par poste non rempli (montant revu tous les cinq ans) Ce versement n'exonère cependant de l'obligation d'emploi qu'à hauteur de 60 %.

Sanctions

Plusieurs sanctions sont prévues par la loi :

- Une amende administrative de 51,65 Euros par jour par poste non occupé (avec une majoration possible de 5 à 24 % par an en cas de non paiement).
- Une impossibilité de soumissionner pour des marchés publics si l'entreprise n'est pas en règle avec la loi.

Collecte et utilisation des contributions

Les contributions de substitution ainsi que les amendes administratives sont versées à un « Fonds régional pour l'emploi des handicapés » géré conjointement par les travailleurs, les employeurs et les personnes handicapées. Chaque Région détermine les modalités de paiement à ce Fonds. Les moyens du Fonds doivent servir aux agences prévues par la loi pour le soutien et l'intégration professionnelle des personnes handicapées, notamment les frais de rééducation professionnelle (cfr article 5.6 en annexe) ainsi qu'à toute autre action en lien avec les objectifs de la loi.

Par ailleurs, le Ministère du travail et de la prévoyance sociale institue un « Fonds pour le droit au travail des personnes handicapées », doté d'un budget de 20 millions d'Euros en 1999 et 30 millions à partir de 2000. C'est ce Fonds national qui est chargé de financer les aides aux employeurs.

Sous-traitance avec le secteur protégé

Une sous-traitance avec des coopératives sociales (cfr en annexe l'article 12) peut remplacer l'obligation d'emploi.

1.4 Mesures d'accompagnement

Si les travailleurs handicapés ont droit à bénéficier des accords collectifs, comme tout autre travailleur, ils ne peuvent cependant pas être astreints à des prestations incompatibles avec leur état.

Les nouvelles mesures d'accompagnement propres à la nouvelle loi de mars 1999

Aide à l'intégration

La nouvelle loi prévoit la création de services locaux de l'emploi devant analyser les postes de travail offerts aux personnes handicapées, évaluer les compétences nécessaires et organiser la formation requise. (cfr annexe, article 6.1)

Des représentants d'organisations de personnes handicapées peuvent devenir membres du staff permanent d'une entreprise en vue de conseiller, piloter et organiser des programmes d'intégration, sur base de leur expérience spécialisée dans la déficience. (cfr annexe, article 6.2)

Une base de données sera également mise en place afin d'évaluer les capacités de travail et les qualifications professionnelles actuelles ou potentielles des personnes handicapées en chômage .

Aides aux employeurs

D'autres aides plus directement financières (cfr annexe article 13) ont été mises en place en même temps que la nouvelle loi :

- Une exonération totale des charges sociales pendant 8 ans dans le cas d'un travailleur handicapé dont l'incapacité dépasse 79 %, une exonération de 50% des charges sociales pendant 5 ans étant aussi prévue dans le cas d'un travailleur handicapé dont l'incapacité est comprise entre 67 et 79 %.
- Un remboursement partiel des dépenses d'aménagement du poste de travail destiné à une personne souffrant d'un handicap supérieur à 50%, de mise en place de stations de télétravail et d'aménagement des accès de l'entreprise.

Statut particulier des handicapés dans l'entreprise

Une période d'essai plus longue que pour les autres travailleurs est possible si elle est prévue par une convention sur l'emploi des personnes handicapées signée avec l'administration.

En cas d'aggravation de son état ou d'une nouvelle organisation du travail (cfr article 10, §3 à §5), un travailleur handicapé peut bénéficier d'une suspension (sans rémunération) de son contrat de travail en attendant qu'une commission administrative ait statué définitivement sur son sort. En cas d'incapacité définitive décidée par la commission, le travailleur handicapé est considéré comme prioritaire pour un emploi dans un autre établissement.

Les salariés lourdement handicapés, c.a.d. qui ont besoin d'une assistance permanente, ont droit à des jours de congés rémunérés supplémentaires : 2 heures par jour ou 3 jours par mois.

Autres mesures facilitant l'intégration des personnes handicapées

- 50% des postes de standardiste (téléphone) doivent être réservées aux personnes déficientes visuelles.
- Les personnes déficientes visuelles ayant les qualifications nécessaires peuvent occuper jusqu'à 2 % des postes d'enseignants dans les écoles primaires ou secondaires. Des mesures analogues sont prévues pour les informaticiens et les kinésithérapeutes (masseurs).
- Le secteur associatif, et singulièrement les coopératives sociales de type B (devant occuper au moins 30 % de travailleurs désavantagés), sont particulièrement actives en Italie. On notera que c'est l'Union italienne des aveugles qui propose des appuis pour l'insertion des personnes déficientes visuelles ; notamment via des formations. Par contre, la formation professionnelle des adultes était demeurée assez négligée jusqu'il y a peu.

2. Evaluation ¹²⁰

2.1 Le respect de la loi par les entreprises

L'emploi des personnes handicapées

En 2000, la proportion de personnes couvertes par l'obligation d'emploi et bénéficiant effectivement d'un emploi se situerait entre 40 et 50 %, 55% selon le gouvernement ; ce taux étant plus élevé dans le nord et plus faible dans le sud.

Le taux d'emploi demeure différent selon le secteur et la taille de l'entreprise

Dans l'agriculture, il y a trois fois plus de personnes handicapées qui y sont occupées que pour le reste des travailleurs : 28.2 % au lieu de 9.6 % .

Le taux d'emploi diffère selon le type de handicap

Les personnes avec une déficience sensorielle ont un taux d'emploi presque deux fois plus élevé que les personnes avec des déficiences fonctionnelles : 22,9% au lieu de 11,7%.

2.2. Le taux de chômage des personnes sévèrement handicapées

En 1999, le taux de chômage des personnes avec un handicap atteignait 14.8 %.

2.3. Fonctionnement du dispositif

La mise en place de la nouvelle loi coïncidant avec un changement de majorité politique et avec la mise en place progressive des Régions, sa mise en œuvre semble encore assez laborieuse et inégale, notamment entre le Nord et le Sud.

Un contact dans la Région des Abruzzes nous a appris qu'un certain nombre de personnes ayant droit à un emploi dans la cadre de cette loi ignoraient en fait leurs droits et n'avaient pas fait les démarches pour se faire inscrire. Tandis que d'autres personnes occupant un emploi de par la loi ne méritaient pas d'y être admis comme bénéficiaires.

2.4 L'intégration dans le monde du travail

- Selon une enquête de 1999, seulement 61% des personnes handicapées sont très ou assez satisfaites de leur poste de travail, 47% l'étant peu ou pas du tout. Un désavantage du système de quota (ou de celui de l'emploi réservé) en Italie serait en effet que le travailleur handicapé n'est pas nécessairement employé au niveau de ses compétences et capacités ; ceci semble fréquent avec les personnes ayant des déficiences visuelles.
- Par contre, les travailleurs handicapés sont beaucoup plus satisfaits de leur sécurité au travail que les autres travailleurs.

¹²⁰ Nous disposons d'assez peu d'éléments d'évaluation par rapport à l'expérience italienne d'obligation d'emploi ; une investigation plus approfondie serait probablement nécessaire pour en récolter davantage mais nous manquons de temps pour pouvoir nous y livrer. Il semble en tout cas que la situation soit devenue beaucoup plus difficile à analyser avec la mise en place des Régions.

***II.5 Les leçons de la politique d'
« obligation » d'emploi avec contribution
compensatoire en Europe***

Ce chapitre de conclusions comprendra trois parties.

Tout d'abord, nous détaillerons les enseignements que cette analyse comparative nous apporte en ce qui concerne la politique d'emploi des personnes handicapées en général.

Ensuite, nous résumerons les caractéristiques spécifiques de cette politique, que ce soit d'abord sous l'angle quantitatif des effets sur l'emploi ou, par la suite, en termes de points forts et de limites par rapport à l'intégration professionnelle des personnes handicapées.

Nous terminerons en analysant les impacts systémiques que cette politique particulière de discrimination positive semble posséder, en tout cas de façon potentielle, ce qui pourrait expliquer en partie son dynamisme, ses améliorations permanentes, et en fin de compte son efficacité.

1. Leçons générales par rapport à une politique d'emploi des personnes handicapées

Le survol des politiques d'emploi des personnes handicapées en Allemagne, France et Italie que nous avons entrepris est particulièrement utile par ce qu'il nous enseigne sur les processus et les facteurs d'intégration professionnelle des personnes handicapées.

En effet, indépendamment d'une réflexion sur la pertinence ou non de ce mécanisme, plusieurs enseignements peuvent en être tirés :

Ceci explique que les aides ou mesures d'insertion doivent être adaptées à leurs cibles, qu'il s'agisse d'entreprises ou de personnes handicapées.

1. 1. Tenir compte du caractère hétérogène de la population handicapée.

La population des personnes handicapées est clairement une population hétérogène. Tout d'abord, ces personnes se distinguent entre elles par le type de handicap : sensoriel (malvoyants et aveugles, malentendants et sourds-(muets), muets), moteur (exemple tétraplégique, IMC,...), physique, mental. Ensuite, il faut distinguer le caractère congénital ou accidentel du handicap, et dans ce dernier cas l'âge auquel est survenu l'accident ou la maladie l'ayant causé, ceci renvoyant à des trajectoires éducatives et professionnelles souvent très différentes.

Parmi les personnes devenues handicapées (par suite d'un accident ou d'une maladie), celles pour qui cela provient du milieu de travail constituent un sous-groupe spécifique car leur possibilités de maintien ou réinsertion sont aussi plus grandes en général. (cfr Groupe expert européens, p.2) Enfin, le caractère visible ou non, ainsi que sévère ou léger, du handicap sont des facteurs qui semblent jouer un rôle très important dans les possibilités de (ré-) intégration.

- Sans vouloir entretenir une division stérile entre catégories de personnes handicapées, Il faut tenir compte du caractère hétérogène de la population handicapée. Certaines mesures sont plus efficaces pour certaines catégories de personnes handicapées que pour d'autres. Aucune ne peut prétendre à résoudre à elle seule l'ensemble de leurs difficultés d'intégration professionnelle.
- Plusieurs formes d'accès à l'emploi s'offrent aux personnes handicapées : soit leur maintien avec ou sans reclassement dans l'entreprise qui les occupait déjà avant la survenance de leur handicap, soit leur embauche pour un nouvel emploi chez un nouvel employeur. Ce ne sont pas nécessairement les mêmes mesures qui favorisent l'une ou l'autre forme d'accès.
- Les grandes entreprises et les (très) petites entreprises ont un comportement, des contraintes et des motivations très différents par rapport au maintien et à l'embauche de personnes handicapées.

Il importe donc de prendre au sérieux le caractère hétérogène de la population des personnes handicapées et son impact sur leur taux d'emploi. Il est en effet constaté que « les personnes ayant des maladies mentales, des difficultés d'apprentissage ou des troubles

psychologiques sont moins susceptibles d'être trouvées au travail que ne le sont les personnes ayant des handicaps physiques »¹²¹.

Cette situation s'explique pour trois raisons majeures :

1° Les représentations sociales que la population et plus spécifiquement les employeurs, ainsi que les collègues de travail, se font d'une personne handicapée sont assez différentes selon le type et la cause du handicap, selon qu'il est visible ou non apparent, sévère ou léger. C'est ainsi que les personnes ayant un handicap moteur très visible tel que tétraplégisme ou malvoyance sont généralement beaucoup mieux perçues que celles souffrant de débilité ou d'un handicap physique non apparent.

2° Les obstacles techniques à l'insertion de personnes handicapées varient également selon le type de handicap. Pour celles souffrant d'un handicap sensoriel ou moteur, il s'agit surtout de mesures techniques favorisant l'accessibilité physique des lieux de travail ou aménageant le poste de travail, ainsi que de mesures d'aménagement du temps de travail. Pour des personnes caractérisées par un « retard mental », c'est par contre l'organisation du travail (rythme, encadrement, étendue des tâches) qui doit nécessairement être pensée de façon différente.

Or, il est plus simple et culturellement plus acceptable à un employeur de mettre en place des solutions techniques, surtout si elles sont financièrement aidées, que de repenser l'organisation du travail. Par ailleurs, tant les compétences relationnelles et les aptitudes manuelles que les besoins d'assistance sont différents selon la nature du handicap sensoriel et physique ; c'est ainsi par exemple qu'il serait constaté qu'un malentendant est plus à l'aise dans des tâches manuelles qu'intellectuelles, à l'inverse d'un malvoyant, dont les capacités de communication sont moins réduites. Ceci explique qu'au Canada, des études aient été menées afin de préciser les secteurs professionnels et métiers les plus réceptifs par type de personnes handicapées.

3° Enfin, les motivations d'une personne handicapée à chercher et exercer un travail dans le milieu ordinaire et à s'y intégrer sont également très différentes selon la nature et l'origine (congénitale ou accidentelle) de son handicap, ainsi que selon son âge et son degré de protection sociale (niveau des allocations, ...).

Il est donc illusoire de croire qu'une seule mesure peut régler le problème d'accessibilité à l'emploi de tous les divers types de personnes handicapées ; certaines mesures sont plus efficaces pour certains profils de personnes handicapées que d'autres et inversement. C'est ainsi que dans le cas de personnes handicapées avec un faible niveau de formation ou dont la qualification initiale n'est plus guère utile sur le marché du travail, il est clair que des primes ou une obligation d'emploi ne peuvent pas suffire pour promouvoir leur réinsertion. C'est beaucoup plus par des programmes de requalification professionnelle (ou la réservation de postes de travail dans des secteurs spécifiques) que ceux-ci peuvent être réinsérés. Par contre, pour les personnes avec un handicap sévère mais un haut niveau de formation, il est clair que ce ne sont pas des stages supplémentaires de formation qui peuvent les aider.

¹²¹ « La situation de l'emploi des personnes handicapées dans l'Union européenne » - résumé d'un rapport de recherche, p. 4 -5.

1. 2. Tenir compte des processus d'accès à l'emploi

Le faible taux d'emploi des personnes handicapées résulte du cumul de plusieurs situations spécifiques sur le marché de l'emploi ¹²².

- Un plus grand taux d'inactivité, c.a.d. une plus faible proportion de personnes au travail ou en chômage parmi les personnes en âge de travailler.
- Un plus fort taux de chômage parmi les personnes actives, lequel provient à la fois d'une plus grande vulnérabilité aux licenciements et d'une plus grande difficulté à retrouver un emploi une fois qu'on a perdu son emploi.

Agir pour relever le taux d'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire ne peut donc être efficace que si l'on parvient à agir à différents niveaux :

- Maintenir dans leur emploi les personnes handicapées ou devenues handicapées.
- Encourager et « protéger » l'insertion en milieu ordinaire des personnes handicapées occupées en milieu protégé qui ont les capacités et le souhait de s'intégrer en milieu ordinaire
- Aider les personnes handicapées en demande d'emploi à se réinsérer sur le marché du travail.
- Faciliter et encourager l'intégration professionnelle de personnes handicapées inactives depuis un certain temps.

Il est clair que les moyens les plus efficaces et socialement les plus légitimes pour atteindre ces différents objectifs ne sont pas nécessairement les mêmes.

1. 3. Distinguer les grandes entreprises et les petites entreprises

Un autre enseignement de ce survol est que les comportements et attitudes des petites et grandes entreprises sont assez différenciés. Or, ce facteur est rarement mentionné dans les réflexions internationales sur les politiques d'emploi des personnes handicapées.

Dans les *grandes entreprises* en effet, c'est le maintien de travailleurs ayant des problèmes de santé et acquérant un handicap qui est le plus souvent observé, et ce pour diverses raisons :

- Importance particulière d'y maintenir l'adhésion morale du personnel au développement et à la réussite de l'entreprise (culture d'entreprise), la taille nuisant à la cohésion interne et pouvant entraîner une perte de motivation des collaborateurs et une perte de contrôle de la hiérarchie sur ceux-ci. Or, une pratique visible de maintien (ou reclassement) de travailleurs ayant acquis un handicap tend à favoriser cette adhésion et cohésion parmi l'ensemble du personnel.
- Bureaucratisme réduisant les initiatives et les prises de risque individuelles, ce qui freine une démarche d'embauche sauf si elle est soutenue par la direction au sommet.
- Sélection du personnel plus poussée à l'embauche, par souci de réduction des risques.
- Impact moins prononcé d'aides financières.

¹²² « La situation de l'emploi des personnes handicapées dans l'Union européenne » - résumé d'un rapport de recherche.

- Eventail plus grand de postes de travail à offrir, ce qui entraîne une plus grande facilité de reclassement, d'autant qu'un travailleur à reclasser connaît déjà le fonctionnement de l'entreprise et son activité.
- Service du personnel plus structuré et pouvant mieux étudier et gérer les implications techniques, financières ou organisationnelles d'un maintien ou reclassement.
- Importance plus grande de l'image sociale, ce qui peut entraîner une volonté de responsabilité sociale de l'employeur généralement plus grande, du fait de sa visibilité ou de son poids économique.
- Meilleure représentation des travailleurs, via notamment des structures de concertation (Conseil d'entreprise par exemple), ce qui facilite ou encourage les négociations pour le reclassement d'un travailleur victime d'un handicap.

Le revers de cette situation est que ceci entraîne par contre une moins grande ouverture de l'employeur, et parfois des représentants de travailleurs, au recrutement de nouveaux collaborateurs ayant déjà un handicap, la sélection du personnel étant souvent plus sévère que dans les petites et moyennes entreprises.

Dans les *petites entreprises*, le maintien d'un travailleur présentant un handicap est souvent malaisé. Par contre, le placement de travailleurs présentant un handicap peut s'y avérer plus aisé, pour diverses raisons :

- Division des tâches moins poussée ou moins rigide, pouvant faciliter l'adaptation du poste de travail ou de l'organisation aux contraintes d'une personne avec un handicap.
- Motivation au travail plus importante que dans les grosses structures caractérisées par un processus taylorisé et/ou automatisé.
- Plus grandes difficultés de recruter du personnel, compte tenu notamment des salaires, des conditions de travail (horaires, locaux, sécurité,...) et de la polyvalence nécessaire.
- Processus décisionnel moins complexe et plus rapide.
- Plus grande réceptivité de l'employeur aux conseils personnalisés d'un placeur, du fait de la concentration de la décision dans les mains d'une seule personne.
- Impact plus important d'aides financières.
- Plus grand impact possible de facteurs personnels, affectifs ou éthiques dans le choix d'un collaborateur, du fait que la décision est l'apanage d'une personne¹²³ (ou d'un groupe très restreint de personnes et non d'une structure). C'est particulièrement vrai dans les TPE et chez les indépendants.

C'est pourquoi, dans les petites entreprises, des incitants purement monétaires sont particulièrement appréciés mais ils ne peuvent être efficaces que s'ils sont extrêmement simples à comprendre et gérer et qu'ils sont connus du plus grand nombre. Dans le cas contraire, leur intérêt est annihilé par l'importance des coûts d'information et de transaction que cela représente pour le chef d'entreprise, par ailleurs homme-orchestre. Par contre, le conseil personnalisé de placeurs compétents en contact étroit avec le chef d'entreprise peut y avoir un impact beaucoup plus grand.

¹²³ A fortiori peut-être si la personne décisive est une femme.

2. Caractéristiques d'une obligation d'emploi avec contribution financière à un fonds d'insertion des personnes handicapées

Après avoir tiré quelques enseignements généraux de cette investigation européenne sur une politique de discrimination positive impliquant une responsabilisation généralisée des employeurs, il nous reste à tracer une synthèse de ses caractéristiques, en nous appuyant sur les principales observations faites en Allemagne et en France.

Tout d'abord, nous tenterons d'en tirer les leçons en termes d'impact quantitatif sur l'emploi des personnes handicapées : c'est ce que nous appelons les caractéristiques techniques du dispositif. En second lieu, nous tenterons de comprendre quels en sont les points forts et les limites par rapport à une politique d'intégration professionnelle de personnes handicapées dans l'emploi ordinaire.

Pour être complet, il conviendrait bien évidemment de rappeler que ces politiques ne sont pas nées du jour au lendemain, ex abrupto : elles sont l'aboutissement d'une longue tradition d'insertion des mutilés de guerre puis des accidentés du travail et enfin des personnes handicapées en général. D'abord sous des formes assez administratives d'emplois obligatoires ou d'emplois réservés, puis par le biais d'une obligation d'emploi assortie d'une contribution à un fonds d'insertion des personnes handicapées pour les employeurs ne pouvant la respecter. L'évaluation de cette politique ne peut donc faire abstraction de ce contexte spécifique.

2.1 Caractéristiques techniques du dispositif

Nous analyserons le fonctionnement technique du dispositif à travers quatre paramètres :

- La proportion des entreprises respectant la loi par une occupation de personnes handicapées plutôt que par le paiement d'une contribution à un fonds d'insertion des personnes handicapées (ou d'autres mesures alternatives); cette proportion mesure ce que nous avons appelé le taux de coopération des entreprises aux objectifs d'emploi du dispositif.
- Le rapport entre le nombre de personnes bénéficiaires et le nombre d'unités d'emploi déclarées ; en effet, l'existence de bonifications pour certaines catégories de personnes handicapées a pour conséquence que le premier chiffre est inférieur au second.
- La proportion des emplois déclarés provenant d'une embauche, à comparer avec ceux provenant d'un maintien en emploi dans l'entreprise (avec ou sans reclassement interne).
- L'effet additionnel net sur l'emploi des personnes handicapées compte tenu du fait qu'une partie de cet emploi aurait pu être occupé par des personnes handicapées même si ce dispositif n'avait pas été mis en place¹²⁴.

¹²⁴ La différence entre l'effet brut et l'effet net traduit ce qu'on appelle un phénomène de perte sèche (ou effet d'aubaine).

2.1.1 Quel taux de coopération aux objectifs d'emploi ?

Une coopération inégale des entreprises et des secteurs, preuve du caractère non coercitif de ce type de politique

- Tant en Allemagne qu'en France ou en Italie, on constate qu'une minorité importante d'entreprises (40% en Allemagne, 37% en France) n'occupe aucun travailleur handicapé et se contente de payer la contribution au fonds d'insertion des personnes handicapées. De même, une minorité importante (respectivement 40% et 25%) n'a embauché ou maintenu des travailleurs handicapés que suivant un ratio inférieur au taux d'emploi légal.
- On constate aussi que le respect de la loi varie suivant les secteurs (mieux dans la métallurgie et les hôpitaux par exemple et moins bien dans le commerce et les banques et assurances), ainsi que selon la taille, du moins en Allemagne (plus grand souci d'intégration ou reclassement des travailleurs devenus handicapés dans les grandes entreprises, du fait d'une plus grande influence syndicale).

Une coopération globale d'au moins 60 %

Si l'on compare les taux effectifs d'emploi pour personnes handicapées et les taux prescrits sous forme de quota, on observe les résultats suivants :

Le taux de coopération aux objectifs d'emploi est compris entre 60% et 68% dans le secteur privé, contre 72 à 87% dans le secteur public. Malgré les critiques adressées en France au secteur public, on constate dans les deux pays que le secteur public affiche des meilleurs résultats que le secteur privé, l'écart étant particulièrement flagrant en Allemagne.

Tableau II.5-1 : taux de coopération aux objectifs d'emploi en Allemagne, France et Autriche ¹²⁵

		Objectif d'emploi en %	Taux effectif	Taux de coopération à l'objectif d'emploi
Allemagne	secteur privé	6%	3,6%	60%
	secteur public	6%	5,2%	87%
	total	6%	3,8%	63%
France	secteur privé	6%	4,1%	68%
	secteur public	6%	4,3%	72%
Autriche	total	4%	2,4%	59%

¹²⁵ Des chiffres récents à propos de l'Italie n'ont pu être réunis.

Si l'on compare les contributions effectivement payées avec celles qui devraient être perçues si le taux d'emploi effectif était de 0% et qu'aucune mesure alternative n'était adoptée, on aboutit en France à la conclusion que les entreprises coopèrent aux objectifs directs de la loi à raison de 66 % (y compris par de la sous-traitance ou des accords d'entreprise). Ceci peut être interprété comme un échec d'une politique d'obligation d'emploi au sens strict et autoritaire mais aussi comme une preuve du caractère souple et non coercitif de ce type de politique : les entreprises qui ne se sentent pas en mesure d'occuper des travailleurs handicapés sont tout à fait libres de ne pas le faire.

Il faut compléter ces chiffres récents par une analyse de leur évolution dans le temps. En France, ces taux semblent assez stables depuis le vote de la loi en 1987. En Allemagne par contre, on constate une érosion régulière du taux effectif d'emploi depuis les années 80 ; elle est plus accentuée dans le secteur privé.

2.1.2. Un emploi effectif inférieur au taux d'emploi déclaré (du fait des bonifications)

- L'octroi de bonifications aux personnes plus lourdement handicapées a pour conséquence que le nombre de personnes bénéficiaires est inférieur aux unités d'emploi déclarées. C'est surtout vrai en France: le fait que certaines catégories d'emploi et métiers soient exclues et qu'il existe des bonifications a pour effet que le taux d'emploi réel dans les entreprises assujetties n'est que de 2.9%, au lieu d'un taux d'emploi officiellement déclaré de 4.1% ; le rapport entre ces deux chiffres est de 70.7%, contre 98% en Allemagne .¹²⁶
- Par contre, on ne connaît pas le nombre d'emplois occupés par des bénéficiaires potentiels de la loi mais qui ne seraient pas déclarés par l'employeur. En effet, il existe des personnes handicapées qui ne souhaitent pas bénéficier d'un emploi à cause de leur handicap reconnu et qui n'interviennent pas dans le calcul du quota ; en France, cela semble particulièrement vrai dans la fonction publique.

2.1.3 Une proportion élevée de maintiens en emploi

- Contrairement à une idée spontanée, ce type de politique, dite d'obligation d'emploi en raccourci, a au moins autant, si pas davantage, d'impact sur le maintien en emploi des personnes déjà occupées que sur l'embauche de nouveaux travailleurs. C'est ainsi qu'en Allemagne, la seule étude dont nous disposons indique que 82% des bénéficiaires seraient des travailleurs recrutés en interne.
- Une enquête similaire réalisée en France aboutit au résultat que 60% des nouveaux bénéficiaires proviennent d'une embauche, ce qui implique donc que 40% sont des travailleurs maintenus en emploi.
- Autrement dit, selon le contexte socio-économique et institutionnel du pays, 40% à 82% des bénéficiaires sont des travailleurs déjà en place à qui survient une maladie ou un accident modifiant leurs capacités professionnelles.

¹²⁶ En Autriche, les bénéficiaires d'un emploi dans le cadre du quota représentent 84% des unités d'emploi prises en compte pour le quota, compte tenu des postes comptant double. En Allemagne, ce rapport est encore plus élevé : près de 98%.

2.1.4 Un effet d'aubaine apparemment inexistant

Pour connaître l'efficacité réelle de la loi, il faudrait comparer les chiffres d'emploi obtenus dans ces pays avec les chiffres d'emploi qui seraient atteints sans l'instauration d'une obligation d'emploi et d'une contribution financière à un fonds d'insertion des personnes handicapées. Cela n'est évidemment pas possible, des expérimentations de ce type n'étant guère possibles en économie. La seule possibilité est de comparer les pays pratiquant cette forme de discrimination positive avec des pays aussi semblables que possible; ou encore de se servir de paramètres pour calculer le taux d'emploi qui serait observé sans ce type de politique et de le comparer avec celui effectivement atteint dans le pays. Afin de voir s'il existe bien une différence positive et si cette différence correspond à l'emploi déclaré dans le quota.

Tableau II.5 -2 : accès à l'emploi des personnes handicapées, avec ou sans «obligation» d'emploi

	Taux d'emploi		Emploi			Ecart p/r à l'emploi effectif		Emploi déclaré dans le quota
	Effectif	Sans quota	Effectif	Sans quota calculé	observable	calculé	observable	
ALLEMAGNE								858.528
Effectif (EFT 1996)	46,5%		4.487.890					
Calculé		37,4%		3.609.615		878.275		
Pays-Bas		38,4%			3.706.128		781.761	
Royaume-Uni		37,8%			3.648.220		839.670	
Finlande		42,2%			4.072.881		415.009	
Danemark		42,6%			4.111.486		376.404	
FRANCE								367.000
Effectif (EFT 1996)	45,1%		2.663.502					
Calculé sans quota		34,4%		2.031.585		631.917		
Pays-Bas		38,4%			2.267.815		395.687	
Royaume-Uni		37,8%			2.232.381		431.121	
Danemark		42,6%			2.515.858		147.644	
Italie		25,4%			1.500.065		1.163.437	

Le tableau ci-dessous montre à quoi aboutissent ces deux types de comparaison. Il permet de constater que :

Par rapport à une situation théorique (calculée) où leur pays serait géré de la même façon que les autres pays, la France et l'Allemagne présentent des niveaux d'emploi supérieurs. Et cette différence est dans chaque cas égale ou inférieure au niveau d'emploi enregistré dans le cadre du quota. Ce qui voudrait dire qu'aucun des emplois déclarés dans le cadre de cette obligation n'aurait été alloué à une personne handicapée s'il n'y avait pas eu ce dispositif 127.

Par rapport à des pays voisins similaires, les deux pays présentent aussi un nombre d'emplois supérieur à celui qu'on observerait s'ils bénéficiaient du même taux d'emploi que ces pays voisins. Et ce supplément d'emploi est équivalent à celui déclaré dans le cadre de la loi dite d' « obligation » d'emploi ou bien en représente une part très significative. C'est avec le Danemark que l'écart est le plus faible, ce pays pratiquant une politique d'intégration très

¹²⁷ Ou que les éventuelles pertes sèches sont au moins compensées par d'autres bénéfices positifs spécifiques à ces pays.

poussée des personnes handicapées, y compris dès le plus jeune âge à l'école (politique de désinstitutionnalisation), tout en ayant un niveau relatif des dépenses de politique active légèrement supérieur à celui de l'Allemagne et très supérieur à celui de la France.

2.1.5 Conclusions

Aucun des deux pays ne parvient à atteindre l'objectif d'emploi demandé par la loi. Si le taux atteint reste stable en France malgré la situation économique difficile, il est en décroissance régulière en Allemagne.

Les analyses comparatives rendues possibles actuellement par les données disponibles montrent aussi que ce dispositif se caractérise comme suit:

- La coopération aux objectifs d'emploi est inégale selon les entreprises, secteurs ou régions. Ceci qui témoigne du fait qu'il s'agit bien d'un dispositif laissant un libre choix aux employeurs, et non d'une obligation rigide pure et simple ; elle montre aussi l'importance du contexte sectoriel ou régional.
- La coopération globale aux objectifs d'emploi atteint 60 à 70 % dans les entreprises privées.
- La coopération aux objectifs d'emploi est plus élevée chez les employeurs publics: entre 70 et 90%.
- L'effet réel sur l'emploi est inférieur à celui résultant du taux d'emploi déclaré, du fait de bonifications liées à certaines catégories de handicap ou d'insertion. En France, l'emploi réel (nombre de bénéficiaires) représente 70% des unités d'emploi déclarées (bonifications comprises).
- En tenant compte à la fois du taux de coopération et du rapport bénéficiaires / unités déclarées, l'efficacité brute globale du mécanisme atteint dans les entreprises privées 59% en Allemagne (60% x 98%) et 48% en France (68% x 70%). En Autriche, ce taux est de 49% (59% x 84%).
- L'emploi déclaré pour satisfaire à l' «obligation» d'emploi semble représenter un emploi additionnel à 100 % ; autrement dit cet emploi n'aurait pas été attribué à ces personnes si ces pays n'avaient pas pratiqué cette politique particulière de discrimination positive.
- Bref, le mécanisme de l'obligation d'emploi avec contribution compensatoire alimentant un fonds spécial obtient un effet additionnel net sur l'emploi des personnes handicapées qui est indéniable, même s'il est inférieur de 40 à 50% à celui souhaité au départ par la loi.

2.2 Points forts et limites

L'analyse de la politique d'obligation d'emploi avec contribution compensatoire alimentant un fonds spécial menée en Allemagne et en France ainsi qu'en Italie permet de mettre en évidence les points forts et les limites de cette politique particulière de discrimination positive.

Nous les regrouperons sous plusieurs angles de vue :

- Les bénéficiaires.
- Les entreprises, métiers ou secteurs concernés.

- L'impact sur les pratiques d'embauche en général.
- Les impacts sur l'emploi et le chômage des personnes handicapées.
- L'intégration professionnelle.
- Les risques de stigmatisation.
- La gestion du dispositif.
- L'accroissement des moyens et initiatives pour favoriser l'emploi des personnes handicapées.

2.2.1 Les bénéficiaires

1. On doit constater que ce système a **davantage de légitimité et d'efficacité pour certaines catégories de personnes handicapées**, et moins pour d'autres. En effet :

1. 1 Une responsabilisation généralisée des employeurs via un objectif d'emploi en % du personnel avec contribution compensatoire alimentant un fonds spécial paraît plus légitime et plus efficace pour un reclassement interne des accidentés (notamment du travail) ou des personnes souffrant de maladies chroniques (notamment professionnelles) que pour l'embauche de personnes ayant un handicap congénital et n'ayant jamais travaillé.

En effet, il s'agit d'un :

- Type de handicap trouvant sa source dans le milieu de travail, donc sous la responsabilité directe ou indirecte de l'employeur (lorsqu'il s'agit d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle).
- Domaine où l'employeur a la possibilité d'agir à la source pour prévenir l'émergence de ce type de handicap. Il y a donc une comparaison possible entre le coût des mesures de prévention et leurs bénéfices purement financiers (lorsqu'il s'agit d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle).
- Type de travailleur que l'employeur connaît et dont il a pu apprécier les capacités et compétences avant la survenance de son handicap.
- Type de travailleur connaissant bien l'entreprise et qui peut témoigner d'une plus grande motivation au travail et fidélité à l'entreprise, surtout s'il se voit maintenu ou reclassé malgré son handicap.

Par contre, des aides financières publiques à l'embauche ou à la recherche d'un poste de travail sont particulièrement légitimes pour les personnes ayant un handicap congénital.

1.2. De même, cette forme particulière d'obligation d'emploi semble plus intéressante pour les personnes présentant un handicap sensoriel ou physique sévère et visible, car :

- Public plus facile à cerner et à reconnaître administrativement.
- Représentations sociales plus favorables et actions de communication plus simples.
- Aides et adaptations de poste plus coûteuses mais plus faciles à identifier, davantage d'ordre technique et peut-être plus facilement adéquates.
- Evaluation statistique ou contrôle plus simples.

Par contre, elle semble moins intéressante pour des personnes avec un handicap physique ou sensoriel léger et surtout pour celles avec un handicap mental (ou des problèmes psychologiques) car celles-ci présentent les caractéristiques suivantes

- Public moins facile à cerner.
- Représentations sociales moins favorables.
- Actions de communication plus complexes.
- Accueil des collègues moins bon.
- Mécanisme plus stigmatisant pour les personnes.
- Adaptations du milieu de travail (postes de travail, organisation, etc...) moins tranchées ou plus complexes.

2. La gestion réglementaire de ce dispositif nécessite d'en **limiter le bénéfice à des personnes administrativement reconnues comme handicapées**, particulièrement à celles dont le nombre et/ou l'importance des invalidités ainsi que les difficultés de réinsertion sont plus inquiétants pour leur intégration professionnelle. C'est en Allemagne que cette sélectivité est la plus forte, le mécanisme étant essentiellement réservé aux personnes avec un handicap d'au moins 50%. Or, on observe ¹²⁸ dans ce pays un meilleur taux d'emploi des personnes avec un handicap sévère que dans les autres pays ayant le même niveau relatif de dépenses pour l'emploi des personnes handicapées (Danemark, Finlande,...).

Un système de bonifications selon le degré d'incapacité de la personne handicapée et/ou selon le processus de formation-insertion d'où elle a bénéficié permet également de renforcer l'« attractivité financière » de certaines catégories de personnes handicapées ¹²⁹ et leurs chances d'emploi ; avec succès constate-t-on en France où des enquêtes spécifiques permettent de constater une embauche significative de personnes avec un degré de handicap élevé (catégorie C). A noter cependant que le calcul français des bonifications semble exagérément complexe, avec le risque d'être parfois arbitraire.

3. C'est avec les personnes administrativement reconnues comme handicapées mais ne bénéficiant pas d'une allocation spécifique que ce mécanisme d'aide à l'emploi est le plus efficace. En témoigne le fait qu'en France, ce sont les personnes reconnues par la Cotorep qui actuellement s'avèrent les principales bénéficiaires de l'obligation d'emploi et non celles ayant une rente pour un accident de travail ou une maladie professionnelle ni celles ayant une pension d'invalidité.

2.2.2 Les entreprises, secteurs ou métiers concernés

- Pour des raisons de contrôle administratif et de perception des contributions, un tel mécanisme ne s'applique aisément qu'aux entreprises et établissements d'une taille minimale, environ 20 travailleurs. Par ailleurs, les règles formelles et les contraintes administratives sont davantage présentes dans les grandes entreprises, dont la bureaucratisation est plus poussée : on peut penser qu'elles sont mieux à même soit de s'organiser efficacement pour intégrer une personne handicapée, soit de supporter le coût d'une contribution compensatoire. Enfin, la présence syndicale y est généralement plus importante et peut plus souvent contribuer à son succès, pour autant que les travailleurs et leurs organisations y soient sensibilisés.

¹²⁸ Via l'enquête EFT de 1996.

¹²⁹ A titre d'exemple, une personnes reconnue par la Cotorep handicapée de catégorie C vaut trois unités d'emploi si elle a plus de 50 ans ou été placée antérieurement en secteur protégé ; dans une entreprise de 700 travailleurs et plus, elle permet en permanence d'éviter une taxe compensatoire de 724 Euros par mois.

- Certains métiers ou secteurs se prêtent évidemment très mal à une obligation pure et simple, en tout cas identique à celle prescrite dans les autres secteurs : on songe en particulier aux secteurs du transport (conducteurs de train, d'autobus, de camions ; pilotes d'avions), de la vente au détail (commerce ou banques), ainsi que de l'enseignement mais dans une moindre mesure. Une liste de métiers bénéficiant d'une dérogation, à l'instar de ce qui est pratiqué en France, nous semble cependant peu opportune : elle ne respecte pas l'égalité de traitement entre secteurs et entreprises, repose sur des classements arbitraires¹³⁰ et enfin complique la gestion et le contrôle du mécanisme. Ceci renforce la nécessité de faire accepter le principe d'une contribution compensatoire dans les secteurs qui sont techniquement moins aptes à accueillir des personnes handicapées ; à titre de compensation et solidarité par rapport aux autres secteurs acceptant d'embaucher ou maintenir des personnes handicapées.
- Par contre, le secteur public en général semble un peu mieux se prêter au mécanisme d'un quota d'emploi pur et simple (sans contribution à un fonds d'insertion des personnes handicapées), même si le secteur de l'enseignement ou celui des administrations centralisées y est un peu moins adapté. La méthode d'une contrainte réglementaire fait d'ailleurs davantage partie de la culture de gestion des administrations et elle y semble plus facile à mettre en œuvre et planifier. Toutefois, d'autres résistances tout aussi importantes sont présentes. Ce qui explique qu'un mécanisme de sanction-incitation financière commence aussi à se mettre en place là où il n'existait pas encore (secteur public France).

2.2.3 L'impact sur les pratiques d'embauche en général

- Dans les deux pays, on observe l'existence d'entreprises assujetties respectant le objectif d'emploi en % du personnel légal et allant pourtant au-delà de cette prescription, sans qu'elles en retirent le moindre bénéfice financier ou administratif. La pratique induite par l'obligation parviendrait donc dans certains cas à modifier les représentations sociales habituelles ainsi que les comportements frileux traditionnels.
- L'impact de ce mécanisme déborde la sphère des entreprises assujetties, comme en témoigne en France l'effet positif sur les petites entreprises, grâce aux aides financées par le produit des contributions compensatoires. Un effet analogue de contagion semble aussi se vérifier en Allemagne.
- On ne dispose pas d'éléments empiriques permettant de démontrer que les effets de cette politique débordent également la sphère des personnes reconnues administrativement comme handicapées. La comparaison faite en France avec une situation théorique sans obligation d'emploi suggère cependant que l'impact serait supérieur à celui observé par les emplois déclarés dans le quota.

2.2.4 L'impact sur l'emploi

Le taux d'emploi atteint 42% chez les personnes handicapées qui sont les bénéficiaires potentiels de la loi en France, bien que ce soient des personnes dont les chances d'accès à un emploi sont assez faibles. Remarquons que le nombre d'emplois déclarés pour satisfaire à la loi est demeuré stable en France, malgré la situation économique, tandis qu'il diminue

¹³⁰ Certains métiers obtiennent une dérogation dans un secteur où il est important, et pas dans un autre secteur où il est présent mais de façon moins importante ou sous une forme assez voisine.

régulièrement en Allemagne. Par contre, le chômage des personnes handicapées n'a pas été enrayeré par l'instauration de ce mécanisme ; dans les deux pays il a augmenté.

D'autres caractéristiques peuvent également être épinglées :

- En Allemagne, le mécanisme bénéficie davantage aux hommes qu'aux femmes handicapées. Cette tendance est par contre en train de se renverser en France.
- L'impact positif sur l'emploi s'avère moins décisif dans les régions en difficultés économiques (comme les nouveaux Länder en Allemagne ou le Mezzogiorno en Italie) ou trop tertiariées (comme l'Ile-de-France chez notre voisin hexagonal) ; par contre, il est plus net dans les régions industrielles dynamiques (comme l'Alsace et le Nord de l'Italie).

L'impact positif sur l'emploi n'est jamais acquis : il est le résultat d'un combat incessant, d'une adaptation permanente des méthodes de sensibilisation des entreprises et d'accompagnement ou suivi des personnes handicapées. En témoigne l'érosion lente mais régulière des effectifs occupés en Allemagne, laquelle a rendu nécessaire en 2000 une remise en cause importante des moyens employés jusqu'alors et un plus grand souci d'actions de proximité ; cette érosion pourrait aussi être un effet pervers indirect de la protection particulière dont bénéficient les personnes handicapées une fois qu'elles sont embauchées. Témoigne aussi de cette nécessité d'une remise en cause permanente les évaluations et modifications périodiques des mesures et actions par l'Agefiph en France.

La stagnation ou régression de l'emploi déclaré dans le cadre de l'« obligation » d'emploi pourrait s'expliquer en partie par le fait qu'il serait plus difficile aux entreprises d'embaucher les bénéficiaires potentiels non encore occupés, soit parce que leur âge, qualification et handicap seraient moins favorables que chez ceux déjà occupés, soit parce que ces personnes seraient moins motivées ou découragées à rechercher un emploi du fait des allocations qu'ils perçoivent ou du fait des échecs trop nombreux rencontrés. En effet, une partie des bénéficiaires potentiels de la loi sont des personnes administrativement reconnues comme handicapées et bénéficiant d'allocations ; or une enquête réalisée en France montre que le nombre et/ou l'importance des invalidités, l'âge avancé et la faiblesse de la qualification réduisent la probabilité d'avoir un emploi. Ceci est aussi confirmé en France par l'observation que l'obligation d'emploi bénéficie surtout aux personnes simplement reconnues par la Cotorep (cette reconnaissance ne leur donne pas droit à des allocations).

Si on ne tient pas compte de ces éléments, une obligation d'emploi pourrait buter sur un manque de disponibilités (ou de compétences) du « stock » de bénéficiaires potentiels inoccupés, lequel n'est pas illimité. Ceci explique l'importance de tenir compte du nombre et de la situation réelle des bénéficiaires potentiels lorsqu'on détermine un objectif d'emploi en % du personnel. Ainsi que de leur disponibilité et motivation à trouver un emploi, les allocations existantes pouvant constituer un piège à l'inactivité si les conditions de cumul avec une activité professionnelle sont négatives ou incertaines. En d'autres termes encore, une politique d'obligation d'emploi pour personnes handicapées ne dispense pas de combattre les multiples formes de pièges à l'inactivité qui enserrant les allocataires sociaux ; et par des mesures qui leur sont plus spécifiques (activation possible des allocations, accompagnement spécifique ?,...).

Outre la crise de l'emploi, ce phénomène pourrait expliquer en partie que le nombre de personnes handicapées en chômage continue de progresser dans les deux pays. Même si ce phénomène peut aussi provenir du fait que davantage de personnes sans emploi se soient fait reconnaître administrativement comme handicapées avec l'espoir de trouver plus facilement un emploi.

2.2.5 L'intégration professionnelle

- Une politique d'obligation d'emploi avec contribution à un fonds d'insertion des personnes handicapées, tout comme d'ailleurs une politique d'incitants financiers à l'embauche, permet d'ouvrir les portes des entreprises, d'aider à insérer une personne qui autrement risquerait de ne pas pouvoir valoriser son potentiel et son savoir-faire. Ce qui lui permet probablement ¹³¹ de contribuer à infléchir les représentations sociales négatives dont sont affligés les personnes handicapées, et donc à terme de faciliter une meilleure intégration spontanée.
- Même avec cette politique de discrimination positive, les compétences et le niveau de formation professionnelle des personnes handicapées restent fondamentaux pour réussir cette insertion. Comme l'a très bien compris l'Allemagne et comme le comprend de plus en plus la France, cette obligation d'emploi ne sera donc efficace que si les personnes handicapées ont un niveau suffisant de formation et de compétences techniques et relationnelles. Que si elles ont aussi une confiance en elles-mêmes suffisante pour pouvoir s'aventurer dans le monde des entreprises privées, ce qui suppose parfois qu'elles soient aidées ou soutenues par des professionnels spécialisés.
- Cette politique de discrimination positive agit surtout comme moyen d'insertion ou maintien, et pas nécessairement comme outil d'intégration. En effet, même si les personnes occupées grâce à cette politique acquièrent ou maintiennent une ancienneté moyenne plus élevée que les autres travailleurs, cela ne suffit cependant pas pour qu'elles soient intégrées et traitées sur le même pied que les autres travailleurs, que ce soit en termes de responsabilité, qualité de l'emploi, formation ou promotion. On comprend donc la nécessité de compléter cette politique par une loi anti-discriminations efficace, par un soutien aux pratiques de management de la diversité, par une mise en valeur des pratiques d'intégration professionnelle réussie ainsi que par des actions de sensibilisation des travailleurs et de leurs organisations.
- Une occupation ou une embauche qui ne s'accompagnerait pas des adaptations nécessaires du poste de travail ou de l'organisation mènerait à des emplois très peu satisfaisants, voire à une aggravation des problèmes de santé. Il est donc impératif que les aides aux aménagements de poste ou modifications de l'organisation voire aux horaires et durée du travail soient intégrées à cette politique et l'accompagnent. De même que des formules de job assistance. Tout comme il est indispensable de veiller activement à la qualité des emplois proposés, à leur adéquation avec les compétences et qualifications des personnes handicapées embauchées ou maintenues.
- On comprend dès lors la nécessité d'accompagner cette politique de soutien à l'emploi ordinaire par une meilleure protection dans l'emploi chez les personnes handicapées, par des conditions de travail ou horaires éventuellement adaptés, ainsi que par la garantie d'une meilleure défense de leurs intérêts spécifiques au sein de l'entreprise. C'est ce que l'Allemagne a particulièrement bien compris.

2.2.6 La stigmatisation des bénéficiaires

Comme toute aide spécifique exigeant d'exhiber une preuve administrative de ses problèmes pour y avoir droit, ce dispositif induit inévitablement une forme de stigmatisation chez ceux qui veulent en bénéficier. Mais obtenir un emploi grâce à une prime de

¹³¹ Ici de nouveau, nous manquons d'études comparatives permettant de vérifier cet effet.

compensation ne nous semble pas moins stigmatisant ou humiliant pour la personne handicapée que l'obtenir grâce à un dispositif de responsabilisation généralisée des employeurs. D'autant que le bénéfice de cette disposition doit toujours demeurer libre et résulter d'une démarche volontaire de la personne intéressée. Un dispositif instaurant une responsabilisation (et incitation) généralisée des employeurs ne doit en effet pas être confondu avec un mécanisme instituant une obligation de travail ou une pénalisation financière pour la personne handicapée : il ne vise qu'à mieux faire respecter son droit au travail quant cette personne en a le souhait.

Ce qui serait plus grave par contre, c'est une éventuelle « chasse aux handicapés » de la part d'employeurs voulant à tout prix éviter d'embaucher, maintenir des personnes menacées, sous-traiter avec le secteur protégé ou payer une contribution compensatoire. Celle-ci pourrait provoquer une stigmatisation brutale chez des personnes handicapées qui s'étaient intégrées professionnellement en douceur et qui se verraient soudainement mises en évidence par un employeur peu délicat, sans qu'elles aient effectué elles-mêmes une démarche volontaire.

Nous avons signalé plus haut que l'analyse statistique d'une enquête européenne montrait que ce phénomène de régularisation artificielle n'était pas suffisamment fréquent pour être décelable et expliquer les emplois déclarés en l'Allemagne et en France.

Par ailleurs, il est possible de prévoir certaines dispositions plus prudentes que celles en vigueur en France ou en Allemagne et qui permettraient de minimiser ce risque. Par exemple, on peut se demander si l'insertion professionnelle en milieu ordinaire des personnes ayant un handicap mental léger doit bien être soutenue par ce dispositif, même s'il paraît à première vue peu équitable de les en écarter. De plus, il pourrait être stipulé que ne peuvent être déclarées comme personnes handicapées occupées que des personnes soit nouvellement embauchées, soit venant d'effectuer une démarche volontaire en vue de maintenir leur emploi malgré la survenance d'un handicap pour cause de maladie ou accident. ; ce qui écarte la tentation ou le risque de déclarer des personnes déjà occupées

Cette restriction aurait cependant pour inconvénient de défavoriser les (rares ?) employeurs qui auraient maintenu ou embauché une personne reconnue administrativement comme handicapée avant l'instauration du dispositif. Si cet inconvénient est jugé majeur, on autorisera ces employeurs à effectuer une déclaration préalable des personnes handicapées occupées avant la mise en application de la loi. En résolvant cet inconvénient, on réintroduit cependant partiellement le risque de stigmatisation dénoncé. Mais il ne se produira qu'au moment de la mise en application de la loi et il se limitera aux personnes handicapées devenues officiellement bénéficiaires de la loi, déjà occupées avant son instauration et dont les collègues ou l'employeur ignoraient le handicap.

S'il est jugé par contre que ce risque de stigmatisation doit absolument être évité et/ou si le législateur considère que les employeurs (et postes de travail) concernés sont peu nombreux, ont pris cette décision de façon entièrement libre et volontaire, sont éventuellement intéressés à poursuivre progressivement leur démarche et ne sentent pas lésés par rapport aux autres, on pourra alors juger préférable de ne pas instaurer cette déclaration préalable.

Restreindre la déclaration d'emploi aux personnes soit nouvellement embauchées, soit venant d'effectuer une démarche volontaire en vue de maintenir leur emploi entraînerait une autre conséquence importante : le rythme d'application de la loi devrait alors se faire de façon très progressive, en tenant compte aussi de l'importance relative des flux d'entrées et de sorties (naturelles ou volontaires). Par exemple en prévoyant 0.5% de taux d'emploi supplémentaire chaque année, ce qui équivaut à environ 10% du seul taux moyen de départ naturel. Et non de façon rapide, à raison de 1% d'emploi supplémentaire chaque année à partir

d'un seuil supposé atteint de 3%, comme cela a été le cas en France lors de l'instauration de la loi en 1987.

En d'autres termes, cette disposition particulière présenterait un autre avantage : elle améliorerait aussi la faisabilité des objectifs d'emploi et de ce fait, elle rendrait encore plus improbable des licenciements ayant pour seul motif de satisfaire à la loi (remplacer un travailleur valide par un travailleur handicapé). Tout avantage a cependant sa contrepartie : cette disposition rendrait plus long le temps nécessaire pour que l'objectif final d'emploi à atteindre entre en vigueur ; 10 ans par exemple si l'objectif final est de 5% et que la majoration annuelle de l'objectif d'emploi est limitée à 0.5%.

2.2.7 La gestion du dispositif

- Tout d'abord, ce mécanisme implique que soit développée une procédure permettant de reconnaître comme bénéficiaires potentiels de la loi des personnes avec un handicap limitant plus ou moins fortement leurs possibilités d'intégration professionnelle dans le contexte actuel et qui ne bénéficient pas actuellement d'une autre reconnaissance administrative (et allocation) du fait d'une maladie ou accident par exemple. En France, ce sont les commissions régionales de la COTOREP qui assurent ce rôle. Il faut donc prévoir les moyens financiers et humains, ainsi que des règles adéquates, permettant d'assurer un bon fonctionnement de ces procédures.
- La dispense de paiement de la contribution financière au fonds d'insertion des personnes handicapées et le contrôle de la loi se basant sur une simple déclaration annuelle de l'employeur, le dispositif constitue un mécanisme et un instrument d'incitation beaucoup moins lourd que la plupart des aides à l'emploi des personnes handicapées ; tant pour l'entreprise que pour l'administration. Une informatisation via Internet de cette déclaration annuelle, en lien avec une base de données des personnes administrativement reconnues ainsi qu'une déclaration informatisée des embauches (ou reclassements) pourrait encore l'alléger davantage, tout en réduisant au minimum les risques d'erreurs (volontaires ou involontaires) dans les déclarations.
- La discrétion et la relative simplicité de cette procédure, ainsi que le faible montant de la contribution financière au fonds d'insertion des personnes handicapées par rapport à l'ensemble de la masse salariale, ont cependant pour revers que le mécanisme tend à demeurer très mal connu des vrais décideurs dans l'entreprise, la déclaration annuelle demeurant souvent le fait d'une personne spécialisée du service du personnel (voire d'un secrétariat social). Des actions de communication et/ou de prospection directe auprès des décideurs en sont donc la contrepartie indispensable. Leur efficacité s'avérerait assez élevée comme en témoignent les résultats d'une enquête menée en France.
- Bien entendu, cette politique se heurte chez les employeurs à la concurrence des autres dispositifs d'aide à l'embauche. Tout comme chez les personnes handicapées elle affronte la concurrence du secteur protégé. Mais l'inverse est aussi vrai. Il importe donc de définir les règles d'une saine émulation entre les divers dispositifs, en veillant à ce qu'aucun ne détruise l'autre.
- La déclaration annuelle des employeurs en vue de vérifier s'ils doivent ou non payer une contribution financière au fonds d'insertion des personnes handicapées permet de produire chaque année, par recensement, une statistique sur l'emploi des personnes handicapées par taille d'entreprise, secteur, région ou par catégorie de personne handicapée (genre, âge, type de reconnaissance,...). Même si d'autres enquêtes spécifiques (par échantillon) demeurent nécessaires, cette statistique annuelle constitue une donnée extrêmement

précieuse pour le pilotage de la politique d'emploi des personnes handicapées. Comme dans les Plans nationaux pour l'emploi, elle fournit des indicateurs chiffrés montrant l'écart par rapport aux objectifs à atteindre chez les bénéficiaires potentiels de la loi et permettant d'évaluer l'efficacité des politiques menées. Ce dont on ne dispose généralement pas par ailleurs, sauf de façon épisodique, dans le cadre d'une annexe à l'enquête sur les Forces de travail par exemple.

2.2.8 Un accroissement des moyens pour l'emploi des personnes handicapées.

Dernier avantage de ce mécanisme, et qui n'est probablement pas le moindre, les contributions compensatoires versées par les employeurs ne respectant pas l'obligation d'emploi (ou de façon partielle) ne servent pas à alimenter les caisses de l'Etat, voire de la Sécurité sociale. Elles sont versées à un Fonds spécial servant à compléter les moyens et les initiatives déjà déployés pour favoriser l'embauche ou le maintien en emploi des personnes handicapées. Ce qui permet de démultiplier leur impact, surtout si ces ressources additionnelles sont utilisées de façon efficace, dynamique et souple, en partenariat avec les acteurs de terrain, comme cela semble particulièrement le cas avec l'Agefiph en France.

Nous verrons plus loin que c'est ce dernier aspect qui explique dans doute l'efficacité systémique d'une obligation d'emploi avec contribution financière à un fonds d'insertion des personnes handicapées quand les fonds sont gérés de façon autonome et responsable par les principales parties intéressées de la société civile.

Bien entendu, cela suppose un accord institutionnel clair avec toutes les parties concernées, une coopération efficace avec les autres intervenants déjà présents, tout comme une gestion interne transparente et performante.

3. L'« obligation » d'emploi avec contribution financière à un fonds d'insertion des personnes handicapées : un incitant systémique ?

3.1 Un mécanisme coercitif adouci ou un incitant généralisé ?

Les logiques qui s'affrontent

Comme nous l'avons vu dans la comparaison des politiques prévalant en Europe (et dans le monde), plusieurs logiques s'opposent en matière de politique d'emploi des personnes handicapées. Dans leur forme à l'état pur, elles s'expriment comme suit :

La logique anti-discriminatoire refuse toute forme d'assistance et d'incitation à l'emploi et toute forme de discrimination positive, arguant qu'il est injurieux de faire valoir son handicap pour être embauché, a fortiori au détriment d'autres personnes. La seule politique admissible pour l'Etat est d'interdire toute forme de discrimination, c.a.d. toute décision pénalisante vis-à-vis d'une personne qui, par suite de simples préjugés, ne serait pas comparée à armes égales avec d'autres personnes de mêmes compétences et capacités professionnelles. L'Etat n'a donc pas à intervenir par des aides quelconques. Par contre, les individus lésés (et les associations dans la société civile) disposent d'un levier pour défendre leur droit et faire évoluer les mentalités.

La logique incitative considère qu'il faut refuser toute forme de contrainte et laisser le libre choix aux entreprises, sur base de leur bonne volonté. La seule politique admissible pour l'Etat est de favoriser l'employabilité des personnes et d'accorder des éventuels incitants financiers ou des encouragements psychologiques à l'embauche.

La logique de discrimination positive part du principe qu'il faut contrebalancer activement les préjugés négatifs et obstacles matériels dont sont victimes les personnes handicapées. L'Etat a donc la responsabilité de contraindre les entreprises et employeurs publics à leur accorder une représentation équitable, de façon à faire respecter un principe d'égalité du droit au travail. Une politique d'assistance faisant simplement appel à la bonne volonté y est considéré comme un déni des préjugés négatifs qui pénalisent les personnes handicapées, un déni de leur droit équitable à l'emploi.

Dans leur forme extrême, ces politiques sont donc parfaitement inconciliables. Partant de ces principes en effet, les partisans d'une politique anti-discriminatoire ou d'une politique incitative ne peuvent que s'allier pour rejeter violemment le principe même d'une politique de discrimination positive. Et pourtant, les choses sont plus complexes et subtiles qu'il n'y paraît à première vue.

Les ébauches de convergence entre ces politiques

L'observation des faits révèle que les politiques effectives des différents pays s'inspirent simultanément de ces diverses logiques. En effet, les politiques incitatives et anti-discriminatoires ont tendance actuellement à se mêler, de nombreux pays ajoutant des lois anti-discriminations à leur arsenal de mesures incitatives pour l'emploi des personnes handicapées, sur recommandation d'ailleurs de l'Union européenne. Par ailleurs, les pays pratiquant l'une ou l'autre forme de discrimination positive utilisent également des mesures d'incitation, voire même des mesures d'interdiction des discriminations (plus récemment). On peut donc se demander pourquoi les partisans des deux premières logiques sont les seuls à refuser absolument d'entendre parler d'une troisième logique possible.

Les autres lectures possibles d'une « obligation » d'emploi avec contribution financière à un fonds d'insertion des personnes handicapées

Une politique de responsabilisation généralisée plutôt qu'une politique d'obligation

Plus fondamentalement cependant, on peut se demander si dans les faits, la politique d'obligation d'emploi avec contribution financière à un fonds d'insertion des personnes handicapées ne se révèle pas comme bien autre chose qu'une politique coercitive assouplie¹³². Ceci implique d'opérer une distinction entre la signification pratique d'une loi et le discours historique tenu par son législateur et ses inspirateurs. En effet, si ces derniers peuvent se targuer d'avoir imposé une obligation aux employeurs, quitte à avoir dû l'adoucir pour des raisons de compromis politique, dans la réalité de tous les jours cependant, il est possible que le dispositif soit perçu et géré tout autrement. Et qu'il constitue une peut-être une « quatrième voie ».

Qu'est-ce en effet qu'une obligation d'emploi avec contribution financière à un fonds d'insertion des personnes handicapées?

¹³² Nous remercions André Gubbels (AWIPH) d'avoir attiré notre attention sur ce point.

- Une obligation légale stricte, punissable devant les tribunaux si elle n'est pas respectée ? Absolument pas puisqu'il suffit de payer une contribution à un fonds d'insertion et/ou de sous-traiter au secteur protégé pour être en règle avec la loi. Contrairement à ce qui s'écrit parfois, la contribution n'est pas une sanction, en tout cas au sens strict du terme : elle ne résulte pas d'une condamnation, elle n'est pas administrée par les tribunaux et elle n'alimente pas les caisses de l'Etat.
- Un quota bureaucratique imposé de façon rigide et pouvant dans certains cas mener à licencier d'autres travailleurs pour pouvoir la respecter ? Ceci ne nous semble pas être le cas non plus. En effet, la nécessité de licencier d'autres travailleurs pour la respecter ne serait plausible que si le niveau de la contribution au fonds menaçait l'équilibre financier de l'entreprise et que si l'application du quota était telle qu'elle empêche de jouer avec les départs, volontaires ou naturels, et les possibilités de reclassement interne pour pouvoir la respecter, progressivement et de façon réaliste. Le niveau modéré du taux d'emploi et de la contribution compensatoire et son application progressive (majoration de 1% par an en France) nous montrent que cette interprétation est difficilement justifiable.

Ce qu'on observe en réalité, c'est qu'une telle loi oblige (pratiquement) tous les employeurs publics et privés à assumer une certaine responsabilité sociale vis-à-vis de l'emploi des personnes handicapées : que ce soit en leur assurant directement un emploi (par maintien ou embauche), que ce soit encore en coopérant avec le secteur protégé, que ce soit en versant une contribution financière à un fonds soutenant les actions visant à mieux les insérer. Cette obligation de prise de responsabilité laisse le libre choix des moyens aux entreprises, en fonction de leurs contraintes et de leurs potentialités spécifiques. Si elle s'inscrit dans la poursuite d'un objectif, elle n'impose pas le respect d'un moyen ni un droit absolu à l'emploi. Dès lors, cette politique n'assure non plus aucun réel privilège aux personnes handicapées. Qu'on le déplore ou qu'on s'en félicite.

Une politique incitative originale

On peut en outre remarquer que cette politique institue une forme d'incitation généralisée et automatique, qui la distingue de la plupart des politiques incitatives classiques, lesquelles proposent des aides qui ne sont disponibles que sur demande, sans automaticité. En effet, cette politique induit une réduction complète ou partielle de contribution (« subsidiation négative ») pour toutes les entreprises qui y assujetties, et de façon automatique, du moment qu'elles maintiennent ou embauchent une personne souffrant d'un handicap et manifestent ainsi leur coopération à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. Ce qui évite les coûts de transaction pénalisant la plupart des dispositifs d'incitation financière.

Cette incitation financière est surtout importante pour les personnes avec un handicap plus lourd (du fait de bonifications) et/ou pour les entreprises de plus faible taille, qui sont généralement plus sensibles. Il est évident par contre qu'elle ne suffit pas et que c'est une prise de conscience des potentialités réelles des personnes handicapées ainsi que du caractère non rationnel et éthiquement incorrect d'une discrimination à leur égard qui peut le mieux favoriser leur intégration.

C'est pourquoi, il faut surtout souligner que les contributions versées par les entreprises n'ayant pas la possibilité ou le désir d'occuper directement des personnes avec handicap servent à financer des actions de sensibilisation des entreprises, des surcoûts de formation professionnelle, des réseaux de suivi individualisé, des aides aux aménagements de poste, etc... C'est donc indirectement que cette politique participe surtout d'une politique incitative.

Une politique dans les mains de la société civile et combattant les causes de discriminations

En France, les contributions collectées auprès des employeurs n'occupant pas (assez) de travailleurs handicapés ne sont pas gérées par l'Etat : elles sont laissées à la société civile, à savoir les principaux intéressés que sont les associations de personnes handicapées, les fédérations d'employeurs (ils ont versés les contributions) et les syndicats de travailleurs (ils vont maintenir des collègues au travail ou devoir en accueillir de nouveaux) ; ces principaux intéressés sont en effet réunis au sein de l'Agefiph pour gérer ces contributions en toute indépendance et responsabilité.

Et ces principaux intéressés sont dès lors amenés à utiliser au mieux ces fonds, en combattant activement sur le terrain les obstacles à l'intégration professionnelle des personnes handicapées, les facteurs de discrimination dont ils sont victimes. Et nul doute que leurs interventions demeurent améliorables en permanence : elles pourraient par exemple donner davantage de soutien aux initiatives prises par les personnes handicapées elles-mêmes.

Conclusions : une « quatrième voie » ?

En conclusion, la politique dite d' « obligation » d'emploi et de contribution financière à un fonds d'insertion des personnes handicapées mériterait plutôt de s'appeler une « obligation de responsabilité dans l'emploi des personnes handicapées », « une responsabilisation généralisée des employeurs dans l'intégration professionnelle des personnes handicapées » ou encore « un plan d'action intégré pour l'accès à l'emploi des personnes handicapées ». Plutôt qu'un instrument contraignant assoupli, elle constitue à nos yeux un mélange subtil d'incitation directe et indirecte (ainsi qu'un instrument permettant à la société civile de lutter activement contre les sources de discrimination). Ce qui, selon nous, en fait une quatrième voie originale, étant la seule à intégrer astucieusement ces divers aspects.

Dans ce type de politique, la contribution financière a pour caractéristique de cumuler trois objectifs :

- Une fonction d'égalisation (grossière) des conditions de concurrence entre entreprises occupant des personnes handicapées et celles n'en occupant pas, la contribution étant censée compenser plus ou moins les surcoûts qu'occasionne cette occupation, en moyenne. (On pourrait aussi parler d'une mutualisation des coûts, d'une opération de solidarité entre employeurs pouvant ou non occuper des personnes handicapées.)
- Une fonction budgétaire consistant à récolter des moyens pour un fonds spécial dont le but est de stimuler concrètement l'emploi des personnes handicapées et de combattre activement les facteurs de discrimination qui les guettent ¹³³.
- Une fonction d'incitation généralisée et automatique, sous la forme d'une réduction partielle ou complète de la contribution en fonction du niveau d'emploi atteint (taxe pigovienne).

Historiquement, c'est la première fonction qui est apparue d'abord en Allemagne, la seconde fonction étant surtout mise en évidence dans la loi française de 1987. Quant à la fonction d'incitation, elle est apparue dans les faits comme ayant une place de plus en plus

¹³³ Il pourrait aussi soutenir financièrement les actions en justice menées par des personnes handicapées victimes de discrimination dans l'accès à l'emploi.

importante, le mécanisme des bonifications en fonction du degré de handicap l'illustrant particulièrement bien.

C'est donc un abus de langage, malheureusement fréquent, que d'attribuer à cette contribution une fonction de sanction, puisque se contenter de la payer correspond parfaitement à un des objectifs du dispositif. Il n'y a d'ailleurs aucune condamnation ou opprobre à ne pas pouvoir (ou vouloir) occuper directement ou indirectement des personnes handicapées, du moment qu'on collabore à cette politique en versant une contribution à un fonds spécial. On ne peut véritablement parler de sanction que dans les cas où l'entreprise ne réaliserait aucune occupation directe ou indirecte et ne verserait pas non plus les contributions requises.

3.2 Un instrument dont l'efficacité est systémique ?

Nous avons vu que l'intégration professionnelle des personnes handicapées dans le milieu ordinaire dépend de nombreux facteurs (demande de travail, offre de travail, concurrence du secteur protégé) et que toute une série de mesures peuvent contribuer à faciliter cette intégration (cfr par exemple la panoplie de mesures mises en place par l'Agefiph). C'est pourquoi on peut dire qu'elle constitue un « système » dans lequel agissent de nombreux facteurs d'influence : il n'y a pas un seul facteur pouvant expliquer cette intégration professionnelle ni une seule mesure permettant de l'améliorer. De plus, les différents facteurs qui conditionnent la participation des personnes handicapées à la vie professionnelle sont reliés par une série d'interactions plus ou moins fortes, ce réseau d'interactions positives ou négatives, directes ou indirectes, créant même certaines liaisons circulaires (renforcement).

Nous avons dès lors été tentés de définir la structure des relations entre les principaux facteurs jouant dans ce système, afin de voir quel rôle y jouerait une politique dite d'obligation d'emploi avec contribution financière à un fonds d'insertion des personnes handicapées.

Méthode utilisée pour caractériser le système

Pour commencer, il s'agit de décrire les principales variables qui semblent agir sur l'intégration professionnelle des personnes handicapées. Bien entendu, identifier les principaux facteurs d'influence agissant au sein d'un système est toujours une œuvre hautement délicate, qui n'est jamais complètement objective et ni indépendante du contexte dans lequel se fait l'analyse. Nous nous sommes dès lors limité aux variables d'action ou de comportement les plus essentielles par rapport à des choix de politique active d'emploi, abstraction faite des autres variables d'environnement économique ou socio-démographique par exemple et de facteurs subjectifs plus fondamentaux tels que les représentations sociales vis-à-vis de la personne handicapée au travail.

Qualifier le degré d'influence de chaque facteur sur les autres ne l'est jamais non plus. L'expérience acquise dans le domaine et une discussion avec d'autres experts nous a permis, de fil en aiguille, d'identifier ces facteurs et ensuite de qualifier leurs interactions. Ce premier exercice d'identification et d'évaluation des influences au sein de ce système est évidemment toujours améliorable et nous serions heureux que d'autres puissent continuer à l'affiner et à le corroborer.

C'est grâce à la technique du « computer-papier » développé par Frédéric Vester¹³⁴ que nous avons quantifié de façon simple les influences et intensités d'influence au sein du système étudié; sans tenir compte des délais et des seuils de réponse, ni du caractère plus ou moins non-linéaire des impacts. Cette technique consiste à établir une matrice bidimensionnelle dans laquelle les lignes et colonnes contiennent une même liste de facteurs préalablement identifiés comme pertinents au sein du système étudié. On évalue ensuite l'intensité de l'influence de chaque facteur sur chaque autre facteur, en attribuant une cotation dans chaque case de la matrice. La somme des cotations attribuées sur une même ligne mesure la somme des influences émises par un facteur sur les autres facteurs du système. Tandis que la somme des cotations sur une même colonne mesure le degré d'influçabilité d'un facteur par les autres facteurs du système.

Le principal avantage de cet outil est qu'il met en évidence des facteurs dénommés actifs, critiques, réactifs ou inertes au sein d'un système :

- Les éléments actifs ou stratégiques sont ceux qui influencent beaucoup le système sans être eux-mêmes beaucoup influencés.
- Les éléments réactifs influencent peu les autres variables du système mais subissent de nombreuses et/ou fortes influences.
- Les éléments critiques sont ceux qui se caractérisent à la fois par une forte influçabilité et une forte influence sur les autres facteurs.
- Les éléments inertes sont peu influencés et influencent peu.

Matrice des influences et influçabilités

		Influçabilité	
		Forte	Faible
Influence	Forte	Facteurs réactifs (indicateurs)	Facteurs critiques (à suivre de près)
	Faible	Facteurs inertes (à négliger)	Facteurs actifs, stratégiques
		Faible	Forte

L'outil permet donc de mieux comprendre la dynamique cachée au sein d'un système et d'isoler les paramètres décisifs permettant de le modifier de l'extérieur, à savoir les « facteurs actifs ». Ces facteurs actifs sont en effet des leviers que le système est peu capable de générer à lui tout seul, bien que leur impact soit très fort. Cette analyse montre bien aussi quels sont les facteurs « critiques » qu'il convient de suivre de très près parce qu'ils peuvent faire basculer le système d'un état à un autre ; en effet, ce sont des facteurs cumulatifs qui renforcent un mouvement du système dans un sens ou dans l'autre.

¹³⁴ Cfr Probst Gilbert J.B.

Variables identifiées dans le système d'intégration professionnelle des personnes handicapées

Compte tenu du contexte de notre analyse, nous nous sommes limités à douze variables importantes permettant de comprendre le fonctionnement du système de l'intégration professionnelle des personnes handicapées.

- Trois variables caractérisent le comportement des acteurs sur le marché du travail, tant chez les personnes handicapées que dans les entreprises.
- Huit autres variables résument des mesures actuellement en place (en Belgique ou ailleurs) pour favoriser l'intégration professionnelle des personnes handicapées, une neuvième étant la fixation d'un objectif d'emploi (en % du personnel) avec contribution financière à un fonds servant à stimuler l'emploi des personnes handicapées (ou obligation généralisée de responsabilité sociale si on opte pour la seconde interprétation).

Variables d'action	Mesures réglementaires ou initiatives	Recours à ces mesures
Possibilités de cumul entre une allocation et un travail	Suppression ou réduction des divers « pièges à l'emploi » freinant la recherche d'emploi chez les personnes handicapées bénéficiant d'une reconnaissance administrative. Amélioration de l'information, meilleures visibilité et facilité pour ces possibilités de cumul.	Notoriété et appréciation positive de ces mesures. Nombre de personnes exploitant les possibilités de cumul entre une allocation de handicapé et une rémunération d'origine professionnelle.
Aides techniques individuelles	Développement des conditions d'accès et de subsidiation pour des équipements techniques individuels (par exemple pour mal-voyants, mal-entendants, personnes à mobilité réduite). Amélioration de l'information, meilleure visibilité de ces aides individuelles.	Notoriété et appréciation positive de ces aides. Nombre de personnes utilisant ces aides techniques individuelles. Intensité de ce recours
Formation professionnelle	Développement du nombre et de la qualité des modules de formation professionnelle accessibles et utiles aux personnes handicapées, que ce soit dans des centres spécialisés ou en entreprise ; ainsi que de leurs conditions et d'accès. Amélioration de l'information, meilleures visibilité et facilité d'accès.	Notoriété et appréciation positive de ces initiatives de formation. Nombre de personnes intéressées et participant à ces formations et/ou les terminant avec succès.
Suivi personnel spécialisé	Développement de services d'accompagnement individualisé soutenant la personne handicapée avant l'intégration professionnelle ou pendant celle-ci (coaching). Amélioration de l'information, meilleure visibilité de ces services individuels.	Notoriété et appréciation positive de ces services. Nombre de personnes ayant recours à ces services. Intensité de leur recours.
Aides aux aménagements de poste	Développement d'aides financières à l'aménagement de postes de travail. Accompagnement technique (ergonomie) de qualité. Amélioration de l'information, meilleure visibilité de ces aides.	Notoriété et appréciation positive de ces aides. Nombre d'entreprises ayant recours à ces services. Intensité de leur recours.
Aides financières à l'embauche	Développement des aides financières à l'embauche, que ce soit en termes de niveau et conditions d'intervention, rapidité de décision ou simplicité administrative. Amélioration de l'information, meilleure visibilité de ces aides.	Notoriété et appréciation positive de ces aides. Nombre d'entreprises ayant recours à ces services. Intensité de leur recours.
Sensibilisation, prospection des entreprises	Développement des actions et services d'information, sensibilisation et prospection des entreprises en matière d'emploi ou maintien des personnes handicapées. Amélioration de l'information, meilleure visibilité de ces actions ou services.	Notoriété de ces services d'information dans les entreprises et secteurs. Nombre de recours à ces services et informations. Nombre de contacts opérés dans les entreprises et secteurs. Qualité et intensité de ces contacts.
Protection sociale spéciale au travail	Développement de mesures réglementaires ou conventionnelles assurant une meilleure protection au travail des personnes handicapées (horaires adaptés, représentation spécifique, protection contre le licenciement, ...). Amélioration de l'information à propos de ces mesures.	Utilisation de ces mesures de protection : proportion de travailleurs handicapés qui en bénéficient.

« Objectif » d'emploi avec contribution à un fonds d'insertion servant à stimuler l'emploi des personnes handicapées	Instauration, développement ou extension de cette politique. Niveau du « taux d'emploi à atteindre » et/ou de la contribution . Importance des secteurs concernés. Nombre de bénéficiaires potentiels Amélioration de l'information à ce sujet.	Notoriété et appréciation positive de cette politique. Nombre d'entreprises y participant positivement. Taux d'emploi effectif, en comparaison au taux d'emploi prescrit Nombre de personnes bénéficiaires d'un emploi dans le cadre du dispositif
--	---	---

Variables de comportement	Commentaires
Recherche active d'emploi chez les personnes handicapées	Intensité de l'offre de travail et de la recherche d'emploi chez les personnes handicapées. Nombre de personnes en recherche active.
Intérêt à l'embauche de la part des entreprises	Intensité de l'offre d'emploi aux personnes handicapées en provenance des entreprises et employeurs. Nombre de postes d'emploi proposés à l'embauche.
Intérêt au maintien en emploi de la part des entreprises	Intensité du souhait d'un maintien en emploi des personnes devenues handicapées dans les entreprises et chez les employeurs. Nombre de postes d'emploi proposés au titre d'un maintien (avec ou sans reclassement dans un autre poste).

Définition de l'intensité d'influence

Comment analysera-t-on ces relations d'influence ?

- Entre variables d'action, une influence plus ou moins fortement positive d'un facteur sur un autre signifie que le développement de cette mesure ou de son utilisation augmentera la fréquence et/ou l'intensité d'utilisation de cette autre mesure et/ou incitera les acteurs sociaux et les pouvoirs publics à la développer et à l'améliorer.
- Entre une variable d'action et une variable de comportement, une influence plus ou moins fortement positive d'un facteur sur un autre signifie que celle-ci augmentera ce comportement.
- Entre une variable de comportement et une variable d'action, une influence plus ou moins fortement positive d'un facteur sur un autre signifie que ce comportement encouragera le développement de ce type de mesure.
- Entre deux variables de comportement, une influence positive de l'une sur l'autre signifie simplement que la première renforce l'autre.

Nous avons utilisé sept possibilités de cotation pour mesurer l'intensité de l'influence d'un facteur sur un autre :

- - -
- -
-
+
+ +
+ + +

Ces signes constituent une indication de l'importance ou de l'intensité estimée des influences à court et moyen terme, dans un sens positif ou dans un sens négatif. Lorsque des influences positives et négatives de même importance sont remarquées, nous avons considéré que l'influence était nulle; comme dans les cas où aucune influence n'est perceptible.

Bien entendu, l'identification des influences et la qualification de leur intensité devrait être discutée avec un groupe significatif d'experts pour pouvoir être mieux validé. Néanmoins, nous avons l'impression que cette validation des résultats ne devrait guère influencer leur allure générale.

Résultats de l'analyse systémique par matrice bidimensionnelle

On trouvera dans le tableau ci-dessous l'indication de l'ensemble des influences émises et donc reçues. Bien évidemment, une grande partie de ces influences se font du fait de leur impact sur une autre variable intermédiaire que nous n'avons pas malheureusement pas pu analyser en détail, à savoir les représentations sociales de la personne handicapée au travail. Cette identification a reposé notamment sur les considérations suivantes :

Par rapport à une politique de responsabilisation généralisée des employeurs

En France et en Allemagne, pays pratiquant une politique de objectif d'emploi en % du personnel avec contribution à un fonds, il a été observé que cette politique suscite directement ou indirectement un déploiement de nombreuses mesures favorisant l'intégration professionnelle des personnes handicapées (via l'Agefiph en France). En effet, pour qu'elle soit efficace et plausible, cette politique implique par exemple une amélioration des possibilités de formation professionnelle, une meilleure information, sensibilisation et prospection des entreprises ainsi qu'une multiplication des aides aux aménagements de postes. On observe aussi dans ces pays que les conditions de travail des personnes handicapées sont mieux protégées et qu'un meilleur suivi individualisé les accompagne dans leur recherche d'emploi et pendant leur insertion. Bien évidemment, ce type de politique a aussi pour impact de stimuler l'intérêt des entreprises à embaucher ou maintenir des personnes handicapées, tout comme il encourage chez elles une recherche active d'emploi, les opportunités étant plus grandes. Enfin, nous pensons que cette politique implique aussi logiquement à terme que soient levés les principaux désincitants financiers ou administratifs à la recherche d'emploi chez les personnes handicapées.

L'ensemble de ces effets n'est pas nécessairement immédiat ou garanti : il peut demeurer virtuel s'il n'existe pas une association ou un fonds indépendant et dynamique du style Agefiph en mesure d'encourager ces actions et de les soutenir financièrement. Le fait que l'Agefiph réunisse les principaux intéressés de la société civile dans une association jalouse de son autonomie par rapport à l'Etat et soucieuse de la préserver semble encore augmenter son dynamisme ; en effet, elle craindrait de voir ses moyens amputés ou son autonomie compromise si elle n'utilisait pas avec efficacité les fonds dont elle dispose. En Allemagne, la gestion du fonds par les Länder et un ministère fédéral ne permet pas aussi facilement des ajustements dans les actions menées, ceux-ci dépendant des acteurs politiques au sein du gouvernement (coalitions au pouvoir par exemple).

Par contre, l'instauration de ce dispositif nous semble assez clairement exogène au système : aucune des mesures habituelles de soutien à l'emploi des personnes handicapées ne nous a semblé en mesure de favoriser l'instauration de cette politique (nous avons simplement noté qu'un haut niveau de recherche active chez les personnes handicapées pouvait favoriser son émergence).

Par rapport à un développement de la formation professionnelle

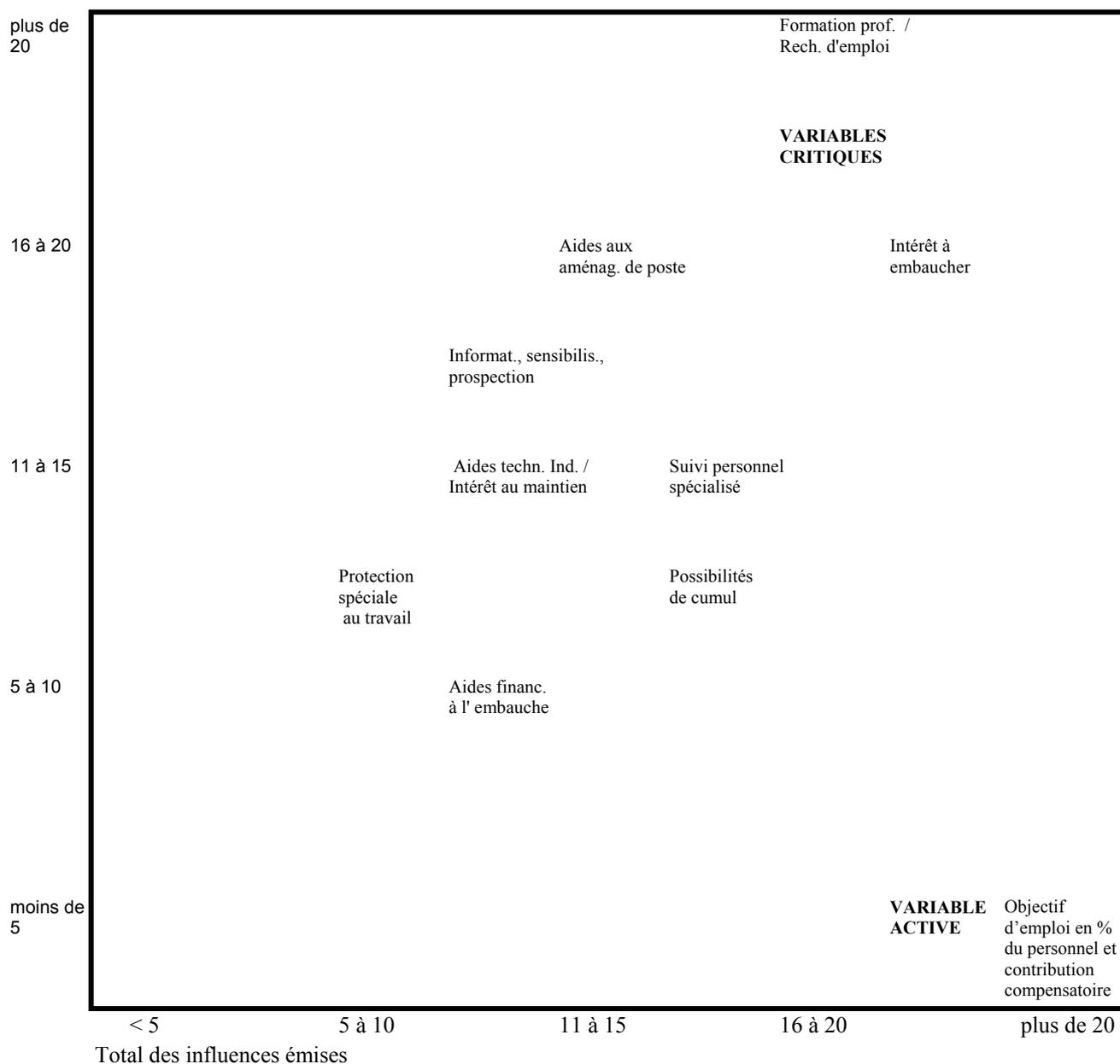
- Le développement des possibilités et modules de formation professionnelle accessibles aux personnes handicapées nous a paru comme ayant lui aussi un impact important dans le système d'intégration professionnelle. En effet, une meilleure formation professionnelle encourage clairement les entreprises à embaucher ou maintenir des personnes handicapées, tout comme elle facilite chez celles-ci une recherche active d'emploi. De plus, une plus grande participation aux formations professionnelles encourage le besoin en aides techniques individuelles et en suivi individualisé, tout comme elle facilite et stimule la prospection des entreprises et augmente enfin les demandes d'aides financières aux aménagements de postes ou à l'embauche.
- Mais cette politique est elle aussi clairement favorisée par d'autres mesures : faciliter les cumuls, augmenter les possibilités d'aides techniques individuelles ou de suivi individualisé sont d'autres actions identifiées comme pouvant avoir un impact important sur son développement. Et elle est aussi favorisée par un comportement plus actif des acteurs sur le marché du travail.
- C'est pourquoi cette action constitue sans doute le principal facteur « critique » sur le marché du travail des personnes handicapées : elle se développera si une demande importante de personnes handicapées apparaît de la part des entreprises et si ces personnes sont nombreuses à chercher un emploi, tandis qu'elle risque de s'étioler ou végéter dans le cas inverse.

Faisant la synthèse des influences émises et reçues, nous aboutissons dès lors au tableau suivant dans lequel l'abscisse indique le nombre d'influences émises et l'ordonnée le nombre d'influences reçues.

Matrice bidimensionnelle d'influences

	Possibilités de cumul	Aides techniques individuelles	Formation professionnelle	Suivi personnel spécialisé	Aides aux aménag. de poste	Aides financ. à l'embauche	Objectif d'emploi en % du personnel / contribution à un fonds	Information, sensibilisation, prospection	Protection spéciale au travail	Recherche active d'emploi	Intérêt à l'embauche	Intérêt au maintien	Total influences émises
Possibilités de cumul		++	+++	++				+	+	+++	+	+	14
Aides techn. Individ.			+++	+						++	+	+	8
Formation professionnelle	+	++		+	+	+		++		+++	+++	++	16
Suivi personnel spécialisé		++	+++		+	+		+	+	+++	+	+	14
Aides aménag. de poste			+	+				++	+	++	++	+++	12
Aides financ. à l'embauche			+	+	++			++		+	+++	-	9
Objectif d'emploi ou contribution à un fonds	++	+	+++	++	+++	+		+++	++	+++	+++	+++	26
Sensibilisation, prospection					++	++				+	+++	++	10
Protection au travail				+	+					+++	-	+	5
Recherche d'emploi	++	++	+++	+	+	+	++	++	++		+	-	16
Intérêt à l'embauche	++	+	+++	+	+++	+++		+	+	+++		-	18
Intérêt au maintien	++	+	+++	+	+++				+	-	-		9
Total influences reçues	9	11	23	12	17	9	2	14	9	23	17	11	

Total des influences reçues



Que pouvons-nous conclure de ce tableau ?

Une politique dite d' « obligation » d'emploi, avec contribution financière à un fonds d'insertion des personnes handicapées, apparaît comme constituant une variable « active et stratégique » dans le système que constitue l'intégration professionnelle des personnes handicapées : c'est l'action qui émerge le plus clairement comme ayant des effets modificateurs importants et nombreux sur le système, sans pouvoir résulter du libre jeu du système, seule une intervention extérieure au système pouvant la faire surgir.

On remarquera qu'une politique améliorant les possibilités de cumul, parfois dénommée d'activation des allocations (les rendant moins dépendantes du fait d'exercer une activité professionnelle), constitue une autre variable qui pourrait elle aussi être considérée comme relativement stratégique, même si son influence est nettement moins forte (elle agit surtout sur

l'offre de travail et non pas sur la demande de travail). Ceci expliquerait son intérêt de la part des autorités européennes.

Quant à la formation professionnelle, elle apparaît comme étant typiquement une variable « critique » : elle démultiplierait les tendances en cours sur le marché de l'emploi mais sans pouvoir les modifier unilatéralement. Si le marché de l'emploi est déprimé, elle n'est pas assez forte pour inverser la tendance ; s'il est dynamique, elle contribuera par contre à le développer.

Bien évidemment, l'intérêt des entreprises à embaucher des personnes handicapées et l'existence d'une recherche active d'emploi chez les personnes handicapées sont également deux variables critiques très nettes ; elles tendent d'ailleurs à se renforcer aussi mutuellement, en tout cas de façon partielle.

Les autres mesures que nous avons identifiées comme variables d'action se caractériseraient comme étant à la fois relativement influentes et relativement influençables : aucune d'entre elles n'est à proprement parler une variable inerte ou une variable simplement réactive. Elles méritaient donc bien d'être reprises dans l'analyse.

Conclusion

Quand on analyse l'impact d'un dispositif de responsabilisation généralisée des employeurs sur le système que constitue l'intégration professionnelle des personnes handicapées, on remarque, sur base de ce qui se passe dans les pays qui la pratiquent, qu'il agit de façon systémique sur la plupart des paramètres du système, en tout cas potentiellement ; autrement dit, il est susceptible de modifier positivement la plupart des facteurs qui conditionnent l'intégration professionnelle des personnes handicapées, que ce soit directement ou indirectement, à court terme ou à moyen terme, de façon mécanique ou potentielle.

Bref, cette analyse systémique nous aide à résumer l'intérêt d'une politique dite d'obligation d'emploi avec contribution à un fonds: elle implique et permet de développer, directement ou indirectement, toute une série de mesures ou de comportements favorables à l'emploi des personnes handicapées. Mais cette analyse nous en montre bien également la fragilité : l'instauration de cette politique ne peut se faire sans une action extérieure au système ; par ailleurs, la force des impacts sur le système serait la plus grande quand est mis en place un organisme suffisamment indépendant, motivé et fort pour soutenir ou ajuster les actions nécessaires.

PARTIE III

LE CONTEXTE BELGE

Cette dernière partie comprendra quatre chapitres.

Tout d'abord, nous rappellerons le contexte général du pays en termes d'emploi et de politique de l'emploi, en relation avec la stratégie européenne pour l'emploi.

Le second chapitre nous plongera au cœur du sujet, à savoir la politique pour l'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire qui est mise en œuvre dans le pays et ses Régions.

Le troisième chapitre aura une nature toute différente puisqu'il analysera la position des acteurs sociaux, économiques et politiques par rapport à l'idée d'une obligation d'emploi des personnes handicapées.

Nous terminerons cette analyse du contexte belge en simulant les impacts sociaux, économiques et financiers d'une telle politique, selon divers scénarii de mise en œuvre et diverses hypothèses de réaction chez les employeurs privés ou publics.

***III.1 Le contexte belge de (la politique de)
l'emploi***

Pour analyser le contexte général propre à la Belgique, nous rappellerons d'abord la situation et les tendances du pays en matière d'emploi et d'activité.

Ensuite, nous résumerons la stratégie européenne pour l'emploi de façon à mieux positionner la politique belge de l'emploi, que nous présenterons ensuite.

1. L'emploi et l'activité en Belgique

Situation actuelle

Les principaux points forts et points faibles de la Belgique en matière d'emploi sont bien connus :

- Entre 1996 et 2001, le taux d'emploi a considérablement augmenté, tant en Belgique que dans le reste de l'Europe : il est passé chez nous de 56.3% en 1996 à 60.1%. Le taux de chômage qui atteignait encore 8.8% en 1999, contre 9.2% en 1996, s'est sensiblement contracté au point de se limiter à 6.7% en 2001. C'est la conjoncture économique très favorable qui y a principalement contribué, sans dénier pour autant un certain rôle aux mesures prises par les autorités publiques.
- Ce taux d'emploi demeure légèrement inférieur à la moyenne européenne observée par Eurostat, à savoir 64.2%. Exprimé cependant en équivalents temps plein, le taux d'emploi en 2000 atteignait 57.5%, ce qui est tout à fait analogue à la moyenne européenne (57.9%).¹³⁵ La morosité économique de l'année 2002 a affaibli ces résultats, si bien qu'en 2002, le taux d'emploi était redescendu à 59.7 %. Par ailleurs le taux de chômage est remonté à 7.3% de la population active. De plus, l'évolution à court terme sera probablement peu favorable.
- Il y a de fortes disparités régionales dans le taux d'emploi : si avec un taux d'emploi de 63.1%, la Flandre est proche de la moyenne européenne (64.2%), la Wallonie et Bruxelles en sont bien plus éloignés, avec respectivement 55.6% et 52.0%. Il en va de même pour le taux d'emploi des femmes, celui-ci atteignant respectivement 46.4 et 45.9%, contre 54.6% en Flandre et 55.5% en Europe. On peut légitimement se demander si ces deux régions sont en mesure d'atteindre les objectifs fixés pour l'Europe. En tout cas, un redressement sensible du taux d'emploi n'y est guère possible sans un soutien efficace à la redynamisation économique, la mobilité entre les régions étant trop faible et de surcroît limitée aux plus qualifiés.
- Les peu qualifiés sont beaucoup plus touchés par le chômage : en 2001, le taux de chômage pour les diplômés du supérieur était de 3% contre 10% pour les personnes dont le diplôme le plus élevé est le secondaire inférieur. Bien entendu, d'autres facteurs plus complexes que l'absence de formation peut expliquer leur situation.
- La participation des travailleurs âgés (55 à 64 ans) pose un grave problème dans presque toutes les régions du pays, leur taux d'emploi n'étant que de 25% en Flandre et Wallonie (34% à Bruxelles), alors qu'il est de 40% en Europe, ce qui conduit la Belgique à la dernière place européenne. Ceci s'explique par le fait que « le retrait anticipé du marché du travail est considéré comme un droit acquis. ... En 2001, l'âge effectif moyen de départ à la retraite était de 57 ans »¹³⁶.

¹³⁵ Résultat d'autant plus remarquable qu'il est calculé sur la population en âge de travail de 16 à 64 ans alors que la scolarité est obligatoire jusque 18 ans en Belgique, ce qui n'est pas le cas dans les autres pays européens.

¹³⁶ Conseil supérieur de l'emploi (2003), p. 21.

- « Au plan démographique, le vieillissement de la population engendrera au-delà de 2010 une contraction de la population en âge de travailler, limitant l'offre de main-d'œuvre et, partant, le potentiel de croissance économique, tout en menaçant la pérennité des systèmes de protection sociale. Dans ce contexte, si renforcer le potentiel de croissance de l'économie appelle des efforts pour accroître l'investissement et l'esprit d'entreprise, il est aussi capital et urgent de stimuler la participation au marché du travail . »¹³⁷

Bilan

Points forts et points faibles

Sauf en Flandre (pour les hommes non âgés principalement), ce contexte constitue un point faible qui n'est guère de nature à favoriser l'emploi des personnes handicapées. En effet :

- Dans les pays où le taux d'emploi est faible, on observe généralement que l'écart entre le taux d'emploi des valides et celui des personnes handicapées est encore plus élevé. On doit donc s'attendre à un taux d'emploi des personnes handicapées particulièrement faible en Wallonie et à Bruxelles, et partant pour l'ensemble du pays (en moyenne).
- C'est au-delà de 40 ans et surtout de 50 ans que la proportion de travailleurs handicapés est la plus élevée. Un taux d'emploi particulièrement faible parmi les travailleurs âgés ne peut donc que défavoriser le taux d'emploi des travailleurs handicapés et le faire chuter à un niveau moyen qui soit faible.

Bref, tant les fortes disparités de taux d'emploi entre régions qu'entre travailleurs âgés et autres travailleurs sont de nature à réduire particulièrement les possibilités d'emploi des personnes handicapées.

Opportunités et menaces

Les perspectives démographiques de réduction de la population active à partir de 2010 et les objectifs européens de relèvement du taux d'emploi d'ici 2010 convergent pour rendre indispensable une meilleure participation de la population en âge de travail. Elles constituent donc une réelle opportunité par rapport à l'objectif de relever le taux d'emploi des personnes handicapées. En effet, pour contrer les risques de pénuries de main-d'œuvre, les entreprises seront obligées d'élargir les catégories de population active parmi lesquelles elles recrutent et/ou de maintenir plus longtemps leur personnel en place ; sans quoi elles seront contraintes d'importer une main-d'œuvre étrangère plus importante, d'accélérer l'automatisation du travail ou de se délocaliser, ne fût-ce que partiellement. La même contrainte vaut d'ailleurs pour le secteur public et subventionné dont on sait qu'il assure plus d'un tiers de l'emploi.

Bien entendu, il n'y a pas que les travailleurs avec handicap sur lesquels le secteur privé ou public peut compter en termes de forces de travail additionnelles : les femmes et les allochtones sont deux autres catégories de population beaucoup plus importantes en termes absolus et dont il est également indispensable d'améliorer le trop faible taux d'emploi, notamment par rapport à un objectif de cohésion sociale.

¹³⁷ Idem, p. 8.

2. La stratégie européenne pour l'emploi (SEE)

Situation actuelle

Au sommet européen de Thessalonique de juin 2003, les instances européennes ont définitivement adopté une refonte et une clarification de la stratégie européenne, en la structurant autour de trois objectifs principaux de même importance, complétés par dix lignes directrices (ou priorités d'action sous-jacentes) permettant de les atteindre.

Les **trois objectifs** principaux de la SEE sont : le plein emploi, la qualité du travail et la productivité et enfin la cohésion sociale et l'insertion.

Dans le cadre du traité d'Amsterdam et suite aux sommets de Luxembourg, Lisbonne et Stockholm, l'Europe s'était déjà fixée des ambitieux objectifs en matière de plein emploi : atteindre en 2010 (2005) un taux d'emploi de 70% (67%) pour la population en âge de travailler, en relevant sensiblement le taux d'emploi des femmes (objectif : 60%) et celui des travailleurs âgés (objectif : 50%). Cette volonté européenne implique donc « la nécessité d'augmenter (encore) l'intensité en emploi de la croissance »¹³⁸ tout autant que de relancer la croissance économique .

L'amélioration de la qualité du travail est la principale nouveauté de la stratégie européenne de l'emploi en 2002. Elle implique notamment de :

- Rendre l'emploi financièrement plus attrayant, par une réduction des taux d'imposition, en particulier pour les bas salaires.
- Améliorer les conditions de travail, que ce soit en termes de risque d'accidents de travail (qui constituent une des causes de handicap) que d'horaires (facilitation du temps partiel choisi), respect de la vie familiale et sociale et enfin sécurité d'emploi suffisante malgré l'accroissement de la flexibilité.

L'objectif de cohésion sociale consiste principalement à « favoriser l'insertion sociale dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi, en facilitant l'accès du marché du travail à toute personne désireuse de travailler et en luttant contre les discriminations »¹³⁹. Comme le notent en effet les experts du Conseil supérieur de l'emploi, « permettre à un plus grand nombre de travailler vise... à accroître la cohésion sociale... Les personnes actives entrent en effet fréquemment en contact avec d'autres. De telles relations peuvent bien entendu se nouer également par le biais du travail non rémunéré, tel que le bénévolat – par ailleurs très précieux –, mais une participation au marché du travail implique dans le même temps une participation au régime de sécurité sociale, qui constitue un système important de solidarité sociale, ainsi qu'un renforcement du financement de ce régime »¹⁴⁰. On notera enfin que l'objectif de cohésion sociale implique aussi de mettre en œuvre des moyens permettant une réduction des disparités régionales.

Dix lignes directrices ont été énoncées en vue d'atteindre ces trois objectifs :

1. Mesures actives et préventives en faveur des chômeurs et des inactifs.
2. Création d'emploi et esprit d'entreprise.

¹³⁸ Idem, p.14.

¹³⁹ Idem, p. 9.

¹⁴⁰ Idem, p. 14.

3. Faire face aux changements et promouvoir la capacité d'adaptation au travail et la mobilité.
4. Promouvoir le capital humain ainsi que l'éducation et la formation tout au long de la vie.
5. Augmenter l'offre de main-d'œuvre et promouvoir le vieillissement actif.
6. Egalité entre les hommes et les femmes.
7. Promouvoir l'intégration des personnes défavorisées sur le marché du travail et lutter contre la discrimination dont elles font l'objet.
8. Rendre l'emploi financièrement plus attrayant grâce à des incitations.
9. Transformer le travail non déclaré en emploi régulier.
10. S'attaquer aux disparités régionales en matière d'emploi.

Dans une optique de saine gouvernance, les autorités européennes insistent également pour que cette stratégie soit mise en œuvre en impliquant étroitement les parlements, les autorités régionales et locales ainsi que les partenaires sociaux.

Bilan

- Si l'objectif de relever le taux d'emploi ne peut qu'encourager indirectement la mise en œuvre de mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées, on remarquera cependant qu'aucun objectif précis n'est donné pour le taux d'emploi des personnes handicapées. Les objectifs quantitatifs sont uniquement précisés soit de façon globale, soit pour les hommes et les femmes, soit enfin pour les travailleurs âgés. Ceci est évidemment dû à la difficulté de mesurer la population handicapée en âge de travail et ayant un emploi : les enquêtes européennes sur le force de travail (EFT) sont actuellement le seul indicateur disponible. Cette absence d'indicateurs et d'objectifs n'est pas non plus de nature à susciter des politiques nationales aussi précises, vigoureuses, évaluées et sans doute efficaces que celles pour l'emploi des femmes et des travailleurs âgés.
- Indirectement, l'objectif d'améliorer la qualité de l'emploi n'est pas non plus sans intérêt pour notre propos. Comme le note en effet le Conseil supérieur de l'Emploi, en Belgique, le taux d'accident de travail est supérieur à la moyenne européenne. Par ailleurs, « d'autres groupes (que les femmes) doivent également bénéficier de plus grandes chances d'accéder (à) un emploi à temps partiel, a fortiori certains travailleurs âgés, qui souhaitent pouvoir passer à un rythme de travail moins lourd »¹⁴¹.
- L'objectif de cohésion sociale et d'insertion, notamment des moins qualifiés, n'est évidemment pas contradictoire avec une meilleure intégration professionnelle des personnes handicapées mais elle manque d'indicateurs et objectifs standardisés aussi précis que pour le plein emploi. Ce qui rend plus difficile l'évaluation des résultats et l'amélioration des pratiques publiques.
- Les lignes directrices peuvent elles aussi potentiellement contribuer à améliorer ou renforcer la place des personnes handicapées dans la politique d'emploi. En effet, la ligne directrice n°7 vise plus directement l'emploi des personnes handicapées, entre autres catégories de groupes à risque évidemment. Par ailleurs, la mise en œuvre de la ligne directrice n°1 - prévenir l'enlèvement dans le chômage de longue durée ou l'inactivité non choisie- et de la ligne directrice n°5 - augmenter l'offre de main-d'œuvre et la durée de la

¹⁴¹ Idem p. 28.

vie active (jusque 65 ans en moyenne dans l'ensemble de l'UE)- peuvent avoir également des répercussions indirectes favorables. Tout comme, dans une moindre mesure, la réponse aux lignes directrices n°3 ou n° 4 visant à promouvoir la capacité d'adaptation ou la formation tout au long de la vie ; ou encore celle visant à rendre l'emploi financièrement plus attrayant (ligne directrice n°8).

Bref, si la place des personnes handicapées dans la stratégie européenne de l'emploi n'est pas très importante (c'est un des groupes-cibles mentionnés par la ligne directrice n°7), plusieurs des objectifs ou des lignes directrices peuvent amener des améliorations dans les politiques de l'emploi qui soient également favorables aux personnes handicapées.

3. La politique de l'emploi en Belgique en regard de la stratégie européenne

C'est en nous appuyant sur le dernier Plan national pour l'emploi (2002) ainsi que l'Avis récent du Conseil supérieur de l'Emploi que nous analyserons les principaux points saillants ou défis de la politique de l'emploi en Belgique, en laissant cependant de côté les aspects spécifiques aux personnes handicapées, que nous aborderons par la suite.

Situation actuelle

La réduction des coûts salariaux et de l'imposition fiscale sur le travail

Un allègement de l'imposition sur les personnes physiques ¹⁴², et donc principalement les revenus du travail, couplé à une politique de réduction structurelle des cotisations sociales des employeurs constitue à nos yeux le principal instrument auquel a (eu) recours le gouvernement fédéral (précédent et actuel) en vue d'améliorer le niveau d'emploi.

C'est ainsi que dans le récent accord de gouvernement est prévue une réduction supplémentaire des charges sociales, à hauteur de 800 millions d'Euros. Bien que jugée trop modeste par les milieux patronaux, la nouvelle réduction des charges sociales fait suite à un important abaissement des charges salariales déjà mis en oeuvre, au total 2.9 milliards d'Euros. On notera aussi que la réduction d'avril 2002 (230 millions d'Euros) avait été utilisée en premier lieu pour les jeunes de moins de 25 ans et les personnes âgées de plus de 50 ans.

De plus, la réforme fiscale précédemment décidée sera maintenue et complètement mise en œuvre jusqu'en 2005, malgré les difficultés économiques et budgétaires ; un approfondissement de cette réforme serait ensuite éventuellement envisagé.

En réduisant progressivement la pression (para)fiscale sur le travail, une des plus élevées dans l'Union européenne, cette politique combine deux objectifs :

- Atténuer les coûts salariaux, dont le haut niveau réduisait l'embauche, surtout pour les peu qualifiés, et encourageait la substitution par du capital (objectif : augmentation de la demande de travail).

¹⁴² Il y a également un projet de réformer l'impôt des sociétés.

- Augmenter le salaire net de celui qui travaille, ce qui, à allocations sociales inchangées, peut freiner sa tentation de devenir ou rester inactif (objectif : augmentation de l'offre de travail).

L'efficacité d'une telle politique implique évidemment que le signal donné soit suffisamment fort pour être clairement perceptible, tant par les employeurs que par les travailleurs¹⁴³. Elle suppose aussi que les marges ainsi dégagées ne soient pas absorbées par des augmentations de salaire (ou d'autres taxes liées au travail). Par ailleurs, des précautions particulières doivent être prises pour que son financement ne compromette pas les équilibres budgétaires de l'Etat et de la Sécurité sociale, ce qui pourrait entraîner à terme un nouveau relèvement de la pression fiscale et parafiscale. Certains estiment enfin que l'impact positif sur l'emploi n'est pas vérifié, en tout cas pour les moins qualifiés¹⁴⁴ ; ils craignent également que ces réductions de coût soient davantage utilisées pour réduire les pertes financières des entreprises ou améliorer leurs bénéfices, plutôt que pour créer de l'emploi.

Remarque : La simplification administrative comme mesure pour réduire les charges des entreprises

Une innovation récente du gouvernement belge consiste à mettre en œuvre de façon systématique un plan de simplification des charges administratives des employeurs, notamment en se servant des opportunités technologiques qu'apporte Internet. Parmi les diverses initiatives en la matière, signalons la déclaration immédiate de l'emploi et la déclaration trimestrielle à l'ONSS, qui se font désormais par voie électronique, ainsi qu'une simplification drastique des multiples plans d'aide et réduction de cotisations sociales en voie de préparation.

Le parcours d'insertion et les autres mesures pour l'emploi des jeunes

A la suite de l'OCDE, les autorités européennes et la plupart des Etats membres prônent depuis plusieurs années d'abandonner une approche passive de simple indemnisation des personnes en chômage ; au profit d'une approche active qui consiste à mettre tout en œuvre pour réinsérer ces personnes sur le marché du travail. En Belgique, cette orientation s'est concrétisée dans les trois Régions par la mise en place de parcours d'insertion. Ceux-ci consistent à fournir aux demandeurs d'emploi un accompagnement individuel approprié visant à détecter les difficultés d'intégration puis à y remédier, le cas échéant, par de la formation ou une requalification. Le but est d'éviter l'enlisement dans le chômage de longue durée, dont il est toujours très difficile de sortir.

En 2001, « environ 60% des jeunes et la moitié des adultes (ont) bénéficié d'un plan d'action individualisé ». Ce résultat provient du fait qu'en Flandre, le parcours d'insertion est systématique dès le 3^{ème} ou 4^{ème} mois de chômage, ce qui n'est pas le cas en Wallonie¹⁴⁵ où

¹⁴³ Le crédit d'impôt (ou remboursement d'impôt) pour les travailleurs à bas revenus n'étant versé qu'avec un délai de deux ans (au moment du paiement de l'impôt dû sur l'année t-2), le nouveau gouvernement a pour projet (selon l'accord gouvernemental) de le verser plus rapidement, afin d'accélérer chez les chômeurs l'incitation à trouver un emploi.

¹⁴⁴ Il est évident que l'impact de cette mesure n'est pas aussi facilement mesurable, ceteris paribus, que d'autres mesures ciblées sur certaines catégories de population. D'autant qu'elle agit surtout « à long terme », ce qui pour les économistes signifie lors des décisions de (ré-)investissement.

¹⁴⁵ Le SES avait réalisé en 2001 une première évaluation de ces parcours d'insertion en Wallonie (Lohest Olivier, Van Haepen Béatrice (2001)) : cette étude avait notamment mis en évidence les faiblesses du monitoring statistique et la complexité ou les défauts de coordination du système. Une réforme de cette mesure est en cours : elle vise à placer le demandeur d'emploi au cœur de la démarche d'insertion.

la méthodologie d'accompagnement privilégie l'intensité qualitative de l'accompagnement à son extension quantitative. Par ailleurs, le Plan fédéral dit Rosetta a revu et renforcé les dispositions visant à donner aux jeunes une première expérience professionnelle. En Belgique en effet, c'est la réduction ou la prévention du chômage des jeunes qui traditionnellement constitue la principale priorité des responsables politiques de l'emploi. Dès lors, les autorités belges notent avec satisfaction que le taux d'emploi des jeunes s'est amélioré par rapport à l'année précédente (30.2% au lieu de 29.1%).

Malgré la coopération entre le Fédéral et les Régions et la meilleure coordination sous-régionale que ces mesures ont nécessité, elles demeurent néanmoins encore clairement améliorables. C'est ainsi que « les flux d'entrée dans le chômage de longue durée restent élevés », déplore le Conseil supérieur de l'Emploi qui suggère de « se concentrer davantage sur les personnes présentant les difficultés d'insertion les plus importantes » et d'étendre davantage la mesure aux chômeurs adultes, ce qui requiert des moyens plus importants. De plus, « non seulement les modules de formation doivent davantage tenir compte des acquis scolaires et sociaux, parfois limités, des participants potentiels, mais les stages ou les emplois proposés en entreprise doivent également être adaptés de façon à ce que ceux qui en bénéficient puissent en retirer une expérience positive... »¹⁴⁶

« Jusqu'à présent la plupart des dispositifs ne sont proposés qu'après une durée minimale de chômage... Ils visent essentiellement à remédier au chômage déclaré ». C'est pourquoi le Conseil juge « utile de réfléchir à la possibilité de l'étendre aux personnes qui justifient d'une période d'inactivité importante »¹⁴⁷. Il s'agit bien entendu des femmes inactives dites sans profession ou « rentrantes » mais il pourrait s'agir également des personnes bénéficiant d'une pension d'invalidité ou d'une allocation de remplacement de revenu et qui ne bénéficient pas d'allocations de chômage.

L'allongement de la vie active

La Belgique n'a guère progressé dans ce domaine assez délicat, qui implique un revirement profond de mentalité tant chez les employeurs que chez les travailleurs : le taux d'emploi des personnes âgées a augmenté de 0.7% de 1999 à 2000. Comme le signale le Plan d'action national pour l'emploi 2002, toute une série de dispositions continuent néanmoins d'être prises, à différents niveaux et dans divers domaines. Elles se prennent (et doivent se prendre, observe le Conseil national de l'Emploi) dans trois directions :

- « Prévenir les départs anticipés en améliorant les conditions de travail et en améliorant les formules existantes, comme le travail à temps partiel (surtout pour les fonctions les plus stressantes) et le parrainage ou la meilleure accessibilité des travailleurs âgés aux formations. »
- « Décourager le licenciement de travailleurs âgés, de façon plus poussée, ... améliorer la structure des incitants financiers afin d'encourager le prolongement de la participation ».
- Étendre « les réductions de charges orientées vers ces groupes de travailleurs ». ¹⁴⁸

Plusieurs dispositions concrètes concernent ce premier objectif d'améliorer les conditions de travail :

¹⁴⁶ Idem, p. 16.

¹⁴⁷ Idem, p.18.

¹⁴⁸ Idem, p. 22.

- Outre les formules de parrainage soutenues par les Gouvernements fédéral et régionaux, il faut mentionner le fait que « le « Fonds pour la promotion de la Qualité des Conditions de travail » accordera des subventions permettant aux employeurs de mettre au point des actions visant à adapter l'organisation de travail et le temps de travail en faveur des travailleurs de 55 ans et plus »¹⁴⁹. Le Conseil national du Travail examine aussi la possibilité de réaliser un régime particulier pour les travailleurs âgés en difficulté, le cas échéant avec le soutien de ce Fonds. Enfin, une Convention collective de travail (la CCT n°77 bis) conclue au Conseil national du Travail, de même que des accords dans le secteur des soins de santé et du non-marchand, visent à aménager de façon progressive la sortie de la vie professionnelle.
- Dans le dernier accord interprofessionnel, les partenaires sociaux se sont engagés à augmenter la part de la masse salariale consacrée à la formation et à élaborer un plan d'action plus spécifique pour les travailleurs âgés, dans le cadre des 0.10% consacrés aux groupes à risque. Tandis que les Régions tendent à augmenter le nombre de stagiaires en formation ayant plus de 45 ans. Ceci se justifie par le fait que « les âgés ont un accès plus limité à la formation (5% au-delà de 50 ans) » et que la formation pourrait « assurer à ceux qui occupent des tâches pénibles une réorientation vers des postes moins astreignants »¹⁵⁰.

Pour décourager le licenciement des travailleurs âgés et/ou prolonger leur vie active, plusieurs incitants ou dispositions ont déjà été pris également :

- Obligation de mettre en place un service de reclassement professionnel (outplacement) lorsqu'un employeur licencie un travailleur de plus de 45 ans.
- Réduction de cotisations sociales patronales lors de l'engagement de certains demandeurs d'emploi de 45 ans et plus, ainsi qu'activation de leurs allocations de chômage (Plan Activa).
- En cas de reprise du travail, maintien du bénéfice d'indemnités complémentaires de l'ancien employeur ou allocations complémentaires de chômage (liées à l'ancienneté), ce qui vise à lever certains « pièges à l'emploi ».
- Expérimentation par le VDAB d'un accompagnement spécifique.

Comme on l'a déjà signalé, une réduction structurelle des cotisations patronales a aussi été mise en œuvre pour ceux de 58 ans et plus, et de façon proportionnelle à l'âge. Il est envisagé de l'étendre aux travailleurs de 55 ans et plus.

Les mesures en faveur de l'emploi des femmes

Bien qu'elles aient moins de lien direct avec la politique d'emploi des personnes handicapées, nous serions cependant incomplet si nous ne mentionnions pas la mise en place de plusieurs mesures en vue de favoriser l'emploi au féminin, notamment pour faciliter l'articulation entre vie au travail et vie privée, que ce soit par des infrastructures sociales plus développées ou mieux adaptées ou en assouplissant les horaires de travail. Une loi pour protéger les travailleurs du harcèlement moral et sexuel est aussi à signaler, sans parler des accords interprofessionnels visant à établir des programmes de lutte contre le stress.

¹⁴⁹ PAN 2002 (Section B)

¹⁵⁰ Idem, p. 26.

Bilan

Par rapport à l'organisation de la politique de l'emploi

a) En termes d'instruments ou moyens, nous pouvons constater que la Belgique privilégie principalement :

- Les réductions structurelles ou ciblées de cotisations patronales, couplées de plus en plus souvent à une réduction des pièges à l'emploi et/ou à une activation des allocations de chômage.
- Les services d'accompagnement individualisé , si possible ciblés ou adaptés à des groupes spécifiques.
- Les initiatives de formation.
- Les formules visant à améliorer la qualité de l'emploi ou les conditions de travail (horaires, infrastructures sociales, organisation du travail, etc...) (plus récent).

Ceci appelle deux commentaires :

- Les premiers incitants visent autant à encourager la demande de travail que l'offre de travail.
- Des mesures visant à obliger l'embauche (Plan Rosetta) ou à freiner le licenciement (outplacement obligatoire) sont également pratiquées, mais de façon moins fréquentes. Les premières se heurtent d'ailleurs à une opposition assez vive des employeurs.

b) La continuité de la politique de l'emploi au cours des dernières années est assez frappante : peu de mesures radicalement neuves sont apparues de façon brutale. La plupart du temps en effet, ces instruments sont mis en œuvre de façon progressive ou sont d'abord expérimentés de façon pilote. Leur suivi et évaluation se sont aussi sensiblement améliorés, notamment du fait des contraintes européennes.

c) En termes d'acteurs, tant les autorités publiques fédérales et régionales d'une part que les partenaires sociaux d'autre part sont mobilisés par cette politique de l'emploi, leur coopération ou leurs convergences tendant à se renforcer même si des disparités significatives apparaissent dans le dynamisme politique des Régions (ou entre secteurs d'activité). La nécessité de répondre aux exigences de la stratégie européenne ainsi que le rôle important des partenaires sociaux semble en tout cas avoir maintenu ou redonné un rôle important de coordination au niveau fédéral ¹⁵¹, limitant ainsi les tendances centrifuges que la régionalisation partielle de la politique de l'emploi avait immanquablement encouragées.

¹⁵¹ A titre d'exemple, signalons la mise en place par le gouvernement fédéral d'un groupe de travail « Taux d'activité » auquel participent les interlocuteurs sociaux.

Par rapport à l'emploi des personnes handicapées

- a) Comme pour la stratégie européenne, nous pouvons observer que les personnes handicapées n'occupent pas une position centrale dans la politique belge de l'emploi, contrairement aux jeunes, aux femmes et aux travailleurs âgés (ainsi qu'aux moins qualifiés mais dans une moindre mesure). D'ailleurs, aucun indicateur ou objectif chiffré ne les concerne. De plus, ce sont les (futurs) bénéficiaires d'allocations de chômage qui sont toujours privilégiés par les mesures mises en place, au détriment des inactifs (bénéficiant ou non d'autres revenus complémentaires). Tout ceci constitue évidemment une limite importante de la politique actuelle.
- b) Comme dans la stratégie européenne, nous pouvons constater qu'un certain nombre de mesures pourraient peut-être favoriser indirectement et/ou partiellement l'emploi des personnes handicapées, bien qu'elles soient officiellement ciblées sur d'autres publics. C'est vrai pour le parcours d'insertion mais surtout pour l'ensemble des mesures visant à augmenter l'emploi des travailleurs dits âgés. Ceci constitue une opportunité très intéressante, qu'il conviendrait de mieux utiliser à l'avenir.
- c) Les diverses mesures que développe la Belgique vis-à-vis des travailleurs âgés ainsi que des femmes seraient particulièrement efficaces par rapport à l'emploi des personnes handicapées si elles étaient utilisées et adaptées pour favoriser leur embauche ou maintien de façon ciblée. Transposer ces mesures aux personnes handicapées respecterait d'ailleurs l'expérience que le pays s'est forgée, ainsi que sa culture, en matière de politique de l'emploi.
- d) Le contexte demeurant très différent d'une région à l'autre en termes de marché de l'emploi et les principes d'action ou sensibilités politiques tendant à y être aussi de plus en plus différents, il est de plus en plus difficile de développer une politique de l'emploi nationale qui respecte aussi ces divergences objectives et subjectives.

4. Conclusions

Par rapport à une **politique d'emploi des personnes handicapées**, ce contexte belge et européen présente à la fois diverses faiblesses mais aussi quelques atouts, en tout cas potentiels.

Points faibles	Points forts
<ul style="list-style-type: none">• Faiblesse du taux d'emploi en Wallonie et à Bruxelles, pénalisant l'insertion de personnes handicapées• Faiblesse du taux d'emploi au-delà de 50 ans, pénalisant le maintien en emploi des personnes handicapées• Absence des personnes handicapées dans les objectifs principaux des P.A.N. (Europe, Belgique) et de la politique de l'emploi fédérale ou régionale ; absence d'objectifs chiffrés à leur égard• Forte « concurrence » de la politique d'emploi menée en faveur des personnes en chômage indemnisé et appartenant à d'autres groupes-cibles (jeunes, allochtones, femmes,...)	<ul style="list-style-type: none">• Directive n°7 visant à renforcer la place des divers groupes à risques sur le marché de l'emploi• Prise de conscience grandissante de l'importance de la qualité du travail (cfr prévention du handicap et maintien en emploi des personnes avec handicap), ainsi que des infrastructures sociales périphériques au travail (transport,...)• (Développement de nouvelles mesures en faveur des travailleurs âgés ou des femmes, pouvant peut-être bénéficier aussi à certaines personnes handicapées)• (Instauration de réductions de charges sociales en faveur des personnes peu qualifiées à faible salaire ou des travailleurs âgés, pouvant bénéficier aussi à certaines personnes avec un handicap modéré)

Diverses menaces et opportunités potentielles peuvent aussi être signalées :

Menaces	Opportunités
<ul style="list-style-type: none">◆ Concurrence potentielle importante des allochtones et des femmes comme réservoir de main-d'œuvre◆ Ralentissement conjoncturel	<ul style="list-style-type: none">◆ Nécessité d'augmenter le taux de participation à l'emploi, suite au vieillissement démographique et suite aux directives européennes◆ Politique européenne et belge d'allongement de la vie active◆ Transposition possible aux personnes handicapées des mesures novatrices prises pour favoriser l'emploi des travailleurs âgés et des femmes

***II.2 La politique d'emploi des personnes
handicapées en Belgique***

Avant de détailler les principales mesures adoptées en Belgique pour favoriser l'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire, nous situerons d'abord les acteurs en place ainsi que leurs prérogatives.

Ensuite, nous passerons en revue les huit principales catégories de mesure mises en œuvre, en faisant leur bilan autant que faire se peut :

- L'obligation d'emploi (dans le secteur public).
- Les incitants financiers à l'embauche ou à la formation professionnelle.
- L'encouragement au maintien des travailleurs après la survenance d'une incapacité de travail.
- Les mesures ou services d'accompagnement dans l'insertion professionnelle.
- Les entreprises d'(aide à l')insertion.
- La sensibilisation et l'accompagnement des entreprises.
- L'interdiction légale des discriminations.
- Les clauses d'emploi dans les marché public.

1. Les acteurs et leurs compétences

Situation actuelle

La politique d'emploi en faveur des personnes handicapées dépend en fait d'une pluralité d'acteurs, et à divers niveaux de pouvoir :

Au niveau fédéral

- Le Ministre de l'emploi et du travail est responsable des divers plans de réduction des charges salariales visant à favoriser l'insertion ou réinsertion de jeunes et/ou chômeurs de longue durée ainsi que l'emploi des travailleurs à bas salaires ou dans certains secteurs (Maribel). Mais c'est lui qui est aussi (ou encore ?) responsable du bon déroulement des négociations salariales et de la réglementation en matière de conditions de travail, durée du travail, flexibilité, non-discrimination à l'embauche, emplois-services, etc...
- L'Institut national d'assurance maladie-invalidité, le Fonds des maladies professionnelles, le Fonds des Accidents de travail et le Ministère de la Prévoyance sociale sont compétents pour la gestion des allocations sociales de leur ressort, et donc aussi en matière de cumul entre activité professionnelle, incapacité de travail et indemnisation sociale.
- Les partenaires sociaux enfin gèrent un accord interprofessionnel encadrant les négociations sectorielles paritaires et prévoyant des dispositions spécifiques pour les groupes à risques, dont les handicapés.

Au niveau communautaire ou régional

- « Les Régions sont compétentes en matière de politique de l'emploi (placement et mise en oeuvre des programmes de remise au travail). »¹⁵²
- Les Communautés sont compétentes en matière de formation professionnelle « en ce compris la formation, la reconversion et le recyclage professionnel des handicapés » .
- Enfin, « les Communautés/Régions ont institué chacune pour ce qui les concerne, des Fonds dévolus à l'intégration sociale et professionnelle des handicapés en remplacement du Fonds national de reclassement social des handicapés. Ils sont compétents en ce qui concerne notamment leur placement et leur formation. Le placement dans les ateliers protégés dépend essentiellement de leur compétence. Il s'agit :
 - du "Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap" (VLAFO);
 - de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (AWIPH) ;
 - du Fonds bruxellois francophone d'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées. Celui-ci est dissous à partir du 1er janvier 1999 et est remplacé par un guichet unique traitant des handicapés nommé "Service bruxellois des personnes handicapées" (SBPH);

¹⁵² Les textes entre guillemets constituent des extraits du « Vademecum de mesures destinées à favoriser l'emploi des travailleurs handicapés » rédigé par le Conseil national du travail (mise à jour de 2001) et disponible sur son site Internet. La mise à jour de ce Vademecum n'était pas encore disponible au moment de la rédaction finale du rapport.

- de l'Office de la Communauté germanophone pour les personnes handicapées. »

Bilan

Conséquences organisationnelles

Cette configuration institutionnelle complexe a plusieurs conséquences :

- La politique de l'emploi vis-à-vis des personnes handicapées est morcelée entre plusieurs acteurs disposant chaque fois de compétences partielles et dont en outre, aucun n'est responsable de cette politique de façon principale : ce n'est jamais que l'une de leurs multiples compétences. Même au sein de l'Awiph ou du Vlafo, généralement assimilés comme les principaux responsables de cette politique en Wallonie et en Flandre, la politique d'emploi en milieu ordinaire ne représente que 3 % du budget (contre 17 % pour l'aide au secteur protégé).
- Le transfert aux Régions/Communautés des compétences (résiduaire par rapport à l'Inami) en matière d'aide sociale aux personnes handicapées n'a fait que renforcer l'impression que les Régions/Communautés étaient les principaux acteurs en matière d'intégration professionnelle des personnes handicapées, aggravant ainsi le peu d'intérêt manifesté par les Ministres fédéraux de l'Emploi et du Travail, voire par les partenaires sociaux au niveau national.¹⁵³
- Au niveau régional, les diverses compétences ayant trait à la politique d'emploi et de formation des personnes handicapées restent souvent mal intégrées. Ceci semble particulièrement évident en Wallonie, où le Forem s'y est très peu impliqué jusqu'à présent¹⁵⁴, alors qu'une meilleure coordination semble se dessiner en Flandre entre la politique d'aide aux personnes handicapées, gérée par le Vlafo, et les autres instruments de la politique de l'emploi.

Impact sur l'efficacité et l'efficience des politiques

En termes d'efficacité et d'efficience des politiques menées, les conséquences en sont assez claires :

- Il n'y a pas d'acteur qui globalise les diverses aides à l'emploi ou à la formation : chaque acteur ne fait la promotion que des aides dont il a la compétence. Tant la personne handicapée que l'employeur doivent parcourir plusieurs sources pour avoir une vue globale des aides disponibles (d'où l'utilité d'un Vademecum comme celui établi par le CNT, et auquel renvoie d'ailleurs le Vlafo).
- Bien que les mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées soient assez nombreuses et même assez généreuses, elles demeurent dès lors assez peu visibles et mal connues du fait de la fragmentation des intervenants et des faibles moyens qu'ils peuvent consacrer à la communication : ceci réduit leur efficacité.
- Du fait d'une trop faible intégration ou coordination entre les services d'aide à l'emploi et à la formation spécialisés pour la personne handicapée et les services généraux de

¹⁵³ Ceci se confirme quand on voit la très faible place accordée à cette problématique dans les Plans nationaux pour l'emploi (PAN).

¹⁵⁴ Un progrès s'observerait cependant en la matière : en 2001, une convention de collaboration entre l'Awiph et le Forem a été signée. Malheureusement, nous ne disposons pas encore d'éléments chiffrés quant à ses résultats.

formation professionnelle et de placement qui ont une beaucoup plus grande expérience en ce domaine, l'impact et l'efficacité des aides à l'emploi ou à la formation ne sont probablement pas optimaux.

- La place réduite que ces aides représentent chez chacun des intervenant, leur manque de spécialisation dans ce domaine complexe que constituent à la fois le handicap et l'emploi-formation et enfin leur trop grande bureaucratisation dans certains cas, tout cela a pour conséquence que la gestion de ces aides tend à être proportionnellement assez lourde et rébarbative, ce qui détériore tant leur efficacité que leur rapport coût-efficacité (efficience).
- La fragmentation des interventions entre les divers acteurs entraîne aussi un déficit d'optimisation globale de l'ensemble des instruments : autrement dit le dosage entre les divers types d'aides financières, les diverses mesures d'accompagnement ou de conseil et les moyens consacrés à la promotion ou à la prospection auprès des entreprises ne semble pas optimal. C'est particulièrement le cas en Wallonie où l'Awiph accorde des aides assez généreuses mais se plaint de manquer de personnel pour les faire connaître auprès des personnes handicapées et des entreprises et pour en assurer un suivi rapide.

On ne sera dès lors pas étonné qu'en fin de compte, l'efficacité et le rapport coût-efficacité de l'ensemble des instruments apparaissent assez discutables quant on en établit le bilan global.

Tendances récentes

Après un mouvement de décentralisation et régionalisation partielles de la politique d'emploi des personnes handicapées, apparaît aujourd'hui la nécessité d'une plus grande coordination entre l'ensemble des instances compétentes. En témoigne l'organisation en 2003, Année internationale des personnes handicapées, d'une « Conférence interministérielle sur les personnes ayant un handicap », dans le but de coordonner les différentes initiatives et échanger les bonnes pratiques. Cette Conférence interministérielle (CIM) a été instituée pour « débattre de tous les différents aspects de la vie de la personne handicapée tels que la formation, la mobilité, le logement, l'accessibilité des bâtiments,... mais aussi les aides et les soins, les moyens d'assistance,... aspects pour lesquels les Communautés et les Régions disposent également de larges compétences, et permettre également l'échange d'expériences et de pratiques, rencontrées lors de l'exercice des compétences respectives ».

Ont notamment été abordés dans cette Conférence:

- La simplification des procédures d' « aides et/ou allocations qui ont pour but de rétablir l'autonomie et ce, tant au niveau fédéral qu'au niveau des Régions et Communautés ». Cette réflexion vise à mettre en place un « guichet unique ».
- La coordination des politiques liées à l'emploi et aux possibilités d'insertion dans la vie professionnelle.
- Les mesures à prendre pour éviter les pièges à l'inactivité.

2. Les principales mesures favorisant l'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire

Réaliser un inventaire complet actualisé de ces mesures ainsi qu'une évaluation de leurs impacts sur l'emploi des personnes handicapées n'est pas une mince affaire tant l'arsenal

actuel est à la fois important et complexe. Compte tenu des objectifs de l'étude et du court laps de temps qui nous était imparti, nous avons privilégié une vue globale de l'ensemble des diverses mesures, que ce soit au niveau fédéral ou régional, plutôt qu'une analyse détaillée et actualisée de chacune des mesures.

C'est pourquoi nous nous sommes appuyés sur un inventaire (Vademecum) réalisé par le Conseil national du travail en 2001, que nous nous sommes permis de citer abondamment (*en italiques*), même s'il n'est sans doute pas parfait. Dans la mesure où nous avons connaissance de modifications apportées à ces mesures ou de l'instauration de mesures nouvelles, nous en avons également fait part.

Nous avons classé les mesures en huit catégories, d'importance d'ailleurs très inégale :

- L'obligation d'emploi (dans le secteur public).
- Les incitants financiers à l'embauche ou à la formation professionnelle.
- L'encouragement au maintien des travailleurs après la survenance d'une incapacité de travail.
- Les mesures ou services d'accompagnement dans l'insertion professionnelle.
- Les entreprises d'(aide à l')insertion.
- La sensibilisation et l'accompagnement des entreprises.
- L'interdiction légale des discriminations.
- Les clauses d'emploi dans les marché public.

2.1 L'obligation d'emploi (dans le secteur public) (loi du 16 avril 1963)

Historique

Dans son article 21, la loi de 1963 relative au reclassement social des personnes handicapées décréta l'instauration d'un quota d'occupation dans les entreprises privées ainsi que dans les administrations publiques et certains organismes d'intérêt public occupant au moins 20 travailleurs. S'inspirant des lois votées après la première ou seconde guerre dans d'autres pays, cette loi ne prévoyait pas de contribution à un fonds dans le cas où l'entreprise n'est pas en mesure de respecter l'objectif d'emploi : il s'agissait donc d'une pure obligation légale, sans échappatoire possible, à la différence du système d'emploi avec contribution à un fonds mis en place en Allemagne puis en France.

On comprend dès lors que le législateur voulut en assouplir l'application dans le secteur privé, en permettant aux partenaires sociaux dans les différents secteurs de l'adapter à leurs contraintes propres. Dans les entreprises privées en effet, le taux d'emploi à atteindre devait être fixé par le Roi après avis de la Commission paritaire compétente (ou du Conseil national du travail quand elle n'existait pas), en tenant compte de la nature et de la taille des entreprises et des degrés d'incapacité des personnes handicapées. 47 commissions paritaires seulement avaient conclu une convention sur cette obligation. Les partenaires sociaux n'étant pas parvenus à se mettre suffisamment d'accord à ce propos ou rejetant l'idée même d'un quota pur et simple, aucun arrêté d'exécution n'a jamais été donné à cette loi (qui n'a cependant pas été abrogée officiellement).

Dans le secteur public par contre, cette loi eut des effets certains même s'ils sont encore limités et même si le contrôle de son application n'est pas encore parfait.

Situation actuelle

« En ce qui concerne les administrations de l'Etat, l'article 21 a été mis en oeuvre par un arrêté royal du 11 août 1972. Le quota a été fixé à 1.200 handicapés. Ultérieurement, d'autres arrêtés royaux ont déterminé le nombre de handicapés à occuper dans certains organismes d'intérêt public (90), à BELGACOM (150) et à la POSTE (80). A l'heure actuelle, l'ensemble des recrutements ainsi prévus ont été effectués. En 1993, 1.688 personnes handicapées étaient occupées dans les administrations fédérales et 169 dans les organismes d'intérêt public. »

« Les provinces, communes, associations de communes et agglomérations de communes ainsi que les C.P.A.S. sont également soumis à un quota à savoir une personne handicapée par 55 emplois (sauf en Région wallonne, voir infra). Le respect de cette obligation ne serait toutefois pas contrôlé. »

« Le 4 juillet 1997, le gouvernement a conclu un accord au sein du Comité des services publics fédéraux. Cet accord propose notamment une actualisation de la réglementation relative à l'accès à l'emploi des handicapés auprès de la fonction publique fédérale. Le Conseil des Ministres du 25 février 1999 a approuvé un projet d'arrêté royal actualisant la politique de recrutement des handicapés dans les administrations de l'Etat. Au moins 2,5 % du nombre total des emplois statutaires devront être réservés aux handicapés lesquels pourront en outre faire appel à un agent d'accompagnement qui veillera à l'adaptation de leur poste de travail et à l'accessibilité des locaux. La loi du 22 mars 1999 portant diverses mesures en matière de fonction publique dispose que selon les modalités fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les services publics qu'elle cite sont tenus de recruter des handicapés. »

« En Région wallonne, a été prévu le recrutement de 98 handicapés dans la fonction publique. Ce quota, qui représente 2 % du nombre total des agents au moment de l'adoption de la mesure, a été atteint. Ce quota est actuellement porté à 2,5 % (tant que ce pourcentage ne sera pas atteint¹⁵⁵, 5 % des nouveaux recrutements sont réservés à des personnes handicapées) et s'applique aux services du gouvernement wallon et aux organismes d'intérêt public dont le personnel est soumis au statut des fonctionnaires de la Région. Le nombre de personnes handicapées à occuper dans les C.P.A.S. qui emploient au moins 20 personnes en équivalent temps plein a été fixé à un mi-temps par tranche de 20 équivalents temps plein. » Il semblerait que 80% des CPAS remplissent ce quota de 2.5 %, certains allant même au-delà.

« Les Services du gouvernement de la Communauté française et les organismes d'intérêt public relevant de la Communauté française dont le personnel est soumis au statut des agents des Services du gouvernement sont tenus d'occuper un nombre de personnes handicapées fixé à 2,5 % des emplois prévus au cadre. Aussi longtemps que ce pourcentage d'occupation n'est pas atteint, 5 % des nouveaux recrutements sont réservés à des personnes handicapées. »

« En Région de Bruxelles-capitale (Commission communautaire française), le Collège fixera le nombre minimal de handicapés qui doivent être occupés par ses Services et par les organismes d'intérêt public qui dépendent de la Commission communautaire française. »

¹⁵⁵ Au 31 décembre 1999, la Région wallonne et les para-régionaux déclaraient occuper 107 personnes handicapées, auxquels on pourrait ajouter 28 personnes recrutées au Ministère wallon de l'équipement et des transports (MET) sur base d'un concours ouvert à tous. Les 21 personnes occupées dans le Ministère de la Région wallonne (45 au MET) représentaient 0.40 % du cadre (0.98 % au MET).

« Au niveau de l'administration flamande, depuis 1993, un quota d'occupation de personnes handicapées a été fixé, à savoir 2 % des emplois prévus au cadre dans les niveaux inférieurs (D et E). » Fin 2001, 157 personnes handicapées, soit 1.28% des effectifs, étaient occupées dans les administrations flamandes, y compris aux niveaux supérieurs, alors que le quota n'en imposait que 93 et aux seuls niveaux inférieurs. « En outre, le Conseil flamand a approuvé une résolution le 19 mars 1997 concernant l'insertion optimale des handicapés dans le processus de travail. A cette occasion, le gouvernement flamand a été invité à faire appliquer par les administrations provinciales et par les C.P.A.S. un quota minimum de 2,5 % de handicapés. Enfin, depuis 2000 et chaque année, le Service Emancipation du Ministère de la Communauté flamande élabore un Plan d'action positive¹⁵⁶. Celui-ci est un instrument pour promouvoir l'égalité des chances des allochtones et des handicapés qui travaillent dans la Communauté flamande et les institutions publiques flamandes. »

Récemment, le quota d'emploi aurait été transformé en objectif d'emploi indicatif.

Bilan

- Dans le secteur privé, le rejet historique d'une obligation d'emploi absolue (sans possibilité de contribution à un fonds en cas de non-respect) constitue un précédent particulièrement négatif, même par rapport à l'instauration d'une obligation d'emploi assouplie (avec contribution à un fonds) ainsi qu'elle est pratiquée en Allemagne et en France. En effet, beaucoup ne font pas (ou ne veulent pas faire ?) de distinction claire entre ces deux formules.
- En termes quantitatifs, l'obligation d'emploi dans le secteur public n'a abouti jusqu'à présent qu'à des résultats très modestes: un peu plus de 2.000 emplois. Néanmoins, on a constaté ces dernières années un sursaut d'intérêt pour cette mesure, qui était très mal contrôlée jusqu'il y a peu et dont la mise en œuvre rencontrait des résistances évidentes. Depuis lors, plusieurs autorités, dont la Région wallonne et Bruxelles, se sont attelées à rattraper progressivement leur retard.
- Bien que l'application de cette loi commence à être étendue aux CPAS ou aux institutions provinciales (en Flandre seulement), plusieurs pans importants du secteur public y échappent encore. On songe notamment aux Communes et Intercommunales ainsi qu'aux organismes para-stataux ou para-régionaux. Sans parler du cas plus délicat de l'enseignement.
- Le niveau d'obligation d'emploi imposé dans le secteur public, 2 à 2.5%, est beaucoup plus faible que celui imposé et atteint en France ou en Allemagne, et même au Royaume-Uni.
- Au plan qualitatif, on ne dispose pas d'évaluation des conditions de succès de cette imposition, en particulier au plan de la qualité de l'intégration des personnes handicapées. Les plans d'action positive élaborés par la Communauté flamande pourraient constituer un point de départ en vue de développer une démarche plus précise et plus professionnelle en ce domaine.
- La Communauté flamande tend à s'écarter de ce principe d'obligation, en le transformant en un objectif d'emploi indicatif.

En fin de compte, le principe d'un quota d'emploi dans sa forme simplifiée et rigide (sans autres alternatives ni contribution à un fonds) semble un peu mieux accepté pour le

¹⁵⁶ C'est ainsi qu'un budget spécial est prévu pour les adaptations de postes de travail.

secteur de l'administration publique et on tendrait même à le revigorer et à l'améliorer, sauf en Région flamande. C'est l'inverse par contre dans la plupart des secteurs professionnels soumis à la concurrence et dépendant d'acteurs privés.

2.2 Les incitants financiers à l'embauche ou à la formation professionnelle

C'est par des incitants financiers qu'il est de tradition en Belgique de résoudre les problèmes d'emploi des personnes handicapées. Dès lors ceux-ci se sont assez bien multipliés, sous des formes diverses, à différents niveaux de pouvoir et il est assez malaisé d'y mettre un ordre logique tant ils sont disparates.

Plutôt que suivre l'ordre proposé par le Vademecum du CNT, nous avons choisi de présenter les aides dans l'ordre décroissant de leur importance financière, ce qui aboutit à présenter d'abord les importantes aides spécialisées octroyées par les Fonds régionaux de reclassement, ensuite les aides générales à l'embauche mises en place par le Ministre fédéral de l'emploi ou les Ministres régionaux de l'emploi et qui sont parfois accessibles de façon explicite aux personnes handicapées, enfin les mesures sectorielles de promotion de l'emploi et de la formation encouragées par les accords interprofessionnels.

3.2.1 Les aides des Fonds régionaux à l'emploi et à la formation professionnelle

Situation actuelle

Au niveau régional, les Fonds de reclassement accordent à la fois des aides à l'emploi et des aides à la formation, certaines étant versées à l'employeur (ou à un centre de formation) tandis que d'autres sont versées à la personne handicapée elle-même.

Bien que chaque Région ait défini ses propres règles, les mesures demeurent assez semblables ; c'est pourquoi nous nous sommes limité à une présentation des aides octroyées par l'Awiph, en mentionnant en italiques les variantes en vigueur dans les autres Régions.

Tableau III.2 –1 : principales aides financières à l’emploi et à la formation professionnelle des personnes handicapées octroyées par l’AWIPH en Wallonie, par bénéficiaire

	Employeur	Personne handicapée	Centres de formation
Aides à l’emploi	<ul style="list-style-type: none"> - Prime d’intégration (1 an maximum ; 25% de la rémunération, plafonnée) - Prime de compensation (maximum : 50 % de la rémunération, plafonnée ; renouvelable pendant 5 ans maximum mais de façon dégressive) <i>(Prime d’insertion à Bruxelles et en Flandre ; maximum : 30 % de la rémunération)</i> - Aide à l’aménagement du poste de travail (salarié / indépendant) - Prime aux indépendants 	<ul style="list-style-type: none"> - Stage de découverte - Intervention dans les frais de déplacement au lieu de travail 	
Aides à la formation	<ul style="list-style-type: none"> - Contrat d’adaptation professionnelle - Formation en alternance et insertion - Prime au tutorat 	<ul style="list-style-type: none"> Indemnités aux stagiaires (frais de déplacement et de séjour) 	<ul style="list-style-type: none"> Subsides aux centres de formation agréés

Tendances récentes

1. En 2002, l’Awiph a décidé de mieux prendre en compte la problématique préventive du maintien en emploi des travailleurs chez qui apparaît un handicap. Dans ce cadre, elle a observé que la prime à l’intégration concernait surtout des cas d’embauche tandis que les aides à l’aménagement du poste de travail concernaient surtout un maintien en emploi ; la situation est moins claire pour les primes de compensation qui s’adressent à des personnes déjà en place, mais le plus souvent après avoir bénéficié d’une prime d’intégration. Elle suggère que le tutorat soit aussi davantage promotionné dans les cas de travailleurs devenus handicapés et qui doivent se reclasser dans une nouvelle fonction.

2. Le concept de prime de compensation a été modifié récemment (2002) par les autorités publiques en Wallonie. Le but est de l’utiliser dans une optique dynamisante orientée vers les solutions à mettre en œuvre pour adapter l’entreprise à la personne handicapée au travail, en abandonnant l’optique précédente centrée vers les manques de la personne handicapée, ce qui était particulièrement dévalorisant. En effet, cette prime ne vise plus à compenser la perte de rendement du travailleur handicapé mais à compenser le « coût des mesures prises pour permettre au travailleur d’assumer au mieux ses fonctions »¹⁵⁷. Bref, il « s’agit d’encourager les entreprises à modifier les conditions de travail pour assumer autant que possible l’égalité des chances ». Si tant les personnes handicapées que les employeurs « rentrent sans difficulté majeure dans cette approche », la mise en œuvre administrative de cette autre conception requiert cependant deux fois plus de temps actuellement, ce qui entraîne des retards considérables.

Par ailleurs, pour des raisons budgétaires, le niveau financier de cette dernière intervention a été réduit, ce qui a suscité des réactions négatives de l’ensemble des acteurs

¹⁵⁷ Awiph (2003), Rapport d’évaluation pour l’année 2002.

concernés. Nous n'en connaissons cependant pas encore l'impact sur leur efficacité par rapport à la mise à l'emploi.

Bilan

Remarque liminaire

En Wallonie, c'est l'AWIPH qui est légalement chargée de fournir un rapport d'évaluation annuel quant à l'application de l'arrêté qui a mis en place ces divers incitants ¹⁵⁸. Ces rapports nous fournissent de précieuses informations quant aux problèmes rencontrés, progrès enregistrés et solutions possibles. Un avis assez récent des partenaires sociaux eu sein du CESRW ¹⁵⁹ nous a paru également particulièrement utile pour mettre en évidence les points forts et les points faibles de cette politique.

1. En termes quantitatifs, les résultats des aides les plus importantes sont les suivants :

Tableau III.2-2 : principaux incitants financiers à l'emploi- nombre de dossiers par an

	1998	1999	2000	2001	2002
Flandre					
Cct n°26	2765	2773		3115	3019
Prime d'insertion (VIP)		327		1032	1403
Bruxelles			98		
Prime d'insertion					
Wallonie					
Prime à l'intégration	82	156	220	224	241
Prime de compensation et cct n°26	1086	1392	1488	1586	1581
Total	3933	4648		5957	6244

Ce nombre de dossiers par an donne une idée du nombre de bénéficiaires mais n'y est pas équivalent : plusieurs dossiers d'aide peuvent concerner un même bénéficiaire.

En ce qui concerne les autres aides, le nombre de bénéficiaires (plus exactement de dossiers d'aide) est généralement plus modeste. A titre d'information, en Wallonie au cours de l'année 2002 (*2000 entre parenthèses*), les interventions dans les frais de déplacement ont bénéficié à 348 (*376*) personnes tandis que les contrats d'adaptation professionnelle concernaient 284 (*351*) personnes, contre 71 (*58*) pour les primes au tutorat ¹⁶⁰. Par contre, les stages de découverte, formations en alternance, primes aux indépendants ou aménagements de postes concernent un public confidentiel, l'aide à l'aménagement de postes étant la plus utilisée, avec 59 dossiers d'octroi en 2002.

Ceci suscite les commentaires suivants :

¹⁵⁸ A juste titre, le Conseil économique et social de la Région wallonne souhaite que cette évaluation soit menée par une instance indépendante (CESRW (2002)).

¹⁵⁹ Avis A.653 adopté le 18 février 2002 « relatif au projet de modification visant à promouvoir l'égalité des chances des personnes handicapées sur le marché de l'emploi ainsi qu'à l'évaluation de sa mise en œuvre » (CESRW (2002)).

¹⁶⁰ Il s'agit d'une aide particulièrement simple et claire, d'un montant peu élevé.

a) En Wallonie, les divers résultats atteints par ces aides sont sensiblement inférieurs à l'hypothèse de travail qui avait été décidée en 1998, particulièrement en ce qui concerne le Contrat d'adaptation professionnelle, alors qu'il est jugé « le meilleur instrument d'intégration ».

b) Sur l'ensemble du pays, les aides les plus importantes en termes financiers et de bénéficiaires concernent en fin de compte environ 6.000 travailleurs par an. C'est à la fois beaucoup mais aussi très peu par rapport à l'ensemble de la population handicapée inactive et potentiellement intéressée à retrouver un emploi, soit 100 et 150.000 personnes (cfr Partie I) ; a fortiori par rapport à la population handicapée déjà au travail (estimée à 480.000 personnes).

Par rapport aux personnes handicapées en recherche active d'emploi, environ 60.000 selon l'enquête EFT 2002, ceci constitue néanmoins un certain résultat : les bénéficiaires de cette politique représenteraient 10% de leur public potentiel.

2. Diverses raisons mentionnées dans les rapports de l'Awiph, les rapports annuels d'évaluation et l'avis du CESRW peuvent expliquer l'efficacité relative de ces aides en Wallonie : manque de moyens humains pour la prospection des entreprises et le suivi des stages ou aides, manque de notoriété de l'aide, délais de décision, exécution et paiement trop longs, existence d'autres formules équivalentes ou concurrentes, ... Ceci suggère une allocation peu optimale entre les diverses ressources et moyens en vue de promouvoir les incitants à l'emploi des personnes handicapées.

C'est pourquoi les partenaires sociaux réunis au CESRW plaident notamment pour :

- Une plus grande sensibilisation et implication des acteurs de terrain, en particulier les partenaires sociaux et les entreprises. Ceci vaut aussi pour la conception, l'application et l'évaluation des mesures.
- Une simplification et (plus grande) continuité des mesures en place.
- La création d'un centre de référence public spécialisé dans l'évaluation ergonomique et l'adaptation des postes de travail, que ce soit en termes de prévention, de maintien ou d'embauche.
- Une plus grande professionnalisation des services d'orientation, formation ou aide à l'emploi pour les personnes handicapées : ils devraient atteindre le même niveau de professionnalisme que les services ordinaires pour personnes valides, viser la même qualité de résultat. Ceci implique aussi une accentuation des synergies entre les services spécialisés (l'Awiph) et les services de placement et de formation professionnelle du Forem, avec des « objectifs précis en termes de réalisations conjointes. »
- Une amélioration des passerelles entre les services administratifs s'occupant des personnes handicapées et les services généraux de la Région wallonne (ou ailleurs) octroyant des aides à l'emploi.
- L'octroi de moyens adéquats aux agents d'intégration dans les bureaux régionaux de l'Awiph.

3. Les aides belges, en tout cas la prime de compensation, ont (avaient ?) pour avantage d'être relativement généreuses vis-à-vis de l'employeur. Une comparaison internationale établie par ECOTEC Research and Consulting pour le compte de la Commission européenne ¹⁶¹ montre que seule la Suède se montre sensiblement plus généreuse, les autres pays allouant

¹⁶¹ Cité dans Awiph (2002), rapport d'évaluation pour l'année 200, page 7.

des aides moindres et singulièrement les Pays-Bas, où l'aide représente le tiers de ce qui est donné en Belgique. Par ailleurs, c'est en Suède et aux Pays-Bas (ainsi qu'en Autriche) que cette aide atteint l'indice d'efficacité le plus élevé : le rapport entre le % de bénéficiaires et le coût par bénéficiaire est cinq à sept fois plus élevé qu'en Belgique (ou en France).

Tableau III.2-3: aides financières à l'embauche des personnes handicapées – comparaison internationale

	Coût direct par bénéficiaire (en Euros) <i>A</i>	Nombre de bénéficiaires	Budget en milliers d'Euros	Population en millions d'habitants	Budget par millions d'habitants	Rapport bénéficiaires / population totale (en pour mille) <i>B</i>	Indice d'efficacité <i>B/A (x 1000)</i>
Pays-Bas	2.575	12.590	32.375	16,000	2.023	0,79	0,307
France	3.250	9.817	31.975	55,000	581	0,18	0,055
Autriche	4.075	5.316	20.950	8,000	2.619	0,64	0,157
Bruxelles	5.500	145	800	1,000	800	0,15	0,027
Allemagne	5.900	8.738	51.575	80,000	645	0,11	0,019
Luxembourg	7.300	297	2.175	0,300	7.250	1,00	0,137
Wallonie	7.400	1.700	12.575	3,500	3.593	0,49	0,066
Belgique	7.511	4.650	34.925	10,300	3.391	0,45	0,060
Flandre	7.675	2.805	21.550	5,800	3.716	0,48	0,063
Suède	13.025	55.000	716.625	9,000	79.625	6,00	0,461

Cette comparaison ¹⁶² révèle que l'efficacité de ce type d'aide ne semble pas uniquement lié à son importance financière (en Euros par bénéficiaire) : en effet, des pays comme l'Autriche ou les Pays-Bas offrent des aides nettement moins importantes que la Belgique tout en obtenant des résultats au moins équivalents ; et avec une aide deux fois plus importante, la Suède met au travail au moins dix fois plus de bénéficiaires. Il est donc probable que le contexte culturel ou institutionnel vis-à-vis des personnes handicapées, le type de personnes handicapées aidées, ainsi que les modalités de gestion de l'aide, jouent un rôle au moins aussi important que le niveau de l'aide.

Autrement dit, augmenter l'efficacité de ce type d'aide n'est probablement pas uniquement une question de moyens budgétaires disponibles : avec un budget légèrement moindre que la Belgique, les Pays-Bas touchent trois fois plus de bénéficiaires ! Et en gardant la même efficacité qu'aujourd'hui, il faudrait en Belgique trois fois plus de moyens budgétaires pour atteindre les mêmes résultats qu'aux Pays-Bas, ce qui mène évidemment à une impasse budgétaire, comme le soulignent les rapports d'évaluation réalisés par l'Awiph.

On pourrait conclure qu'il faut à la fois une efficacité extrêmement forte et des moyens proportionnellement très élevés pour aboutir à des résultats réellement significatifs au niveau de la population handicapée. Sans ces conditions extrêmement strictes, l'impact global restera toujours assez dérisoire. Ceci explique sans doute que des pays comme la France ou l'Allemagne investissent relativement peu dans ce type d'instrument ou ne fassent pas grand chose pour le rendre attractif.

¹⁶² Elle ne tient pas encore compte des modifications intervenues en 2002 dans le taux d'intervention de la prime d'intégration.

4. Il faut bien prendre conscience que ces aides ne sont pas aussi attractives pour l'employeur qu'on ne pourrait le croire à première vue. En effet :

- Les demandes d'aides doivent être introduites par l'entreprise, sur base d'un formulaire spécifique. Autrement dit, l'aide ne présente aucune automaticité : il faut que l'employeur veuille absolument engager une personne handicapée ou ait été convaincu de le faire à la suite d'un contact préalable.
- La gestion administrative de l'aide est assez lourde et longue tandis que les critères sont parfois complexes, du fait des montants en jeu. Pour l'employeur, outre la démarche de réclamer un formulaire, cela implique donc une démarche de recherche d'informations, confection de dossier, suivi de dossier, voire négociation, si bien qu'on peut affirmer sans risque d'erreur que ces aides présentent d'importants « coûts de transaction »¹⁶³. Il est probable que de nombreux employeurs jugent ces coûts de transaction trop élevés dans l'absolu (par manque de temps) et/ou en comparaison avec le résultat net de l'aide escomptée (la différence entre la réduction de salaire annoncée et la perte présumée de productivité du travailleur handicapé).

Le haut niveau de ces interventions financières n'est pas non plus de nature à rassurer l'employeur sur les compétences et la productivité du travailleur handicapé qu'il embauche. D'une façon générale en effet, il est bien connu que plus un travailleur abaisse ses prétentions, plus l'employeur craint qu'il soit un travailleur de mauvaise qualité, « un peu comme une voiture d'occasion dont le propriétaire tenterait de se défaire en cassant les prix, accréditant par là même le soupçon que la voiture présente un vice caché ». Autrement dit, le paradoxe d'un incitant trop élevé est qu'il dévalorise ce qu'il voudrait promouvoir.

Pour la personne handicapée enfin, une telle aide n'est pas non plus particulièrement valorisante : on peut même affirmer qu'elle a un caractère particulièrement stigmatisant, ce qui pourrait expliquer son peu d'intérêt de la part d'un grand nombre de travailleurs ou personnes avec handicap.

On comprend dès lors tout l'intérêt du changement de paradigme adopté par la Région wallonne, laquelle vise désormais non plus à compenser une perte de rendement mais à « compenser le coût des mesures prises pour ajuster mutuellement les exigences de la fonction et les aptitudes du travailleur handicapé ».

5. Le fait que ces aides soient relativement généreuses¹⁶⁴ (abstraction faite des coûts de transaction) a pour conséquence qu'elles mobilisent des ressources budgétaires très importantes. Au point même qu'il semble impossible aux autorités régionales d'en augmenter l'ampleur (c'est même le contraire qui s'est observé en Wallonie). En d'autres termes, dans le cadre de ces aides, il n'est pratiquement plus possible d'augmenter l'emploi des personnes handicapées (sauf ressource extérieure miraculeuse !).

¹⁶³ L'économiste Ronald Coase à l'origine de ce concept définit les « coûts de transaction » comme « les coûts en temps et en efforts nécessaires à la préparation, à la mise en place et au suivi des contrats » d'échange. Faire expertiser un bijou avant son achat et exiger une certification du chèque émis par l'acheteur constituent des exemples de « coûts de transaction ».

¹⁶⁴ D'autres aides à l'emploi non dédiées aux personnes handicapées présentent également cette caractéristique : on songe par exemple au programme de formation professionnelle individuel (PFI) lequel permet à un employeur de former dans son entreprise un nouveau travailleur ayant été en chômage en ne payant que la différence entre son salaire net et l'allocation de chômage (durée : 6 mois). Par contre, d'autres sont moins généreuses.

6. Toutes ces considérations expliquent que le rapport d'évaluation de l'Awiph relatif à l'année 2001 suggère de « compenser une moindre générosité en primes par un développement d'autres instruments ou services aux personnes ». Parmi les autres instruments envisageables sont cités une application stricte du système de quota là où il est prévu dans le secteur public, son extension à l'ensemble du secteur public et privé et une meilleure application de la loi anti-discrimination. Les services à développer sont cités plus loin mais visent évidemment à assurer une meilleure notoriété et suivi de ces instruments ; ceci concerne notamment le Contrat d'adaptation professionnelle (dont le rapport juge par ailleurs qu'il est à simplifier).

7. Pour être complet, signalons enfin que la résolution n° 15 du Contrat actualisé d'avenir en Wallonie (CAWA), intitulée « Viser une évolution plus favorable d'au moins 30% du taux d'emploi des publics fragilisés par rapport à l'évolution moyenne wallonne » précise que :

« Le Gouvernement entend ainsi, conformément aux recommandations de l'Union européenne, renforcer sa politique de discrimination positive en faveur des publics défavorisés par :

- Des mesures visant à inciter l'engagement de personnes handicapées dans les secteurs publics et privés. »

2.2.2 Les aides générales à l'embauche accessibles aux personnes handicapées

Situation actuelle

Tant le Ministre fédéral de l'emploi et du travail que, en Wallonie du moins, le Ministre régional ayant les compétences similaires ont développé diverses mesures de réduction du coût de la main-d'œuvre afin d'assurer l'embauche de personnes demeurant en chômage ou menacées d'y entrer (jeunes au sortir des études par exemple). Au fil des ans, ces aides n'ont cessé de se complexifier et de se multiplier : au niveau fédéral, on compte actuellement vingt plans d'aide à l'emploi pour les entreprises. Elles constituent dès lors un véritable maquis dans lequel seuls les secrétariats sociaux et les spécialistes (Forem, GRH dans les grandes entreprises) parviennent à voir clair et dont l'efficacité est devenue très douteuse.

La plupart de ces aides visent à combattre, plus récemment à prévenir, le chômage de longue durée, en ciblant parfois certaines catégories plus spécifiques de travailleurs concernés. Ce n'est qu'assez récemment que les personnes handicapées sont apparues explicitement comme cible possible pour certaines de ces mesures. Il s'agit des mesures suivantes :

Tableau III.2-4 : aides générales à l'embauche accessibles aux personnes handicapées

Fédéral	Wallon
Stage des jeunes, devenue Convention de 1 ^{er} emploi (Plan dit Rosetta)	Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi dans le non-marchand
Plan +1,+2,+3 (premières embauches dans une TPE)	PRIME (chômeurs de longue durée engagés dans le non-marchand)
Plan avantage à l'embauche	Engagement de chômeurs au bénéfice des petites et moyennes entreprises (ou de leur assistance)
Contractuels subsidiés	Contractuels subsidiés

Dans la Loi du 1^{er} avril 2003, la convention de premier emploi a été assouplie vis-à-vis des personnes handicapées ainsi que des personnes d'origine étrangère. C'est ainsi que

l'employeur pourra également recruter, au titre de jeune de « premier niveau » (moins de 25 ans théoriquement) :

- toute personne d'origine étrangère qui, la veille de l'engagement, est demandeuse d'emploi et âgée de moins de 30 ans ;
- toute personne d'origine étrangère, remplaçant un travailleur bénéficiant de la prépension conventionnelle, qui, la veille de l'engagement, est demandeuse d'emploi et âgée de moins de 30 ans (attention : on ne parle plus dans ce cadre d'un engagement supplémentaire, mais bien d'un remplacement) ;
- toute personne handicapée qui, la veille de l'engagement, est demandeuse d'emploi et âgée de moins de 30 ans.

Est considéré comme personne handicapée le jeune qui est inscrit comme tel auprès de l'A.W.I.P.H. (agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées), le S.B.F.P.H. (service bruxellois francophone des personnes handicapées), le D.D.G.P.B.F. (dienststelle des deutschsprachigen gemeinschaft für personen mit einer behinderung sowie für die besondere soziale fürsorge) ou le V.F.S.I.P.H. (vlaams fonds voor sociale integratie van personen met een handicap).

On notera que si ce sont les demandeurs d'emploi inscrits à un des fonds régionaux de reclassement qui sont généralement éligibles, dans le cadre des contractuels subsidiés en Wallonie, le bénéfice de l'aide s'élargit aussi aux handicapés occupés en atelier protégé, aux bénéficiaires d'une allocation de remplacement de revenu ou d'intégration ainsi qu'aux chômeurs indemnisés qui suivent une formation professionnelle organisée ou agréée par l'Awiph.

Tendances récentes

Au niveau fédéral, la tendance actuelle est de simplifier drastiquement toutes ces aides. Selon les informations dont nous disposons, ne seraient maintenues en 2004 que :

- a) Les réductions structurelles de cotisations, à savoir une réduction forfaitaire générale des cotisations patronales ¹⁶⁵, accentuée pour les bas salaires, combinée avec un abaissement de la pression fiscale sur les bas salaires, ce qui à la fois réduit le coût salarial pour l'employeur et augmente le salaire net perçu par le travailleur, donc l'attractivité du travail pour l'allocataire social.
- b) Les plans de réduction par groupes cibles, qui sont centrés désormais sur 5 groupes (au lieu de 19):
 - Les jeunes.
 - Les travailleurs âgés.
 - Les chômeurs de longue durée.
 - La réduction du temps de travail.
 - Le soutien aux employeurs débutants.

Cette simplification s'accompagnerait en même temps d'un renforcement des aides à l'emploi accordées par le plan Rosetta (jeunes), le plan d'aide à la semaine de 4 jours et le

¹⁶⁵ 381.34 Euros par trimestre (ouvriers ou employés).

plan d'aide aux entreprises débutantes. On remarque que les personnes handicapées ne figurent pas dans un des groupes cibles.

Bilan

1. Au niveau des mesures fédérales, le Vademecum rédigé par le CNT établit les constatations suivantes :

« Pour la période du 1er janvier 1995 au 30 juin 1998, 456 handicapés ont été engagés dans le cadre de ce dernier plan (avantage à l'embauche)... Dans son avis n° 1.267 du 30 mars 1999, le Conseil national du Travail constate que bien que les handicapés constituent l'une des nombreuses catégories auxquelles cette mesure s'applique, celle-ci n'a qu'un impact faible sur l'embauche des handicapés et qu'elle mériterait donc d'être promue auprès des personnes concernées ». En ce qui concerne les mesures régionales à l'emploi, nous n'avons pas d'information sur leur impact dans l'emploi des personnes handicapées : notre crainte est qu'il soit très symbolique.

2. Une évaluation plus approfondie serait nécessaire à la fois pour préciser et pour comprendre ces résultats, apparemment très mitigés, sur l'emploi des personnes handicapées, tant au niveau fédéral que régional. Ce qu'il apparaît en tout cas, c'est que, dans le cas des aides ciblées sur certaines catégories spécifiques de travailleurs, on observe les phénomènes suivants :

- Ces aides créent des effets de substitution entre travailleurs plutôt que des effets nets sur l'emploi. En effet, il est peu probable que les entreprises stables ou en déclin soient amenées à augmenter leur emploi. Par contre, un effet d'aubaine important est probable dans le cas des entreprises en croissance.
- L'efficacité de ces actions en termes d'emploi pérenne n'est pas toujours vérifiée, en tout cas dans le cas de la Convention Premier emploi. Elles ne touchent pas non plus nécessairement les publics les plus fragilisés.
- Les personnes handicapées ne représentent qu'une des multiples catégories de personnes visées par ces dispositifs et les avantages supplémentaires accordés pour compenser leur situation spécifique sont généralement très faibles si pas inexistantes. Dès lors, peu d'éléments poussent les employeurs privés à « s'encombrer » d'un personnel qui leur semble plus difficile à intégrer. La même situation est probable pour les employeurs publics dans le cadre des contractuels subventionnés.
- Les personnes handicapées ne sont pas nécessairement bien informées de ces aides dont ils pourraient bénéficier pour trouver un emploi.
- Dans toute aide ciblée non automatique, l'information des employeurs et la simplicité du mécanisme constituent une condition clé de succès.

2.2.3 Les accords interprofessionnels pour les groupes à risque

Historique

« Dans l'accord interprofessionnel 1989-1990, les interlocuteurs sociaux ont convenu de consacrer 0,18 % de la masse salariale au financement d'initiatives en matière de promotion de l'emploi et de la formation, en priorité pour les groupes à risque parmi les demandeurs d'emploi. Les secteurs et entreprises qui font un effort équivalent sont dispensés de cette contribution.

Même il ne s'agit pas d'une initiative entièrement spontanée des partenaires sociaux. En effet, le gouvernement avait créé un « Fonds national pour l'emploi » chargé de prendre des initiatives interprofessionnelles pour ces groupes à risque. Dans le cas où les secteurs ou les entreprises ne réalisaient pas d'effort pour les groupes à risque, cette contribution de 0.18% de la masse salariale devait être versée à ce Fonds.

Dans l'accord interprofessionnel 1991-1992, cet effort est porté à 0,25 %, y compris un effort particulier de 0,10 % destiné aux catégories les plus vulnérables parmi les groupes à risque, au sein desquelles figurent les handicapés demandeurs d'emploi inscrits auprès du Fonds national de reclassement social.

L'accord interprofessionnel 1993-1994 maintient l'effort à 0,25 % avec une contribution de 0,15 % pour les groupes à risque. L'accord interprofessionnel 1995-1996 prolonge cet effort pour les groupes à risque et le porte à 0,20 % pour 1996. En l'absence d'accord interprofessionnel pour les années 1997-1998, le gouvernement a décidé de maintenir un effort de 0,10 % en faveur des groupes à risque ou des personnes à qui s'applique un plan d'accompagnement.

Depuis 1993, les interlocuteurs sociaux déterminent eux-mêmes dans une convention collective de travail ce qu'ils entendent par "groupes à risque". Différents secteurs ont décidé, éventuellement via un fonds sectoriel, d'intervenir financièrement pour la formation et/ou l'embauche de travailleurs handicapés. Dans l'accord interprofessionnel pour 1999-2000, les interlocuteurs sociaux ont demandé la continuation de l'effort de 0,10 % en faveur des groupes à risque et d'intégrer explicitement les handicapés comme groupe à risque.

Dans son avis n° 1.267 du 30 mars 1999, le Conseil national du Travail regrette que cette dernière suggestion n'ait pas été prise en compte au sein des dispositions relatives à l'accord interprofessionnel. Les articles 105 à 108 de la loi du 26 mars 1999 relative au plan d'action belge pour l'emploi 1998 prolonge pour les années 1999-2000 le système des 0,10 % en faveur des groupes à risque tel qu'il existait pour les années 1997-1998 mais n'intègre pas explicitement les handicapés comme groupe cible. Une analyse rapide et partielle des conventions collectives de travail déposées au 1er septembre 1999, démontre que vingt secteurs ou sous-secteurs font expressément mention des handicapés comme groupe cible.

Dans le cadre de l'accord interprofessionnel 2001-2002, les interlocuteurs sociaux demandent aux secteurs de poursuivre en 2001 et 2002 l'effort de 0,10 % pour la formation et l'emploi des groupes à risque et ce sous les mêmes conditions et modalités qu'en 1999-2000. Ils appellent les secteurs à rechercher des synergies maximales avec des initiatives régionales-communautaires et à envisager sérieusement un meilleur alignement des groupes à risque, entre autres les travailleurs âgés, les travailleurs allochtones et les travailleurs handicapés. »¹⁶⁶

Des analyses ont montré que les secteurs mettent en œuvre cet accord de façon différente¹⁶⁷ :

¹⁶⁶ On peut noter que certaines institutions bénéficient d'une ristourne de cotisations lorsqu'ils respectent cette disposition. En effet, les « institutions et services pour les personnes handicapées qui respectent une convention collective de travail qui prévoit le versement de 0,10 % de la masse salariale pour la promotion de l'emploi des groupes à risque et l'application au personnel du régime de l'interruption de la carrière bénéficient d'une subvention égale à 2 % de leur masse salariale (majorée des cotisations patronales) de chacune des années d'application de cette convention. Le montant de la subvention est déduit de celui des cotisations patronales de sécurité sociale. »

¹⁶⁷ Verly Jean (1999)

- Renforcement des dispositifs de formation existants – et à l'intention des demandeurs d'emploi et des jeunes - dans les secteurs comme les fabrications métalliques, la construction, le textile et l'imprimerie où existait déjà une tradition de coopération entre le monde de la formation et celui des entreprises.
- Mise en place d'incitations financières à l'embauche dans des secteurs ayant recours à une main-d'œuvre relativement peu qualifiée et féminine comme dans la distribution et le nettoyage.
- Actions d'adaptation de la main-d'œuvre aux évolutions technologiques dans des secteurs composés de grandes entreprises ayant une main-d'œuvre fortement qualifiée comme la chimie, le verre et les banques où la négociation collective a plus souvent lieu au niveau des entreprises (la mise en œuvre de l'accord y a été moins rapide).

Situation actuelle

L'accord interprofessionnel 2003-2004 prolonge le système de promotion de l'emploi pour les groupes à risque et ce à raison de 0.10 % de la rémunération globale des travailleurs. Cependant, il ne précise toujours pas quelles sont les catégories de personnes considérées comme groupes à risque, laissant le soin à chaque convention collective de travail de les définir ; dans certains cas (employés de la sidérurgie par exemple), la CCT laisse même ce soin à l'entreprise, en accord avec la délégation syndicale.

Ne disposant pas de l'ensemble des conventions collectives signées dans ce cadre, il ne nous est pas possible de préciser quels sont les secteurs qui incluent les personnes handicapées parmi les groupes à risque; tout au plus pouvons-nous signaler que les demandeurs d'emploi inscrits à l'AWIPH ou au SBFPH sont mentionnés dans le cas des hôpitaux privés (CP 305.01). Une étude plus approfondie serait donc nécessaire pour repérer les CCT qui incluent les personnes handicapées parmi les groupes à risque qu'ils veulent aider.

Les actions considérées comme un effort vis-à-vis des groupes à risque sont généralement des actions de formation qualifiante en vue de s'adapter et de recycler leurs connaissances professionnelles, plus rarement des primes à l'embauche.

Bilan

Actuellement, le dispositif présente de nombreuses limites :

- Selon le Professeur Roger Blanpain (KUL), spécialiste du droit du travail, ces fonds, les moyens dont ils disposent ainsi que leur affectation sont « un des secrets les mieux gardés du Royaume » et « même le Parlement n'a pas de droit de regard sur les moyens financiers de ces fonds »¹⁶⁸. Selon la rumeur publique, les recettes obtenues par les fonds sociaux sectoriels grâce à leurs cotisations de 0.10 % demeureraient supérieures à leurs dépenses en faveur des groupes à risque. Il n'y a malheureusement aucune information fiable qui permette d'étayer ou d'invalider cette rumeur et la situation est sans doute variable d'un fonds sectoriels à l'autre. Que de l'argent provenant d'entreprises flamandes aille dans des fonds sectoriels de formation géré par les partenaires sociaux au niveau fédéral gêne des milieux politiques flamands, en tout cas le Professeur Blanpain. Ceux-ci font en effet remarquer que, depuis la loi d'août 1980, le niveau fédéral n'est plus compétent dans le domaine de la formation professionnelle ; or, ce sont des arrêtés pris au niveau fédéral qui donnent force de loi à ces conventions collectives de travail négociées

¹⁶⁸ Blanpain Roger (2002)

par les partenaires sociaux au niveau fédéral. C'est pourquoi le Ministre Landuyt a déposé un projet de décret rendant la Flandre compétente en ce qui concerne la promulgation des conventions collectives de travail ayant trait à la formation professionnelle. Nous ne connaissons pas la suite définitive donnée à ce décret, controversé par le Conseil national du travail et le Conseil d'Etat.

- Les informations quantitatives relatives aux actions et bénéficiaires de ces CCT sont très difficiles à obtenir. A fortiori pour leurs impacts qui ne semblent pas avoir été évalués. Ceci a pour conséquence que « il n'est pas possible de préciser quantitativement les effets sur l'emploi de ce type d'initiative. Même si l'on pouvait identifier le nombre d'embauche que pourraient produire ces types d'initiatives, il resterait à s'interroger sur les effets d'aubaine, soit de substitution qui (les) caractérisent ¹⁶⁹ ». Il y a un risque que les primes à l'embauche (ou à la formation) servent principalement à redistribuer aux employeurs les cotisations qu'ils ont versées

On peut craindre que les personnes handicapées soient encore peu nombreuses parmi les bénéficiaires effectifs des actions menées par les fonds sectoriels dans le cadre de cet accord interprofessionnel sur les groupes à risque. Il serait donc utile de s'informer davantage sur la situation exacte qui prévaut actuellement.

Ce dispositif présente aussi plusieurs avantages :

- Il confronte les employeurs et les organisations syndicales à la problématique des groupes à risque et des mesures à prendre pour sauvegarder ou augmenter leur emploi, en tout cas au niveau des Fonds sociaux sectoriels, parfois même au niveau des entreprises.
- N'étant pas contraignant en termes de groupes à risque, il permet aux interlocuteurs sociaux dans chaque secteur de s'intéresser aux groupes qui les concernent particulièrement.
- Il permet aussi aux interlocuteurs sociaux de définir les objectifs et moyens qui sont les mieux adaptés aux contraintes spécifiques de leur domaine d'activité.
- Une meilleure sensibilisation des partenaires sociaux à la problématique des personnes handicapées pourrait très rapidement les amener à inscrire de nouvelles actions au bénéfice des personnes handicapées lors du renouvellement de ces conventions collectives ¹⁷⁰.

Signalons enfin que cet accord interprofessionnel constitue un précédent historique présentant de nombreuses analogies avec le dispositif de l' « obligation d'emploi avec contribution à un fonds » mis en place en Allemagne et en France. En effet :

- Ce dispositif oblige les entreprises à se mobiliser pour l'insertion de groupes à risque. C'est donc une obligation d'action imposée par le pouvoir politique.
- Ce dispositif laisse le libre choix des moyens : soit les entreprises (directement ou via leur secteur) prennent des initiatives pour l'emploi des groupes à risques, soit elles contribuent financièrement à un Fonds pour l'emploi prenant des initiatives à leur place.

¹⁶⁹ Verly Jean (1999), p. 150.

¹⁷⁰ La FGTB wallonne a déjà signalé cet enjeu lors du colloque Emploi et handicap organisée en novembre 2003 à Châtelet.

- Des conventions paritaires à l'échelle d'une entreprise ou d'un secteur sont considérées comme une initiative dispensant d'une contribution au fonds national.
- L'importance des contributions financières imposées aux entreprises en cas d'absence d'initiative est du même ordre de grandeur que la contribution financière au fonds d'insertion ¹⁷¹.

2. 3. L'encouragement au maintien en emploi

La situation actuelle

Les possibilités de (encourager le) maintien ou réadaptation dans l'emploi varient d'après le régime administratif donnant droit l'allocation sociale (cfr Annexe).

Assurance maladie-invalidité

- « *Les législations relatives à l'assurance maladie-invalidité et aux maladies professionnelles prévoient la possibilité d'une rééducation professionnelle. Celle-ci tend à permettre au bénéficiaire d'obtenir une formation concourant à la reprise d'une activité professionnelle, dans un autre métier*

- *Des dispositions de la législation sur l'assurance maladie-invalidité organisent des possibilités de travail autorisé pendant une période d'incapacité de travail tandis que la loi sur les accidents du travail prévoit un système de remise au travail*

- *Le régime de l'assurance maladie-invalidité prévoit la possibilité d'une assurance continuée pour le titulaire qui devient indépendant. »*

Accidents de travail

Les dispositions prévues en matière d'accidents du travail s'appliquent en ce qui concerne la remise au travail de la victime d'une maladie professionnelle.

Maladie professionnelle

En cas de cessation définitive de l'activité professionnelle suite à une maladie professionnelle, le travailleur a droit à une allocation forfaitaire destinée à lui permettre de chercher un autre emploi ou de couvrir des dépenses qui doivent lui faciliter cette mutation.

Prévoyance sociale

Le régime d'assistance sociale prévoit une révision d'office du droit aux allocations lors d'une variation des revenus d'au moins 20 %. Cette révision n'a pas lieu lorsque la mise au travail est de six mois ou moins. La décision de révision sur demande du handicapé produit ses effets dans les six mois de la notification.

Les propositions du Conseil national du travail et des partenaires sociaux

« *Dans son avis n° 1.198 du 4 novembre 1997, le Conseil national du Travail a formulé des propositions quant à une procédure visant à améliorer les possibilités de reclassement des travailleurs atteints d'une incapacité définitive de prester le travail convenu, mais ayant des aptitudes résiduelles. La procédure devrait s'appliquer aux travailleurs non soumis aux*

¹⁷¹ Cfr Chapitre 4 de la Partie III.

examens médicaux obligatoires qui invoquent, devant leur employeur, une incapacité définitive de travail constatée par un médecin et aux travailleurs non soumis aux examens médicaux obligatoires à l'égard desquels l'employeur invoque sur la base d'un constat objectif, la force majeure en raison d'une incapacité définitive de travail de ces travailleurs, et qui marquent leur volonté de reclassement. En outre, le Conseil est d'avis que pour stimuler et aider l'employeur à adapter le poste de travail des travailleurs définitivement inaptes à exercer le travail convenu ou à leur offrir une autre fonction, des incitants devraient être prévus.

Dans l'accord interprofessionnel pour 1999-2000, les interlocuteurs sociaux ont demandé de donner rapidement exécution à cet avis. Au sein de son avis n° 1.267 du 30 mars 1999, le Conseil national du Travail insiste pour qu'une exécution immédiate y soit donnée. Des premiers résultats de l'évaluation des négociations sectorielles 1999-2000, il apparaît qu'une commission paritaire et deux sous-commissions paritaires ont décidé, via un groupe de travail paritaire, de donner exécution à cet avis du Conseil national du Travail. »

Tout récemment, un Arrêté royal (28 mai 2003) a redéfini les rôles du médecin du travail en cas de maladie ou accident, notamment les possibilités de reclassement, ainsi que les procédures de concertation ou de recours en cette matière (cfr Annexe).

Bilan

Mis à part le cas de bonnes pratiques individuelles ¹⁷², le maintien en emploi des personnes acquérant un handicap au cours de leur vie professionnelle semble demeurer un problème particulièrement préoccupant en Belgique. Néanmoins, les partenaires sociaux semblent de plus en plus conscients de l'importance de ce thème. Et un récent Arrêté royal a concrétisé quelques améliorations sur ce plan.

2. 4 Les mesures ou services d'accompagnement dans l'insertion professionnelle

Diverses mesures ou services ont été créés ou soutenus assez récemment afin de soutenir la personne handicapée dans sa recherche d'une intégration professionnelle. Vu leur importance en complémentarité des incitants financiers à l'embauche ou la formation, nous les détaillerons davantage ¹⁷³. C'est en Flandre que ces mesures ou services individualisés sont actuellement les plus étoffés, la Wallonie et Bruxelles ayant accumulé un retard en ce domaine.

¹⁷² « Les recueils d'initiatives constitués dans le cadre du Réseau belge des Entreprises pour la Cohésion sociale (BENSC) relèvent une demi-douzaine d'entreprises (secteurs des assurances, du transport de personnes, de la chimie, du nettoyage industriel, une association professionnelle) qui ont maintenu ou qui maintiennent en service des travailleurs dont le handicap s'est aggravé ou devenu handicapé ou invalide suite à un accident ou une maladie de longue durée. Dans un cas, le travailleur a conservé la même fonction. Le plus souvent le maintien en service a nécessité une adaptation du poste de travail, parfois moyennant une intervention d'un Fonds communautaire/régional d'intégration des handicapés. Certaines entreprises indiquent que les travailleurs concernés peuvent avoir une perte de rendement mais que ces travailleurs sont motivés et ont un savoir-faire. Deux entreprises signalent que le reclassement nécessite un bon encadrement et une information du travailleur handicapé et de ses collègues. »

¹⁷³ A l'exception des aides à l'orientation professionnelle ou en termes d'encadrement pédagogique, que nous nous contentons de citer, bien qu'elles soient très importantes également dans les chances de réussite d'un parcours professionnel.

Flandre

Les «boutiques de l'emploi (werkwinkels) »

« Le Ministre flamand de l'Emploi a conclu un accord avec différents acteurs sociaux, pour l'exécution duquel un budget de 40 millions de francs est prévu. Cet accord a pour objectif d'améliorer l'accès des handicapés au marché du travail. Il consiste en une plus grande activation des politiques d'emploi en faveur des handicapés, principalement au niveau local. Il s'agit en particulier de la volonté d'insérer les services de parcours d'insertion (voir plus loin) dans les "werkwinkels" locaux. Ces derniers offrent des services accessibles aux chômeurs de longue durée ou peu scolarisés pour les aider dans la recherche d'un emploi ou pour les diriger vers des services d'accompagnement. L'accord comprend également différentes initiatives pour intégrer les mesures d'emploi destinées aux handicapés dans les initiatives s'adressant à des groupes plus larges de la société. Par ailleurs, au terme de l'accord, les jeunes issus de l'enseignement spécial peuvent bénéficier d'une convention de premier emploi. » En 2001, des services parcours d'insertion spécialement destinés aux demandeurs d'emploi ayant un handicap ont été mis en place dans 21 boutiques de l'emploi : ils ont touchés 900 personnes.

Le parcours d'insertion pour les personnes handicapées et les "jobfinders"

« Le Fonds peut agréer et subsidier un service de parcours d'insertion par provinces flamandes (5) constitué sous forme d'A.S.B.L. afin d'améliorer les chances des demandeurs d'emploi handicapés de trouver ou de retrouver un emploi dans le circuit économique normal. Pour atteindre l'objectif précité, le service de parcours d'insertion conclut avec les personnes handicapées une convention qui précise les droits et obligations des deux parties.

Tout au long du parcours d'insertion, le handicapé peut faire appel aux conseils et à l'accompagnement du service de parcours d'insertion. Un plan de parcours est établi par le handicapé en concertation avec un accompagnateur. Il peut comprendre une ou plusieurs actions dans une ou plusieurs phases : planning initial, formation préalable et formation, accompagnement axé sur le marché de l'emploi, aide à l'engagement ou à l'établissement comme indépendant, suivi et évaluation finale.

Les actions sont réalisées par des organisations et services spécialisés les mieux à même de répondre aux besoins spécifiques de la personne handicapée. Un effort maximal est fourni pour que le handicapé puisse participer aux actions des circuits de formation et d'emploi normaux. Le VDAB et l'ORBEM sont des partenaires privilégiés. Un centre de formation professionnelle pour handicapés, un centre ou service d'orientation professionnelle spécialisé et un atelier protégé doivent être associés au service de parcours d'insertion.

La structure qui a conclu avec un service de parcours d'insertion un accord de coopération visant à mettre en oeuvre des actions dans le cadre des parcours d'insertion de plusieurs handicapés peut recevoir une approbation et un subventionnement d'un projet. Ce projet doit consister en la description du contenu et des implications financières des actions, phases ou parcours mis sur pied par la structure dans le cadre de l'accompagnement du parcours d'insertion. Le Fonds détermine la subvention dont 70 % doit être affecté aux frais de traitement du personnel. Chaque service de parcours d'insertion doit réserver au moins $\frac{3}{4}$ d'un emploi à la fonction de "jobfinders" lequel a pour tâche essentielle la sensibilisation des employeurs.

Le subventionnement est constitué d'une enveloppe fixe. En 1999, un montant de 41.364.454 FB a été versé en faveur de cette mesure. En 1997, un parcours d'insertion a été

élaboré pour 730 handicapés (parmi les 1.793 candidats). Pendant le premier semestre de 1998, 135 d'entre eux ont pu être placés dans un emploi normal. »

La prime à l'accompagnement

« Il est prévu une prime à l'accompagnement de 50.000 FB au maximum lors de l'engagement d'un bénéficiaire du plan d'embauche, demandeur d'emploi depuis au moins 36 mois. Cet accompagnement a pour objectif d'améliorer l'employabilité du travailleur à l'aide d'un plan individualisé. Dans ce but, l'employeur peut faire appel soit au VDAB, soit à une organisation agréée par le Comité subrégional de l'emploi ou par le Comité de gestion du VDAB. Cette prime est versée par le VDAB. Elle ne peut être cumulée avec d'autres interventions dans les charges salariales, sauf les exemptions de cotisations patronales de sécurité sociale et l'allocation du plan d'embauche. La demande d'obtention d'une intervention est introduite par l'employeur auprès du VDAB avant l'embauche. »

Le budget d'assistance personnelle

« Le Fonds peut octroyer un budget d'assistance personnelle aux handicapés. Ceux-ci doivent entre autres démontrer qu'ils peuvent se maintenir dans leur milieu familial moyennant une assistance personnelle.

Cette dernière consiste en actes d'un assistant personnel visant à assister et accompagner une personne handicapée dans l'exécution d'activités ayant pour objectif l'organisation de la vie journalière et la promotion de l'intégration sociale. L'assistance indemnisable peut s'élever par personne sur une base annuelle entre 300.000 francs et 1,4 millions de francs. Ces montants sont adaptés annuellement. Au moins 95 % de l'assistance indemnisable doivent être affectés aux frais de personnel. Les charges patronales sociales et fiscales, les frais d'assurance et divers frais liés à l'emploi, les conseils en assistance et en principe les formations sont considérés comme frais de personnel.

Le bénéficiaire du budget d'assistance conclut un contrat qui prend la forme soit d'un contrat de travail (le bénéficiaire a alors la qualité d'employeur et doit remplir ses obligations en droit fiscal et social) soit d'un contrat de mise à disposition avec une structure ou institution, un bureau d'intérim ou un prestataire de services indépendant, non subventionnés par la Communauté flamande. Sont notamment indemnisables, l'aide pratique et/ou le soutien lors des actes de la vie journalière dans le cadre de l'école et du travail. Ne sont pas indemnisables, entre autres, l'assistance pédagogique et didactique lors des études qui font double emploi avec l'enseignement ordinaire, spécial ou intégré et l'aide à l'emploi qui fait double emploi avec les parcours d'insertion, l'intervention dans le cadre de la convention collective de travail n° 26 ou la prime flamande d'insertion. Il est prévu d'accorder 400 budgets en 2001. Un système de priorités est mis en place. »

Wallonie et/ou Bruxelles

Le programme "Parcours d'insertion"

« L'AWIPH participe au programme "Parcours d'insertion" mis en place afin de coordonner les opérateurs en matière d'emploi et de formation relevant de la tutelle de la Région wallonne et de la Communauté française.

Le parcours d'insertion est destiné aux personnes à la recherche d'un emploi. Celui-ci comporte quatre étapes (socialisation-structuration, mise à niveau-préqualification-orientation, formation qualifiante, transition à l'emploi) ne constituent pas un parcours obligatoire. Dans le cadre du parcours d'insertion, les carrefours-formation ont été

constitués. Ce sont des centres d'information et de conseil sur les formations professionnelles composés d'équipes mixtes dont des représentants de l'AWIPH. »

Les services d'accompagnement

« En Région wallonne, les services d'accompagnement s'adressent à des personnes handicapées adultes vivant hors d'une institution d'hébergement qui sont capables et souhaitent sortir d'une situation de dépendance institutionnelle. Les services d'accompagnement (32 services agréés) fournissent à la demande l'information, l'aide et le soutien nécessaires pour répondre à tous les actes et démarches de la vie courante, notamment en matière de travail, d'insertion professionnelle, de formation, d'apprentissage à l'autonomie afin d'accroître leur autonomie dans la vie courante.

Pour l'année 1998, 1942 personnes ont bénéficié de ces services et les dépenses consacrées à cette mesure s'élèvent à plus de 93 millions de francs. En Région de Bruxelles-capitale (Commission communautaire française), les services d'accompagnement (19) exercent des missions similaires. »

Les mesures de placement

« Le Service bruxellois aide au placement des handicapés dans les entreprises privées ou dans le secteur public en conseillant l'inscription comme demandeur d'emploi lorsque le handicapé est apte à travailler dans le circuit ordinaire du travail, en collaborant à la constitution du dossier de candidature à un emploi dans la fonction publique fédérale, auprès de Belgacom et de la Poste (en 1999, le Service a transmis 8 dossiers au Selor et 6 à la Poste) et en informant les intéressés des offres d'emploi qui lui ont été adressées par les employeurs. »

Signalons aussi que fin 2001, le Ministre de l'Emploi et de la Formation en Région wallonne et la Fondation Roi Baudouin lançaient un appel à projets dans le domaine du « jobcoaching ». Cette formule consiste à assurer un accompagnement individualisé rapproché de demandeurs d'emploi plus vulnérables. Six opérateurs ont été sélectionnés, chacun devant accompagner simultanément 20 personnes au moins. L'expérience-pilote a été prolongée en 2003, de façon à achever le travail de conceptualisation et formalisation de la méthode.

Bilan

Une recherche plus approfondie serait nécessaire, tant auprès des bénéficiaires que des entreprises, pour apprécier l'impact, l'efficacité et l'efficience de ces diverses formules assez récentes d'accompagnement et partenariat ; d'autant plus que certaines ne concernent pas que l'intégration professionnelle.

En Wallonie en tout cas, ces services semblent trop peu développés¹⁷⁴. Ceci explique que le rapport d'évaluation 2001 de l'Awiph suggère de « compenser une moindre générosité en primes par un développement d'autres instruments ou services aux personnes ». Parmi les services à développer en Wallonie sont cités :

- La formation ordinaire et spécialisée, notamment dans le cadre du parcours d'insertion ou de la formation en alternance, ce qui implique de davantage sensibiliser le Forem et l'IFPME.

¹⁷⁴ La faiblesse des moyens humains des bureaux régionaux de l'Awiph est particulièrement analysée dans AWIPH (2003), rapport d'évaluation pour l'année 2002, p.12.

- La promotion des stages de découverte, des contrats d'adaptation professionnelle, des primes à l'intégration ainsi que du tutorat.
- L'information et le conseil en matière d'aménagements de postes.
- Des services spécialisés travaillant aux côtés de l'Awiph.
- Les attachés en intégration professionnelle (AIP) travaillant dans les bureaux régionaux de l'Awiph pour soutenir et accompagner les personnes handicapées ; leur formation doit aussi être favorisée.

Autrement dit, le rapport 2001 de l'Awiph, tout comme celui de 2002 d'ailleurs, recommande de rééquilibrer l'importance respective des aides financières et des moyens humains (services de sensibilisation, promotion, accompagnement et conseil). En effet, les professionnels de l'insertion sont confrontés à « une complexification croissante des situations vécues par les demandeurs. Leur déficience n'est qu'une dimension parmi d'autres de leur problématique. ... Le manque de moyens à disposition des trop rares professionnels qui se consacrent à cette part de l'insertion des personnes handicapées est criant... Il faut aussi mettre en place des soutiens humains conséquents, mettant en œuvre des méthodologies performantes ... Les personnes handicapées s'adressent à l'Agence (Awiph) en espérant trouver un emploi... La réponse ... est trop souvent de les informer des incitants à l'emploi qu'elles peuvent proposer aux employeurs qu'elles contacteront... Mais beaucoup sont incapables de contacter des employeurs ! Un soutien à la recherche d'emploi, selon des modalités adaptées à ce public, serait indispensable »¹⁷⁵. On notera que la situation ne s'est pas améliorée depuis lors, l'augmentation des charges de subventionnement à charge de l'Awiph réduisant les moyens disponibles pour un développement de ses services.

On notera que le Conseil supérieur de l'Emploi estime lui aussi que pour les groupes à risques marginalisés dans le marché du travail, essentiellement les personnes handicapées et les allochtones (plus exactement les étrangers non-ressortissants de l'UE), « il faut développer des parcours d'accompagnement spécifiques, afin d'éliminer les carences objectives, telles qu'une connaissance déficiente (sic) du multimédia (les nouveaux moyens de communication peuvent par exemple être utiles aux handicapés physiques, dans le cadre du télétravail).. »¹⁷⁶

Ces rapports d'évaluation soulignent enfin que « la quasi-absence de services d'emploi assisté (supported employment) en Belgique francophone est problématique »¹⁷⁷.

¹⁷⁵ AWIPH (2002), rapport d'évaluation pour l'année 2001, p.12.

¹⁷⁶ CSE (2003), p. 20.

¹⁷⁷ AWIPH (2002), rapport d'évaluation pour l'année 2001, p.12. et AWIPH (2003), rapport d'évaluation pour l'année 2002, p.9.

2. 5. Les entreprises d' (aide à l') insertion ¹⁷⁸

Les entreprises d'insertion (Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale), les "invoegbedrijven" (Communauté flamande), les "sociale werkplaatsen" (Communauté flamande) et l'expérience d'assistance par le travail (Communauté flamande) sont diverses formules désormais soutenues par les pouvoirs publics en vue de faciliter l'insertion professionnelle de publics particulièrement fragilisés sur le marché du travail, par exemple les jeunes en décrochage scolaire. C'est en Wallonie que la reconnaissance légale des entreprises d'insertion s'est faite la première, quoique assez récemment (1998) ; c'est là aussi qu'elles sont les plus nombreuses.

Pour être complet, il faudrait signaler aussi d'autres initiatives, comme par exemple les EFT ou initiatives de formation par le travail impulsées par les pouvoirs publics à la suite des EAP (en Wallonie, elles étaient 64 en 2000, s'adressant à 2600 stagiaires par an). Sans oublier les « entreprises à finalité sociale ».

Région wallonne

« Les entreprises d'insertion sont définies comme étant les entreprises ou les associations dotées de la personnalité juridique, qui ont pour finalité sociale l'insertion sociale et professionnelle de personnes peu qualifiées et de demandeurs d'emploi particulièrement difficiles à placer par le biais d'une activité productive de biens et services en Région wallonne. Les entreprises d'insertion doivent être agréées. Pour être agréées, elles doivent notamment se constituer sous la forme d'une société à finalité sociale. La demande d'agrément doit être adressée à la commission mise en place à cet effet.

Le demandeur d'emploi particulièrement difficile à placer est défini dans ce cadre comme étant tout demandeur d'emploi qui au moment de son engagement est inscrit comme demandeur d'emploi au FOREM depuis 24 mois au moins. Est notamment assimilée à ceux-ci, toute personne inscrite à l'AWIPH ou à l'Office germanophone, inscrite au FOREM comme demandeur d'emploi qui n'a pas travaillé au cours des six mois précédant son engagement plus de 150 heures comme travailleur salarié ou plus d'un trimestre comme indépendant ou dont l'engagement dans un atelier protégé a pris fin dans les six mois précédant l'engagement.

Une subvention annuelle dégressive est accordée pendant trois ans à l'entreprise d'insertion agréée en vue de soutenir le démarrage de l'activité. Elle vise à couvrir partiellement la rémunération du chef de l'entreprise. En outre, une prime annuelle dégressive est octroyée à l'entreprise d'insertion pendant quatre ans pour l'engagement, sous les liens d'un contrat de travail, de chaque travailleur considéré comme demandeur d'emploi particulièrement difficile à placer. Pour pouvoir obtenir cette prime, l'entreprise d'insertion doit maintenir l'effectif du personnel. Il y a maintien de l'effectif si celui-ci est au moins égal à celui du trimestre de référence (le trimestre qui précède l'agrément). Elle peut également

¹⁷⁸ « Les recueils d'initiatives constitués dans le cadre du Réseau belge des Entreprises pour la Cohésion sociale (BENSC) citent une douzaine d'entreprises (distribution et industrie alimentaire, imprimerie, services, industrie pharmaceutique, fabrication métallique) qui collaborent avec des ateliers protégés, soit via une sous-traitance (trois cas) soit par une occupation dans l'entreprise. L'occupation en entreprise prend la forme soit d'engagements à durée déterminée soit de périodes de travail ou de stages assortis d'une formation desquels résultent un certain nombre de recrutements définitifs.

La plupart des entreprises qui occupent en leur sein des travailleurs handicapés d'ateliers protégés soulignent le rôle à jouer par un membre du personnel d'encadrement de l'atelier protégé, quant au suivi de ces travailleurs et au lien à réaliser entre les travailleurs handicapés et l'entreprise. »

bénéficiaire du "plan d'embauche" et de la mesure Maribel-social ainsi que de "l'activation" des allocations de chômage dans les mêmes conditions que les ateliers protégés. » Au 1^{er} octobre 2001, 41 entreprises d'insertion étaient agréées par la Région wallonne (contre cinq à Bruxelles) : elles occupaient près de 300 personnes.

Région de Bruxelles-Capitale

Les entreprises d'insertion sont soumises à des contraintes, objectifs et aides assez similaires à ce qui prévaut en Région wallonne, mis à part que les demandeurs d'emploi reconnus handicapés ne sont pas cités explicitement parmi les bénéficiaires.

Communauté flamande

Les entreprises d'insertion

C'est plus tardivement, en 2000, que ce type d'entreprise a vu le jour en Flandre.

« Les "invoegbedrijven" sont des entreprises agréées qui existent depuis au maximum trois ans comme société commerciale ou association civile à caractère commercial et qui, à l'issue d'une période d'insertion nécessitant un soutien s'insèrent parmi les entreprises ordinaires dans le circuit économique normal. Pour bénéficier de l'agrément, elles doivent occuper des "travailleurs d'insertion" (porteurs au maximum d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur) c'est-à-dire des demandeurs d'emploi de longue durée inscrits depuis douze mois auprès du VDAB (certaines périodes sont assimilées à une période d'inscription comme demandeur d'emploi) et qui font l'objet d'un parcours d'insertion.

Ces entreprises bénéficient (pendant quatre ans) d'une intervention dégressive et plafonnée dans le coût salarial des travailleurs d'insertion, cumulable seulement avec la subvention-traitement allouée aux employeurs occupant des personnes handicapées dans un emploi normal. Elles peuvent éventuellement bénéficier du "plan d'embauche" et de la mesure Maribel-social ainsi que de l'activation des allocations de chômage aux mêmes conditions que les ateliers protégés. »

Plus récemment, la région flamande a également instauré le concept de « section d'insertion » ou département d'entreprise ayant vocation d'entreprise d'insertion : la première a démarré en 2001. Au début 2002, 30 entreprises d'insertion étaient actives, occupant environ 160 travailleurs.

Les "ateliers sociaux (sociale werkplaatsen)"

Il s'agit de « structures ayant pour objectif de créer des emplois au bénéfice de demandeurs d'emploi très difficiles à placer (groupe cible) dans un environnement de travail protégé par la mise sur pied d'une activité d'entreprise.... Les employeurs visés par cette mesure sont des A.S.B.L. et des sociétés à finalité sociale.

Sont considérés comme très difficiles à placer les demandeurs d'emploi qui, en raison d'un cumul de facteurs personnels et environnementaux ne peuvent obtenir ou maintenir un emploi dans le circuit régulier du travail mais qui, encadrés, sont en mesure de faire du travail adapté. Il doit s'agir de personnes peu scolarisées, inactives depuis au moins cinq ans (certaines périodes sont assimilées à des périodes d'inactivité) et ayant des limitations psychiques, physiques ou sociales, inscrites au VDAB et qui suivent un parcours d'insertion. Sont également visés, les travailleurs du groupe cible occupés le jour précédant l'entrée en service dans une sociale werkplaatsen agréée.

L'orientation vers un atelier social est réalisée par le VDAB. Celle-ci doit s'inscrire dans le cadre du parcours d'insertion du demandeur d'emploi. Le placement en atelier social est subsidiaire : il ne peut se faire que lorsque les autres mesures d'encadrement, d'accompagnement et stimulatrices d'emploi dans le circuit régulier ont été examinées.

Les "sociale werkplaatsen" peuvent obtenir une prime salariale personnalisée et dégressive établie sur la base du nombre de travailleurs du groupe cible et une subvention d'encadrement. Ils peuvent bénéficier de la mesure Maribel-social et de l'activation des allocations de chômage dans les mêmes conditions que les ateliers protégés. Dans ce dernier cas, la prime salariale est minorée de l'allocation de réinsertion. Enfin, les ateliers sociaux peuvent bénéficier, pour les travailleurs du groupe cible, du programme de promotion de l'emploi dans le secteur non marchand en Région flamande. »

En 2001, presque 3.000 personnes (1.732 travailleurs en équivalent temps plein) étaient occupés dans une centaine d'ateliers sociaux, alors que « 817 places de travail étaient reconnues en octobre 1997... Il apparaît qu'un quart des travailleurs occupés sont handicapés. » Cette formule n'existe qu'en Flandre où une trentaine d'ateliers sont spécialisés dans la réutilisation ou le recyclage d'équipements usagés (« Kringloopcentra »). En Wallonie, les pouvoirs publics actuels rejettent le principe de cet emploi social protégé.

L'expérience d'assistance par le travail ("arbeidszorg")

« Les organisations agréées par le Fonds flamand en tant que home pour non travailleurs ou centre de jour peuvent introduire auprès du Fonds une demande d'approbation et de subventionnement d'un projet dans le cadre de la mesure expérimentale (1999-2000) "assistance par le travail". Celle-ci consiste en un processus d'accompagnement individuel qui vise à améliorer l'insertion sociale de la personne handicapée par l'organisation d'activités de travail adapté. Il faut entendre par activité de travail adapté les prestations de travail fournies par le handicapé en dehors du centre de jour ou du home (c'est-à-dire dans une entreprise du secteur marchand ou non-marchand) à sa demande et sur une base volontaire, qui sont adaptées de façon optimale à ses préférences et ses possibilités de travail et qui offrent des chances réelles d'interaction sociale et de participation à la vie sociale.

Cette mesure s'inscrit dans le contexte d'une définition plus large de la notion de travail et s'adresse à des personnes handicapées qui en raison de différents facteurs ne peuvent être occupées dans le circuit régulier du travail ou dans le circuit de travail protégé. De 200 à 250 handicapés ont participé à cette expérience. Les premières évaluations sont positives. »

2. 6. La sensibilisation et l'accompagnement des entreprises

Dans ce domaine, la mise en place d'actions structurées et permanentes est encore plus récente. C'est en Flandre qu'elles sont le mieux soutenues par les pouvoirs publics. Ailleurs, il s'agit plutôt d'expériences ponctuelles ou de cas isolés, repérés sous le vocable de « bonnes pratiques », et dont les sources de financement sont plus incertaines (il s'agit souvent de programmes européens).

Niveau national

« Dans le cadre du Réseau belge des Entreprises pour la Cohésion sociale (BENSC), deux recueils regroupent des initiatives d'entreprises en Belgique qui ont développé des projets afin de permettre à des personnes en difficulté de participer à la vie économique (au total, 63 cas sont répertoriés dans le premier recueil et 80 cas dans le second). Une vingtaine

de ces entreprises ont recruté des handicapés dans les liens de contrats de travail à durée déterminée ou indéterminée. Ces entreprises sont actives dans différents domaines : bancaire, industriel, métallurgie, menuiserie, textile, services ... Elles occupent des handicapés physiques ou mentaux essentiellement comme ouvriers ou employés. Ces engagements résultent parfois d'une demande d'un Fonds communautaire/régional d'intégration des handicapés. Pour une entreprise, le recrutement de handicapés répond à un problème de pénurie de main-d'oeuvre.

Dans certains cas, l'entreprise a formé en son sein le handicapé recruté et parfois le poste de travail et/ou les méthodes de travail ont été adaptés. Quelques entreprises soulignent la nécessité de réaliser un accompagnement du handicapé et l'importance de consacrer des efforts à l'intégration dans l'équipe de travail notamment en préparant l'accueil du travailleur handicapé. Des entreprises relèvent également qu'il convient de donner des tâches adaptées au handicapé. Une entreprise octroie un soutien financier pour un montant de 1 % de son revenu imposable à des ASBL qui emploient des handicapés à la fabrication de produits achetés ensuite par cette entreprise. La plupart des entreprises signalent la motivation des travailleurs handicapés et les retombées positives sur la motivation des autres travailleurs. Une entreprise indique que l'engagement de handicapés a donné une image positive à ses clients et fournisseurs. »

*« Une firme spécialisée dans le **travail intérimaire** ¹⁷⁹ a lancé un projet-pilote, en créant une division spécialisée, visant la sélection, le recrutement et l'accompagnement de handicapés. Tous les métiers sont concernés. Une équipe mobile est mise à la disposition des personnes handicapées pour les informer sur les implications pratiques et financières de la mise au travail et des employeurs pour l'examen du poste de travail et suggérer d'éventuelles adaptations de celui-ci. Une aide quant aux démarches administratives est apportée tant aux handicapés qu'aux employeurs ainsi qu'un conseil en matière juridique (aide à l'obtention des primes et subsides publics). Enfin, une information du personnel de l'entreprise embauchant un handicapé peut être assurée. »*

Flandre

Le plan « Diversité et participation proportionnelle au marché de l'emploi » est la principale initiative récente dans ce domaine. Son but est d'assurer aux groupes à risque (femmes, allochtones, personnes handicapées,...) une participation au marché du travail qui soit proportionnelle à leur part dans la population active, dans l'optique d'une égalité des chances. Elle réaffirme le principe d'interdiction de toute discrimination basée sur le sexe, la prétendue race, la couleur de la peau, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la foi ou l'option philosophique, l'état de santé actuel ou futur, le handicap. Que ce soit dans les offres d'emploi, les critères de recrutement ou de promotion, etc...

Plus concrètement, « les entreprises et organisations du secteur marchand et du secteur non-marchand ainsi que les organismes publics flamands qui mettent en place le plan d'actions susvisé comportant une ou plusieurs mesures ou actions, dans le but d'éliminer les discriminations et/ou de mettre en place des dispositifs visant à accroître la mobilité sur le marché de l'emploi et à diminuer les risques de débauchage, perçoivent une subvention . »

¹⁷⁹ Selon les informations que nous avons pu recueillir, la rentabilité de cette initiative est encore très incertaine et de trop nombreux cas de démission volontaire ont été enregistrés parmi les personnes handicapées placées dans le cadre de contrats intérimaire de longue durée.

Ces plans d'action « Diversité » ont pour but de s'attaquer concrètement et de manière planifiée aux formes directes ou indirectes de discrimination ; ils peuvent comporter une ou plusieurs des mesures suivantes :

- Réévaluation et optimisation de la politique de sélection et de recrutement ou d'accueil.
- Organisation d'un coaching ou d'un accompagnement individuel pour des nouveaux collaborateurs provenant de groupes à risque.
- Organisation de cours ou stages de langues.
- Organisation de formations centrés sur la communication inter-culturelle, la gestion des différences, la lutte contre les formes quotidiennes de racisme, la mobilité verticale ou horizontale de membres des groupes à risque.
- Mise en place de nouveaux canaux de recrutement, couplés à des efforts actifs de recrutement de personnes issues des groupes à risque.
- Mise en place de stages supplémentaires ou de possibilités d'expérience de travail.

Ils doivent comporter au moins quatre étapes :

- Détection des problèmes à partir d'une liste de contrôle.
- Détermination des causes des problèmes.
- Détermination d'une stratégie en vue de résoudre les problèmes.
- Exécution, évaluation et dissémination des choix retenus.

Ces plans doivent contenir aussi des objectifs concrets et chiffrés (nombre ou pourcentage de personnes), que ce soit en termes de flux d'entrées, de mobilité ou de formation. Ils sont d'une durée minimale de 6 mois et de maximum 24 mois, avec rapports semestriels et rapport final détaillé.

« En outre, des "meilleures pratiques" seront développées dans certaines entreprises et organismes, lesquels serviront d'entreprises-pilotes. Une subvention leur est également versée. Celle-ci est d'au maximum les 2/3 des frais exposés, à concurrence de 12.350 euros. Sont pris en compte les frais salariaux et les moyens de fonctionnement. La subvention n'est pas cumulable avec une autre intervention pour les mêmes frais salariaux et moyens de fonctionnement.

De plus, des subventions peuvent être accordées en vue de l'aide à certaines actions du programme d'action subrégional "Diversité et participation proportionnelle au marché de l'emploi" (volet du plan de gestion des Comités subrégionaux de l'emploi), c'est-à-dire une campagne d'information et de sensibilisation de grande envergure et une offre de formation organisée de manière décentralisée, afin de sensibiliser les entreprises à une gestion du personnel axée sur la diversité. Enfin, un soutien peut être alloué au développement de parcours qualifiants visant à accroître les chances des groupes à risque sur le marché de l'emploi. »

Enfin, une sensibilisation des partenaires sociaux est entreprise dans le but « d'inscrire dans les conventions collectives des dispositions permettant de combattre les pratiques discriminatoires »¹⁸⁰. C'est ainsi que sont conclues des conventions sectorielles avec les

¹⁸⁰ PAN 2002, Fiche 7.

partenaires sociaux afin de financer l'engagement de « managers de la diversité », dont le but est de promouvoir le non-discrimination ou la réalisation de plans « Diversité » (plans VESOC) dans les entreprises.

« Un arrêté du gouvernement flamand du 18 mai 2001 fixe les critères, les conditions et les modalités de l'octroi de (ces) subventions ... Cette initiative s'adresse entre autres aux "handicapés du travail", c'est-à-dire les personnes disposant d'un numéro du Fonds flamand et/ou au plus un diplôme de l'enseignement spécial secondaire, et/ou inscrites auprès du VDAB comme ayant une capacité de travail limitée ou très limitée, ou tout handicapé du travail enregistré comme tel dans le cadre d'une méthode d'enregistrement approuvée par le VESOC. »

Cette initiative « Diversité » peut être considérée comme un prolongement du groupe TRIVISI axé sur la Responsabilité sociale des entreprises et ayant mis au point la « Trivisibox » (checklist, CD-Rom, exemples de bonnes pratiques,...). Le groupe de travail « Diversité » du colloque Trivisi de juin 2002 avait en effet produit une brochure « Facteurs critiques de succès pour une politique de diversité », dans laquelle 10 facteurs-clé avaient été identifiés et illustrés d'exemples de bonnes pratiques. Même si elle vise un public beaucoup plus large, cette initiative est également dans la continuité d'un soutien à la mise en place et diffusion de bonnes pratiques en matière de personnes handicapées.

En effet, « le Fonds flamand, en collaboration avec deux structures qu'il a reconnu et qu'il subsidie comme centres de formation de personnes handicapées, et avec le soutien du Vlaams Economisch Verbond, a établi en 1999 un "guide de bonnes pratiques" reprenant l'expérience réussie de dix entreprises des secteurs industriel et commercial occupant des handicapés.¹⁸¹ En 2000, le Fonds flamand, en collaboration avec les deux mêmes structures a publié un nouveau "guide de bonnes pratiques" reprenant l'expérience de dix établissements du secteur non marchand et du secteur public.¹⁸² »

« Le projet "Consultance" a débuté en janvier 1998 avec le soutien de l'Union européenne. Le promoteur du projet est le Fonds flamand et est issu du constat du besoin

¹⁸¹ « Ces entreprises relèvent de différents secteurs d'activités : informatique, assurance, intérim, construction d'appareils électriques, technologies de pointe, maritime, briqueterie, industrie alimentaire, lavage de voitures. Elles occupent des handicapés physiques ou mentaux, comme cadres, employés ou ouvriers. Dans certains cas, ces personnes ont suivi une formation préalable au cours de laquelle était prévu un stage d'une certaine durée (de quelques mois à un an) à l'issue duquel elles ont été embauchées. Le plus souvent, l'entreprise a obtenu un soutien financier et parfois elle a aménagé le poste de travail et/ou les méthodes de travail et/ou acquis du matériel adapté. Cependant, pour une des entreprises prises en exemple, les subsides ne sont pas en soi un argument pour engager une personne handicapée mais peuvent l'être pour maintenir en service un travailleur atteint d'un handicap au cours de sa carrière professionnelle. Une autre entreprise indique qu'elle aurait continué l'expérience d'occupation de handicapés même sans subvention. Pour une autre entreprise, le recrutement de handicapés résulte d'un projet et une information a été diffusée en son sein à ce propos. D'autres soulignent l'importance des efforts d'intégration (progressive) dans l'entreprise de travailleurs handicapés.

Il ressort de ces expériences que les travailleurs handicapés sont particulièrement motivés, ce qui présente un exemple pour leurs collègues. Ils sont également moins souvent malades et sont plus attentifs à la sécurité et à la prévention de telle sorte qu'ils ont moins d'accidents du travail. En outre, ils ont une plus grande loyauté (dans le sens qu'ils changent moins souvent d'employeur) que les autres travailleurs. Enfin, ils souhaitent être traités comme les travailleurs valides. »

¹⁸² « Ceux-ci relèvent de différents domaines d'activité : maison de jeunes, soins, maison de repos, intégration des handicapés ... Ils occupent des handicapés physiques ou mentaux comme cadres, employés ou ouvriers.

Ces personnes ont suivi une formation préalable parfois assortie d'un stage ou ont poursuivi une réorientation ou un recyclage professionnel, dont dans certains cas par le biais d'un parcours d'insertion pour les personnes handicapées. Le plus souvent, l'établissement a obtenu un soutien financier. »

d'information pour une sensibilisation des employeurs concernant l'emploi des handicapés. Le but principal de ce projet est d'offrir un soutien aux employeurs pour développer une politique du personnel différentielle à l'égard des handicapés. Dans le même temps, il est oeuvré à une collaboration structurelle avec les organisations représentatives des employeurs comme le Vlaams Economisch Verbond. »

Wallonie

Outre une Semaine pour l'emploi des personnes handicapées en 2000 et en 2003, signalons que

« fin de l'année 2000, le Conseil consultatif wallon des personnes handicapées, l'AWIPH et le ministre wallon des Affaires sociales ont lancé une Charte pour l'emploi des personnes handicapées à l'adresse des chefs d'entreprise. Celle-ci repose sur les principes fondamentaux suivants : le respect de la dignité de la personne, l'égalité des chances d'accès au travail et à la rémunération, la non-discrimination et le droit au travail.

En contrepartie, les instances précitées prennent des engagements notamment en termes de mise à disposition d'outils de formation et de recrutement adéquats, de développement de réseaux et de services qui tiennent compte des besoins des entreprises, de fourniture de matériel technologique indispensable à l'adaptation des postes de travail, de diffusion de l'information sur les aides à l'emploi des personnes handicapées et de collaboration à la sensibilisation du personnel de l'entreprise à l'accueil des personnes handicapées. »

Jusqu'à présent, il n'y a pas eu en Wallonie d'expériences suivies et régulières dans le repérage et la diffusion de « bonnes pratiques » ; la plupart des initiatives demeurent ponctuelles ou locales.

Bilan

Peu d'éléments d'information permettent actuellement d'établir une évaluation précise des retombées de ces actions de sensibilisation, lesquelles sont d'ailleurs toujours très délicates à identifier et quantifier.

C'est le plan « Diversité et représentation proportionnelle », lancé en Flandre par le Ministre Landuyt, qui constitue l'initiative la plus récente pour systématiser et renforcer ces actions de sensibilisation et d'aide au management dans les entreprises. Ses caractéristiques sont les suivantes :

- L'initiative s'inscrit dans la politique d'égalité des chances et d'interdiction des discriminations mais va aussi au-delà d'une simple politique d'interdiction légale: elle soutient en effet des changements concrets dans la méthode de gestion, dans le but de résoudre un à un les divers facteurs de discrimination directe ou indirecte.
- Elle émane d'un Ministre ayant en charge la politique de l'emploi, et non d'un Ministre ayant comme compétences les « affaires sociales ».
- Cette politique ne s'attaque pas simplement aux clichés en lien avec les personnes handicapées au travail mais elle soutient aussi très concrètement la mise en place de nouvelles pratiques de management, en tout cas de gestion des ressources humaines, dans la foulée des « bonnes pratiques » identifiées précédemment, en recherchant des convergences entre les objectifs des entreprises de prévenir ou résoudre les problèmes de pénuries de main-d'œuvre et les objectifs publics d'une meilleure cohésion sociale et d'une meilleure intégration des diverses couches de la population.

- Ne visant pas uniquement ni même principalement les personnes handicapées mais s'adressant à l'ensemble des groupes à risques sur le marché du travail, cette initiative promeut un véritable management de la différence, ce qui semble constituer un changement indispensable pour réussir durablement une intégration professionnelle de qualité pour les personnes handicapées.
- Les plans d'action mis en place dans les entreprises dans le cadre de ce programme pourraient déboucher sur des objectifs quantifiés de meilleure représentation, ainsi que cela se pratique au Canada.
- Bien qu'elle abandonne la politique catégorielle des groupes-cibles au profit d'une politique inclusive intégrée qui s'adresse aux divers groupes à risque (allochtones, travailleurs âgés, handicapés du travail, ex-détenus), cette politique affirme que « les principes de participation proportionnelle et d'égalité des chances n'empêchent pas de prendre des mesures spécifiques en vue de garantir une parfaite égalité des chances et en vue de compenser ou prévenir les désavantages liés à ces caractéristiques ».

Comme les autres programmes généraux de réinsertion toutefois, ce plan a pour principale limite qu'il ne vise pas les personnes handicapées en priorité (ce sont plutôt les allochtones ou les femmes qui sont implicitement visés de façon prioritaire) : l'impact sur l'emploi des personnes handicapées risque donc de demeurer ténu, surtout si d'autres moyens ou d'autres actions plus spécifiques ne viennent pas les compléter¹⁸³. En tout cas, nous ne disposons pas encore d'une évaluation de ses effets sur l'emploi des personnes handicapées. De plus, au niveau des personnes handicapées, cette mesure de sensibilisation n'est qu'une mesure incitative parmi d'autres. Si elle a pour avantage d'être relativement peu coûteuse pour les pouvoirs publics, son efficacité au plan quantitatif nous semble donc assez faible.

2.7 L'interdiction légale des discriminations

La convention collective de travail n° 38

Jusqu'il y a peu, seule une convention collective de travail traitait de ce point, et uniquement en ce qui concerne le recrutement ou sélection. En effet, « l'article 2 bis de la convention collective de travail n° 38 du 6 décembre 1983 concernant le recrutement et la sélection des travailleurs dispose que l'employeur qui recrute ne peut traiter les candidats de manière discriminatoire. Pendant la procédure, l'employeur doit traiter tous les candidats de manière égale. Il ne peut faire de distinction sur la base d'éléments personnels lorsque ceux-ci ne présentent aucun rapport avec la fonction ou la nature de l'entreprise, sauf si les dispositions légales l'y autorisent ou l'y contraignent. Ainsi, l'employeur ne peut en principe faire de distinction sur la base entre autres d'un handicap. Le non-respect de cette disposition est passible de sanctions pénales. »

La loi Mahoux (-Onckelinckx)

Historique

¹⁸³ C'est pourquoi un soutien est également apporté par le Ministre à d'autres projets développant des méthodologies spécifiques d'aides à l'insertion et intégration professionnelles.

Fin 2002, après de longs débats parlementaires, le sénat adoptait enfin le projet de loi visant à renforcer l'effectivité du principe selon lequel "Tous les hommes sont égaux en droit." Il s'agit du projet de loi tendant à lutter contre les discriminations. L'adoption de ces textes consacre en partie le plan de lutte contre les discriminations adopté par le gouvernement en 2000 et succède aussi à une autre loi similaire déjà votée en Flandre. Elle s'inscrit aussi dans le contexte européen de volonté d'harmonisation entre les états membres du niveau de protection des personnes victimes de discrimination. L'Union européenne s'était en effet dotée de deux directives visant à lutter contre les discriminations .

Contenu de la loi

La loi contre les discriminations tend à réprimer les discriminations directes et indirectes fondées sur le sexe, une prétendue race ¹⁸⁴, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, l'âge, la conviction religieuse ou philosophique, l'état de santé actuel ou futur, un handicap ou une caractéristique physique. C'est le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme qui sera, en collaboration avec les associations travaillant dans ces domaines, l'instance chargée de lutter contre ces discriminations.

Sont notamment visées les discriminations portant sur « les conditions d'accès au travail salarié, non salarié ou indépendant, y compris les critères de sélection et les conditions de recrutement, quelle que soit la branche d'activité et à tous les niveaux de la hiérarchie professionnelle, y compris en matière de promotion, les conditions d'emploi et de travail, y compris les conditions de licenciement et de rémunération, tant dans le secteur privé que public ».

Cette nouvelle loi présente plusieurs innovations intéressantes :

- Les dispositions visent à renforcer la protection des victimes en leur permettant notamment d'introduire une « action en cessation » d'un acte avant l'issue d'un éventuel procès pénal introduit pour les mêmes faits, ce qui constitue une procédure particulièrement rapide.
- La charge de la preuve d'une absence de discrimination reposant désormais sur l'employeur, les dispositions de la loi traduisent aussi la volonté de prendre en considération un obstacle majeur à l'effectivité des législations actuellement en vigueur, à savoir celui de la preuve de la discrimination.
- Un autre aspect important de cette loi est la protection accordée au travailleur qui engage une action en justice contre son employeur à la suite d'une discrimination prohibée.
- Par rapport aux personnes handicapées, la loi introduit la notion d'aménagement raisonnable. En effet, « l'absence d'aménagements raisonnables pour la personne handicapée constitue une discrimination au sens de la présente loi. Est considéré comme aménagement raisonnable l'aménagement qui ne représente pas une charge disproportionnée, ou dont la charge est compensée de façon suffisante par des mesures existantes. »

¹⁸⁴ Si les discriminations fondées sur la prétendue race ou l'origine ethnique faisaient déjà l'objet d'une protection dans le cadre de la loi pénale du 30 juillet 1981, dite loi Moureau, ce n'était pas le cas des autres bases de discriminations à l'égard desquelles les victimes pourront à présent demander la protection, par le biais de dispositions pénales et de dispositions civiles.

Bilan

Bien entendu, il est trop tôt pour se permettre d'évaluer l'efficacité de cette loi. Néanmoins, plusieurs arguments donnent à penser que son efficacité ne se fera guère sentir à très court terme et que son impact sur l'emploi des personnes handicapées risque d'être incertain.

En effet :

- D'une façon générale, l'impact de la loi dépendra du comportement de tous les acteurs amenés à intervenir dans ce type de procédure (victimes, associations, policiers qui actent les plaintes, membres du parquet, magistrats..), le dynamisme des acteurs dépendant aussi des moyens mis à leur disposition . Or, c'est ce comportement qui fera évoluer la jurisprudence (par exemple en matière d'aménagements raisonnables), la jurisprudence agissant ensuite sur les pratiques usuelles, en faisant réfléchir à deux fois les employeurs avant de poser un acte discriminatoire ou susceptible d'être interprété ainsi.
- En ce qui concerne l'embauche des personnes handicapées, il est probable que l'impact de la loi restera limité, sauf peut-être dans le secteur public, un candidat évincé de façon discriminatoire n'ayant guère d'intérêt immédiat à intenter une action en justice vis-à-vis de son employeur potentiel. De même que dans le cas de cadres ou professionnels particulièrement compétents et recherchés sur le marché de l'emploi.
- Par contre, la loi pourrait s'avérer plus utile en ce qui concerne les promotions ou les conditions de travail, et surtout en matière de maintien dans emploi, en freinant les licenciements simplement basés sur l'apparition d'un handicap.
- A long terme, la loi pourrait cependant largement favoriser la prise de conscience de la nécessité d'aménagements rendant les sites accessibles aux personnes ayant un handicap moteur ou sensoriel, d'abord dans le cas de nouveaux bâtiments ou à l'intention de la clientèle, et ensuite de façon plus large dans l'ensemble des situations. Y compris donc pour l'ensemble du personnel.
- Une autre limite de la loi est qu'elle ne donne donc pas de moyens financiers aux (associations de) personnes discriminées pour faire entendre leur droit ni de lignes directrices précises aux employeurs pour mettre en place d'autres pratiques de management.

2.8 Les clauses d'emploi dans les marchés publics

« Par circulaire du 24 novembre 1998, le gouvernement flamand recommande aux administrations locales d'introduire une clause d'emploi dans le cahier des charges des conditions d'adjudication des marchés publics. Ces clauses d'emploi ont pour objectif de favoriser la position sur le marché du travail des chômeurs de longue durée ou des autres groupes à risque tels que les handicapés. »

D'autres projets au niveau fédéral visent encore à élargir le champ d'application de cette clause sociale, tout en respectant le droit européen de la concurrence.

3. Conclusions

Par rapport à une **politique d'emploi des personnes handicapées** qui soit de qualité, ce contexte belge présente à la fois de nombreuses faiblesses et quelques atouts.

Points faibles	Points forts
<ul style="list-style-type: none"> • Eclatement de la politique de l'emploi et de la politique de formation professionnelle et placement entre le fédéral et le communautaire ou le régional • Faible place des personnes handicapées dans les mesures de la politique d'emploi générale (notamment les aides fédérales) et dans les missions des services ordinaires de placement et formation professionnelle ; peu de passerelles ou synergies avec ces aides ou services (surtout en Wallonie) • Faibles impacts des aides générales à l'emploi sur l'embauche des personnes handicapées • Faible visibilité des aides à l'emploi bénéficiant aux personnes handicapées ; arsenal d'aides disparates, lourdes (non automatiques), dispersées, peu coordonnées • Absence d'un acteur central coordonnant activement ces diverses aides et la politique d'emploi des personnes handicapées • Impact très limité des aides spécialisées régionales à l'insertion ; mesures coûteuses entraînant un manque de moyens pour les amplifier (ou les optimiser) • Faiblesses dans la politique d'emploi spécialisée des personnes handicapées en Wallonie (manque d'accompagnement individualisé, de prospection, de sensibilisation des entreprises,...) ou en Flandre (peu d'entreprises d'insertion) • Faiblesses des dispositions pour le maintien en emploi ou reclassement après maladie ou accident • Difficultés de cumul ou de transition vers l'emploi (« pièges à l'emploi »), non complètement résolues • Attrait d'un secteur protégé assez développé et canalisant une part importante des budgets disponibles 	<ul style="list-style-type: none"> • Début de prise en compte des personnes handicapées dans quelques aides générales à l'emploi (fédéral ou Région wallonne) • Vote fédéral d'une nouvelle loi anti-discrimination • (Flandre) Intégration des personnes handicapées dans une politique anti-discrimination active et concrète (plans « diversité ») • (Flandre) Développement de nouvelles mesures pour favoriser l'emploi des personnes handicapées : services d'accompagnement, emploi assisté, coopératives sociales • Implication importante des partenaires sociaux dans la politique d'emploi des groupes à risques (fédéral) et la politique de diversité (Flandre) • Prise de conscience grandissante de l'importance de la prévention des handicaps et du maintien en emploi, après accident ou maladie ou après 50 ans ; nouvel A.R. dans ce domaine

Bref, le pays se caractérise par :

- Une efficacité très limitée des aides existantes.
- Une absence d'incitant généralisé, automatique et simple en faveur de l'emploi des personnes handicapées.
- Un coût très élevé des dispositifs actuels, rendant impossible au plan budgétaire de les amplifier (si ce n'est sous forme d'actions de sensibilisation).
- Une faible efficacité de la politique actuelle, impliquant de trouver des mesures d'un rapport coût-efficacité plus élevé.

- La nécessité de mieux coordonner et de mieux visibiliser la politique d'emploi des personnes handicapées, qui manque d'un réel organe coordinateur.

Ces limites de la politique actuelle peuvent être considérées comme autant d'**arguments** en faveur d'une politique plus volontariste et d'envergure. En effet, une responsabilisation généralisée des employeurs (occupation directe ou indirecte ou contribution financière à un fonds d'insertion des personnes handicapées) pourrait contribuer à corriger les limites de la politique actuelle grâce aux modifications de comportement qu'elle encouragerait de façon structurelle chez les employeurs, grâce aussi aux moyens plus importants qu'elle pourrait dégager, grâce enfin à la nécessité d'une meilleure coordination qu'elle impliquerait.

Par rapport plus précisément à l'instauration d'un dispositif de responsabilisation généralisée des employeurs prenant la forme d'une « obligation » d'emploi ou d'une contribution financière à un fonds servant à stimuler l'emploi des personnes handicapées, le contexte belge présente plusieurs **points faibles**.

En effet, on observe :

- Dans le secteur privé, un échec historique (1963) de la concrétisation d'une loi instaurant un (simple) quota d'emploi pour personnes handicapées (faible nombre de commissions paritaires ayant précisé ses modalités d'application ; rejet des partenaires sociaux dans un grand nombre de secteurs). En effet, il y a souvent confusion entre ce projet et le principe d'une responsabilisation généralisée des employeurs (occupation directe ou indirecte ou contribution financière à un fonds d'insertion des personnes handicapées).
- Dans le secteur public, une faible application de la loi instituant un quota d'emploi (simple) : contrôle insuffisant, champ d'application trop restreint,...
- Une tendance à l'abandon du quota d'emploi dans le secteur public en Flandre, en le transformant en objectifs indicatifs.
- Une tendance en Flandre à englober la politique d'emploi des personnes handicapées dans une politique générale de lutte contre les exclusions et discriminations, ce qui comporte le risque de ne plus prendre en compte leurs difficultés et coûts d'intégration spécifiques.
- Une préférence de certains acteurs pour des réductions structurelles des charges sociales, par opposition à des réductions centrées exclusivement sur des groupes-cibles.
- Une complexité institutionnelle du pays, un éclatement des compétences en relation avec la politique d'emploi des personnes handicapées ainsi que des tendances centrifuges dans la politique de l'emploi. Ce qui augmenterait les difficultés à établir des coopérations et partenariats dans le cas d'une nouvelle politique volontariste d'envergure coordonnée au niveau fédéral. Ainsi qu'à définir un cadre unique si un dispositif de responsabilisation généralisée dans l'emploi des personnes handicapées était adopté (alternatives à l'occupation directe pouvant varier d'une région à l'autre, etc...).

Plusieurs éléments enfin suggèrent quelques **convergences avec des mesures déjà prises** dans le pays. Autrement dit, ce dispositif spécifique n'est pas si étranger à la culture du pays qu'on ne pourrait le croire à première vue :

- On assiste depuis quelques années à un certain regain d'intérêt pour une meilleure application de la loi instaurant dans le secteur public un quota d'emploi (simple) en

faveur des personnes handicapées; diverses initiatives ont été prises en ce sens, tandis que d'autres vont apparemment dans un sens inverse.

- Par ailleurs, on assiste à un mouvement de simplification des aides générales à l'emploi (Fédéral et Régions), la tendance étant de les rendre plus ciblées, plus claires, plus automatiques. La politique de réductions ciblées de charges sociales en est un exemple.
- Enfin, il faut prendre en compte que la loi concrétisant l'accord interprofessionnel sur les groupes à risques est un mécanisme assez proche du dispositif que nous avons étudié. En effet, il oblige les entreprises soit à réaliser elles-mêmes des initiatives pour la formation et l'embauche de ces publics, soit à verser une contribution à un fonds sectoriel chargé de les impulser ; sous peine qu'une partie de la masse salariale (entre 0.1 et 0.3%) soit prélevée à destination d'un fonds national pour l'emploi chargé lui aussi de prendre des mesures en faveur de ces groupes à risque. Par rapport au dispositif étudié par contre, cette loi ne vise pas les personnes handicapées de façon centrale et exclusive (ce sont une des catégories possibles). Et les initiatives à prendre sont essentiellement des formations ou incitants à l'embauche , non une occupation directe ou indirecte.

***III.3 La position en Belgique des acteurs
sociaux, économiques et politiques***

Ce chapitre comprend trois parties.

Tout d'abord, il résume les positions des acteurs syndicaux, patronaux et politiques vis-à-vis d'une politique d'obligation d'emploi, de même que celle de deux associations de personnes handicapées.

Ensuite, il tente de synthétiser ces positions en présentant les divers arguments ou objections par rapport à ce type de mesure.

Enfin, il conclut en proposant des conditions de mise en œuvre qui optimiseraient la réussite d'une telle politique et qui répondraient aux diverses objections émises.

1. Position des acteurs sociaux, économiques et politiques

Cette partie vise à résumer d'abord la position qu'expriment tant les organisations syndicales et les associations de personnes handicapées qui en sont proches que les fédérations patronales. Partant du programme électoral des partis politiques lors des élections de juin 2003, nous tenterons également de situer les points de vue des principaux partis.

1.1 Les interlocuteurs sociaux

Les organisations syndicales

Au niveau wallon

Lors d'un avis important sur le sujet, en date de septembre 1998, les représentants syndicaux au CESRW exprimèrent la position suivante quant à une politique d'obligation d'emploi :

« (Ils) estiment ... qu'il convient d'examiner plus avant :

- L'opportunité d'instaurer un système d'obligation d'embauche à la française (reprise des discussions au niveau fédéral, application systématique de la CCT n° 26, introduction de solutions alternatives telles que des contrats de sous-traitance avec les Entreprises de travail adapté ou le versement d'une cotisation à l'Awiph).
- La responsabilisation généralisée des employeurs en matière de reclassement des victimes d'accidents de travail / maladies professionnelles.
- La question du contrôle de la réglementation et de l'application de sanctions. »

Cette position est justifiée par les « constats suivants :

- Au vu des conclusions du rapport du Conseil de l'Europe, un système d'intégration des personnes handicapées basé uniquement sur le caractère volontaire et les incitants est voué à l'échec en temps de crise sur le marché de l'emploi.
- Le dispositif appliqué jusqu'à présent en Belgique s'est révélé peu efficace si l'on considère les résultats mitigés résultant du système volontaire basé sur les incitants, notamment l'application de la CCT n° 26.
- Une période transitoire laissant le temps au système incitatif de produire ses effets s'est révélée peu probante aux Pays-Bas.¹⁸⁵
- Le système de quotas mis en place en France prévoyant des solutions alternatives, réserve une certaine souplesse pour les employeurs¹⁸⁶ et démontre une efficacité réelle¹⁸⁷. En outre, la part du pourcentage versée sous forme de cotisation à l'Agefiph, représente des moyens non négligeables qui peuvent être affectés à l'emploi protégé ou des mesures de sensibilisation des employeurs.

¹⁸⁵ « Période au cours de laquelle une obligation d'emploi est introduite en cas de résultats peu satisfaisants du système incitatif ».

¹⁸⁶ Rappel de la loi et des trois modalités alternatives pour y satisfaire.

¹⁸⁷ « Le taux atteint serait de 4.25% actuellement par rapport aux 6% prévus ».

- Le système français prévoyant le maintien du travailleur en cas d'accident de travail ¹⁸⁸ garantit une responsabilisation beaucoup plus grande des employeurs. En Belgique, un travailleur déclaré inapte à la fonction qu'il occupe dans l'entreprise lors de l'examen médical de reprise du travail, suite à une période d'incapacité intervenant après un accident de travail ou une maladie (professionnelle ou autre) se retrouve très souvent au chômage, en l'absence de toute obligation de reclassement dans l'entreprise.»

Au niveau fédéral

Au niveau national, les deux grandes organisations syndicales ne sont pas toujours aussi consensuelles et précises que dans cet avis de l'organe consultatif régional, même si elles semblent unanimes pour aller dans la même direction, à savoir une « priorité à l'emploi sur le marché du travail régulier, en responsabilisant les employeurs » dans le cas de la FGTB ¹⁸⁹, par la mise en place de « nouvelles dispositions visant à intégrer les handicapés dans les secteurs privé et public » dans le cas de la CSC ¹⁹⁰.

Au niveau de la **FGTB**, c'est dans le cadre de cette Année européenne de la personne handicapée qu'a été affirmée pour la première fois le principe de responsabiliser les employeurs « via un système à double entrée pour l'entreprise :

- soit le respect d'une obligation d'emploi ;
- soit le versement d'une contribution de solidarité destinée au renforcement des différents dispositifs d'aide à l'emploi et à la formation des personnes handicapées. Ces dispositifs permettent la prise en charge du coût des mesures compensatoires et d'adaptation nécessaires au travailleur afin d'assumer au mieux ses fonctions.

Dans le cadre des entreprises qui soumissionnent à des marchés publics, certaines exigences particulières devraient être exigées afin de « montrer l'exemple » ».

Cette nouvelle revendication figure en effet en bonne place dans la brochure que l'organisation a le mérite d'avoir publié pour synthétiser la politique globale qu'elle souhaite défendre au niveau interprofessionnel vis-à-vis des personnes handicapées. L'intérêt de cette brochure est de montrer combien une politique d'emploi des personnes handicapées se doit d'être globale, en agissant aussi bien :

- en amont et de façon préventive, en améliorant la sécurité au travail,
- sur le front de l'emploi en luttant contre les obstacles à l'embauche, en responsabilisant les employeurs et en luttant contre les obstacles au maintien,
- en aval et de façon curative en améliorant la situation financière des travailleurs victimes d'accidents ou de maladies professionnelles.

En effet, les quatre axes d'action annoncés sont les suivants :

- Prévenir le handicap
 - En améliorant la sécurité et la santé au travail, par l'abaissement à 20 travailleurs du seuil pour l'installation d'un CPPT, par l'extension de ses compétences aux sous-

¹⁸⁸ « Sauf en cas de faute grave, l'employeur est tenu de reclasser ces personnes ou de justifier par de sérieux motifs les raisons pour lesquelles une réintégration n'est pas possible ».

¹⁸⁹ FGTB (2003), Les priorités ...

¹⁹⁰ FGTB (2003), Memorandum, p. 14

traitants et par l'extension du champ d'application de la loi sur le bien-être au travail au télétravail et au travail à domicile.

- En renforçant la coopération entre le Fond des maladies professionnelles, l'Inspection du Travail, les médecins du travail, les services interne et externe de prévention du travail ; notamment par des mesures concrètes de prévention des maladies professionnelles « ainsi que l'octroi de moyens financiers substantiels pour permettre au FMP de mener des actions de prévention en collaboration avec les autres acteurs de la prévention ».
- Lutter contre les obstacles à l'embauche
 - En exigeant le respect de la loi non discrimination, notamment par une sensibilisation des inspections du travail à cette question.
 - En étendant la CCT n° 38 du CNT à l'ensemble des étapes de la vie professionnelle « avec, comme dans le cadre des travailleurs allochtones, une attention particulière en ce qui concerne la transparence des procédures de sélection et de candidature afin de :
 - lever les obstacles à l'embauche qui sont actuellement liés au handicap des travailleurs
 - et de prendre en compte dans l'organisation du travail les impératifs de santé en général et du handicap en particulier.
 - En améliorant l'accessibilité en général et aux lieux de travail en particulier.
- Donner la priorité à l'emploi sur le marché du travail régulier
 - En responsabilisant les employeurs.
 - En sensibilisant les services de placement, par un renforcement de la coordination entre les services ordinaires de placement et les services spécialisés pour les personnes handicapées.
- Améliorer la situation des travailleurs victimes d'accidents et/ou de maladies professionnelles
 - En luttant contre les obstacles au maintien à l'emploi, par une véritable politique de réinsertion professionnelle des travailleurs victimes d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle, avec maintien de leur rémunération, par des alternatives au licenciement pour force majeure...
 - En augmentant les indemnités en cas de risques professionnels
 - En améliorant le cumul entre travail et allocations pour personnes handicapées
 - Enfin, en améliorant le sort des invalides.

La plupart de ces diverses revendications semblent assez partagées par la CSC comme en témoigne succinctement le Mémoire au gouvernement, où l'on épinglera diverses orientations similaires, à savoir :

- Accroître l'emploi (notamment par une élimination des pièges du chômage)
 - Accroître la qualité du travail

- Améliorer la sécurité et la santé au travail, notamment par une révision des services de prévention, un renforcement de l'inspection, plus de compétences pour le comité de prévention et de protection
- ...
- Emploi plus durable
- Par une politique du personnel préventive, ce qui implique notamment pour les travailleurs en difficultés de faciliter le passage à un autre travail
- ...
- Une sécurité sociale plus solide
- Plus sociale, par une liaison au bien-être et des prestations suffisamment élevées
- ...
- Moins de discriminations
- ...
- handicapés : « nouvelles dispositions visant à les intégrer dans les secteurs privé et public »

Notons enfin que la CSC est hostile au principe de quota suggéré en 2002 pour les travailleurs allochtones¹⁹¹. Selon ce syndicat, il faut d'abord « renforcer les mesures positives, notamment dans l'enseignement. L'idée des quotas ...bouleverse la notion d'égalité des travailleurs ». Par contre, selon la presse de l'époque, « la FGTB réserve à l'idée un accueil favorable pourvu qu'on n'oublie pas d'autres catégories de travailleurs discriminés, comme les femmes ou les handicapés »¹⁹².

Les organisations d'employeurs

Au niveau wallon

Dans le cadre du même avis du CESRW que celui qui vient d'être mentionné, les employeurs se sont aussi clairement exprimés à propos de l'idée d'une obligation d'emploi sous forme de quota : « Les organisations représentatives des employeurs affirment leur opposition à l'application d'un système de quota d'embauche dans les entreprises et marquent leur préférence pour un dispositif basé sur le recours volontaire à des mesures incitatives »¹⁹³. « Elles estiment que, particulièrement dans un contexte de pénurie d'emplois, l'insertion d'une personne handicapée par le biais de quotas ne pourrait qu'entraîner des conséquences nuisibles :

- la nécessité pour l'entreprise d'établir le relevé des personnes handicapées qu'elle occupe déjà soulèvera des questions quant au respect de la vie privée ;
- La publicité donnée à certaines situations sera douloureusement vécue par les personnes souffrant d'un handicap qui jusqu'à présent n'était pas mis en évidence ;

¹⁹¹ Il en allait de même, quoique de façon peut-être plus nuancée, en ce qui concerne le Centre pour l'Égalité des chances.

¹⁹² Le Soir, 12 septembre 2002

¹⁹³ CESRW (1998), p. 4.

- La politique d'accueil risque d'être de plus faible qualité dans un contexte coercitif.

Par ailleurs, elles considèrent que l'introduction de quotas d'engagement au profit de personnes handicapées n'est ni plus ni moins justifiable que pour d'autres catégories de travailleurs susceptibles de rencontrer des difficultés d'insertion : travailleurs migrants, infraqualifiés, ... L'immanquable généralisation de quotas priverait l'employeur, pour un temps au moins, d'une grande partie de sa responsabilité de sélection, et favoriserait de ce fait des attitudes hostiles de la part de demandeurs d'emploi qui ne comprendraient pas qu'on puisse refuser un engagement pour le seul motif qu'ils ne présentent pas de handicap physique ou social .

(Elles) confirment leur souhait d'une politique d'incitants... Elles insistent pour que les pouvoirs publics affectent à cette politique les moyens nécessaires à sa réussite. »

Au niveau fédéral

En 2002, la Fédération des employeurs de Belgique (FEB) s'est clairement opposée au principe d'un quota d'emploi évoqué¹⁹⁴ pour augmenter l'embauche de travailleurs d'origine étrangère (il s'agissait d'un quota pur et simple, sans l'alternative d'une contribution à un fonds). En effet, « elle ne pouvait admettre un quota, par définition arbitraire. D'autant plus que cela ne créera pas d'emplois... et qu'une entreprise n'est pas une organisation non marchande : l'employeur engagera toujours la personne qui convient le mieux pour le poste à pourvoir. Il apparaît aussi qu'un quota est une forme de discrimination positive qui risque d'être ressentie comme une stigmatisation. » Enfin, elle « attire l'attention sur le fait que l'embauche obligatoire d'une catégorie spécifique pourrait entraîner le licenciement d'autres. Avec la conséquence que cela pourrait induire d'autres formes de racisme ».¹⁹⁵

Commentaires quant aux positions respectives des interlocuteurs sociaux

Dans l'analyse des positions respectives des organisations syndicales et patronales, particulièrement explicitées dans l'avis du CESRW, nous nous attarderons à ce que chacun, dans un texte nécessairement court, a choisi de dire, autant qu'à ce qu'il n'a pas pris la peine de dire : ces deux faces du discours sont en effet tout aussi révélatrices.

Du côté syndical, c'est essentiellement le manque d'efficacité de la politique belge actuelle par rapport à l'efficacité observée du système français qui motive la demande d'« examiner plus avant l'opportunité d'instaurer » ce dernier système. On doit logiquement en déduire que si des incitants s'avéraient tout aussi efficaces, les organisations de travailleurs ne réclameraient pas une politique de quota « à la française ».

On le remarque aisément, la formulation de cette demande est assortie d'une certaine prudence. Derrière celle-ci se cache peut-être une divergence de vues entre les deux grands syndicats et/ou une conscience des possibles effets pervers (cités par les employeurs) qu'ils n'osent pas mentionner et auxquels ils n'apportent pas de réponse précise. Il en va de même en ce qui concerne l'objection relative à la priorité éthique dont bénéficieraient les personnes handicapées ou encore le risque d'une généralisation des quotas : il n'y est pas fait allusion, ni répondu.

Par contre, les organisations syndicales mettent en avant les alternatives prévues par le système français. La souplesse qu'offrent ces alternatives constitue à leurs yeux une

¹⁹⁴ Par le Ministre Johan Vande Lanotte.

¹⁹⁵ Le Soir, 11/09/2002

réponse aux employeurs par rapport au rejet de principe d'une obligation : il ne s'agit pas d'une vraie obligation légale pure et dure.

Du côté patronal, ce sont les éventuels effets sociaux pervers du système qui sont surtout ou d'abord mis en avant, notamment dans le cas d'une éventuelle généralisation : stigmatisation des travailleurs handicapés, réactions hostiles des collègues ou d'autres demandeurs d'emploi, licenciements possibles. Est aussi mise en question la légitimité politique ou éthique d'une priorité des travailleurs handicapés par rapport à d'autres publics « susceptibles de rencontrer des difficultés d'insertion ».

Alors que les syndicats se montrent avant tout partisans d'efficacité, paradoxalement, le patronat tend donc à se montrer d'abord soucieux des effets sociaux et des principes éthiques. Dans l'avis du CESRW, c'est presque incidemment qu'est rappelé son argument probablement le plus fondamental, à savoir « la responsabilité de sélection » de l'employeur, sa responsabilité ou sa capacité ¹⁹⁶ d'« engager toujours la personne qui convient le mieux pour le poste à pourvoir » comme le dit plus explicitement le communiqué de la FEB.

Mais il pourrait s'agir d'un arbre qui cache la forêt....

En effet, aucune réponse constructive n'est apportée à la critique syndicale du manque d'efficacité du système d'incitants, dont la justification semble aller de soi. Sans doute parce qu'elle préserve l'autonomie de décision de l'employeur. Certains pourraient y voir aussi une absence complète d'intérêt pour la problématique des personnes handicapées. Soupçon que le document de la FEB pourrait renforcer lorsqu'elle rappelle que « une entreprise n'est pas une organisation non marchande », sous-entendu n'est pas là pour s'occuper des cas sociaux.

De plus, aucune allusion n'est faite non plus aux alternatives prévues par le système français : les représentants des employeurs semblent donc critiquer donc un système différent de celui réellement proposé par les syndicats, entretenant la confusion entre un système purement légal de quota (dont on sait qu'il est lourd et/ou rarement efficace) et un système mixte d'obligation ou de contribution à un fonds, dont il faut bien reconnaître une certaine efficacité incitative précisément parce qu'il sauvegarde la liberté de choix de l'employeur tout en responsabilisant financièrement les employeurs non coopérant à ces objectifs d'emploi.

Implicitement, ce silence trace sans doute les limites claires du système d'incitant que les organisations belges d'employeurs préfèrent : un système qui n'apporte que des avantages mais aucune pénalisation possible ; et donc aucune recette possible en vue de les financer, ne fût-ce que partiellement

Au CESRW, les employeurs rappellent d'ailleurs que c'est aux pouvoirs publics d'affecter les moyens nécessaires à la réussite de la politique d'incitation. Une autre manière de sous-entendre que si elle n'est pas efficace, c'est parce que les pouvoirs publics n'y mettent pas assez de moyens. Ce que les organisations syndicales admettent eux aussi implicitement lorsqu'ils reconnaissent que le mérite du système français est d'« apporter des moyens non négligeables ... pour la sensibilisation des employeurs ».

¹⁹⁶ Le texte de la FEB postule que l'une entraîne l'autre, comme s'il existait une infaillibilité divine de l'employeur à partir du moment où il agit comme employeur.

Bref, tout ceci ressemble furieusement à un dialogue de sourds ou à un malentendu, diront les plus optimistes. Ceci constitue en tout cas un contexte très différent de l'attitude généralement plus responsable ou plus constructive du grand patronat allemand, français ou italien vis-à-vis des personnes frappées de handicap ; notamment à l'issue de la première guerre mondiale. On peut se demander quel élément extérieur pourrait permettre d'engager un réel dialogue.

1.2 Les associations de personnes handicapées

En Belgique, on retrouve chez les associations de personnes handicapées la plupart des arguments et objections émis par les organisations syndicales ou patronales, certaines comme l'ASPH émettant plutôt des arguments favorables tandis que l'ACIH cite surtout les objections. Pour ne pas nous répéter, nous nous centrerons donc sur les points spécifiques qu'elles abordent :

L'ASPH

Parmi les propos de cette association francophone appartenant au mouvement socialiste, nous nous contenterons d'épingler les points suivants :

- Sentiment que beaucoup d'employeurs préféreraient payer la contribution à un fonds plutôt qu'embaucher, ce qui constituerait un échec ; il faut donc continuer à maintenir des incitants à l'embauche.
- Utilisation des recettes de la contribution : développement d'aides au placement qui soient complémentaires à celles qui existent.
- Risque d'un effet faible sur les handicapés « installés » depuis plus d'un an dans le chômage, d'autant qu'il y a un piège au chômage dans leur cas ¹⁹⁷.
- Nécessité pour le système de ne pas bénéficier uniquement aux handicapés externes à l'entreprise ni aux seuls handicapés internes (accidentés du travail,...) ; de façon à éviter une concurrence entre handicapés.
- Définition des bénéficiaires : handicapés d'au moins 66%.
- Risque de « détournement financier » par les Régions ¹⁹⁸ si le produit des contributions compensatoires leur est ristourné par le Fédéral.
- Nécessité (politique) que l'Etat respecte au préalable ses propres obligations en matière de quota.

ACIH

Parmi les propos de cette association francophone appartenant au mouvement chrétien, nous nous contenterons d'épingler les points suivants :

- Complexité de la définition des bénéficiaires et du taux d'emploi à atteindre. Si ce sont les personnes handicapées à 30%, on arrivera trop facilement à respecter le quota. Par

¹⁹⁷ En cas de perte d'emploi, le recouvrement des allocations de handicapé prend beaucoup de temps, faute de personnel, ce qui n'incite pas à chercher un emploi. Par contre, comme il y a un abattement jusque 700.000FB, le cumul avec une activité professionnelle n'est pas vraiment freiné à ce niveau de salaire

¹⁹⁸ Les montants versés serviraient à stabiliser les dépenses en cours et non à les augmenter.

contre, si les bénéficiaires sont celles à 66% de handicap, cela sera très difficile d'atteindre le quota.

- Faible possibilité d'un accord au Conseil national du travail et dans les Commissions paritaires ¹⁹⁹.
- Risque d'un contournement de la loi : les entreprises vont découvrir des travailleurs handicapés légers en leur sein plutôt qu'embaucher !
- Risque que les entreprises moins fortes soient les seules à embaucher des personnes handicapées, tandis que les (grandes) entreprises qui se portent bien et ont les moyens vont préférer payer la taxe. Celles qui embaucheraient seraient alors celles qui n'ont pas le moyen de supporter le coût de la taxe.
- Risque d'un mauvais accueil au travail pour les personnes handicapées qui ont été insérées suite au système de quota : les travailleurs vont-ils voir d'un bon œil un collègue qui est imposé (pas choisi à cause de ses compétences) et qu'il faut aider ? Comment les personnes handicapées vont-elles vivre la situation ? NB : peu d'études à ce sujet en France et en Allemagne.
- Frustration des personnes gravement handicapées dans le cas du système français. Les handicapés lourds s'imaginent à tort qu'un système de quota va les reclasser au travail.
- Manque d'intérêt réel des personnes handicapées à (re-)travailler : sauf si elle est très compétente, une personne handicapée n'a pas d'intérêt financier à travailler, du fait de l'allocation qu'elle reçoit déjà. Les personnes handicapées ne sont donc pas demandeurs. (NB : Ceux qui travaillent en ETA seraient surtout des handicapés mentaux qui ne savent pas calculer ce que cela leur rapporte réellement en plus).
- Risque de « détournement financier » par les Régions. Le Fédéral est le seul à pouvoir collecter ces fonds. S'il reverse les fonds aux Régions, le risque est très réel que cela n'arrive jamais à l'AWIPH, la Région en profitant pour réduire sa dotation ²⁰⁰.
- Efficacité non démontrée : L'argument qu'un système de quota augmente le nombre d'handicapés actifs n'est pas correct car cela n'est pas vérifiable : les statistiques d'emploi des handicapés ne sont pas comparables entre les différents pays.

1.3 Les partis politiques

Pour analyser leurs positions de façon aussi objective et comparable que possible, nous avons opté pour une lecture de leur programme publié à l'occasion des dernières élections de juin 2003. Nous avons souligné les mots qui nous semblaient particulièrement significatifs à mettre en évidence.

199 On doit se rappeler que ce sont les Commissions paritaires qui avaient bloqué l'application de la loi sur les quotas en 1963, à l'exception de la Commission paritaire de la Métallurgie qui avait déjà favorisé le reclassement interne d'un grand nombre d'handicapés légers (accidentés,...).

En effet, la FEB est peu intéressée tandis que les syndicats ne sont pas nécessairement très ouverts compte tenu du chômage et des menaces sur l'emploi (+ problèmes d'intégration et d'accueil).

²⁰⁰ Cette situation se vérifie déjà dans le cas d'une cotisation des sociétés d'assurances à un Fonds de reclassement, cotisation qui est ensuite partagée entre les Régions : on constate que cela ne permet pas d'augmenter les dotations des Régions en faveur des travailleurs handicapés ou accidentés.

Le Parti socialiste

Le parti socialiste francophone plaide pour une « pleine et entière intégration des personnes handicapées dans la société ». Il souhaite « améliorer l'accès à l'emploi des personnes handicapées en améliorant la formation en alternance et continuée des personnes handicapées, en imposant un quota d'emploi pour les personnes handicapées dans les entreprises, en soutenant financièrement l'aménagement des postes de travail pour qu'ils puissent être occupés par des personnes handicapées, en permettant le cumul des primes liées au handicap et les réductions de cotisations sociales dont bénéficient les employeurs pour les autres travailleurs. »²⁰¹

Commentaires

Le PS prend très clairement position pour un système de quota d'emploi, sans préciser cependant s'il s'agit d'un système avec ou sans contribution à un fonds. Curieusement par contre, la revitalisation du quota dans le secteur public n'est pas évoquée. De façon très logique, le PS accompagne cette mesure d'une amélioration de la formation des personnes handicapées et d'un développement des aides à l'aménagement des postes de travail. ; ainsi que de mesures pour supprimer les pièges à l'inactivité.

Le Mouvement réformateur

Le Mouvement rappelle l'objectif du gouvernement fédéral précédent « de mener une politique active au niveau de la formation et de l'emploi visant à augmenter le taux d'activité de tous les travailleurs en général, en particulier des jeunes et moins jeunes mais aussi des femmes, des travailleurs d'origine étrangère et des personnes avec handicap » ; ainsi que les mesures prises « afin d'améliorer la qualité de vie au travail ». Cependant, il ne cite pas de suggestion particulière pour l'emploi des personnes handicapées, contrairement à celui des jeunes, des aînés (55 ans et plus) et des femmes, qui font l'objet de nombreuses propositions . Plus globalement, le MR insiste sur la nécessité de « réduire les freins à l'embauche (les charges pesant sur les entreprises notamment) et supprimer les pièges à l'emploi ».

Commentaires

Ce parti insiste lui aussi sur la nécessité d'augmenter le taux d'activité des personnes handicapées, sans toutefois en préciser les moyens. Il ne prend pas position en faveur d'un quota d'emploi ou d'un système analogue, tout en reconnaissant la nécessité de supprimer les freins à l'embauche et les pièges à l'emploi.

Ecolo

Le programme politique de ce parti met l'accent sur la nécessité de garantir aux personnes handicapées des droits et une réelle liberté de choix. Ceci l'amène à préciser notamment les revendications suivantes :

- « Octroyer des aides financières souples et individualisées pour permettre des allers et retours entre activité professionnelle (temps plein ou temps partiel) et moments de repos,... »

²⁰¹ Dans la note de Mr Elio Di Rupo comme formateur, le propos est devenu moins précis : « au niveau fédéral, les entreprises privées ordinaires doivent collaborer à l'accès à l'emploi d'un maximum de personnes handicapées. Des incitants fiscaux sont à envisager pour certains. D'autres préconisent, au besoin, la voie légale. »

- « Mener des politiques transversales et coordonnées entre tous les niveaux de pouvoir pour assurer cohésion et complémentarité entre les mesures prises »;
- « Désamorcer les pièges à l'emploi..., assouplir et diversifier les aides publiques pour favoriser l'intégration professionnelle, réinstaurer les quotas d'emploi dans la fonction publique ».
- « Rendre accessibles les logements privés et les infrastructures, bâtiments et lieux publics en faisant respecter les règlements en matière de construction et d'équipements d'immeubles, en éliminant tous les obstacles pour les personnes à mobilité difficile »

Notons par ailleurs que ce parti a pris position contre l'instauration de quotas pour l'embauche de personnes d'origine étrangère, qu'il considère « une fausse bonne idée », « un coup de pub pré-électoral plutôt que l'aboutissement d'une réflexion sérieuse ». Il n'en a cependant pas fourni une explication précise.

Commentaires

Ce parti met en avant la nécessité des pistes d'action plus souples ou diversifiées pour favoriser l'intégration professionnelle, mais sans les préciser. A l'instar du MR, il ne prend pas officiellement position en faveur d'un quota d'emploi ou d'un système analogue, tout en reconnaissant la nécessité de le « réinstaurer » dans la fonction publique, opinion qu'il partage avec le CDH. On notera aussi son plaidoyer pour une politique davantage transversale et plus coordonnée, y compris sans doute entre le fédéral et le régional.

Le Centre Démocratique humaniste

En ce qui concerne les personnes handicapées, « le CDH propose de favoriser l'insertion professionnelle en maintenant, voire en développant, les quotas d'occupation des personnes handicapées par les entreprises, en accordant des compensations financières pour pallier le manque de rendement éventuel, en aidant les ateliers protégés à développer des politiques appropriées envers les personnes handicapées qu'ils ont vocation de servir par la mise au travail ». Cette proposition est une de celles qui concernent la politique des personnes handicapées, laquelle fait l'objet de plusieurs autres propositions, notamment en termes d'allocations, de possibilités d'accueil ou de logement. Par ailleurs, le parti souhaite lui aussi lutter contre les pièges à l'emploi.

Commentaires

Le CDH semble donc partisan du système de quota d'emploi dans les entreprises, que curieusement il croit déjà en vigueur (confusion sans doute avec l'obligation en vigueur dans le secteur public). Il défend aussi le principe des incitants (même si à ce sujet il raisonne toujours en termes de compensation pour une perte de rendement éventuelle). Enfin, il n'opte pas clairement pour une priorité à l'emploi ordinaire mais semble plutôt opter pour un développement des ETA (encore appelés ateliers protégés !).

Le CD&V

Le parti réaffirme le principe moral d'une non-discrimination lors d'une candidature pour un emploi. Par ailleurs, il souhaite que « la subsidiation d'un employeur qui engage une personne avec handicap soit plus claire et améliorée. L'objectif est d'intégrer les personnes handicapées dans le circuit de travail ordinaire et ainsi de réaliser une meilleure intégration dans la société ». « La personne handicapée qui veut travailler dans le circuit ordinaire doit pouvoir disposer d'un transport adapté à un prix acceptable. Globalement, il faut travailler à

une accessibilité intégrale tant des bâtiments publics que du transport public pour les personnes avec diverses formes de handicap ».

Commentaires

Deux points caractérisent les positions du CD&V :

- Priorité à l'emploi ordinaire et souhait d'une clarification (simplification ? meilleure visibilité ?) des incitants à l'embauche.
- Insistance sur la responsabilité du secteur public pour résoudre les problèmes d'accessibilité. Rien n'est rappelé par contre à ce propos en ce qui concerne les entreprises.

Le VLD

Ce parti rappelle qu'il veut développer une politique de prospérité active : « la meilleure protection et garantie d'une intégration réussie dans la vie de la société est d'avoir un job ». Compte tenu du trop faible niveau d'activité en Belgique et de son coût pour les autorités, le parti souhaite qu'un maximum de citoyens s'intègrent dans le processus de travail., ce qui implique de prolonger la vie active, de faciliter les mouvements entre travail à temps partiel et à temps plein , de réduire le coût du travail, mais de manière uniforme pour tous.

Il insiste également sur la nécessité de sanctionner les chômeurs qui ne souhaitent pas réellement chercher un emploi. L'économie sociale est cependant citée comme un moyen d'offrir une issue aux demandeurs d'emploi très difficiles à placer, avec l'optique de les faire réintégrer le circuit ordinaire de travail. Le parti souligne enfin la nécessité de mieux combiner vie professionnelle et vie privée, dans le sens d'une meilleure flexibilité du travail (meilleure reconnaissance du travail intérimaire,...).

Commentaires

Contrairement au Mouvement réformateur, il n'y a pas la moindre allusion à une meilleure intégration professionnelle des personnes handicapées, ni bien sûr à des moyens pour y parvenir. C'est donc le seul parti qui ne semble pas se préoccuper de cette question.

Le SP. A

Le parti socialiste néerlandophone allié à Spirit a pour particularité de plaider pour la mise en place concertée d'une stratégie sur quatre ans visant à la fois des progrès en matière d'emploi, une élimination des discriminations et une meilleure consommation d'énergie ainsi que conservation de l'environnement. A ce sujet, il propose notamment des « accords ambitieux et contrôlables en termes d'emploi et de formation » allant « de pair avec des réductions de cotisations sociales patronales sur les salaires des travailleurs qui gagnent le moins ou qui ont atteint un certain âge ».

Dans le cadre d'une politique anti-discrimination active, il soutient évidemment le principe d'une « juste représentation (dans l'emploi) des personnes avec handicap et des gens d'une autre origine,... ». « Les entreprises doivent prendre leurs responsabilités pour réaliser une telle diversité par l'instauration de plans d'action ». Enfin, la recherche d'un emploi à temps partiel est jugée comme pouvant être positive pour le bien-être et la santé de personnes handicapées, invalides ou avec une maladie chronique. Ils doivent pouvoir combiner des allocations avec un travail à temps partiel. « Nous devons encourager plutôt que décourager ».

Commentaires

C'est le soutien de plans d'action diversité dans des entreprises pilotes qui est le seul moyen d'action concret proposé par le SP.A en vue de favoriser l'emploi des personnes handicapées. Par ailleurs, il plaide vigoureusement pour une suppression des pièges à l'inactivité.

Commentaires par rapport aux positions des partis politiques

Le tableau ci-dessous permet de résumer de façon synthétique les principaux accents des différents partis. Tous les partis sauf le VLD se soucient d'une meilleure intégration professionnelle des personnes handicapées.

Comme on peut le constater, le point qui rencontre le plus de suffrages est celui d'une suppression des pièges à l'emploi. Si une politique de quota d'emploi dans la fonction publique et/ou les entreprises est citée par trois des partis francophones, c'est le PS qui semble le seul parti en Belgique à en faire son principal cheval de bataille. Par ailleurs, ECOLO et CD&V mettent l'accent sur une simplification des aides, tandis que SP.A rappelle le plan diversité de « son » ministre Landuyt. L'accessibilité des lieux de travail et la lutte contre les discriminations réunissent aussi le SP.A, le CD&V et ECOLO.

Tableau III.4 -1 : positions des partis (programme électoral 2003) en matière d'emploi des personnes handicapées

	PS	MR	ECOLO	CDH	VLD	SP.A	CD&V
Augmenter le taux d'activité des personnes handicapées Faciliter leur intégration professionnelle	X	X	X	X	?	X	X
Suppression des pièges à l'inactivité	X	X	X	X		X	
Non-discrimination						X	X
Accessibilité des lieux de travail			X				X
Simplification des aides à l'emploi			X				X
Incitants à l'emploi				X			X
Plan diversité						X	
Développement de la formation	X						
Développement des aides à l'aménagement du poste de travail	X						
Quota d'emploi dans le secteur public			X	(X)			
Objectif d'emploi (en % du personnel) dans les entreprises	X			X!			

Conclusions

Si les positions des organisations syndicales et patronales sont clairement opposées sur le sujet, force aussi est de constater que les clivages ont sans doute aussi d'autres connotations. En effet, il y a un clivage entre la FGTB wallonne, l'ASPH et le PS d'une part, assez clairement adeptes de ce dispositif, de même que le CDH assez curieusement, tandis que l'ACIH, les autres associations en Flandre et les autres partis sont très réservés, le patronat y étant clairement opposé, de même probablement que le VLD. Quant à la CSC et à ECOLO, leur position semble incertaine, et même plutôt réservée.

On observe donc à la fois un clivage gauche-droite classique mais aussi une opposition communautaire entre la Flandre et la Wallonie. Une telle cartographie des positions rend

évidemment très malaisée une discussion socio-politique à propos de ce type de dispositif. Il faut donc en tout cas des arguments très solides et une très grande ouverture des interlocuteurs à cette problématique pour que le principe et la mise en œuvre de ce dispositif puissent être négociés d'une façon positive par les acteurs sociaux et politiques belges.

2. Synthèse des arguments et objections

Cette inventaire des positions respectives des syndicats, organisations d'employeurs, associations de personnes handicapées et partis politiques permet de synthétiser les diverses représentations en faveur ou en défaveur de l'instauration d'une obligation d'emploi avec contribution à un fonds. Nous y intégrerons également les résultats d'une enquête exploratoire auprès d'un certain nombre de témoins privilégiés ²⁰².

Nous les présenterons sous la formes d'arguments et objections exprimés à un niveau purement rationnel, bien que les représentations à ce sujet soient évidemment bien plus complexes à analyser ; leur analyse nécessiterait l'usage d'outils spécifiques, tels que l'exploration des diverses facettes inconscientes positives ou négatives par rapport à ce mécanisme ²⁰³, leur synthèse sous forme d'un circept,...

Arguments

Plusieurs arguments sont avancés pour justifier l'intérêt d'une obligation d'emploi ou cotisation compensatoire :

1. Son efficacité :

- Pour augmenter réellement le taux d'emploi des personnes handicapées ²⁰⁴, cette solution serait inévitable compte tenu des limites d'une politique d'incitation et d'une politique anti-discrimination : elles ne réussissent guère à augmenter le nombre de travailleurs handicapés dans l'emploi ordinaire.
- En Europe, les enquêtes EFT montrent une corrélation apparente entre l'existence d'un système d'obligation légale avec contribution à un fonds et un haut taux d'emploi des personnes handicapées. Par contre, on observe une dégradation du taux d'emploi des personnes handicapées dans les pays de l'Est où le quota a été abrogé.
- Ce mécanisme ne résout pas les problèmes d'intégration professionnelle de toutes les catégories de personnes handicapées mais il semble le plus performant et le plus efficient pour le maintien en emploi des personnes acquérant un handicap au long de leur carrière professionnelle.

²⁰² Mme A. Tricot (FGTB wallonne), Mme A. Maes (Association chrétienne des invalides et handicapés - ACIH), Mme Marlière (Association socialiste de la personne handicapée - ASPH), Mr Cl. Berg (ETA « La Lorraine »), Mr A. Gubbels (Inspecteur général Awiph), Mr B. Caudron (Service Emploi Awiph).

²⁰³ C'est ce que pratiquent les méthodes d'analyse qualitatives en marketing, à l'aide de techniques d'associations libres, de projections,...

²⁰⁴ D'autant plus qu'on observe une tendance lourde à l'augmentation du nombre de handicapés reconnus, particulièrement dans les régions en déficit d'emploi ; ce phénomène semble provoqué par les exigences actuelles du travail (exemple : les problèmes de dos, de plus en plus fréquents) ainsi que par l'attitude des médecins.

- Le mécanisme de contribution à un fonds d'insertion des personnes handicapées permet de responsabiliser financièrement les employeurs par rapport à un problème de société ; il constitue une forme particulière d'incitant.

2. Son équité par rapport aux employeurs faisant déjà un effort d'intégration :

Il s'agit d'un mécanisme permettant de mutualiser les surcoûts des entreprises qui s'impliquent déjà activement dans l'embauche de personnes handicapées.

3. Son impact sur les mentalités :

Le mécanisme oblige les acteurs économiques, sociaux et politiques à mieux prendre en compte le problème d'intégration professionnelle des personnes handicapées, ce qui peut contribuer à changer les mentalités. D'autant plus que sa mise en place ne peut se faire sans être accompagnée d'une action de sensibilisation. Enfin, elle permet d'accroître les moyens permettant de sensibiliser les employeurs.

4. Son apport financier :

Ce mécanisme permet de dégager des moyens financiers pour diverses actions visant à une meilleure intégration professionnelle des personnes handicapées.

5. Son apport statistique :

Le mécanisme permet d'obtenir des statistiques précises sur l'emploi des personnes handicapées²⁰⁵.

Objections ou obstacles

De même, il existe divers obstacles, objections, ou difficultés pratiques qui conduisent certains à rejeter un tel système ou à douter de sa faisabilité.

Il y a d'abord des **objections de principe** :

1. Ce mécanisme n'est pas toujours valorisant pour les personnes handicapées et présente plusieurs problèmes ou inconvénients :
 - Une obligation d'emploi est stigmatisante pour les personnes handicapées : « c'est parce que vous êtes handicapé que vous avez droit à ce poste ! »²⁰⁶.
 - Si l'embauche est imposée, sera-ce pour un emploi correspondant réellement aux capacités et compétences des personnes handicapées ? Ne va-t-on pas leur laisser des emplois au rabais ?
 - Qu'en est-il de la qualité de l'intégration dans l'entreprise si l'embauche est imposée : les autres travailleurs vont-ils voir d'un bon œil l'arrivée d'un collègue handicapé qui leur serait imposé, qui n'est pas choisi à cause de ses compétences et qu'il faut en plus assister ? ne risque-t-il pas de devenir un souffre-douleur dans un monde du travail dominé par la compétition ? Le mécanisme crée en effet une catégorie de travailleurs risquant d'apparaître privilégiée aux yeux des autres (sauf si l'on met l'accent sur le fait qu'il s'agit d'assurer le droit au travail, font remarquer d'autres).

²⁰⁵ En tout cas, celles bénéficiaires du mécanisme.

²⁰⁶ Cette objection vaut aussi pour les primes à l'intégration et pour toute aide sociale spécifique, font remarquer d'autres.

2. N'y-a-t-il pas risque d'une multiplication des quotas catégoriels (personnes handicapées, allochtones, femmes,...) ? Comment les gérer ? est-ce réellement possible
3. N'est-ce pas contradictoire avec une législation anti-discriminations ? En effet, ce serait accorder un avantage spécifique à une catégorie de travailleur, au détriment des autres.²⁰⁷ Avec quelle justification ? Avec quelles réactions ?
4. Ne faut-il pas s'attaquer d'abord aux causes de l'inefficacité de la politique actuelle, ce qui veut dire par exemple :
 - Développer d'abord la formation professionnelle des personnes handicapées et leurs compétences, via le FOREM l 'oRbem ou le VDAB²⁰⁸ et ensuite soutenir les actions de sensibilisation des entreprises, à réaliser par les associations de handicapés elles-même.
 - Supprimer d'abord les pièges à l'inactivité, par exemple en augmentant les possibilités de cumul entre un salaire et une allocation de handicapé.
 - Veiller d'abord ce que les incitants à l'emploi des personnes handicapées soient préservés, mieux utilisés, mieux connus, plus efficaces. Pour en augmenter ensuite les moyens.

Autrement dit, ne vaut-il pas mieux bien évaluer d'abord ce qui existe et l'améliorer, avant de créer un nouveau mécanisme.

5. Ce mécanisme va à l'encontre de l'autonomie de décision de l'employeur en cas d'embauche, de sa seule et pleine responsabilité.

Il y a aussi des doutes qui s'expriment quant à **l'efficacité du mécanisme** :

- Les entreprises ne vont-elles pas se contenter d'occuper les personnes faiblement handicapées et/ou déjà occupées dans l'entreprise, ce qui aurait pour conséquence une absence d'embauches supplémentaires ou un statu quo pour les personnes lourdement handicapées actuellement exclues de l'emploi ?
- Les entreprises ne vont-elles pas se contenter de payer la contribution à un fonds d'insertion des personnes handicapées, ce qui signifie que rien ne changerait ?

Mais il y a aussi des doutes quant à la **faisabilité politique, économique ou institutionnelle** du mécanisme:

- Est-il possible de vaincre les très fortes réticences du patronat, pour ne pas dire son opposition farouche, à toute mesure contraignante de ce type ? Ne risque-t-il pas d'y avoir un blocage au Conseil national du travail et dans les Commissions paritaires, d'autant que les syndicats n'y sont peut-être pas si favorables que cela, du fait des difficultés d'emploi ?
- L'embauche de personnes handicapées ne risque-t-elle pas d'être limitée aux entreprises qui n'ont pas les moyens de payer la contribution à un fonds d'insertion des personnes handicapées, tandis que les grandes entreprises qui ont les moyens de la supporter

²⁰⁷ Sauf si la taxe compensatoire ne fait que compenser les surcoûts spécifiques liés à l'embauche ou au maintien de travailleurs handicapés, font remarquer d'autres.

²⁰⁸ De façon à éviter une ségrégation dans la formation, laquelle ne prépare pas vraiment à une réelle intégration.

éviteront d'embaucher ? Ce qui réduirait alors l'impact sur l'emploi et l'intégration professionnelle des personnes handicapées (et pourrait provoquer une aggravation de la situation économique des entreprises moins fortes).

- La mise en place d'un tel mécanisme n'implique-t-elle pas de mettre tout le monde d'accord au niveau des entités fédérées (Fédéral et Régions ou Communautés), ce qui peut entraîner beaucoup de perte de temps dans la mise en place du système ²⁰⁹.

Compte tenu de ces objections, certains émettent des **suggestions de variantes**

- Pour éviter la multiplication des quotas catégoriels, il pourrait être préférable, disent certains, de généraliser le principe canadien de représentation proportionnée. C'est d'ailleurs dans cette direction que va le Ministre Landuyt en Flandre, en prévoyant notamment une aide financière (limitée) aux entreprises qui mettent en place un plan d'action en quatre étapes visant à assurer une représentation proportionnelle (« evenredige arbeidsdeelname ») de groupes-cibles telles que les allochtones ou les personnes handicapées et en imposant ce plan d'action dans les organismes publics.
- Plutôt que d'imposer soit un taux d'emploi soit une contribution compensatoire, d'autres proposent d'imposer à toutes les entreprises une contribution à un fonds d'insertion des personnes handicapées généralisée, reflétant les surcoûts de l'occupation de personnes handicapées, et dont les entreprises occupant des personnes handicapées seraient totalement ou partiellement dispensées. Cette cotisation générale constituerait aussi un incitant indirect à l'occupation ou embauche de personnes handicapées, tout en dégageant des moyens supplémentaires pour une politique active (des dispositions analogues sont prévues par les accords interprofessionnels pour la formation de groupes-cibles). Evidemment, une telle contribution n'a pas la même signification éthique, médiatique ou politique qu'une obligation légale d'emploi même si elle peut avoir les mêmes incidences budgétaires ou pratiques.

3. Conclusions : conditions de légitimité et de réussite en Belgique

Les réactions observées montrent qu'à supposé qu'un tel dispositif soit adopté, sa mise en œuvre impliquerait de résoudre un ensemble de questions ou problèmes. Autrement dit, il existe tout un ensemble de conditions de légitimité et de réussite à respecter. Les suivantes nous semblent en tout cas indispensables .

3.1 Légitimation socio-politique

- En Belgique sans doute encore davantage qu'ailleurs, c'est plutôt l'objectif à atteindre (un certain niveau d'emploi), que le moyen à utiliser (« obligation » d'emploi) qui doit d'abord être mis en avant.

²⁰⁹ Si en Allemagne, le produit des taxes va à la fois aux Länder et à un fonds public fédéral, en France par contre, c'est un fonds tripartite national (patronat, travailleurs, associations de personnes handicapées), dans lequel l'Etat n'est pas représenté directement, qui gère l'utilisation de ces fonds ; il n'y est pas question de dotation aux Régions ni de clés de répartition entre Régions.

- Les termes « obligation d'emploi » (même assouplie), « quota d'emploi » et « taxe » ne correspondent pas à la signification réelle du dispositif ; de plus, ils sont souvent connotés négativement dans notre pays. C'est pourquoi, il faut être précis et parler d'un dispositif de « responsabilisation généralisée dans l'emploi des personnes handicapées » ou de « plan d'action intégré pour l'emploi des personnes handicapées ». En effet, ce n'est pas d'un quota d'emploi qu'il s'agit réellement mais d'une obligation de choix entre plusieurs formules de contribution à l'emploi des personnes handicapées. Que ce soit directement dans l'entreprise elle-même (par contrat à durée indéterminée ou recours à l'intérim) ou indirectement, dans les ETA, via des actions d'un fonds sectoriel ou celles d'un fonds tripartite fédéral, etc.... On peut aussi parler d'un mécanisme d'incitation généralisée. Ces philosophies sont plus proches de nos traditions historiques et de notre culture, assez allergique aux contraintes imposées d'en haut de façon unilatérale, sans concertation.
- Les modalités d'application d'un dispositif de responsabilisation ou d'incitation généralisée en faveur de l'emploi des personnes handicapées doivent tenir compte des sensibilités et des contextes spécifiques aux diverses régions et communautés du pays ; tout en demeurant cohérentes. Cette quadrature du cercle se retrouve d'ailleurs dans toutes les initiatives relevant de la politique de l'emploi, qu'il s'agisse du Plan Rosetta ou des chèques-services.
- Une revitalisation de la politique d'emploi des personnes handicapées n'est possible que si elle est portée par une sensibilisation de la population et un mouvement d'opinion rassemblant en tout cas les personnes handicapées (et leurs mouvements et associations) et les travailleurs (et leurs organisations).
- La mise en oeuvre de cette responsabilité sociale directe ou indirecte doit être accompagnée d'une forte implication et sensibilisation des employeurs, via notamment leurs fédérations professionnelles.
- L'Etat doit lui aussi s'engager concrètement à mieux respecter le quota d'emploi auquel il est astreint. (d'abord ? en même temps ?)

3.2 Cohérence avec une politique de non-discrimination

Le mécanisme à mettre en place doit prouver sa cohérence avec une législation anti-discrimination.

Par rapport aux personnes valides, une obligation d'emploi pure et dure serait effectivement discriminatoire. Or nous avons constaté qu'il ne s'agit pas d'une réelle obligation légale (et punissable de façon administrative ou réglementaire) mais d'une incitation généralisée : celle-ci réside dans le fait que tous les employeurs concernés sont potentiellement soumis à une contribution (de solidarité) et bénéficient d'une réduction complète ou partielle de cette contribution en fonction du nombre de personnes handicapées qu'ils occupent directement ou indirectement. Et le but de cette contribution est de compenser grossièrement, en moyenne, les surcoûts que peut engendrer l'occupation d'une personne handicapée, contrebalançant ainsi un facteur de discrimination qui peut les pénaliser lors d'une décision de recrutement interne ou d'embauche. Si cette simple incitation était discriminatoire, alors toutes les aides à l'emploi ou aux entreprises devraient être supprimées également parce qu'elles sont discriminatoires.

Un tel dispositif n'est pas non plus discriminatoire pour les autres groupes défavorisés sur le marché du travail. En effet, un avantage accordé aux personnes handicapées n'exclut pas les femmes ou les allochtones ni les autres groupes défavorisés : tout travailleur âgé, toute

femme, tout allochtone peut devenir un jour ou l'autre porteur de handicap (par contre, il est plus difficile de changer de genre ou d'origine ethnique).

3.2 Définition des bénéficiaires

- Un tel dispositif doit favoriser tout autant les embauches (travailleurs « externes ») que les accidentés du travail de l'entreprise (travailleurs « internes »), de façon à éviter une concurrence entre personnes handicapées.
- Il doit davantage aider les personnes avec un plus lourd handicap, dont le taux actuel d'insertion est le plus faible ; par exemple en prévoyant deux (ou trois) catégories de bonification en fonction du taux de handicap, comme en France (et en Allemagne). Pour ne pas privilégier de fait les travailleurs avec un faible taux de handicap, ce qui briserait les espoirs des personnes avec un lourd handicap.
- Il faut mettre en place une organisation et une législation permettant d'élargir les conditions de reconnaissance administrative du handicap, pour ne pas limiter les bénéficiaires aux personnes déjà reconnues handicapées par les fonds régionaux tels que l'Awiph ou à celles bénéficiant d'une rente, allocation ou pension d'invalidité.
- Dans le cas plus difficile des personnes avec un handicap mental, d'autres types de solution devraient si possible être recherchés (cfr les projets d'intégration en entreprise, mis en place en Italie ou en Allemagne).

3.4 Niveau de « taux d'emploi » et de « contribution »

- Le niveau d'emploi direct annoncé comme dispensant d'une contribution de solidarité doit être cohérent avec le volume de l'offre de travail réellement disponible chez les personnes handicapées (ainsi qu'avec le volume d'emploi objectivement accessible aux bénéficiaires désignés).
- Ce niveau d'emploi direct recherché doit tenir compte d'un éventuel effet de perte sèche ou d'aubaine, à savoir la comptabilisation parmi les bénéficiaires déclarés d'un certain nombre de personnes handicapées qui auraient de toute façon été maintenues au travail ou embauchées (cfr les enquêtes EFT). Plus la définition des bénéficiaires est restrictive (seuil de gravité élevé par exemple), moins ce phénomène de perte sèche est évidemment probable.
- La contribution en cas de non-occupation directe doit être d'un niveau suffisant pour encourager les employeurs à embaucher ou maintenir dans l'emploi des personnes handicapées. Par ailleurs, elle doit être également économiquement supportable en cas d'impossibilité technique de répondre aux objectifs d'emploi direct.

3.5 Transposition au contexte belge de la politique de l'emploi

Les diverses modalités de responsabilité dans l'emploi des personnes handicapées (alternatives à l'occupation directe ou au paiement d'une contribution) doivent tenir compte des diverses initiatives déjà en oeuvre dans notre pays en faveur d'une insertion professionnelle des personnes handicapées, et qui varient d'ailleurs partiellement d'une région à l'autre.

C'est ainsi que le dispositif pourrait admettre, au moins partiellement, des contrats d'intérim de longue durée, une sous-traitance à des entreprises d'insertion ou de formation par le travail occupant une proportion significative de personnes handicapées, une sous-traitance à

des coopératives sociales (actions intermédiaires entre l'occupation directe et la sous-traitance au secteur protégé) ; ou encore le versement de contributions sectorielles couvrant le surcoût de formations organisées à un niveau sectoriel (action intermédiaire entre l'occupation directe ou indirecte et la contribution à un fonds spécial national).

3.6 Offre de travail des personnes handicapées

La mise en place d'une responsabilité sociale généralisée dans l'emploi des personnes handicapées implique de lever parallèlement les divers pièges à l'emploi qui les concernent, dans les différentes réglementations. Ceci implique une volonté politique claire et déterminée d'un acteur responsable, ainsi que des discussions parfois délicates ou complexes. Sa mise en oeuvre prendra aussi un temps certain (vote de lois, publication d'arrêtés,...). Enfin, il faut un certain délai avant que les personnes concernées ne se rendent compte du changement et puissent ensuite adapter leur comportement.

Une amélioration de la formation professionnelle des personnes reconnues handicapées est elle aussi indispensable.

3.7 Impact net sur l'emploi

- Il faut veiller à ce que des entreprises ne se contentent pas de déclarer des personnes faiblement handicapées déjà occupées par l'entreprise. On peut éviter cette reconnaissance a posteriori en limitant le mécanisme aux nouvelles embauches ou aux nouveaux cas de maintien en emploi (travailleurs dont la position est devenue soudainement plus difficile du fait d'un accident ou maladie). Ceci implique bien entendu un plus long délai pour atteindre les objectifs d'emploi déclarés par le dispositif. Cela pose aussi un problème d'égalité de traitement par rapport aux entreprises qui occupent déjà des personnes handicapées.
- Il ne suffit évidemment pas de décréter une obligation d'emploi ou une responsabilité sociale. L'exemple de la France et de l'Allemagne montre qu'il faut la compléter par des services de placement et de prospection spécialisés et/ou très actifs, par une assistance individualisée des personnes handicapées, par des procédures et réseaux d'aide au maintien en emploi, etc...

3.8 Obstacles à l'embauche des personnes handicapées

- Le niveau de formation des personnes handicapées est plus faible que celui de l'ensemble de la population . Pour les personnes avec un handicap congénital, cela s'explique par le fait que l'enseignement spécial ne prépare absolument pas à s'intégrer dans la vie ordinaire (or, l'enseignement spécial reste développé de façon préférentielle par la Communauté française). Un effort soutenu de formation professionnelle est donc nécessaire, à la fois au préalable et parallèlement. Remarquons que de meilleures perspectives d'embauche ou de maintien en emploi sont particulièrement motivantes pour la personne qui envisage de se former.
- En Wallonie, il serait logique de transférer au FOREM (et aux entreprises d'insertion ou de formation par le travail) la mission de placer les travailleurs handicapés en milieu ordinaire. En effet, c'est le métier et la mission du FOREM, qui est plus proche du monde des entreprises et de leurs offres d'emploi, même s'il est encore trop peu actif à l'heure actuelle dans ce domaine précis (faute de budget sans doute en partie). Notons aussi que

l'AWIPH est jugé et partie en termes d'octroi de subsides et est trop administratif (on lui reproche un excès de paperasserie qui rebute les PME).

- En Wallonie, il faut développer aussi :
 - le tutorat dans les entreprises insérant des travailleurs handicapés.
 - les services externes d'accompagnement social du travailleur handicapé (cfr l'initiative de Job coaching de la Fondation Roi Baudouin).
 - les aides à l'accessibilité dans les entreprises et les aides en matériel de travail spécifique.
- La création en Wallonie d'un centre de référence, rassemblant des experts en adaptation des postes connaissant bien à la fois le monde des entreprises et la problématique des personnes handicapées (et des divers types de handicaps), permettrait de mieux conseiller les diverses parties en présence.
- Les représentations sociales d'une personne handicapée au travail étant très négatives, une action de communication inlassable, créative et originale est indispensable, en utilisant la culture et le vocabulaire positif du monde entrepreneurial (et non un discours moralisateur et/ou culpabilisant).

3.9 Intégration des personnes handicapées dans le monde du travail

- Pour éviter une reconnaissance a posteriori de travailleurs handicapés déjà occupés dans l'entreprise, et la stigmatisation que cela provoque inmanquablement, on peut imposer que le taux d'emploi dispensant d'une contribution de solidarité ne puisse être atteint que par de nouvelles embauches et de nouveaux cas de maintien en emploi (travailleurs dont la position est devenue difficile du fait d'un accident ou maladie). Ceci implique bien entendu un plus long délai pour la mise en œuvre intégrale du dispositif : il faudra davantage d'années pour que le seul jeu des embauches et des nouveaux maintiens permette d'atteindre un certain niveau d'emploi. Cela pose aussi un problème d'égalité de traitement par rapport aux entreprises qui occupent déjà des personnes handicapées.
- Plus la définition des bénéficiaires est restrictive (seuil de gravité élevé), plus le nombre de personnes concernées sera faible, plus le nombre de personnes susceptibles de percevoir le mécanisme comme stigmatisant sera limité.
- Un travailleur handicapé doit rester libre de « se déclarer handicapé », de façon à éviter une stigmatisation inutile. On ne peut lui imposer de « bénéficier » d'un système d'obligation d'emploi ou d'incitation généralisée s'il ne le souhaite pas et s'il peut trouver un emploi autrement.
- Un développement des services d'assistance au travailleur handicapé (aide en personnel, matériel) demeure très important, au-delà de la seule embauche ou du simple maintien. Celle-ci doit aussi s'étendre à l'employeur ou aux responsables hiérarchiques directs, lesquels se sentent souvent démunis dans les mesures à prendre pour réussir l'intégration d'une personne handicapée ; ceci est particulièrement vrai dans le cas des handicaps moteurs lourds et des déficiences sensorielles.
- Une information, préparation et sensibilisation des travailleurs et collègues est indispensable pour obtenir une intégration réussie. Des formations et une diffusion de bonnes pratiques sont indispensables. Tout autant qu'une implication active des partenaires sociaux dans l'entreprise ou au niveau sectoriel (cfr la politique des plans « diversité »).

- Les accords de branche ou conventions collectives de travail à un niveau sectoriel sont intéressants car ils permettent aux partenaires sociaux de se réappropriier la problématique, ils ramènent la discussion au sein des entreprises (cfr les CCT pour les groupes à risque). Une partie des contributions de solidarité pourrait donc être laissée à ces fonds en vue d'actions spécifiques pour l'emploi et la formation des personnes handicapées, pour autant qu'elles fassent l'objet d'une évaluation périodique rigoureuse.
- Une intégration réussie des personnes handicapées et des travailleurs devenus handicapés à la suite d'une maladie ou d'un accident implique que l'entreprise s'organise concrètement pour intégrer dans sa gestion la diversité de situations dans l'ensemble de son personnel (femmes à mi-temps, travailleurs âgés, allochtones, etc...), et pas seulement le cas des personnes handicapées. Il faut donc soutenir aussi concrètement les entreprises qui mettent en place une GRH adaptée à la diversité de leur personnel (aide financière au coordinateur, diffusion de bonnes pratiques, etc...), mais sans que cela ampute les moyens réservés de façon spécifique aux personnes handicapées.
- Il faut éviter qu'une responsabilisation et incitation généralisée n'induisse les mêmes risques que ceux parfois observés avec une obligation d'emploi classique, à savoir une occupation dans des fonctions ne valorisant pas toujours les compétences des personnes handicapées ou encore un accueil trop frileux voire hostile de collègues. Des mesures concrètes doivent donc être prévues pour minimiser ces risques, que ce soit via :
 - l'organisation de formations spécifiques pour les employeurs et les GRH.
 - une obligation d'inclure ces matières (gestion de la diversité et gestion des relations avec des travailleurs handicapés) dans l'enseignement de base des futurs cadres.
 - des compétences plus précises du Conseil d'entreprise et du Comité de Bien-être.
 - une information et une sensibilisation des représentants présents dans ces organes de concertation
 - des enquêtes périodiques permettant d'évaluer ce point.

3.10 Lien avec l'emploi dans les ETA

- Une politique de soutien à l'emploi en milieu ordinaire ne doit pas priver les ETA de leurs meilleurs éléments, à savoir les travailleurs reconnus handicapés mais capables d'encadrer d'autres travailleurs (moniteurs). Il faut donc veiller à favoriser surtout l'insertion en milieu ordinaire des travailleurs techniquement capables mais n'ayant pas ce rôle d'encadrants. Mais aussi repenser la place des ETA et les réorienter encore davantage vers l'occupation de personnes moins valides.
- Comme en France, il faut laisser aux entreprises la possibilité d'assurer leur responsabilité sociale en sous-traitant des travaux avec des ETA. Problème à résoudre : le « moratoire » imposé en Wallonie aux ETA et qui limite le nombre de personnes handicapées pouvant y être subsidiées, à l'exception des personnes avec un handicap plus lourd
- Les ETA doivent rapprocher les travailleurs handicapés du monde des entreprises et devenir davantage des entreprises d'insertion ou de formation par le travail (EFT), devenant ainsi une passerelle vers le milieu ouvert, comme c'était prévu à l'origine (Problème à résoudre : les subsides sont permanents dans les ETA alors que les subsides sont principalement temporaires dans les entreprises d'insertion).

3.11 Aspects institutionnels et financiers - Utilisation du produit de la taxe

Selon l'avis le plus récent du Conseil d'Etat, une telle mesure, relevant de la réglementation des relations du travail, demeure toujours de compétence fédérale, même si le placement est une compétence régionale et si la régionalisation de la loi de 1963 instaurant un quota a été oubliée dans la loi de réforme institutionnelle.

Or, si le produit d'une contribution de solidarité va dans un fonds public fédéral pour être ristourné ensuite aux Régions ou Communautés (seules compétentes pour les aides complémentaires au placement de travailleurs handicapés), il y a un gros risque que ces fonds ne permettent pas d'augmenter les moyens alloués à l'intégration des travailleurs handicapés en milieu ordinaire mais soient dilués dans les recettes globales des Régions ou Communautés. Ce serait semble-t-il déjà le cas avec une taxe sur les assurances (accidents de voiture,...) versée à l'Inami et dont le produit est ensuite partagé entre les Régions mais n'augmente pas directement les dotations des Fonds régionaux de reclassement pour personnes handicapées (l'Awiph par exemple), alors que c'était le cas avant la régionalisation du FNRS.

Un mécanisme spécifique doit donc être prévu soit pour permettre à chaque partie du pays de recevoir sa juste part, soit pour permettre à chaque Communauté et Région d'être associée à l'affectation des moyens alloués aux acteurs de terrain mais décidée de façon centralisée ou nationalement coordonnée²¹⁰.

Que les contributions collectées soient versées par les entreprises à une organisation indépendante tripartite dans leur région résoudrait théoriquement le problème de la répartition régionale et éviterait le risque d'une éventuelle dilution dans les finances publiques régionales ou communautaires; mais cette solution n'est probablement pas conforme à la constitution belge actuelle. Elle poserait en outre le problème technique très complexe des modalités de calcul à appliquer pour les contributions provenant des entreprises multirégionales et/ou occupant des travailleurs de plusieurs régions du pays (Bruxelles par exemple) ; et elle évoquerait inmanquablement le scénario d'une régionalisation des recettes de la sécurité sociale. Enfin, elle ne faciliterait pas non plus une coordination efficace des actions et initiatives entre les Régions ou Communautés du pays.

Une autre solution serait de confier la gestion des fonds à une association ou un organisme fédéral indépendant des pouvoirs publics et réunissant dans un cadre tripartite associations de personnes handicapées, représentants des employeurs et organisations syndicales ; elle permettrait d'éviter le risque d'une dilution des moyens nouveaux obtenus dans les recettes des pouvoirs publics régionaux ou communautaires ou d'un service public fédéral. Bien entendu, des accords de coopération entre cet organisme et les Régions et le Fédéral seraient nécessaires à la fois pour préciser les tâches de chacun et éventuellement redéfinir les rôles mais aussi mieux les intégrer ensemble.

Les responsables de ce fonds fédéral devraient se mettre d'accord sur la manière de répartir les moyens financiers ainsi obtenus entre les diverses régions ou parties du pays. On pourrait imaginer que les contributions provenant d'entreprises situées exclusivement dans une partie du pays ne servent qu'à financer les actions dans cette partie du pays, tandis que celles provenant d'entreprises multi-régionales soient réparties en fonction de la localisation de leur emploi et servent aussi à des actions communes dans l'ensemble du pays. Les institutions ou fondations opérant au niveau national mais avec des chambres spécialisées par

²¹⁰ Il faudrait d'ailleurs définir cette juste part : en fonction de l'emploi au lieu de travail (cfr Bruxelles) ou de la population active domiciliée dans chaque partie du pays ? en fonction des cotisations versées ?

communauté linguistique peuvent servir d'exemple quant à la manière de gérer des actions spécifiques dans chaque région ou partie du pays, tout en centralisant leurs moyens financiers²¹¹ ; même si on sait que ce n'est pas toujours simple.

²¹¹ On songe par exemple au Centre d'Égalité des chances, à la Fondation Roi Baudouin, à Fost Plus, etc....

***III.4 Les impacts sociaux, économiques et
financiers en Belgique
d'une responsabilisation des employeurs dans
l'emploi des personnes handicapées***

Après avoir expliqué les objectifs, scénarii et hypothèses de cette simulation, elle sera mise en œuvre dans le secteur privé, puis dans le secteur public.

Les conclusions feront la synthèse de ces deux simulations, en mettant en évidence les recommandations qui en découlent.

1. Méthodologie

Objectifs du chapitre

Le but de ce chapitre est de simuler quantitativement les implications sociales, économiques et financières en Belgique d'une responsabilisation des employeurs par rapport à l'accès à l'emploi des personnes handicapées, celle-ci prenant la forme soit d'une occupation directe, soit d'une sous-traitance au secteur protégé (occupation indirecte), soit d'une contribution à un fonds d'insertion ²¹².

Par implications sociales, économiques et financières, on entend :

- Le nombre supplémentaire d'emplois en milieu ordinaire dont bénéficieraient les personnes handicapées.
- Le coût additionnel qui serait à supporter par les entreprises, principalement celles peu ou non coopérantes aux objectifs d'emploi.
- Les recettes qui seraient générées par la contribution compensatoire provenant des entreprises peu ou non coopérantes et devant servir à développer des actions pour une meilleure intégration professionnelle des personnes handicapées.

Scénarii envisagés

Deux paramètres importants conditionnent les impacts sociaux, économiques et financiers de ce type de mesure :

- Le nombre d'unités d'emploi permettant une dispense de contribution ; nous l'appellerons « objectif d'emploi » d'une façon générale (on l'appelle quota dans un dispositif dit d'obligation d'emploi).
- Le niveau de la « contribution » par unité d'emploi manquante et à verser au fonds d'insertion (on l'appelle contribution compensatoire dans un dispositif dit d'obligation d'emploi).

²¹² On se rappelle que ce dispositif de responsabilisation, improprement dénommé « obligation d'emploi avec contribution compensatoire », impose le paiement d'une contribution à un fond spécialisé dans le cas où l'entreprise n'occupe pas suffisamment de personnes handicapées, directement ou indirectement, par rapport à un objectif d'emploi assigné. D'ailleurs, le dispositif peut s'énoncer aussi comme l'imposition d'une cotisation obligatoire à un fonds spécialisé mais dont l'entreprise peut se voir dispensée, en partie ou en totalité, selon l'importance et la qualité des mesures qu'elle prend pour l'emploi des personnes handicapées.

Par occupation directe ou indirecte de personnes handicapées, un tel dispositif appliqué en Belgique pourrait signifier : le maintien dans l'entreprise d'un travailleur devenu handicapé, l'embauche d'une personne handicapée, des contrats de travail temporaire bénéficiant à des personnes handicapées, des contrats de sous-traitance avec une ETA ou avec une entreprise d'insertion (reconnue comme occupant une proportion significative de travailleurs avec un handicap) ; ou même le parrainage (financier) d'une autre entreprise occupant des personnes handicapées.

Selon l'importance du travail direct ou indirect que représente cette occupation, elle est convertie en un nombre plus ou moins élevé d'unités d'emploi équivalentes. Et ces unités d'emploi équivalentes peuvent être elles-mêmes majorées (bonifications) lorsque la personne présente un handicap plus important et/ou lorsqu'elle a été insérée par un dispositif particulier.

Bien entendu, le niveau de ces impacts dépendra aussi de la liste des mesures directes ou indirectes d'occupation qui sont autorisées, de leur mode de conversion en unités d'emploi, et des autres actions éventuelles, hors occupation directe ou indirecte, pouvant donner lieu à une dispense de contribution (par exemple des formations spécifiques au niveau de l'entreprise ou du secteur).

Les scénarii que nous avons retenus pour ces deux paramètres importants sont les suivants :

- Objectif d'emploi : 2% ou 5% du personnel occupé par l'entreprise. A titre de comparaison, le « quota » est de 6% en France, de 5% (précédemment 6%) en Allemagne; alors qu'il est de 2% (2.5%) dans le secteur public en Belgique.
- Contribution: 200 ou 300 Euros par mois et par unité d'emploi non atteinte. C'est l'ordre de grandeur des contributions compensatoires pratiquées en France et en Allemagne.

Hypothèses

Quelques hypothèses complémentaires nous sont nécessaires pour simuler ces impacts sociaux, économiques et financiers.

Les impacts de ce dispositif dépendent en effet de la façon dont les employeurs, privés ou publics, coopèreraient au mécanisme. Comme hypothèses pour le taux de coopération aux objectifs directs d'emploi, nous avons retenu 50% et 66% dans les entreprises privées ; 66% ou 85% dans le secteur public. A titre de comparaison, dans les entreprises privées, ce taux de coopération atteint respectivement 68% et 60% en France et en Allemagne, contre 72 et 87% dans le secteur public.

Nos données de base sont le nombre d'établissements et de postes de travail occupés à temps plein ou partiel (dénommés « emplois » dans la suite), ainsi que la masse salariale, tels qu'ils sont recensés par l'ONSS ²¹³ par catégorie de taille de l'établissement. En choisissant la taille de l'établissement plutôt que la taille de l'employeur comme seuil d'application du dispositif, nous restreignons quelque peu le nombre de postes de travail qu'il concerne et qui sont dénommés les « emplois assujettis » par facilité.

2. Impacts prévisibles dans le secteur privé

Le secteur privé fournit en Belgique 2.434.334 postes de travail, dont un bon quart dans l'industrie (628.029 postes) et moins d'un quart (444.527 postes) dans le commerce et la réparation (garages,...) ; les principaux autres secteurs, en termes de postes de travail, sont les services aux entreprises (et l'intérim), la construction, le transport-entreposage-communication et enfin les activités financières. Le secteur privé s'oppose au secteur public, lequel englobe également le secteur de l'enseignement (public ou subventionné) ainsi que les entreprises dites publiques.

Le secteur privé comprend principalement des entreprises à finalité commerciale mais il regroupe également les hôpitaux et les associations sociales ou culturelles du secteur non

²¹³ Il s'agit donc des postes de travail, non des personnes ayant un emploi. Ces estimations sont basées sur les dernières données disponibles auprès de l'ONSS au moment de la rédaction de ce chapitre, soit celles à fin juin 2.001. Les données plus récentes ne les modifieraient cependant pas fondamentalement.

marchand subventionné, soit environ 300.000 emplois et un peu plus de 10% des postes de travail recensés dans l'ensemble du secteur privé.

Impact sur l'emploi des personnes handicapées

En termes d'impact sur l'emploi, trois notions doivent être soigneusement distinguées :

- Le *nombre apparent d'emplois* liés au dispositif : celui-ci correspond à la somme des unités d'emploi déclarées par les entreprises et qui ont été obtenues en convertissant en unités d'emploi les diverses mesures d'occupation directe ou indirecte.
- Le *nombre brut de bénéficiaires* (plus exactement les emplois équivalents) : c'est le nombre apparent d'emplois dont sont déduites les éventuelles bonifications.
- Le *nombre net de bénéficiaires* imputable spécifiquement à la mesure. Il s'agit du nombre brut de bénéficiaires dont sont déduits le nombre de ceux qui auraient obtenu un emploi même si le dispositif n'avait pas été appliqué. L'importance des bénéficiaires à soustraire dépend de l'importance de l'effet d'aubaine ou effet de perte sèche²¹⁴ propre au dispositif.

Le nombre apparent d'emplois dépend à la fois de l'objectif d'emploi et du taux de coopération des entreprises aux objectifs d'emploi :

- un objectif élevé augmente à la fois le nombre d'emplois qui pourrait être atteint mais aussi le nombre d'établissements « assujettis » et le volume d'emplois assuré par ces établissements. En effet, un objectif de 5% concernerait les établissements d'au moins 20 travailleurs (1.624.000 postes de travail) tandis qu'en pratique, un objectif de 2% ne pourrait concerner que les établissements d'au moins 50 travailleurs (1.227.738 postes de travail).
- plus les entreprises coopéreront à l'objectif d'emploi (direct ou indirect), plus nombreuses seront les personnes handicapées ayant un emploi.

Tableau III.5-1 : volume d'emplois dans les établissements assujettis

Objectif d'emploi	5%	2%
Seuil de taille des établissements (en travailleurs occupés)	20	50
Emplois dans les établissements assujettis	1.624.060	1.227.738

Adoptant les deux hypothèses énoncées plus haut en ce qui concerne le taux de coopération aux objectifs d'emploi, on obtient les unités d'emplois suivantes, selon le niveau d'objectif choisi par le législateur

²¹⁴ Dans le cas d'une prime à l'emploi par exemple, l'effet d'aubaine correspond à la proportion de personnes qui auraient été embauchées même s'il n'y avait pas eu de prime.

Tableau III.5-2 : : nombre apparent d'emplois occupés par des personnes handicapées

Taux de coopération (Rapport entre le taux d'emploi effectivement observé et le taux d'emploi à atteindre)	Niveau d'emploi à atteindre (objectif)	
	5%	2%
50%	40.602	12.277
66%	53.594	16.206

Porter l'objectif de 2% à 5% au lieu entraînerait donc une augmentation des emplois supérieure à celle résultant simplement de l'augmentation du taux, le volume total d'emplois dans les entreprises « assujetties » étant plus élevé.

Le **nombre brut de bénéficiaires** serait cependant inférieur à ce nombre apparent d'emplois si la loi prévoyait, comme en France, un système de bonification selon la gravité du handicap et la nature du processus d'insertion. En France, les personnes bénéficiaires représentent 70% des unités d'emploi dites proratisées, c.a.d. prises en compte pour le calcul de l'obligation d'emploi ²¹⁵. Dans notre simulation, nous supposons que le rapport entre le nombre de bénéficiaires et le nombre apparent d'emplois est identique à celui observé en France.

Tableau III.5-3 : nombre brut de bénéficiaires d'un emploi grâce au dispositif (Hypothèse d'un rapport « bénéficiaires / unités d'emploi déclarées » égal à 70%)

Taux de coopération :	Objectif d'emploi	
	5%	2%
50%	28.421	8.594
66%	37.516	11.344

Pour estimer le **nombre net de bénéficiaires** spécifiquement imputable à cette mesure, il faut encore tenir compte d'un éventuel phénomène de perte sèche (ou effet d'aubaine). En effet, comme le montrent les enquêtes EFT et ISP, une partie des personnes handicapées, y compris des personnes avec un handicap sévère, sont déjà au travail bien que ce dispositif n'est pas en vigueur. Et une partie de ces personnes pourraient être déclarées par les entreprises en vue de satisfaire à l'obligation de responsabilité sociale sans embaucher ni payer de contribution au fonds d'insertion.

En France et en Allemagne cependant, les données de 1996 disponibles au moment de la rédaction du rapport ne semblent pas indiquer l'existence d'un effet d'aubaine au niveau global. En effet, le niveau d'emploi des personnes handicapées est supérieur à celui observé dans les pays voisins similaires (ou qui, à proportion identique de personnes handicapées, aurait été observé sans la loi dite d'obligation d'emploi). Et cette différence positive est au moins égale aux emplois déclarés dans le cadre de la loi dite d'obligation d'emploi. Nous envisagerons dès lors deux hypothèses :

- Un effet d'aubaine nul (comme en Allemagne et en France).

²¹⁵ Il y a environ 10% des bénéficiaires qui donnent droit à des bonifications.

- Un effet d'aubaine de 25% (scénario probablement pessimiste).

Tableau III.5 - 4 : nombre net de personnes handicapées bénéficiaires d'un emploi

	5%		2%	
	Effet d'aubaine		Effet d'aubaine	
Taux de coopération :	0%	25%	0%	25%
50%	28.421	21.316	8.594	6.445
66%	37.516	28.137	11.344	8.508

Avec un objectif de 5 %, l'impact net sur l'emploi dans le secteur privé se situerait donc entre 28.000 et 38.000 emplois supplémentaires pour les personnes handicapées (entre 21.000 et 28.000 s'il y avait une certaine perte sèche dans le dispositif). Avec un objectif plus faible, 2%, les emplois supplémentaires nets seraient compris entre 9 et 11.000, pour autant qu'il n'y ait pas d'effet d'aubaine.

Impact d'un étalement de la mise en application sur le processus d'embauche

En Belgique, il n'existe pas d' « obligation d'emploi » dans le secteur privé ni de dispositif de responsabilisation des employeurs. Partant de cette situation initiale, il serait évidemment impossible de contraindre les entreprises à atteindre un objectif de 2% ou de 5% dès la première année d'application d'une telle loi. Un étalement de la mise en œuvre serait donc nécessaire, avec pour conséquence que, pendant la phase de transition, l'objectif d'emploi à atteindre pour les personnes handicapées (et donnant lieu à une dispense de contribution) augmente chaque année par palier.

A titre de comparaison, en France, lors de la mise en application de l'obligation d'emploi en 1987, le taux initial était de 3% (en vertu d'une législation précédente) et il fut ensuite majoré de 1% pendant trois ans jusqu'à ce qu'il atteigne les 6% prévus par la loi.

Cet étalement est particulièrement crucial si l'on adoptait le principe que pour atteindre l'objectif d'emploi, ne sont autorisés que des embauches ou des nouveaux cas de maintien, de façon à éviter le risque d'une stigmatisation parmi des personnes déjà occupées, lorsqu'elles sont reconnues a posteriori comme handicapées en vue de satisfaire à la loi.

Pour se rendre compte des contraintes qu'un tel dispositif impliquerait sur l'embauche dans les entreprises pendant la phase de transition, il faut évidemment mettre en rapport l'augmentation annuelle de l'emploi pour les personnes handicapées avec le flux annuel d'embauches compensant les départs naturels, les départs volontaires ou les licenciements. Malheureusement, mise à part une étude de Bruno Van Der Linden publiée en 1999²¹⁶, nous n'avons pas pu recueillir d'informations détaillées plus récentes sur les flux d'embauches, a fortiori selon la taille des entreprises et/ou les secteurs. Des enquêtes représentatives ou une exploitation des bilans sociaux en annexe des bilans financiers remis à la Centrale des bilans permettraient d'un peu mieux cerner ce phénomène²¹⁷.

²¹⁶ Vanderlinden Bruno (), « Rotation des emplois et mobilité des travailleurs en Belgique »

²¹⁷ Ces données ne concernent que les employeurs ayant un statut de société commerciale, ce qui exclut donc les asbl dans le secteur non-marchand ainsi que les indépendants (normalement non concernés par une éventuelle

Cette étude révèle qu'il y aurait 620.000 embauches par an en moyenne dans le secteur privé (entre 1978 et 1985). Rapporté au niveau moyen de l'emploi dans le secteur privé, ceci donne un taux annuel d'embauche de 32 %, taux qui est de loin plus élevé que les 3.3% à 2.5% résultant simplement d'un remplacement des personnes prenant leur retraite (dans l'hypothèse d'une durée de carrière moyenne de 30 à 40 ans). Ce résultat élevé « inclut les personnes qui ont presté des services auprès d'une agence de travail intérimaire et qui n'étaient pas occupés par celle-ci l'année précédente ».

La plausibilité de ce taux d'embauche est attestée par le fait qu'il est proche de celui observé en France (29%) quoiqu'il soit supérieur à celui observé en Allemagne (22%) ; par contre, il est plus faible que celui observé aux Etats-Unis. L'auteur note aussi que « même si le taux d'embauche est corrélé positivement avec la croissance nette de l'emploi, un taux d'embauche substantiel s'observe parmi les entreprises en contraction » d'emploi.

Le taux d'embauche (ou taux d'entrées) variant d'une entreprise à l'autre en fonction de ses besoins en main-d'oeuvre ainsi que de sa politique de gestion des ressources humaines, la contrainte que représenterait un certain nombre d'embauches ou maintiens bénéficiant à des personnes handicapées serait donc elle aussi très variable. Nous nous contenterons dès lors de rapporter l'augmentation annuelle des emplois devant bénéficier à des personnes handicapées au flux annuel d'embauches qui serait simplement généré par les départs naturels, soit un taux de 3.3% (hypothèse d'une durée moyenne de la carrière de 30 ans).

Nous analyserons l'impact sur le processus d'embauche dans les entreprises en prenant en compte deux scénarii de mise en œuvre : soit un étalement de l'application sur 5 ans, soit un étalement sur 10 ans. Dans le cas d'un objectif d'emploi final de 5%, le premier scénario implique que le taux d'emploi à atteindre débute à 1% la première année et augmente ensuite chaque année de 1%, jusqu'à ce qu'il se stabilise à 5%. Dans le second scénario, le taux d'emploi à atteindre n'est que de 0.5% la première année, augmentant ensuite de 0.5% chaque année pendant neuf ans, jusqu'à ce qu'il se stabilise enfin à 5%. On trouvera dans le tableau ci-dessus le résultat de ces simulations et comparaisons.

Dans le scénario le plus exigeant, à savoir un objectif d'emploi de 5%, on constate que si la mise en œuvre était étalée sur 5 ans, les embauches ou maintiens de personnes handicapées représenteraient 15 à 20% des embauches « naturelles », selon que les entreprises coopèrent plus ou moins intensément à l'objectif d'emploi (à 50% ou à 66%). Si par contre, cette mise en application était étalée sur 10 ans, la proportion serait comprise entre 7.5% et 10% en moyenne.

Bien entendu, il s'agit d'une simulation restrictive, ne tenant compte que des départs naturels moyens et que des embauches. Or, il faut tenir compte aussi du fait que :

- une partie de l'emploi supplémentaire à assurer chaque année à des personnes handicapées peut provenir aussi de nouveaux maintiens en emploi : en France, cela concerne annuellement 40% des nouveaux bénéficiaires de l'obligation d'emploi.
- il y a aussi des départs volontaires ou par licenciement qu'une partie des embauches doit servir à compenser.

Tableau III.5- 5 : flux annuels d'embauches et nouveaux maintiens selon l'étalement de la mise en oeuvre

			5%		2%	
Emplois assujettis			1.624.060		1.227.738	
Flux annuel <u>minimal</u> d'embauche (3,3% du stock d'emplois)			54.135		40.925	
Volume final d'emplois à atteindre pour les personnes handicapées			81.203		24.555	
Etalement de l'application intégrale			en 5 ans	en 10 ans	en 5 ans	en 10 ans
Flux annuel net d'embauches ET maintiens pour personnes handicapées :	A atteindre	(coopération de 100%)	16.241	8.120	4.911	2.455
	Effectivement réalisé	Taux de coopération				
		50%	8.120	4.060	2.455	1.228
		66%	10.719	5.359	3.241	1.621
Idem en % du flux annuel minimal d'embauches		50%	15,0 %	7,5 %	6,0 %	3,0 %
		66%	19,8 %	9,9 %	7,9 %	3,9 %

Tableau III.5-6 : flux annuels d'embauche de personnes handicapées selon l'étalement de la mise en œuvre dans l'hypothèse où 50% de l'occupation est assurée par de nouveaux maintiens en emploi.

			5%		2%	
Etalement de l'application intégrale			en 5 ans	en 10 ans	en 5 ans	en 10 ans
Flux annuel net d'embauches pour personnes handicapées :						
	A atteindre	(coopération de 100%)	8.121	4.060	2.456	1.228
	Effectif	Taux de coopération :				
		50%	4.060	2.030	1.228	614
		66%	5.360	2.680	1.621	811
Idem en % du flux annuel minimal d'embauches		50%	7,5%	3,8%	3,0%	1,5 %
		66%	9,9%	5,0%	4,0%	2,0 %

Si la moitié de l'emploi effectivement occupé par des personnes handicapées provenait d'un maintien en emploi de personnes victimes d'un accident ou d'une maladie²¹⁸ et si la mise en œuvre était étalée sur 5 ans, dans la situation la plus défavorable (embauches strictement limitées au remplacement des départs naturels pour cause de mise à la retraite), en moyenne, 7.5 à 10% des embauches devraient bénéficier à des personnes reconnues handicapées. Ce

²¹⁸ Nous avons retenu l'hypothèse d'une plus grande proportion de maintiens en Belgique du fait que la problématique de l'allongement de la vie active y est particulièrement préoccupante.

chiffre tomberait par contre à un niveau compris entre 3.8 et 5 % en moyenne si l'étalement se faisait sur 10 ans.

Impacts économiques sur les entreprises

L'instauration d'une responsabilisation généralisée des employeurs produirait deux types différents d'impacts économiques directs sur les entreprises assujetties à cette loi.

Le premier provient bien entendu du paiement de la contribution dans les entreprises qui n'assurent pas (assez) d'emploi direct ou indirect à des personnes handicapées. Il dépend à la fois du niveau de cette contribution et du taux de coopération aux objectifs d'emploi. Notons cependant que la proportion de celles qui ne coopéreraient au mécanisme, ainsi que l'intensité de cette non-coopération, dépendront probablement de la différence entre le coût perçu des mesures nécessaires pour intégrer un travailleur handicapé et le niveau de la contribution compensatoire, en tout cas en partie.

Mais il pourrait y avoir aussi des coûts additionnels dans les entreprises ayant choisi d'atteindre l'objectif d'emploi, directement ou indirectement. Ceux-ci se produiraient lorsque le maintien ou l'embauche d'une personne handicapée entraîne certaines mesures organisationnelles internes ainsi que des aménagements de locaux ou postes non couverts par une aide. Généralement ces coûts ne sont pas très élevés. Cela dépend d'une situation à l'autre et il est évidemment impossible actuellement de les estimer en moyenne. Il est vraisemblable cependant qu'en moyenne, ils ne dépassent pas les contributions évitées²¹⁹ ; il est même probable que la plupart des entreprises préférant maintenir ou embaucher un ou plusieurs travailleurs handicapés soient celles où le coût des mesures à prendre est (estimé par l'employeur comme étant) inférieur aux éventuelles contributions à payer²²⁰.

Deux hypothèses extrêmes seront prises en compte dans notre simulation :

- La première est qu'il n'y a pas de coût interne supplémentaire net dans les entreprises occupant des personnes handicapées, compte tenu des aides octroyées et de la manière dont l'organisation du travail et la répartition des tâches sont opérées.
- La seconde est qu'en moyenne, ces coûts internes sont équivalents à la moitié de la contribution évitée²²¹.

Bien entendu, d'autres impacts indirects pourraient être envisagés. Par exemple, une concurrence accrue du secteur protégé dans le cas où la majorité des employeurs opteraient pour une occupation indirecte plutôt qu'une occupation directe. Par ailleurs, certains employeurs pourraient compenser le surcoût des contributions compensatoires en opérant une réduction de leur personnel.

²¹⁹ Coût moyen d'intégration des personnes handicapées (selon leur degré de handicap), niveau de la taxe compensatoire et taux de respect de la loi sont donc des paramètres fortement interdépendants. Plus on se rapproche de la situation française ou allemande, plus il est probable que l'ensemble de ces trois paramètres soit plausible ; plus on s'en écarte, plus le niveau d'incertitude est élevé.

²²⁰ Dans le premier cas (pas d'occupation directe ou indirecte suffisante), le coût additionnel est relativement visible : il y a une demande de paiement adressée par un organisme public ou équivalent et la charge figure clairement dans un compte. Dans le second cas d'une entreprise qui assure un ou plusieurs emplois par contre, le coût additionnel est probablement dilué dans divers comptes de charges, peu visible et probablement peu ou mal quantifié par l'entreprise.

²²¹ Qu'en moyenne, ils soient équivalents à la contribution évitée nous semblerait peu plausible.

En valeur absolue

Tableau III.5- 7: impacts économiques et financiers dans les entreprises non-coopérantes et coopérantes, à l'issue de la mise en œuvre (milliers d'Euros)

Objectif d'emploi		5%		2%	
Contribution	(Euros/mois)	200	300	200	300
Contributions pour les entreprises non coopérantes	Taux de coopération : 50%	97.444	110.496	29.466	44.199
	66%	66.262	75.138	20.037	30.055
Coût interne pour les entreprises coopérantes :	nul	0		0	
	50% en moyenne des contribution évitées	48.722	55.248	14.733	22.100
	66%	65.287	74.033	19.742	29.613

Comme le montre le tableau ci-dessous, à l'issue de la mise en œuvre, l'ensemble de ces coûts supplémentaires représenteraient 97 à 165 millions d'Euros par an dans le cas d'un objectif d'emploi de 5% et d'une contribution de 200 ou 300 Euros par mois ; contre 30 à 70 millions d'Euros par an dans le cas d'un objectif d'emploi de 2%. Ce montant inclut aussi bien les contributions pour les entreprises non ou peu coopérantes aux objectifs d'emploi qu'un éventuel coût des mesures d'intégration directes dans celles qui embauchent ou maintiennent des personnes handicapées : il constitue donc un maximum.

Même dans le scénario d'un objectif de 5%, cet impact est donc peu important en valeur absolue ; il est cependant un peu plus significatif si on le compare aux 800 millions de réductions de charges sociales prévues par la déclaration gouvernementale de cette année. Et quelle que soit son importance, un supplément de charges n'est jamais accueilli avec enthousiasme, surtout lorsque la conjoncture économique est difficile ; même s'il épargne les petites entreprises et est réservé à celles ayant des établissements occupant au moins 20 (5%) ou 50 (2%) travailleurs.

Tableau III.5- 8: total des impacts économiques sur les entreprises concernées, à l'issue de la mise en œuvre (milliers d'Euros)

Coût interne des entreprises coopérantes :	Objectif d'emploi	5%		2%	
	Contribution mensuelle (en Euros)	200	300	200	300
nul	Taux de coopération : 50%	97.444	110.496	29.466	44.199
	66%	66.262	75.138	20.037	30.055
50 % des contributions	50%	146.166	165.744	44.199	66.299
	66%	131.549	149.171	39.779	59.668

Un étalement sur 5 ou 10 ans de la mise en application n'est donc pas sans intérêt, ces majorations se faisant alors de façon progressive dans le temps, par paliers. Dans le cas d'un étalement sur 10 ans, le supplément annuel de charges pour les entreprises correspondrait à

10% des montants du tableau ci-dessus, soit une augmentation chaque année par palier de 10 à 17 millions d'Euros (dont 7 à 10 millions en contributions pour les entreprises non coopérantes). Dans le cas d'un étalement en 5 ans, ces augmentations seraient évidemment deux fois plus élevées.

En valeur relative

Quel serait maintenant l'importance relative des contributions effectivement décaissées ? Pour évaluer cette importance, nous rappellerons d'abord les niveaux moyens de rémunérations et de coût salarial par poste de travail selon les tailles d'entreprise (données 2001). Rappelons que ces données concernent aussi bien des postes de travail occupés à temps plein qu'à temps partiel, ce qui explique leur faible niveau, notamment dans les établissements de moins de 20 travailleurs.

Tableau III.5-9 : total des rémunérations dans les entreprises du secteur privé, selon la taille, en millions d'Euros (Source : ONSS – juin 2001)

Taille des établissements	moins de 20	20 à 49	50 à 99	20 et +	50 et +	Total
Rémunérations (1)	12.587,592	7.963,272	5.369,800	44.976,185	37.012,913	57.563,777
Cotisations sociales (2)	7.285,205	4.608,830	3.107,830	26.030,454	21.421,624	33.315,659
Total masse salariale (1+2)	19.872,797	12.572,102	8.477,630	71.006,639	58.434,537	90.879,436
Postes de travail	810.275	396.322	267.358	1.624.060	1.227.738	2.434.335

Tableau III.5-10 : rémunération et coût salarial moyen dans les entreprises du secteur privé, selon la taille, en Euros (Source : ONSS – juin 2001)

Taille des établissements	moins de 20	20 à 49	50 à 99	20 et +	50 et +	Total
Rémunération annuelle moyenne	15.535	20.093	20.085	27.694	30.147	23.647
Coût salarial annuel moyen	24.526	31.722	31.709	43.722	47.595	37.332

Si nous calculons ce que représenteraient les contributions par travailleur occupé dans l'entreprise²²², on en obtient alors l'impact sur le coût d'un poste de travail dans l'entreprise ; en fonction de l'objectif d'emploi souhaité, du montant de la contribution demandée et du taux de coopération aux objectifs d'emploi.

Tableau III.5-9 : contributions annuelles par poste de travail dans l'entreprise, en Euros

	Objectif d'emploi	5%		2%	
	Contribution mensuelle en Euros	200	300	200	300
Taux de coopération :	0	120	180	48	72
	50%	60	90	24	36
	100%	0	0	0	0

²²² Le ratio concerne bien l'ensemble des travailleurs occupés dans l'entreprise, pas les seuls travailleurs handicapés.

Dans le cas où l'objectif d'emploi est fixé à 5%, les coûts additionnels liées aux contributions compensatoires représenteraient au maximum 0.27% à 0.41% de la masse salariale (en moyenne) des entreprises ne coopérant pas du tout aux objectifs d'emploi; contre 0.10 à 0.15% dans le cas d'un objectif de 2%. Pour les autres entreprises, les coûts additionnels seraient évidemment plus faibles, généralement moins de 0.1% de la masse salariale. Et en ce qui concerne les entreprises coopérantes, il s'agirait d'une fraction de ces chiffres, bien entendu difficile à estimer en moyenne faute de données à ce sujet.

Ces estimations sont des moyennes. Dans les établissements de taille élevée des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, il est exact que le dispositif d'une contribution par unité d'emploi manquante serait plus contraignant financièrement lorsque la part des salaires dans la valeur ajoutée est élevée et que les salaires moyens sont plus faibles (secteur de la distribution,...); tandis qu'il serait proportionnellement moins contraignant dans les secteurs où la part des salaires dans la valeur ajoutée est faible et qui versent des salaires élevés (pétrochimie, banques, assurances,...). Pour réduire cette inégalité, il suffirait par exemple que la loi stipule que la contribution compensatoire à payer ne puisse jamais dépasser une certaine fraction de la masse salariale.

Dans le cas où l'objectif est d'atteindre 5% d'emploi pour les personnes handicapées, les contributions à payer par l'ensemble des entreprises assujetties représenteraient 0.09 à 0.14% de leur masse salariale globale dans l'hypothèse où le total des unités d'emploi déclarées atteignait par exemple 66% des objectifs d'emploi. Dans le cas d'un objectif de 2% ces chiffres se situeraient entre 0.03 et 0.05% de la masse salariale. Contre respectivement 0.14 à 0.21% et 0.05 à 0.08% si seulement 50% des objectifs en unités d'emploi déclarées est atteint.

Tableau III.5-10 : contributions annuelles en % de la masse salariale, selon le degré de coopération aux objectifs d'emploi

	Objectif d'emploi	5%		2%	
	Contribution mensuelle	200	300	200	300
Taux de coopération :	0	0,27%	0,41%	0,10%	0,15%
	50%	0,14%	0,21%	0,05%	0,08%
	66%	0,09%	0,14%	0,03%	0,05%
	100%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Cet impact est à la fois peu élevé et significatif. En effet, les conventions collectives pour les groupes à risque conclues dans le cadre de l'accord interprofessionnel prévoient déjà de réserver 0.10% de la masse salariale à des mesures en faveur des groupes à risque. Cette contribution viendrait donc s'y ajouter, au moins en grande partie²²³. Par contre, cette somme ne représente qu'une fraction dérisoire du chiffre d'affaires²²⁴. S'il était jugé équitable qu'une

²²³ Une utilisation partielle de ce budget pour l'emploi des personnes handicapées devrait en effet pouvoir être prise en compte et venir en déduction des éventuelles contributions à verser. Par exemple, le financement du surcoût de formations sectorielles destinées à des personnes handicapées maintenues ou embauchées dans le secteur.

²²⁴ Le coût salarial est généralement compris entre 25 et 75% du chiffre d'affaires, la part la plus faible étant située dans l'industrie lourde (chimie, métallurgie), la plus élevée étant située dans le secteur des services. Le

partie de ce coût soit compensée par la collectivité ou les citoyens, pour éviter d'alourdir le coût du travail, une réduction de cotisations sociales financée par des taxes d'un montant équivalent et frappant l'usage de produits générant des accidents ou maladies sources de handicap serait la plus conseillée ²²⁵.

De nouveau, l'étalement de la mise en application contribuerait à en étaler l'impact annuel pendant la période de transition, et ce d'autant plus que la durée de la période de transition sera longue.

Impacts indirects sur l'emploi

Si tous les employeurs compensaient par une réduction de leur personnel les contributions compensatoires qu'ils doivent payer, la réduction de l'emploi qui en résulterait serait comprise entre 4.000 et 6.800 unités ²²⁶. En pratique cependant, cet effet indirect négatif n'est particulièrement plausible que pour des entreprises particulièrement exposées à la concurrence internationale et/ou ne disposant que d'un très faible pouvoir de marché. Comme le secteur industriel ne représente qu'un quart de l'emploi dans le secteur privé, cet effet négatif à long terme (à l'issue de la phase de transition) pourrait ne pas dépasser 2.000 emplois. Une réduction compensatoire partielle des cotisations de Sécurité sociale devrait en réduire l'importance.

Moyens financiers additionnels dégagés

Le produit financier généré par la mise en place de ce dispositif correspondrait au total des contributions provenant des entreprises peu ou pas coopérantes. Il conviendrait cependant d'en déduire les inévitables coûts de perception ²²⁷.

bénéfice net de l'entreprise, quand l'entreprise est bénéficiaire, représente souvent moins de 5 % du chiffre d'affaires.

²²⁵ Si l'on considérait que les employeurs ne doivent pas être les seuls à supporter ce coût additionnel, une réduction planifiée des cotisations sociales par palier de 5 à 10 millions par an et en parallèle à la mise en œuvre de la mesure suffirait pour atténuer sensiblement cet impact sur le coût du travail en Belgique. Pour ne pas déséquilibrer les comptes de la Sécurité sociale, des taxes devraient être instaurées en vue compenser cette diminution de cotisations et elles devraient apporter « in fine » une recette annuelle stable de 50 à 100 millions d'Euros à la Sécurité sociale

Dans l'optique d'un développement durable visant à renforcer la fiscalité environnementale, actuellement très faible, et réduire la para-fiscalité pesant sur le facteur travail, actuellement très forte, ce sont des taxes frappant l'usage de produits détériorant l'environnement et/ou générant des risques d'accident, de maladie et /ou de handicap qui devraient être privilégiées. (Cfr le « Plan fédéral de développement durable 2002-2004 », points 613 et suivants : « Le Gouvernement veillera à mieux intégrer les objectifs de développement durable dans le système fiscal, ce qui se traduit par les lignes de force suivantes :... faire glisser la base d'imposition en réduisant la fiscalité sur le travail pour l'accroître sur l'utilisation des ressources naturelles. » Il est cependant « nécessaire de tenir compte des effets des taxes environnementales pour les catégories de revenus plus faibles et de prévoir des mesures d'incitation ou de compensation. »).

Bien entendu, il serait nécessaire que ces taxes environnementales soient éventuellement ajustées si leur apport financier n'était plus suffisant pour compenser la réduction des recettes de la Sécurité sociale.

²²⁶ Partant d'un coût moyen de 25.000 Euros par poste de travail (temps plein ou temps partiel).

²²⁷ Leur niveau est cependant inférieur à 5 % des recettes récoltées.

Tableau III.5- 11: recettes brutes des contributions provenant des entreprises peu ou pas coopérantes aux objectifs d'emploi (millions d'Euros).

Objectif d'emploi :	5%		2%	
Contribution par unité d'emploi manquante (Euros/mois) :	200	300	200	300
Taux de coopération :				
50%	97	110	29	44
66%	66	75	20	30

Les recettes supplémentaires obtenues pour l'ensemble du pays seraient, en finale (à l'issue de la période de transition), comprises entre 75 et 110 millions d'Euros dans le cas d'un objectif de 5% ; contre 20 à 44 millions dans le cas d'un objectif de 2%. A comparer aux 300 millions d'Euros actuellement dépensés en Belgique pour la politique active d'emploi des personnes handicapées. Dans le cas d'un objectif d'emploi fixé à 5%, le supplément de moyens à l'issue de la phase de transition représenterait donc 22% à 37% du budget actuel (selon le niveau de réalisation des objectifs et selon le niveau de la contribution). Avec un objectif d'emploi de 2%, l'augmentation des moyens serait par contre insignifiante.

Au niveau de la Wallonie, les résultats sont similaires. Si l'on supposait qu'environ un tiers de ces moyens doivent être ristournés à des actions situées dans cette région, les moyens supplémentaires ainsi dégagés à l'issue de la période de transition seraient compris entre 22 à 37 millions d'Euros ; ce que l'on peut comparer au budget de près de 80 millions pour les ETA et les aides en entreprise ordinaire à charge de l'AWIPH.

Tableau III.5- 12: importance des moyens financiers supplémentaires dégagés par une contribution compensatoire, en % des dépenses publiques pour l'emploi des travailleurs handicapés (302,8 millions d'Euros en 2000)

Objectif d'emploi	5%		2%	
Contribution	200	300	200	300
Taux de coopération :				
50%	32 %	37 %	10 %	15 %
66%	22 %	25 %	7 %	10 %

Ces recettes brutes ne sont évidemment pas complètement assimilables à des moyens financiers supplémentaires nets permettant de soutenir des initiatives novatrices ou de compléter les aides aux entreprises (aménagement de postes par exemple). Outre les frais de perception de ces contributions, il faut prendre en compte les frais liés aux procédures de reconnaissance administrative des personnes handicapées candidates à un tel processus d'insertion mais qui ne sont pas actuellement reconnues comme telles par le Ministère de la Prévoyance sociale (allocation d'intégration ou de remplacement de revenu), ni par l'INAMI (pension d'invalidité), ni par le Fonds des accidents de travail (FAT) ou celui des maladies professionnelles (FMP), ni par le FOREM ou le VDAB (aptitude réduite ou très réduite), ni non plus par les Fonds régionaux de reclassement des personnes handicapées (comme l'AWIPH en Wallonie).

Prévoir de façon précise le coût de ces procédures, probablement à charge des pouvoirs publics régionaux, dépasse la portée de notre étude. Néanmoins, on pourrait l'évaluer très

grossièrement à un maximum de 10 millions d'Euros par an au niveau de l'ensemble du pays, soit un peu plus que 10% des recettes brutes (hors frais de perception) ²²⁸.

La gestion et répartition de ces moyens au bénéfice des initiatives novatrices les plus utiles ou en vue de compléter les aides publiques existantes impliquerait par ailleurs un certain nombre de frais de structure, à savoir le personnel chargé de gérer le fonds d'insertion. Si l'on suppose un effectif de 50 personnes à temps plein au niveau du pays, ce qui correspond proportionnellement au personnel de l'Agefiph en France, ces frais de structure atteindraient un peu moins de 3 millions d'Euros par an ²²⁹.

En conclusion, ce mécanisme permettrait effectivement d'augmenter les moyens alloués à la politique d'emploi des personnes handicapées, mais dans des proportions modérées par rapport aux moyens actuellement engagés. Ceci provient du niveau déjà très élevé des dépenses publiques actuelles, par suite de l'importance du secteur protégé et de la générosité des incitants financiers à l'embauche. Bien entendu, un étalement sur cinq ans ou dix ans de la mise en œuvre aurait en outre pour conséquence que cette augmentation des moyens ne serait elle aussi que très progressive : l'augmentation annuelle correspondrait aux chiffres cités plus haut divisés par 10 ou par 5.

Impacts financiers indirects

Ces estimations ne tiennent pas compte d'éventuels effets induits sur les conditions d'octroi des aides à l'emploi des personnes handicapées. En effet, dans le cas où un système de contributions compensatoires était instauré, on peut s'interroger sur l'opportunité de maintenir les primes actuelles de compensation, en tout cas chez les entreprises assujetties à ce dispositif : ne font-elles pas double emploi avec l'importante réduction de contributions dont bénéficierait l'employeur embauchant ou maintenant une personne handicapée et dont l'occupation est sujette à bonifications ?

En effet, l'économie de contributions compensatoires s'élèverait entre 600 et 900 Euros par mois dans le cas d'une triple bonification et d'une contribution comprise entre 200 et 300 Euros, ce qui est analogue aux aides à l'embauche de personnes handicapées actuellement accordées (après une lourde procédure, tant pour l'administration que pour l'employeur).

Sachant que cette aide représente la majeure partie du budget des aides à l'emploi ordinaire, toute diminution de son montant ou de son nombre de bénéficiaires permettrait d'augmenter les moyens disponibles pour d'autres actions, comme par exemple les aides aux aménagements de poste.

Impact sur l'efficacité de la politique d'emploi des personnes handicapées

Autre résultat intéressant, ce type de mesure se signale par une efficacité meilleure (pour l'économie belge) que les aides actuelles au secteur protégé (ou à l'emploi ordinaire). En effet, si l'on risque une comparaison entre le niveau d'emploi offert par les entreprises coopérantes et le coût en contributions supporté par les entreprises non coopérantes, on aboutit à un ratio compris entre 1.600 et 3.100 Euros par emploi. Celui-ci est nettement inférieur au coût budgétaire actuel d'un emploi financé dans le secteur protégé (ou ordinaire),

²²⁸ Si 10.000 personnes faisaient cette demande chaque année ou étaient concernées par cette procédure (révision, prolongation) et que l'ensemble des frais de personnel liés à son organisation et traitement atteignait 1.000 Euros en moyenne par dossier.

²²⁹ Partant d'une hypothèse d'un coût moyen de 60.000 Euros par personne et par an (frais généraux compris).

lequel est de l'ordre d'au moins 10.000 Euros par personne ; et ce d'autant plus qu'une grande proportion d'entreprises coopèrent au système.

Tableau III.5- 13: « coût » d'un emploi (substitué) pour une personne handicapée dans le cadre d'un dispositif de responsabilisation généralisée des employeurs (en Euros par an)

Objectif d'emploi	5%		2%	
Contribution	200	300	200	300
Taux de coopération :				
50%	3.175	3.600	2.400	3.600
66%	1.635	1.855	1.236	1.855

Analyse coûts-bénéfices pour les finances publiques (et para-publiques)

Quel serait l'impact de cette mesure sur les autres dépenses publiques et celles de la Sécurité sociale ? La réponse à cette question n'est pas simple, car elle dépend à la fois du type de personnes embauchées ou maintenues et de la situation des personnes auxquelles elles se substituent. En tout cas, ce serait commettre une grossière erreur que d'escompter automatiquement une réduction des allocations de chômage ou une augmentation des recettes fiscales provenant des impôts directs ou indirects, par suite de l'embauche ou du maintien en emploi de personnes handicapées.

En effet, une mesure de ce type ne crée pas de nouveaux emplois mais opère simplement une substitution parmi les personnes embauchées. Au lieu de puiser dans les travailleurs valides changeant d'emploi et dans les personnes valides qui sont inactives ou dans les files du chômage, c'est en partie parmi des travailleurs handicapés sans travail que l'entreprise doit recruter son personnel. Notons qu'il en va d'ailleurs de même pour les aides au secteur protégé : les emplois ainsi assurés aux personnes handicapées se substituent à des emplois occupés par d'autres travailleurs dans le secteur privé²³⁰.

Quels sont les paramètres dont dépend l'effet net sur les finances publiques ?

- Tout d'abord, une éventuelle réduction des dépenses sociales provenant de l'occupation des personnes embauchées ou maintenues : cette occupation évite-t-elle, partiellement ou de façon complète, le paiement d'allocations (chômage, invalidité, remplacement de revenu, retraite,...) ? allonge-t-elle la durée de vie active ou évite-t-elle le paiement de cotisations pour divers types de handicap ? Dans le cas d'une embauche, ceci dépend bien entendu des modalités de cumul autorisées. Dans le cas d'un maintien, cela dépend du type d'allocations qui auraient été versées.
- Ensuite, une éventuelle augmentation des recettes fiscales et parafiscales provenant du salaire des personnes embauchées ou maintenues. Dans le cas d'une embauche, ceci dépend bien entendu des modalités de cumul autorisées, les allocations n'étant pas soumises à l'impôt de la même manière que les revenus du travail.
- Enfin, le type de personnes auxquelles se substituent les personnes handicapées maintenues ou embauchées : leur occupation provoque-t-elle le maintien d'autres personnes en chômage, et avec quel niveau d'allocation (chefs de ménage ou cohabitant(e)s) ? ou bien empêche-t-elle l'embauche de personnes inactives ne

²³⁰ Exception : le cas où les produits ou services fournis par les ETA se substitueraient à des importations ou à du travail non déclaré (en noir).

bénéficiant d'aucune allocation ? Quelles auraient été les recettes fiscales et parafiscales (Sécurité sociale) dégagées par l'emploi de ces autres personnes ?

Comme on s'en rend compte, il y a tellement de scénarii envisageables qu'il serait illusoire de quantifier avec une marge d'erreur raisonnable les impacts nets sur les finances publiques et la sécurité sociale. Seuls des spécialistes des diverses caisses d'allocation sociale et du ministère des finances pourraient sans doute en approcher l'orientation globale la plus probable.

3. Impacts prévisibles dans le secteur public

Impact sur l'emploi des personnes handicapées

Dans le secteur public également, l'impact apparent sur l'emploi dépend à la fois de l'objectif imposé (quota) et de l'intensité avec laquelle il est effectivement respecté. Nous basant sur le nombre de postes de travail recensés par l'ONSS dans le secteur public, y compris l'enseignement, nous obtenons une estimation du nombre d'emplois²³¹ qui pourraient être réservés à des personnes handicapées dans des établissements occupant au moins 20 ou 50 travailleurs.

Tableau II.5-14 : impact apparent dans le secteur public et subventionné, y compris l'enseignement

	Objectif d'emploi	5%	2%
Seuil de taille des établissements (en travailleurs occupés)		20	50
Emploi « assujetti »		784.405	678.388
Emploi à atteindre (100%)		39.220	15.688
Emploi effectif des personnes handicapées	Taux de coopération		
	66%	25.885	10.354
	85%	33.337	13.335

Si on exclut complètement le secteur de l'enseignement, dont les conditions de travail sont généralement plus dures et moins propices à l'intégration de personnes avec handicap, le nombre d'emplois assujettis et donc le nombre d'emplois à atteindre et le nombre d'emplois effectifs pour les personnes handicapées seraient plus faibles : presque la moitié du chiffre précédent.

²³¹ Il s'agit d'une estimation car nous nous appuyons sur le nombre de postes de travail, à temps plein ou à temps partiel, non sur le nombre d'emplois.

Tableau III.5-15 : impact apparent dans le secteur public et subventionné **hors** enseignement :

	Objectif	5%	2%
Seuil de taille des établissements (en travailleurs occupés)		20	50
Emploi « assujetti »		460.157	394.915
Emploi à atteindre (100%)		23.008	9.203
	Taux de coopération :		
Emploi effectif des personnes handicapées	66%	15.185	6.074
	85%	19.557	7.823

Toutefois, même si l'enseignement était exclu du dispositif, un relèvement à 5% du quota d'emploi actuellement en vigueur dans le secteur public (actuellement 2 ou 2.5% selon la Région) augmenterait sensiblement le nombre d'emplois réservés à des personnes handicapées dans le secteur public. Ceci exigerait à la fois un meilleur contrôle de son application et son extension à :

- l'ensemble des administrations ou organismes publics assimilés (y compris les Communes et Intercommunales, les pararégionaux ou parastataux, etc...).
- l'ensemble du secteur public, y compris les entreprises publiques (poste, télécommunications, transports ²³²), les centres de recherche, la santé, l'action sociale ou culturelle.

Il est évidemment difficile d'estimer exactement le nombre net de bénéficiaires (emplois supplémentaires nets) qui résulteraient de cette mesure. Ceux-ci sont fonction de la proportion de ces emplois qui auraient été de tout façon occupés par des personnes handicapées (effet de perte sèche) ²³³ ainsi que de l'impact d'un système éventuel de bonifications. Nous supposons ici qu'il n'y a pas de bonifications dans le secteur public, à l'instar ce qui est en vigueur en France.

Tableau III.5-16 : nombre net de personnes handicapées bénéficiaires d'un emploi dans le secteur public hors enseignement

	5%		2%	
	Perte sèche		Perte sèche	
Taux de coopération :	0%	25%	0%	25%
66 %	15.185	11.389	6.074	4.556
85 %	19.557	14.668	7.823	5.867

Prenant les mêmes hypothèses que plus haut, dans le cas d'un objectif de 5%, on aboutit à un emploi additionnel net prévisible compris entre 11.000 et 20.000 selon le taux de respect du quota et l'importance de l'effet de perte sèche. L'impact d'un relèvement du quota d'emploi dans le secteur public proprement dit ne serait donc pas négligeable. D'autant

²³² Ceci heurtera particulièrement les pratiques de recrutement à la SNCB où les examens médicaux sont particulièrement sévères, y compris pour les autres catégories de personnel que les conducteurs.

²³³ Les enquêtes EFT nous apprennent en effet qu'il y a proportionnellement un peu plus de personnes en situation de handicap qui sont déjà employées dans le secteur public.

qu'une partie de l'emploi dans le secteur éducatif (personnel technique et administratif, enseignement universitaire ou général) pourrait lui aussi être soumis à cette obligation.

Impacts financiers

L'application d'une contribution compensatoire dans le secteur public relève d'une spéculation plus hasardeuse, son principe dans l'administration fédérale, communautaire, régionale, provinciale ou communale n'étant pas aussi simple à justifier, encore moins à gérer dans ses modalités concrètes. Par contre, elle poserait sans doute moins un peu de problèmes dans le secteur public de la santé ou de l'action sociale, dans les parastataux ou pararégionaux, ainsi que dans les entreprises publiques. En France, cet incitant n'était pas appliqué jusqu'il y a peu. Il est cependant envisagé récemment, mais de façon encore timide.

4. Conclusions

4.1. Impact net sur l'emploi des personnes handicapées

C'est surtout dans le scénario d'un objectif d'emploi fixé à 5% qu'un effet significatif sur l'emploi net des personnes handicapées s'observerait. En effet, dans les hypothèses les plus favorables en termes de coopération des employeurs publics et privés, cette obligation de 5 % pourrait procurer in fine 60.000 emplois supplémentaires si aucun phénomène de perte sèche ne se produisait.

Ceci correspond au nombre actuel de demandeurs d'emplois identifiés comme étant en recherche active d'emplois (méthode BIT) dans l'enquête EFT de 2002. Ce chiffre se situe aussi entre ce que l'analyse des résultats de l'enquête EFT de 1996²³⁴ nous avait fait énoncer comme étant un objectif d'emplois minimal (28.000 emplois²³⁵) et ce que nous avons considéré comme un objectif moyen (100.000 emplois²³⁶).

Tableau III.5- 17: impact net total sur l'emploi des personnes handicapées(secteur privé et secteur public)

	Objectif d'emploi	5%		2%	
		0%	25%	0%	25%
Secteur privé	Taux de coopération				
	50%	28.421	21.316	8.594	6.445
	66%	37.516	28.137	11.344	8.508
Secteur public (hors enseign.)	66%	15.185	11.389	6.074	4.556
	85%	19.557	14.668	7.823	5.867
Total	faible	43.606	32.705	14.668	11.001
	élevé	57.073	42.805	19.167	14.375

²³⁴ Voir Partie I chapitre 2.

²³⁵ Taux de chômage BIT identique chez les valides et les personnes handicapées.

²³⁶ Même taux d'emploi que parmi les valides chez les personnes handicapées sans reconnaissance administrative.

Il s'agirait donc d'un résultat très intéressant si on le compare au nombre actuel de personnes handicapées travaillant dans le secteur protégé (environ 18.000).²³⁷

Ce résultat ne permettrait cependant pas encore de ramener le taux d'emploi des personnes handicapées au même niveau que celui de la population valide : elle ne ferait que réduire cet écart et permettrait de rapprocher la situation belge de celle observée en Allemagne et en France.

Si un certain taux de perte sèche caractérisait le dispositif, le résultat serait évidemment inférieur au chiffre cité plus haut, probablement guère plus que de 10 à 25%. Les simulations révèlent aussi que le taux de coopération des employeurs, y compris dans le secteur public, constitue une inconnue importante et qui pèse sur l'efficacité potentielle de cette mesure. Elles montrent enfin que cette mesure devrait concerner à la fois le secteur privé et le secteur public si un résultat significatif est recherché.

4.2. Impact économique sur les entreprises

Les simulations montrent qu'à l'issue de sa phase de mise en œuvre, cette mesure induirait effectivement une majoration de charges dans les entreprises ; celle-ci ne dépasserait pas un montant annuel compris entre 100 et 170 millions d'Euros, soit un montant équivalent à 0.1 à 0.2% de la masse salariale de l'ensemble des entreprises concernées. L'étalement inévitable de la mise en œuvre d'une telle mesure aurait cependant pour conséquence que ces coûts ne seraient atteints qu'au terme d'une période transitoire de 5 à 10 ans, ce qui diviserait par cinq ou par dix les majorations enregistrées chaque année, par paliers successifs.

Dans les entreprises qui ne coopéreraient absolument pas aux objectifs d'emploi du dispositif et n'obtiendraient aucune dispense de contribution, les contributions à payer pourraient représenter en moyenne un montant équivalent à 0.3 ou 0.4% de la masse salariale; en fonction du niveau qui serait adopté pour cette contribution (200 ou 300 Euros par mois et par unité d'emploi manquante).

4.3. Conditions de mise en œuvre et impacts prévisibles

Les simulations mettent en évidence qu'un étalement sur 10 ans (au lieu de 5) de la mise en œuvre présenterait plusieurs avantages intéressants en termes de faisabilité :

- Il serait plus aisé de n'autoriser comme (unités d') emplois supplémentaires que les embauches ou les nouveaux cas de maintien . Les risques de stigmatisation parmi le personnel en place deviendraient donc très rares.
- La disponibilité sur le marché de l'emploi de travailleurs handicapés ayant un niveau de formation suffisant serait plus facile à garantir progressivement. En outre, cela laisserait davantage de temps pour démanteler les « pièges à l'emploi » qui réduisent la disponibilité des personnes handicapées bénéficiant d'une allocation.
- Les embauches à prévoir par les entreprises, en complément de leurs nouvelles décisions de maintien, seraient davantage proportionnées au volume de leurs embauches : elles représenteraient environ 5% en moyenne des remplacements de départs naturels, ce qui les rendrait moins difficiles à réaliser.

²³⁷ Il est difficile par contre de le comparer au nombre cumulé de bénéficiaires d'une aide à l'emploi en milieu ordinaire, faute de données suffisantes à ce propos ; toutefois, ce nombre ne dépasse probablement pas le nombre de bénéficiaires du secteur protégé.

- Les majorations de charges pour les entreprises peu ou pas coopérantes et intervenant par paliers au cours de la phase de transition seraient encore plus légères.

4.4. Moyens budgétaires additionnels prévisibles

Au terme de la période de mise en œuvre progressive de la mesure, les moyens additionnels dégagés par cette mesure pour une politique d'emploi des personnes handicapées représenteraient entre 20 et 40% du total des dépenses actuellement engagées pour l'emploi des personnes handicapées, secteur protégé inclus. Il s'agirait donc d'une majoration significative même si elle ne bouleverse pas complètement la situation. Des coûts indirects représentant environ 10 à 15% des recettes brutes enregistrées devraient cependant en être déduits : frais de perception des contributions, frais liés aux procédures de reconnaissance administrative pour des personnes handicapées candidates à bénéficier du dispositif, frais de gestion du dispositif ainsi que de distribution et contrôle des aides accordées.

Par ailleurs, l'existence d'une incitation automatique (dispense de contribution en cas d'embauche) pourrait permettre aux pouvoirs publics régionaux de réduire leurs aides actuelles à l'embauche parmi les entreprises soumises à ce dispositif, et donc de réallouer une partie de leur budget d'aides sur d'autres types d'intervention.

4.5. Impacts nets prévisibles sur les finances publiques et parapubliques

Il est assez malaisé d'évaluer cet impact net car il dépend d'un grand nombre de paramètres difficiles à prédire actuellement.

QUELQUES CONCLUSIONS

METHODOLOGIQUES

Si les conclusions de cette étude documentaire exploratoire sont encore limitées, elle nous a néanmoins permis d'engranger quelques résultats au plan méthodologique. Evidemment, les questions qu'elle ouvre sont bien plus nombreuses que les réponses qu'elle apporte.

Sans prétendre être exhaustif, nous pouvons résumer comme suit ces divers apports méthodologiques.

1. Quelques résultats méthodologiques

1.1 Au plan statistique

- Notre étude a tout d'abord mis en évidence qu'il est scientifiquement très délicat de comparer le taux d'emploi des personnes handicapées lorsque leur proportion dans la population en âge de travail varie. Ceci concerne aussi bien les données comparant plusieurs pays que les résultats d'enquêtes différentes menées dans un même pays.
- Une seconde conclusion est que dans les résultats d'enquêtes internationales, les causes des différences dans la proportion de personnes handicapées entre les divers pays sont encore mal connues. Nous croyons avoir montré que la structure d'âge de la population totale en âge de travail représente un paramètre explicatif important mais il n'est probablement pas le seul ; de plus, ce facteur démographique peut cacher d'autres facteurs culturels ou socio-politiques au moins aussi fondamentaux.
- Une troisième conclusion concerne la relation entre le taux d'emploi des personnes handicapées et les dépenses de politique active les concernant. Les analyses statistiques publiées par l'European Foundation de Dublin nous ont semblé en tout cas très sommaires, notamment par le fait qu'elles ne distinguent pas les trois pays pratiquant depuis longtemps une politique dite d'obligation d'emploi et de contribution compensatoire.

1.2 Au plan économique, politologique, sociologique et philosophique

Dépasser le cloisonnement entre l'analyse économique, la psychologie sociale ou la sociologie, la politologie et la philosophie politique, voilà ce qui nous a semblé indispensable pour mener une évaluation digne de ce nom. Bien évidemment, nous ne prétendons pas y être parvenus mais c'est une démarche qui sous-tend notre approche. Les conclusions méthodologiques qui nous en avons tirées sont les suivantes :

- Premier point important, le concept d'effet d'aubaine et celui des coûts de transaction se sont révélés très précieux pour analyser de façon plus précise les effets des dispositifs pour l'emploi des personnes handicapées.
- Dans l'évaluation des politiques de l'emploi, intégrer à la fois le critère d'efficacité et le critère d'efficacité constitue une autre règle méthodologique qui nous a paru indispensable. En effet, n'intégrer qu'un seul de ces critères conduit à un impasse.
- La principale conclusion de notre étude cependant est qu'il n'est pas légitime d'amalgamer dans un même ensemble les politiques traditionnelles d'obligation d'emploi (sans contribution compensatoire) et les politiques d'obligation avec contribution

compensatoire apparues dans le dernier quart du vingtième siècle. Ce sont deux modes d'intervention extrêmement différents l'un de l'autre. C'est ce qui nous a amené à baptiser de « quatrième voie » la politique d'obligation avec contribution compensatoire, dont nous avons brièvement indiqué qu'il s'agissait plutôt d'un incitant généralisé automatique, ou encore d'une responsabilisation généralisée des employeurs.

- Nous avons tenté aussi de montrer qu'une politique d'obligation d'emploi avec contribution compensatoire alimentant un fonds spécial n'a pas simplement un intérêt direct. Cette politique tend en effet à dynamiser l'ensemble des dispositifs d'aide à l'emploi des personnes handicapées, surtout dans le cas où le fonds est géré de façon autonome. En effet, on oublie trop souvent que les diverses aides à l'emploi font partie d'un système, à savoir l'ensemble des facteurs agissant sur l'emploi des personnes handicapées. Et que mettre en place un dispositif particulier a des retentissements plus ou moins rapides et directs sur l'efficacité voire le contenu d'autres dispositifs. En fonction notamment du type de régulation qui régit la mise en place et l'adaptation de ces dispositifs.

2. Les points mal connus et peu étudiés

2.1 Au plan statistique

2.1.1 En Belgique

1. Comme on a pu le montrer, le nombre de **personnes handicapées reconnues et bénéficiant d'une allocation**, rente ou pension est assez mal connu dans notre pays, faute d'une « banque carrefour » permettant d'inventorier les personnes bénéficiaires, sans doubles emplois, avec une base de données uniformisée.

Si le degré d'incapacité de ces personnes est généralement - mais pas toujours- plus élevé que celui des autres personnes handicapées, leur profil n'est pas connu de façon uniforme, de même que les types de problèmes de santé ou les causes de handicap qui les caractérisent. Dans quelques cas, le « stock » des bénéficiaires n'est pas non plus disponible tandis que les flux d'entrées et de sorties, avec les secteurs d'origine, sont encore plus mal appréhendés. Que dire alors du taux d'emploi ou des trajectoires professionnelles spécifiques à cette catégorie de personnes handicapées?

2. Les **facteurs expliquant les différences de taux d'emploi** entre personnes handicapées et personnes valides, qu'elles soient jeunes ou moins jeunes, hommes ou femmes, constitue un autre domaine encore mal étudié. Si l'âge plus élevé et le manque de qualifications explique en partie le faible taux d'emploi des personnes en situation de handicap, encore convient-il de démêler prudemment ces diverses influences. C'est ainsi que la corrélation entre tous ces facteurs (multicollinéarité) exclut d'appliquer une simple régression linéaire pour en mesurer les impacts spécifiques.

3. Le nombre de **bénéficiaires des diverses aides à l'emploi** au niveau régional et fédéral constituent une autre « terra incognita », les données à ce sujet étant peu accessibles, lacunaires et disparates, à l'image des aides elles-mêmes. Que dire alors du profil de ces bénéficiaires, de l'effet de ces aides sur leurs trajectoires professionnelles et psycho-sociales (identité,...) ; et a fortiori de leurs effets indirects ou qualitatifs (qualité de l'accueil et de l'intégration,...) ?

Sans parler d'une mesure de leur notoriété auprès des employeurs et des bénéficiaires potentiels. Ni du profil des entreprises qui y sont les plus réceptives. Ni des effets d'aubaine ou de substitution qui les caractérisent. Ni enfin de leur efficacité et efficience, qu'elles soient individuelles ou globales (en synergie avec d'autres mesures).

4. Les **attentes réelles des personnes handicapées par rapport au travail** ou à l'emploi sont un des domaines sur lesquels circulent le plus d'hypothèses contradictoires, faute d'enquêtes à large échelle, à la fois quantitatives et qualitatives, permettant d'objectiver leurs préférences pour un emploi en milieu protégé ou en milieu ordinaire, les « pièges à l'emploi » qui les conditionnent le plus fortement, le type d'horaire de travail, d'assistance ou d'aménagement qu'ils souhaitent, l'intensité de leur recherche d'emploi.

Seraient particulièrement précieuses à connaître les spécificités de ces attentes selon l'origine et la nature du handicap, l'âge, le genre et le niveau de formation ainsi que le bénéfice ou non d'une allocation. Dans ce domaine très mal exploré, une comparaison devrait pouvoir être faite également avec les autres salariés, bénéficiant ou non d'une allocation de chômage par exemple.

Bien entendu, les économistes seraient également tentés de modéliser ces attitudes à partir du concept d'aversion au risque.

5. Mais il conviendrait aussi de mieux situer et comprendre **la qualité de l'intégration professionnelle des personnes handicapées**, en observant tant les salaires, anciennetés, types de contrat et statuts que l'adéquation des postes occupés à leurs compétences et à leurs contraintes ; en sondant aussi leur satisfaction au travail selon le type d'entreprise ou de secteur qui occupe, voire le dispositif qui a permis d'accéder à (ou maintenir) un emploi. Domaines encore plus mal explorés, tout comme d'ailleurs chez les autres salariés, avec qui la comparaison devrait pouvoir être faite. Notons que les concepts de « rapport à l'emploi » et de « rapport au travail » pourraient être particulièrement précieux dans cette investigation.

Ici aussi seraient particulièrement précieuses à connaître les spécificités de ces conditions de travail selon l'origine et la nature du handicap, l'âge, le genre et le niveau de formation ainsi que le bénéfice ou non d'une allocation.

2.1.2 En Europe

- Notre analyse de l'efficacité nette et de l'efficience des diverses politiques d'emploi des personnes handicapées s'est réalisée sur les données de 1996. Il serait évidemment indispensable de consolider ou infirmer ces premiers résultats en utilisant les données plus récentes de l'enquête EFT réalisée en 2002.
- Plus fondamentalement, il faut souligner, comme nous l'avons signalé à maintes reprises, qu'il n'existe pas d'évaluation comparative des diverses politiques d'emploi des personnes handicapées, avec une mesure de leurs effets nets sur l'emploi et sur la qualité du travail et de l'intégration professionnelle. Ce sont essentiellement des arguments idéologiques qui opposent les tenants de l'une ou l'autre thèse.

Bien entendu, ceci implique de disposer de données récoltées de façon comparable dans plusieurs pays pratiquant des politiques différentes. Il faut ensuite que ces données soient plus détaillées et contextualisées que celles d'Eurostat, en distinguant mieux les divers types d'emploi (milieu ordinaire ou secteur protégé, avec ou sans incitants, type d'emploi, etc...). Enfin, cela exige une méthodologie aussi rigoureuse que possible permettant d'obtenir, ceteris paribus, une estimation fine des effets nets spécifiques à chaque politique. Ce qui n'est pas rien comme dispositif d'évaluation ! On se trouve en effet dans des systèmes complexes et il est délicat d'y démêler les causes de différences globales observées.

- L'importance réelle du phénomène de stigmatisation, ses causes principales, les différences entre pays et selon le type de dispositif ou trajectoire d'insertion, voilà un autre aspect important de la politique d'emploi des personnes handicapées qui est lui aussi très mal connu.
- **Le rôle des représentations sociales** par rapport à la personne handicapée au travail mérite enfin d'être particulièrement approfondi, qu'il s'agisse de celles des employeurs et collègues ou de celles de personnes handicapées elles-mêmes. En particulier, n'ont pas encore été étudiées les variations de représentations sociales selon qu'il s'agit d'une

embauche ou d'un maintien en emploi, selon le type de handicap, selon la culture du pays et le type d'enseignement accessible aux personnes handicapées (spécial ou ordinaire). L'hypothèse qu'une plus grande présence de personnes handicapées dans le milieu ordinaire modifie les représentations sociales à leur égard n'a pas encore été analysée empiriquement non plus.

2.2 Au plan économique, politologique, sociologique et philosophique

2.2.1. La nature systémique d'une obligation d'emploi avec contribution compensatoire alimentant un fonds spécial

Notre tentative de démonstration des effets indirects potentiels d'une politique d'obligation d'emploi avec contribution compensatoire alimentant un fonds spécial est certainement perfectible. Il serait donc utile que divers experts et politologues examinent ensemble ce point et approfondissent les relations possibles entre ce dispositif et l'ensemble des autres dispositifs ; ainsi que les facteurs dont elles dépendent. C'est un domaine en effet trop peu étudié que les relations systémiques entre divers dispositifs d'intervention.

2.2.2 La complémentarité et/ou opposition entre les quatre principes d'intervention

Les quatre principales philosophies d'intervention en faveur de l'emploi des personnes handicapées sont très souvent citées mais rarement analysées et comparées de façon détaillée. En effet, sans que cela soit clairement explicité, chacune d'elles privilégie et/ou légitime :

- des valeurs éthiques précises, au détriment d'autres.
- une certaine conception de l'inclusion, plutôt que d'autres.
- certains acteurs sociaux, plutôt que d'autres.
- une conception particulière des interventions légitimes des pouvoirs publics ou de la société civile, plutôt que d'autres.
- certaines cibles prioritaires dans la population handicapée, au détriment d'autres.

De même, chaque dispositif tend à postuler :

- certaines causes prédominantes dans le manque d'emploi des personnes handicapées.
- certaines attitudes et perceptions dominantes au sein de la société ou dans le chef des personnes handicapées.

La contradiction ou la complémentarité éventuelle entre une politique de non-discrimination et une politique de discrimination positive ou d'obligation d'emploi avec contribution compensatoire constitue un point particulièrement peu approfondi jusqu'à présent. Une mise à plat des visions du monde et des valeurs éthiques sous-jacentes à chacune de ces philosophies ²³⁸ permettrait de mieux comprendre ce qui les oppose fondamentalement et ce qui peut les réunir, en tout cas partiellement.

²³⁸ Que des taxes pigoviennes, c.a.d. visant à provoquer un changement de comportement et s'éteignant lorsque celui-ci est atteint, soient de plus en plus souvent utilisées en matière d'intervention publique (les écotaxes en sont un autre exemple) mériterait aussi d'être analysé : constituent-elles un mode d'action intermédiaire entre les

politiques libérales pures et l'interventionnisme classique ? De même, on pourrait s'interroger sur le fait qu'elle s'appliquent à la fois aux personnes handicapées et aux emballages jetables...

BIBLIOGRAPHIE

Première Partie

Bazier Geneviève, Mercier Michel (2001) : *Représentations sociales du handicap et de la mise au travail des personnes handicapées*, chapitre 13 du « Manuel de psychologie des handicaps – sémiologie et principes de remédiation », Ed. Mardaga

Grawez Michel (2000) : *Une approche qualitative de l'offre de travail des personnes handicapées*, Mémoire de licence en sciences économiques, FUNDP

INS (2003) : *Le module 2002 - Emploi des handicapés*, téléchargeable sur le site de l'INS (www.statbel.fgov.be)

Mercier Michel (1997) *Approche des représentations sociales relatives à l'emploi des personnes handicapées en Région wallonne* (déc. 1997), Rapport de la recherche effectuée à la demande du Ministre Taminiaux, sous la direction de Michel Mercier, FUNDP

Probst Gilbert J.B.() *Pensée globale et management*, Les éditions d'organisation.

Termote Anja (2003) : *Handicapés et emploi*, INS, Info-Flash n°39, 28 mai 2003

Sites Internet

Institut national d'assurance maladie invalidité (INAMI) :
<http://inami.fgov.be>

Office national de sécurité sociale (ONSS) : <http://onssrszls.fgov.be>

Fonds des accidents du travail (FAT) : <http://socialsecurity.fgov.be/faofat/>

Fonds des maladies professionnelles (FMP) : <http://fmp-fbz.fgov.be/>

Institut scientifique de la Santé Publique, section épidémiologie (ISP):
<http://www.iph.fgov.be/epidemio>

Seconde partie

Europe

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (1998) : *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec- Bilan et perspectives*, disponible sur le site www.cdpcj.qc.ca

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2003) : *Illness, disability and social inclusion*, disponible sur le site www.eurofound.ie

Eurostat (2001) : *Disability and social participation in Europe*

(europa.eu.int)

Eurostat (2002) : *Statistiques sociales européennes - Politiques du marché du travail Dépenses et bénéficiaires - données 2000* (europa.eu.int)

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2002) : *L'accès à l'emploi des groupes vulnérables*, Cahier de la Fondation, n°2

Gallo Elena *L'intégration des personnes handicapées dans les pays de l'union européenne - législation et politiques d'emploi*, Socrates Paris Université Vincennes-Saint Denis

Le panel européen : une nouvelle source statistique sur les ménages (2001) Economie et statistique, n°9-10, n°349-350

Thornton Patricia (1998) : *Employment Quotas, Levies and National Rehabilitation Funds for Persons with Disabilities: Pointers for policy and practice*, International Labour Organisation (BIT), Genève

Thornton Patricia, Lunt Neil (1997) : *Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries : a Review* (voir aussi le chapitre "Austria"), University of York

Velche Dominique (1995) : *Le travail protégé dans les quinze pays de l'Union européenne*, in "Le travail des personnes handicapées à l'heure européenne", Les cahiers du CTNERHI, n° 65-66, janvier-juin 1995

Velche Dominique (1995) : *L'insertion professionnelle en milieu ordinaire des personnes handicapées dans l'Union européenne: diversité ou convergence des politiques sociales*, in "Le travail des personnes handicapées à l'heure européenne", Les cahiers du CTNERHI, n° 65-66, janvier-juin 1995

Allemagne

Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft (2000) (Loi sur la consolidation de l'insertion des handicapés (sévéres) dans le travail, la profession et la société), mise à jour coordonnée disponible sur le site www.schwerbehindertengesetz.de

Behrens Albert (2001) : *Neue Gesetze sollen die Beschäftigungsperspektiven behinderter Menschen verbessern* (De nouvelles loi doivent améliorer les perspectives d'emploi des personnes handicapées), traduction anglaise disponible sur le site de l'European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions (www.eiro.eurofound.ie)

FFG (Facts and Figures group) (1998) : *Schwerbehinderte im Betrieb – Württembergische Arbeitgeber kommen zu wort* (Les handicapés au travail - la parole aux employeurs du Württemberg), Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern, Stuttgart

Frick Bernd (2001) : *Active Labor Markets Policies for the disabled in Germany : development and economic outcomes*

Hauptfürsorgestelle Rheinland (1983) *Die Situation des Behinderten im Arbeitsleben* (La situation des personnes handicapées dans le monde du travail), Hauptfürsorgestelle Köln, Landwirtschaft Rheinland, Rheinland-Verlag GmbH, Köln

Niehaus Mathilde () : *Barrieren gegen die Beschäftigung langfristig arbeitsloser Behinderter* (Obstacles à l'emploi de handicapés chômeurs de longue durée), pp. 28-53 in Niehaus M. & Montada L. (eds) "Behinderte auf dem Arbeitsmarkt: Wege aus dem Abseits", Frankfurt: Campus Verlag

Ritz Hans-Günther (1997) : *Die Beschäftigungspflicht und Ausgleichsfonds als internationaler Sozialstaatstandard in der Behindertenpolitik* (Obligation d'emploi et fonds de compensation en tant que référence internationale pour l'Etat social dans la politique des personnes handicapées) *Berufsforschung (MittAB)*, Stuttgart et al., N°2 , pp.455-473 (cfr Conférence du BIT de Varsovie du 27.02.1997 "Policies and Management of National Rehabilitation Funds")

Sadowski Dieter, Frick Bernd, Böck Ruth, Brühl Norbert (1992) : *Die Wirkungsweise des Schwerbehindertengesetzes- Vollzugsdefizite und Verbesserungsvorschläge* (Le fonctionnement de la loi sur les handicapés sévères- déficiences et propositions d'amélioration), BMA - Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Ministère fédéral du travail et des affaires sociales)

Thornton Patricia, Lunt Neil (1997) : *Case Study Germany* in "Employment policies for disabled people in eighteen countries" (avec la collaboration de Niehaus Mathilde et Winkler Albrecht), University of York

Zachert Ulrich (1995) : *Aspects juridiques de l'insertion professionnelle des personnes handicapées en Europe: l'exemple allemand*, in "Le travail des personnes handicapées à l'heure européenne", Les cahiers du CTNERHI, n° 65-66

Autre document intéressant

Albrecht Martin, Braun Hans (1998) : *Sudy Report Germany* , in "Internatioonal Research Project on Retention and Return to Work for Disabled Workers", BIT, Genève, disponible sur le site www.gladnet.org

France

Agefiph (1997) : *Emploi et handicap Déjà 10 ans... construisons demain*, Editions AGEFIPH, Diffusion L'Harmattan

Agefiph (2000) : *L'aménagement des situations de travail pour l'emploi des personnes handicapées*, Synthèses et pratiques, n°1, février 2000, Paris: Agefiph

Agefiph (2002) : *Etude d'évaluation de la prime à l'embauche*, étude réalisée à la demande de l'Agefiph (rapport final en 2002).

Agefiph (2002) : *Evaluation de l'effet d'incitation de la prime à l'embauche et pérennité des emplois*, étude 3566, réalisée par TMO Régions sous le contrôle de l'Agefiph, Rapport final (version du 19/04/2002)

Agefiph (2002) : *Les personnes handicapées et l'emploi*, Chiffres clés juillet 2002, Paris: Agefiph

Agefiph *Rapports d'activité 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001*

Amar Michel, Amira Selma *Incapacités et accès à l'emploi, le chômage des travailleurs handicapés, les apports de HID*, Colloque « Handicaps Incapacités

Dépendance »

Amira Selma (2001) : *L'emploi et le chômage des personnes handicapées en 1999*, Premières synthèses, n° 44.3, Nov.2001

Amira Selma, Okba Mahrez, Ramare Anne (2002) : *Les travailleurs handicapés en 2000*, Premières synthèses, Nov. 2002, n° 47.1 Direction de l'animation, de la recherche et de la statistique (DARES)

Association des paralysés de France (1997) : *Tout savoir sur la loi en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés du 10 juillet 1987*, APF, 3ème édition

Aubry Martine (1997) : *Discours de Mme la Ministre de l'emploi et de la solidarité pour le dixième anniversaire de la loi du 10 juillet 1987*, in " Handicap & Emploi - D'hier à demain - Synthèse du colloque du 11 décembre 1997", Paris: Agefiph

Auvergnon Philippe (1995) : *Le travail des personnes handicapées en milieu ordinaire: un emploi protégé?*, in "Le travail des personnes handicapées à l'heure européenne", Les cahiers du CTNERHI, n° 65-66, janvier-juin 1995

Balmory Dominique (1997) : *Pourquoi la loi du 10 juillet 1987?*, in " Handicap & Emploi - D'hier à demain - Synthèse du colloque du 11 décembre 1997", Paris: Agefiph

Blanc Alain (1998) : *La loi de 1987: ambition et résultats d'une action collective*, Revue française des affaires sociales, n°1, mars 1998

Blanc Alain (1998) : *Les accords d'entreprise et l'insertion des personnes handicapées*, in "L'insertion professionnelle des personnes handicapées en France", pp. 325-348, Sous la direction de Alain Blanc et Henri-Jacques Stiker, Paris: Desclée de Brouwer, Coll. Handicaps

Blanc Alain (1999) : *Les handicapés au travail - analyse sociologique d'un dispositif d'insertion professionnelle*, Paris: Dunod

Blanc Louis (2002) : *Compensation du handicap : le temps de la solidarité*, Rapport au sénat (commission des affaires sociales), N°369, 2001-2002

Boulangier Jean-Marc (1997) : *Bilan qualitatif de la loi du 10 juillet 1987*, in "Handicap & Emploi - D'hier à demain - Synthèse du colloque du 11 décembre 1997", Paris: Agefiph

Chaix Maryse (1998) : *La politique de l'emploi des personnes handicapées*, Revue française des affaires sociales, n°1, mars 1998

Credoc (2002) : *Le comportement des établissements assujettis à l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés dans la région Nord-Pas-de-Calais*, Intervention du 13 septembre 2002 au Colloque "Freins et leviers à l'emploi des personnes handicapées"

Credoc () : Enquête téléphonique ayant interrogé 1000 établissements de 100 salariés et plus - employant près de 280 000 salariés et plus de 7 000 travailleurs handicapés -.

Cros-Courtial Marie-Louise (1995) : *Le secteur protégé, lieu d'intégration ou d'exclusion?*, in "Le travail des personnes handicapées à l'heure européenne", Les cahiers du CTNERHI, n° 65-66, janvier-juin 1995

CTNERHI (1999) : *L'intégration professionnelle des personnes handicapées : le travail en milieu ordinaire*, supplément au Flash-Informations Handicap n° 33, 14-09-1999, Dossier professionnel n°5 ; Paris: Centre Technique National d'Etudes et de Recherches sur les Handicaps et les Inadaptations

CTNERHI (2000) : *L'intégration professionnelle des personnes handicapées: les aides à l'emploi*, supplément au Flash-Informations Handicap n°9, 29-02-2000, Dossier professionnel n°6 ; Paris: Centre Technique National d'Etudes et de Recherches sur les Handicaps et les Inadaptations

CTNERHI (2003) : *Stratégies pour l'emploi des personnes handicapées physiques dans les fonctions publiques*, Séminaire du 8 janvier 2003, Centre Technique National d'Etudes et de Recherches sur les Handicaps et les Inadaptations

Diederich Nicole (1998) : *Quelques effets pervers de la loi de 1987 sur la place accordée aux travailleurs handicapés mentaux dans les entreprises*, Revue française des affaires sociales, n°1, mars 1998

Gendron Michel (1998) : *Emploi des personnes handicapées : les aspects économiques*, in "L'insertion professionnelle des personnes handicapées en France", pp. 285-324, sous la direction de Alain Blanc et Henri-Jacques Stiker, Paris: Desclée de Brouwer, Coll. Handicaps

Grapin Pierre, Lambert Thibault (2001), en collaboration avec Jacques Baudez : *Travail, Emploi et Chômage au sein de la population handicapée* (à partir d'un traitement de l'enquête HID réalisé par le cabinet IFEM), Octobre 2001, Paris: Agefiph

Guyot Patrick (1990) : *Les obstacles à l'emploi des travailleurs handicapés: représentations et réalités*, pp.7-13, Bulletin d'information C.R.E.E.A.I. Bourgogne, n° 96, Oct. 1990

L'emploi des travailleurs handicapés en 1995 et 1996- rapport sur l'exécution de la loi du 10 juillet 1987, Ministère du travail et des affaires sociales - délégation à l'emploi

L'emploi des travailleurs handicapés en 1996- rapport sur l'exécution de la loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés dans les entreprises, Ministère de l'emploi et de la solidarité sociales - délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

L'emploi des travailleurs handicapés en 1997 et 1998- rapport sur l'exécution de la loi du 10 juillet 1987, Ministère du travail et des affaires sociales - délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

L'emploi des travailleurs handicapés en 1998 et 1999- rapport sur l'exécution de la loi du 10 juillet 1987, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

L'emploi des travailleurs handicapés en 1999 et 2000- rapport sur l'exécution de la loi du 10 juillet 1987, Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité - délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle- mission emploi des personnes handicapées

Mélis Jean-Claude (1997) : *Mémoire D.u.p.i.t.h. sur l'analyse de la loi du 10 juillet 1987*, disponible sur le site www.themas.org/ana8000a.htm

Mollinier Alain (1998) : *L'emploi des travailleurs handicapés. Le point de vue d'un praticien*, Revue française des affaires sociales, n°1, mars 1998

Risselin Patrick (1995) : *Les personnes handicapées dans la société française au seuil de l'an 2000*, in "Le travail des personnes handicapées à l'heure européenne", Les cahiers du CTNERHI, n° 65-66, janvier-juin 1995

Risselin Patrick (1998) : *Vingt ans de politiques sociales du handicap dans le cadre de la loi d'orientation du 30 juin 1975: bilan et perspectives*, Revue française des affaires sociales, n°1, mars 1998

Ségura Jean-Louis (1998) : *Bilan général et chiffré de la loi du 10 juillet 1987*, Revue française des affaires sociales, n°1, mars 1998

Ségura Jean-Louis (1998) : *Huit ans d'activité de l'Agefiph*, in "L'insertion professionnelle des personnes handicapées en France", pp. 193-209, sous la direction de Alain Blanc et Henri-Jacques Stiker, Paris: Desclée de Brouwer, Coll. Handicaps

Un protocole pour l'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'Etat, Service public, n° 85 décembre 2001

Velche Dominique (1998) : *Le handicap à contre-emploi – Fausses idées et vraies difficultés*, Cahiers du travail social, IRTS Franche-Comté, n° 40

Troisième partie

AWIPH (2002) : *Evaluation au cours de l'année 2001 de la mise en œuvre de l'AGW du 15.11.98 visant à promouvoir l'égalité des chances des personnes handicapées sur le marché de l'emploi*

AWIPH (2002) : *Rapport d'activités 2001*

AWIPH (2003) : *Evaluation au cours de l'année 2002 de la mise en œuvre de l'AGW du 15.11.98 visant à promouvoir l'égalité des chances des personnes handicapées sur le marché de l'emploi*

AWIPH (2003) : *Rapport d'activités 2002*

Blanpain Roger (2002) : *Federale news in Vaamse zaken*, in De Standaard, 10 octobre 2002.

CESRW (1998) *Avis A.577 relatif au projet d'arrêté visant à promouvoir l'égalité des chances des personnes handicapées sur le marché de l'emploi ainsi qu'à l'évaluation de sa mise en œuvre* (28 septembre 1998)

CESRW (2002) *Avis A.653 relatif au projet de modification visant à promouvoir l'égalité des chances des personnes handicapées sur le marché de l'emploi ainsi qu'à l'évaluation de sa mise en œuvre* (18 février 2002)

CNT (Conseil national du travail) (2001) : *Vademecum de mesures destinées à favoriser l'emploi des travailleurs handicapés* (mise à jour de 2001, la mise à jour 2003 n'étant pas encore disponible au moment de la rédaction finale du rapport), disponible sur le site www.cnt-nar.be

CSE (Conseil supérieur de l'emploi) (2003) : *Avis concernant la Politique belge dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi*, (Juin 2003)

FGTB (2003) : *Les priorités de la FGTB fédérale afin de mieux concilier travail et handicap*, Brochure 2003

FGTB (2003) : *Memorandum Avril 2003*

Lohest Olivier, Van Haepereen Béatrice (2001) : *Evaluation du fonctionnement du parcours d'insertion en Région wallonne*

Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement (1998) : *Incidence de la mise au travail et de la perte d'emploi sur le droit aux allocations aux handicapés*, Administration de l'Intégration sociale, D.A. Prestations aux handicapés, Rue de la Vierge noire, 3c, 1000 Bruxelles

PAN (Plan d'action national pour l'emploi) Belgique : 2002, 2003

Samoy Eric (2001) : *Arbeidsgehandicapten: wie zijn ze?* (Les handicapés sur le marché du travail : qui sont-ils?), Studiecel VFSIPH, octobre 2001

Vanderlinden Bruno () : *Rotation des emplois et mobilité des travailleurs en Belgique*, Cahiers économiques de Bruxelles, n° 162

Verly Jean (1999) : *Les rouages de l'emploi – relations collectives et protection sociale*, Editions Bruylant-Academia, Louvain-la-neuve

Vlafo (2003) : *Jaarverslag 2002*, Vlaamse fonds voor sociale integratie van personen met een handicap

Plan fédéral de développement durable 2002-2004

TABLE DES MATIERES

Executive summary	1
Introduction	3
Les trois volets de l'étude	3
1. Fonctionnement du mécanisme en France et en Allemagne.....	4
Contexte.....	4
Bénéficiaires	4
Règles imposées aux employeurs	4
Signification et utilisation des contributions financières	5
Implications techniques du dispositif	6
2. Réponses aux questions ou objections	6
2.1 Quel en est l'impact sur l'emploi des personnes handicapées ?	6
Quel est l'emploi déclaré atteint grâce à cette loi ?	6
Le nombre d'emplois déclarés prouve-t-il l'efficacité de ce dispositif ?	7
Ce dispositif a-t-il enrayer le chômage des personnes handicapées ?	8
Ce dispositif bénéficie-t-il aux personnes plus lourdement handicapées ?	9
Ce dispositif peut-il résoudre les différents problèmes d'insertion professionnelle des personnes handicapées ?	9
2.2 Ce dispositif n'est-il pas stigmatisant pour les personnes handicapées ?.....	10
Quelles sont les causes possibles d'une stigmatisation ?	10
Des précautions particulières permettraient de limiter le risque de stigmatisation	11
Quelles seraient les implications de ces dispositions spéciales ?.....	11
2.3 Quel accueil et quels emplois va-t-on réserver aux personnes handicapées ?	12
Quelles sont les observations recueillies?	12
Comment peut-on interpréter ces résultats?.....	12
2.5 Ce dispositif n'est-il pas discriminatoire pour d'autres travailleurs ?.....	13
Dans quel cas ce dispositif serait-il discriminatoire?.....	13
Une multiplication de quotas catégoriels est-elle plausible ?	13
2.6 Un tel dispositif est-il acceptable pour les entreprises?	14
Et l'autonomie des employeurs dans le choix de leur personnel?.....	14
Des mesures incitatives ne sont-elles pas préférables ?	14
Ce dispositif n'est-il pas en fait une forme originale d'incitation ?	14
Ce dispositif n'est-il pas pénalisant pour les petites entreprises et les secteurs faibles ?	15
2.7 Un tel dispositif aurait-il une utilité dans un pays comme la Belgique ?.....	15
Faut-il relever le taux d'emploi des personnes handicapées en Belgique ?	16
Un tel objectif est-il cohérent avec les autres objectifs de la politique de l'emploi ?	16
Comment évaluer la panoplie de mesures pour l'emploi des personnes handicapées ?	16
2.8 La politique belge de l'emploi pour les personnes handicapées offre-t-elle un contexte propice ?.....	17
Eléments défavorables à l'instauration du dispositif	17
Précédents favorables à la mise à place du dispositif	18
2.9 Quelle est la position des acteurs socio-économiques et politiques ?	19
Les acteurs socio-économiques et les associations de personnes handicapées	19
Les partis politiques.....	19
3. Propositions de mise en œuvre en cas d'adoption du dispositif par la Belgique.....	20
Un cadre légal distinct de la loi 1963.....	20
Une adaptation au contexte belge des alternatives à l'occupation directe	21
Une gestion indépendante et dynamique du fonds d'insertion, adaptée aux contraintes régionales du pays.....	21
Une accentuation de la politique d'obligation d'emploi et de non-discrimination dans le secteur public	22
Un accord sur les critères de reconnaissance des personnes bénéficiaires.....	22
Un délai d'application et un objectif d'emploi tenant compte du contexte belge	22
Quelle durée de transition ?	23
Quel objectif d'emploi ?	23
Quel niveau de contribution financière ?	23
Une concertation avec le secteur protégé.....	24
Sans oublier d'autres mesures d'accompagnement	24

INTRODUCTION	25
Le contexte	27
Quels sont les objectifs de l'étude ?	28
Par quelles méthodes ?	29
Plan de l'étude	30
PARTIE I	31
LE PROBLEME DE L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPEES.....	31
I.1 Les freins à l'activité des personnes handicapées dans l'emploi ordinaire.....	33
1. Le manque d'ouverture aux personnes handicapées	35
1.1. Les barrières matérielles ou objectives	35
1.2. Les barrières subjectives chez les employeurs : les représentations sociales de la personne handicapée au travail.....	36
2. L'attitude des personnes handicapées face au travail et les « pièges à l'emploi »	39
2.1 Les représentations sociales des personnes handicapées	39
2.2 Les « pièges à l'emploi » concernant les personnes handicapées	40
3. L'attrait du secteur protégé.....	42
Conclusions	43
1. Qu'est-ce qui explique les freins à l'emploi des personnes handicapées ?	43
2. Quelles politiques d'emploi seraient efficaces dans ce contexte ?	44
2.1 Limites de politiques d'emploi habituelles	44
2.2 Importance de la « forme »	45
2.3 Faits à vérifier	45
I.2 La population handicapée en Belgique et sa place dans l'emploi	47
1. Les sources statistiques disponibles	49
De la nécessité de travailler par enquête.....	49
Mais comment identifier les personnes avec un handicap ?	49
Comment identifier les personnes ayant ou cherchant un emploi ?	50
Quelles sont les enquêtes disponibles en Belgique ?	51
2. Résultats des enquêtes sur la population handicapée en Belgique	52
2.1 Importance et profil de la population en situation de handicap	52
Enquête EFT 1996	52
Enquête de santé en Belgique (ISP) -1997	54
Enquête de santé en Belgique (ISP) - 2001	54
Enquête EFT (INS) - 2002	57
2.2 Nature des problèmes de santé ou de handicap	59
Résultats globaux.....	59
Résultats par âge ou rapport à l'emploi	60
2.3 Origines de l'invalidité ou du handicap	61
Enquête de santé en Belgique (ISP) - 2001	61
Enquête INS-EFT 2002	62
2.4 Taux d'emploi des personnes handicapées	63
Enquête sur les Forces de travail 1996	63
Enquête de Santé 1997.....	65
Enquête INS-EFT 2002	66
3. Conclusions	70
1 Importance et caractéristiques de la population handicapée en âge de travail	70
2 Situation sur le marché de l'emploi et déficit d'emploi.....	71
PARTIE II.....	73
LES POLITIQUES DE DISCRIMINATION POSITIVE EN EUROPE	73
II.1 Les politiques d'emploi des personnes handicapées en Europe.....	75
Introduction	77
Le contexte historique.....	77
Mode d'analyse du contexte européen.....	78
1. Orientations des politiques nationales	78
1.1 Emploi protégé ou emploi en milieu ouvert.....	78

Degré d'importance du secteur protégé selon les pays	78
Evolutions du concept de secteur protégé vers l'emploi ordinaire ?.....	79
1.2 Action contraignante, politique incitative ou loi anti-discrimination.....	80
La discrimination positive	80
Le principe du libéralisme et des politiques incitatives	82
Le principe de la non-discrimination	82
Conclusions	83
1.3 Typologie des pays européens selon le profil de leur politique d'emploi	83
2. Moyens, résultats et efficience des politiques nationales	84
2.1 Des coûts extrêmement disparates, fonction des politiques menées.....	84
2.2 Les pays qui pratiquent l'obligation d'emploi avec contribution de solidarité et fonds spécial sont parmi ceux avec la meilleure efficacité !.....	85
Le taux d'emploi des personnes handicapées	86
La discrimination sur le marché du travail	89
Conclusions	91
2.3 Des degrés d'efficience très inégaux	92
Les différences de moyens expliquent-elles les différences de résultats ?	92
Le rapport coût/efficience varie-t-il selon le type de politique menée ?	93
2.4 Les champions de l'efficacité <u>et</u> de l'efficience.....	94
3. La politique de l'Union européenne dans l'emploi des personnes handicapées.....	95
3.1 Orientations de la Communauté	95
Priorité aux mesures actives	96
Priorité à l'emploi en milieu ordinaire.....	96
Priorité à la prévention du handicap et au maintien de la personne handicapée en emploi	97
3.2 Moyens d'action et initiatives de la Communauté.....	97
La directive anti-discrimination.....	97
La directive européenne sur les marchés publics.....	98
Les Plans nationaux pour l'emploi	98
4. Conclusions générales	99
II.2 Le cas de l'Allemagne	103
1. Le système d'obligation d'emploi et de contribution de solidarité alimentant un fonds spécial	105
1.1 Contexte historique.....	105
1.2 Objectif d'emploi.....	106
1.3 Modalités de respect de l' « obligation » d'emploi.....	106
Bénéficiaires	106
Calcul du quota effectif	107
Contribution de compensation	107
Réduction des contributions en cas de contrats avec le secteur protégé	108
Collecte des contributions compensatoires.....	108
Utilisation des contributions compensatoires	108
Concertation sociale.....	109
1.4 Mesures d'accompagnement.....	109
Les mesures d'accompagnement instaurées à la suite de la loi de 1974.....	109
Les nouvelles mesures d'accompagnement propres à la nouvelle loi d'octobre 2000.....	110
Autres mesures facilitant l'intégration des personnes handicapées	111
2. Evaluation	112
2.1 Résultats.....	112
2.1.1 Le respect de la loi par les entreprises	112
2.1.2. Le taux de chômage des personnes sévèrement handicapées	113
2.1.3 L'efficience nette de l'obligation d'emploi avec contribution « égalisatrice »....	114
2.1.4. L'intégration dans le monde du travail	115
2.2 Eléments d'explication	116
2.2.1 Un bilan coûts-avantages de la part des employeurs	116
2.2.2 Une sortie du chômage plus difficile chez les personnes handicapées	116
2.2.3 Le maintien de barrières à l'embauche dans les entreprises	117
2.2.4 La présence de barrières au niveau des personnes handicapées, ou des services de placement	118
3. Conclusions sommaires.....	118

II.3 Le cas de la France	119
1. La loi de 1987 dans son contexte législatif et politique.....	121
1.1 Le contexte	121
Prises de conscience ayant favorisé l'adoption d'une nouvelle loi.....	121
Un rôle actif des associations de personnes handicapées.....	121
Un trop grand succès du secteur protégé (loi de 1975) ?	122
Un assouplissement du principe de l'obligation d'emploi.....	122
1.2 Les nouveaux apports de la loi de 1987.....	123
Une homogénéisation des bénéficiaires:.....	123
Une suppression de la procédure de réservation, remplacée par une obligation de résultat.....	125
Une réduction du taux d'emploi obligatoire.....	125
Une conversion des sanctions (théoriques) en contributions compensatoires (effectives).....	127
sauf pour la fonction publique	128
Des contributions alimentant un fonds spécial pour l'emploi des personnes handicapées.....	128
Une suppression du caractère « légal » de l'obligation d'emploi, du fait des alternatives possibles pour respecter la loi.....	128
2. L'Agefiph	129
2.1 Une relative autonomie par rapport à l'Etat, tout en exerçant des missions de service public.....	129
2.2 Des modalités de fonctionnement novatrices.....	131
2.3 Des réalisations impressionnantes	132
Principales mesures	132
Evolution des dépenses et mesures.....	134
2.4 Aperçu de quelques mesures importantes.....	134
La prime à l'embauche	134
Le réseau des médiateurs pour l'insertion	136
La formation	136
Les bilans de compétence	137
Les actions en faveur du maintien en emploi.....	137
2.6 Autres facettes de l'Agefiph.....	138
La communication	138
Les Régions	138
3. Evaluation des impacts de la loi.....	139
3.1 La loi désigne-t-elle comme bénéficiaires les personnes handicapées les plus fragiles sur le marché du travail ?.....	139
3.2 Impact sur le niveau d'emploi des personnes handicapées.....	140
3.2.1 Comment les entreprises satisfont-elles à la loi ?	140
3.2.2 Impacts sur l'emploi des personnes handicapées.....	141
3.2.3. Evolution du nombre de personnes handicapées en chômage	147
3.2.4 Efficacité nette de l'obligation d'emploi avec contribution compensatoire.....	147
3.2.5 Conclusions : un bilan globalement mitigé.....	149
3.3 Types de bénéficiaires potentiels de la loi accédant à un emploi.....	150
3.3.1 Dans le secteur privé assujetti.....	150
3.3.2 Dans la fonction publique	155
3.3 Impact sur les processus d'accès à l'emploi pour les personnes handicapées	155
3.3.1 Quels sont les types d'emploi offerts dans le secteur privé ?	156
3.3.2 Quels sont les flux d'entrées et sorties ?.....	157
3.4 Impact des mesures alternatives à l'obligation d'emploi	161
3.4.1 Quel bilan peut-on tirer des accords paritaires d'entreprise (ou de branche)?	161
3.4.2 La loi de 1987 a-t-elle contribué au développement du secteur protégé ?	162
3.5 Et la qualité de l'intégration professionnelle des personnes handicapées ?	163
Contexte de l'enquête CFDT	163
Résultats de l'enquête.....	164
Comparaison avec les enquêtes d'Alain Blanc	166
Conclusions	166
4. Facteurs pouvant expliquer les limites de la loi	167
4.1. Les limites du dispositif juridique en milieu ordinaire	167

La concurrence du secteur protégé	167
La concurrence des autres dispositifs d'aide à l'embauche	168
La méconnaissance de la loi par les entreprises.....	168
Propositions d'amélioration du dispositif légal	168
4.2 Les freins dans les entreprises à l'embauche de personnes handicapées	168
L'âge et le manque de qualification.....	169
Les stéréotypes négatifs (représentations sociales du handicap)	169
Autres problèmes spécifiques.....	170
Facteurs pouvant favoriser l'intégration professionnelle de personnes handicapées...	171
4.3. Une insuffisance dans l'offre de travail des personnes handicapées ?.....	171
4.4. Une insuffisance du soutien à la formation de la part de l'Agefiph ?.....	172
4.5 Les déficiences du management dans les entreprises ?.....	173
Quelles stratégies dans l'entreprise pour intégrer les personnes handicapées ?.....	173
Principales conditions d'une gestion efficace dans l'intégration professionnelle des personnes handicapées	174
5. Tentative de bilan et de conclusions.....	175
5.1 Les effets positifs.....	175
5.2 Des effets pervers de la loi.....	175
La reconnaissance a posteriori de travailleurs handicapés déjà intégrés professionnellement.....	175
La stigmatisation de personnes handicapées.....	176
L'augmentation du nombre de personnes reconnues handicapées ?.....	176
5.3 En fin de compte, la loi de 1987 est-elle une loi d'insertion ?.....	176
II.4 Le cas de l'Italie	179
1. Le système d'obligation d'emploi et son contexte historique	181
1.1 Contexte historique.....	181
1.2 Objectif d'emploi.....	181
1.3 Modalités de respect de l'obligation d'emploi.....	181
Bénéficiaires.....	181
Modalités d'embauche.....	182
Contrôle et calcul du quota.....	182
Contributions à un fonds.....	183
Sanctions.....	183
Collecte et utilisation des contributions.....	183
Sous-traitance avec le secteur protégé	183
1.4 Mesures d'accompagnement.....	183
Les nouvelles mesures d'accompagnement propres à la nouvelle loi de mars 1999 ...	183
Autres mesures facilitant l'intégration des personnes handicapées	184
2. Evaluation	185
2.1 Le respect de la loi par les entreprises	185
L'emploi des personnes handicapées.....	185
Le taux d'emploi demeure différent selon le secteur et la taille de l'entreprise	185
Le taux d'emploi diffère selon le type de handicap	185
2.2. Le taux de chômage des personnes sévèrement handicapées	185
2.3. Fonctionnement du dispositif.....	185
2.4 L'intégration dans le monde du travail	185
II.5 Les leçons de la politique d' « obligation » d'emploi avec contribution compensatoire en Europe	187
1. Leçons générales par rapport à une politique d'emploi des personnes handicapées	189
1. 1. Tenir compte du caractère hétérogène de la population handicapée.....	189
1. 2. Tenir compte des processus d'accès à l'emploi	191
1. 3. Distinguer les grandes entreprises et les petites entreprises.....	191
2. Caractéristiques d'une obligation d'emploi avec contribution financière à un fonds d'insertion des personnes handicapées	193
2.1 Caractéristiques techniques du dispositif.....	193
2.1.1 Quel taux de coopération aux objectifs d'emploi ?.....	194
2.1.2. Un emploi effectif inférieur au taux d'emploi déclaré (du fait des bonifications)	195
2.1.3 Une proportion élevée de maintiens en emploi.....	195

2.1.4 Un effet d'aubaine apparemment inexistant	196
2.1.5 Conclusions	197
2.2 Points forts et limites	197
2.2.1 Les bénéficiaires	198
2.2.2 Les entreprises, secteurs ou métiers concernés	199
2.2.3 L'impact sur les pratiques d'embauche en général	200
2.2.4 L'impact sur l'emploi	200
2.2.5 L'intégration professionnelle	202
2.2.6 La stigmatisation des bénéficiaires	202
2.2.7 La gestion du dispositif	204
2.2.8 Un accroissement des moyens pour l'emploi des personnes handicapées	205
3. L'« obligation » d'emploi avec contribution financière à un fonds d'insertion des personnes handicapées : un incitant systémique ?	205
3.1 Un mécanisme coercitif adouci ou un incitant généralisé ?	205
Les logiques qui s'affrontent	205
Les ébauches de convergence entre ces politiques	206
Les autres lectures possibles d'une « obligation » d'emploi avec contribution financière à un fonds d'insertion des personnes handicapées	206
3.2 Un instrument dont l'efficacité est systémique ?	209
Méthode utilisée pour caractériser le système	209
Variables identifiées dans le système d'intégration professionnelle des personnes handicapées	211
Définition de l'intensité d'influence	212
Résultats de l'analyse systémique par matrice bidimensionnelle	213
Conclusion	217
PARTIE III	219
LE CONTEXTE BELGE	219
III.1 Le contexte belge de (la politique de) l'emploi	221
1. L'emploi et l'activité en Belgique	223
Situation actuelle	223
Bilan	224
Points forts et points faibles	224
Opportunités et menaces	224
2. La stratégie européenne pour l'emploi (SEE)	225
Situation actuelle	225
Bilan	226
3. La politique de l'emploi en Belgique en regard de la stratégie européenne	227
Situation actuelle	227
La réduction des coûts salariaux et de l'imposition fiscale sur le travail	227
Le parcours d'insertion et les autres mesures pour l'emploi des jeunes	228
L'allongement de la vie active	229
Les mesures en faveur de l'emploi des femmes	230
Bilan	231
Par rapport à l'organisation de la politique de l'emploi	231
Par rapport à l'emploi des personnes handicapées	232
4. Conclusions	232
II.2 La politique d'emploi des personnes handicapées en Belgique	235
1. Les acteurs et leurs compétences	237
Situation actuelle	237
Au niveau fédéral	237
Au niveau communautaire ou régional	237
Bilan	238
Conséquences organisationnelles	238
Impact sur l'efficacité et l'efficience des politiques	238
Tendances récentes	239
2. Les principales mesures favorisant l'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire	239
2.1 L'obligation d'emploi (dans le secteur public) (loi du 16 avril 1963)	240
Historique	240

Situation actuelle	241
Bilan	242
2.2 Les incitants financiers à l'embauche ou à la formation professionnelle.....	243
3.2.1 Les aides des Fonds régionaux à l'emploi et à la formation professionnelle.....	243
3.2.2 Les aides générales à l'embauche accessibles aux personnes handicapées	249
3.2.3 Les accords interprofessionnels pour les groupes à risque	251
2.3 L'encouragement au maintien en emploi.....	255
La situation actuelle.....	255
Les propositions du Conseil national du travail et des partenaires sociaux	255
Bilan	256
2.4 Les mesures ou services d'accompagnement dans l'insertion professionnelle.....	256
Flandre.....	257
Wallonie et/ou Bruxelles	258
Bilan	259
2.5 Les entreprises d' (aide à l') insertion	261
Région wallonne	261
Région de Bruxelles-Capitale	262
Communauté flamande.....	262
2.6 La sensibilisation et l'accompagnement des entreprises.....	263
Niveau national.....	263
Flandre.....	264
Wallonie	267
Bilan	267
2.7 L'interdiction légale des discriminations.....	268
La convention collective de travail n° 38	268
La loi Mahoux (-Onckelinx)	268
2.8 Les clauses d'emploi dans les marchés publics.....	270
3. Conclusions	271
III.3 La position en Belgique des acteurs sociaux, économiques et politiques	275
1. Position des acteurs sociaux, économiques et politiques.....	277
1.1 Les interlocuteurs sociaux	277
Les organisations syndicales.....	277
Les organisations d'employeurs	280
Commentaires quant aux positions respectives des interlocuteurs sociaux	281
1.2 Les associations de personnes handicapées	283
L'ASPH	283
ACIH	283
1.3 Les partis politiques.....	284
Le Parti socialiste.....	285
Le Mouvement réformateur	285
Ecolo.....	285
Le Centre Démocratique humaniste	286
Le CD&V	286
Le VLD.....	287
Le SP. A.....	287
Commentaires par rapport aux positions des partis politiques.....	288
Conclusions	288
2. Synthèse des arguments et objections	289
Arguments	289
Objections ou obstacles	290
3. Conclusions : conditions de légitimité et de réussite en Belgique.....	292
3.1 Légitimation socio-politique.....	292
3.2 Cohérence avec une politique de non-discrimination	293
3.2 Définition des bénéficiaires	294
3.4 Niveau de « taux d'emploi » et de « contribution ».....	294
3.5 Transposition au contexte belge de la politique de l'emploi.....	294
3.6 Offre de travail des personnes handicapées	295
3.7 Impact net sur l'emploi.....	295
3.8 Obstacles à l'embauche des personnes handicapées.....	295
3.9 Intégration des personnes handicapées dans le monde du travail	296

3.10 Lien avec l'emploi dans les ETA.....	297
3.11 Aspects institutionnels et financiers - Utilisation du produit de la taxe.....	298

**III.4 Les impacts sociaux, économiques et financiers en Belgique
d'une responsabilisation des employeurs dans l'emploi des personnes handicapées 301**

1. Méthodologie	303
Objectifs du chapitre.....	303
Scénarii envisagés.....	303
Hypothèses	304
2. Impacts prévisibles dans le secteur privé	304
Impact sur l'emploi des personnes handicapées.....	305
Impact d'un étalement de la mise en application sur le processus d'embauche	307
Impacts économiques sur les entreprises	310
En valeur absolue.....	311
En valeur relative.....	312
Moyens financiers additionnels dégagés	314
Impacts financiers indirects	316
Impact sur l'efficacité de la politique d'emploi des personnes handicapées.....	316
Analyse coûts-bénéfices pour les finances publiques (et para-publiques).....	317
3. Impacts prévisibles dans le secteur public.....	318
Impact sur l'emploi des personnes handicapées.....	318
Impacts financiers.....	320
4. Conclusions	320
4.1. Impact net sur l'emploi des personnes handicapées	320
4.2. Impact économique sur les entreprises	321
4.3. Conditions de mise en œuvre et impacts prévisibles	321
4.4. Moyens budgétaires additionnels prévisibles	322
4.5. Impacts nets prévisibles sur les finances publiques et parapubliques	322

QUELQUES CONCLUSIONS METHODOLOGIQUES..... 323

1. Quelques résultats méthodologiques.....	325
1.1 Au plan statistique.....	325
1.2 Au plan économique, politologique, sociologique et philosophique.....	325
2. Les points mal connus et peu étudiés	327
2.1 Au plan statistique.....	327
2.1.1 En Belgique	327
2.1.2 En Europe	328
2.2 Au plan économique, politologique, sociologique et philosophique.....	329
2.2.1. La nature systémique d'une obligation d'emploi avec contribution compensatoire alimantant un fonds spécial.....	329
2.2.2 La complémentarité et/ou opposition entre les quatre principes d'intervention ..	329

BIBLIOGRAPHIE..... 331

Première Partie	333
Seconde partie	333
Europe.....	333
Allemagne.....	334
France	335
Troisième partie	338

TABLE DES MATIERES 341

ANNEXES

Partie I

ANNEXE I.1 : Quelques résultats détaillés des enquêtes de l'ISP sur la population handicapée en Belgique

ANNEXE I.2 : Principales catégories de handicaps reconnus en Belgique

ANNEXE I.3 : Quantification des personnes handicapées bénéficiaires d'une allocation, rente ou pension en Belgique

Partie II

ANNEXE II.1 : Taux d'emploi, politique d'emploi et proportion de personnes handicapées en Europe

ANNEXE II.2 : Une voie mixte ? Les programmes d'accès à l'égalité ou de représentation proportionnée au Québec

ANNEXE II.3 : « La déficience du management face au handicap » par Bachir Kerroumi

ANNEXE II.4 : L'obligation d'emploi en Italie - extraits de la nouvelle loi

Partie III

ANNEXE III.1 : Prestations et budget de l'Awiph pour l'emploi en milieu ordinaire

ANNEXE III.2 : Les interventions financières dans les rémunérations et les cotisations de sécurité sociale

ANNEXE III.3 : Les interventions dans l'aménagement du poste de travail

ANNEXE III.4 : Les interventions accordées directement aux personnes handicapées

ANNEXE III.5 : Les mesures en vue de l'acquisition d'une formation et/ou d'une expérience professionnelle

ANNEXE III.6 : Les mesures d'encouragement de l'emploi indépendant

ANNEXE III.7 : Les mesures concernant le maintien dans l'emploi

ANNEXE III.8 : A.R. du 28 mai 2003 relatif à la surveillance de la santé des travailleurs

ANNEXE III.9 : La loi Mahoux (- Onckelinx) contre les discriminations

Responsabiliser les employeurs ?

Opportunité et faisabilité en Belgique d'un dispositif pour l'emploi des personnes handicapées en entreprises privées

**Avec le soutien financier de Thierry DETIENNE, Ministre des
Affaires sociales et de la Santé de la Région wallonne**

Annexes au rapport final

Janvier 2004

Jean-Pierre Binamé

Sous la direction du Prof. M. Mercier
Département de Psychologie
Faculté de Médecine
FUNDP, Namur

EQUAL



Tél. vert : 0800/11901

ANNEXES

Partie I

ANNEXE I.1 : Quelques résultats détaillés des enquêtes de l'ISP sur la population handicapée

Enquête de santé en Belgique (ISP) - 2001

Enquête de santé en Belgique (ISP), 2001		Région wallonne			Région bruxelloise		
Personnes avec des limitations physiques (15 ans et plus)		sévère	modérée	Total	sévère	modérée	Total
<i>Indicateur OMS - au moins une limitation (sévère) dans 10 fonctions quotidiennes de base</i>							
		7,4	15,7	23,1	9,7	15,6	25,3
	Hommes	5,1	13,9	19,0	6,5	13,7	20,2
	Femmes	9,7	17,4	27,1	12,7	17,4	30,1
Par catégorie d'âge	15-24	1,2	4,9	6,1	1,6	4,8	6,4
	25-34	2,6	7,1	9,7	2,9	9,1	12,0
	35-44	1,5	11,3	12,8	4,9	10,4	15,3
	45-54	5,7	13,2	18,9	6,4	14,2	20,6
	55-64	7,7	23,5	31,2	6,8	23,9	30,7
	65-74	16,5	29,4	45,9	24,8	23,3	48,1
Par niveau d'instruction	primaire	17,7	26,7	44,4	11,4	22,1	33,5
	second. infér.	8,2	18,4	26,6	17,5	22,9	40,4
	second. sup.	4,7	15,4	20,1	14,1	16,7	30,8
	ens. supérieur	4,6	9,1	13,7	6,8	10,3	17,1
Par niveau d'urbanisation	urbain	7,5	19,5	27,0			
	semi-urbain	8,8	14,8	23,6			
	rural	6,4	15,6	22,0			

Personnes avec une invalidité ou un handicap officiellement reconnu		reconnu ou demande	pas de demande	Total	reconnu ou demande	pas de demande	Total
		7,3	2,2	9,5	6,9	1,6	8,5
Hommes		9,3	1,9	11,2	7,5	1,3	8,8
Femmes		5,5	2,5	8,0	6,5	1,9	8,4
Par catégorie d'âge	15-24	1,9	0,6	2,5	0,8	0,6	1,4
	25-34	3,2	2,3	5,5	3,3	0,7	4,0
	35-44	6,7	2,2	8,9	6,3	0,6	6,9
	45-54	9,8	1,4	11,2	8,1	0,6	8,7
	55-64	13,3	3,3	16,6	11,0	0,8	11,8
	65-74	17,7	2,7	20,4	15,6	3,5	19,1
Par niveau d'instruction	primaire	16,9	4,0	20,9	11,3	1,8	13,1
	second. infér.	11,3	3,2	14,5	9,1	2,9	12,0
	second. sup.	6,9	2,1	9,0	7,9	1,2	9,1
	ens. supérieur	2,2	1,2	3,4	3,9	0,9	4,8
Par niveau d'urbanisation	urbain	6,8	0,9	7,7			
	semi-urbain	7,4	1,5	8,9			
	rural	7,1	3,0	10,1			

Enquête de santé en Belgique (ISP), 2001		Région wallonne			Région bruxelloise		
Nombre de personnes avec limitations physiques (15 ans et plus)		sévères	modérées	Total	sévères	modérées	Total
Mobilité		2,6	6,2	8,8	3,3	4,8	8,1
	Hommes	1,3	4,4	5,7	1,5	2,7	4,2
	Femmes	3,9	8,0	11,9	5,0	6,8	11,8
Audition		0,9	7,6	8,5	1,3	8,0	9,3
	Hommes	1,0	9,2	10,2	1,0	9,4	10,4
	Femmes	0,8	6,2	7,0	1,6	6,7	8,3
Vision		0,8	3,8	4,6	1,1	6,5	7,6
	Hommes	0,9	1,9	2,8	0,5	3,6	4,1
	Femmes	0,7	5,7	6,4	1,6	9,2	10,8

Causes d'invalidité ou handicap

		accident de travail	maladie profession.	accident domestique	accident de la route	maladie	congénital	Total (autre compris)
WALLONIE	Moyenne 1997 et 2001	12,0	8,6	4,0	4,4	39,9	10,6	100,0
	Hommes	<u>20,0</u>	<u>13,1</u>	3,0	3,9	33,9	6,9	100,0
	Femmes	9,5	1,4	<u>7,4</u>	3,4	<u>46,5</u>	<u>11,4</u>	100,0
Par catégorie d'âge	15-24	*	*	*	*	*	24,9	100,0
	25-34	33,9	3,1	4,7	9,7	28,8	5,5	100,0
	35-44	31,7	3,8	3,7	4,2	21,0	15,8	100,0
	45-54	15,7	16,4	<u>8,6</u>	6,9	39,6	8,1	100,0
	55-64	10,3	8,7	4,7	5,9	48,9	*	100,0
	65-74	12,6	12,5	6,4	*	41,0	8,3	100,0
Par niveau d'instruction	primaire	14,4	10,4	<u>8,1</u>	*	45,7	3,1	100,0
	second. infér.	14,5	9,4	4,5	5,3	41,3	12,0	100,0
	second. sup.	18,9	7,7	*	3,7	30,5	12,0	100,0
	ens. supérieur	17,1	4,6	5,2	7,5	29,1	6,4	100,0
Par niveau d'urbanisation	urbain	12,8	5,2	*	8,0	46,0	7,3	100,0
	semi-urbain	17,2	4,7	*	3,3	38,0	8,4	100,0
	rural	14,8	10,8	<u>7,1</u>	3,3	39,1	<u>9,4</u>	100,0
REGION BRUXELLOISE	Moyenne 1997 et 2001	12,2	8,4	5,8	7,5	38,2	7,5	100,0
	Hommes	<u>19,5</u>	<u>10,1</u>	6,5	7,6	26,1	<u>9,6</u>	100,0
	Femmes	11,4	6,5	<u>7,7</u>	<u>8,9</u>	<u>37,7</u>	8,6	100,0
Par catégorie d'âge	15-24							< 20 obs.
	25-34							< 20 obs.
	35-44	33,9	*	*	11,5	23,4	2,2	100,0
	45-54	32,2	19,1	<u>11,7</u>	10,3	15,3	*	100,0
	55-64	11,3	19,5	*	*	41,9	6,0	100,0
	65-74	14,6	3,0	9,1	14,2	37,7	<u>11,6</u>	100,0
Par niveau d'instruction	primaire	12,3	*	11,2	*	38,2	17,0	100,0
	second. infér.	13,0	6,3	3,8	15,0	21,7	8,9	100,0
	second. sup.	18,6	13,6	3,7	*	38,4	10,4	100,0
	ens. supérieur	22,0	9,1	<u>14,0</u>	16,0	18,4	*	100,0

Quelques indicateurs-clé en Wallonie (Taux standardisés en 1997 et 2001)

Sources : enquêtes ISP

Wallonie (15 ans et plus)		Handicap de mobilité	Troubles de l'audition	Total	Handicap reconnu officiellement
Homme	Année 2001	3,9	8,5	12,4	5,6
Femme	Idem	7	4,7	11,7	3
25-34 ans	Idem	2,7	3,2	5,9	2,2
35-44 ans	Idem	2	4,1	6,1	5,2
45-54 ans	Idem	5,5	4	9,5	6,8
55-64 ans	Idem	9,2	12,7	21,9	11,4
Moyenne générale	Idem	4,7	6,3	11	4,5
Moyenne générale	Année 1997	5,7	5,8	11,5	

ANNEXE I.2 : Principales catégories de handicaps reconnus en Belgique

(Extraits du Vademecum du CNT (édition 2001))

DANS LE CADRE DES LEGISLATIONS RELATIVES A L'INTEGRATION SOCIALE

1. La loi du 16 avril 1963 relative au reclassement social des handicapés

Au sens de la loi sous rubrique, est handicapée la personne dont les possibilités d'emploi sont effectivement réduites par suite d'une insuffisance ou d'une diminution d'au moins 30 % de leur capacité physique ou d'au moins 20 % de leur capacité mentale.

2. Région wallonne

Le décret du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées définit comme handicapée "toute personne mineure ou majeure présentant une limitation importante de ses capacités d'intégration sociale ou professionnelle suite à une altération de ses facultés mentales, sensorielles ou physiques qui engendre la nécessité d'une intervention de la société".

En ce qui concerne l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées, le critère de base permettant l'intervention de l'AWIPH est un minimum de 30 % de handicap physique ou de 20 % de handicap mental.

3. Région de Bruxelles-capitale (Commission communautaire française)

En vertu du décret du 4 mars 1999 (entrant en vigueur le 1er janvier 1999) de la Commission communautaire française relatif à l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées, il faut entendre comme handicapée, la personne présentant un handicap résultant d'une limitation d'au moins 30 % de sa capacité physique ou d'au moins 20 % de sa capacité mentale. Par handicap, il faut entendre le désavantage social résultant d'une déficience ou d'une incapacité qui limite ou empêche la réalisation d'un rôle habituel par rapport à l'âge, au sexe, aux facteurs sociaux et culturels.

Si un handicap est manifestement constaté sans que l'un des taux mentionnés ci-dessus ne soit atteint, la personne peut néanmoins être admise au bénéfice du décret susvisé compte tenu des répercussions effectives de la limitation constatée.

4. Communauté flamande

Le décret du 27 juin 1990 portant création du Fonds flamand définit le handicap comme étant "toute limitation importante et de longue durée des chances d'intégration sociale d'une personne suite à une altération de ses facultés mentales, psychiques, physiques ou sensorielles".

5. Communauté germanophone

En Communauté germanophone, en vertu du décret du 19 juin 1990 portant création d'un Office de la Communauté germanophone pour les personnes handicapées ainsi que pour l'assistance sociale spéciale, le handicap est entendu comme étant "toute atteinte à l'intégration sociale et professionnelle due à une réduction des facultés mentales, physiques ou sensorielles".

DANS LE CADRE DES LEGISLATIONS DE SECURITE SOCIALE ET D'ASSISTANCE SOCIALE

Dans le cadre des législations de sécurité sociale et d'assistance sociale, ce n'est pas la notion de handicapé qui est prise en compte mais plutôt celle d'incapacité de travail.

Assurance maladie-invalidité (maladies et accidents de droit commun)

En vertu de l'article 100 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, est reconnu incapable de travailler, le travailleur qui a cessé toute activité en conséquence directe du début ou de l'aggravation de lésions ou de troubles fonctionnels dont il est reconnu qu'ils entraînent une réduction de la capacité de gain, à un taux égal ou inférieur au tiers de ce qu'une personne de même condition et de même formation peut gagner par son travail, dans le groupe de professions dans lesquelles se range l'activité professionnelle exercée par l'intéressé au moment où il est devenu incapable de travailler ou dans les diverses professions qu'il a ou aurait pu exercer du fait de sa formation professionnelle.

Si ce travailleur a par ailleurs acquis une formation professionnelle au cours d'une période de rééducation professionnelle, il est tenu compte de cette nouvelle formation pour l'évaluation de la réduction de sa capacité de gain.

La diminution de la capacité de gain est déterminée en fonction de critères socio-économiques tels que l'âge, le sexe, la formation professionnelle et le passé professionnel.

Est également reconnu comme incapable de travailler le travailleur qui, sous certaines conditions, reprend un travail préalablement autorisé à condition que, sur le plan médical, il conserve une réduction de sa capacité d'au moins 50 %.

Accidents du travail

La loi sur les accidents du travail du 10 avril 1971 prévoit "qu'est considéré comme accident du travail, tout accident qui survient à un travailleur dans le cours et par le fait de l'exécution du contrat de travail et qui produit une lésion".

La notion d'incapacité de travail n'est pas précisée par la loi sur les accidents du travail. Toutefois, la Cour de cassation dans un arrêt du 10 mars 1980 estime que l'incapacité de travail consiste dans la perte ou la diminution du potentiel économique de la victime de l'accident du travail sur le marché de l'emploi.

Contrairement à la réglementation en matière d'assurance maladie-invalidité où l'incapacité de travail doit atteindre une certaine importance, dans la réglementation relative aux accidents du travail, est prise en considération chaque diminution de la capacité de travail ayant une répercussion économique.

3. Maladies professionnelles

Les lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles disposent que le Roi dresse la liste des maladies professionnelles dont le dommage donne lieu à réparation et détermine lesdits dommages.

Une maladie ne peut donc uniquement être reconnue comme maladie professionnelle que lorsqu'elle figure sur cette liste.

Chômage

L'article 60 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 relatif à la réglementation du chômage dispose que pour bénéficier des allocations de chômage, le travailleur doit être apte au travail au sens de la législation relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités. Autrement dit, le travailleur ne doit pas présenter une perte de capacité de gain de plus de 66 %.

La capacité au travail est, sur avis du médecin affecté au bureau de chômage, décidée par le Directeur du bureau de chômage.

5. Régime d'assistance sociale : les allocations aux handicapés

La loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés prévoit le versement d'une allocation de remplacement de revenus au handicapé (âgé d'au moins vingt et un ans et de soixante-cinq ans au plus) dont il

est établi que l'état physique ou psychique a réduit sa capacité de gain (à un taux égal ou inférieur à un tiers, comparé au marché général du travail, à l'exclusion de l'emploi protégé). Une allocation d'intégration est accordée à la personne handicapée qui en raison de la réduction de son autonomie doit supporter des frais supplémentaires pour s'intégrer dans la vie sociale.

DANS LE CADRE DE LA REGLEMENTATION RELATIVE AU PLACEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI

1. Région wallonne et Communauté germanophone

Les catégories d'aptitude déterminées par les médecins agréés du FOREM correspondent à une aptitude normale (incapacité physique ou mentale de 0 % à moins de 10 %), réduite ou partielle (incapacité physique de 10 % à moins de 30 % ou incapacité mentale de 10 % à moins de 20 %) ou à une aptitude très réduite (incapacité physique de 30 % à moins de 66 % ou incapacité mentale de 20 % à moins de 66 %).

2. Région flamande

Le VDAB distingue trois catégories de chômeurs : ceux avec une capacité normale, ceux avec une capacité partielle et ceux avec une capacité très limitée.

Ont une capacité partielle, les chômeurs pour lesquels la capacité physique ou mentale est quelque peu en dessous de la capacité communément exigée dans la profession.

Les chômeurs avec une capacité très limitée sont physiquement ou mentalement handicapés et ne peuvent être pris en considération pour une réorientation professionnelle et/ou une revalidation, de telle façon qu'ils peuvent difficilement être réinsérés dans le circuit normal de production.

En outre, est considéré comme chômeur difficile à placer, les chômeurs ayant une diminution de la capacité de travail d'au moins 20 % (mental) ou 30 % (physique).

ANNEXE I.3 : Quantification des personnes handicapées bénéficiaires d'une allocation, rente ou pension en Belgique

Le but de cette annexe est de quantifier, autant que faire se peut, le nombre de bénéficiaires d'une allocation, rente ou pension provenant de la reconnaissance d'une forme de handicap. Cet inventaire inclut tout d'abord les personnes bénéficiaires d'une rente ou pension en raison d'un accident de travail, d'une maladie professionnelle ou d'une invalidité (maladie) reconnue par l'INAMI. Il inclut ensuite les bénéficiaires d'une allocation de remplacement de revenu et/ou d'intégration allouées par le Ministère de la Prévoyance sociale (« Vierge noire »). Enfin, on y a inclus les chômeurs indemnisés déclarés à aptitude (professionnelle) réduite ou très réduite.

Limites de cet inventaire ¹

Cet inventaire présente plusieurs limitations :

- La plupart des régimes administratifs ne sont pas entièrement exclusifs entre eux, si bien qu'une personne peut bénéficier d'une allocation, rente ou pension provenant de plusieurs régimes ; c'est notamment le cas pour les bénéficiaires d'une allocation de remplacement de revenu ou d'intégration. Il y a donc des doubles comptages que seule une « banque carrefour » des personnes administrativement reconnues handicapées pourrait éviter.
- Les bénéficiaires d'une aide (ou d'une demande d') à l'emploi des fonds régionaux de reclassement pour personnes handicapées (AWIPH, ...) ne sont pas pris en compte, faute de statistiques détaillées suffisantes jusqu'à présent ².
- Les degrés d'incapacité physique ou professionnelle des personnes relevant de ces régimes ne sont pas homogènes, même si l'octroi d'une allocation, rente ou pension laisse présumer une invalidité relativement permanente et plus ou moins sévère. C'est particulièrement le cas pour les personnes bénéficiant d'une rente pour incapacité permanente liée à un accident de travail : cette incapacité peut s'avérer plus ou moins élevée, malgré son caractère permanent reconnu.

Conclusions de cet inventaire

Sur base de ces cinq régimes administratifs, on observe que la population reconnue administrativement comme handicapée présente les caractéristiques suivantes :

- Sans déduction des doubles comptages et hors bénéficiaires des fonds régionaux pour l'intégration des personnes handicapées, il y a environ 300.000 cas de personnes avec un handicap administrativement reconnu ayant moins de 60 ans, tandis que les personnes de moins de 65 ans seraient de 350.000 ou plus.
- On peut donc estimer que le nombre total (bénéficiaires des fonds régionaux inclus), effectif (sans double comptage) des personnes handicapées en âge de travail qui sont aidées et reconnues administrativement est au moins de l'ordre de 300.000 personnes. Environ la moitié ont plus de 50 ans.
- Les personnes ayant une invalidité reconnue par l'INAMI représentent 55% des cas inventoriés, le groupe de personnes reconnues comme handicapées par le Ministère de la Prévoyance sociale étant le second par ordre d'importance, suivi par les bénéficiaires d'une rente pour accident de travail.
- Comme le montrent les tableaux détaillés ci-après, la répartition par genre et catégorie professionnelle est inégale même si elle varie d'un régime à l'autre, les hommes et les travailleurs manuels étant souvent majoritaires parmi ces bénéficiaires.
- Les différences régionales varient également selon le régime administratif : la Wallonie tend cependant à présenter une proportion plus élevée de personnes administrativement reconnues.

¹ Nous remercions Mme Anne Tricot (FGTB wallonne) dont un document de travail nous a inspiré cet essai d'inventaire assez complexe et qui en a corrigé quelques erreurs.

² Les statistiques publiées annuellement jusqu'à présent par l'AWIPH portaient sur le nombre de décisions prises au cours de l'année, plusieurs décisions pouvant concerner une même personne ; une base de données complète est néanmoins en cours de réalisation. Environ 7.000 décisions avaient été prises en 2001 en matière d'orientation ou formation professionnelle ainsi qu'en matière d'intégration professionnelle en emploi ordinaire ou en ETA. Il faut noter qu'un certain nombre de ces personnes (leur nombre exact est officiellement inconnu) bénéficient d'une reconnaissance administrative provenant d'un des cinq régimes inventoriés (le chômage par exemple) ; toutefois, il n'en seraient pas la majorité.

Liste des tableaux

- Nombre de bénéficiaires d'une allocation / rente de handicapé ou d'invalidité en âge de travail (« administrativement reconnus ») (doubles comptages NON déduits)
- Bénéficiaires d'une rente Accident de travail, par classe d'âge
- Chômeurs à aptitude réduite ou très réduite, par classe d'âge
- Nombre d'invalides INAMI, par classe d'âge
- Nombre d'invalides INAMI, par classe d'âge : total général
- Bénéficiaires d'une allocation d'intégration cumulée ou non avec une allocation de remplacement de revenu, par classe d'âge
- Bénéficiaires d'une allocation d'intégration et/ou de remplacement de revenu, par classe d'âge
- Bénéficiaires d'une allocation d'intégration ou de remplacement de revenu, par catégorie : allocations complètes et allocations réduites (cumul avec une autre source de revenu)
- Bénéficiaires d'une allocation d'intégration ou de remplacement de revenu : total des allocations complètes ou réduites
- Travailleurs en incapacité permanente dûe à une maladie professionnelle

Nombre de bénéficiaires d'une allocation / rente de handicapé ou d'invalidité en âge de travail
(« administrativement reconnus ») (doubles comptages NON déduits)

	Maladies prof.	Rente accident de travail	Chômeurs	Invalides INAMI	ARR et/ou AI (intégration sociale)		Total	En %
AGE					<u>Age</u>			
< 20	1		81	13	< 22	674	769	
20 - 24	43		1.049	1.170	23 à 27	8.072	10.334	
Moins de 25	44	497	1.130	1.183		8.746	11.103	3%
25 - 29	261		2.003	4.262	28 à 32	9.828	16.354	
30 - 34	751		3.356	9.387	33 à 37	11.130	24.624	
35 - 39	1.250		4.766	16.368	38 à 42	12.010	34.394	
40 - 44	2.081		5.856	23.237	43 à 47	11.770	42.944	
45 - 49	3.328		7.485	31.146	48 à 52	11.407	53.366	
25 à 49	7.671	49.463	23.466	84.400		56.145	171.682	50%
50 - 54	5.232		1.515	38.193	53 à 57	11.513	56.453	
55 - 59	6.506		451	41.110	58 à 62	10.080	58.147	
50 à 59	11.738	31.756	1.966	79.303		21.593	114.600	33%
MOINS DE 60 ANS	19.453	81.716	26.562	164.886		86.484	297.385	
60 - 64	8.503	?	78	26.589	63 à 67	12.553	47.723	14%
MOINS DE 65 ANS	27.956	81.716	26.640	191.475		99.037	345.108	100%
En %	8%	24%	8%	55%		29%	100%	
65 et +	21.687	?		347	63 et +	16.878	38.912	
Sous-total 60 et +	30.190	61.510	26.638	26.638		29.431	174.407	
TOTAL	49.643	143.226	53.200	191.524		115.915	471.792	

Bénéficiaires d'une rente Accident de travail, par classe d'âge

	-25	25 à 49	50 à 59	60 +	TOTAL
Antwerpen	33	4.807	3.180	6.464	14.484
Mechelen	17	1.423	871	1.744	4.055
Turnhout	42	2.404	1.345	2.096	5.887
Brussel	13	2.785	2.155	4.520	9.473
Halle - Vilvoorde	9	1.921	1.288	2.799	6.017
Leuven	23	1.778	1.217	2.319	5.337
Nivelles	8	1.269	832	1.547	3.656
Brugge	19	1.188	820	1.446	3.473
Diksmuide	3	282	137	274	696
Ieper	11	483	313	476	1.283
Kortrijk	24	1.432	839	1.631	3.926
Oostende	5	527	372	784	1.688
Roeselare	14	804	516	937	2.271
Tielt	9	546	297	553	1.405
Veurne	3	212	126	271	612
Aalst	15	1.163	747	1.415	3.340
Dendermonde	8	965	603	1.091	2.667
Eeklo	5	401	226	397	1.029
Gent	22	1.929	1.226	2.399	5.576
Oudenaarde	6	499	300	657	1.462
Sint-Niklaas	24	1.308	927	1.530	3.789
Ath	2	322	214	434	972
Charleroi	18	2.437	1.732	3.817	8.004
Mons	8	1.064	711	1.464	3.247
Mouscron	5	304	165	302	776
Soignies	7	922	618	1.296	2.843
Thuin	5	731	488	1.044	2.268
Tournai	4	444	286	703	1.437
Huy	3	618	402	804	1.827
Liège	20	4.283	3.155	6.006	13.464
Verviers	17	1.570	929	1.684	4.200
Waremmme	1	367	240	475	1.083
Hasselt	32	2.564	1.412	2.289	6.297
Maaseik	19	1.702	702	992	3.415
Tongeren	17	1.129	605	1.114	2.865
Arlon	4	127	75	146	352
Bastogne	3	155	72	139	369
Marche-en-Fam.	2	269	134	258	663
Neufchâteau	3	192	113	308	616
Virton	2	178	84	175	439
Dinant	3	401	290	564	1.258
Namur	6	1.306	807	1.774	3.893
Philippeville	3	252	185	372	812
Wallonie	124	17.211	11.532	23.312	52.179
Bruxelles	13	2.785	2.155	4.520	9.473
Flandre	360	29.467	18.069	33.678	81.574
TOTAL	497	49.463	31.756	61.510	143.226
TOTAL CUMULE	497	49.960	81.716	143.226	275.399

Source:

F.A.T.

31.12.1998

Chômeurs à aptitude réduite ou très réduite, par classe d'âge

	-20	20 à - 25	25 à - 30	30 à - 35	35 à - 40	40 à - 45	45 à - 50	50 à - 55	55 à - 60	60 et +	TOTAL
Hommes											
Bruxelles	0	32	57	99	109	129	137	38	12	4	619
Flandre	37	296	340	567	866	1.132	1.537	371	131	20	5.296
Wallonie	13	208	510	932	1.346	1.619	1.961	413	115	28	7.143
Pays	50	535	906	1.598	2.320	2.880	3.635	822	258	53	13.057
<i>Idem cumulé</i>		585	1.491	3.089	5.409	8.289	11.924	12.746	13.004		
Femmes											
Bruxelles	0	39	80	120	131	101	161	33	10	2	677
Flandre	25	264	420	806	1.301	1.722	2.375	370	112	12	7.407
Wallonie	6	211	597	833	1.014	1.152	1.313	289	71	11	5.496
Pays	31	514	1.097	1.758	2.446	2.976	3.850	693	193	25	13.581
<i>Idem cumulé</i>		545	1.642	3.400	5.846	8.822	12.672	13.365	13.558		
Total général											
Bruxelles	0	71	137	219	240	230	298	71	22	6	1.296
Flandre	62	560	760	1.373	2.167	2.854	3.912	741	243	32	12.703
Wallonie	19	419	1.107	1.765	2.360	2.771	3.274	702	186	39	12.639
Pays	81	1.049	2.003	3.356	4.766	5.856	7.485	1.515	451	78	26.638
<i>Idem cumulé</i>		1.130	3.133	6.489	11.255	17.111	24.596	26.111	26.562		
Pays	0,3%	3,9%	7,5%	12,6%	17,9%	22,0%	28,1%	5,7%	1,7%	0,3%	100,0%
<i>Idem cumulé</i>		4%	12%	24%	42%	64%	92%	98%	100%		

Source : FOREM, ONEM

Nombre d'invalides INAMI, par classe d'âge

	< 20	20 - 24	25 - 29	30 - 34	35 - 39	40 - 44	45 - 49	50 - 54	55 - 59	60 - 64	> 64	TOT
Ouvriers hommes												
Bruxelles	0	45	199	390	687	852	1.121	1.414	1.616	1.787	24	8.135
Flandre	7	394	1.030	1.982	3.447	4.886	6.692	9.063	11.420	9.649	158	48.728
Wallonie	1	159	562	1.366	2.296	3.563	5.225	7.258	7.323	6.439	99	34.291
Inconnu	0	0	0	2	4	18	51	115	253	450	6	899
Total	8	598	1.791	3.740	6.434	9.319	13.089	17.850	20.612	18.325	287	92.053
Idem cumulé		606	2.397	6.137	12.571	21.890	34.979	52.829	73.441			
Ouvriers femmes												
Bruxelles	0	28	202	309	532	744	950	1.143	1.171	526	0	5.605
Flandre	3	263	885	1.937	3.341	4.613	5.948	5.924	5.552	1.362	0	29.828
Wallonie	1	87	408	933	1.592	2.350	3.322	3.934	3.854	1.256	0	17.737
Inconnu	0	0	0	1	7	14	31	49	72	43	0	217
Total	4	378	1.495	3.180	5.472	7.721	10.251	11.050	10.649	3.187	0	53.387
Idem cumulé		382	1.877	5.057	10.529	18.250	28.501	39.551	50.200			
Total ouvriers												
Bruxelles	0	73	401	699	1.219	1.596	2.071	2.557	2.787	2.313	24	13.740
Flandre	10	657	1.915	3.919	6.788	9.499	12.640	14.987	16.972	11.011	158	78.556
Wallonie	2	246	970	2.299	3.888	5.913	8.547	11.192	11.177	7.695	99	52.028
Inconnu	0	0	0	3	11	32	82	164	325	493	6	1.116
Total	12	976	3.286	6.920	11.906	17.040	23.340	28.900	31.261	21.512	287	145.440
Idem cumulé		988	4.274	11.194	23.100	40.140	63.480	92.380	123.641			
Employés hommes												
Bruxelles	0	12	65	132	221	251	321	416	496	466	9	2.389
Flandre	1	32	132	287	522	780	1.019	1.505	2.230	1.844	24	8.376
Wallonie	0	15	117	204	344	558	773	1.284	1.614	1.316	27	6.252
Inconnu	0	0	0	0	0	0	0	4	11	13	0	28
Total	1	59	314	623	1.087	1.589	2.113	3.209	4.351	3.639	60	17.045
Idem cumulé		60	374	997	2.084	3.673	5.786	8.995	13.346			
Employés femmes												
Bruxelles	0	24	84	222	375	552	687	852	925	310	0	4.031
Flandre	0	79	364	998	1.841	2.433	2.878	2.738	2.346	551	0	14.228
Wallonie	0	32	214	624	1.158	1.620	2.121	2.487	2.221	574	0	11.051
Inconnu	0	0	0	0	1	3	7	7	6	3	0	27
Total	0	135	662	1.844	3.375	4.608	5.693	6.084	5.498	1.438	0	29.337
Idem cumulé		135	797	2.641	6.016	10.624	16.317	22.401	27.899			
Total employés												
Bruxelles	0	36	149	354	596	803	1.008	1.268	1.421	776	9	6.420
Flandre	1	111	496	1.285	2.363	3.213	3.897	4.243	4.576	2.395	24	22.604
Wallonie	0	47	331	828	1.502	2.178	2.894	3.771	3.835	1.890	27	17.303
Inconnu	0	0	0	0	1	3	7	11	17	16	0	55
Total	1	194	976	2.467	4.462	6.197	7.806	9.293	9.849	5.077	60	46.382
Idem cumulé		195	1.171	3.638	8.100	14.297	22.103	31.396	41.245			
Total hommes												
Bruxelles	0	57	264	522	908	1.103	1.442	1.830	2.112	2.253	33	10.524
Flandre	8	426	1.162	2.269	3.969	5.666	7.711	10.568	13.650	11.493	182	57.104
Wallonie	1	174	679	1.570	2.640	4.121	5.998	8.542	8.937	7.755	126	40.543
Inconnu	0	0	0	2	4	18	51	119	264	463	6	927
Total	9	657	2.105	4.363	7.521	10.908	15.202	21.059	24.963	21.964	347	109.098
Idem cumulé		666	2.771	7.134	14.655	25.563	40.765	61.824	86.787			
Total femmes												
Bruxelles	0	52	286	531	907	1.296	1.637	1.995	2.096	836	0	9.636
Flandre	3	342	1.249	2.935	5.182	7.046	8.826	8.662	7.898	1.913	0	44.056
Wallonie	1	119	622	1.557	2.750	3.970	5.443	6.421	6.075	1.830	0	28.788
Inconnu	0	0	0	1	8	17	38	56	78	46	0	244
Total	4	513	2.157	5.024	8.847	12.329	15.944	17.134	16.147	4.625	0	82.724
Idem cumulé		517	2.674	7.698	16.545	28.874	44.818	61.952	78.099			

Source : INAMI – données au 30.06.2002

Nombre d'invalides INAMI, par classe d'âge : total général

	< 20	20 - 24	25 - 29	30 - 34	35 - 39	40 - 44	45 - 49	50 - 54	55 - 59	60 - 64	> 64	TOT
Total général												
Bruxelles	0	109	550	1.053	1.815	2.399	3.079	3.825	4.208	3.089	33	20.160
Flandre	11	768	2.411	5.204	9.151	12.712	16.537	19.230	21.548	13.406	182	101.160
Wallonie	2	293	1.301	3.127	5.390	8.091	11.441	14.963	15.012	9.585	126	69.331
Inconnu	0	0	0	3	12	35	89	175	342	509	6	1.171
Total	13	1.170	4.262	9.387	16.368	23.237	31.146	38.193	41.110	26.589	347	191.822
Idem cumulé		1.183	5.445	14.832	31.200	54.437	85.583	123.776	164.886			
Bruxelles	0,0%	0,5%	2,7%	5,2%	9,0%	11,9%	15,3%	19,0%	20,9%	15,3%	0,2%	100,0%
Flandre	0,0%	0,8%	2,4%	5,1%	9,0%	12,6%	16,3%	19,0%	21,3%	13,3%	0,2%	100,0%
Wallonie	0,0%	0,4%	1,9%	4,5%	7,8%	11,7%	16,5%	21,6%	21,7%	13,8%	0,2%	100,0%
Inconnu	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	1,0%	3,0%	7,6%	14,9%	29,2%	43,5%	0,5%	100,0%
Total	0,0%	0,6%	2,2%	4,9%	8,5%	12,1%	16,2%	19,9%	21,4%	13,9%	0,2%	100,0%

	< 20	20 - 24	25 - 29	30 - 34	35 - 39	40 - 44	45 - 49	50 - 54	55 - 59	60 - 64	> 64	TOT
Ouvriers												
hommes	8	598	1.791	3.740	6.434	9.319	13.089	17.850	20.612	18.325	287	92.053
femmes	4	378	1.495	3.180	5.472	7.721	10.251	11.050	10.649	3.187	0	53.387
total	12	976	3.286	6.920	11.906	17.040	23.340	28.900	31.261	21.512	287	145.440
<i>En %</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,5%</i>	<i>1,7%</i>	<i>3,6%</i>	<i>6,2%</i>	<i>8,9%</i>	<i>12,2%</i>	<i>15,1%</i>	<i>16,3%</i>	<i>11,2%</i>	<i>0,1%</i>	<i>75,8%</i>
Employés												
hommes	1	59	314	623	1.087	1.589	2.113	3.209	4.351	3.639	60	17.045
femmes	0	135	662	1.844	3.375	4.608	5.693	6.084	5.498	1.438	0	29.337
total	1	194	976	2.467	4.462	6.197	7.806	9.293	9.849	5.077	60	46.382
<i>En %</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,5%</i>	<i>1,3%</i>	<i>2,3%</i>	<i>3,2%</i>	<i>4,1%</i>	<i>4,8%</i>	<i>5,1%</i>	<i>2,6%</i>	<i>0,0%</i>	<i>24,2%</i>
Hommes	9	657	2.105	4.363	7.521	10.908	15.202	21.059	24.963	21.964	347	109.098
	0,0%	0,3%	1,1%	2,3%	3,9%	5,7%	7,9%	11,0%	13,0%	11,5%	0,2%	56,9%
Femmes	4	513	2.157	5.024	8.847	12.329	15.944	17.134	16.147	4.625	0	82.724
	0,0%	0,3%	1,1%	2,6%	4,6%	6,4%	8,3%	8,9%	8,4%	2,4%	0,0%	43,1%

Source : INAMI – données au 30.06.2002

Bénéficiaires d'une allocation d'intégration cumulée ou non avec une allocation de remplacement de revenu, par classe d'âge

	Année de naissance	1980 <	1975-79	1970-74	1965-69	1960-64	1955-59	1950-54	1945-49	1940-44	1935-39	< 1939	Sous-total
		< 22	23 à 27	28 à 32	33 à 37	38 à 42	43 à 47	48 à 52	53 à 57	58 à 62	63 à 67	63 et +	
Allocation d'intégration, cumulée ou non avec une allocation de remplacement													
Catégorie 1	Hommes												
	Comm. Flamande	37	403	436	462	416	340	290	261	221	294	440	3.600
	Comm. Française	12	314	451	426	396	375	320	342	246	319	429	3.630
	Pays	37	403	436	462	416	340	290	261	221	294	440	3.600
	Femmes												
	Comm. Flamande	33	300	322	269	350	392	400	380	397	484	580	3.907
	Comm. Française	15	219	294	355	444	521	599	644	558	624	713	4.986
	Pays	33	300	322	269	350	392	400	380	397	484	580	3.907
	Hommes + femmes												
	Comm. Flamande	70	703	758	731	766	732	690	641	618	778	1.020	7.507
	Comm. Française	27	533	745	781	840	896	919	986	804	943	1.142	8.616
	Pays	97	1.236	1.503	1.512	1.606	1.628	1.609	1.627	1.422	1.721	2.162	16.123
	En %	0,6%	7,7%	9,3%	9,4%	10,0%	10,1%	10,0%	10,1%	8,8%	10,7%	13,4%	100,0%
Catégorie 2	Hommes												
	Comm. Flamande	60	716	723	767	739	687	609	611	481	590	728	6.711
	Comm. Française	29	608	782	893	891	787	746	728	588	686	921	7.659
	Pays	60	716	723	767	739	687	609	611	481	590	728	6.711
	Femmes												
	Comm. Flamande	48	501	494	515	604	649	611	684	665	835	1.161	6.767
	Comm. Française	15	369	545	613	715	787	879	916	843	1.107	1.637	8.426
	Pays	48	501	494	515	604	649	611	684	665	835	1.161	6.767
	Hommes + femmes												
	Comm. Flamande	108	1.217	1.217	1.282	1.343	1.336	1.220	1.295	1.146	1.425	1.889	13.478
	Comm. Française	44	977	1.327	1.506	1.606	1.574	1.625	1.644	1.431	1.793	2.558	16.085
	Pays	152	2.194	2.544	2.788	2.949	2.910	2.845	2.939	2.577	3.218	4.447	29.563
	En %	0,5%	7,4%	8,6%	9,4%	10,0%	9,8%	9,6%	9,9%	8,7%	10,9%	15,0%	100,0%
Catégorie 3	Hommes												
	Comm. Flamande	59	630	660	776	739	687	610	677	635	858	1.028	7.359
	Comm. Française	31	410	683	862	907	849	776	784	678	775	1.017	7.772
	Pays	59	630	660	776	739	687	610	677	635	858	1.028	7.359
	Femmes												
	Comm. Flamande	63	492	512	556	672	669	722	697	742	1.071	1.361	7.557
	Comm. Française	21	286	457	622	652	718	771	825	776	1.032	1.790	7.950
	Pays	63	492	512	556	672	669	722	697	742	1.071	1.361	7.557
	Hommes + femmes												
	Comm. Flamande	122	1.122	1.172	1.332	1.411	1.356	1.332	1.374	1.377	1.929	2.389	14.916
	Comm. Française	52	696	1.140	1.484	1.559	1.567	1.547	1.609	1.454	1.807	2.807	15.722
	Pays	174	1.818	2.312	2.816	2.970	2.923	2.879	2.983	2.831	3.736	5.196	30.638
	En %	0,6%	5,9%	7,5%	9,2%	9,7%	9,5%	9,4%	9,7%	9,2%	12,2%	17,0%	100,0%
Catégorie 4	Hommes												
	Comm. Flamande	86	746	782	987	1.079	857	655	642	534	740	924	8.032
	Comm. Française	38	552	775	913	986	880	759	638	466	514	741	7.262
	Pays	86	746	782	987	1.079	857	655	642	534	740	924	8.032
	Femmes												
	Comm. Flamande	68	566	578	723	839	731	634	609	554	759	980	7.041
	Comm. Française	22	415	618	683	726	806	728	612	451	624	987	6.672
	Pays	68	566	578	723	839	731	634	609	554	759	980	7.041
	Hommes + femmes												
	Comm. Flamande	154	1.312	1.360	1.710	1.918	1.588	1.289	1.251	1.088	1.499	1.904	15.073
	Comm. Française	60	967	1.393	1.596	1.712	1.686	1.487	1.250	917	1.138	1.728	13.934
	Pays	214	2.279	2.753	3.306	3.630	3.274	2.776	2.501	2.005	2.637	3.632	29.007
	En %	0,7%	7,9%	9,5%	11,4%	12,5%	11,3%	9,6%	8,6%	6,9%	9,1%	12,5%	100,0%

Source: Administration de l'Intégration sociale- statistiques annuelles 2002

Bénéficiaires d'une allocation d'intégration et/ou de remplacement de revenu, par classe d'âge

	Année de naissance	1980 <	1975-79	1970-74	1965-69	1960-64	1955-59	1950-54	1945-49	1940-44	1935-39	< 1939	Sous- total
		Groupe d'âge	< 22	23 à 27	28 à 32	33 à 37	38 à 42	43 à 47	48 à 52	53 à 57	58 à 62	63 à 67	
Allocation d'intégration, cumulée ou non avec une allocation de remplacement													
Toutes catégories	Hommes												
	Comm. Flamande	242	2.495	2.601	2.992	2.973	2.571	2.164	2.191	1.871	2.482	3.120	25.702
	Comm. Française	110	1.884	2.691	3.094	3.180	2.891	2.601	2.492	1.978	2.294	3.108	26.323
	Pays	242	2.495	2.601	2.992	2.973	2.571	2.164	2.191	1.871	2.482	3.120	25.702
	Femmes												
	Comm. Flamande	212	1.859	1.906	2.063	2.465	2.441	2.367	2.370	2.358	3.149	4.082	25.272
	Comm. Française	73	1.289	1.914	2.273	2.537	2.832	2.977	2.997	2.628	3.387	5.127	28.034
	Pays	212	1.859	1.906	2.063	2.465	2.441	2.367	2.370	2.358	3.149	4.082	25.272
	Hommes + femmes												
	Comm. Flamande	454	4.354	4.507	5.055	5.438	5.012	4.531	4.561	4.229	5.631	7.202	50.974
	Comm. Française	183	3.173	4.605	5.367	5.717	5.723	5.578	5.489	4.606	5.681	8.235	54.357
	Pays	637	7.527	9.112	10.422	11.155	10.735	10.109	10.050	8.835	11.312	15.437	105.331
	Idem cumulé	637	8.164	17.276	27.698	38.853	49.588	59.697	69.747	78.582	89.894		
	En %	0,6%	7,1%	8,7%	9,9%	10,6%	10,2%	9,6%	9,5%	8,4%	10,7%	14,7%	100,0%
Allocation de remplacement de revenu seule													
	Pays	37	545	716	708	855	1.035	1.298	1.463	1.245	1.241	1.441	10.584
	En %	0,3%	5,1%	6,8%	6,7%	8,1%	9,8%	12,3%	13,8%	11,8%	11,7%	13,6%	100,0%
	Idem cumulé	37	582	1.298	2.006	2.861	3.896	5.194	6.657	7.902	9.143	10.584	
TOTAL général	Pays	674	8.072	9.828	11.130	12.010	11.770	11.407	11.513	10.080	12.553	16.878	115.915
	En %	0,6%	7,0%	8,5%	9,6%	10,4%	10,2%	9,8%	9,9%	8,7%	10,8%	14,6%	100,0%
	Idem cumulé	674	8.746	18.574	29.704	41.714	53.484	64.891	76.404	86.484	99.037	115.915	

Source: Administration de l'Intégration sociale- statistiques annuelles 2002

Bénéficiaires d'une allocation d'intégration ou de remplacement de revenu, par catégorie :
allocations complètes et allocations réduites (cumul avec une autre source de revenu)

Catégorie 1	
Allocation d'intégration seule	3.714
ARR + AI cumulée	
Avec personnes à charge	1.217
Isolé(e)	2.385
Cohabitant	1.366
Total ARR+AI	<u>4.698</u>
Sous-total Allocation complète	8.412
<i>Sous-total Allocation réduite</i>	<i>7.439</i>
Catégorie 2	
Allocation d'intégration seule	4.979
ARR + AI cumulée	
Avec personnes à charge	1.131
Isolé(e)	3.192
Cohabitant	3.036
Total ARR+AI	<u>7.359</u>
Sous-total Allocation complète	12.338
<i>Sous-total Allocation réduite</i>	<i>17.225</i>
Catégorie 3	
Allocation d'intégration seule	4.707
ARR + AI cumulée	
Avec personnes à charge	681
Isolé(e)	3.194
Cohabitant	4.412
Total ARR+AI	<u>8.287</u>
Sous-total Allocation complète	12.994
<i>Sous-total Allocation réduite</i>	<i>17.644</i>
Catégorie 4	
Allocation d'intégration seule	2.174
ARR + AI cumulée	
Avec personnes à charge	304
Isolé(e)	4.896
Cohabitant	5.677
Total ARR+AI	<u>10.877</u>
Sous-total Allocation complète	13.051
<i>Sous-total Allocation réduite</i>	<i>15.956</i>
Toutes catégories	
Allocation d'intégration seule	15.574
ARR + AI cumulée	
Avec personnes à charge	3.333
Isolé(e)	13.667
Cohabitant	14.491
Total ARR+AI	<u>31.491</u>
Sous-total Allocation complète	47.065
<i>Sous-total Allocation réduite</i>	<i>58.264</i>
Allocation de remplacement de revenu seule	
Avec personnes à charge	1.533
Isolé(e)	2.724
Cohabitant	1.019
Sous-total Allocation complète	5.276
<i>Sous-total Allocation réduite</i>	<i>5.307</i>

Bénéficiaires d'une allocation d'intégration ou de remplacement de revenu :

total des allocations complètes ou réduites

Allocation d'intégration seule	15.574
ARR + AI cumulée	31.491
Allocation de remplacement de revenu seule	5.276
Total Allocation complète	52.341
Total Allocation réduite	63.571
Total allocations complètes et réduites	115.912

Travailleurs en incapacité permanente d ue   maladie professionnelle

Professions et/ou secteurs (ou groupes de)														
MINEURS, CARRIERS ET TRAVAILLEURS ASSIMILES												26.338	38,2%	
CONDUCTEURS ET CHAUFFEURS (TRANSPORTS PAR RAIL ET PAR ROUTE)												10.704	15,5%	
DOCKERS ET MANUTENTIONNAIRES, MANOEUVRES N.C.A.												8.420	12,2%	
CONDUCTEURS DE MACHINES FIXES, D'EXCAVATION ET DE LAVAGE												5.792	8,4%	
OUVRIERS ET ARTISANS DE LA CONSTRUCTION, MENUISIERS, ELECTR., PEINTRES												5.509	8,0%	
AJUSTEURS, OUTILLEURS, PLOMBIERS, SOUDEURS, TOLIER ET ASSI.												4.232	6,1%	
PROFESSIONS INTELLECTUELLES												1.961	2,8%	
CONDUCTEURS DE FOUR, LAMINOIR, TREFILEURS, MOULEURS ET ASSI.												1.644	2,4%	
AUTRES PROFESSIONS MANUELLES												1.607	2,3%	
TRAVAILLEURS DE L'INDUSTRIE ALIMENTAIRE												964	1,4%	
FILEURS, TISSERANDS, TRICOTEURS, TEINTURIERS ET ASSIMILES												688	1,0%	
PROFESSIONS INDETERMINEES												1.008	1,5%	
Total												68.867		
Age	< 20	20 - 24	25 - 29	30 - 34	35 - 39	40 - 44	45 - 49	50 - 54	55 - 59	60 - 64	65 et +	Total		
silicose														
Flandre												4.453	23,2%	
Wallonie												8.613	44,8%	
Bruxelles capitale												429	2,2%	
Etranger												5.729	29,8%	
Pays					5	19	45	98	249	1.472	17.336	19.224	100,0%	
Idem cumulé					5	24	69	167	416					
En %					0,0%	0,1%	0,2%	0,5%	1,3%	7,7%	90,2%	100,0%		
autres maladies														
Flandre												19.955	40,2%	
Wallonie												27.322	55,0%	
Bruxelles												934	1,9%	
Etranger												1.432	2,9%	
Pays	1	43	261	751	1.250	2.081	3.328	5.232	6.506	8.503	21.687	49.643	100,0%	
Idem cumulé					1.250	3.331	6.659	11.891	18.397	26.900				
En %	0,0%	0,1%	0,5%	1,5%	2,5%	4,2%	6,7%	10,5%	13,1%	17,1%	43,7%	100,0%		
Hommes												65.308	94,8%	
Femmes												3.559	5,2%	
Total												68.867		

Partie II

ANNEXE II.1 : Taux d'emploi, politique d'emploi et proportion de personnes handicapées en Europe

Le but de cette annexe est de quantifier la liaison entre la proportion de personnes handicapées et le taux d'emploi qui les concerne, dans le but de pouvoir mieux comparer des pays dont la proportion de personnes handicapées est trop différente. Nous montrerons aussi que la proportion de personnes ayant un handicap ne peut s'expliquer par l'existence ou non d'un mécanisme de quota avec contribution compensatoire.

1. Taux d'emploi et type de politique d'emploi

Méthode

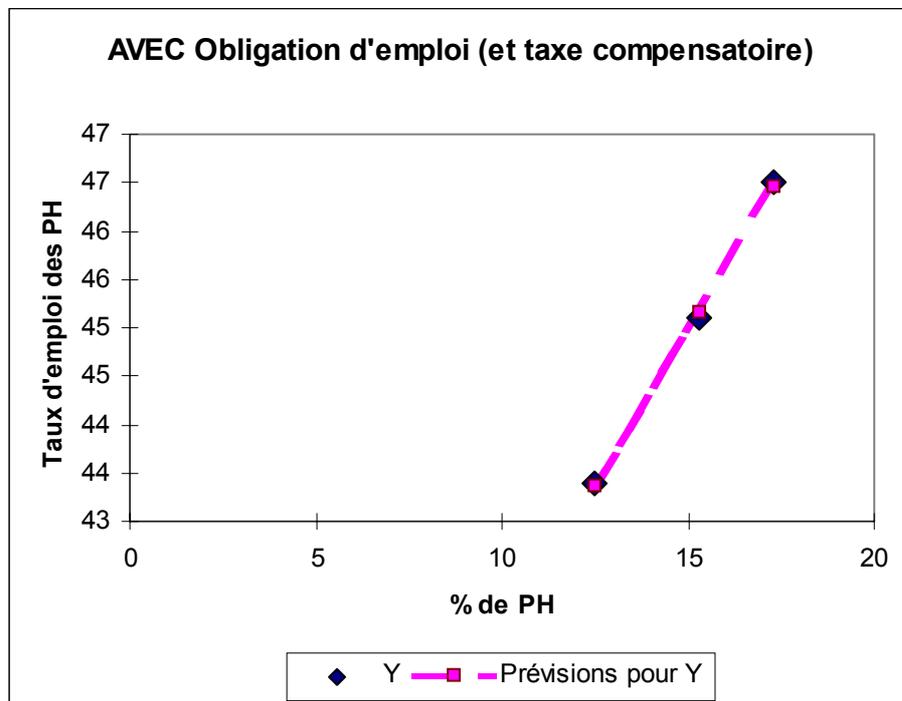
Nous avons estimé, par la méthode des moindres carrés, la droite de régression linéaire entre ces deux variables, à la fois dans les pays sans obligation d'emploi avec contribution compensatoire (nous disposons des données de l'enquête EFT 1996 pour 10 pays) et dans les trois pays ayant instauré ce système (Allemagne, France, Autriche). L'inspection des données confirme que cette liaison est bien de type linéaire. La validité de ces résultats est évidemment limitée par le faible nombre de données.

La droite de régression estimée décrit la relation suivante : $T_{PH} = a + b \cdot P_{PH}$
dans laquelle :

- T_{PH} désigne le taux d'emploi des personnes handicapées,
- P_{PH} représente la proportion de personnes handicapées (selon l'enquête EFT 1996).

Le cas des pays avec obligation d'emploi et contribution compensatoire

Les résultats obtenus se présentent comme suit :



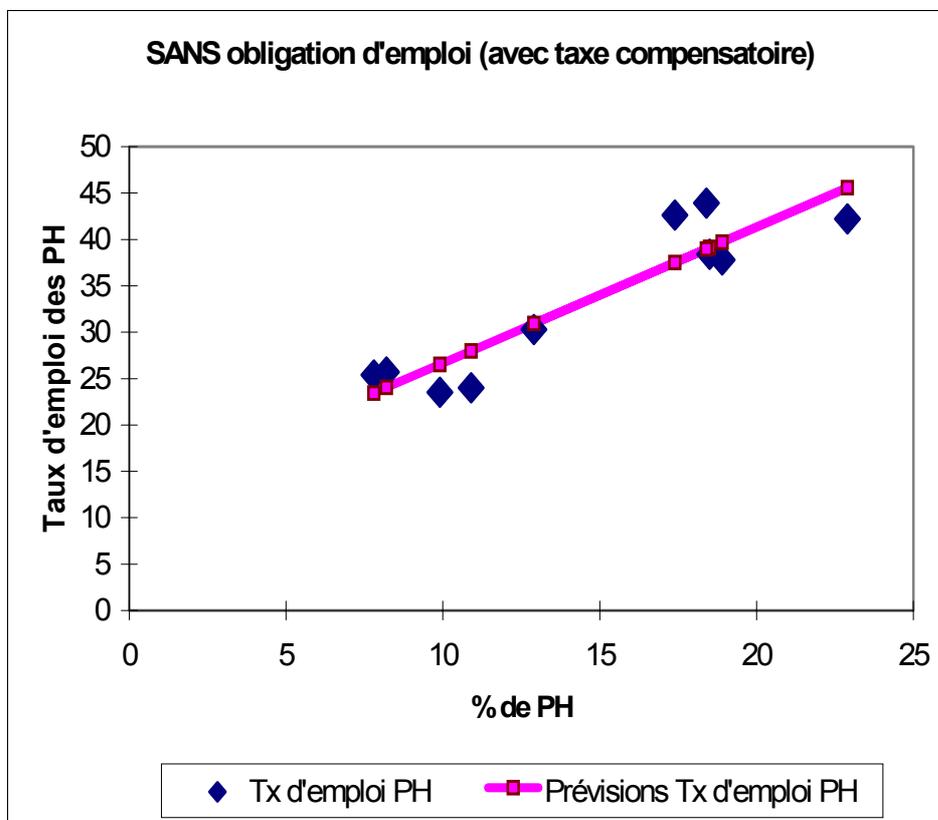
Comme on peut le constater ci-dessous, l'ajustement est très bon et le coefficient de détermination atteint le niveau record de 99%. Les coefficients sont également très significatifs, particulièrement la constante.

<i>Statistiques de la régression</i>	
Coefficient de détermination multiple	0,999195497
Coefficient de détermination R^2	0,99839164
Coefficient de détermination R^2	0,996783281
Erreur-type	0,08804711
Observations	3

	<i>Coefficients</i>	<i>Erreur-type</i>	<i>Statistique t</i>	<i>Probabilité</i>
Constante	35,32832569	0,391502861	90,23772033	0,00705463
Variable X 1	0,643348624	0,025821858	24,91488469	0,025538077

Le cas des pays sans obligation d'emploi et contribution compensatoire

Les résultats obtenus pour ce groupe de 10 pays se présentent comme suit :



Ici aussi, l'ajustement est particulièrement satisfaisant, le coefficient de détermination atteignant 92%. Les coefficients sont tous deux extrêmement significatifs, mais surtout celui mesurant la pente de la droite.

<i>Statistiques de la régression</i>	
Coefficient de détermination multiple	0,919904677
Coefficient de détermination R^2	0,846224615
Coefficient de détermination R^2	0,827002692
Erreur-type	3,495482695
Observations	10

	<i>Coefficients</i>	<i>Erreur-type</i>	<i>Statistique t</i>	<i>Probabilité</i>
Constante	12,0269426	3,403045212	3,534170677	0,007685019
Proportion de PH	1,464681577	0,220749033	6,635053198	0,000163321

Il se confirme cependant que deux pays s'écartent positivement de la tendance générale : il s'agit du Danemark et du Portugal, dont le taux d'emploi est supérieur à celui des autres pays, compte tenu des différences dans la proportion de personnes se reconnaissant handicapées. La Belgique, ainsi que les Pays-Bas, se situent exactement, ou assez bien, sur la courbe générale. Par contre, l'Irlande, la Finlande et l'Espagne atteignent des niveaux d'emploi qui sont inférieurs à ceux des autres pays quand on prend en compte leur proportion de personnes handicapées.

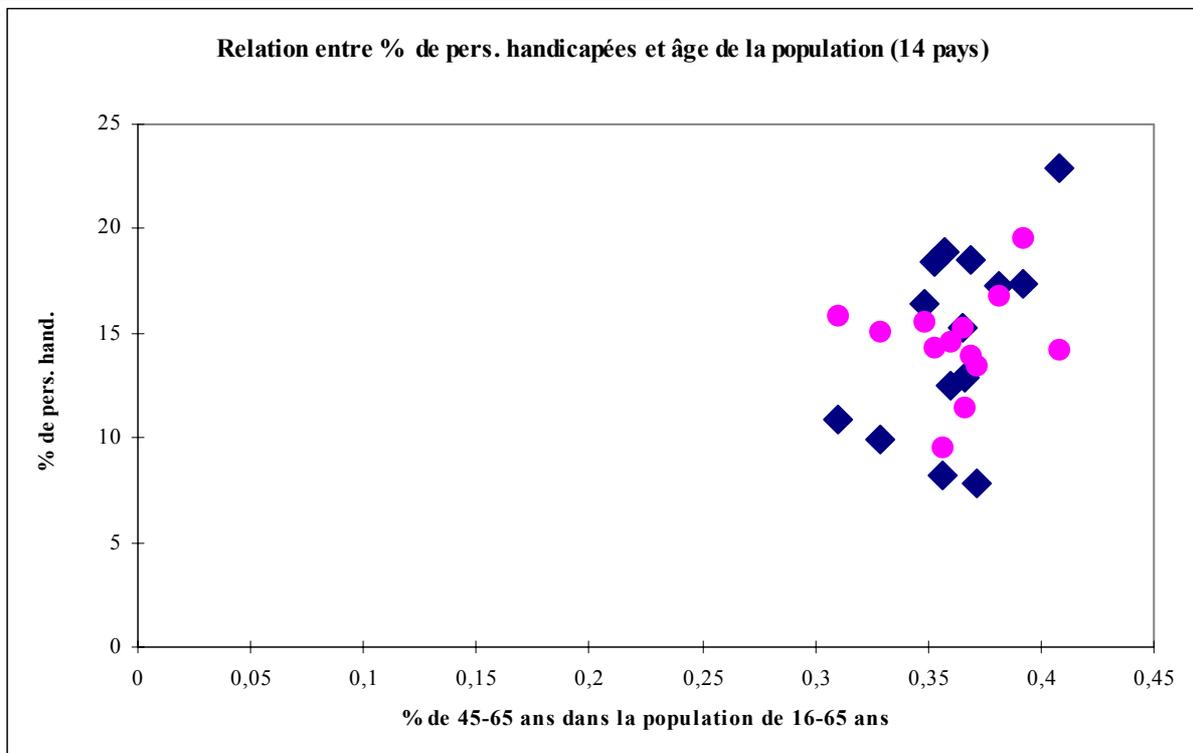
Observations	Proportion de personnes se reconnaissant avec un handicap (en % de la population entre 15 et 64 ans)	« Taux d'emploi des PH » estimé par régression linéaire (en %)	Résidus par rapport au « Taux d'emploi des PH » réel
Irlande	10,9	27,99	-3,99
Finlande	22,9	45,57	-3,37
Espagne	9,9	26,53	-3,03
Royaume- uni	18,9	39,71	-1,91
Pays-Bas	18,5	39,12	-0,72
Belgique	12,9	30,92	-0,62
Grèce	8,2	24,04	1,68
Italie	7,8	23,45	1,95
Portugal	18,4	38,98	4,92
Danemark	17,4	37,51	5,09

2. Relation entre la proportion de personnes handicapées et l'âge de la population

Nous avons constaté que la structure d'âge de la population en âge de travail (mesurée ici par la part des personnes entre 45 et 65 ans) était un facteur corrélé avec la proportion de personnes (se déclarant) avec un handicap : le coefficient est statistiquement différent de 0 avec une probabilité de 4.2%.

Statistiques de la régression	
Coefficient de détermination multiple	0,54768498
Coefficient de détermination R ²	0,29995884
Coefficient de détermination R ²	0,24162207
Erreur-type	3,9360453
Observations	14

	Coefficients	Erreur-type	Statistique t	Probabilité
Constante	-21,9183066	16,2301152	-1,35047141	0,20178354
Variable X 1	101,489773	44,7571698	2,26756458	0,04262501



Une analyse des résidus montre que les écarts entre la droite de régression et les données n'ont pas de rapport systématique avec l'existence ou non d'un système de quota (c'est dans le cas de la France et de l'Allemagne que les écarts sont même les plus faibles), ni avec l'importance budgétaire des politiques actives pour l'emploi des personnes handicapées. Par contre, elle révèle que l'Italie et la Grèce ont une proportion de personnes handicapées bien inférieure à celle qui serait prévisible sur base de l'âge de leur population entre 16 et 65 ans. Soit ceci serait dû à une compréhension différente des questions dans ces deux pays, soit à une relation culturelle différente au handicap, soit enfin à une meilleure santé de leur population (consommation d'huile d'olive, etc...).

Données, valeurs calculées et résidus

	% de pers. hand. (données)	% de 45-65 ans dans 16-65 ans	Prévisions de la régression	Résidus	Résidus en % des données	Taux dép. pol. active pour l'emploi PH
Italie	7,8	37,2%	15,8299398	-8,02993983	-102,9%	0,3%
Grèce	8,2	35,6%	14,2476122	-6,04761216	-73,8%	7,7%
Belgique	12,9	36,6%	15,2229141	-2,32291409	-18,0%	12,2%
Autriche	12,5	36,0%	14,5928557	-2,09285567	-16,7%	5,5%
Espagne	9,9	32,9%	11,4421286	-1,5421286	-15,6%	6,4%
Danemark	17,4	39,2%	17,8403391	-0,44033907	-2,5%	41,2%
France	15,3	36,5%	15,120394	0,17960601	1,2%	8,8%
Allemagne	17,3	38,1%	16,787787	0,51221304	3,0%	12,9%
Irlande	10,9	31,0%	9,52539992	1,37460008	12,6%	0,2%
Finlande	22,9	40,8%	19,5196767	3,38032331	14,8%	9,3%
Pays-Bas	18,5	36,9%	15,5112982	2,98870184	16,2%	45,7%
Luxembourg	16,4	34,8%	13,4312993	2,96870071	18,1%	0,2%
Royaume- uni	18,9	35,7%	14,318186	4,58181398	24,2%	2,3%
Portugal	18,4	35,3%	13,9101695	4,48983047	24,4%	1,2%

On comprend donc que la relation soit statistiquement bien meilleure lorsqu'elle est testée sur 12 pays hors Italie et Grèce : une régression linéaire avec ce seul facteur obtient un coefficient de détermination R2 de 57% et les coefficients sont nettement plus significatifs.

Statistiques de la régression	
Coefficient de détermination multiple	0,75370461
Coefficient de détermination R^2	0,56807063
Coefficient de détermination R^2	0,5248777
Erreur-type	2,60715102
Observations	12

	Coefficients	Erreur-type	Statistique t	Probabilité
Constante	-23,263041	10,8366081	-2,14670872	0,05738
Variable X 1	108,455143	29,9057946	3,62655947	0,00464

ANNEXE II. 2 : Une voie mixte ? Les programmes d'accès à l'égalité ou de représentation proportionnée au Québec

Origine et but de ces programmes

Les programmes d'accès à l'égalité visent à instituer une représentation proportionnée de groupes-cibles minorisés. C'est une forme particulièrement volontariste d'action anti-discriminatoire qui n'est plus très éloignée d'un système de quota. Depuis peu, elle s'applique aussi aux personnes handicapées.

« Ce concept tire son origine d'un décret du Président John F. Kennedy, promulgué en 1961, qui obligeait les entreprises obtenant des contrats de l'administration fédérale à prendre des « affirmative actions » pour favoriser l'embauche et le traitement équitable des femmes et des minorités et ainsi contribuer à corriger la discrimination généralisée dont ces groupes étaient l'objet. Ces « actions positives » visaient clairement un effort supplémentaire... au-delà du simple respect passif de l'égalité des chances qui prévalait avant les années soixante... Ces programmes produisirent des résultats de plus en plus marqués au cours des années soixante-dix, à la suite de l'adoption de règlements axés sur l'atteinte d'objectifs quantitatifs déterminés avec précision. »³.

C'est en 1982 que le Québec vota une loi mettant en vigueur des programmes d'accès à l'égalité (« Loi modifiant la charte des droits et liberté de la personne ») ; leur Règlement entra en vigueur en 1986. Cette initiative résultait du fait que si la mise en œuvre du droit d'égalité pour tous (par voie d'enquêtes, de médiation et de poursuites judiciaires) avait pu donner des résultats significatifs, ces résultats étaient insuffisants pour corriger, à la source, les inégalités. En effet, loin d'être un acte individuel isolé, la discrimination tire son origine de systèmes, pratiques et règles qui ont pour effet de maintenir les groupes minorisés en situation d'inégalité.

Contenu initial de ces programmes d'accès à l'égalité d'emploi

La loi québécoise de 1982-1986 prévoyait plusieurs types de programmes d'accès à l'égalité : dans la fonction publique (obligatoires), par obligation contractuelle, sur base volontaire (projets pilotes) ou enfin sur ordonnance d'un tribunal (à la suite d'une enquête de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse).

Dans la fonction publique, les organismes qui emploient 100 personnes et plus (sur une période de six mois au cours de chacune de deux années consécutives) furent obligés de « déterminer et supprimer les obstacles à l'emploi pour les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les membres des minorités visibles et d'accroître leur représentation dans les effectifs »⁴.

L'obligation contractuelle concerne les entreprises de plus de 100 personnes qui obtiennent du gouvernement un contrat de 100.000 \$ ou une subvention du même montant. Celles-ci sont tenues d'assurer graduellement au sein de leurs effectifs une représentation équitable de trois groupes cibles désignés par le gouvernement, à savoir les femmes, les minorités visibles et les autochtones. De plus, elles doivent éliminer les règles et pratiques de gestion des ressources humaines qui peuvent avoir des effets discriminatoires.

Dans les expériences-pilotes (environ septante), les conditions de réussite qui furent identifiées par la suite n'étonnent guère. Elles comprennent en effet :

- « Un engagement ferme de la haute direction qui constitue la première condition du succès du programme ;
- L'importance de désigner une personne cadre comme responsable du programme et d'assurer une expertise permanente en matière de discrimination et d'accès à l'égalité au sein d'une organisation.
- L'importance d'une stratégie de communication et de collaboration qui facilite l'adhésion de l'ensemble du personnel – et au premier chef des gestionnaires de tous les niveaux – aux objectifs du programme d'accès à l'égalité ;
- Le fait que le succès d'un tel programme dépende également d'un environnement économique favorable ainsi que d'un style de gestion résolument ouvert à la nouveauté et à la différence. »⁵

³ « Les programmes d'accès à l'égalité au Québec – Bilan et perspectives » Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse - Décembre 1998, p.13.

⁴ Idem, p.26.

⁵ Idem p.30.

La « Loi sur l'équité en matière d'emploi » de 1996

Le peu de résultats obtenus fit qu'une nouvelle « Loi sur l'équité en matière d'emploi » (1996) énonça de façon beaucoup plus précise les obligations des employeurs soumis à une obligation contractuelle (176 actuellement); et une « Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics » fut mise en vigueur en 2001 pour l'ensemble des organismes publics.

Selon cette nouvelle loi, les employeurs doivent « soumettre chaque année, sous peine de sanction pécuniaire, un rapport complet et véridique au Ministre du Travail faisant état des progrès accomplis dans la réalisation d'un effectif représentatif. Ce rapport est transmis à la Commission canadienne des droits de la personne. En outre, la nouvelle loi confère à celle-ci le pouvoir de procéder sur place à des contrôles d'application auprès des sociétés d'Etat et des employeurs privés relevant du fédéral dans le but de déterminer s'ils s'acquittent des obligations énoncées dans la loi . »⁶

En 1998, un bilan fut établi parmi les 154 entreprises de l'époque acceptant d'être soumises à cette obligation contractuelle⁷ (elles représentent moins de 10% des entreprises de 100 personnes et plus appartenant aux secteurs potentiellement concernés). Dans les 101 entreprises ayant déjà fourni un premier rapport (leur emploi total atteignait 37.306 unités), on observa, pour la plupart des secteurs et fonctions, une progression de l'emploi des femmes et des minorités visibles, malgré le recul de l'emploi salarié dû à la mauvaise conjoncture, tandis qu'on notait peu de changements dans la très faible place accordée aux autochtones. Plus intéressant, un bilan qualitatif permit de mettre en évidence les divers changements organisationnels mis en place ou en cours d'implantation dans ces entreprises, que ce soit dans les exigences de recrutement, l'évaluation des rémunérations, les méthodes de recrutement, l'accueil, la formation interne ou les conventions collectives ; et certains témoignent de pratiques réellement novatrices.

Le relatif de ce succès amena la Commission à recommander la consolidation de cette formule et l'élargissement progressif des entreprises qui y sont soumises.

⁶ Idem, p.26.

⁷ Parmi les 189 entreprises initialement identifiées, 25 avaient dû être retirées pour raison de faillite ou fusion tandis que 10 ne s'étant pas conformées à leur engagement initial ne peuvent solliciter un contrat ou une subvention tant qu'elles n'auront pas respecté les termes de leur engagement initial ;

ANNEXE II.3 : « La déficience du management face au handicap » par Bachir Kerroumi

(extraits)

« Insertion de travailleurs handicapés et profil des entreprises »

« Les schémas managériaux des entreprises en France varient selon deux paramètres : la volonté des décideurs et la taille de l'entreprise.

Nous constatons que les entreprises qui ont une stratégie volontariste en matière d'insertion et de réinsertion, obtiennent de très bons résultats. Lorsque l'entreprise est de grande ou de moyenne taille, cela se traduit par l'élaboration d'un projet global, appelé "accord d'entreprise", planifié sur trois ans. Le comité stratégique ou le comité de management nomme un chef de mission pour la réalisation du projet. Le chef de mission organise un réseau de correspondants afin, d'une part, de connaître les besoins du terrain et, d'autre part, de mettre en place un travail collaboratif pour la construction des réponses possibles.

Dans ce cadre, le personnel handicapé rentre dans un processus managérial classique et le handicap est rationalisé, c'est-à-dire connu, géré, compensé et relativisé.

En revanche, dans les entreprises non volontaristes, le projet est issu de l'obligation réglementaire, son schéma organisationnel est flou, il s'appuie souvent sur les services sociaux de l'entreprise, c'est-à-dire qu'il n'a aucune conviction sur la productivité potentielle des personnes handicapées. Paradoxalement, ce sont les entreprises de petite taille, moins de 20 salariés, donc non soumises par la loi à l'obligation d'embaucher des travailleurs handicapés, qui possèdent le taux le plus important de salariés handicapés. Suite aux enquêtes que nous avons menées sur le terrain, nous expliquons ce résultat positif par le fait que les gestionnaires de ces petites entreprises possèdent tous les pouvoirs et donc, ne sont pas sujets aux phénomènes de peur. Autrement dit, ils détiennent la capacité de prise de risque. »

De l'importance de distinguer travailleur handicapé et « personne handicapée »

« La notion et la définition du "travailleur handicapé" sont en effet la cause et le signe d'un grand clivage. Clivage entre l'infirme, qui va devenir la "personne handicapée" et qui constitue le genre, et le "travailleur handicapé" qui en est une espèce. La seule définition que nous ayons jamais trouvée dans un texte officiel concernant les personnes handicapées est celle de 1957 : "Est considérée comme travailleur handicapé, toute personne dont les possibilités d'acquérir ou de conserver un emploi sont effectivement réduites, par suite d'une insuffisance ou d'une diminution de ses capacités physiques ou mentales " ; ainsi le travailleur handicapé est défini par rapport à son emploi et plus du tout par rapport à la gravité de son atteinte.

D'une évaluation médicale nous passons à une appréciation sociale et professionnelle. Ce qui ne veut pas dire que l'importance, voire la prédominance médicale va cesser puisqu'il faut encore évaluer la réduction des capacités.

La population des "travailleurs handicapés", repérable et repérée par rapport à l'emploi, va de fait, s'éloigner de celle des déficiences lourdes (physiques et mentales) car, dans le même temps, le bond en avant de la médecine pour sauver, prolonger, rééduquer des malades ou accidentés qui auparavant mouraient vite, a donné à la catégorie "personnes handicapées" des caractéristiques d'atteinte grave.

Et ceci est si vrai que les "travailleurs handicapés", dont beaucoup n'ont pas de séquelles médicalement "lourdes" sont oubliés dans l'image répandue du "handicapé" (fauteuil roulant, IMC (Infirme moteur cérébral), Myopathie, etc.).

En résumé, on distingue communément aujourd'hui, sous les termes "personne handicapée", deux grands groupes : les déficients importants et les travailleurs handicapés mais l'amalgame est encore prédominant dans les représentations collectives. »

Evolutions historiques dans l'emploi des personnes handicapées

« Le secteur de l'artisanat a été longtemps favorable, parce qu'au XVIIIème siècle existaient déjà des artisans qui employaient des personnes handicapées. Suite au mouvement social du XIXème siècle, cette tendance s'est intensifiée et, grâce à la capacité de production des personnes handicapées employées dans ce secteur, une reconnaissance s'est installée.

Les ateliers de cannage et de rempaillage, de fabrication de brosses et d'autres productions par les aveugles, constituaient une part importante de ce secteur. Les motifs de cette insertion professionnelle, devinrent, finalement, humanitaires et économiques à la fois. Il faut préciser qu'initialement le travail pour les personnes dites infirmes, était organisé principalement dans un souci occupationnel. Progressivement, les qualités propres

de chaque personne handicapée ont démontré la faisabilité économique. Grâce à ces secteurs manuels, l'idée qu'une personne handicapée pouvait produire, a été intégrée dans les mentalités. Depuis, de nombreux secteurs se sont ouverts aux travailleurs handicapés et grâce à l'évolution, notamment scolaire, nous trouvons des personnes handicapées occupant des postes de travail dans beaucoup de secteurs économiques. »

Qui emploie les personnes lourdement déficientes et celles qui ont une reconnaissance de "travailleurs handicapés" ?

« Où trouve-t-on les personnes lourdement "déficientes", quand elles sont au travail? Essentiellement dans les grandes entreprises. Les travailleurs handicapés eux s'insèrent, quand ils s'insèrent, plutôt dans les petites et moyennes entreprises ou dans quelques secteurs de grande entreprise qui ont encore des niveaux d'emploi de niveaux moyen ou bas.

Les personnes lourdement déficientes vont beaucoup plus rarement dans les PME, qui recherchent moins les hautes qualifications et qui ne peuvent envisager les technologies d'aides, (bien qu'elles puissent être prises en charge par ailleurs). En revanche, les grandes entreprises, et ceci rehausse d'autant leur image de marque, sont sensibles à la double dimension de la qualification et de l'usage de technologies avancées.

Ajoutons encore, pour étayer ce point, que l'entrée du "handicap" n'est pas la même dans les grandes entreprises ou les entreprises prestigieuses que dans les PME ou l'artisanat. Les premières ont des moyens en direction de personnel, en conseil juridique et en services techniques qui leur permettent d'avoir une stratégie d'embauche des personnes handicapées, d'aplanir les réticences et les fausses images spontanées et donc de réfléchir à l'intérêt même d'employer des personnes handicapées. De plus, un pourcentage de travailleurs handicapés sur un grand nombre de salariés est moins risqué que le même pourcentage sur un petit nombre. C'est ainsi que maintes grandes entreprises : EDF-GDF, Rhone-Poulenc, Total, Compagnie Française des Pétroles, IBM-France et d'autres, sont dotées de responsables des actions d'emploi des personnes handicapées et que d'autres ou les mêmes, ont pu mettre au point des accords d'entreprise dans le cadre de la loi du 10 Juillet 1987 ».

Qu'est-ce qui différencie les grandes entreprises des petites entreprises ?

« La différence est surtout structurelle, car les chefs d'entreprise ne sont pas forcément plus dégagés des préjugés dans les grandes entreprises que dans les moyennes ou petites. Par contre, ces mêmes grandes entreprises savent davantage composer avec la réglementation, en faisant reconnaître par la COTOREP le maximum de personnes en difficulté plus ou moins importante par rapport à leur travail ou en obtenant la complaisance de leur médecine du travail. Quelques réalisations spectaculaires pouvant parfois faire illusion. Mais au-delà de ces déviations relativement modérées, la grande entreprise est de plus en plus faite de cadres dont on exige une mobilité sur commande ou des formations et diplômes que très peu de travailleurs handicapés ont acquis, ce qui peut limiter l'embauche. Cependant, certaines grandes entreprises peuvent, notamment dans le cadre des accords d'entreprise, servir de relais en développant la sous-traitance par des ateliers protégés, en supportant financièrement les dispositifs de formation des travailleurs handicapés, sur le plan du fonctionnement ou de l'équipement, en accueillant des personnes handicapées dans des stages pratiques. »⁸

Les chemins d'une amélioration en profondeur

« Entre l'affirmation naïve que les personnes qui ont un déficit sont "comme tout le monde" et celle, défensive, qu'elles sont à part, il y a place pour une information, une sensibilisation, un travail personnalisé montrant les

⁸ « Reste que l'employeur dont les objectifs sont principalement l'efficacité et le rendement de l'entreprise et donc son bon équilibre financier et social, considère généralement comme secondaire ce problème si particulier de l'emploi des personnes handicapées. Le nombre, la complexité des mesures et dispositifs les concernant le rebutent, et leur existence même lui échappe parfois.

En outre, l'employeur, terme qu'il convient de prendre très génériquement, est "monsieur tout le monde". Il pense que la personne déclarée handicapée est source de gêne supplémentaire, d'absentéisme chronique, de rendement moindre. Il se sent mal à l'aise pour communiquer avec elle, pour avoir avec elle la même relation qu'avec les autres salariés, pris entre un sentiment de compassion et un rejet incoercible spontané. Il a beaucoup de mal à être un médiateur auprès de son personnel, qui partage les mêmes préjugés.

Ceci peut se retrouver à tous les échelons d'une entreprise ou d'un milieu de travail. A cela, nous ajoutons une analyse des attitudes et préjugés variés selon le type du handicap en question. Il est certain, par exemple, que le "handicap mental", l'épilepsie, l'infirmité motrice cérébrale, provoquent un rejet quasi radical. Certains handicaps sont considérés comme plus nobles, la cécité par exemple.

La réflexion sur cette question de la définition de "la personne handicapée", ne peut pas être simplifiée : le seul mot de "handicapé" entraîne des stéréotypes du genre fauteuil roulant, alors que le pourcentage des grands handicapés moteurs est faible. Les études en terme de "représentations sociales" ne manquent plus aujourd'hui, notamment depuis les travaux de E. Goffman. (H. J. Stiker 1985 et M. Mercier, 1999). »

voies, les moyens et l'intérêt économique et social d'une participation à la vie de travail de ces citoyens. Le manque au sein des entreprises, d'une confiance établie et d'un professionnalisme efficace est sûrement le problème le plus important mais le moins répandu.

L'évolution des pratiques et des réalisations dans ce domaine et celle des mentalités (sous-tendue par la gestion de la définition des expressions incluant le terme de handicap) sont directement dépendantes l'une de l'autre. »

« Les différentes approches managériales du handicap dans les entreprises ordinaires »

« Nous avons remarqué un fait constant, et déterminant souvent les attitudes des responsables de management. Les chercheurs tels que Mintzberg soulignent que les qualités d'un manager occidental sont basées sur le rationnel, or lorsqu'il s'agit du rapport entre organisation du travail et handicap, ce dernier perd fortement sa rationalité.

Quelle est la raison qui les perturbe au point d'inhiber leur savoir-faire ?

La première remarque que nous pouvons mettre en exergue, concerne l'amalgame qui est fait entre handicap et non-productivité. Ainsi, cette confusion produit un fait social négatif et par voie de conséquence, minimise le potentiel productif de la personne handicapée. Nous pouvons souligner que cet élément génère un manque de confiance qui empêche les managers d'exercer leurs stratégies organisationnelles en évitant d'affronter la réalité. La deuxième remarque vise à mettre en lumière les transferts de compétences (recrutement, reclassement, réorganisation, voire même l'exécution de la politique d'insertion) aux cadres chargés du social au sein de l'entreprise.

Ces transferts de compétences et parfois ceux du pouvoir ne sont pas fondés sur une réflexion prospective, mais plutôt dans le but de répondre à une réglementation en terme d'organigramme. Cette fuite de responsabilité des managers crée des situations anachroniques en matière de stratégie managériale et d'organisation, par exemple :

- une grande entreprise spécialisée dans le matériel de télécommunications, a chargé l'infirmière de réorganiser les postes de travail des personnes handicapées.
- une grande entreprise de service public a missionné l'assistante sociale pour l'ensemble des activités concernant le recrutement, le reclassement, et même l'investissement de l'informatique adapté aux personnes handicapées.
- une entreprise spécialisée dans les produits d'optique a répondu favorablement à l'initiative de son assistante sociale, qui souhaitait réaliser des travaux de sous-traitance avec un CAT (Centre d'Aide par le Travail).
- les managers d'une célèbre entreprise d'audiovisuel ont tout simplement oublié deux de leurs employés non-voyants, lors de la modernisation de l'informatique : le résultat a été catastrophique car les systèmes informatiques des non-voyants n'étaient plus compatibles avec la nouvelle informatique (Intranet).

Nous voulons suggérer, ici, que le management, tel qu'il est actuellement pratiqué, peut en fait, être à l'origine du problème et non la solution. Il peut œuvrer contre nos intérêts fondamentaux, non seulement en tant que consommateurs de biens produits par les organisations qui recherchent qualité et économie mais également en tant que citoyens qui attendent que les organisations nous traitent comme des êtres humains. » (Mintzberg, 1989, p 479)

Tous ces éléments nous démontrent qu'il existe un réel malaise dans le rapport travail et handicap. Nous pensons que l'origine de cette mauvaise gestion n'est pas seulement liée au handicap, mais plutôt à l'immaturité du management en matière de connaissances de la prospective stratégique, de la gestion de projets, des ressources humaines et leurs particularités, et plus globalement de l'environnement socio-économique.

Le manager a les yeux fixés sur le tableau de bord de l'entreprise et au fil du temps sa perspective se rétrécit autour des chiffres. Dans ce contexte d'influence mathématique il ne peut échapper à une culture de la rationalité. « Une forme irrationnelle de " rationalité " sous-tend notre attirance pour la bureaucratie mécaniste » (Mintzberg, 1989, page 498). »

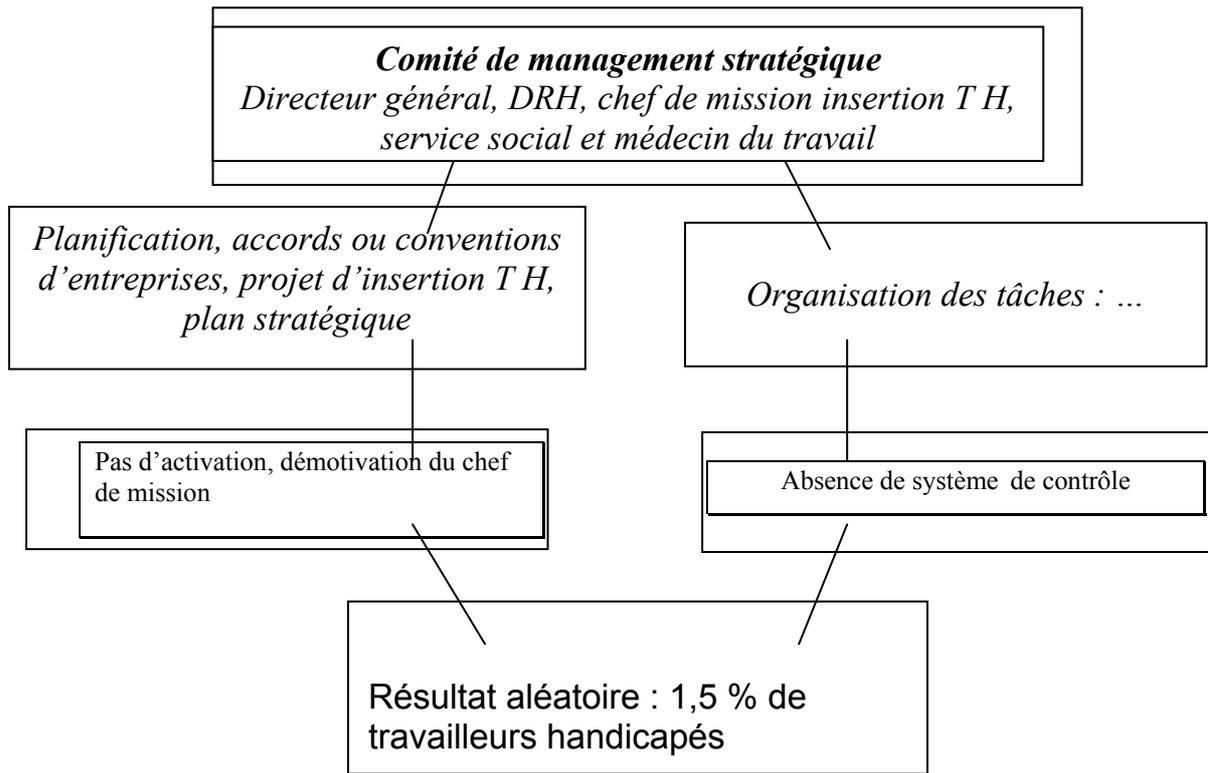


Figure 1 : Management non volontariste

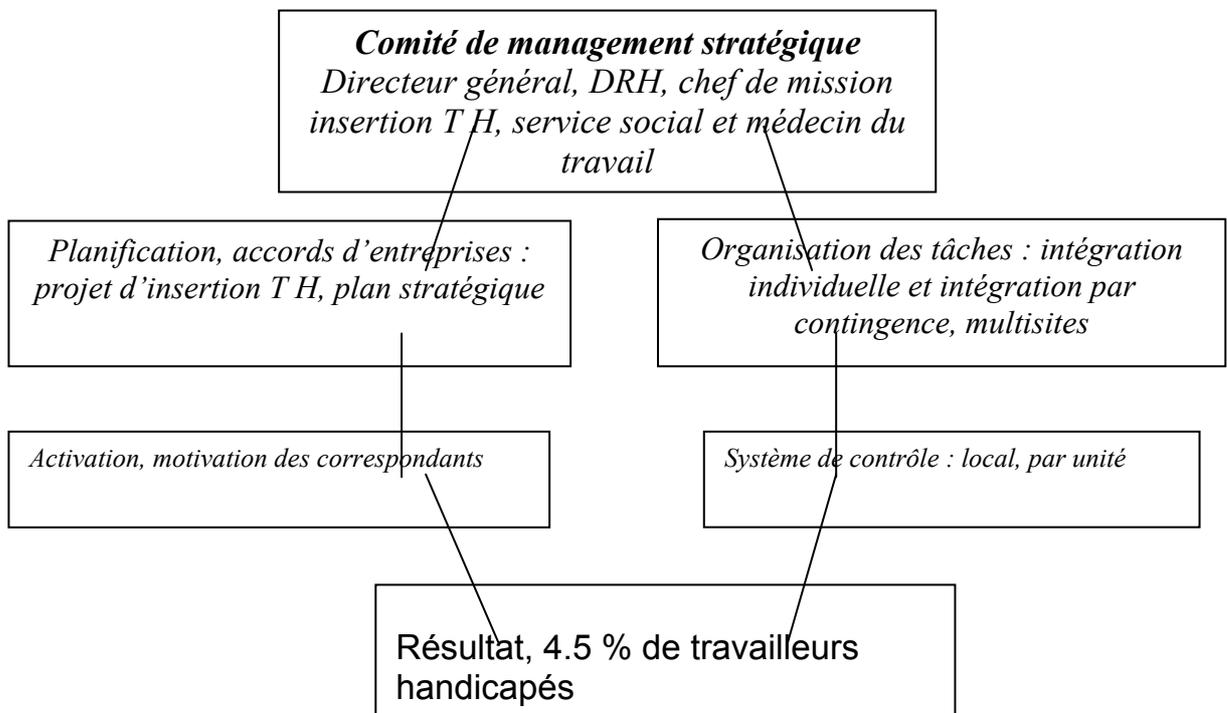


Figure 2 : Management volontariste par opération

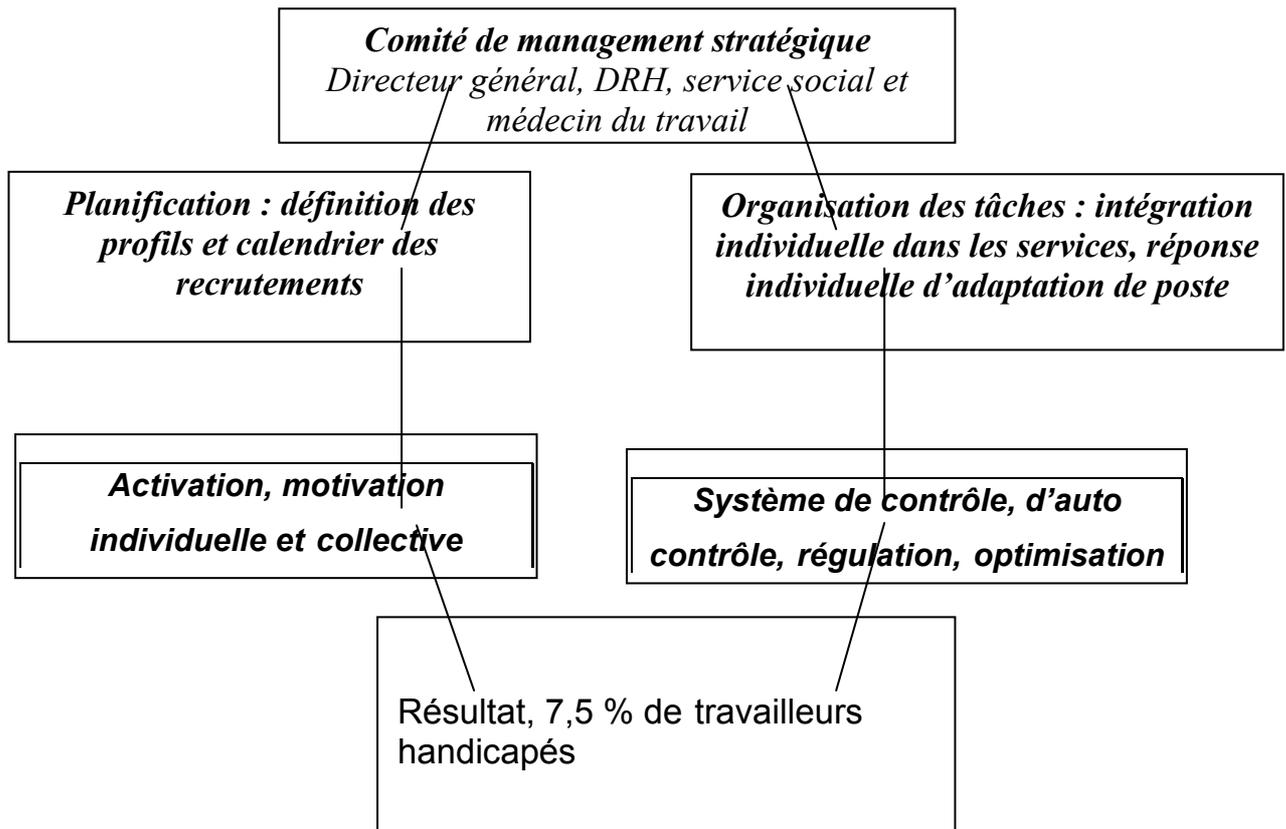


Figure 3 : Management prospectif.

«L'efficience organisationnelle et les personnes handicapées »

« D'après Herbert Simon (dans Administrative Behaviour), " l'efficience est un concept complètement neutre, être efficient, c'est atteindre le maximum dans n'importe quel but qu'une organisation s'assigne ".

Les différentes expériences d'insertion en entreprise décrites dans ce chapitre, montrent un déficit en matière d'efficience en management. Les organisations qui tiennent compte d'une démarche efficiente offrent l'image d'entreprises exceptionnelles. Tout manager doit pourtant atteindre l'efficacité économique dans un cadre harmonieux de relations sociales. Sans être angélique, nous avons observé dans les rares entreprises qui ont adopté une réelle efficience organisationnelle des résultats positifs sur les plans social et économique. Cette approche favorise le développement de la qualité : le bien-être humain au profit du bénéfice économique.

Nous constatons dans ces entreprises deux stratégies : la stratégie formalisée et la stratégie socioculturelle.

- les gestionnaires visionnaires appliquent la stratégie formalisée parce qu'ils sont généralement formés aux sciences de gestion et détenteurs de bon sens par leur expérience.
- la stratégie socioculturelle est plutôt un héritage des grandes religions basées principalement sur la bienfaisance. Les managers qui pratiquent la stratégie socioculturelle se sentent souvent le devoir de répondre favorablement sans une réflexion approfondie sur le sujet. Il est vrai que le rapport handicap et travail a créé une ambiguïté entre l'émotion et l'efficacité. Nous pouvons difficilement lutter contre la pesanteur socioculturelle véhiculée par notre mémoire collective.

Efficience ou déficience ? Nous ne jouons pas sur les mots car nos enquêtes dans les différentes entreprises nous ont prouvé que l'efficience n'était pas synonyme d'efficacité.

Dans le cas de l'entreprise audiovisuelle (Voir partie II), l'absence d'efficacité est manifeste, non seulement concernant les employés handicapés, mais aussi pour l'ensemble des salariés, excepté les collaborateurs extérieurs, c'est-à-dire les free-lances et les vedettes du petit écran.

Nous avons observé par exemple que le management était hiérarchisé de façon pyramidale. De ce fait, les salariés (agents et techniciens) n'avaient jamais rencontré leur manager. Ils ont fini par se faire à l'idée que le management est une abstraction mathématique qui repose sur les résultats financiers de l'entreprise en fonction du cours de la Bourse.

“ C'est ainsi qu'un comportement pro-économique devient un comportement anti-social. Et l'efficacité se fait une mauvaise réputation. ” (Mintzberg, 1989, page 485).

Le second cas fait apparaître que le management peut être influencé par les sentiments de bienfaisance. Cela est encore plus désastreux car ses représentations sociales reposent uniquement sur la charité. En général il ne voit pas de potentiel productif en la personne dite handicapée. Nous pensons que les entreprises qui baignent dans cette atmosphère, ont les mêmes attitudes envers les salariés différents du modèle type : par exemple, les femmes, les personnes de couleur... Nous nommons parfois ces entreprises de structures familiales alors qu'elles sont davantage patriarcales voire monarchiques.

L'expérience de la Poste est particulièrement démonstrative dans l'incapacité des managers à être efficaces en matière d'organisation (Voir partie IV). Nous rappelons que les entreprises qui délèguent les projets de reconversion des personnes handicapées aux assistantes sociales, considèrent cette défection comme une innovation socio-économique. Il est important que l'assistante sociale puisse apporter ses réflexions. Mais lorsque le DG ou le DRH lui demande de traiter les problèmes de l'organisation, de l'ergonomie, de l'informatique spécialisée, de la négociation avec les syndicats, le résultat est totalement hasardeux. La plupart des entreprises qui annoncent un programme (accord d'entreprise) lié à l'insertion ou à la réinsertion des personnes handicapées ont nommé une personne rattachée principalement au service social ou au service santé. Dans le pire des cas cette personne n'est rattachée à aucun département.

Cegetel nous ramène vers un management de bon sens : le projet d'insertion des personnes handicapées a été discuté au sein du Comité de Direction, et ce dernier a nommé un chef de projet lui-même chef d'exploitation de l'organisation. Celui-ci a eu comme mission de réaliser le projet avec la collaboration du DRH et des responsables des sites pour le recrutement. Le chef de projet devait faire un rapport régulier dans les réunions avec ses supérieurs. Cette stratégie a induit une approche professionnelle en identifiant le potentiel productif de l'aspect du handicap. Lors de notre recherche, nous avons noté d'une part que les gestionnaires de Cegetel avaient une pratique méthodique, et d'autre part, que leurs influences professionnelles n'étaient pas polluées par l'amalgame : maladie, bienfaisance, handicap...

L'exemple d'EDF-GDF illustre bien la stratégie concertée entre la Direction et le Syndicat. La force de cette stratégie réside dans la capacité d'initiative à double entrée :

- la mission insertion des personnes handicapée rattachée à la Direction Générale peut proposer des projets d'insertion professionnelle intra-entreprise ou en partenariat avec d'autres entreprises.
- les unités d'EDF-GDF locales peuvent également réaliser des actions adaptées à leurs besoins.

Outre le cadre réglementaire auquel répond l'accord EDF-GDF, la stratégie est restée délibérément basée sur l'implication individuelle des responsables de l'entreprise.

Dès lors que l'accord-projet est signé par le haut de la pyramide de l'entreprise et les syndicats, un travail de dissémination est décliné par la mission insertion des personnes handicapées dans les unités à travers le territoire. La faiblesse de cette organisation se trouve dans l'inégalité des résultats par unité locale. Nous avons observé deux types de réaction par rapport à l'insertion des personnes handicapées :

- Dans telle région de France, des unités EDF-GDF s'engagent activement et se sentent motivées pour améliorer la vie professionnelle des salariés, ainsi que la participation au développement économique local. Ces unités obtiennent des résultats dépassant leurs propres objectifs, de plus elles acquièrent une connaissance en matière d'insertion et de force de proposition en ce domaine. Alors que les unités qui ne jouent pas ce rôle d'entreprise compétitive et citoyenne à la fois atteignent partiellement leurs objectifs. Il faut souligner que dans le premier cas, l'approche est réellement efficace et stratégique.
- En revanche, dans le deuxième cas, un programme d'action existe mais sans la volonté des hommes. Par voie de conséquence, le management ne peut être dynamique. »

Annexe II. 4 : L'obligation d'emploi en Italie - extraits de la nouvelle loi

Article 5.6 – Organisation de la rééducation professionnelle

Lorsqu'une **rééducation professionnelle** adéquate s'avère nécessaire aux fins de l'insertion visée, les régions peuvent autoriser, à leurs frais, le déroulement des activités correspondantes auprès de l'employeur lui-même ou peuvent - moyennant la signature de conventions - confier l'exécution de ces activités aux associations nationales de promotion, de protection et de représentation visées à l'article 115 du décret du Président de la République n° 616 du 24 juillet 1977, tel qu'ultérieurement modifié, qui disposent des compétences techniques, des ressources et de la disponibilité requises, aux instituts de formation qui émanent de telles associations, pour autant que ceux-ci satisfassent aux conditions fixées par la loi n° 845 du 21 décembre 1978, ou encore aux personnes visées à l'article 18 de la loi n° 104 du 5 février 1992.

Aux fins du financement des activités de rééducation professionnelle et de l'aide économique correspondante aux travailleurs victimes d'accidents du travail (mutilés et invalides), la taxe supplémentaire visée à l'article 181, paragraphe 1, du texte unique approuvé par décret du Président de la République n° 1124 du 30 juin 1965 - après déduction des dépenses inhérentes à la prestation d'incapacité de travail⁹ prévue par l'article 180 dudit texte unique, à la prestation spéciale visée à la loi n° 248 du 5 mai 1976 et au fonds de formation professionnelle des travailleurs, visé à l'article 62 de la loi n° 264 du 29 avril 1949 - est attribuée aux régions sur la base de paramètres définis par le ministre des finances, du budget et de la programmation économique, après consultation de la Conférence unifiée visée à l'article 8 du décret législatif n° 281 du 28 août 1997 (ci-après: "Conférence unifiée").

Article 6

1. Les organismes désignés par les régions conformément à l'article 4 du décret législatif n° 469 du 23 décembre 1997 (ci-après: "**bureaux compétents**") pourvoient - en accord avec les services sociaux, sanitaires, éducatifs et de formation de la zone, suivant les compétences spécifiques qui leur ont été attribuées - à la programmation, à l'exécution et au contrôle des interventions ayant pour but de favoriser l'insertion des personnes visées par la présente loi, ainsi qu'à l'orientation professionnelle, à la tenue des listes, à la délivrance des autorisations, des exemptions et des compensations territoriales, à la passation des conventions et au bon déroulement du placement visé.
2. L'article 6, paragraphe 3, du décret législatif n° 469 du 23 décembre 1997 est modifié comme suit:
 - a) l'expression "majoritairement représentatives" est remplacée par l'expression "comparativement plus représentatives";
 - b) le paragraphe susmentionné est complété par les phrases suivantes: "Dans le cadre de cet organisme, il est prévu de créer un comité technique, composé de fonctionnaires et d'experts du secteur social et médico-légal ainsi que des organismes désignés par les régions conformément à l'article 4 du présent décret. Ledit comité sera spécifiquement chargé des matières relatives aux incapacités et assumera les tâches suivantes: évaluation de la capacité de travail restante; définition des instruments et des prestations de nature à favoriser l'insertion professionnelle; organisation des contrôles périodiques sur la persistance des conditions d'incapacité. Les charges inhérentes au fonctionnement du comité technique seront assurées par la réduction correspondante de l'autorisation relative aux dépenses de fonctionnement de la commission visée au paragraphe 1".

Article 8 - Modalités d'embauche pour les personnes handicapées

1. Les personnes visées à l'article 1^{er}, paragraphe 1, qui sont au chômage et aspirent à un emploi conforme à leurs capacités de travail, s'inscrivent sur la liste ad hoc tenue par les bureaux compétents. Pour chaque personne, l'organisme visé à l'article 6, paragraphe 3, du décret législatif n° 469 du 23 décembre 1997,

⁹ N.d.t.: littéralement "chèque d'impossibilité de placement". Il s'agit d'une prestation sociale octroyée aux travailleurs victimes d'un accident du travail et présentant un taux d'invalidité professionnelle tel qu'ils ne peuvent plus être replacés dans l'emploi.

modifié par l'article 6 de la présente loi, indique sur une fiche appropriée les capacités de travail, les aptitudes, les compétences et les penchants de la personne en question, de même que la nature et le degré de son handicap; sur cette base, l'organisme susmentionné analyse les caractéristiques des postes à attribuer aux travailleurs handicapés, en tentant de concilier l'offre et la demande de travail. Les bureaux compétents pourvoient au placement, auprès des employeurs, des personnes mentionnées à la première phrase du présent paragraphe.

2. Une liste des chômeurs handicapés est établie, selon un seul et même classement, auprès des bureaux compétents. La liste et le mode de classement utilisé sont publics et se fondent sur les critères visés au paragraphe 4. Les prestations octroyées à titre d'indemnités à la suite de la perte de la capacité de travail sont exclues des éléments pris en compte pour l'établissement du classement précité.
3. Les listes et les fiches visées aux paragraphes 1 et 2 sont établies dans le strict respect des dispositions énoncées aux articles 7 et 22 de la loi n° 675 du 31 décembre 1996, telle qu'ultérieurement modifiée.
4. Les régions définissent les modalités d'évaluation des éléments concourant à l'établissement du classement visé au paragraphe 2, sur la base des critères définis par l'acte d'orientation et de coordination visé à l'article 1^{er}, paragraphe 4.
5. Les travailleurs handicapés qui sont licenciés pour cause de réduction de personnel ou pour un motif objectif justifié gardent la position qu'ils occupaient, dans le classement, à la date d'insertion dans l'entreprise.

Article 9 – Modalités d'embauche pour les employeurs

1. Les employeurs doivent présenter leur demande d'engagement aux bureaux compétents, dans un délai de soixante jours à compter de la date d'entrée en vigueur de l'obligation d'engagement de travailleurs handicapés.
2. En cas d'impossibilité de placer des travailleurs présentant les qualifications requises ou celles définies en accord avec l'employeur, les bureaux compétents placent des travailleurs ayant des qualifications similaires, moyennant une formation ou un stage à effectuer conformément aux modalités prévues par l'article 12 et en respectant l'ordre du classement.
3. Les employeurs désirant introduire une demande de placement sont tenus de compléter les fiches d'information visées au paragraphe 6 et de les transmettre aux bureaux compétents.
4. Les handicapés mentaux sont placés sur demande nominative, conformément aux conventions visées à l'article 11. Les employeurs qui engagent des travailleurs handicapés au titre du présent paragraphe peuvent bénéficier des facilités prévues à l'article 13.
5. Les bureaux compétents peuvent déterminer des procédures et modalités de placement par voie d'annonces publiques (publication d'offres d'emploi), auquel cas le classement sera limité aux personnes répondant aux offres en question. Ces annonces peuvent, en outre, viser des zones géographiques déterminées ou des secteurs spécifiques.
6. Les employeurs publics ou privés qui sont soumis aux dispositions de la présente loi sont tenus d'envoyer aux bureaux compétents une **fiche d'information** indiquant le nombre total de travailleurs employés, le nombre et les noms des travailleurs à prendre en compte pour le calcul du pourcentage de réserve visé à l'article 3, ainsi que les postes de travail et les fonctions disponibles pour les travailleurs visés à l'article 1^{er}. Après consultation de la Conférence unifiée, le ministre du travail et de la prévoyance sociale établit, par décret devant être promulgué dans les 120 jours qui suivent la date indiquée à l'article 23, paragraphe 1, selon quelle périodicité les fiches d'information doivent être transmises par les employeurs; il peut également imposer l'indication, sur lesdites fiches, d'autres informations utiles pour l'application du régime des engagements obligatoires. Les fiches d'information sont publiques. Afin de garantir le droit d'accès aux documents administratifs précités, conformément à la loi n° 241 du 7 août 1990, les bureaux compétents veillent à ce que le public puisse librement consulter lesdits documents dans des espaces mis à disposition au sein de leurs propres locaux.

Article 10

3. **En cas d'aggravation des conditions de santé** ou de modifications importantes dans l'organisation du travail, le travailleur handicapé peut demander à ce que l'on contrôle si les tâches qui lui ont été confiées sont compatibles avec son état de santé. Dans ces mêmes cas de figure, l'employeur peut demander à ce que le travailleur handicapé soit soumis à un contrôle médical pour vérifier si, du fait de ses déficiences, il peut continuer à travailler dans l'entreprise. En cas d'aggravation entraînant, sur la base des critères définis dans l'acte d'orientation et de coordination visé à l'article 1^{er}, paragraphe 4, une incompatibilité entre l'état de santé du travailleur et la poursuite de ses fonctions ou si cette incompatibilité est constatée à la suite de changements apportés à l'organisation du travail, le travailleur handicapé a le droit de suspendre, sans rémunération, la relation de travail qui le lie à l'employeur et ce, aussi longtemps que l'incompatibilité persiste.

Durant cette période, le travailleur peut être employé dans le cadre d'un stage de formation. Les contrôles susmentionnés sont effectués par la commission visée à l'article 4 de la loi n° 104 du 5 février 1992, complétée aux termes de l'acte d'orientation et de coordination visé à l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la présente loi. Ladite commission rend son avis après consultation de l'organisme visé à l'article 6, paragraphe 3, du décret législatif n° 469 du 23 décembre 1997, dans sa version modifiée par l'article 6 de la présente loi. L'introduction d'une demande de contrôle et le délai nécessaire pour son exécution ne constituent pas une cause de suspension de la relation de travail. Cependant, il pourra être mis fin à celle-ci si la commission susmentionnée constate l'impossibilité définitive de réinsertion du travailleur dans l'entreprise, en dépit des adaptations éventuelles à l'organisation du travail.

4. La résiliation visée à l'article 4, paragraphe 9, de la loi n° 223 du 23 juillet 1991 - en d'autres termes, le licenciement pour cause de réduction du personnel ou pour un motif objectif et justifié, exercé à l'égard du travailleur occupé à titre obligatoire - peut être annulée dès lors que le nombre restant de travailleurs occupés obligatoirement est, à la date de cessation de la relation de travail, inférieur au pourcentage de réserve prévu à l'article 3 de la présente loi.
5. En cas de résiliation de la relation de travail, l'employeur est tenu de le notifier aux bureaux compétents dans un délai de dix jours, afin que le travailleur concerné puisse être remplacé par un autre ayant droit au placement obligatoire.
6. Sur avis des bureaux compétents, la direction provinciale du travail dispose la déchéance du droit à la prestation de chômage ordinaire et la radiation des listes de placement pendant une durée de six mois si, par deux fois consécutives et sans aucune justification, le travailleur n'a pas répondu à la convocation ou s'il refuse un poste de travail correspondant à ses attentes professionnelles et aux disponibilités déclarées lors de l'inscription ou de la réinscription sur les listes précitées.

Article 11

2. La durée et les modalités des embauches auxquelles l'employeur s'engage à procéder sont stipulées dans la **convention**. Parmi les modalités pouvant faire l'objet de la convention, figurent aussi la faculté d'opérer un choix nominatif, le déroulement de stages à des fins de formation ou d'orientation, l'embauche par contrat de travail à durée déterminée et le déroulement de périodes d'essai plus longues que celles prévues par la convention collective, étant entendu que si celles-ci devaient déboucher sur une issue négative en raison de l'infirmité dont souffre la personne en question, cela ne pourrait en aucun cas constituer un motif de résiliation de la relation de travail.

7. Outre les dispositions prévues au paragraphe 2, les **conventions d'insertion professionnelle** doivent:

- a) spécifier, de manière détaillée, les tâches attribuées au travailleur handicapé ainsi que les modalités d'exécution de ces tâches;
- b) prévoir de quelle manière les services régionaux compétents, les centres d'orientation professionnelle et les organismes visés à l'article 18 de la loi n° 104 du 5 février 1992 peuvent intervenir afin de favoriser l'adaptation du travail handicapé (possibilités de soutien, consultation et tutorat);
- c) prévoir un contrôle périodique de l'évolution du parcours de formation inhérent à la convention d'insertion professionnelle par les organismes publics chargés des activités de surveillance et de contrôle.

Article 12

1. Sous réserve des dispositions énoncées aux articles 9 et 11, les bureaux compétents peuvent conclure, avec les employeurs privés soumis aux obligations visées à l'article 3, les **coopératives sociales** visées à l'article 1^{er}, paragraphe 1, point b), de la loi n° 381 du 8 novembre 1991, telle qu'ultérieurement modifiée, et avec toutes personnes handicapées exerçant une profession libérale, y compris dans le cadre de leur propre entreprise individuelle, des conventions ad hoc ayant pour finalité l'insertion professionnelle temporaire des travailleurs handicapés relevant des catégories définies à l'article 1^{er} auprès des coopératives sociales précitées ou des personnes exerçant une profession libérale, auxquelles les employeurs s'engagent à confier des commandes.

Sauf avis contraire du comité technique visé à l'article 6, paragraphe 2, point b), les conventions susmentionnées ne sont pas renouvelables pour la même personne et ne peuvent pas concerner plusieurs travailleurs handicapés, si l'employeur occupe moins de 50 personnes, ou plus de 30 % des travailleurs handicapés devant être engagés en vertu de l'article 3, si l'employeur occupe plus de 50 personnes.

Article 13

1. Aux termes des conventions citées à l'article 11, **les bureaux compétents peuvent concéder aux employeurs privés**, sur la base des programmes présentés et dans les limites des disponibilités du Fonds visé au paragraphe 4 du présent article:

- a) la prise en charge totale par l'État, pour une durée maximale de huit ans, des cotisations sociales et des cotisations d'assurance relatives à chaque travailleur handicapé engagé en vertu de la présente loi et présentant un taux d'incapacité de travail supérieur à 79 % ou des déficiences relevant des catégories 1 à 3 détaillées dans les tableaux annexés au texte unique des dispositions en matière de pensions de guerre, approuvé par décret du Président de la République n° 915 du 23 décembre 1978, tel qu'ultérieurement amendé; la prise en charge des cotisations susmentionnées est également accordée pour les travailleurs présentant un handicap mental et psychique, engagés sur la base de la présente loi, indépendamment du taux d'invalidité, après définition par les régions des critères généraux permettant de limiter les charges correspondantes à maximum 10 % de la part qui leur incombe, à valoir sur les ressources annuelles visées au paragraphe 4, et moyennant indication des modalités d'utilisation des ressources éventuellement non utilisées;
 - b) la prise en charge, à hauteur de 50 % et pour une durée maximale de cinq ans, des cotisations sociales et d'assurance relatives à chaque travailleur handicapé engagé en vertu de la présente loi et présentant un taux d'incapacité de travail compris entre 67 % et 79 % ou des déficiences relevant des catégories 4 à 6 reprises aux tableaux cités au point a);
 - c) le remboursement forfaitaire partiel des dépenses requises pour adapter le poste de travail aux possibilités de travail des handicapés présentant une incapacité professionnelle supérieure à 50 %, pour la mise sur pied de systèmes de télétravail ou pour l'élimination des éléments d'architecture qui entravent, d'une quelconque manière, l'insertion professionnelle du travailleur handicapé.
2. Les facilités visées au paragraphe 1 s'étendent aussi aux employeurs qui, bien qu'ils ne soient pas soumis aux obligations de la présente loi, engagent des travailleurs handicapés.
 3. L'employeur qui, aux termes de conventions conclues au sens de l'article 11, offre aux personnes visées à l'article 1^{er} la possibilité d'effectuer un stage d'une durée maximale de douze mois, renouvelable une seule fois, en vue d'un engagement ultérieur, s'acquitte de l'obligation d'engagement durant toute la période du stage. Les employeurs sont tenus d'assurer les stagiaires contre les accidents du travail, sur la base de conventions avec l'INAIL et de contracter une assurance responsabilité civile. Les frais correspondant aux dites assurances sont portés à charge du Fonds visé au paragraphe 4.
 4. Aux fins décrites dans le présent article, le ministère du travail et de la prévoyance sociale institue un **"Fonds pour le droit au travail des personnes handicapées"** et autorise le dégagement d'un budget de 40 milliards de lires pour l'année 1999 et de 60 milliards de lires à partir de l'année 2000 pour le financement de ce fonds.
 5. Au terme d'une période de cinq ans, les bureaux compétents soumettent à vérification la poursuite des facilités visées au présent article, paragraphe 1.

Partie III

ANNEXE III.1 : Prestations et budget de l'Awiph pour l'emploi en milieu ordinaire

Le dernier rapport d'évaluation annuelle de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 5.11.1998 visant à promouvoir l'égalité des chances des personnes handicapées sur le marché du travail nous fournit de précieux renseignements sur les prestations qu'accorde l'Awiph ainsi que sur les budgets que cela représente.

2.2. L'évolution des prestations de 1993 à 2002

(prestations en cours au 31/12 pour les interventions ayant une certaine durée, total de l'année pour les interventions ponctuelles comme le stage de découverte ou les aménagements de postes)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Hypothèse pour 2002
stage de découverte	0	0	0	0	13	9	37	34	29	35	50
contrat d'adaptation professionnelle	237	277	328	310	250	274	295	351	314	284	400
formation en alternance et insertion	0	0	0	0	0	0	0	3	3	9	10
tutorat	0	0	0	0	0	0	43	58	65	71	100
intégration	19	6	22	44	68	82	156	220	224	241	250
compensation et CCT 26	749	728	829	877	928	1086	1362	1488	1586	1581	1600
prime aux indépendants	0	0	0	0	0	0	13	19	10	13	25
aménagements de postes (total)	36	25	29	40	38	24	33	56	50	59	100
frais de déplacement au lieu du travail	260	0	0	0	0	287	317	376	416	348	410

L'évolution des montants consacrés au fil des années aux divers instruments est la suivante (en milliers d'EUR) :

Instrument	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Budget 2003
stage de découverte	-	-	-	-	0,5	0,5	0,4	0,5	1
contrat d'adaptation professionnelle ⁵	1.148	1.358	1.185	1.138	1.351	1.658	1.994	1.691	2.226
prime pour dispositifs d'insertion et d'alternance	-	-	-	-	-	2	3	4	5
prime au tuteur	-	-	-	-	20	119	90	114	164
article 85-2-b, prime à l'adaptation, puis prime à l'intégration	20	146	144	196	335	878	1.118	1.172	1056
convention collective de travail n° 26	4.688	6.021	6.239	6.795	7.568	5.677	4.973	4.391	-
prime de compensation	22	255	498	729	1.215	3.696	6.213	7.599	-
total CCT 26 + PC	4.710	6.277	6.737	7.524	8.783	9.373	11.186	11.990	13.350
prime aux indépendants	-	-	-	-	30	99	75	57	98
aménagements de poste de travail	64	87	144	55	87	117	172	92	336
frais de déplacement au lieu du travail	124	196	169	183	240	337	561	625	661
TOTAL	6.066	8.064	8.379	9.095	10.846	12.583	15.200	15.746	17.900
<i>ECART (en %) PAR RAPPORT A L'ANNEE PRECEDENTE</i>	<i>- 5.5</i>	<i>+ 32.9</i>	<i>+ 3.9</i>	<i>+ 8.55</i>	<i>+ 19.2</i>	<i>+ 16.0</i>	<i>+ 20.8</i>	<i>+ 3.6</i>	<i>+ 13.7</i>

⁵ y compris en ETA

(En italiques : extraits du Vademecum 2001 du CNT)

ANNEXE III.2 : Les interventions financières dans les rémunérations et les cotisations de sécurité sociale

(En italiques : extraits du Vademecum 2001 du CNT. Caractères normaux : texte actualisé pour la Région wallonne)

La convention collective de travail n° 26 du 15 octobre 1975

« La convention collective de travail n° 26 garantit aux travailleurs handicapés occupés dans le secteur privé et inscrits ou non auprès d'un Fonds de reclassement social, des rémunérations qui sont au moins équivalentes aux rémunérations conventionnelles minima fixées par les commissions paritaires pour les travailleurs valides, ou à défaut de commission paritaire, aux rémunérations minima fixées par l'usage. En principe, cette rémunération garantie est payée entièrement par l'employeur.

Sous certaines conditions, elle peut être partiellement versée par l'employeur pour autant que les organismes chargés du reclassement social des handicapés (AWIPH, Fonds flamand, Service bruxellois ou Office germanophone) ou le FOREM, le VDAB ou l'ORBEM complètent la rémunération payée par l'employeur à concurrence de la rémunération garantie. »

« Un arrêté ministériel du 3 février 1977 fixe les conditions d'octroi de l'intervention dans la rémunération et les charges sociales, accordée par le Fonds national de reclassement social des handicapés aux employeurs en exécution de la convention collective de travail n° 26 susvisée. Suite au processus de réformes des institutions, cet arrêté est resté d'application en Régions wallonne et de Bruxelles-capitale (Commission communautaire française) tandis que les Communautés flamande et germanophone ont abrogé ce texte et adopté des dispositions propres. »

Région wallonne et Région de Bruxelles-capitale

A été abrogée

Communauté flamande

« En application de la convention collective de travail n° 26 susvisée, un arrêté du gouvernement flamand du 5 avril 1995 fixe les conditions d'une subvention-traitement par le Fonds flamand aux employeurs occupant des personnes handicapées dans un emploi normal. Les fonctionnaires de l'Inspection sociale accordent l'autorisation de payer aux handicapés un montant inférieur à la rémunération, après avis du Fonds et du médecin du travail. L'autorisation détermine le pourcentage de la part de rémunération supportée par l'employeur. Il ne peut être inférieur à 50 % de la rémunération. L'autorisation est accordée pour un an, renouvelable. Le Fonds accorde une subvention-traitement, complétant le montant supporté par l'employeur. Fin 1998, 2.765 emplois ouvraient le droit à cette mesure. La demande d'intervention doit être introduite par l'employeur auprès du Fonds. »

Communauté germanophone

« En vertu du décret du gouvernement de la Communauté germanophone du 26 avril 1994 promouvant l'occupation de personnes handicapées sur le marché libre de travail, l'Office fixe le pourcentage du manque de rendement du travailleur. L'Office octroie une intervention dans la rémunération et les charges sociales. Le plafond de cette intervention est de 40 %. Elle est accordée pour douze mois au plus. Elle peut être prorogée. La demande d'intervention doit être introduite par l'employeur auprès de l'Office. »

Les autres interventions dans les rémunérations et les charges sociales

« A côté de la convention collective de travail n° 26 susvisée, préexistait l'article 85, 2°, b) de l'arrêté royal du 5 juillet 1963 concernant le reclassement social des handicapés, en vertu duquel le Fonds national pouvait, en vue du placement, accorder aux employeurs occupant des handicapés, une intervention dans la rémunération et les charges sociales, pour autant que ces employeurs ne puissent bénéficier de cette intervention à charge de

l'Office national de l'emploi. Cette dernière disposition a été exécutée par un arrêté ministériel du 23 janvier 1968.

Ce mécanisme est maintenu en Communauté germanophone. Il a été supprimé en Régions wallonne et de Bruxelles-capitale ainsi qu'en Flandre, lesquelles ont instauré d'autres systèmes d'intervention dans les rémunérations et les charges sociales. »

Région wallonne

La prime à l'intégration

« Celle-ci est accordée par l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées à l'employeur du secteur privé ou public en faveur du travailleur handicapé qui :

- soit entre au service d'un employeur après une inactivité professionnelle d'au moins six mois au cours des neuf mois qui précèdent cette entrée en service. Une période de formation professionnelle et de travail en entreprise de travail adaptée est assimilée à une inactivité professionnelle ;

- soit reprend le travail chez le même ou chez un autre employeur après une suspension d'activité professionnelle d'au moins six mois durant laquelle il a bénéficié d'indemnités résultant de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité ou de l'assurance contre les accidents du travail ou d'indemnités résultant d'une maladie professionnelle ou de tous autres avantages tenant lieu de telles indemnités. »

Suite à des modifications récentes, le montant de l'intervention, initialement fixé à 33 % de la rémunération et des charges sociales, est désormais limité à 25% de la rémunération. De plus, il est plafonné à un salaire brut correspondant à 150% du revenu minimum mensuel moyen garanti.

« Son octroi ne peut être supérieur à un an et n'est pas renouvelable. En outre, l'Agence peut fixer des mesures d'accompagnement spécifiques. Cette mesure n'est cumulable ni avec les dispositifs de formation professionnelle en alternance, ni avec la prime de compensation, ni avec les interventions en application de la convention collective de travail n° 26 susvisée. Ces deux dernières interventions peuvent néanmoins lui succéder.

L'employeur qui bénéficie d'autres interventions publiques peut se voir octroyer la prime à l'intégration.

Toutefois, elle est calculée sur la rémunération restant à charge de l'employeur après déduction de ces autres interventions.

La demande d'intervention doit être introduite par l'employeur auprès de l'Agence. »

La prime de compensation

« A partir du 1er janvier 1999, est instaurée une "prime de compensation". Il s'agit d'une intervention de l'AWIPH dans la rémunération et les charges sociales, destinée à favoriser l'égalité des chances des personnes handicapées sur le marché de l'emploi et accordée à l'employeur de secteur privé ou public en vue de »

compenser le coût des mesures prises pour :

- ajuster mutuellement les exigences de la fonction et les aptitudes du travailleur handicapé ;*
- le cas échéant, tenir compte de l'impossibilité d'ajuster de manière satisfaisante ces exigences et aptitudes »¹⁰*

Il ne s'agit donc plus de compenser la perte de rendement, comme c'était le cas précédemment.

Si le pourcentage d'intervention ne peut excéder 50 % du coût salarial, désormais, le montant de l'intervention est également plafonné à un salaire brut correspondant à 150% du revenu minimum mensuel moyen garanti. L'intervention est accordée pour un délai maximum de cinq ans, renouvelable. Toutefois, « au cours des cinq premières années, le pourcentage d'intervention est diminué chaque année de 5% », ce qui la ramène à 25% au bout de 5 ans. A noter cependant qu'à tout moment l'entreprise peut solliciter une nouvelle analyse de la situation, ce qui peut conduire l'Agence à revoir à la hausse le pourcentage d'intervention.

C'est une enquête sur place menée par l'Agence qui permet de déterminer le coût des mesures prises pour ajuster mutuellement les exigences du poste de travail et les aptitudes du travailleur handicapé, l'Agence pouvant également formuler des suggestions techniques ou organisationnelles, soit pour améliorer ces mesures, soit pour en réduire le coût.

« Cette prime ne peut être cumulée ni avec la prime à l'intégration (mais elle peut lui succéder), ni avec l'intervention en application de la convention collective de travail n° 26 susvisée, ni avec l'intervention accordée pour les chômeurs difficiles à placer (activation des allocations de chômage). L'employeur qui bénéficie d'autres interventions publiques peut se voir octroyer la prime de compensation. Toutefois, la prime est calculée sur la rémunération restant à charge de l'employeur après déduction de ces autres interventions.

La demande d'intervention doit être introduite par l'employeur auprès de l'Agence. »

¹⁰ Article 27 du texte coordonné en vigueur au moment de la rédaction de ces lignes.

Région de Bruxelles-capitale (Commission communautaire française)

La prime d'insertion

« La prime d'insertion a pour objectif de favoriser la mise au travail des personnes handicapées dans une entreprise du secteur privé ou public ou dans une entreprise de travail adaptée (comme personnel d'encadrement) en compensant leur moindre productivité du fait de leur handicap. Le décret susvisé du 4 mars 1999 relatif à l'intégration sociale et professionnelle des handicapés prévoit que la décision relative à l'octroi d'une prime d'insertion fixe le pourcentage d'intervention dans la rémunération payée par l'employeur. Il équivaut à la perte objective de rendement du travailleur. Le pourcentage de perte de rendement est fixé par l'équipe pluridisciplinaire. »

L'intervention correspond au pourcentage de perte de rendement appliqué à la rémunération du travailleur. Par rémunération, on entend la rémunération mensuelle brute effectivement payée par l'employeur plafonnée à trois fois le revenu minimum mensuel moyen tel que garanti par la convention collective de travail n° 43. Elle est octroyée pour un an et peut être prolongée en fonction de la persistance de la perte de rendement. Elle ne peut excéder 65 % du salaire et des charges sociales payés par l'employeur. Pour le calcul de la prime, les réductions et exonérations des cotisations de sécurité sociale et les autres interventions sont déduites de la rémunération prise en considération. Elle peut être accordée après le déroulement d'un contrat d'adaptation professionnelle (voir infra). 24 primes d'insertion ont été accordées en 1999. L'employeur doit introduire sa demande d'intervention auprès du Service. »

Communauté et Région flamandes

La prime d'insertion

« A partir du 1er janvier 1999, le Fonds accorde une prime d'insertion à l'employeur afin de promouvoir l'intégration des handicapés dans la vie active normale. Cette prime vise à couvrir les frais à charge de l'employeur pour l'adaptation du travailleur, sa mise au travail dans le circuit économique normal, son intégration dans la vie active, son accompagnement professionnel supplémentaire et sa perte de rentabilité éventuelle. La prime est due à l'employeur à partir du moment où il a engagé le travailleur et lui paie au moins le salaire de référence, c'est-à-dire le salaire minimum fixé par les commissions paritaires ou à défaut le salaire minimum fixé par l'usage ou par la convention collective de travail n° 43 du 2 mai 1988 relative à la garantie d'un revenu minimum mensuel moyen. Elle s'élève à 30 % du salaire de référence. Lors du calcul du salaire de référence, les cotisations patronales de sécurité sociale sont ajoutées et les aides éventuellement octroyées par le biais de programmes fédéraux ou régionaux de mise au travail sont déduites. »

La prime est accordée pendant toute la durée du contrat de travail. Elle ne peut être cumulée avec la subvention-traitement. Pour l'application des autres programmes d'emploi, la prime n'est pas considérée comme une subvention salariale. Sous certaines conditions, il est possible de passer du système de la prime d'insertion à celui de la subvention-traitement et vice versa. En 1999, la prime a été accordée en faveur de 327 personnes handicapées. La demande de paiement de la prime est adressée par l'employeur au Fonds. »

L'intervention financière dans la rémunération des demandeurs d'emploi difficiles à placer

« Une intervention financière dans la rémunération des demandeurs d'emploi difficiles à placer, qui sont engagés par un employeur du secteur privé dans les liens d'un contrat de travail à durée indéterminée ou à durée déterminée d'au moins douze mois et qui sur une base mensuelle sont occupés pendant au moins la moitié d'un régime de travail à temps plein, peut être accordée pendant une période d'un an au maximum. »

Cette mesure s'adresse aux demandeurs d'emploi remplissant les conditions d'accès au plan d'embauche pour la promotion du recrutement des demandeurs d'emploi (lequel vise expressément les handicapés) et qui au moment de l'engagement sont demandeurs d'emploi depuis 36 mois au moins. Le montant mensuel de la prime est forfaitaire et déterminé selon la durée du chômage et selon que le régime de travail corresponde à un mi-temps ou à un quatre cinquième temps. Cette prime est versée par le VDAB. Elle ne peut être cumulée avec d'autres interventions dans les charges salariales, sauf les exemptions de cotisations patronales de sécurité sociale et l'allocation du plan à l'embauche. La demande d'obtention de la prime est introduite par l'employeur auprès du VDAB avant l'embauche. »

Communauté germanophone

« L'Office octroie une intervention aux employeurs du secteur privé lorsque le travailleur handicapé, bien que possédant les aptitudes physiques, mentales et professionnelles requises, a besoin en raison de son handicap d'une période d'adaptation à son emploi pour atteindre un rendement normal. La durée pendant laquelle l'intervention est accordée ne peut être inférieure à quatre semaines, ni excéder cinquante-deux semaines s'il s'agit d'un ouvrier et ne peut être inférieure à un mois ni excéder douze mois s'il s'agit d'un employé. Le montant de l'intervention est fixé de façon forfaitaire et dégressive et est indexé. Elle ne peut être cumulée avec celle prévue en application de la convention collective de travail n° 26. La demande d'intervention doit être introduite auprès de l'Office par l'employeur. »

ANNEXE III.3 : Les interventions dans l'aménagement du poste de travail

(En italiques : extraits du Vademecum 2001 du CNT. Caractères normaux : texte actualisé pour la Région wallonne)

« Les Régions et Communautés interviennent dans les dépenses engagées par l'employeur pour l'aménagement du poste de travail, dont l'achat de matériel adapté. En Régions wallonne, de Bruxelles-capitale (Commission communautaire française) et en Flandre une obligation de maintien dans l'emploi est attachée à cette aide. »

Région wallonne

« L'Agence couvre l'intégralité des frais réellement encourus par l'employeur public ou privé en raison de l'aménagement d'un poste de travail spécialement adapté au handicap du travailleur. Lorsqu'il s'agit de l'achat d'un matériel spécialement adapté pour la personne handicapée, l'intervention ne couvre que la différence entre le coût de ce modèle et celui du modèle standard. » L'employeur doit cependant *« démontrer que l'aménagement du poste de travail n'est pas effectué couramment dans la branche d'activité et qu'il est indispensable pour permettre à la personne handicapée d'exercer son activité professionnelle »*. En outre, l'employeur devra maintenir le handicapé en service pendant au moins six mois ou un an selon que l'intervention est ou bien inférieure ou égale ou bien supérieure à 2.480 Euros L'employeur doit également s'engager à transférer au travailleur handicapé la propriété du matériel, dont l'Agence aurait assumé le coût intégral, dans le cas où il pourrait utiliser ce matériel dans n'importe quelle autre entreprise. »

Région de Bruxelles-capitale (Commission communautaire française)

« Une intervention est accordée à l'employeur en vue de couvrir les frais réellement encourus pour l'adaptation du poste de travail. Si l'adaptation consiste en l'achat d'un matériel spécialisé, l'intervention ne couvre que la différence entre le coût de ce matériel et celui du matériel standard. L'employeur doit maintenir la personne handicapée en service pendant au moins six mois si l'intervention est inférieure à 100.000 FB et au moins un an si l'intervention est égale ou supérieure à 100.000 FB. L'intervention peut être octroyée aux employeurs publics ou privés et à ceux qui occupent une personne handicapée sous contrat d'adaptation professionnelle.

Le décret du 4 mars 1999 précité maintient cette mesure et précise que l'adaptation doit être justifiée par la déficience du travailleur et ceci en vue soit du recrutement soit de favoriser son accession à une fonction qui réponde mieux à ces capacités soit au maintien au travail s'il devient handicapé. La demande d'intervention est introduite auprès du Service par l'employeur ou par l'organisme qui dispense une formation professionnelle. »

Communauté flamande

« Le Fonds octroie une intervention dans les frais d'aménagement d'un poste de travail supportés par les employeurs qui emploient une personne handicapée en vertu d'un contrat de travail ou d'un statut de droit public et à ceux qui assurent la formation ou la rééducation professionnelle de handicapés. Cette intervention couvre toutes les dépenses relatives à l'aménagement du poste de travail. Lorsqu'il consiste en l'acquisition d'un modèle adapté, elle ne couvre que la différence de prix entre le modèle adapté et le modèle standard.

L'employeur doit démontrer que l'adaptation du poste de travail n'est pas effectuée couramment dans la branche d'activité et qu'elle est indispensable pour permettre au handicapé d'exercer son activité professionnelle. En outre, il doit maintenir le handicapé en service pendant une période minimale, fixée en fonction du montant de l'intervention. Celle-ci ne peut être inférieure à six mois. »

Signalons que *« le Fonds a agréé et subventionné une ASBL offrant (gratuitement) des services de conseil ayant pour but de formuler des avis en matière d'ergonomie et d'adaptation des postes de travail pour personnes handicapées employées dans le circuit de travail normal ou protégé. »*

Communauté germanophone

« L'Office intervient dans les frais d'aménagement du poste de travail à concurrence des plafonds fixés par son Conseil d'administration, valables pour les adaptations immobilières, à savoir à concurrence d'un montant maximum de 300.000 francs (220.000 francs pour l'installation d'un ascenseur). Pour le matériel et les outils adaptés, l'Office prend en charge la différence de prix entre le modèle adapté et le modèle standard. Pour prétendre à ces interventions, l'employeur doit s'engager à maintenir la personne handicapée en service pendant un nombre de mois proportionnel au montant de l'intervention, ce nombre de mois ne pouvant être inférieur à six. Cette réglementation est exclusivement applicable au secteur privé.

En complément de la mesure consistant pour l'Office à intervenir dans les rémunérations et charges sociales en application de la convention collective de travail n° 26 susvisée, l'Office examine les moyens de faire correspondre les capacités du travailleur handicapé aux exigences du poste de travail. Dans cette optique, il est à la disposition tant du travailleur que de l'employeur pour les conseiller et élaborer, le cas échéant, des recommandations de nature technique, organisationnelle et/ou didactique en vue de l'adaptation du poste de travail. Par ailleurs, l'employeur s'engage à effectuer les adaptations proposées par l'Office en vue de promouvoir les capacités du travailleur, afin que son manque de rendement puisse être réduit, voire supprimé. La demande d'intervention est introduite par l'employeur auprès de l'Office. »

ANNEXE III.4 : Les interventions accordées directement aux personnes handicapées

(En italiques : extraits du Vademecum 2001 du CNT. Caractères normaux : texte actualisé pour la Région wallonne)

« Des aides sont directement octroyées aux handicapés par les Régions/Communautés via leur Fonds d'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées. Il s'agit d'aides matérielles individuelles à l'intégration professionnelle et sociale, d'interventions dans le coût d'instruments et de vêtements de travail et d'interventions dans les frais de déplacement. »

L'aide matérielle individuelle à l'intégration professionnelle et sociale

« L'aide matérielle à l'intégration professionnelle et sociale, accordée par chaque Communauté/Région sous des modalités différentes consiste en aides et aménagements dans le cadre de la vie du handicapé lui permettant d'acquérir une plus grande autonomie, son intégration sociale et professionnelle s'en trouvant accrue. »

Les interventions dans le coût d'instruments et de vêtements de travail

Communauté flamande

« Le Fonds flamand intervient dans les frais supplémentaires exposés par le handicapé occupé en vertu d'un contrat de travail ou d'un statut de droit public en raison de son handicap par rapport aux frais supportés par un travailleur valide. »

Communauté germanophone

« L'Office intervient financièrement pour l'acquisition d'instruments et de vêtements de travail. »

Les interventions dans les frais de déplacement

« En Région wallonne et en Communauté flamande, est prévue une intervention dans les frais de déplacement du travailleur handicapé de son domicile au travail (un aller/retour par jour). En Région de Bruxelles-capitale, une intervention dans les frais de déplacement exposés par la personne handicapée dans le cadre de l'établissement de son processus global, de son intégration scolaire, de sa formation professionnelle ou de son intégration professionnelle peut être accordée. »

ANNEXE III.5 : Les mesures en vue de l'acquisition d'une formation et/ou d'une expérience professionnelle

(En italiques : extraits du Vademecum 2001 du CNT. Caractères normaux : texte actualisé pour la Région wallonne)

1. Dans les centres de formation professionnelle

En Région wallonne

« L'Agence intervient dans le financement de la formation professionnelle des personnes handicapées en couvrant diverses charges tels que les frais de cours ou de déplacement. Elle octroie aux stagiaires des indemnités de base et une prime complémentaire qui tiennent lieu de rémunération. Le bénéficiaire d'allocations sociales a droit au maintien de celles-ci. L'indemnité versée par l'Agence est alors diminuée à concurrence de 75 % du montant de ces allocations.

L'Agence agréée des centres de formation spécialisés pour les personnes handicapées et octroie des subventions pour leur création, leur agrandissement, leur aménagement, leur équipement et leur fonctionnement. En 2001, quatorze centres de formation étaient agréés. Un contrat de formation professionnelle est conclu entre le handicapé et le centre, après accord de l'Agence. Les formations dispensées dans ces centres visent à apprendre aux handicapés les aptitudes professionnelles requises pour être mis au travail dans le circuit économique normal : les principaux secteurs d'activité sont le bâtiment, la restauration-boulangerie-agro-alimentaire et l'informatique. Dans le cadre de ces formations, des stages en entreprise peuvent être organisés. En 2001, la moitié avaient trouvé un travail à la suite de leur stage post-formation. »

En Région de Bruxelles-capitale (Commission communautaire française)

« La Région de Bruxelles-capitale ne compte qu'un centre de formation spécialisé (Ligue Braille). Depuis peu, en Région de Bruxelles-capitale, un rapprochement s'est effectué avec les structures de formation professionnelle pour les personnes valides notamment par une politique d'accessibilité.

Trois axes d'actions et de collaboration sont ainsi mis en place :

- avec l'Institut de formation permanente pour les Classes moyennes et les P.M.E. ;
- avec l'Institut Bruxelles-Formation pour la formation professionnelle : ce dispositif est composé de phases d'accueil des stagiaires et de programmes de formation dans des filières classiques et dans des centres spécialisés (Ligue Braille ou partenaires de l'AWIPH), ou auprès de partenaires reconnus par Bruxelles-Formation. Quarante handicapés ont ainsi bénéficié d'une formation en 1999 ;
- avec la ville de Bruxelles pour les cours de promotion sociale qu'elle met en place.

- Dans certains cas, les handicapés peuvent suivre une formation professionnelle dans un centre agréé par Bruxelles-Formation ou le FOREM (une formation terminée en 1997).

Le Service bruxellois peut intervenir financièrement dans l'adaptation du poste de formation, dans la suppression des obstacles architecturaux et dans certains frais de déplacement. »

En Communauté flamande

« La Communauté flamande subsidie 13 centres de formation spécialement destinés aux personnes handicapées. Le Fonds octroie des indemnités aux stagiaires (interventions dans la rémunération, les charges sociales, les coûts de résidence et de déplacement). Les formations dispensées dans ces centres visent à apprendre aux handicapés les aptitudes professionnelles requises pour être mis au travail dans le circuit économique normal. Dans le cadre des formations organisées, des stages en entreprises peuvent être prévus. En moyenne, le taux annuel de placement est de 50 %. Les centres de formation spécialisés doivent obligatoirement participer à la structure de coopération qui assure le parcours d'insertion .

Par ailleurs, le Fonds a en 1999 conclu avec le VDAB quatre conventions en vue de la formation d'un handicapé. Il y a également lieu de signaler que le Fonds flamand et le VDAB ont conclu un accord de coopération comportant notamment les grandes lignes suivantes : concertation en matière de formation et d'orientation, évaluation régulière de la collaboration, échange d'informations ...

Quant aux formations professionnelles organisées par le VDAB à destination des travailleurs, il est à noter que sont notamment dispensées du paiement des formations les entreprises qui font suivre une formation à des travailleurs à risque, dont les travailleurs inscrits au moment de leur engagement à un fonds de reclassement social des handicapés, ou un recyclage à leurs travailleurs ne pouvant plus exercer leur fonction actuelle pour raison médicale. Dans ce dernier cas, l'incapacité de travail doit être reconnue par le médecin du travail. Le VDAB intervient, pour ces mêmes catégories de travailleurs, dans les frais de formation en centre de coopération ou en centres agréés. »

2. Les stages et formations en entreprise

Région wallonne

1) Le stage de découverte

« A partir du 1er janvier 1999, de façon à confronter une personne handicapée, qui sollicite un programme d'insertion professionnelle, aux réalités d'une profession ou d'un secteur professionnel, de confirmer la pertinence de son projet de formation ou l'intérêt de sa recherche d'emploi, il peut être organisé une ou plusieurs périodes d'immersion dans une entreprise.

Un contrat est conclu entre le stagiaire, l'Agence et une entreprise du secteur privé ou une institution publique. La durée du stage est fixée à une semaine. Il doit avoir été précédé d'une phase d'élaboration du projet professionnel de la personne handicapée. Le stage est gratuit. Le stagiaire ne perçoit ni indemnité ni rémunération. L'Agence assure le stagiaire contre les accidents du travail et sur le chemin du travail. L'entreprise ou l'institution publique n'a pas l'obligation d'embaucher le stagiaire à l'issue du stage. La demande de stage doit être introduite par la personne handicapée auprès de l'Agence. »

2) Le contrat d'adaptation professionnelle

« Le contrat d'adaptation professionnelle, agréé par l'Agence et conclu entre la personne handicapée et un employeur public ou privé ou une entreprise de travail adaptée (atelier protégé), est destiné à assurer à la personne handicapée une formation professionnelle en situation réelle de travail et à lui ouvrir une perspective d'engagement.

A partir du 1er janvier 1999, pour pouvoir conclure un tel contrat (qui a une durée d'un an renouvelable sans dépasser une durée de trois ans), le handicapé ne doit plus être soumis à l'obligation scolaire, ne pas avoir de qualification et/ou d'expérience professionnelle directement utilisable sur le marché de l'emploi et avoir des aptitudes permettant un pronostic d'insertion favorable. En outre, la conclusion d'un contrat d'adaptation professionnelle suppose que les mesures de formation ordinaires ne sont pas adéquates.

Pour les contrats conclus à partir de cette date, le stagiaire perçoit des indemnités se composant :

- d'une partie (indexée) à charge de l'employeur, c'est-à-dire 40 francs minimum par heure effectivement prestée ou assimilée la première année et 60 francs minimum à partir de la deuxième année ;

- d'une intervention complémentaire à charge de l'Agence et comprenant :

** une indemnité de base fixée à 40 % du revenu minimum mensuel moyen garanti portée à 60 % lorsque le handicapé constitue un ménage ou cohabite avec une personne disposant de revenus inférieurs au taux forfaitaire des allocations de chômage pour les cohabitants ou lorsqu'il cohabite avec un ou plusieurs enfants à condition de pouvoir prétendre pour au moins l'un d'eux à des allocations familiales. Cette indemnité est diminuée à concurrence de 75 % du montant des allocations légales et réglementaires (pensions, allocations pour maladie, invalidité, incapacité de travail, chômage ...);*

** une prime complémentaire fixée à 40 FB par heure effectivement prestée ou assimilée (indexée).*

L'employeur verse à l'Office national de sécurité sociale (ONSS) les cotisations patronales afférentes à l'ensemble des indemnités perçues par le handicapé. L'Agence lui rembourse le montant des cotisations de sécurité sociale portant sur l'intervention complémentaire.

Par ailleurs, une nouvelle formule pédagogique combine la formation en centre de formation professionnelle et le contrat d'adaptation professionnelle. »

« La demande de contrat d'adaptation professionnelle est introduite conjointement par le candidat stagiaire et l'entreprise auprès de l'Agence. »

3) Les interventions dans le cadre de dispositifs de formation professionnelle en alternance ou d'insertion

« Une intervention peut être accordée, et ceci à partir du 1er janvier 1999, aux entreprises ou aux institutions publiques pour l'occupation de personnes handicapées en vertu d'un dispositif réglementé de formation professionnelle en alternance ou d'insertion non organisé par l'Agence.

Sont principalement visés :

- le contrat d'apprentissage industriel ;
- la convention de stage dans la formation permanente des Classes moyennes ;
- la convention emploi-formation organisée conformément à l'arrêté royal n° 495 ;
- le contrat de stage organisé conformément à l'arrêté royal n° 230 susvisé ;
- le contrat de formation-insertion organisé conformément au décret du Conseil régional wallon du 18 juillet 1997 relatif à l'insertion de demandeurs d'emploi auprès d'employeurs qui organisent une formation permettant d'occuper un emploi vacant.

L'intervention est accordée pour un équivalent temps plein. Elle ne peut excéder deux ans et est fixée à 600 Euros pour une première période de six mois, à 300 Euros pour une deuxième période de six mois et à 150 Euros pour la période restante.

Cette intervention a un caractère complémentaire par rapport à d'autres interventions dont pourrait bénéficier l'employeur ; cumulée à ces dernières, elle est limitée à un montant entraînant un pourcentage d'intervention total égal à 100 % de la rémunération.

La demande d'intervention est introduite par l'employeur auprès de l'Agence. »

4) L'aide aux tuteurs

Cette aide de 205 Euros pendant maximum six mois permet de soutenir les entreprises ayant pris l'heureuse initiative de libérer partiellement un tuteur pour accompagner professionnellement une personne handicapée nouvellement embauchée et faciliter son intégration dans l'équipe de travail et l'entreprise. Le montant de l'intervention est proportionnel au régime horaire du travailleur concerné.

Région de Bruxelles-capitale (Commission communautaire française)

Le contrat d'adaptation professionnelle

« Le contrat d'adaptation professionnelle vise, comme en Région wallonne, à aménager une période d'adaptation mutuelle entre l'employeur et le travailleur handicapé en vue de la conclusion d'un contrat de travail. L'équipe pluridisciplinaire statue sur la demande de la personne handicapée de conclure avec l'employeur un tel contrat. Un contrat-type est conclu entre l'employeur du secteur public ou privé et le handicapé et agréé par le Service bruxellois. Un programme d'adaptation est établi entre l'employeur et le service compétent du Service bruxellois. La durée du contrat est d'un an, renouvelable sans toutefois dépasser une durée totale de trois ans (en entreprise de travail adapté, cette durée totale est portée à cinq ans). La demande de conclusion d'un contrat d'adaptation professionnelle est introduite par l'employeur et le travailleur auprès du Service.

Le handicapé bénéficie d'une indemnité se composant :

- d'une indemnité à charge de l'employeur fixée à 40 FB par heures prestées portée à 60 FB à partir de la deuxième année (sauf pour le travailleur occupé en entreprise de travail adapté) ;
- d'une intervention complémentaire (à charge de l'employeur mais remboursée par le Service) qui est fixée à 75 % du revenu minimum mensuel moyen tel que garanti par la convention collective de travail n° 43 du 2 mai 1988, laquelle est diminuée du montant des allocations légales et réglementaires.

Le Service rembourse également à l'employeur le montant des cotisations patronales de sécurité sociale afférentes à l'intervention complémentaire. »

« La majorité des occupations se sont déroulées dans les secteurs de l'agriculture-horticulture-élevage, du bâtiment-construction et de l'hôtellerie-restauration-alimentation. »

Communauté flamande –

La formation en entreprise en vue de l'intégration professionnelle des personnes handicapées

« La formation en entreprise a pour objectif de préparer le handicapé au placement dans des conditions de travail normales et ne doit avoir aucun lien avec la formation scolaire suivie par celui-ci. Le contrat de

formation en entreprise est conclu à l'intervention du Fonds entre le handicapé et l'employeur qui doit être du secteur privé.

Le handicapé perçoit :

- une indemnité tenant lieu de rémunération établie sur la base du revenu mensuel minimum moyen garanti. Le montant mensuel de l'indemnité est égal à l'allocation de chômage dont bénéficierait le handicapé en tant que chef de famille pendant la première année de chômage, s'il avait presté un nombre de jours suffisants au revenu minimum mensuel moyen garanti pour être indemnisé conformément à la réglementation du chômage.

Ce montant est diminué du montant des interventions légales et réglementaires allouées au handicapé et du montant des avantages en nature ou en espèces et des indemnités dont il bénéficie en vertu de la formation en entreprise ;

- une prime complémentaire en espèces versée aux personnes inscrites comme demandeur d'emploi fixée à 40 FB par heure effectivement prestée ; - éventuellement, un avantage en nature octroyé en raison de la réussite de la formation.

Le Fonds rembourse à l'employeur les cotisations patronales de sécurité sociale que ce dernier a versées effectivement à l'ONSS. Le Fonds prend en charge les frais de déplacement, les dépenses d'acquisition de matériel didactique et les dépenses d'adaptation d'un poste de travail.

Communauté germanophone

1) La formation en entreprise

« La formation en entreprise a pour objectif l'intégration professionnelle d'une personne handicapée en la préparant à travailler dans des conditions normales de travail. Cette formation doit être indépendante de la formation scolaire reçue. Un contrat de formation en entreprise est conclu à l'intervention de l'Office entre le handicapé et l'employeur, lequel doit relever du secteur privé ou être une commune. Une allocation de remplacement de revenus est octroyée à la personne handicapée. Elle se compose :

- de la rémunération accordée par l'employeur qui correspond au montant dû dans le cadre de l'apprentissage des Classes moyennes ;*
- d'un montant alloué par l'Office qui correspond à un pourcentage du revenu minimum mensuel moyen garanti fixé selon l'âge et la situation familiale du handicapé, diminué notamment de la rémunération susvisée et des interventions légales et réglementaires accordées au handicapé ;*
- d'une prime complémentaire par heure de formation, fixée à 40 FB.*

L'Office rembourse à l'employeur les cotisations patronales de sécurité sociale effectivement versées à l'ONSS en raison du contrat de formation en entreprise.

L'Office prend en charge les frais de déplacement, ceux encourus pour l'achat de matériel didactique ainsi que les frais résultant de l'adaptation du poste de travail. »

2) Le stage de réadaptation professionnelle

« Le stage de réadaptation professionnelle, qui a pour but de préparer le handicapé à travailler dans des conditions normales de travail, suppose la conclusion d'un contrat de stage entre le stagiaire et l'employeur après autorisation de l'Office. Le stage doit être suivi et surveillé par une personne qualifiée des institutions ou services agréés par l'Office ou une personne qualifiée de l'Office même. Le stage est d'une durée maximale de douze mois, pouvant être prorogé. Pour pouvoir effectuer un stage, la personne handicapée doit percevoir un revenu de remplacement et continuer à le percevoir durant toute la période de stage. Au cours de celui-ci, le stagiaire ne perçoit aucune rémunération. Les frais à sa charge, ainsi que les débours supportés par lui sont déterminés dans le contrat de stage, de commun accord entre les deux parties contractantes et la personne chargée du suivi. Ces frais sont remboursés au stagiaire par l'employeur. Le plafond des frais remboursables est fixé par l'employeur. »

ANNEXE III.6 : Les mesures d'encouragement de l'emploi indépendant

(En italiques : extraits du Vademecum 2001 du CNT. Caractères normaux : texte actualisé pour la Région wallonne)

« Une intervention pour l'aménagement du poste de travail est accordée en Région wallonne, en Région de Bruxelles-capitale (Commission communautaire française) et en Communauté flamande. Une prime peut être octroyée, en Régions wallonne et de Bruxelles-capitale à la personne handicapée qui s'installe comme indépendant ou qui reprend une activité d'indépendant. »

1. Les interventions pour l'aménagement du poste de travail

Région wallonne

« Une intervention est accordée par l'Agence sous certaines conditions au handicapé indépendant dans les frais d'aménagement de son poste de travail. Cette intervention doit lui permettre d'accéder à une activité indépendante, à une autre activité indépendante qui corresponde mieux à ses capacités ou de maintenir son activité. Le handicapé doit entre autres démontrer que les aménagements ne sont pas appliqués couramment dans sa branche d'activité et sont indispensables en raison de son handicap.

L'intervention couvre l'intégralité des frais exposés, reconnus nécessaires pour l'aménagement du poste de travail. Lorsque l'aménagement consiste en l'achat de matériel d'un modèle spécialement adapté pour le travailleur, l'intervention ne couvre que la différence entre le coût de ce modèle et celui du modèle standard. L'aménagement de l'immeuble où est exercée l'activité professionnelle relève de la réglementation relative à l'aide matérielle. »

Région de Bruxelles-capitale (Commission communautaire française)

« Une intervention par le Service est prévue pour les frais réellement exposés pour l'adaptation du poste de travail. Si l'adaptation consiste en l'achat de matériel spécialisé, l'intervention couvre la différence entre le coût de ce type de matériel et celui du matériel standard. »

Communauté flamande

« Le Fonds intervient dans les frais d'aménagement d'un poste de travail supportés par des indépendants pour autant que ceux-ci ne sont pas appliqués couramment dans leur branche d'activité et sont indispensables en raison de leur handicap. L'intervention couvre la différence entre les dépenses normales relatives au poste de travail et les dépenses supplémentaires exposées en raison du handicap. L'aménagement de l'immeuble où est effectuée l'activité professionnelle relève de la réglementation relative à l'aide matérielle. »

2. Les primes aux travailleurs indépendants

Région wallonne

« L'Agence octroie une prime à la personne handicapée qui s'installe comme indépendant, qui reprend son activité d'indépendant après une période d'inactivité d'au moins six mois provoquée par un accident ou une maladie ou qui tente de maintenir son activité professionnelle mise en péril par son état de santé. L'intervention est fixée à 33 % du revenu minimum mensuel moyen garanti par la CCT n° 43 (1.163.02 Euros au 01.02.2002). Cette prime mensuelle est allouée pendant une durée maximale d'un an (non renouvelable). »

Région de Bruxelles-capitale (Commission communautaire française)

« En Région de Bruxelles-capitale, une prime d'installation est octroyée via le Service après enquête de l'équipe pluridisciplinaire à la personne handicapée qui souhaite s'installer comme indépendant, qui reprend son activité

d'indépendant après une interruption provoquée par un accident ou une maladie ou qui tente de maintenir son activité professionnelle mise en péril par sa déficience. Cette intervention financière est accordée pour une période de six mois pouvant être renouvelée au plus trois fois. Elle ne peut excéder 50 % du revenu minimum mensuel moyen et est fixée en fonction de la perte de rendement du travailleur. »

ANNEXE III.7 : Les mesures concernant le maintien dans l'emploi

(DANS LE CADRE DES REGLEMENTATIONS EN MATIERE DE SECURITE SOCIALE ET D'ASSISTANCE SOCIALE)

(En italiques : extraits du Vademecum 2001 du CNT)

1. Assurance maladie-invalidité

a. Le travail autorisé au cours d'une période d'incapacité de travail

« Un travailleur peut être autorisé à exercer une activité professionnelle en cours d'incapacité. Il doit en faire la demande préalable au médecin-conseil de son organisme assureur. L'activité exercée doit être compatible avec l'affection en cause et sur le plan médical, le travailleur doit conserver une réduction de sa capacité d'au moins 50 %. Il maintient son droit à (une partie de) son indemnité, selon des modalités particulières. A cette condition, le travailleur peut prétendre à une allocation égale à la différence entre 150 % ou 125 % (selon qu'il ait ou non des personnes à charge) de l'indemnité d'incapacité de travail et le montant du revenu professionnel. »

b. La rééducation professionnelle

« Les prestations de santé comprennent notamment les prestations nécessitées par la rééducation professionnelle. La rééducation professionnelle tend à permettre au bénéficiaire d'obtenir une formation concourant à la reprise d'une activité professionnelle, dans un nouveau métier. La demande de formation est introduite auprès du Collège des médecins-directeurs soit par le bénéficiaire directement ou par le médecin-conseil, soit par le Conseil médical de l'invalidité, ou bien par le service des soins de santé. Le Collège des médecins-directeurs décide de la prise en charge par l'assurance soins de santé de la rééducation professionnelle. Le Collège des médecins-directeurs détermine pour chaque cas un programme de rééducation. Ce programme est transmis à l'organisme assureur qui prend son exécution en charge. Pendant toute la durée de la rééducation professionnelle, les indemnités d'incapacité continuent à être octroyées au bénéficiaire des soins de santé. Lorsque la formation est suivie au sein d'un établissement avec lequel le Collège des médecins-directeurs a conclu une convention, l'intervention de l'assurance soins de santé est fixée à 100 % des prix et honoraires fixés par ladite convention. Dans les cas non couverts par des conventions, l'assurance soins de santé intervient dans les frais d'examens d'orientation professionnelle, d'inscription aux cours et aux examens, d'internat ou de séjour, de voyage, de prime d'assurance contre les accidents de travail, de matériel et d'équipement nécessaires à la formation. Le Collège des médecins-directeurs peut également décider d'accorder au bénéficiaire, dans le cadre de certains programmes de rééducation, des prêts sans intérêt en vue de permettre ou d'accélérer le reclassement de l'intéressé dans une activité qu'il exercera pour son compte personnel. »

c. L'assurance continuée dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité

« Le titulaire qui cesse d'être en état d'incapacité de travail et qui avec l'accord du Collège des médecins-directeurs exerce, pour assurer son reclassement, soit une profession pour laquelle il est soumis à la législation relative à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, soit une profession non assujettie à l'une des législations en matière de sécurité sociale, peut bénéficier de l'assurance continuée pendant deux ans. »

2. Accidents du travail

« Lorsque l'incapacité temporaire est ou devient partielle, l'assureur peut demander à l'employeur d'examiner la possibilité d'une remise au travail, soit dans la profession que la victime exerçait avant l'accident, soit dans une profession appropriée qui peut lui être confiée à titre provisoire. L'employeur décide d'offrir ou non cette possibilité de remise au travail.

La reprise d'occupation ne peut avoir lieu qu'après avis favorable du médecin du travail lorsque le travailleur s'estime inapte à reprendre le travail ou lorsque cet avis est prescrit par le R.G.P.T. Dans les autres cas, le

recours au médecin du travail n'est pas requis et la remise au travail est convenue généralement entre l'assureur, l'employeur et la victime.

Dans le cas où la victime accepte la remise au travail, elle a droit à une indemnité équivalente à la différence entre sa rémunération avant l'accident et celle qu'elle gagne depuis sa remise au travail. S'il n'y a pas remise au travail pour des raisons qui ne lui sont pas imputables, la victime bénéficie de l'indemnité d'incapacité temporaire totale jusqu'au jour de la remise complète au travail ou de la consolidation.

Si sans raison valable, la victime refuse ou interrompt prématurément la remise au travail proposée, elle a droit à une indemnité correspondant à son degré d'incapacité de travail, calculée d'après ses possibilités de travail dans sa profession initiale ou dans celle qui lui est provisoirement offerte. »

3. Maladies professionnelles

En cas de cessation définitive de l'activité professionnelle, le travailleur a droit, au cours de la période de nonante jours qui suit le jour de la cessation effective, à une allocation forfaitaire équivalente aux indemnités d'incapacité permanente totale de travail. Cette allocation est destinée à permettre au travailleur de chercher un autre emploi ou de couvrir certaines dépenses qui doivent lui faciliter cette mutation.

Par ailleurs, la personne qui accepte de cesser définitivement l'activité professionnelle peut si elle ne réunit pas les conditions requises par les législations régionales ou communautaires relatives au reclassement social des handicapés (voir supra), bénéficier d'une réadaptation professionnelle à charge du Fonds des maladies professionnelles, lequel décide de l'opportunité de celle-ci. Le Fonds détermine pour chaque cas le programme de rééducation. Le programme prévoit les frais pris en charge. Une copie du dossier de l'intéressé ainsi que le programme est transmis au FOREM, à l'ORBEM ou au VDAB, s'il s'agit uniquement d'un programme de réadaptation professionnelle, lequel doit faire connaître au Fonds s'il peut assurer la supervision ou l'exécution dudit programme. A défaut, le Fonds procède lui-même à l'exécution du programme et surveille sa réalisation. Pendant la durée de la réadaptation, la victime a droit aux indemnités d'incapacité permanente totale, diminuées des éventuels avantages accordés en espèces par l'établissement où s'effectue la réadaptation.

Enfin, lorsque la maladie a entraîné une incapacité temporaire et que celle-ci est ou devient partielle, les dispositions prévues en matière d'accidents du travail s'appliquent en ce qui concerne la remise au travail et l'indemnisation de la victime. »¹¹

4. Le régime d'assistance sociale

« Il y a révision d'office des allocations lorsque les revenus augmentent ou diminuent d'au moins 20 %. En vertu de l'article 21, § 2 de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration, il n'est pas procédé d'office à une révision du droit à l'allocation en raison d'une mise au travail du bénéficiaire pour une période de six mois ou moins. Cette période peut être appliquée plusieurs fois au cours de l'existence du handicapé : l'administration dispose à ce sujet d'une marge d'interprétation.

Quant à la révision de l'allocation sur demande du handicapé, en cas d'augmentation des revenus de plus de 20 % (par exemple en raison d'une mise au travail), ou de prestations non cumulables (par exemple, la pension), ou de remplacement du revenu du travail par un revenu de remplacement ou inversement, la décision de révision produit ses effets, lorsque le handicapé déclare cette augmentation ou ce remplacement dans les six mois, à la date de sa notification (et non plus comme auparavant à la date de l'augmentation ou du remplacement).

En effet, le montant des allocations est diminué du montant du revenu du handicapé (ainsi que de son conjoint ou de la personne avec laquelle il forme un ménage) qui dépasse certains plafonds. Ils sont différents pour l'allocation de remplacement de revenus et pour l'allocation d'intégration et varie selon que l'ayant-droit a des personnes à charge, est isolé ou cohabitant. Toutefois, si le handicapé y trouve intérêt, le montant de l'allocation d'intégration est plutôt diminué de la partie du revenu provenant d'un travail effectivement presté par lui-même, qui excède le montant du revenu minimum mensuel moyen garanti multiplié par douze.

En outre, le régime des allocations aux handicapés prévoit différentes autres mesures pour favoriser l'emploi des handicapés. Ainsi, à partir du 1er juillet 2000, les revenus de remplacement seront assimilés à des revenus professionnels à concurrence de 100.000 FB au maximum.

¹¹ Sur les 144 personnes ayant fait l'objet en 1998 d'une décision d'écartement définitif du milieu nocif, 29 avaient été reclassées dans la même entreprise et 33 dans une autre entreprise, dont 28 sans réadaptation. Par contre, 73 personnes avaient dû aller s'inscrire comme demandeurs d'emploi. Enfin, 9 personnes avaient entrepris une réadaptation professionnelle à charge du Fonds.

Par ailleurs, en cas de mise au travail au cours d'une année, le droit ne sera revu qu'au 31 décembre de l'année afin de pouvoir tenir compte du revenu imposable d'une année civile complète. Cette mesure a pour effet que le handicapé peut cumuler entièrement jusqu'au 31 décembre son revenu professionnel et son droit aux allocations. De plus, en cas de perte du travail, s'il apparaît que la personne handicapée est sans revenu, il ne sera pas tenu compte des revenus imposables des années précédentes et elle pourra bénéficier de l'entièreté du montant des allocations.

Enfin, pour la détermination du revenu, il n'est pas tenu compte des allocations et compléments de rémunération perçus par le handicapé qui suit une formation, réadaptation ou rééducation professionnelles à charge des pouvoirs publics, d'un service public ou d'un organisme de sécurité sociale. »

ANNEXE III.8 : A.R. du 28 mai 2003 relatif à la surveillance de la santé des travailleurs

(Extraits significatifs)

Sous-section 6. - L'évaluation de santé d'un travailleur en incapacité de travail définitive en vue de sa réintégration

Art. 39. Lorsque le médecin traitant désigné par un travailleur, déclare celui-ci en incapacité définitive de poursuivre le travail convenu, pour cause de maladie ou d'accident, ce travailleur a le droit de bénéficier d'une procédure de reclassement, qu'il soit ou non soumis à la surveillance de santé obligatoire.

A cet effet, le travailleur adresse sa demande de reclassement à l'employeur, sous pli recommandé, en y joignant l'attestation du médecin traitant.

Art. 40. L'employeur, dès qu'il a reçu la demande du travailleur, remet à celui-ci un formulaire de « demande de surveillance de santé des travailleurs » visé à l'article 11.

Ce formulaire est destiné au conseiller en prévention-médecin du travail qui examine le travailleur et donne son avis ou sa décision dans les mêmes conditions et suivant les mêmes règles que celles visées à la section 6.

Art. 41. Le conseiller en prévention-médecin du travail mentionne à la rubrique C du formulaire d'évaluation de santé visé à l'article 48 :

- soit que le travailleur a les aptitudes suffisantes pour poursuivre le travail convenu;
- soit que le travailleur peut exécuter le travail convenu, moyennant certains aménagements qu'il détermine;
- soit que le travailleur a les aptitudes suffisantes pour exercer une autre fonction, le cas échéant moyennant l'application des aménagements nécessaires et dans les conditions qu'il fixe;
- soit que le travailleur est inapte définitivement.

Si l'employeur juge qu'il n'est pas objectivement ni techniquement possible de procurer un travail aménagé ou un autre travail, ni que cela peut être exigé, pour des motifs dûment justifiés, il en avise le conseiller en prévention-médecin du travail.

Sous-section 8. - Dispositions particulières à certaines catégories de travailleurs

Art. 44. La présente section s'applique :

1° aux **travailleurs handicapés** que l'employeur est tenu d'engager en application de l'article 21, § 1^{er} de la loi du 16 avril 1963 relative au reclassement social des handicapés;

2° aux jeunes au travail tels que visés à l'article 12 de l'arrêté royal du 3 mai 1999 relatif à la protection des jeunes au travail, remplacé par l'arrêté royal du 3 mai 2003;

3° aux travailleuses enceintes et allaitantes telles que visées à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 2 mai 1995 relatif à la protection de la maternité;

4° aux stagiaires, aux élèves et étudiants, tels que visés à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, 1°, d) et e) de la loi;

5° aux travailleurs intérimaires tels que visés à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 19 février 1997 fixant des mesures relatives à la sécurité et la santé au travail des intérimaires;

6° aux travailleurs ALE tels que visés par l'article 4, § 2, de la loi.

Art. 45. L'employeur prend les mesures nécessaires pour que les travailleurs visés à l'article 44 soient soumis à une surveillance de santé appropriée.

Les conditions d'exercice de cette surveillance de santé sont fixées par les arrêtés royaux spécifiques qui concernent les catégories particulières de travailleurs visées à l'article 44.

Art. 46. Cette surveillance de santé appropriée vise à prendre en considération les caractéristiques spécifiques ou la nature de la relation de travail des travailleurs visés à l'article 44, ayant comme conséquence que ces travailleurs sont considérés comme des travailleurs à risques particuliers, du fait de leur vulnérabilité ou sensibilité plus élevées, de leur manque d'expérience, de leur développement différent, et pour lesquels des mesures spécifiques de protection et de surveillance de la santé s'imposent.

Art. 47. Aucun travailleur qui appartient à une des catégories visées à l'article 44 ne peut être licencié ni refusé d'être engagé par l'employeur, du seul fait qu'il appartient à une de ces catégories.

Art. 49.

....

Toute déclaration d'inaptitude sanctionnant une évaluation de santé préalable est justifiée par le conseiller en prévention-médecin du travail. Les éléments justificatifs de cette décision d'inaptitude peuvent être transmis par le conseiller en prévention-médecin du travail au médecin traitant désigné par le candidat ou le travailleur et à leur demande, en vue de permettre une meilleure adaptation et adéquation de l'état de santé du candidat ou du travailleur à une autre possibilité d'emploi.

Art. 50. S'il s'agit d'une évaluation de santé préalable, d'une évaluation de santé périodique ou d'un examen de reprise de travail d'un travailleur affecté à un poste de sécurité ou de vigilance ou à une activité à risque lié à l'exposition aux rayonnements ionisants, le conseiller en prévention-médecin du travail mentionne sur le formulaire d'évaluation de santé soit que le travailleur a les aptitudes suffisantes, soit que le travailleur est inapte définitivement ou inapte pour une période qu'il fixe et qu'il est interdit de l'affecter ou de le maintenir au poste ou à l'activité concernés. Dans ce cas, il recommande de l'affecter à un poste ou à une activité dont il détermine les conditions d'occupation à la rubrique F, soit que le travailleur doit être mis en congé de maladie.

Sous-section 2. - Mesures à prendre avant toute décision

Art. 55. Avant de proposer la mutation temporaire ou définitive d'un travailleur ou de prendre une décision d'inaptitude, le conseiller en prévention-médecin du travail doit procéder aux examens complémentaires appropriés, qui seront à charge de l'employeur, notamment dans le cas où le travailleur est atteint d'affection présumée d'origine professionnelle et dont le diagnostic n'a pu être suffisamment établi par les moyens définis à l'évaluation de santé périodique. Il doit en outre s'enquérir de la situation sociale du travailleur, renouveler l'analyse des risques, et examiner sur place les mesures et les aménagements susceptibles de maintenir à son poste de travail ou à son activité le travailleur, compte tenu de ses possibilités. Le travailleur peut se faire assister par un délégué du personnel au Comité ou, à défaut, par un représentant syndical de son choix.

Art. 56. Lorsque le conseiller en prévention-médecin du travail estime que le maintien d'un travailleur à son poste de travail ou à son activité est possible, il indique sur le formulaire d'évaluation de santé, à la rubrique F, quelles sont les mesures à prendre pour réduire au plus tôt et au minimum les facteurs de risques en appliquant les mesures de protection et de prévention en rapport avec l'analyse des risques.

Art. 57. Les possibilités de nouvelle affectation et les mesures d'aménagement des postes de travail font l'objet d'une concertation préalable entre l'employeur, le conseiller en prévention-médecin du travail et le cas échéant d'autres conseillers en prévention, le travailleur et les délégués du personnel au Comité ou, à défaut, les représentants syndicaux, choisis par le travailleur.

Art. 58. Le conseiller en prévention-médecin du travail informe le travailleur de son droit à bénéficier des procédures de concertation et de recours visées par le présent arrêté.

Sous-section 3. - Procédure de concertation

Art. 59. Hormis le cas de l'évaluation de santé préalable visée à l'article 27, si le conseiller en prévention-médecin du travail juge qu'une mutation temporaire ou définitive est nécessaire, parce qu'un aménagement du poste de sécurité ou de vigilance ou de l'activité à risque défini n'est pas techniquement ou objectivement possible ou ne peut être raisonnablement exigé pour des motifs dûment justifiés, le travailleur peut faire appel à la procédure de concertation décrite ci-après, dans les conditions qui y sont énoncées.

Art. 60. § 1^{er}. Avant de remplir le formulaire d'évaluation de santé, le conseiller en prévention-médecin du travail informe le travailleur de sa proposition de mutation définitive, soit en lui remettant un document que le travailleur signe pour réception, soit en lui envoyant un pli recommandé avec accusé de réception.

§ 2. Le travailleur dispose d'un délai de cinq jours ouvrables, qui suivent l'accusé de réception, pour donner ou non son accord.

§ 3. Si le travailleur n'est pas d'accord, il désigne au conseiller en prévention-médecin du travail un médecin traitant de son choix. Le conseiller en prévention-médecin du travail communique à ce médecin sa décision motivée. Les deux médecins s'efforcent de prendre une décision en commun. Chacun d'entre eux peut demander les examens ou les consultations complémentaires qu'il juge indispensable. Seuls les examens ou consultations

complémentaires demandés par le conseiller en prévention-médecin du travail sont à charge de l'employeur.

Art. 61. Lorsque la concertation est suspensive de la décision du conseiller en prévention-médecin du travail, ce dernier attend la fin de cette procédure pour remplir le formulaire d'évaluation de santé.

Art. 62. § 1^{er}. La concertation ne suspend pas la décision du conseiller en prévention-médecin du travail lorsqu'il s'agit d'un examen médical d'un travailleur chargé d'un poste de sécurité ou de vigilance ou d'une activité à risque d'exposition aux rayonnements ionisants, ou d'une travailleuse enceinte ou allaitante occupée à un poste de travail dont l'évaluation a révélé une activité à risque spécifique ou encore lorsque le travailleur est atteint d'une grave maladie contagieuse.

§ 2. Dans ces cas, le conseiller en prévention-médecin du travail remplit un premier formulaire d'évaluation de santé au moment où il communique au travailleur sa décision de proposer une mutation définitive. Il inscrit à la rubrique G que le travailleur peut, s'il n'est pas d'accord, bénéficier de la procédure de concertation visée à l'article 60, et à la rubrique F, qu'il recommande de l'affecter à un poste ou à une activité dont il détermine les conditions d'occupation.

§ 3. A la fin de la procédure de concertation, il remplit un nouveau formulaire d'évaluation de santé.

Art. 63. Lorsque les deux médecins n'ont pas réussi à prendre une décision commune, ou quand la procédure de concertation n'a pas pu se terminer dans un délai de 14 jours ouvrables, le conseiller en prévention-médecin du travail maintient sa propre décision sur le formulaire d'évaluation de santé. Il mentionne à la rubrique G que le médecin du travailleur est d'un autre avis ou que la procédure n'a pas pu se terminer dans le délai fixé, et à la rubrique F, que la mutation définitive est nécessaire et qu'il recommande d'affecter le travailleur à un poste ou à une activité dont il détermine les conditions d'occupation.

Sous-section 4. - Procédure de recours

Art. 64. Hormis le cas de l'évaluation de santé préalable visée à l'article 27, un recours peut être introduit par le travailleur, qu'il ait ou non bénéficié de la procédure de concertation prévue à l'article 60, contre la décision du conseiller en prévention-médecin du travail ayant pour effet de restreindre son aptitude au travail exercé, ou de déclarer son inaptitude au travail exercé. A cette fin il utilise le formulaire dont le modèle est fixé à l'annexe II, troisième partie.

Art. 65. Ce recours est introduit valablement à condition qu'il soit adressé sous pli recommandé au médecin-inspecteur du travail de l'Inspection médicale du travail compétent, dans les sept jours ouvrables de la date d'envoi ou de remise au travailleur du formulaire d'évaluation de santé.

Art. 66. Le médecin-inspecteur du travail de l'Inspection médicale du travail convoque, par écrit, à une date et dans un lieu qu'il fixe, le conseiller en prévention-médecin du travail et le médecin traitant du travailleur, en leur demandant de se munir des documents pertinents établissant l'état de santé du travailleur, ainsi que le travailleur en vue d'y être entendu et examiné le cas échéant.

Art. 67. La séance de recours doit avoir lieu au plus tard dans les vingt et un jours ouvrables qui suivent la date de réception du recours du travailleur. Dans le cas d'une suspension de l'exécution du contrat de travail du travailleur, due à une mise en congé de maladie, ce délai peut être porté à trente et un jours ouvrables.

Art. 68. § 1^{er}. Si au cours de la séance une expertise est demandée par un médecin, le délai de prise de décision ne peut dépasser trente et un jours ouvrables à partir du jour où la séance a eu lieu.

Lors de la séance définitive, les trois médecins prennent une décision à la majorité des voix.

En cas d'absence du médecin traitant désigné par le travailleur ou du conseiller en prévention-médecin du travail, et en cas de désaccord entre les médecins présents, le médecin-inspecteur du travail de l'Inspection médicale du travail prend lui-même la décision.

§ 2. La décision médicale est consignée par le médecin-inspecteur du travail de l'Inspection médicale du travail dans un procès-verbal signé par les médecins présents et est classée dans le dossier de santé du travailleur.

Une copie du procès-verbal consignait la décision prise est communiquée immédiatement à l'employeur et au travailleur par le médecin-inspecteur du travail de l'Inspection médicale du travail.

Art. 69. Le recours est suspensif de la décision du conseiller en prévention-médecin du travail. Il ne l'est pas pour l'examen médical d'un travailleur chargé d'un poste de sécurité ou de vigilance ou d'une activité à risque d'exposition aux rayonnements ionisants ou d'une travailleuse enceinte ou allaitante occupée à un poste dont

l'analyse a révélé une activité à risque spécifique.

Sous-section 5. - Affectation temporaire pendant les procédures de concertation et de recours

Art. 70. § 1^{er}. L'employeur s'efforce d'affecter le plus rapidement possible à un autre poste ou à une autre activité conformes aux recommandations fournies par le conseiller en prévention-médecin du travail, tout travailleur dont le formulaire d'évaluation de santé en fait la recommandation.

L'employeur qui est dans l'impossibilité d'offrir un autre poste ou une autre activité tels que visés à l'alinéa premier, doit pouvoir fournir une justification au médecin-inspecteur du travail de l'Inspection médicale du travail.

§ 2. Le travailleur qui a introduit un recours ne pourra subir aucune perte de salaire jusqu'au jour où la décision définitive est prise. Durant cette période, il devra accepter toute activité que le conseiller en prévention-médecin du travail jugera compatible avec son état de santé.

§ 3. Tant qu'une décision définitive concernant l'aptitude au travail du travailleur n'est pas prise, l'incapacité de travail définitive n'est pas prouvée.

Sous-section 6. - Conséquences de la décision définitive du conseiller en prévention-médecin du travail

Art. 71. § 1^{er}. Il est interdit d'affecter ou de maintenir à des postes de sécurité ou de vigilance, ou à des activités à risque lié à l'exposition aux rayonnements ionisants, tout travailleur déclaré, par le conseiller en prévention-médecin du travail, inapte à occuper ces postes.

§ 2. Il est interdit d'affecter ou de maintenir à des postes dont l'évaluation a révélé une activité à risque spécifique pour une travailleuse enceinte ou allaitante, et pour lesquels un aménagement n'est pas techniquement ou objectivement possible ou ne peut être raisonnablement exigé pour des motifs dûment justifiés, toute travailleuse déclarée, par le conseiller en prévention-médecin du travail, inapte à occuper ces postes.

Art. 72. Sous réserve de l'application de l'article 71, l'employeur est tenu de continuer à occuper le travailleur qui a été déclaré définitivement inapte par une décision définitive du conseiller en prévention-médecin du travail conformément aux recommandations de ce dernier, en l'affectant à un autre travail sauf si cela n'est pas techniquement ou objectivement possible ou si cela ne peut être raisonnablement exigé pour des motifs dûment justifiés.

Art. 73. Le travailleur atteint d'une maladie contagieuse grave qui est tenu de prendre un congé de maladie, recommandé par le conseiller en prévention-médecin du travail sur le formulaire d'évaluation de santé, est tenu de consulter sans retard son médecin traitant avec lequel le conseiller en prévention-médecin du travail aura pris contact.

Dans ce cas, les dispositions relatives à l'examen de reprise du travail visées à la sous-section 3 de la section 5 sont applicables à ce travailleur.

Section 9. - Déclaration des maladies professionnelles

Art. 94. Le conseiller en prévention-médecin du travail, qui constate l'un des cas énumérés ci-après, ou qui en a été informé par un autre médecin, est tenu de le déclarer au médecin-inspecteur du travail de l'Inspection médicale du travail et au médecin-conseil du Fonds des maladies professionnelles :

1° cas de maladies professionnelles figurant sur la liste de ces maladies établie en application de l'article 30 des lois relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles et à la prévention de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970;

2° cas ne figurant pas sur la liste précitée, mais bien sur la liste européenne des maladies professionnelles et sur la liste complémentaire des maladies dont l'origine professionnelle est soupçonnée, qui devraient faire l'objet d'une déclaration et dont l'inscription dans l'annexe I de la liste européenne pourrait être envisagée dans le futur, qui constituent les annexes I et II de la Recommandation 90/326/C.E.E. de la Commission du 22 mai 1990 concernant l'adoption d'une liste européenne des maladies professionnelles;

3° cas d'autres maladies dont l'origine professionnelle est établie ou dont le médecin qui les a constatées atteste ou soupçonne semblable origine;

4° cas de prédisposition à l'une des maladies professionnelles mentionnées ci-dessus ou des premiers symptômes de celle-ci, chaque fois que cette constatation peut influencer la stabilité de l'emploi ou le salaire du travailleur intéressé.

Les listes visées à l'alinéa 1, 2°, sont reproduites, à titre indicatif, à l'annexe III du présent arrêté.

Art. 95. § 1^{er}. Le conseiller en prévention-médecin du travail établit sa déclaration dans le plus court délai possible au moyen d'un formulaire conforme au modèle figurant à l'annexe IV du présent arrêté.

Il complète le formulaire en triple exemplaire et adresse le premier exemplaire au médecin-inspecteur du travail de l'Inspection médicale du travail, le deuxième au médecin-conseil du Fonds des maladies professionnelles, et insère le troisième exemplaire dans le dossier de santé de l'intéressé.

L'envoi se fait sous pli fermé.

§ 2. Les documents de déclaration sont mis gratuitement à la disposition du conseiller en prévention-médecin du travail sur demande adressée soit au Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale - Administration de l'hygiène et de la médecine du travail, soit au Fonds des maladies professionnelles.

§ 3. Si le travailleur qu'il a déclaré atteint de maladie professionnelle, ou d'une autre maladie dont l'origine professionnelle peut être établie, se trouve dans les conditions requises pour bénéficier de la législation relative à la réparation des dommages causés par les maladies professionnelles, le conseiller en prévention-médecin du travail ne manque pas d'en informer ce travailleur et de lui fournir les attestations nécessaires à la constitution de son dossier de demande de réparation.

Section 10. - Litiges

Art. 96. Sauf le cas de la procédure de recours visée aux articles 64 à 69, tous litiges ou toutes difficultés pouvant résulter des prescriptions du présent arrêté, sont traités par les médecins-inspecteurs du travail de l'Inspection médicale du travail.

ANNEXE III.9 : La loi Mahoux (- Onckelinckx) contre les discriminations

(Extraits significatifs)

CHAPITRE II. - Dispositions générales

Art. 2. § 1^{er}. Il y a discrimination directe si une différence de traitement qui manque de justification objective et raisonnable est directement fondée sur le sexe, une prétendue race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, l'âge, la conviction religieuse ou philosophique, l'état de santé actuel ou futur, un handicap ou une caractéristique physique.

§ 2. Il y a discrimination indirecte lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre a en tant que tel un résultat dommageable pour des personnes auxquelles s'applique un des motifs de discrimination visés au § 1^{er}, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne repose sur une justification objective et raisonnable.

§ 3. L'absence d'aménagements raisonnables pour la personne handicapée constitue une discrimination au sens de la présente loi. Est considéré comme aménagement raisonnable l'aménagement qui ne représente pas une charge disproportionnée, ou dont la charge est compensée de façon suffisante par des mesures existantes.

§ 4. Toute discrimination directe ou indirecte est interdite, lorsqu'elle porte sur :

- la fourniture ou la mise à la disposition du public de biens et de services;
- les conditions d'accès au travail salarié, non salarié ou indépendant, y compris les critères de sélection et les conditions de recrutement, quelle que soit la branche d'activité et à tous les niveaux de la hiérarchie professionnelle, y compris en matière de promotion, les conditions d'emploi et de travail, y compris les conditions de licenciement et de rémunération, tant dans le secteur privé que public;
- la nomination ou la promotion d'un fonctionnaire ou l'affectation d'un fonctionnaire à un service;
- la mention dans une pièce officielle ou dans un procès-verbal;
- la diffusion, la publication ou l'exposition en public d'un texte, d'un avis, d'un signe ou de tout autre support comportant une discrimination;
- l'accès, la participation et tout autre exercice d'une activité économique, sociale, culturelle ou politique accessible au public.

§ 5. Dans le domaine des relations de travail telles qu'elles sont définies au § 4, 2^e et 3^e tirets, une différence de traitement repose sur une justification objective et raisonnable lorsque, en raison de la nature d'une activité professionnelle ou des conditions de son exercice, la caractéristique en cause constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante, pour autant que l'objectif soit légitime et que l'exigence soit proportionnée.

§ 6. Le harcèlement est considéré comme une forme de discrimination lorsqu'un comportement indésirable qui est lié aux motifs de discrimination figurant au § 1^{er} a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant.

§ 7. Tout comportement consistant à enjoindre à qui , conque de pratiquer une discrimination à l'encontre d'une personne, d'un groupe, d'une communauté ou de leurs membres pour un des motifs visés au § 1^{er} est considéré comme une discrimination au sens de la présente loi.

Art. 3. La présente loi ne porte pas atteinte à la protection et à l'exercice des libertés et des droits fondamentaux qui sont mentionnés dans la Constitution et les conventions internationales relatives aux droits de l'homme.

Art. 4. Les dispositions de la présente loi ne constituent aucunement un empêchement à l'adoption ou au maintien de mesures qui, afin de garantir la pleine égalité dans la pratique, visent à prévenir ou à compenser les désavantages liés à un des motifs visés à l'article 2.

Art. 5. A l'exception du chapitre III et de l'article 19, §§ 3 et 4, qui restent d'application, les discriminations

fondées sur le sexe et qui ont trait aux matières visées à l'article 2, § 4, 2^e et 3^e tirets sont soumises exclusivement aux dispositions de la loi du 7 mai 1999 sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne les conditions de travail, l'accès à l'emploi et aux possibilités de promotion, l'accès à une profession indépendante et les régimes complémentaires de sécurité sociale.

CHAPITRE III. - Dispositions pénales

Art. 6. § 1^{er}. Est puni d'emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cinquante EUR à mille EUR ou d'une de ces peines seulement :

- quiconque, dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, incite à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne, d'un groupe, d'une communauté ou des membres de celle-ci, en raison du sexe, de l'orientation sexuelle, de l'état civil, de la naissance, de la fortune, de l'âge, de la conviction religieuse ou philosophique, de l'état de santé actuel ou futur, d'un handicap ou d'une caractéristique physique;

- quiconque, dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, donne une publicité à son intention de recourir à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne, d'une groupe, d'une communauté ou des membres de celle-ci, en raison du sexe, de l'orientation sexuelle, de l'état civil, de la naissance, de la fortune, de l'âge, de la conviction religieuse ou philosophique, de l'état de santé actuel ou futur, d'un handicap ou d'une caractéristique physique.

§ 2. Est puni d'un emprisonnement de deux mois à deux ans, tout fonctionnaire ou officier public, tout dépositaire ou agent de la force publique qui, dans l'exercice de ses fonctions, commet une discrimination à l'égard d'une personne, d'un groupe, d'une communauté ou des membres de celle-ci sur base du sexe, de l'orientation sexuelle, de l'état civil, de la naissance, de la fortune, de l'âge, de la conviction religieuse ou philosophique, de l'état de santé actuel ou futur, d'un handicap ou d'une caractéristique physique.

Si l'inculpé justifie qu'il a agi par ordre de ses supérieurs pour des objets du ressort de ceux-ci et sur lesquels il leur était dû obéissance hiérarchique, les peines sont appliquées seulement aux supérieurs qui ont donné l'ordre. Si les fonctionnaires ou officiers publics inculpés d'avoir ordonné, autorisé ou facilité des actes discriminatoires, prétendent que leur signature a été surprise, ils sont tenus en faisant, le cas échéant, cesser l'acte, de dénoncer le coupable; sinon, ils seront poursuivis personnellement.

Si l'un des actes discriminatoires susmentionnés est commis au moyen de la fausse signature d'un fonctionnaire public, les auteurs du faux et ceux qui, méchamment ou frauduleusement, en font usage, sont punis de la réclusion de dix ans à quinze ans.

Art. 20. Le juge peut, à la demande de la victime de la discrimination ou d'un des groupements visés à l'article 31, condamner au paiement d'une astreinte l'auteur de la discrimination pour le cas où il ne serait pas mis fin à celle-ci. Le juge statue conformément aux articles 1385bis à 1385novies du Code judiciaire.

Art. 21. § 1^{er}. L'employeur qui occupe un travailleur qui a introduit, soit au niveau de l'entreprise ou du service qui l'emploie, conformément aux procédures en vigueur, soit auprès de l'Inspection des lois sociales, une plainte motivée ou pour lequel l'Inspection des lois sociales est intervenue, ou qui engage une action en justice, ou pour lequel une action en justice a été engagée en application des dispositions de la présente loi concernant les chances de promotion, les conditions de travail, y compris les conditions de licenciement ou de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, ne peut pas mettre fin à la relation de travail, sauf pour des motifs qui sont étrangers à cette plainte ou à cette action en justice.

§ 2. La charge de la preuve de ces motifs repose sur l'employeur, lorsque le travailleur a été licencié ou si les conditions de travail ont été modifiées de manière unilatérale dans le délai de douze mois suivant l'introduction de la plainte. Cette charge de la preuve repose également sur l'employeur dans le cas de licenciement ou de modification unilatérale des conditions de travail après qu'une action en justice a été engagée, et cela jusqu'à trois mois après que la décision est passée en force de chose jugée.

§ 3. Lorsque l'employeur met fin à la relation de travail ou modifie de manière unilatérale les conditions de travail en violation des dispositions du § 1^{er}, le travailleur ou l'organisation de travailleurs à laquelle il est affilié peut solliciter sa réintégration dans l'entreprise ou dans le service ou lui laisser exercer sa fonction sous les mêmes conditions que précédemment.

La requête est introduite par lettre recommandée dans les trente jours de la communication du préavis, du licenciement sans préavis ou de la modification unilatérale des conditions de travail. L'employeur doit se

prononcer sur la requête dans les trente jours qui suivent la communication de la lettre.

L'employeur qui réintègre le travailleur dans l'entreprise ou dans le service ou qui lui laisse exercer sa fonction sous les mêmes conditions que précédemment doit, à la suite du licenciement ou de la modification des conditions de travail, payer la rémunération perdue et verser les cotisations des employeurs et des travailleurs sur cette rémunération.

§ 4. Lorsque le travailleur, suite à la requête prévue au § 3, alinéa 1^{er}, n'a pas été réintégré ou ne peut pas exercer sa fonction dans les mêmes conditions que précédemment et qu'il a été jugé que le licenciement ou la modification unilatérale des conditions de travail est contraire aux dispositions du § 1^{er}, l'employeur doit verser au travailleur une indemnité qui, au choix du travailleur, est soit équivalente à un montant forfaitaire correspondant à la rémunération brute de six mois, soit au dommage réellement causé au travailleur; dans ce dernier cas, le travailleur doit prouver l'ampleur du dommage causé.

§ 5. L'employeur est tenu de payer la même indemnité, sans que le travailleur ou l'organisation de travailleurs à laquelle il est affilié doive introduire la requête prévue au § 3, alinéa 1^{er}, pour pouvoir être réintégré ou pouvoir exercer sa fonction aux mêmes conditions que précédemment :

1° lorsque la juridiction compétente a considéré comme établis les faits de discrimination;

2° lorsque le travailleur rompt le contrat d'emploi, parce que le comportement de l'employeur viole les dispositions du § 1^{er}, ce qui constitue selon le travailleur un motif pour rompre le contrat d'emploi sans préavis ou pour y mettre fin avant son expiration;

3° lorsque l'employeur a licencié le travailleur pour motif grave, et pour autant que la juridiction compétente a estimé ce licenciement non fondé et en contradiction avec les dispositions du § 1^{er}.

TABLE DES MATIERES

	1
Partie I.....	3
ANNEXE I.1 : Quelques résultats détaillés des enquêtes de l'ISP sur la population handicapée.....	5
ANNEXE I.2 : Principales catégories de handicaps reconnus en Belgique	9
ANNEXE I.3 : Quantification des personnes handicapée bénéficiaires d'une allocation, rente ou pension en Belgique	13
 Partie II.....	 25
ANNEXE II.1 : Taux d'emploi, politique d'emploi et proportion de personnes handicapées en Europe.....	27
ANNEXE II. 2 : Une voie mixte ? Les programmes d'accès à l'égalité ou de représentation proportionnée au Québec.....	33
ANNEXE II.3 : « La déficience du management face au handicap » par Bachir Kerroumi	35
ANNEXE II. 4 : L'obligation d'emploi en Italie - extraits de la nouvelle loi	41
 Partie III	 45
ANNEXE III.1 : Prestations et budget de l'Awiph pour l'emploi en milieu ordinaire	47
ANNEXE III.2 : Les interventions financières dans les rémunérations et les cotisations de sécurité sociale.....	49
ANNEXE III.3 : Les interventions dans l'aménagement du poste de travail	53
ANNEXE III.4 : Les interventions accordées directement aux personnes handicapées	55
ANNEXE III.5 : Les mesures en vue de l'acquisition d'une formation et/ou d'une expérience professionnelle	57
ANNEXE III.6 : Les mesures d'encouragement de l'emploi indépendant	61
ANNEXE III.7 : Les mesures concernant le maintien dans l'emploi.....	63
ANNEXE III.8 : A.R. du 28 mai 2003 relatif à la surveillance de la santé des travailleurs.....	67
ANNEXE III.9 : La loi Mahoux (- Onckelinx) contre les discriminations.....	73