

SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 28 mai 2003	I - 1
INTRODUCTION.....	3
CHAPITRE I : CONSTATS ET ANALYSES	7
CHAPITRE II : REPENSER L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP	11
I - LES PRINCIPES ET LEUR TRADUCTION INSTITUTIONNELLE.....	11
A - GARANTIR LA PARTICIPATION PLEINE ET ENTIERE DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP DANS LA SOCIETE	11
1. Affirmer avec force les valeurs et les principes qui fondent une approche intégrée du handicap.....	11
2. La nécessité d'un volontarisme politique fort, passant par la définition d'orientations et la programmation pluriannuelle de l'effort de la Nation.....	13
B - DECLINER CES PRINCIPES ET RENFORCER LEUR EFFECTIVITE: LES PREALABLES A L'ACTION	14
1. L'environnement physique et intellectuel : rendre accessible la cité.....	14
2. Mettre en œuvre un plan pluriannuel de scolarisation pour tous	15
C - CLARIFIER ET RENFORCER L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE	16
1. Unifier les modalités d'insertion dans l'emploi du secteur privé et des fonctions publiques.....	17
2. Penser l'insertion professionnelle dans le cadre d'un schéma directeur	19
3. Optimiser le rôle des partenaires sociaux	21
II - FACILITER LE PARCOURS D'INSERTION DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP EN MILIEU ORDINAIRE DE TRAVAIL.....	23
A - UN PRINCIPE : LE DROIT A COMPENSATION	23
B - AUTOUR DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE : L'INFORMATION, L'EVALUATION, L'ORIENTATION	24

1. L'information et l'accueil des personnes en situation de handicap	24
2. Permettre une véritable évaluation des potentiels de la personne en situation de handicap et favoriser l'orientation et le reclassement professionnel	25
C - FORMER ET QUALIFIER	26
III - STIMULER L'EMPLOI DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP	28
A - DYNAMISER LA RECHERCHE D'EMPLOI	28
B - OUVRIR LE MONDE DE L'ENTREPRISE « ORDINAIRE »	29
C - CONCILIER HANDICAP ET ACTIVITE PROFESSIONNELLE ..	31
D - AMELIORER L'ENVIRONNEMENT DE TRAVAIL	33
E - OPTIMISER L'OBLIGATION D'EMPLOI.....	35
CONCLUSION.....	37
ANNEXE A L'AVIS.....	39
SCRUTIN.....	39
DÉCLARATIONS DES GROUPES.....	41
RAPPORT présenté au nom de la section du travail par Mme Marie-Claude Lasnier, rapporteure..... II - 1	
INTRODUCTION.....	5
TITRE I L'EMPLOI DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP EN MILIEU ORDINAIRE DE TRAVAIL : ETAT DES LIEUX	9
CHAPITRE I : LE HANDICAP : EVOLUTION DES CONCEPTS ET TRANSCRIPTION JURIDIQUE	11
I - LES APPROCHES DU HANDICAP	11
A - LES DIFFERENTS TYPES DE HANDICAP	11
B - LA CLASSIFICATION INTERNATIONALE	12
II - UNE PREOCCUPATION DE LONGUE DATE DES POLITIQUES SUPRANATIONALES ET NATIONALES	13
A - LES POLITIQUES DES ORGANISMES A VOCATION INTERNATIONALE	13
1. L'ONU et ses institutions spécialisées	14
2. L'OCDE	15

B - LA LEGISLATION EUROPEENNE ET SA MISE EN ŒUVRE PAR LES ETATS MEMBRES	15
1. La législation européenne	15
2. Les politiques conduites par les Etats membres de l'Union européenne	17
C - LA POLITIQUE NATIONALE.....	22
1. L'histoire de la construction de la notion de handicap en France...	22
2. Le rôle essentiel des associations	23
3. Les principes généraux et leur transcription juridique.....	24
III - LE CADRE JURIDIQUE FRANÇAIS	26
A - LE CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE ACTUEL	26
1. L'apport des lois de 1975 et de 1987.....	26
2. Le statut du travailleur handicapé.....	28
3. La place du travail protégé	32
B - L'OBLIGATION D'EMPLOI	35
1. Les entreprises du secteur privé.....	35
2. Les fonctions publiques.....	39
C - LES ACTEURS	41
1. Un réseau d'acteurs mobilisables pour l'insertion professionnelle	41
2. L'environnement immédiat du travailleur handicapé	43
CHAPITRE II : DONNEES QUANTITATIVES ET QUALITATIVES	45
I - AGE ET DEMOGRAPHIE DES PERSONNES HANDICAPEES.....	45
A - DANS LE SECTEUR PRIVE.....	45
1. Une majorité d'hommes et des travailleurs âgés	45
2. Une majorité de bénéficiaires reconnus par la COTOREP	45
3. Une ancienneté élevée dans l'emploi et dans les entreprises.....	46
4. Une majorité d'ouvriers.....	47
B - DANS LES FONCTIONS PUBLIQUES.....	47
1. Les traits dominants des travailleurs handicapés de la fonction publique de l'Etat.....	47
2. Répartition par sexe et par catégorie de bénéficiaires de la loi de 1987	48
II - L'EMPLOI DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP	50
A - LES COTOREP ET L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP.....	50
1. La reconnaissances de la qualité de travailleur handicapé.....	50

2. L'orientation professionnelle.....	52
3. L'abattement de salaire.....	56
4. L'orientation vers un emploi de la Fonction publique.....	56
5. Les primes de reclassement.....	57
B - LE CHOMAGE DES PERSONNES HANDICAPEES.....	57
1. Une population très masculine.....	58
2. Une population plus âgée que les demandeurs d'emplois non handicapés.....	58
3. Un niveau de formation très faible.....	59
4. Une moindre qualification.....	60
5. Des emplois à temps partiels recherchés.....	61
6. Un chômage important de longue et de très longue durée.....	61
C - L'OBLIGATION D'EMPLOI DANS LE SECTEUR PRIVE ET LES FONCTIONS PUBLIQUES.....	62
1. Le secteur privé.....	62
2. Les fonctions publiques.....	66
D - LE TRAVAIL EN MILIEU PROTEGE.....	66
III - UNE AUTRE APPROCHE DE LA SITUATION DES TRAVAILLEURS EN SITUATION DE HANDICAP : L'ENQUETE HID.....	67
A - UN PEU PLUS DE 700 000 TRAVAILLEURS HANDICAPES.....	67
B - UNE MAJORITE D'ACTIFS OCCUPES DANS LE MILIEU ORDINAIRE.....	68
C - DES CARACTERISTIQUES PARTICULIERES.....	69
D - UNE POPULATION TRES EXPOSEE AU CHOMAGE.....	70
1. Un million de personnes âgées de 20 à 59 ans ont la reconnaissance qualité de travailleurs handicapés (RQTH).....	71
2. Plus de la moitié des titulaires d'une RQTH et âgés de 20 à 59 ans sont inactifs.....	72
3. Près de 500 000 personnes âgées de 20 à 59 ans sont victimes d'un accident du travail ou invalides pensionnés ou mutilés de guerre.....	73
TITRE II CONSTATS ET ANALYSES.....	75
CHAPITRE I : HANDICAP ET EMPLOI : DES ASPIRATIONS NOUVELLES, DES EVOLUTIONS A L'ŒUVRE, DES OBSTACLES RESTANT A LEVER.....	77
I - DE L'ASSISTANCE A LA CITOYENNETE, LE DEFI DE LA PRISE EN COMPTE DES SITUATIONS DE HANDICAP PAR LA SOCIETE.....	78

A - L'EVOLUTION CONTEMPORAINE DU CONCEPT DE HANDICAP	78
1. Des évolutions contemporaines significatives	78
2. Une approche positive et environnementale des situations de handicap	79
B - LES REPRESENTATIONS DU HANDICAP ET DES PERSONNES HANDICAPEES.....	80
1. L'évolution des mentalités et des perceptions	80
2. La vision du handicap au sein des lieux de travail.....	81
C - UNE PERSISTANCE D'OBSTACLES OU « L'INACCESSIBILITE AU QUOTIDIEN »	83
II - DE LA CITE A L'EMPLOI, LES LEVIERS DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES TRAVAILLEURS HANDICAPES.....	84
A - UN CONSTAT EN DEMI TEINTE.....	84
B - LES LEVIERS A MOBILISER.....	86
1. La formation initiale et la formation professionnelle	86
2. Le soutien des travailleurs handicapés dans leur insertion professionnelle, l'aménagement des postes et le maintien dans l'emploi.....	89
CHAPITRE II : UNE DISPERSION DES ENERGIES MOBILISABLES 93	
I - UN DESENGAGEMENT PROGRESSIF DE L'ETAT	93
A - UNE POLITIQUE SANS VISION GLOBALE NI VOLONTE AFFIRMEE	93
1. La montée en charge de l'AGEFIPH.....	94
2. Un éloignement de l'Etat.....	94
B - L'INSUFFISANCE DES MOYENS DE MISE EN ŒUVRE DE CETTE POLITIQUE : L'EXEMPLE DES COTOREP	98
II - LA NECESSITE DE COORDINATION D'UNE MULTIPLICITE D'ACTEURS.....	100
A - UNE COORDINATION INSUFFISANTE.....	100
B - UNE MULTIPLICITE D'OPERATEURS RENDANT DIFFICILEMENT LISIBLES LES DISPOSITIFS.....	101
1. Le service public de l'emploi	102
2. Un effort de coordination : les PDITH	103
3. Les sites pour la vie autonome, un pas vers le guichet unique ?...	104
C - LES ASSOCIATIONS, ACTEURS ET PARTENAIRES.....	105

III - DES AIDES NOMBREUSES ET COMPLEXES	106
A - L'ABATTEMENT DE SALAIRE.....	107
B - L'ALLOCATION ADULTE HANDICAPE (AAH) ET SON CUMUL AVEC LE SALAIRE	109
C - L'AIDE A LA CREATION D'ENTREPRISE	110
IV - UNE PAUVRETE STATISTIQUE ET UNE EVALUATION QUASI INEXISTANTE.....	111
CHAPITRE III : AU COEUR DES LIEUX DE TRAVAIL, DES ACTEURS ET UN POTENTIEL INSUFFISAMMENT EXPLOITES.....	113
I - UNE PROBLEMATIQUE COMMUNE AU SECTEUR PRIVE ET AUX ADMINISTRATIONS PUBLIQUES... ..	113
A - UN CONTEXTE D'EMPLOI PARTICULIEREMENT DISCRIMINANT POUR LES PERSONNES HANDICAPEES	113
B - L'IMPORTANCE DU ROLE DES ACTEURS INTERNES A L'ENTREPRISE OU A L'ADMINISTRATION.....	114
II - ... POUR DES REALITES DIFFERENTES.....	115
A - LE SECTEUR PRIVE	115
1. L'employeur	115
2. Le représentant du personnel.....	115
3. Le médecin du travail	116
4. Les accords collectifs	117
B - LES FONCTIONS PUBLIQUES	121
1. Une prise en compte récente de la problématique de l'insertion des personnes handicapés.....	121
CONCLUSION.....	125
ANNEXES.....	127
Annexe 1 : Approche monographique de quelques systèmes nationaux d'insertion des handicapés en entreprise au sein de l'Union européenne.....	129
Annexe 2 : Obligation d'emploi : liste des emplois non décomptés dans l'effectif.....	132
Annexe 3 : Le décompte des unités supplémentaires.....	133
Annexe 4 : Tableau synoptique des mesures et dispositifs d'accès et de maintien dans l'emploi	134
Annexe 5 : Tableau récapitulatif des accords d'entreprise, d'établissements et de branche agréés en vigueur en faveur de l'emploi des personnes handicapées (bilan à jour au 19 décembre 2002).....	136

Annexe 6 : Parcours de la personne de la demande RQTH à l'emploi	139
Annexe 7 : La mise en oeuvre de l'obligation légale de 1987 dans la Fonction publique : le plan triennal de développement de l'emploi et de l'insertion des travailleurs handicapés au ministère de la Justice 2002 - 2005.....	140
Annexe 8 : Liste des personnalités rencontrées ou consultées	141
TABLE DES SIGLES	143
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	145

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 28 mai 2003**

Par lettre en date du 15 novembre 2002, le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social d'un rapport et d'un avis sur « *L'insertion professionnelle en milieu ordinaire des personnes en situation de handicap* »¹.

La préparation de ce rapport et de cet avis a été confiée à la section du travail qui a désigné Mme Marie-Claude Lasnier comme rapporteure.

*
* *

INTRODUCTION

Dans le même temps où l'Assemblée générale des Nations Unies fête le 10^e anniversaire des règles relatives à l'égalité des chances des personnes handicapées et où le Conseil de l'Union européenne consacre « 2003 Année européenne du handicap », l'actualité nationale met en lumière la problématique du handicap au travers différentes initiatives.

Le président de la République a en effet entendu placer son mandat sous le signe de la réalisation de trois grands chantiers : la lutte contre le cancer, la sécurité routière et l'insertion des personnes handicapées, manifestant l'intérêt que la communauté nationale doit porter à des questions qui nous concernent tous. Par ailleurs, l'avant-projet de loi réformant la loi d'orientation de 1975 est inscrit à l'agenda du conseil des ministres, illustrant la volonté de nouvelles avancées dans la prise en charge et l'intégration sociale des personnes en situation de handicap.

Ces dernières années, notre Assemblée a consacré une série de travaux au thème des conditions d'existence et d'insertion professionnelle des personnes handicapées. Témoignent notamment de cette préoccupation constante : *L'insertion professionnelle des handicapés* présenté par Marcel Viot en 1979 ; *Le potentiel productif des personnes handicapées* présenté par Thérèse Poupon en 1992 ; ou encore *Situations de handicap et cadre de vie* présenté par Vincent Assante en 2000.

Au-delà des réflexions conduites au sein du Conseil économique et social, un certain nombre de rapports, d'études, d'enquêtes et d'audits, ont été réalisés ces vingt dernières années sur la question du handicap dans son rapport à la société. On soulignera notamment la récente contribution de la psychanalyste Julia Kristeva, formulée dans une *Lettre au président de la République sur les citoyens en situation de handicap* ou encore le rapport du sénateur Paul Blanc sur la *Compensation du handicap*.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public, par 130 voix et 22 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe)

Estimant la mobilisation des pouvoirs publics comme celle du monde économique trop faibles et les efforts réalisés encore inégaux au regard de l'importance des enjeux liés à l'insertion, le présent avis entend, en s'appuyant sur les travaux réalisés par le Conseil et sur les suites qu'ils ont reçus - dans la définition des politiques publiques comme dans les pratiques - porter le regard sur les obstacles qui persistent en matière d'insertion professionnelle en milieu ordinaire de travail, ainsi que sur les voies possibles d'une amélioration significative de la situation.

Le présent avis se donne pour objectif de contribuer à ce débat de société en proposant une nouvelle lecture du handicap et des conséquences sociales qui en découlent pour les personnes concernées. Il vise dans cette perspective à fournir une série de repères et d'outils mobilisables dans l'action, face à la multiplicité des structures et des dispositifs existants au service de l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap.

De manière plus précise et faisant sienne les récentes préconisations du Conseil portant sur les « *Situations de handicap et cadre de vie* », notre Assemblée souhaite contribuer à ouvrir plus largement le cadre ordinaire de vie aux personnes handicapées et à leur famille. Le présent avis s'inscrit résolument dans le prolongement de ces principes. Il reprend notamment à son compte la notion de « personnes en situation de handicap », plus dynamique et en prise avec la réalité que celle de « personnes handicapées », même si cette dernière demeure présente dans le langage courant. De cette définition renouvelée dépend en effet une responsabilité actualisée de la société et du politique à l'égard de l'adaptation des structures aux besoins particuliers de cette population et la réduction par tous moyens des situations de handicap.

Dans cet esprit, considérant que malgré d'indéniables avancées, les mesures prises jusqu'alors n'ont pas permis de faire aboutir les objectifs poursuivis, le Conseil souhaite que l'année européenne du handicap constitue l'occasion de lancer une nouvelle phase de réflexion et de mobilisation, passant par la réforme du cadre juridique tout comme par ses conditions de mise en œuvre et notamment sa programmation.

Toutefois, au-delà de l'indispensable action des pouvoirs publics, c'est à l'ensemble des acteurs de la société qu'il appartient de se saisir concrètement de la question, afin de prévenir et réduire plus efficacement les handicaps, mais aussi de favoriser un accès réel à la vie de la cité plaçant au premier rang la mise en œuvre d'une politique volontaire d'insertion dans l'emploi ordinaire des personnes en situation de handicap. La question de cette insertion professionnelle apparaît plus que jamais comme un défi pour les décennies à venir. Ce dernier doit d'autant plus être relevé que la pyramide des âges des salariés handicapés va aller en s'accroissant avec les prévisions de départs massifs à la retraite, cumulées au fait que le nombre de personnes en situation de handicap s'accroît chaque année de plusieurs dizaines de milliers.

Le Conseil entend, à la lumière de tous ces éléments, mettre en évidence une série de préalables comme l'indispensable fondement des mesures ciblées destinées à accroître significativement et durablement l'effort d'insertion des personnes handicapées en milieu ordinaire de travail.

CHAPITRE I :

CONSTATS ET ANALYSES

Si l'on devait dresser à grands traits le portrait type de la personne en situation de handicap, apparaîtrait plutôt un homme, âgé de quarante ans et plus, peu qualifié, et rencontrant, au-delà des obstacles liés à un environnement général insuffisamment adapté, des difficultés spécifiques dans l'accès à la formation et à l'emploi. Le niveau de qualification moyen observé est en effet inférieur ou égal au CAP/BEP, cette qualification pouvant en outre être devenue inadaptée avec le temps. D'un point de vue statistique, le risque de se trouver à la recherche d'un emploi est de 26 %, contre 9 % pour la population française totale, et pour une durée en moyenne deux fois plus importante.

Le travailleur en situation de handicap a en règle générale une ancienneté élevée dans son emploi. C'est ainsi que 66 % des personnes exerçant en milieu ordinaire ont une ancienneté supérieure à 10 ans. La faible mobilité professionnelle se conjugue avec une tendance à exercer à temps partiel et à un retrait précoce du marché du travail. Ces quelques différences illustrent la fragilité rencontrée par les personnes en situation de handicap sur le marché de l'emploi ainsi que les difficultés qu'elles rencontrent au regard des exigences de compétitivité formulées au sein des structures de travail.

Il existe une grande diversité de catégories de travailleurs en situation de handicap, que les statistiques générales ne permettent pas de prendre en compte. Par ailleurs, si l'image du fauteuil roulant, de la canne blanche ou encore celle de la trisomie 21 dominent encore les perceptions collectives et cristallisent certaines formes de rejet et d'exclusion, ces stéréotypes tendent aujourd'hui à s'atténuer à la faveur de campagnes de sensibilisation régulières relayées par les médias.

Aux déficiences motrices, il convient d'ajouter les déficiences intellectuelles, mentales ou sensorielles, les troubles du comportement, les pathologies allergiques liées au travail, les syndromes directement ou indirectement liés à l'épuisement professionnel, les maladies évolutives progressivement invalidantes ou encore les handicaps associés. Quel que soit leur mode d'acquisition du handicap, ces travailleurs présentent néanmoins un trait commun : 90 % d'entre eux font l'objet d'une reconnaissance par la COTOREP de la qualité de travailleur handicapé.

On estime habituellement la population active handicapée à 840 000 personnes. 622 000 exercent une activité professionnelle, dont 100 000 dans le milieu protégé. Ces derniers, qui accèdent à l'emploi par le biais des ateliers protégés ou des Centres d'aide par le travail, ont dans les faits tendance à y demeurer. 219 000 personnes handicapées sont inscrites à l'ANPE, ce nombre étant en progression constante. En dépit d'une augmentation de l'embauche dans

la dernière période de croissance économique qu'a connue la France, on constate en effet que les travailleurs en situation de handicap ont profité relativement moins de l'embellie que d'autres catégories de salariés. Il y a donc lieu de s'inquiéter tout particulièrement dans des périodes de dégradation de la conjoncture.

Près de 16 ans après la promulgation de la loi de 1987, dont le but premier était de favoriser le recrutement par les entreprises et les administrations de personnes en situation de handicap, à hauteur d'au moins 6 % de leurs effectifs, ces objectifs sont loin d'avoir été atteints. En effet, tant dans le secteur privé que dans les fonctions publiques, force est de constater qu'après une période de mobilisation initiale en faveur du recrutement de personnes en situation de handicap, on dépasse aujourd'hui difficilement un taux de 4 % d'emploi direct et indirect, ce taux surestimant au demeurant le nombre de personnes physiques réellement insérées dans la vie professionnelle. De manière plus préoccupante encore, on constate une stabilisation de ce taux depuis maintenant près de 10 ans.

D'un point de vue qualitatif, on observe que la présence de travailleurs en situation de handicap est d'autant plus importante que la concentration en ouvriers est forte dans le secteur concerné. Ceci s'explique en partie par le fait que ces secteurs d'activités, au regard de conditions de travail particulières et difficiles, produisent statistiquement un plus grand nombre de pathologies et de maladies professionnelles. Une autre explication, en lien avec la précédente, tient à une politique de maintien dans l'emploi de travailleurs devenus inaptes du fait d'accidents ou de maladies professionnelles contractées dans l'exercice de leurs fonctions.

Examinée au regard de la taille des entreprises, on constate qu'encore trop souvent les structures de taille moyenne se libèrent de leur obligation sous la forme d'une contribution à l'AGEFIPH ou encore par la conclusion d'accords collectifs, cette formule autorisant une plus grande souplesse dans la mise en œuvre de l'obligation. Ainsi, outre quelques grandes entreprises développant une politique active dans ce domaine, on observe que ce sont les PME, l'artisanat et spécialement les entreprises de moins de 20 salariés qui ont le plus fréquemment recours au recrutement de personnes handicapées. Environ 80 000 d'entre elles, pourtant non soumises à l'obligation légale, comptent au moins un salarié handicapé dans leurs effectifs, pour un total qui dépasse les 120 000 salariés en situation de handicap. Enfin, on note que l'Etat employeur ne présente pas, toutes fonctions publiques confondues, un taux d'emploi de personnes en situation de handicap supérieur à celui du secteur privé. Au-delà de ces considérations générales, il est de plus difficile, en l'absence de données parfaitement fiables et exhaustives, de dresser le spectre de l'emploi de personnes handicapées dans les administrations, le cas de figure le plus problématique étant celui de l'Education nationale, pour lequel les statistiques font totalement défaut, alors même qu'il représente l'employeur le plus important dans la sphère étatique.

Au-delà de ces données chiffrées, c'est la représentation même du handicap par les employeurs qui semble souvent décalée par rapport à la réalité des situations de travail des salariés. Ainsi, on observe que la compétence des personnels en situation de handicap est mise en valeur par les entreprises qui les recrutent, alors que celles qui n'ont pas franchi le pas continuent de mettre en avant les difficultés matérielles liées au recrutement d'une personne handicapée.

Il ressort à cet égard d'un sondage réalisé par l'institut Louis Harris en octobre 2002 pour l'AGEFIPH et l'ADAPT, que 87 % des chefs d'entreprise employant des personnes en situation de handicap sont satisfaites de leur décision, et diffusent autour d'eux une image positive de ces travailleurs. Ces responsables louent leur motivation, leur esprit d'équipe, et leurs qualités de contact et d'intégration. Le sondage met en évidence l'existence d'un lien entre le respect et la place accordée par la société dans son ensemble aux personnes en situation de handicap, et la part que les employeurs potentiels, publics et privés, peuvent prendre dans le recrutement de travailleurs en situation de handicap. Mais encore faut-il, pour que le discours se modifie, que les aménagements de poste nécessaires aient pu être réalisés, à la faveur des aides techniques et financières existantes. Le principal obstacle à lever, en préalable à une réflexion sur les dispositifs actuels et la mise en synergie des acteurs, reste donc celui du regard que la société, et au cas d'espèce l'entreprise et l'administration, portent sur le handicap.

Face à ces constats, on doit souligner l'importance de la phase de préparation à l'insertion dans l'emploi, pour les personnes concernées comme pour les structures susceptibles de faire appel à leurs compétences. Ainsi la pertinence de l'orientation des personnes, la qualité du soutien apporté ainsi que celle de l'adaptation du poste de travail et de la préparation des collectifs de travail, constituent autant d'exigences fondamentales pour la réussite et la pérennisation de l'emploi. Un certain nombre d'opérateurs, coordonnés dans le cadre des Programmes départementaux d'insertion des travailleurs handicapés (PDITH) sont depuis des années inscrits dans cette dynamique. A l'interface entre les demandeurs d'emploi, les employeurs et les financeurs, ces programmes départementaux interviennent notamment avec le réseau des Cap Emploi, dont l'action se situe au cœur du processus d'insertion. Ce réseau financé par l'AGEFIPH élabore des parcours d'insertion individualisés qui prennent en compte les potentialités des personnes et mobilisent une palette diversifiée d'outils.

La formation professionnelle initiale et continue constitue l'un des moyens mobilisés en priorité dans la perspective d'une insertion dans l'emploi. Elle permet aux personnes handicapées, plus que d'autres touchées par les aléas et la sélectivité du marché du travail, d'acquérir des connaissances, d'accéder à une qualification et de suivre l'évolution des techniques. Au-delà de ces missions de base, la formation professionnelle peut véritablement jouer pour les personnes en situation de handicap un effet démultiplicateur d'insertion. Celle-ci ne sera néanmoins pleinement réussie qu'à la condition d'être prise en charge de

manière globale, dans une continuité de l'approche et à la faveur d'un soutien individualisé des projets des personnes, leur permettant de rencontrer les besoins des employeurs du secteur privé comme du secteur public en terme de compétences et de savoir-faire.

CHAPITRE II :

REPENSER L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

I - LES PRINCIPES ET LEUR TRADUCTION INSTITUTIONNELLE

A - GARANTIR LA PARTICIPATION PLEINE ET ENTIERE DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP DANS LA SOCIETE

1. Affirmer avec force les valeurs et les principes qui fondent une approche intégrée du handicap

Les manifestations qui jalonnent le déroulement de l'année européenne du handicap ainsi que l'accent mis en 2003 sur la lutte contre le handicap dans le cadre des chantiers présidentiels, présentent l'avantage de focaliser l'attention sur des sujets de société qui restent le plus souvent méconnus du grand public. On peut de ce point de vue espérer que l'année 2003 constitue une occasion de rappeler les valeurs humanistes qui fondent notre République. On est également en droit d'attendre que cette période de médiatisation du sujet permette, à la faveur de campagnes de sensibilisation et au travers d'un débat public, d'actualiser, de formaliser et de valoriser un certain nombre de principes.

- Rendre effectif le droit à l'égalité de traitement et à la non discrimination

L'être humain a droit de voir reconnue sa dignité, quelles que soient les particularités qui sont les siennes et le handicap auquel il doit faire face. Ses droits fondamentaux sont les mêmes que ceux de l'ensemble des citoyens, même si leur exercice dépend de conditions extérieures sur lesquelles il n'a pas une totale maîtrise. Le devoir de la société est donc, au-delà de la mise en oeuvre du principe de non-discrimination, de soutenir les citoyens qui la composent, au regard de leur état de faiblesse et des difficultés qu'ils rencontrent dans leur accès à la cité. La diversité des situations et des projets doit donc être prise en compte et accompagnée, grâce à des modes de compensation adaptés.

Il convient de sortir de la logique de tolérance et d'assistance qui a longtemps prévalu, tout en préservant le droit à la réparation qu'elle a permis de construire, pour s'inscrire désormais dans une logique d'égalité de traitement réaffirmant le principe de non-discrimination. Ce dernier principe ne peut, en France et en l'état actuel des mentalités et des pratiques, se suffire à lui seul. Notre pays ne peut durablement faire l'économie de mesures spécifiques de discrimination positive, qu'illustre la politique des quotas dans le domaine de l'emploi, même si l'ambition devrait être qu'ils deviennent inutiles.

- S'appuyer sur les acquis des textes législatifs antérieurs pour aborder une nouvelle étape dans le processus d'intégration sociale

Les deux lois promulguées 1975, fondatrices de la prise en charge du handicap, ont permis d'affirmer pour la première fois dans notre pays un devoir de solidarité de la Nation envers les personnes handicapées. Elles conservent de ce point de vue toute leur utilité. Il est toutefois possible et nécessaire aujourd'hui d'aller plus loin, pour ériger en principe l'intégration de tous au sein de la cité, quels que soient la nature ou le degré du handicap. On observe en effet encore, près de trente ans après la promulgation de ces deux lois, des phénomènes de relégation d'une partie des citoyens en situation de handicap. Ces situations sont pour partie induites par la distinction entre le monde protégé et le monde ordinaire. Cette séparation est parfois vécue dans ses effets comme un facteur de clivage. Elle ne semble plus aujourd'hui totalement en phase avec les besoins de notre temps, ce qui justifierait pour notre Assemblée qu'une réflexion spécifique et plus approfondie lui soit consacrée.

Témoigne de l'évolution des perceptions et des besoins ce que les personnes en situation de handicap elles-mêmes expriment aujourd'hui, relayées par les associations qui les représentent et les professionnels qui travaillent à leur contact. Elles aspirent à se voir reconnues et considérées comme des citoyens à part entière, manifestent un désir d'intégration et d'accès aux responsabilités dans la vie sociale, politique et culturelle. Parmi ceux de nos voisins d'Europe du nord susceptibles de nous éclairer par les politiques d'intégration sociale qu'ils conduisent, la Suède vise notamment, dans son actuel plan d'action, à substituer à la notion de « patient » celle de « citoyen », son ambition étant d'aller plus loin dans la suppression des obstacles qui empêchent les personnes en situation de handicap de participer pleinement à la vie de la société.

Ainsi, sans nier la nécessité de maintenir, et sans doute de renforcer à chaque fois que cela s'avère nécessaire, les structures adaptées de prise en charge du handicap, le moment semble aujourd'hui venu d'inverser la dialectique, de donner une nouvelle concrétisation au «vouloir vivre ensemble » et de considérer que l'intégration dans le milieu de vie et de travail ordinaire doit désormais être posée comme la règle, et l'accueil spécialisé et protégé l'exception.

- Placer la prévention au cœur du dispositif en veillant à l'amélioration des conditions de travail

Il semble nécessaire de rappeler, une fois encore, le caractère de causes nationales des trois chantiers que représentent la prévention du cancer, la lutte contre l'insécurité routière et l'intégration des personnes en situation de handicap. Il est, à cet égard, indispensable dans une vision globale et cohérente de la société, que l'approche préventive soit reconnue comme prioritaire en matière de maladie et de handicap, qu'il s'agisse bien entendu du cancer, des accidents de la route, mais aussi des pathologies et accidents d'origine professionnelle, dont on a montré qu'ils étaient particulièrement importants dans un certain nombre de secteurs d'activités.

Mettre en œuvre les mesures permettant de générer, notamment sur les lieux de travail, moins de handicap ; compenser par tous moyens celui-ci lorsqu'il advient ; reconnaître les personnes en situation de handicap comme des citoyens à part entière, telles sont les valeurs auxquelles le Conseil entend se référer en permanence dans la formulation de propositions touchant à l'aspect plus particulier de l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap en milieu ordinaire de travail.

2. La nécessité d'un volontarisme politique fort, passant par la définition d'orientations et la programmation pluriannuelle de l'effort de la Nation

Les deux lois promulguées en 1975, complémentaires dans leurs approches, fondent la politique en faveur des personnes en situation de handicap. L'un de ces deux textes, traitant des institutions sociales et médico-sociales, a été réformé par la loi du 2 janvier 2002. Ce texte a pour ambition de rénover l'action sociale et médico-sociale, et concerne dans sa mise en œuvre près de 22 000 établissements, 400 000 salariés et plus d'un million de personnes accueillies. On peut s'étonner du calendrier retenu pour la réforme de ces deux textes législatifs. En effet, le projet de réforme actuellement mis en chantier visera quant à lui les orientations de l'intervention des pouvoirs publics pour les dix à vingt années à venir. Il aurait sans doute été préférable, dans une logique d'efficacité de l'action, que la loi d'orientation générale intervienne chronologiquement avant celle concernant des moyens spécifiques à mettre en œuvre.

S'agissant du fond, la France consacre la solidarité nationale et prône l'intégration au travers de ces deux lois de 1975, et vise plus précisément l'insertion professionnelle dans celle de 1987. Du point de vue des principes, ces textes demeurent pour le Conseil d'une parfaite actualité. En revanche, notre Assemblée constate que notre pays a pris un retard important dans la mise en œuvre de ces dispositions. Il en va ainsi de l'environnement général comme des dispositifs spécifiques de prise en charge de certaines formes de déficiences. Ce retard, couplé à une certaine forme de désengagement, sur lequel l'avis reviendra ultérieurement, vaut également en ce qui concerne les transferts de charge du budget social de l'Etat vers l'AGEFIPH, ou encore les responsabilités de l'Etat employeur.

Le budget consacré en France au handicap est significatif, ce qui n'est contesté par personne, et représente 24 milliards d'euros par an, ainsi que l'indique en juillet 2002 le rapport du sénateur Paul Blanc. La réflexion conduite par le Conseil économique et social ne lui permet pas d'avancer de recommandations chiffrées relatives au montant du budget jugé nécessaire. Néanmoins, constatant que l'effort de la Nation a sensiblement diminué au fil des ans, passant de 2,1 % du PIB en 1985 à 1,7 % en 2001, notre Assemblée fait siennes les recommandations du parlementaire pour considérer que la Nation devrait se fixer un objectif de rattrapage immédiat de cet écart. Celui-ci

correspondrait actuellement à quelque 6 milliards d'euros supplémentaires en année pleine, qui pourraient utilement être consacrés au financement des mesures que porte le présent avis.

- Vers une véritable programmation pluriannuelle

Le Conseil, à la lueur des enjeux de l'insertion des personnes en situation de handicap, considère que les pouvoirs publics doivent aujourd'hui raisonner en terme de programmation plutôt qu'en terme de loi d'orientation ou de loi cadre, quitte à différer de quelques mois le débat et le vote du projet de modernisation de la loi d'orientation de 1975. Le délai supplémentaire accordé à cette réflexion aurait, en outre, l'avantage de permettre l'intégration d'éventuelles dispositions réformant la loi de 1987. En effet, si les principes posés en 1975 et 1987 n'apparaissent pas devoir être totalement reconsidérés aujourd'hui, la force d'une loi de programmation sur une loi cadre serait à bien des égards supérieure. Empruntant à la logique de la planification, elle permettrait de répondre aux défis de la garantie d'accès de tous à tous les lieux de la vie en société, en allouant à chacun des objectifs poursuivis les moyens pluriannuels particulièrement nécessaires à leur mise en œuvre.

B - DECLINER CES PRINCIPES ET RENFORCER LEUR EFFECTIVITE: LES PREALABLES A L'ACTION

1. L'environnement physique et intellectuel : rendre accessible la cité

L'article 49 de la loi d'orientation du 30 juin 1975 pose les modalités de l'insertion dans la vie sociale. Ainsi, « *les dispositions architecturales et aménagement des locaux d'habitation et des installations ouvertes au public (...) doivent être tels que ces locaux et installations soient accessibles aux personnes handicapées* ». Ce même article prévoit que des modalités pratiques seront définies par voie réglementaire, marquant le caractère contingent de leur mise en œuvre. Le bilan des lois de 1975, décevant en ce qui concerne le domaine de l'intégration sociale, doit conduire à donner aux principes posés une plus grande matérialisation. Ainsi, il convient de s'engager, aux termes d'une planification pluriannuelle de l'effort, dans la définition d'un plan d'action concernant à titre principal l'urbanisme, l'habitat et les transports. Il apparaît en effet essentiel que les personnes en situation de handicap soient reconnues et prises en compte dans la diversité de leurs besoins d'aménagements, tant physiques que technologiques, culturels ou sociaux.

- Accélérer l'effort d'adaptation de l'urbanisme, du logement et des transports

Notre Assemblée s'inscrit pleinement dans les préconisations de son avis relatif aux « *Situations de handicap et cadre de vie* » et insiste sur le fait que leur mise en oeuvre contribuerait de manière significative à rendre à la ville sa dimension d'accueil de tous ses habitants, quelles que soient leurs différences. Un effort conséquent d'adaptation de l'urbanisme apparaît donc nécessaire pour

donner un contenu réel et durable à la notion d'accessibilité. Un certain nombre de communes de taille diverse conduisent en effet des politiques d'envergure, dont le contenu pourrait sans doute être mieux valorisé et capitalisé au profit d'autres centres urbains. Au-delà d'expériences significatives mais encore insuffisamment répandues, la législation relative à la voirie et au cadre bâti doit être mise en œuvre effectivement, et la réalisation d'aménagements spécifiques encadrée dans des délais précis.

De même, l'accès au logement constitue pour les personnes en situation de handicap l'un des fondements de l'autonomie, de la vie citoyenne et de l'intégration sociale. Notre Assemblée insiste également sur la nécessité de poursuivre les efforts déjà entrepris permettant de rendre les transports accessibles à tous, la réalisation de cette condition étant indispensable pour que se concrétise l'insertion professionnelle de ces personnes dans des structures de production ordinaires, quelle qu'en soit la situation géographique.

- Favoriser un développement des nouvelles technologies au service de l'autonomie

Le Conseil économique et social tient enfin à souligner que les évolutions constantes de la technologie, et notamment les avancées de la bureautique, doivent permettre aux personnes en situation de handicap de recouvrer une part plus ou moins importante d'autonomie. La recherche-développement doit être poursuivie dans ce domaine, et des débouchés systématiquement recherchés en terme d'équipements, individuels et collectifs. Il va de l'intérêt de la collectivité tout entière de favoriser ces inventions, destinées à titre premier à réduire les situations de handicap, mais dont on a pu mesurer par le passé qu'elles facilitaient de fait rapidement la vie de tous.

2. Mettre en œuvre un plan pluriannuel de scolarisation pour tous

Dans un rapport rendu public en octobre 2002, le CESR de Franche-Comté indique que malgré les recommandations formulées en 1999 dans le cadre du plan Handiscol, l'intégration scolaire de l'enfant handicapé dans une école de proximité, bien qu'elle soit reconnue comme optimale pour une majorité d'enfants, demeure une exception. Si de louables efforts ont été entrepris pour intégrer individuellement ou collectivement les enfants handicapés dans les écoles, qu'il s'agisse de classes d'intégration scolaire pour les écoles primaires, d'unités pédagogiques d'intégration pour les collèges, ou encore, dans le secteur médico-éducatif, d'instituts médico-éducatifs, d'instituts médico-pédagogiques, et d'instituts médico-professionnels, force est de constater que le nombre de places disponibles demeure insuffisant, la répartition géographique des centres par trop inégale, et les personnels spécialisés en nombre trop faible au regard des besoins.

- Favoriser l'intégration des enfants en milieu scolaire ordinaire...

Il semble donc nécessaire pour notre Assemblée que les projets gouvernementaux ne soient pas obérés par des restrictions budgétaires. Le plan sur cinq ans, présenté par le ministre de l'Education nationale vise en effet à augmenter le nombre de postes d'enseignants spécialisés, à préparer les enseignants à l'accueil d'enfants handicapés, enfin à prévoir tant la démultiplication des auxiliaires d'intégration scolaire que leur affectation prioritaire auprès des enfants intégrant le milieu éducatif ordinaire. Pour le moins, la réalisation de ce plan, « *occasion d'une merveilleuse leçon d'instruction civique* » pour reprendre les termes employés par Luc Ferry, ministre chargé de l'Education nationale, conditionne pour notre Assemblée la réussite de l'intégration sociale et l'insertion future dans des emplois qualifiés des jeunes générations.

- ... sans dénier aux institutions spécialisées leur complémentarité

Pour autant, la mise en œuvre du principe d'intégration des personnes en situation de handicap dans des structures ordinaires afin de favoriser leur participation pleine et entière dans la vie de la cité ne doit pas, pour notre Assemblée, conduire à dénier l'intérêt des structures spécialisées ou des modalités adaptées de prise en charge. Lorsqu'elles s'avèrent indispensables, au regard de la nature et du degré de handicap, les classes et dispositifs de formation adaptés, les foyers, le milieu protégé de travail doivent continuer à avoir droit de cité.

Le Conseil recommande à cet égard qu'un effort plus systématique soit fait en matière d'intégration de ces structures spécifiques dans la cité : les classes adaptées pourraient ainsi prendre naturellement place au sein des structures éducatives ordinaires, les centres de formation d'apprentis spécialisés être plus souvent rattachés aux centres de formation d'apprentis ordinaires, et enfin le milieu de travail protégé mieux articulé avec le milieu de travail ordinaire, dans des conditions qui demandent à être précisées.

C - CLARIFIER ET RENFORCER L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE

La politique menée pour les personnes en situation de handicap, et tout particulièrement en faveur de leur insertion professionnelle, est par nature partenariale. Elle combine l'action des pouvoirs publics, du monde associatif et des organisations professionnelles et syndicales. Dans les faits, cette combinaison de compétences multiples et complémentaires, qui devrait constituer une véritable richesse au profit des personnes en situation de handicap, se heurte trop souvent à des cloisonnements et souffre d'un manque de synergie. Il s'ensuit une dispersion des énergies mobilisables, préjudiciable à la réalisation des politiques engagées. Cet état de fait est, en outre, renforcé par la co-existence de systèmes différents pour le secteur privé et les fonctions publiques.

Il convient dès lors d'une part de rapprocher les secteurs public et privé en matière d'obligation d'emplois posée par la loi. Il est également nécessaire de raisonner en termes de schéma directeur afin de donner cohérence et cohésion aux différents volets des politiques initiées et de renforcer ou d'optimiser dans certains cas le rôle des partenaires sociaux, acteurs à part entière des démarches engagées.

1. Unifier les modalités d'insertion dans l'emploi du secteur privé et des fonctions publiques

Le secteur privé et les trois fonctions publiques, quoique également régis par l'obligation d'emploi issue de la loi de 1987, ne sont dans les faits pas tenus par des engagements de même nature. En particulier, le mode de décompte des bénéficiaires de la loi et l'absence de possibilité pour les fonctions publiques d'y satisfaire par la voie d'une contribution constituent les distinctions les plus notables entre les deux secteurs. Si certaines spécificités des fonctions publiques semblent justifier des particularismes dans la mise en œuvre de la loi de 1987, il n'en demeure pas moins que la séparation actuelle opérée tend dans les faits à opposer les deux secteurs en défaveur des personnes en situation de handicap. Une simplification des dispositifs serait de ce point de vue souhaitable et apparaîtrait comme positive du point de vue de leur lisibilité comme de leur efficacité. Il convient donc de se situer dans la perspective d'une harmonisation progressive des dispositifs, en faisant en sorte que les conditions de prise en charge et l'effectivité des mesures d'insertion professionnelle soient analogues quels que soient les secteurs considérés.

1.1. Opérer le rééquilibrage des conditions d'insertion des personnes en situation de handicap par les fonctions publiques et le secteur privé

Le Conseil considère que les personnes en situation de handicap doivent se trouver à égalité de droits et de moyens d'accès, quel que soit le secteur d'activité professionnelle où elles souhaitent exercer : secteur privé ou secteur public.

a) L'AGEFIPH, prestataire de services pour les administrations

Au regard du mode d'intervention de l'AGEFIPH, de sa capacité d'ingénierie et des savoir-faire développés et enrichis depuis sa création ou encore de son organisation en réseau et au plan local, rien ne devrait s'opposer d'un strict point de vue de la logique fonctionnelle à ce que l'association étende son domaine d'intervention aux administrations publiques, à la condition que cela puisse être réalisé dans le cadre d'une démarche concertée de contractualisation, l'AGEFIPH étant alors clairement identifiée dans un rôle de prestataire de services auprès de l'Etat. Il est en effet nécessaire d'être très précis dans les modalités concrètes car une défiance vis-à-vis de l'Etat existe dans ce domaine. Celle-ci est liée au fait que les pouvoirs publics n'ont pas tenu leurs engagements financiers et ont transféré successivement à l'AGEFIPH la charge

de la garantie de ressources et le financement des EPSR et OIP, regroupés sous le label Cap Emploi.

b) Un organisme para-public pour les fonctions publiques

Les administrations publiques des trois secteurs se sont dotées d'un fonds interministériel qui représente 6,5 millions d'euros. Certaines administrations telles que le ministère de la Justice ou encore celui des Finances développent des politiques volontaristes mettant en jeu des lignes de crédits pérennisées dans le temps. Dans la perspective de renforcer l'efficacité de l'action de l'Etat quels que soient les secteurs ou départements ministériels concernés et de rendre symétriques les efforts du public et du privé, le Conseil préconise que l'Etat-employeur aligne les moyens alloués à l'insertion et au maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap sur les obligations auxquelles sont soumises les entreprises du secteur privé. En cas de manquement à son obligation d'emploi, il devrait ainsi contribuer auprès d'un organisme de même nature que l'AGEFIPH, disposant de moyens d'action analogues, ayant une vision sur l'ensemble du champ et pouvant agir en direction des trois fonctions publiques en matière d'insertion professionnelle en milieu ordinaire de travail.

A cet égard, le précédent de l'ANFH dans la fonction publique hospitalière pour les besoins de la mise en œuvre de la loi de 1971 sur la formation professionnelle, pourrait utilement être étudié. La mise en place d'un organisme de ce type, abondé par le budget des trois fonctions publiques et doté d'un conseil d'administration associant les employeurs, les associations et les organisations syndicales, aurait l'avantage de permettre une mise à niveau de l'engagement des départements ministériels sur la question de l'emploi des personnes en situation de handicap, de préciser et rapprocher les données statistiques, et d'avancer dans la voie de la définition et de la mise en œuvre d'une politique cohérente et partenariale, inscrite dans la durée. Il serait souhaitable qu'une fois instituée, la structure puisse tisser des liens fonctionnels avec l'AGEFIPH et bénéficier ainsi de l'expérience acquise pour parvenir plus rapidement à maturité.

1.2. Adopter un mode de décompte unique des bénéficiaires de l'obligation d'emploi

L'une des difficultés rencontrées dans le domaine de l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap tient au fait que les données de la sphère privée et de la sphère publique ne peuvent faire l'objet d'aucune véritable comparaison. L'une des raisons tient à la différence existant dans le mode de décompte des bénéficiaires de l'obligation d'emploi et de la notion d'unités bénéficiaires. Pour le secteur privé sont en effet intégrés dans le mode de décompte des éléments tenant à l'employabilité au regard de la lourdeur du handicap, de l'âge et du parcours professionnel. C'est ainsi qu'un travailleur en situation de handicap peut représenter jusqu'à 5,5 unités bénéficiaires.

Cette modalité de proratisation n'est pas applicable aux administrations publiques. De plus, si elle répond au souci du législateur de favoriser l'insertion professionnelle des personnes les plus lourdement handicapées et par voie de conséquence les plus éloignées de l'emploi, elle pose néanmoins question dans la mesure où elle stigmatise le handicap et relègue la personne au second plan derrière son taux proratisé de handicap.

Le Conseil propose par conséquent d'adopter un mode unique de décompte applicable à tous les secteurs établi en fonction du nombre réel de personnes employées, quel que soit l'importance du handicap ou encore l'âge du salarié. Cette modification, qui a l'avantage de rendre comparable les taux d'emploi des secteurs privés et publics, doit néanmoins s'accompagner d'une réflexion sur les solutions financières permettant, par une prise en charge modulée des frais engagés, d'encourager l'effort des employeurs en faveur des personnes en situation de handicap important, dans le secteur privé comme dans le secteur public.

Sur un autre plan, se pose la question de l'existence de professions exclues par décret du décompte des effectifs des entreprises privées, paradoxale en regard du nombre relativement important de travailleurs handicapés recrutés dans ces emplois. Ce point mériterait d'être abordé plus avant dans le cadre d'une réflexion globale que le Conseil appelle de ses vœux et qui devrait s'appuyer sur les diverses composantes de l'obligation d'emploi pour en optimiser les effets.

2. Penser l'insertion professionnelle dans le cadre d'un schéma directeur

Le Conseil considère que la mise en œuvre des politiques engagées en faveur des personnes en situation de handicap ne peut être véritablement efficiente sans la définition d'un schéma directeur, gage de la mise en cohérence des interventions et du rôle de chacun des acteurs, au plan national comme au niveau territorial.

- Repositionner la mission interministérielle aux personnes handicapées

Au niveau central, lieu de définition des orientations et des politiques publiques, notre Assemblée considère qu'il convient que les structures de l'Etat repositionnent la mission interministérielle actuellement rattachée au secrétariat d'Etat aux personnes handicapées, afin que celle-ci dispose de véritables pouvoirs de coordination de l'action des différents ministères concernés par l'intégration des personnes handicapées dans la cité et dans l'emploi. La délégation interministérielle devrait donc être rattachée directement auprès des services du Premier ministre. Ce niveau devrait être chargé de coordonner la réflexion conduisant à la fin 2003 à la transposition en droit français de l'article 5 de la directive européenne du 27 octobre 2000, relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi et aux aménagements raisonnables des postes de travail qui en découlent.

- Distinguer les rôles et missions respectifs de l'Etat et de l'AGEFIPH

Depuis la mise en place du nouveau dispositif d'obligation d'emploi instauré par la loi de 1987, on constate une montée en charge progressive de l'AGEFIPH alors que dans le même temps, la place de l'Etat dans la définition et la mise en œuvre de politiques spécifiques concernant l'insertion professionnelle des personnes handicapées reflue progressivement. Ainsi, la gestion et le financement du complément de rémunération prévu au titre de la garantie de ressources, prestation légale versée initialement par l'Etat, sont-ils confiés depuis 1997 à l'association. De la même façon, le financement des associations de placement au service de l'emploi des personnes handicapées, fédéré au sein du réseau Cap Emploi, est passé progressivement de la charge de l'Etat à celle de l'AGEFIPH. Peuvent également témoigner de la moindre place de l'Etat dans la prise en charge des dispositifs d'insertion et de formation des personnes handicapées, les différentes conventions conclues entre l'AGEFIPH d'une part, et l'ANPE et l'AFPA d'autre part, en particulier pour la gestion du PAPND dans le cadre du PARE pour les demandeurs d'emplois. Le rapport de la Cour des comptes rendu public en janvier 2003 souligne d'ailleurs cette faible présence de l'Etat dans la conception et la mise en œuvre des dispositifs en faveur de l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Sans mettre en cause les équilibres construits, le Conseil estime donc nécessaire, afin d'optimiser leurs interventions, de clarifier les responsabilités respectives de l'Etat et de l'AGEFIPH. Il semble en effet important que l'Etat se ré-implique dans son rôle d'impulsion, de pilotage, de contrôle et d'évaluation des politiques ayant trait à la prise en charge et à l'insertion des personnes en situation de handicap. A ce titre, le Conseil supérieur du reclassement professionnel, placé auprès du ministre en charge du travail, qui associe les partenaires sociaux, les associations représentatives des personnes en situation de handicap et les organismes de sécurité sociale, devrait retrouver dans le domaine de la définition des politiques une place supérieure à celle qui lui est actuellement dévolue. L'AGEFIPH doit pour sa part être confortée dans la mission qu'elle exerce dans le champ de l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap. Le Conseil entend à cet égard réaffirmer la légitimité du Conseil d'administration de l'AGEFIPH à définir et mettre en œuvre de manière autonome sa stratégie.

- Conforter les programmes départementaux d'insertion des travailleurs handicapés

Initiés en 1992 et généralisés en 1999, les PDITH constituent des dispositifs départementaux, intégrés à la mise en œuvre de la politique de l'emploi, organisant la cohérence et la complémentarité des institutions et des opérateurs de l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap par l'animation d'un partenariat local. Ils mettent notamment en œuvre des actions d'orientation, d'information, de sensibilisation et de maintien en milieu ordinaire, en assurant l'articulation entre les dispositifs de droit commun et les

dispositifs spécialisés. Outils indispensables de l'action territoriale, ils créent une dynamique favorable à l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Notre Assemblée estime indispensable de réaffirmer et de conforter cette fonction de tête de réseau et de coordonnateur des PDITH, pour fédérer plus efficacement les énergies disponibles au service de l'objectif poursuivi. Il n'apparaît toutefois pas souhaitable d'inscrire ce dispositif dans un cadre trop formel, afin de lui conserver souplesse et réactivité, permettant une adaptation aux réalités et à la variété des contextes locaux.

- Recentrer les COTOREP sur leurs missions originelles

Acteurs incontournables, les COTOREP jouent un rôle central au travers des décisions de Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH). Depuis de nombreuses années, ces commissions connaissent d'importants dysfonctionnements, régulièrement soulignés. Ils font actuellement l'objet de débats dans le cadre des travaux engagés sur la réforme de la loi d'orientation du 30 juin 1975. Sans s'engager sur le fond des discussions relatives aux missions et au fonctionnement des COTOREP, notre Assemblée considère néanmoins que ces réflexions ne doivent pas faire l'impasse sur un point nodal du fonctionnement des COTOREP. En effet, ces services sont confrontés à un fort accroissement du volume de leur activité, de l'ordre de 40 % sur la période 1991-1999, correspondant à près d'une quinzaine de décisions différentes : RQTH et classement en catégorie A, B ou C ; orientation, autorisation des abattements de salaires, taux d'invalidité, attribution des allocations, admission en établissement spécialisé mais aussi carte d'invalidité, sans limite d'âge, cartes européennes de stationnement (ex. carte GIC) et APA y compris pour des personnes de plus de 60 ans.

Le Conseil économique et social considère ainsi qu'il est indispensable que l'activité des COTOREP soit recentrée sur l'orientation et le reclassement professionnels des personnes en situation de handicap, finalité première de leur mission, les autres attributions pouvant être valablement exercées par d'autres institutions sociales, étatiques ou relevant des collectivités territoriales. Il convient enfin de doter ces commissions de moyens financiers et matériels nécessaires à leur fonctionnement et de remédier à leur sous-encadrement chronique.

3. Optimiser le rôle des partenaires sociaux

Le Conseil économique et social considère que l'ensemble des acteurs, pouvoirs publics ou organismes privés, concourant à l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap constituent un formidable potentiel dont les ressources doivent être davantage mobilisées. Les partenaires sociaux apparaissent occuper un rôle tout à fait important qui doit aujourd'hui être encouragé. L'analyse des résultats de l'obligation d'emploi des personnes en situation de handicap fait en effet apparaître que ce thème est peu investi par les partenaires sociaux dans les négociations collectives. Le nombre des accords

conclus sur ce sujet reste limité (un accord de branche et une centaine d'accords d'entreprise ou d'établissement en vigueur en janvier 2003) alors que cette voie constitue l'un des moyens offerts par la loi pour satisfaire à l'obligation d'emploi, selon des modalités choisies et négociées, dans le cadre d'un programme annuel ou pluriannuel en faveur de l'accès ou du maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap.

- Instaurer une obligation légale de négocier

Le Conseil considère qu'il est nécessaire d'aller plus loin que la loi de 1987 et de s'engager à développer la négociation collective sur un thème dont l'histoire nous apprend qu'il est spontanément peu abordé par les acteurs sociaux.

Sur un sujet aussi sensible, il doit être envisagé d'étendre l'obligation légale de négocier au champ des conditions de travail et d'emploi des personnes en situation de handicap, tant au niveau des branches professionnelles et des entreprises que dans les fonctions publiques. Une telle mesure permettrait d'inscrire véritablement cette problématique dans le champ de la politique contractuelle et d'en faire un élément de dialogue social. En effet, la négociation sur les conditions d'insertion dans le milieu de l'entreprise de personnes en situation de handicap présente un intérêt global. Vecteur de dynamisation du dialogue social, elle amène à interroger ou ré-interroger les conditions de travail, la santé et la sécurité au travail dans l'entreprise et à s'engager dans une démarche plus globale de prévention, profitable à l'ensemble de la collectivité de travail.

Des obligations légales de même nature existent déjà pour les entreprises privées en ce qui concerne les salaires, l'égalité professionnelle ou les classifications, assorties d'une périodicité variant entre l'année et cinq ans. L'obligation légale de négociation pourrait donc être fixée à échéance triennale, en cohérence avec la durée moyenne des accords conclus en application de la loi sur l'obligation d'emploi.

- Articuler la négociation d'accords collectifs avec la mise en œuvre de conventions employeur/AGEFIPH

Un certain nombre de grandes entreprises et d'organisations professionnelles signent directement des conventions avec l'AGEFIPH, en préalable à la mise en œuvre de plans d'actions en faveur des personnes handicapées. Il semble dommage qu'une telle démarche n'associe pas les organisations syndicales et entre ainsi en concurrence avec les accords collectifs prévus au titre de l'obligation d'emploi. L'entreprise se prive de ce fait de la richesse d'un dialogue avec les syndicats, ainsi que de l'intéressant effet démultiplicateur que peuvent avoir les relations sociales dans ce domaine.

Le Conseil préconise dès lors d'étudier l'articulation optimale de ces dispositifs, dont les logiques s'avèrent complémentaires. Il pourrait ainsi être envisagé que toute convention signée entre un chef d'entreprise ou une organisation professionnelle et l'AGEFIPH s'appuie sur l'information préalable systématique des représentants du personnel.

II - FACILITER LE PARCOURS D'INSERTION DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP EN MILIEU ORDINAIRE DE TRAVAIL

Les difficultés auxquelles les personnes en situation de handicap se heurtent dans leur vie quotidienne, en vue de faire valoir leurs droits, d'obtenir des renseignements, des conseils, sont également très fréquentes dans les démarches entreprises par celles qui souhaitent pouvoir exercer une activité professionnelle. La multiplicité d'acteurs, de structures et d'aides contribue à entretenir une vision opaque du système.

Le Conseil considère qu'il importe de mettre en œuvre les moyens de donner lisibilité et efficacité à toutes les étapes du parcours d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap, en mettant en évidence les points de passage « obligés » et en favorisant la définition de parcours sans aller et retour inutiles.

A - UN PRINCIPE : LE DROIT A COMPENSATION

Il convient au préalable de poser, dans le cadre d'une approche globale de la personne, le droit à compensation des situations de handicap, quelles qu'elles soient la nature, l'origine ou l'importance. L'obligation nationale à l'égard des personnes handicapées doit en effet trouver sa traduction dans la compensation des désavantages qui y sont liés, afin, comme le déclare le sénateur Paul Blanc, *« de rétablir l'égalité entre citoyens « valides » et citoyens « handicapés » et de favoriser, dans toute la mesure du possible le maintien de ces derniers en milieu de vie ordinaire »*. Le développement des moyens de compensation des incapacités est en effet indispensable pour offrir aux personnes qui le souhaitent la possibilité de demeurer dans leur milieu ordinaire de vie grâce à des aménagements de logement, des aides techniques ou des aides humaines adaptées et permettre, à celles qui le souhaitent, d'envisager plus sereinement leur insertion dans le monde professionnel.

- Mise en place d'une prestation à vocation générale, garantissant une compensation adaptée aux besoins de chacun

Il existe une grande diversité d'aides, aux origines et aux sources de financement diverses, complexes à mobiliser et marquées dans certains cas par leur incapacité à répondre à la totalité et à spécificité des besoins exprimés. De plus, il apparaît qu'une partie des aides attribuées constituent, de par leur conditionnalité, un frein à l'insertion ou à la réinsertion professionnelle.

Le Conseil soutient la proposition de création d'une allocation compensatrice unique, individualisée, adaptée à chaque situation, permettant à toute personne en situation de handicap d'être effectivement un citoyen à part entière et lui donnant les moyens de son autonomie. Au-delà, la compensation des coûts supplémentaires supportés par les personnes en situation de handicap pour les aider dans leurs activités et pour faciliter leur mobilité doit être maintenue lorsqu'elles occupent un emploi.

B - AUTOUR DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE : L'INFORMATION,
L'EVALUATION, L'ORIENTATION

1. L'information et l'accueil des personnes en situation de handicap

Notre Assemblée considère que les mesures à mettre en œuvre dans ce domaine ne peuvent trouver de réalisation effective sans une redéfinition préalable des rôles et des compétences des différents acteurs et une articulation des structures placée sous le contrôle des pouvoirs publics.

- Un réseau de lieux d'accueil et d'information, proche du terrain et clairement identifiable

Pour notre Assemblée, la facilitation de l'accès à l'information n'implique pas, par principe, la création d'un lieu unique fortement institutionnalisé. L'ambition devrait au contraire être celle d'instituer un réseau de lieux d'accueil, susceptible de simplifier les démarches administratives et améliorer l'information, dans une approche globale de la personne en situation de handicap et par des moyens d'interventions adaptés.

Notre Assemblée considère que ce réseau devrait être créé en prenant appui et en abondant les crédits actuellement dévolus aux sites pour la vie autonome. Mobilisant et renforçant les équipes déjà constituées dans cette perspective, le lieu d'accueil territorialisé serait au carrefour de l'ensemble des structures spécialisées intervenant dans le champ. Il serait chargé, à l'échelon du département, de réunir, inventorier, actualiser et mettre en forme les informations disponibles, notamment sur les services et organismes susceptibles d'une part d'assurer la diffusion d'une information de premier niveau, et d'autre part d'approfondir celle-ci en fonction des demandes émises.

- Une fonction de coordination entre divers partenaires territoriaux

Le Conseil recommande d'articuler ce réseau avec les PDITH. Face communicante des programmes départementaux en direction des personnes en situation de handicap et des employeurs, il serait chargé de la réalisation, l'actualisation et la diffusion d'un guide d'accueil pour les personnes en situation de handicap ainsi que d'un guide à destination des employeurs. Cette structure pourrait, en outre, grâce à l'établissement de la cartographie des dispositifs spécifiques et des structures habilitées pour suivre les parcours individualisés, permettre d'orienter le public vers le service le plus à même de répondre à leurs attentes. Ce lieu d'accueil devrait, sur le modèle des centres d'information et de

documentation pour la jeunesse, proposer une permanence d'accueil physique, doublée d'un accueil téléphonique et d'un portail télématique permettant l'accès aux données, informations et structures habilitées.

2. Permettre une véritable évaluation des potentiels de la personne en situation de handicap et favoriser l'orientation et le reclassement professionnel

- Décloisonner les approches pour mieux évaluer les potentiels

L'orientation et le reclassement professionnel font l'objet de démarches cloisonnées de la part d'une multiplicité d'acteurs. Le Conseil considère que cet état de fait est préjudiciable à la réalisation de l'objectif d'insertion. Il préconise le décloisonnement des dispositifs existants afin de parvenir à un travail en réseau et à une architecture simplifiée, dans laquelle les personnes concernées par une situation de handicap se retrouveront plus facilement. Le réseau d'accueil territorialisé préconisé par notre Assemblée vise à permettre une orientation de premier niveau dans la diversité des circuits, qui débouche naturellement sur l'étape d'évaluation et d'orientation des personnes désireuses de s'intégrer dans le monde du travail.

- Evaluer les handicaps et les potentialités en préalable à l'engagement du parcours d'insertion professionnelle

Notre Assemblée estime que les COTOREP doivent s'engager dans un travail de réflexion, centré autour de la préoccupation de l'insertion professionnelle des publics et des projets de parcours pouvant être élaborés. A ce titre, un outil renouvelé permettant l'appréciation et l'évaluation du handicap pourrait être institué, sur la base des travaux de l'OMS et des prolongements que certains chercheurs et médecins leur ont donnés, tels que le Professeur Hamonet.

L'expérience des équipes labellisées des sites pour la vie autonome mis en place depuis 2002 dans certains départements, pourrait à ce titre être mise à profit, au regard de leur fonctionnement pluridisciplinaire comme de leur savoir faire en terme d'évaluation des potentiels des personnes. Il s'agit en effet de s'engager pour l'avenir dans l'évaluation des potentiels des personnes plus que dans celle des inaptitudes, et de rendre possible, par une approche personnalisée de moyens humains d'écoute et d'expertise, la mise en perspective des besoins et des aspirations individuels et des facteurs environnementaux. Il importe enfin de doter ces structures d'outils permettant d'établir un suivi de la personne dans son parcours professionnel.

Il appartient par ailleurs aux COTOREP de connaître quantitativement et qualitativement les décisions prises et de procéder à leur évaluation. La définition et l'actualisation par les acteurs locaux ainsi que par les autorités de tutelle nationales d'une doctrine d'emploi de ces structures doit également permettre d'éviter une trop grande divergence dans les décisions d'un département à l'autre.

Enfin, notre Assemblée recommande une simplification des différentes procédures en ce qui concerne les personnes en situation de handicap candidates à un emploi dans l'une des fonctions publiques, et notamment de mettre un terme aux formations de type « COTOREP spéciales fonctions publiques », qui surajoutent leur action à celle des services d'évaluation et d'orientation de droit commun.

C - FORMER ET QUALIFIER

L'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap est conditionnée par un ensemble de mesures dont la formation professionnelle constitue l'un des atouts majeurs. L'obtention d'un emploi de qualité est en effet étroitement liée à l'accès aux structures d'éducation et de formation permettant l'acquisition des savoirs, l'amélioration et le développement des compétences professionnelles. Or, un certain nombre de barrières compromettent souvent l'intégration des personnes en situation de handicap au marché du travail. Par ailleurs, les problèmes rencontrés par les travailleurs handicapés se cumulent souvent dans les faits, spécialement dans un contexte de chômage et d'exclusion. Ces difficultés touchent au bas niveau de formation initiale ou professionnelle, à une succession de périodes d'inactivité, et aux contraintes inhérentes à toute réorientation de carrière.

- Favoriser l'adéquation des besoins des entreprises et les formations dispensées

L'inadéquation entre les exigences du marché du travail, et notamment leur expression au plan territorial, et le niveau de formation des travailleurs ou des demandeurs d'emploi handicapés représentent l'un des principaux obstacles dans l'accès à l'emploi. Notre Assemblée recommande de mettre en adéquation les formations dispensées avec les besoins de compétences et de qualification, actuels et futurs des entreprises, en favorisant les démarches d'anticipation conduites avec les organismes relevant des branches professionnelles, et notamment les OPCA, les organisations syndicales et professionnelles et enfin les régions, acteurs importants de la politique de formation. La signature d'engagements tripartites (Etat, région, AGEFIPH), dans le cadre de programmes régionaux de formation, pourrait dans cette perspective être envisagée dans toutes les régions afin de faciliter la formation professionnelle des personnes en situation de handicap.

- Evaluer les dispositifs de formation accessibles aux personnes en situation de handicap et revoir la complémentarité des formations ordinaires et des dispositifs spécialisés

Sur la base du constat que le dispositif actuel de formation des travailleurs handicapés ne couvre pas la totalité des besoins recensés, notamment en terme de proximité et de réponses apportées aux besoins de qualification des entreprises, notre Assemblée considère à cet égard qu'il serait nécessaire d'évaluer les formations spécifiques et leur articulation avec les formations organisées dans le

milieu ordinaire et faisant l'objet de conventions particulières pour les personnes en situation de handicap. Il apparaît par ailleurs à l'analyse que les dispositifs ne sont pas suffisamment mobilisés dans leur complémentarité, et que les formations ordinaires ne sont pas toujours mises à profit. Sans aller jusqu'à établir un quota en matière de places de formation, le Conseil souligne l'intérêt qu'il y aurait à prévoir la réservation de places dans les organismes de formation ou dans l'enseignement professionnel.

Enfin, notre Assemblée considère indispensable de multiplier les actions de pré-orientation et de pré-qualification, visant à compenser l'absence des prérequis nécessaires à l'élaboration d'un projet professionnel ou à l'entrée en formation qualifiante, et de développer les formations qualifiantes et professionnalisantes, en particulier pour les niveaux V.

- Faire de la formation professionnelle des personnes en situation de handicap une priorité permanente de l'entreprise

L'accès à la formation, notamment pour ceux, encore nombreux parmi les personnes en situation de handicap, qui n'ont pas le niveau requis pour engager une formation qualifiante, reste problématique. Notre Assemblée considère qu'il convient de penser un dispositif qui allie formation préalable et formation en cours d'emploi, pour laquelle l'entreprise elle-même a un rôle central à jouer.

La formation professionnelle doit être une priorité d'action, notamment inscrite dans le plan de formation des entreprises et des administrations. A la faveur d'un partenariat associant les représentants du personnel, la direction et l'encadrement, elle doit permettre aux travailleurs handicapés comme aux autres salariés d'acquérir sous une forme adaptée mettant à profit les nouvelles technologies, de nouvelles compétences ouvrant des perspectives d'évolution de carrière. A cet égard, la consultation annuelle du comité d'entreprise sur la formation professionnelle et l'évolution de l'emploi et des qualifications doit permettre de prendre en compte l'expression de ces besoins spécifiques. Les déroulements de carrière doivent également faire l'objet d'une attention particulière, afin que les salariés en situation de handicap ne restent pas enfermés, du fait des aménagements éventuels opérés, dans certains types de fonctions ou encore à des niveaux de responsabilités inférieurs à leur qualification, à leurs compétences et à leur expérience professionnelle.

- Diversifier les modalités de mise en situation professionnelle dans le cadre d'une orientation et d'un suivi personnalisés

Notre Assemblée recommande la mise en œuvre de parcours d'orientation et de suivi personnalisés, rendant possible la prise en compte de la spécificité de chaque situation de handicap en aménageant les modalités de la formation (accueil à temps partiel ou discontinu) et de validation de la formation. Dans cette perspective, la modulation du parcours de formation doit être si nécessaire privilégiée, la réalisation de bilans de compétences et l'individualisation des parcours de formation constituant de ce point de vue des pistes intéressantes.

Au-delà, le Conseil considère qu'il est nécessaire de diversifier les modalités de mise en situation professionnelle des stagiaires, qu'ils soient primo-demandeurs d'emploi ou dans une démarche de réinsertion professionnelle (stages en entreprise, formations en alternance, chantiers-école). Il s'agit ainsi d'adapter les modalités de la formation aux contraintes liées au handicap, qui peuvent passer par du temps partiel, et en tout état de cause par la prise en compte des temps de soins.

III - STIMULER L'EMPLOI DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

A - DYNAMISER LA RECHERCHE D'EMPLOI

- Optimiser les réseaux Cap Emploi et ANPE

L'ANPE et les structures du réseau Cap Emploi, associations fédérées par l'AGEFIPH, agissent de façon complémentaire dans le domaine de la recherche d'emploi pour les personnes en situation de handicap vers le milieu ordinaire de travail. Les Cap Emploi s'identifient par leur action spécifique plaçant au cœur de leur mission la personne dans son projet d'intégration professionnelle ; ils ont, à ce titre, développé un savoir-faire certain dans l'élaboration des parcours d'insertion des travailleurs handicapés et l'accompagnement vers l'emploi durable en milieu ordinaire, l'appui aux entreprises d'accueil et l'intervention sur des situations individuelles de maintien dans l'emploi. La création du PARE et la mise en œuvre du PAP (Projet d'action personnalisé) qui en découle a, en outre, conduit l'ANPE à confier aux Cap Emploi, familiarisés avec la pratique du suivi individualisé, l'accompagnement des demandeurs d'emplois reconnus handicapés.

Le Conseil reconnaît tout l'intérêt que représente, pour la personne en situation de handicap, l'élaboration d'un véritable parcours d'insertion professionnelle et ne peut qu'encourager la mise en commun de compétences et de savoir-faire, tout en recherchant la meilleure articulation possible des offres de services de l'ANPE et de Cap Emploi. Les difficultés pratiques qui résultent de cette co-traitance, tant en matière d'insuffisance de ressources humaines que de problèmes plus techniques liés à l'existence de deux bases de données informatiques distinctes et non compatibles, devraient toutefois être rapidement résolues afin d'optimiser l'action conjuguée de ces services. Le rapprochement des deux réseaux ANPE/Cap Emploi doit en outre permettre de mobiliser un véritable partenariat au profit des demandeurs d'emploi handicapés et de développer un réseau avec les entreprises et le milieu associatif afin de pouvoir rapprocher les demandes d'emplois ou de formation avec les propositions et les besoins de compétences des entreprises.

Enfin, si l'ANPE est directement identifiée comme faisant partie du service public de l'emploi, les Cap Emploi sont en revanche moins facilement repérables. Il semble utile par conséquent de diffuser largement, dans tous lieux publics appelés, à un titre ou à un autre, à accueillir des personnes en situation de handicap, des informations sur ce réseau associatif et ses ressources dans le domaine de l'insertion professionnelle et de l'aide à la recherche d'un emploi.

- Renforcer les dispositifs d'appui à la création d'entreprise

On observe que les personnes en situation de handicap qui s'inscrivent dans un projet de création d'entreprise ou d'exercice d'une activité libérale sont en général particulièrement motivées et ont le plus souvent des taux de réussite supérieurs à ceux des personnes valides. Cette analyse témoigne, si besoin était, de la volonté et de la capacité des personnes handicapées à être véritablement les acteurs de leur insertion, qu'il s'agisse de la société comme du monde professionnel. A ce titre, la création d'entreprise, dès lors qu'elle fait l'objet d'un réel soutien, peut constituer l'une des voies efficaces vers l'insertion professionnelle.

Le Conseil souhaite en conséquence que les dispositifs d'appui à la création d'entreprise soient renforcés et facilités à l'égard des personnes handicapées. A cet effet, devraient notamment être étudiés les prêts sans intérêt, les avances remboursables ou des différés d'amortissement, ainsi que la possibilité de leur faire bénéficier d'un tutorat renforcé dans le cadre de la reprise d'entreprise.

B - OUVRIR LE MONDE DE L'ENTREPRISE « ORDINAIRE »

- Développer des passerelles entre milieu ordinaire et milieu protégé en instaurant un droit au retour

Afin de permettre, à terme, une meilleure orientation des personnes en situation de handicap vers le milieu ordinaire de travail, le législateur a prévu le principe de « passerelles » entre le milieu protégé et les entreprises, que ce soit dans le cadre de contrats de détachement d'une année pour les salariés des ateliers protégés, ou dans le cadre de contrats de sous-traitance ou de mise à disposition pour les CAT, l'objectif étant l'embauche éventuelle des salariés. Cependant, dans les faits, le milieu protégé demeure davantage un refuge pour les personnes handicapées qu'une filière d'insertion progressive vers le milieu ordinaire.

Le Conseil n'entend évidemment pas opposer milieu ordinaire et milieu protégé ; les personnes en situation de handicap n'ont pas toutes vocation à exercer une activité professionnelle ordinaire avec les contraintes, notamment de rentabilité ou d'autonomie, qui y sont attachées. Il n'en demeure pas moins qu'un nombre non négligeable de personnes en situation de handicap travaillant au sein d'ateliers protégés, voire de CAT, présentent les aptitudes requises pour pouvoir intégrer dans certaines conditions, entre autres d'encadrement et de

suivi, des lieux de travail ordinaires. Outre le fait que des ateliers protégés et des CAT souhaitent conserver dans leurs effectifs les personnes présentant le meilleur niveau de productivité, le principal frein à cette possible évolution réside dans le fait que la personne en situation de handicap ne bénéficie d'aucune possibilité de réintégrer son ancienne structure en cas d'échec, les places étant en quelque sorte contingentées. Le risque d'une telle démarche étant trop élevé, rares sont donc celles qui osent franchir le pas.

Il conviendrait par conséquent de permettre à la personne en situation de handicap de réintégrer son ancien poste de travail dans l'hypothèse où la tentative d'une activité en milieu ordinaire ne s'avèrerait pas concluante. Cette proposition soulève évidemment un certain nombre de difficultés importantes sur le plan de la gestion et du fonctionnement des établissements du milieu protégé, notamment en termes de financement et de budget. Le Conseil estime toutefois qu'une réflexion de fond engagée sur cette question serait profitable tant aux personnes en situation de handicap qu'à l'ensemble de la collectivité.

S'inspirant d'initiatives locales, notre Assemblée ne peut qu'encourager le développement de démarches tendant à une intégration progressive du travailleur en milieu ordinaire de travail. De fait, l'alternance de périodes dans l'entreprise ordinaire et de retours au sein de l'établissement de travail adapté, assortie d'un accompagnement particulier facilitant le relais entre les deux structures, semble être de nature à permettre une adaptation progressive de la personne en situation de handicap dans son nouvel environnement ainsi que l'identification de difficultés particulières auxquelles les réponses appropriées pourraient être apportées le plus en amont possible.

- Redécouvrir les vertus du TPMO : développer et favoriser le recours aux emplois adaptés en milieu ordinaire de travail

Le travail protégé en milieu ordinaire est une mesure médiane entre les deux systèmes « classiques » que sont l'entreprise ordinaire et les structures adaptées (ateliers protégés et centres d'aide par le travail) et s'adresse, selon le Code du travail, aux personnes dont la capacité de travail nécessite un emploi léger ou à temps réduit, sur décision de la COTOREP. Elle constitue une véritable opportunité pour intégrer des personnes présentant des handicaps relativement importants dans le monde professionnel en répondant à la demande de ceux qui refusent l'intégration en milieu protégé, qui souhaitent évoluer du milieu ordinaire au milieu protégé ou de ceux, trop nombreux, qui se trouvent sans solution en milieu protégé, faute de place. Or, force est de constater que ce dispositif est quasiment tombé en désuétude, en raison principalement de sa totale méconnaissance par les employeurs, voire même par certains acteurs de l'insertion. En outre, il se heurte à la difficulté d'identifier au sein des entreprises les postes précisément concernés et d'en établir la liste sur laquelle doivent se fonder les orientations formulées par les COTOREP.

Le Conseil demeure cependant persuadé que le TPMO, par l'alternative qu'il propose entre les milieux ordinaire et protégé, est de nature à répondre tant aux préoccupations des employeurs qu'à celles des personnes en situation de handicap, et à favoriser une insertion durable de ces dernières dans le monde professionnel. Il convient par conséquent d'étudier les moyens de développer et de favoriser le recours aux emplois adaptés en milieu ordinaire de travail, terminologie qu'il apparaît judicieux de retenir en remplacement de celle de TPMO.

- Faciliter l'entrée des personnes en situation de handicap dans le monde de l'entreprise

Le premier obstacle -et le plus important- à l'insertion professionnelle d'une personne en situation de handicap réside dans la difficulté à parvenir à une première mise en situation professionnelle, à une première entrée effective au sein de l'entreprise. A cet égard, on observe de façon assez générale que la personne qui parvient, pour une raison ou une autre, à franchir ce cap, bénéficie beaucoup plus facilement, par la suite, de la possibilité d'intégrer l'entreprise de façon plus durable. C'est ainsi que les stages de formation professionnelle, les contrats à durée déterminée, les contrats aidés, ou encore les missions d'intérim apparaissent comme des vecteurs non négligeables d'insertion dans l'entreprise. En fonctionnant comme un sas, ces dispositifs permettent en effet aux personnes en situation de handicap d'avoir une première entrée dans l'entreprise, pouvant favoriser par la suite un contrat pérenne. Ils amènent par ailleurs les employeurs à démystifier leur représentation du handicap et de la personne handicapée et à considérer l'apport de compétences répondant à leurs besoins.

Dès lors, il convient de mobiliser de façon optimale ces dispositifs, en ouvrant davantage et en facilitant leur accès aux personnes en situation de handicap, étant toutefois rappelé que le contrat à durée indéterminée doit en tout état de cause demeurer le principe et l'objectif à atteindre dans les meilleures conditions possibles.

C - CONCILIER HANDICAP ET ACTIVITE PROFESSIONNELLE

- Permettre le cumul de l'AAH avec les revenus salariaux

En l'état actuel de la réglementation sur l'AAH, soumise à conditions de ressources, la personne en situation de handicap qui souhaite exercer une activité professionnelle perd le bénéfice de cette allocation ainsi que d'autres aides qui en découlent (allocation compensatrice pour tierce personne, par exemple) et des avantages afférents, notamment des exonérations fiscales telles que taxe d'habitation ou redevance télévisuelle. Le caractère très restrictif des conditions d'attribution de cette AAH dissuade ainsi un nombre non négligeable de personnes handicapées de s'engager dans la voie d'une intégration professionnelle au regard de la perte de revenus qui en découle. Cette opposition pose véritablement question, alors même que le travail est reconnu par tous comme élément fondamental d'insertion de la personne au sein de la société.

En conséquence, notre Assemblée propose de s'inspirer du dispositif mis en œuvre pour le RMI, autorisant le cumul dans certaines conditions et pour une durée déterminée de cette allocation et d'un salaire. En outre, il serait souhaitable de permettre, en cas de ressources supérieures au plafond pendant un temps donné, une simple suspension du versement de l'AAH, tout en garantissant à l'allocataire le maintien des droits ouverts.

- Repenser la garantie de ressources en la basant sur le salaire réel et non plus sur le SMIC

Les salariés en situation de handicap bénéficiant de la RQTH peuvent, dans certaines conditions, voir leur rémunération faire l'objet d'un abattement en cas de rendement professionnel notablement diminué. Ces abattements sont limités à 10 % du salaire normalement alloué au travailleur valide accomplissant la même tâche, pour les personnes relevant de la catégorie B et à 20 % pour celles de catégorie C. Si cette formule est potentiellement intéressante en tant qu'outil favorisant l'insertion en entreprise d'une personne handicapée, elle pose cependant problème dans la mesure où deux bases de salaires différentes servent de référence au calcul. En effet, le montant de l'abattement est calculé sur la base du salaire versé au travailleur valide accomplissant la même tâche, alors que le complément de rémunération est déterminé par rapport à la garantie de ressources égale au SMIC pour les salariés en TPMO, et à 130% du SMIC pour les salariés en emplois ordinaires.

La formule de calcul du complément de rémunération (garantie de ressources – salaire après abattement) aboutit dès lors à un résultat nul, voire négatif dans le cas où le travailleur handicapé occupe un emploi dont la rémunération effective (salaire réel ou conventionnel) est supérieure à 1,3 SMIC. Ce plafond s'oppose à la prise en compte effective de qualifications supérieures et interdit toute perspective d'évolution de salaire et de carrière. Il semble donc souhaitable à notre Assemblée que soient étudiées toutes les solutions permettant au travailleur handicapé de bénéficier d'un complément de salaire basé sur le salaire réel.

- Compenser financièrement le travail à temps partiel

L'exercice d'une activité professionnelle à temps complet peut s'avérer plus ou moins compatible avec certains handicaps. La fatigabilité en résultant, conduit des travailleurs handicapés à rechercher, par défaut, des emplois à temps partiel, et donc, une plus faible rémunération.

Il pourrait dès lors être utilement envisagé une possibilité de compensation financière garantissant à la personne, souffrant d'un handicap rendant difficile un travail à plein temps, le bénéfice d'une rémunération suffisante, en s'inspirant des modalités du mi-temps thérapeutique prescrit à la suite de congés de longue maladie. Le recours au temps partiel devrait être adapté s'agissant des personnes en situation de handicap en prenant plutôt en compte une notion de temps de travail allégé. La souplesse apportée rendrait ainsi possible l'exécution d'autres durées de travail que le seul mi-temps, notamment dans le cadre des mi-temps

thérapeutiques. Ce même principe d'aménagement du temps de travail pourrait également être retenu pour permettre au salarié de concilier, lorsque son état de santé l'exige, périodes de soins et activité professionnelle.

D - AMELIORER L'ENVIRONNEMENT DE TRAVAIL

- Sensibiliser à l'accueil et à l'insertion de la personne en situation de handicap : l'équipe de travail

La réussite de l'insertion professionnelle d'une personne en situation de handicap dans une entreprise ne peut se réaliser sans l'adhésion des autres salariés et, au-delà, à leur participation. Bien préparer l'intégration d'un nouveau collègue présentant un handicap en associant l'ensemble de l'équipe de travail à ce projet permet d'éviter les difficultés relationnelles ou matérielles, généralement liées à des préjugés ou à une sous-estimation de la personne.

Notre Assemblée considère ainsi que toute démarche de recrutement d'une personne handicapée doit s'accompagner du souci de sensibiliser et d'impliquer l'ensemble de l'équipe de travail. Il s'agit notamment de donner à chacun l'occasion d'exprimer ses interrogations, voire ses inquiétudes, et de lever certains présupposés. L'organisation d'une réunion préalablement à la prise de fonctions du nouveau salarié, constitue un moyen de construire en commun la réussite du parcours d'insertion de la personne et de créer une dynamique favorable. En particulier, les personnels d'encadrement apparaissent occuper une place importante dans la mise en œuvre d'un projet d'insertion en impulsant et fédérant l'implication de l'équipe de travail. A ce titre, leur rôle est d'autant plus essentiel dans des entreprises de taille importante, qu'il permet d'établir une relation de proximité que le chef d'entreprise, bien qu'à l'origine du recrutement, ne peut assurer.

- Aider et accompagner la personne en situation de handicap : le tuteur

Au-delà, il apparaît souhaitable qu'une personne soit plus particulièrement chargée de faciliter l'intégration de son collègue handicapé tant sur le plan relationnel que sur celui concernant plus directement les conditions pratiques d'exercice de son emploi. La désignation d'un tuteur, à titre provisoire ou de façon plus permanente, au sein de l'équipe de travail est de nature à aider efficacement à l'intégration professionnelle au quotidien en tant que relais dans les diverses démarches que la personne est amenée à effectuer, et d'aide et de conseil en matière professionnelle mais également comme médiateur, le cas échéant, en cas de difficultés rencontrées.

Le Conseil incite au développement des pratiques mises en place dans certaines entreprises tendant à formaliser cette mission d'aide et d'accompagnement de la personne handicapée. Confiée à des salariés motivés, cette fonction constitue un facteur déterminant de réussite de la démarche d'insertion professionnelle. Toutefois, se pose la question du coût que représente pour les employeurs l'instauration de tuteurs à l'insertion professionnelle au sein d'une entreprise, en termes de temps consacré à cette mission comme de

diminution de productivité qui en résulte. L'AGEFIPH finance ponctuellement et sous certaines conditions, l'intervention d'auxiliaires professionnels. Une réflexion devrait être engagée sur les modalités d'un financement durable, au titre de la solidarité nationale, de la charge financière représentée par ces fonctions de tutorat.

Par ailleurs, il convient de soulever plus généralement la difficulté à laquelle sont confrontées les personnes dont le handicap requiert l'assistance d'une tierce personne pour tout ou partie des activités de la vie quotidienne, et donc également pour leur activité professionnelle. Il s'agit en effet de concilier les droits aux congés annuels de ces auxiliaires de vie et la poursuite de l'activité professionnelle de la personne handicapée pendant cette absence. Cette situation dépasse le seul cadre de l'insertion professionnelle mais demande cependant qu'une réflexion plus globale sur les conditions d'exercice des missions de ces professionnels soit engagée.

- Anticiper pour maintenir dans l'emploi : le rôle déterminant du médecin du travail

Le médecin du travail constitue un acteur de premier plan en particulier pour favoriser le maintien dans l'emploi des salariés handicapés ou dont l'état de santé est susceptible de s'aggraver et d'avoir des conséquences sur le maintien dans le poste occupé. Les visites médicales annuelles ou plus fréquentes dans le cadre de surveillance particulière requise par certaines fonctions ou par l'état de santé du salarié permettent le cas échéant de prévenir des situations problématiques au regard de l'aptitude du salarié à exercer un emploi considéré. Le médecin du travail apparaît toutefois isolé dans la prévention et la prise en charge médicale des salariés, alors que, dans un nombre non négligeable de cas, la possibilité d'échanges avec d'autres acteurs du corps médical, médecins généralistes, hospitaliers, de la sécurité sociale, permettraient d'anticiper d'éventuelles difficultés.

Notre Assemblée propose d'étudier des solutions de nature à faciliter un échange d'informations entre les services médicaux concernés, tout en veillant au respect du secret médical. En particulier, il pourrait être envisagé de prévoir un volet spécifique du formulaire d'arrêt du travail destiné au médecin du travail, dès lors que cet arrêt de travail peut avoir des conséquences en termes d'aptitude et de retour sur le poste occupé, et notamment dans le cadre d'un accident de travail. Les observations et avis du médecin prescripteur de l'arrêt permettraient au médecin du travail, en toute connaissance de cause, d'anticiper, pendant l'absence du salarié, sur les possibilités de reprise du travail en prenant les contacts nécessaires et en étudiant les mesures à envisager.

Par ailleurs, la question du maintien dans l'emploi se pose de façon accrue pour les salariés victimes d'un accident du travail. Le médecin du travail, en lien avec les différents opérateurs, devrait mettre à profit la période d'absence du salarié pour rechercher les solutions pratiques permettant de régler en amont les

problèmes d'inaptitude ou d'inadaptation, démarche qui nécessite des durées variables, parfois très longues.

Il apparaît dès lors judicieux d'instaurer une procédure donnant la possibilité au médecin conseil de la sécurité sociale de décaler la date de reprise du travail lorsque les délais s'avèrent trop courts pour organiser des conditions favorables de retour dans l'entreprise, ou à l'inverse de prévoir une reprise anticipée pour une formation éventuelle quand celle-ci se présente.

- Optimiser les lieux d'informations et de discussions institutionnels : les institutions représentatives du personnel

Dans le cadre de leurs attributions, les représentants du personnel et les délégués syndicaux disposent de moyens leur permettant de prendre part à l'effort d'insertion professionnelle des entreprises et de s'inscrire dans les politiques menées par les employeurs dans ce domaine. Il importe, pour notre Assemblée, que ces moyens puissent produire leurs pleins effets. Il convient donc de veiller à ce que les dispositions réglementaires prévoyant l'information ou la consultation des différentes institutions représentatives du personnel (DP, CE, CHSCT) soient véritablement appliquées et ne demeurent pas purement formelles, et que de leur côté, les membres de ces instances s'investissent dans ce domaine. Il convient de rappeler que le CE, consulté chaque année sur l'obligation d'emploi à laquelle est soumise son entreprise, doit pouvoir utilement avoir connaissance des déclarations annuelles afin de s'assurer des conditions d'application de cette obligation et de la politique menée au sein de l'entreprise. Par ailleurs, les délégués syndicaux ont un rôle important à jouer en tant qu'acteur à part entière de la négociation d'entreprise, d'une part par leur capacité d'initiative pour engager des discussions sur le thème de l'insertion professionnelle des personnes handicapées, d'autre part, dans le cadre du suivi des accords de branches et/ou d'entreprises conclus le cas échéant.

E - OPTIMISER L'OBLIGATION D'EMPLOI

- Réenvisager le niveau du quota au regard de la suppression des professions exclues de l'obligation d'emploi

Le Conseil est attaché au principe du quota d'emploi, fixé à 6 % par la loi de juillet 1987. Une telle mesure d'action positive trouve légitimement sa place aux côtés du principe général de non discrimination, dans le cadre de politiques volontaristes menées en faveur des personnes en situation handicap. Une réflexion pourrait être menée dans un cadre plus global sur le niveau de ce quota, intégrant la notion d'unités bénéficiaires et celles des professions exclues de l'obligation d'emplois.

Sur ce dernier point, notre Assemblée considère que l'existence d'un certain nombre de professions exclues, définies en raison de conditions d'aptitudes particulières incompatibles avec la présence d'un handicap, se justifie difficilement et mérite pour le moins d'être réexaminée. Si de telles exclusions ne sauraient interdire d'emblée à toute personne handicapée l'accès à un des

emplois visés, il reste que nombre de ces emplois font partie des professions exclues alors que celles-ci bénéficient majoritairement des différents dispositifs d'aides mis en place par l'AGEFIPH.

Il convient dès lors de réexaminer l'ensemble du dispositif légal et ses différentes composantes afin de redéfinir entre elles un nouvel équilibre de nature à optimiser la règle d'obligation d'emploi et de parvenir à davantage de recrutement de travailleurs handicapés sur le marché du travail.

- Envisager une contribution majorée pour les entreprises dont l'effort d'insertion des personnes handicapées demeure inexistant sur longue période

Plus d'un tiers des entreprises soumises à la loi de juillet 1987 n'emploient aucun travailleur handicapé et se libèrent de l'obligation légale par le seul versement d'une contribution à l'AGEFIPH, solution alternative à l'emploi direct prévue par la loi. Or, si la loi offre des moyens supplétifs de satisfaire à l'obligation d'emploi, c'est bien cependant le recrutement direct de salariés handicapés qui constitue la finalité même du dispositif et vers lequel tous les efforts doivent être mobilisés.

Afin d'inciter les entreprises à s'engager plus avant dans la voie du recrutement direct des personnes en situation de handicap, notre Assemblée propose que le montant de la contribution volontaire soit majoré progressivement pour les entreprises dont l'effort effectif d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap demeure inexistant sur une période déterminée, en l'absence d'embauches directes, de mise en œuvre d'un accord collectif ou de recours à des contrats de sous-traitance avec des structures du milieu protégé.

- Reconnaître les entreprises qui portent leur effort au-delà de l'obligation légale

A l'inverse, et pour répondre au même souci de rendre la loi plus efficiente au profit des personnes en situation de handicap, il conviendrait d'envisager l'instauration de mesures d'aides fiscales ou d'exonération de charges à l'égard des entreprises qui portent leur effort au-delà de l'obligation légale en matière de recrutement direct de travailleurs handicapés, tout en s'assurant d'une certaine pérennité des contrats conclus afin de limiter les risques découlant de l'effet d'aubaine que peuvent représenter ces mesures.

Enfin, il pourrait être envisagé de valoriser les politiques volontaristes menées par un certain nombre d'entreprises. A cet égard, en raison de l'impact de telles démarches en termes d'image et de perception du public, l'effort mené par les entreprises et mesuré en termes de réalisations concrètes pourrait constituer un des critères retenus par les agences de notation sociale.

CONCLUSION

Le chemin conduisant à l'emploi des personnes en situation de handicap reste difficile et semé d'embûches, alors qu'elles ont en théorie les mêmes droits que l'ensemble des citoyens. La lutte pour la prévention du handicap et sa prise en charge dans la perspective d'une réduction réelle des inégalités constituent pour notre Assemblée la base de toute réflexion et toute action dans ce domaine.

Toutefois, notre société s'ouvre peu à peu à la différence, notamment à la faveur de la mobilisation des associations. Si l'on constate encore l'expression de préjugés et de tabous, parmi les employeurs comme parmi les salariés, de nouveaux objectifs semblent néanmoins pouvoir être atteints, dès lors que l'on s'attache à réduire le décalage existant entre les principes et valeurs auxquels notre société contemporaine adhère et la faiblesse des moyens de leur mise en œuvre.

Les axes prioritaires de la réforme doivent pour le Conseil concerner en premier lieu, à la faveur d'une loi de programmation, la rationalisation et l'amélioration des aides instituées, dans une cohérence institutionnelle renforcée. Ils doivent également viser, au service des personnes concernées, la formation et la qualification professionnelle ainsi que l'accompagnement dans la recherche de l'emploi.

Il s'agit en définitive de donner pour les décennies à venir une impulsion renouvelée, dont les effets concernent tant les entreprises privées que le secteur public et qui bénéficie à l'ensemble de notre société.

Le Conseil économique et social entend, par le renouvellement du cadre de référence qu'il propose et le changement de regard qu'il peut favoriser, contribuer à promouvoir une société plus fraternelle et plus citoyenne.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....152

Ont voté pour.....130

Se sont abstenus.....22

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour :

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, Bastian, de Benoist, Jean-Pierre Boisson, Bros, Despey, Ducroquet, Ferré, Giroud, Le Fur, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Pinta, Rousseau, Sander, Thévenot, Vasseur.

Groupe de l'artisanat - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Buguet, Gilles, Kneuss, Perrin, Teilleux.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mme Battut, MM. Boulier, Bury, Denizard, Heyman, Mme Lasnier, M. Lorthiois, Mme Lugnier, MM. Mennecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet, Toulisse, Vandeweeghe.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, t'Kint de Roodenbeke, Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Naulin, Picard, Mmes Prud'homme, Simon, M. Vivier.

Groupe de la CGT - M. Alezard, Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Forette, Mme Hacquemand, MM. Larose, Le Duigou, Mme Lemoine, MM. Masson, Rozet.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bailleul, Bellot, Bouchet, Gamblin, Mme Hofman, MM. Mayer, Pinaud, Reynaud, Sohet.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Fosseppez, Grave, Philippe Mangin, Marquet, , Segouin, Verdier.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Brunel, Chauvineau, Mme Cotta, MM. Gadonneix, Martinand.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement MM. Dehaine, Gérard.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet.

Groupe de l'outre-mer - Mmes Jaubert, Tjibaou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Brard, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Cannac, Debout, Dechartre, Duhaucourt, Mmes Elgey, Anne-Catherine Franck, MM. Gentilini, Maffioli, Motroni, Pasty, Piazza-Alessandrini, Pompidou, Didier Robert, Mme Rossignol, MM. Roussin, Schapira, Souchon, Mme Steinberg, M. Teulade, Mme Wieviorka.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Bouis, Edouard, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Petit.

Groupe de l'UNSA - MM. Mairé, Masanet.

Se sont abstenus :

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Cerruti, Chesnaud, Freidel, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gorse, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Roubaud, Scherrer, Séguy, Pierre Simon, Didier Simond, Sionneau, Talmier, Tardy, Veysset.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

Le milieu rural et le milieu agricole ont très tôt pris conscience de l'importance d'une insertion professionnelle réussie des personnes handicapées. Sur les 1 300 CAT et les 532 ateliers protégés existant en France, plus de 200 présentent des activités agricoles, employant 10 000 travailleurs handicapés.

Cette expérience nous amène aujourd'hui à pousser plus avant notre réflexion en faveur des personnes en situation de handicap, afin qu'elles trouvent une place légitime au sein de notre société.

- Le milieu professionnel protégé ne doit pas être coupé de la vie ordinaire. Il ne doit pas demeurer un refuge mais, au contraire, être une étape dans la progression vers l'entreprise ordinaire. Cela suppose l'établissement de passerelles entre le milieu protégé et le milieu ordinaire de travail. Des initiatives individualisées doivent être encouragées dans le sens d'une complémentarité des parcours pour la personne handicapée, prévoyant toutefois la réversibilité des choix en cas de difficulté d'intégration dans le milieu ordinaire de travail.

De nouvelles formes d'insertion professionnelle, charnières entre le travail protégé et le travail en milieu ordinaire peuvent constituer une solution d'avenir. La Mutualité sociale agricole (MSA) est favorable à la création de CAT « hors murs », en s'appuyant notamment sur les branches professionnelles agricoles et sur le réseau SOLIDEL (association créée en 1992 sous l'égide de la MSA pour répondre aux problématiques inhérentes à l'insertion des travailleurs handicapés en milieu rural, qui accueille 1 750 adultes handicapés). Ces projets sont particulièrement pertinents dans des activités agricoles demandant beaucoup de main d'œuvre de type maraîchage, horticulture, arboriculture.

De telles initiatives ne doivent toutefois pas conduire à éluder la question de la formation qui demeure un élément tout à fait essentiel du parcours professionnel de la personne. De l'accès aux structures d'éducation et de formation dépend souvent l'obtention d'un emploi stable et de qualité. Il pourrait, à cet égard, être intéressant de conventionner des ateliers protégés comme centres de formation.

- Comme tout un chacun et comme tout citoyen de notre pays, la personne en situation de handicap doit pouvoir mener une vie autonome et décente. Cela pose la question de la compensation des conséquences des handicaps.

Le niveau de vie moyen de la personne handicapée montre combien la création d'une prestation de compensation du handicap est nécessaire. Une telle prestation permettrait à toute personne (que le handicap intervienne à n'importe

quel âge de la vie, y compris donc pour les personnes âgées dépendantes), d'évoluer dignement dans le milieu de son choix : milieu ordinaire, milieu protégé, domicile ou établissement, école ou entreprise ...

Il s'agit ici de reconnaître pleinement un risque dont la prise en charge pourrait relever de la solidarité nationale.

Groupe de l'artisanat

En recommandant de revoir, une fois pour toute, l'approche du handicap en passant d'une logique d'assistance à une logique d'intégration et de citoyenneté, cet avis redonne l'espoir à tous ceux et celles qui vivent aujourd'hui très mal leur différence et attendent beaucoup de la reconnaissance et du plein exercice de leurs droits dans l'égalité.

S'agissant plus spécifiquement de la question de l'emploi, pour contribuer réellement à la réduction des inégalités de traitement dont pâtissent encore malheureusement les personnes en situation de handicap, il est de toute évidence que le passage par des établissements spécialisés doit rester l'exception ou à tout le moins transitoire.

Par ailleurs il faut régler préalablement les problèmes d'accessibilité, condition première de l'insertion professionnelle, clarifier un certain nombre de dispositifs aujourd'hui des plus confus et assurer au mieux leur diffusion sur l'ensemble du territoire.

Compte tenu des disparités de traitement entre le secteur privé et le secteur public, le groupe de l'artisanat partage la proposition d'unifier les modalités d'insertion dans l'emploi, quel que soit le secteur d'activité. Par contre, l'idée louable d'adopter des modes de décompte unique quel que soit le handicap lui paraît aller à l'encontre du but recherché. Il est en effet illusoire de penser que les employeurs pourront embaucher davantage de personnes en handicap lourd, en considérant les difficultés de gestion et le supplément de charges financières que cela engendre.

Au regard des efforts importants et historiques de contribution du secteur de l'artisanat à l'insertion professionnelle de personnes en situation de handicap, sans y être soumis par la loi, il va de soi que sa préférence va à l'incitation plutôt qu'à toute nouvelle obligation légale en la matière ou encore de remise en cause des quotas.

C'est la raison pour laquelle, d'ailleurs, il a souhaité retirer la mention des conventions signées entre l'AGEFIPH et les chambres de métiers, pour éviter tout risque d'interprétation. En effet, les chambres de métiers n'étant pas des partenaires sociaux, leurs actions volontaristes ne peuvent entrer en concurrence avec des accords collectifs prévus au titre de l'obligation d'emploi, mais sont au contraire à citer comme réussite en matière d'intégration.

A titre d'exemple, grâce à l'appui de l'AGEFIPH et la volonté politique du conseil régional des Pays de Loire, ce sont près de 300 jeunes en situation de

handicap qui ont pu être acceptés en 2002/2003 dans les centres de formation d'apprentis de la région. Ils bénéficient d'aménagements de postes, de soutiens pédagogiques spécifiques ou de mesures d'accompagnement psychosocial et participent activement à la vie des entreprises locales associées à ces dispositifs de formation en alternance.

D'autres régions ou départements sont même allés encore plus loin dans l'innovation en organisant des échanges de jeunes déficients intellectuellement dans le cadre du programme européen Interreg entre la Somme, l'Angleterre et l'Espagne.

Cette mobilisation spontanée, qui conforte la philosophie de l'avis d'une intégration en milieu ordinaire de travail et de formation, mérite certains assouplissements en matière de réglementation et surtout d'être davantage mise en valeur.

Le groupe de l'artisanat entend par-là faire évoluer le contrat d'apprentissage pour le rendre accessible aux adultes en situation de handicap. Cela implique notamment de supprimer la limite d'âge de 26 ans, d'étendre la durée du contrat d'apprentissage, d'adapter les rythmes de l'alternance et de revoir le financement des coûts induits par l'adaptation du poste de travail à la personne et par la fonction de tuteur.

Enfin, en matière de promotion de ces initiatives, le réseau territorialisé aurait tout à gagner d'associer l'ensemble des acteurs tels que les chambres consulaires et les organisations professionnelles en leur donnant les moyens suffisants de poursuivre leur action.

Malgré ces quelques réserves, le groupe de l'artisanat a voté cet avis qui défend la dignité des personnes en situation de handicap.

Groupe des associations

De nombreux rapports et avis, y compris de notre assemblée, ont contribué à mieux faire comprendre combien il est nécessaire que les personnes handicapées puissent s'intégrer chaque fois que c'est possible en milieu ordinaire.

Cependant, le présent l'avis apporte des éclairages nouveaux sur leur situation, et propose, pour l'insertion en milieu professionnel ordinaire, des solutions innovantes et réalistes. Ainsi donc, il préconise de considérer comme la règle l'intégration dans le milieu de vie et de travail ordinaire, et comme l'exception l'accueil en milieu spécialisé et protégé.

Toutefois, l'avis n'oppose pas le milieu spécialisé au milieu ordinaire en matière de travail, et insiste plutôt sur l'importance des passerelles entre les deux. Elle souligne à ce propos la nécessité de rendre possibles, le cas échéant, des retours du milieu ordinaire au milieu spécialisé et protégé ; ce qui demande évidemment des ajustements qu'elle n'esquisse pas et sur lesquels il nous faudra porter de nouvelles réflexions.

Nous approuvons l'ensemble de ses propositions et estimons que trois sujets soulignés par l'avis constituent des préalables à toute intégration : la scolarisation et la formation initiale de tous les enfants et de tous les jeunes, l'information, la formation continue des adultes.

Concernant l'information, l'avis propose un réseau de lieux d'accueil et d'information proches du terrain et clairement identifiables. La création de tels lieux permettrait une approche globale de la personne en situation de handicap. L'avis les situe au niveau des départements. Nous savons que ces derniers peuvent couvrir des réalités très différentes, en particulier dans la région parisienne. Nous soutenons donc la proposition de décliner la mise en place - à l'image des centres d'information jeunesse - en antennes implantées au plus près des personnes, et doublant ces permanences d'un accueil téléphonique et d'un portail télématique.

L'avis préconise l'harmonisation des obligations d'emploi de ces personnes entre les trois fonctions publiques et les entreprises privées. Bien évidemment, nous appuyons ce souhait avec force.

Un point a été à juste titre mis en exergue : la reconnaissance du droit citoyen des personnes handicapées. Le texte souligne le rôle des associations comme moteur d'accélération de la prise de conscience par l'opinion. Cette prise de conscience doit porter sur tous les compartiments de la vie de la personne en situation de handicap, et aussi de la vie de son entourage. Qu'il s'agisse du logement, de l'emploi, de l'intégration à la vie culturelle, sociale, politique, les associations ne se bornent pas à la prise de conscience, mais contribuent dans leurs activités à la prise en charge et à l'intégration.

Pourtant, il reste beaucoup à faire. Dans le cadre de l'aménagement de l'espace privé et public, des transports, etc., des actions doivent être engagées pour permettre réellement l'accès aux loisirs et aux vacances.

L'avis ne pouvait aborder en détail - sans être hors sujet - le cas des auxiliaires de vie. Indispensables au quotidien des personnes en situation de handicap, ces auxiliaires, lorsqu'ils (ou elles) sont salarié(é)s, ont souvent des fonctions aussi diverses que la toilette, le ménage, les achats, les démarches, la prise de notes... Leur formation, leur statut, les modalités de leurs congés... tout ceci nécessite la réflexion globale que l'avis demande. Il rappelle aussi que 2003 est « l'année européenne du handicap », ce qui rend d'autant plus urgent de transposer en droit français la Directive européenne d'octobre 2000 qui traite de cette question. Nous pensons nous aussi que les recommandations de l'avis prendront leur plein effet si nous gardons présente à l'esprit cette dimension européenne, dans la perspective d'une harmonisation par le haut. Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Optimiser l'obligation d'emploi en milieu ordinaire des personnes en situation de handicap est un des objectifs que la CFDT s'est fixé pour donner à chacun, avec ses potentialités, le droit d'accéder à un travail décent, garant de la reconnaissance de sa citoyenneté.

Dans le cadre d'une grande enquête menée depuis plusieurs années et intitulée « *Le travail en questions* », la CFDT, soucieuse de comprendre les diversités et les attentes de tous les salariés, s'est attachée à aller à la rencontre de celles et ceux en situation de handicap. 1 500 d'entre eux se sont ainsi exprimés. Ils affirment avec force leur exigence d'être traités à égalité avec les autres salariés. Ils ne veulent plus être assistés. Ils veulent être enfin considérés comme tous les autres salariés, reconnus pour leurs qualités professionnelles. Cette haute exigence de dignité nous a interpellés.

Le présent avis est arrivé aux mêmes constats. Après avoir étudié les obstacles récurrents à l'insertion rencontrés par les personnes en situation de handicap, l'avis avance une série de propositions devant permettre de franchir une étape significative dans le chemin qui mène à l'égalité de tous.

Plus particulièrement l'avis met l'accent sur l'impérieuse nécessité pour l'Etat de s'impliquer totalement dans cette démarche. Seule une volonté politique forte permettra de dépasser les frilosités, les réticences encore trop souvent présentes.

Ainsi l'avis préconise-t-il la création d'un organisme analogue à l'AGEFIPH et abondé par l'Etat permettant aux entreprises publiques de réaliser pleinement les objectifs contenus dans la loi de 1987.

De même, considère-t-il nécessaire de rationaliser le système de prise en charge et d'accompagnement des personnes handicapées, pour lui rendre force et cohérence. Pour ce faire il suggère de renforcer les Programmes départementaux d'insertion des travailleurs handicapés (PDITH) et de recentrer les COTOREP sur leurs missions originelles.

Ou encore, insiste-t-il sur l'instauration d'une obligation légale de négocier dans les branches et/ou les entreprises, du secteur privé comme du secteur public, mettant l'accent sur le rôle dynamique que doivent développer les partenaires sociaux.

Les nombreuses propositions de l'avis ne visent pas à révolutionner l'existant, mais à le faire évoluer pour en accroître l'efficacité. Il doit permettre aux personnes en situation de handicap de trouver toute leur place dans le monde du travail et d'être enfin des salariés comme les autres.

La CFDT, forte de son expérience, partage cette volonté d'impulsion renouvelée.

La CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

Aujourd'hui, plus d'un tiers des entreprises soumises à l'obligation instituée par la loi du 10 juillet 1987 n'emploient aucun salarié handicapé. Le taux d'emploi direct et indirect de personnes handicapées en milieu ordinaire de travail stagne à 4 % depuis près de 10 ans.

Les obstacles persistent donc en matière d'insertion professionnelle en milieu ordinaire de travail. Et cela en dépit de la volonté du législateur, malgré l'importance des moyens financiers qui y ont été consacrés et les multiples structures spécialisées mises en place dans l'aide à l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Dans l'avis sur «*Les situations de handicap et cadre de vie*» présenté par Vincent Assante le 13 septembre 2000, le CES avait déjà jugé «*décevant*» le résultat des politiques menées en faveur de l'intégration des personnes handicapées. Pourtant, ce qui caractérise le mieux l'intégration, c'est bien l'insertion professionnelle en milieu ordinaire de travail.

L'avis expose parfaitement les préalables à l'insertion professionnelle en milieu ordinaire. Il s'agit de l'accessibilité de tous à l'environnement physique et intellectuel et de l'intégration scolaire de proximité privilégiant l'implantation des structures adaptées au sein même des structures ordinaires. Il n'oublie pas l'accès à l'information et à une formation professionnelle qualifiante adaptée aux besoins actuels et futurs des entreprises.

Afin de pallier le déficit d'information des personnes et des employeurs, l'animation d'un réseau de lieux d'accueil réunissant des professionnels de l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap, proche du terrain et clairement identifiable, est souhaitée par notre groupe.

De même, afin de changer le regard sur l'employabilité des personnes handicapées, leur orientation et leur reclassement doivent reposer sur une étude approfondie de leurs potentialités réalisée par une équipe pluridisciplinaire labellisée. Et ceci en totale concertation avec les intéressés.

Les personnes en situation de handicap se heurtent à d'innombrables difficultés dans leur vie quotidienne. L'avis affirme, dans un premier temps, que «*l'obligation nationale à l'égard des personnes handicapées doit trouver sa traduction dans la compensation des déficiences qui sont liées au handicap*» quelles qu'en soient la nature, l'origine ou l'importance. L'avis propose alors la création d'une allocation compensatrice unique, individualisée, adaptée aux besoins de chacun permettant à toute personne en situation de handicap d'être effectivement un citoyen à part entière et lui donnant les moyens de son autonomie.

Or, cette notion de besoins est sujette à une appréciation subjective. Elle est donc susceptible d'engendrer des inégalités. De plus, si l'un des éléments retenus pour définir les besoins est le non-travail et donc l'absence de revenus salariaux,

son attribution pourrait constituer un frein à l'insertion professionnelle, ce que vous dénoncez.

Le groupe de la CFE-CGC pense que cette allocation de compensation relève de la solidarité nationale et trouve son fondement même dans la compensation d'une inégalité de fait indépendante des revenus patrimoniaux ou salariaux de la personne.

A côté de cette allocation, il convient, comme le propose l'avis, de financer les coûts supplémentaires supportés par les personnes handicapées pour les aider à pallier les difficultés qu'elles rencontrent lors de leurs différentes activités et pour faciliter leur mobilité, par le biais notamment d'aides techniques ou humaines. Ceci même lorsqu'elles occupent un emploi.

L'avis énonce d'autres propositions concernant les aides financières qui occupent une place importante dans le dispositif d'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Afin que la conclusion de contrats de courte durée ne puissent léser financièrement la personne, notre groupe est favorable à la proposition de cumul de l'allocation pour adulte handicapé avec des revenus salariaux. Le groupe de la CFE-CGC considère qu'il convient d'encourager toutes les voies d'entrée en entreprise, afin d'enrichir l'expérience professionnelle de la personne et d'aboutir, *in fine*, à la conclusion d'un CDI.

L'avis propose, par ailleurs, une compensation financière garantissant à la personne, souffrant d'un handicap rendant difficile un travail à plein temps, le bénéfice d'une rémunération suffisante. Notre groupe soutient cette démarche.

Un autre axe fort des propositions du projet d'avis réside dans le souci d'un rééquilibrage entre les fonctions publiques et le secteur privé passant par une obligation de contribution de l'Etat employeur en cas de non-respect de ses obligations.

Cette proposition, en faveur d'un libre choix de la personne en situation de handicap quant à son orientation, lui garantirait l'égalité de traitement entre le secteur public ou privé. Dans un souci de lisibilité, le groupe de la CFE-CGC est en faveur de l'homogénéisation entre le secteur public et privé du décompte des personnes handicapées agents ou salariés.

L'avis met en avant le rôle déterminant des acteurs au sein de l'entreprise. Les cadres occupent une place importante dans la mise en oeuvre d'un projet d'insertion. Ils sont chargés de veiller à l'adhésion de l'ensemble de l'équipe de travail et à son implication dans la réalisation optimale de l'insertion professionnelle d'un collègue handicapé. Bien entendu, les institutions représentatives du personnel et la médecine du travail sont également des acteurs essentiels pour l'insertion ou le reclassement des personnes en situation de handicap.

S'agissant de la mise en œuvre des modalités de l'obligation d'emploi, le groupe de la CFE-CGC estime comme vous qu'il est nécessaire de maintenir tant que cela sera nécessaire, une discrimination positive sous la forme d'un quota. Le groupe de la CFE-CGC est favorable à la suppression des unités bénéficiaires ainsi qu'à la liste des catégories d'emploi exigeant des conditions d'aptitude particulières fortement discriminatoire.

Pour le groupe de la CFE-CGC, la priorité doit être donnée à l'embauche directe et au maintien dans l'emploi, en limitant davantage les possibilités de remplir autrement l'obligation.

Notre groupe est favorable au développement de négociations dans les branches ou les entreprises sur les conditions de travail et d'emploi des personnes handicapées. Cela permettrait de favoriser le dialogue autour de cette thématique, à condition que ces négociations aboutissent à des résultats probants en terme d'emploi, fixant des objectifs précis et chiffrés d'embauches ou de maintien dans un calendrier déterminé.

Aussi, le groupe de la CFE-CGC adhère pleinement aux propositions concernant l'optimisation de l'obligation d'emploi permettant aux entreprises d'agir elles-mêmes sur le taux en fonction de leur implication sur l'emploi des personnes handicapées rendant les entités actrices et responsables dans le processus d'insertion.

Enfin, parce que l'insertion se construit chaque jour, et qu'aucune raison objective ne justifie qu'il existe des discriminations dans leurs évolutions professionnelles, le groupe de la CFE-CGC revendique un déroulement de carrière similaire entre salariés handicapés et valides qui se traduit par un égal accès à la formation professionnelle continue et à la prise de responsabilités.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

Bon nombre de personnes handicapées souhaitent et peuvent exercer une activité. C'est pour elles une question d'indépendance financière, de droit au travail, de reconnaissance. C'est pour notre pays un devoir de donner un contenu à la belle notion d'égalité professionnelle. Pour la CFTC, l'intégration passe par un changement des mentalités à l'égard des personnes handicapées. Et pour cela, l'éducation des citoyens, des salariés, des chefs d'entreprise et pour commencer des enfants et de leurs enseignants s'impose.

Notre système éducatif a pour mission d'accueillir tous les enfants. Pour réussir, les enseignants devront suivre un module de formation sur l'insertion d'enfants handicapés à l'école. Ils pourront recevoir l'aide des auxiliaires d'intégration scolaire qui devront être ajoutés aux actuels personnels éducatifs. Pour le groupe de la CFTC, il est aussi important que l'éducation spécialisée continue d'exister pour ceux qui ne pourront pas suivre une scolarité normale. Et

dans ce sens, il pense qu'il n'est pas souhaitable de reproduire le modèle d'intégration à l'italienne.

Mais la formation ne se limite pas à l'école. Notre groupe rappelle que la CFTC est fortement attachée à la formation tout au long de la vie. Un handicap peut arriver à n'importe quel moment. Aussi, les formations professionnelles proposées aux personnes handicapées ne doivent plus se limiter aux niveaux IV et V. Il est aussi nécessaire d'élever le niveau de formation professionnelle en centre de reclassement professionnel car les besoins existent et l'image des personnes handicapées en découle aussi.

Pour la CFTC, l'architecture institutionnelle peut être clarifiée. Il importe, à cet égard, de veiller à ce que les conditions d'insertion des personnes en situation de handicap soient les mêmes partout, que l'employeur soit public ou privé. Notre groupe est particulièrement attaché à la possibilité offerte aux personnes handicapées de bénéficier de passerelles entre le milieu ordinaire et le milieu protégé de travail, instaurant un droit à l'expérience.

La CFTC approuve aussi, sur le terrain de la négociation collective, l'inscription des conditions de travail et d'emploi des personnes handicapées dans le registre de l'obligation légale de négocier. Lors de la préparation de la loi du 10 juillet 1987, la CFTC avait préconisé le développement de la négociation paritaire d'entreprises et de branches pour l'insertion des personnes handicapées. Le patronat y était favorable. Malheureusement, le législateur avait insuffisamment repris cette orientation. Nous maintenons que cet engagement des partenaires sociaux est une condition indispensable au succès de l'insertion professionnelle en entreprise.

Nous rappelons que les organisations syndicales ont un rôle à jouer dans la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles avec le médecin du travail. Le groupe de la CFTC approuve la proposition concernant la consultation pour avis des organisations syndicales lors de la préparation d'une convention conclue entre une entreprise et l'AGEFIPH.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Le caractère concret et précis donne à l'avis une qualité capitale pour parvenir à une réelle insertion des personnes en situation de handicap en milieu ordinaire de travail.

L'expression « *personne en situation de handicap* » exprime la philosophie générale du texte. En abandonnant la qualification de « handicapé » nous rejetons une forte charge discriminante et plaidons pour l'égalité de traitement. Si nous sommes suivis, notre société devrait, peu à peu, assumer ses responsabilités pour répondre à ses obligations et rompre avec le renvoi à la charité.

Certes, les lois de 1975 et de 1987 ont permis d'initialiser un processus, de mettre en place des structures qui ont contribué à sortir les personnes handicapées de leur isolement, de leur marginalité. Mais, nous sommes au 21^{ème} siècle et les personnes en situation de handicap méritent beaucoup plus d'engagements de la part de la société.

A notre avis, seule une insertion professionnelle massive dans le milieu ordinaire de travail leur ouvrira largement la voie de la dignité, de l'égalité et les sortira de leur exclusion. Certes, ce défi est ambitieux mais notre société moderne a les moyens de s'y attaquer. Encore faut-il qu'elle en ait la volonté politique. Car, force est de constater, qu'en dix ans, les nombreuses propositions émises par notre Assemblée, en dépit de leur pertinence, n'ont pas été suivies d'effets.

Pour les salariés en situation de handicap, travailler relève trop souvent de l'exploit physique. Les aménagements dans la ville et sur les lieux de travail doivent être plus significatifs. Les salariés handicapés plus souvent chômeurs ont une raison supplémentaire d'aspirer à de nouvelles sécurités professionnelles telles celles revendiquées par la CGT.

Il est essentiel que l'Etat prenne toutes ses responsabilités et cesse de se décharger sur l'AGEFIPH. L'insertion professionnelle ne pourra se réaliser que si elle bénéficie d'une politique d'ensemble élaborée dans le cadre d'un schéma directeur.

Pour leur part, les employeurs sont placés devant une double responsabilité. D'abord, il leur revient, en veillant aux conditions de travail et à la sécurité, d'avoir des actions visant à limiter les accidents du travail et les maladies professionnelles. En un mot, les « *producteurs de handicap* », doivent d'abord agir pour limiter cette production déshonorante. Ensuite, dans l'esprit de la loi, il convient qu'ils aient une politique d'embauche non discriminatoire et de maintien dans l'emploi de tous les salariés en inaptitude.

Pour les trois versants de la fonction publique, la CGT, a suggéré, en vain, des procédures et des mesures ambitieuses permettant de contraindre l'Etat employeur à respecter la loi en atteignant le quota d'emplois, car là est l'essentiel. L'Etat chargé de veiller à l'application des lois devrait faire preuve d'exemplarité.

Enfin, la CGT apprécie la proposition du mode de décompte unique des bénéficiaires de l'obligation d'emploi, comme celle d'instaurer une obligation légale de négocier. Par ailleurs, nous sommes attachés à la traduction de l'article 5 de la directive européenne dans notre législation.

Aujourd'hui, il n'est plus possible d'en rester à de bons sentiments. Les habitudes, les appréhensions et les rejets doivent céder sous l'impulsion d'une politique dynamique. Avec des moyens financiers conséquents, l'intégration dans la cité progressera. Alors, à son tour elle facilitera l'intégration professionnelle des personnes en situation de handicap. Pour nous, là est la clé du progrès. Le groupe de la CGT a voté l'avis.

Groupe de la CGT-FO

Le groupe Force ouvrière, promoteur du principe républicain d'égalité, ne peut admettre que l'assignation à différence se soit banalisée. FO s'est toujours engagée aux côtés des travailleurs handicapés dans la création et le développement des institutions qui servent leurs intérêts. Tel est le cas de l'AGEFIPH, dont la première présidente a été Paulette Hofman. Le groupe FO souhaite que règne enfin la négation des différences et l'éradication de toutes les discriminations.

Le rejet, l'indifférence, l'agression, la mise à distance, la disqualification, sont des comportements auxquels il doit être mis fin. Dans toute société digne de l'Humanité, aucun « *apartheid* » ne saurait se développer. 2003 est une année remplie d'espoirs pour les personnes handicapées puisqu'elle est en même temps année européenne et chantier prioritaire de la Présidence de la République.

Le moment est venu de se fixer des objectifs toujours plus ambitieux comme celui d'une insertion professionnelle en milieu ordinaire généralisée de manière à ce que chacun occupe la place qui lui revient dans notre organisation sociale et puisse user pleinement de ses droits. Le projet d'avis va heureusement et concrètement dans ce sens.

Le groupe Force ouvrière salue la vision d'ensemble du rapport, notamment en ce qu'il synthétise exactement la situation complexe à laquelle sont confrontées les personnes en situation de handicap aussitôt qu'elles agissent pour s'insérer professionnellement.

S'agissant du projet d'avis, le groupe FO pense qu'il aborde de manière directe et positive les problèmes posés et qu'il présente de façon concrète les solutions adéquates.

Le groupe FO est d'accord pour placer au premier rang des préoccupations sociales, la prévention du handicap par l'amélioration des conditions de travail et de celles qui régissent la vie quotidienne et familiale. Il serait irresponsable, de dissocier l'accès à un travail choisi de l'accessibilité aux transports, au logement, à la médecine, à l'école, autrement dit à la vie de la cité. L'approche globale et intégrée du handicap est la voie que notre société et ses décideurs doivent privilégier.

Ce qui doit primer ce sont les aptitudes professionnelles de celui qui postule à un emploi en milieu ordinaire de travail. Les aides techniques et spécialisées doivent être disponibles pour que chaque personne en situation de handicap puisse parfaire son adaptation au poste.

La formation a une fonction essentielle à remplir en faveur de ces concitoyens. Beaucoup reste à faire pour permettre l'intégration scolaire des enfants dans les classes élémentaires et secondaires. Il en va de même lorsqu'on envisage l'adaptation de l'appareil de formation initiale et continue des adultes : insuffisance de personnels spécialisés, manque de places en établissements adaptés, de carences en moyens ambulatoires et matériels.

Force ouvrière déplore le manque d'inspecteurs et médecins du travail. En effet l'un des moyens de se préoccuper des handicaps, c'est de s'attacher à éviter de « fabriquer » des handicapés.

Mettre l'accent sur l'optimisation des institutions représentatives du personnel est une bonne chose, dans les limites de leurs prérogatives légales et contractuelles.

La pratique de son activité professionnelle est souvent plus pénible pour une personne handicapée que pour un salarié valide ce qui devrait être reconnu et compensé socialement.

FO adhère aux propositions formulées en vue de simplifier, de clarifier et de renforcer les modalités d'insertion dans les emplois publics et du secteur privé, de maximiser l'obligation d'emploi, d'en appeler à l'ouverture du monde de l'entreprise aux travailleurs handicapés ou de stimuler les personnes handicapées, de finaliser leur orientation et leur reclassement professionnels.

Le groupe reprend à son compte la nécessité d'un volontarisme politique passant par la définition d'orientations claires et la mobilisation plusieurs années de suite, d'importants moyens financiers du budget de la nation.

La révision en 2003 de la loi d'orientation de 1975 en faveur des personnes handicapées, pourrait prévoir d'améliorer sensiblement leur insertion professionnelle.

Le groupe FO a approuvé le projet d'avis présenté.

Groupe de la coopération

Admettre parmi les fondements de la société le principe de l'égalité des chances, c'est accepter de réunir les moyens de compenser les handicaps naturels et accidentels. Il y va de la solidarité qui s'impose entre les membres d'une même communauté sociale. Il y va aussi d'une liberté qui est d'autant moins accessible qu'il y a dépendance.

Dans cette perspective, l'avis souligne à juste titre qu'il convient de passer de la logique de tolérance et d'assistance à celle qui accepte les mesures spécifiques de discrimination positive.

L'enjeu est de taille. En effet le nombre de personnes handicapées augmente avec celui des accidents (travail, route, foyer...).

Les esprits ne sont pas toujours prêts à admettre déjà que la prise en charge des personnes handicapées n'est pas de la seule responsabilité de la famille et que la société a une action à mener pour leur permettre de bénéficier d'un cadre de vie et d'un environnement professionnel adaptés. Les esprits ne sont pas prêts à admettre encore que l'insertion se fait d'autant mieux qu'elle s'organise en milieu ordinaire. Les personnes handicapées y nouent souvent des liens sociaux et savent y faire reconnaître leurs compétences.

Les enfants handicapés en école ordinaire acquièrent d'autant mieux les fondamentaux dans une école ouverte à tous que les efforts de l'ensemble de la communauté éducative sont à la hauteur de ceux que doit faire le jeune pour combattre son handicap.

A juste titre et sur saisine gouvernementale, le Conseil économique et social estime que le travail apparaît comme un des meilleurs facteurs d'insertion sociale. Aussi faut-il déjà que les entreprises s'emploient à limiter les situations d'handicap que constituent les obstacles (environnementaux, culturels, sociaux, réglementaires) créés par la vie ordinaire. Elles doivent aussi savoir réunir les conditions nécessaires à « l'équité d'emploi » y compris dans le cas du « travail temporaire ».

Il y a encore du chemin à parcourir pour que les milieux professionnels ne se défaussent pas de leurs obligations matérielles et morales en ce domaine par le seul versement d'une contribution financière. Il appartient aussi à « l'Etat-employeur » d'assumer la part d'exemple qui lui revient.

Puisque les entreprises s'inscrivent dorénavant dans la perspective générale du « développement durable » elles n'ont que de bonnes raisons de considérer que leur contribution à l'insertion des personnes handicapées relève de leur responsabilité sociale.

Dans cette perspective, le groupe de la coopération soutient les recommandations de l'avis en faveur du renouvellement du cadre de référence et d'une loi-programme, portant rationalisation et amélioration des aides existantes.

Groupe des entreprises privées

Le groupe des entreprises privées félicite le rapporteur pour son ambition sur ce sujet. L'insertion des personnes handicapées dans la vie sociale et professionnelle constitue un enjeu pour la société.

L'avis a d'ailleurs le mérite de rappeler les obligations de l'Etat dans ce domaine. Les entreprises ont pour leur part le rôle de développer l'activité professionnelle des personnes handicapées, qui sont d'ailleurs une des composantes du marché du travail. A l'aune de cet objectif, le simple respect du principe d'équité doit à l'évidence les conduire à refuser toute discrimination en matière d'embauche et de déroulement de carrière.

Les entreprises ne peuvent être accusées d'immobilisme. Elles s'acquittent le mieux possible de ce qu'elles considèrent comme un devoir moral. Or, force est de constater que l'objectif d'emploi de 6% de salariés handicapés, fixé arbitrairement par la loi, ne peut pas toujours être atteint pour différentes raisons tenant notamment aux caractéristiques de la population concernée. Par ailleurs, le dispositif légal actuel comporte de telles restrictions qu'il ne permet pas aux entreprises de se libérer de leur obligation en utilisant toutes les possibilités d'action en faveur de l'emploi des handicapés qu'elles pourraient mettre en oeuvre.

En outre, la superposition des législations conduit à un manque de lisibilité et à une insécurité juridique pour les entreprises. A l'étranger, une majorité de pays, anglo-saxons et nordiques notamment, ont opté pour une démarche globale de non-discrimination et d'égalité des chances, accompagnée d'un dispositif d'incitation financière. Dans les pays qui ont conservé un système de quota, il s'applique aux entreprises du secteur privé dans des conditions moins contraignantes qu'en France, avec des seuils d'effectifs plus élevés, des contributions plus faibles ou des quotas réservés au seul secteur public.

Nos entreprises sont confrontées à des difficultés importantes :

- les actions de la collectivité sur l'environnement global du milieu de travail (intégration scolaire et universitaire, accessibilité des transports et des bâtiments, aides techniques à la personne...) ne sont pas à la hauteur des problèmes rencontrés. Ces lacunes de l'action publique ajoutent aux difficultés des entreprises pour remplir leur obligation ;
- le niveau de qualification des demandeurs d'emploi handicapés est faible (85% d'entre eux ont un niveau de formation inférieur ou égal au CAP). Les entreprises qui veulent embaucher rencontrent des difficultés pour trouver des candidats correspondant au profil de leurs offres ;
- les fonds collectés auprès des entreprises par l'AGEFIPH servent souvent à financer des actions ou des structures éloignées des réalités économiques et des besoins des entreprises. De plus, les pouvoirs publics ont indûment transféré à plusieurs reprises sur le budget de l'AGEFIPH des charges financières qui leur incombent.

Ces différents éléments soulignent la nécessité d'une réforme d'ensemble du dispositif, d'autant plus urgente qu'il est financé par la contribution compensatoire versée par les entreprises. Une telle réforme serait cohérente avec la politique de valorisation et de professionnalisation des actions conduites par les entreprises en faveur de l'emploi des handicapés. Pour générer une réelle dynamique d'emploi des personnes handicapées, le dispositif doit être selon nous articulé autour de trois principes :

- une réelle maîtrise de l'affectation des flux financiers provenant des entreprises ;
- un contrôle rigoureux de leur utilisation ;
- la fin du cumul des deux logiques actuelles (quota et non-discrimination) au profit d'une politique d'égalité des chances ;

Dans cette optique, la meilleure solution consisterait à :

- supprimer le quota, institué par la loi de 1987, pour le remplacer par une incitation financière ou fiscale pour l'entreprise (allègement fiscal ou crédit d'impôt), destinée à compenser les surcoûts induits par l'emploi de salariés handicapés ;

- parallèlement, mettre en place un dispositif d'accompagnement et de valorisation de l'insertion des personnes handicapées dans les entreprises.

Celui-ci devrait être confié à une association ou une fondation ad hoc qui prendrait le relais de l'AGEFIPH, gérée par les entreprises elles-mêmes, et dotée d'un conseil scientifique, composé de partenaires sociaux, de représentants des personnes handicapées et de personnalités qualifiées. Cet organisme aurait pour rôle de réaliser les études nécessaires et de soutenir financièrement les actions innovantes en matière d'embauche, de formation professionnelle et de maintien dans l'emploi des personnes handicapées.

Si notre groupe apprécie la volonté du rapporteur de vouloir simplifier les différentes procédures et d'encourager une coordination entre les différents partenaires territoriaux, il ne peut approuver en revanche les propositions faites pour « optimiser » l'obligation d'emploi des handicapés.

Ces propositions sont en complet décalage avec la réalité des entreprises (et le projet de réforme que nous proposons), et plus particulièrement sur les points suivants :

- la suppression des professions exclues de l'obligation d'emploi ;
- l'adoption d'un mode unique de décompte des bénéficiaires ;
- l'instauration d'une obligation légale de négocier ;
- la contribution majorée pour les entreprises dont l'effort d'insertion des personnes handicapées demeure inexistant sur longue période.

Le groupe des entreprises privées s'est abstenu.

Groupe des entreprises publiques

L'adaptation de la société aux besoins des personnes handicapées, ainsi que le développement de moyens nouveaux pour assurer leur insertion professionnelle est une obligation morale et sociale en même temps qu'une responsabilité politique essentielle.

Jusqu'à aujourd'hui, cette insertion est loin d'être pleinement réussie.

La mobilisation des pouvoirs publics comme celle du monde économique sont trop faibles. Le budget consacré en France au handicap est en sensible réduction depuis 1985 et enfin, les modalités d'insertion sont loin d'être unifiées selon qu'il s'agit du secteur public ou privé.

Le groupe des entreprises publiques partage donc la plupart des conclusions de l'avis et notamment la nécessité d'un volontarisme fort, passant par la définition d'orientations nouvelles et une véritable programmation pluri-annuelle des actions à mener et des moyens financiers nécessaires. Tout en regrettant que la rapporteure ne chiffre pas ces exigences, nous plaidons avec conviction pour la rationalisation et l'amélioration des aides instituées.

La lutte pour l'insertion est à mener sur de très nombreux terrains, ceux de la cité, de l'urbanisme, des transports, trop souvent encore inaccessibles aux handicapés, celui de la scolarisation. Celui de la cohérence de l'Etat, car trop souvent, le parcours du travailleur handicapé se heurte à un maquis d'organisations différentes, qui ont toutes des compétences multiples et complémentaires, dans un univers de surcroît divisé entre public et privé.

L'idée d'unifier les modalités d'insertion dans l'emploi du secteur privé et des fonctions publiques est donc essentielle ; l'adoption d'un mode de décompte unique des bénéficiaires de l'obligation d'emploi l'est également. C'est pourquoi il paraît nécessaire de penser l'insertion professionnelle dans le cadre d'un schéma directeur, qui affine le rôle de la mission interministérielle aux personnes handicapées et distingue les missions respectives de l'Etat et de l'AGEPIPH.

Notre groupe partage également la volonté d'optimiser le rôle des partenaires sociaux en instaurant une obligation de négocier. Cependant à une obligation légale, notre groupe préférerait une obligation conventionnelle. Mais de toute façon cette obligation ne saurait remplacer l'importance, en amont, de la formation et de la qualification des personnes en situation de handicap.

Il est possible de faciliter l'entrée des personnes handicapées dans le monde de l'entreprise, possible de concilier un handicap avec une vie professionnelle, propre à garantir non seulement une rétribution, mais surtout un droit au bonheur. Le droit à la différence est une belle idée. Encore faut-il qu'il soit reconnu dans les faits, et notamment dans le traitement réservé par la société des bien-portants aux accidentés de la vie.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

Groupe de la mutualité

L'effort d'insertion des handicapés en milieu ordinaire de travail, est, en France, très insuffisant. Le rapport et le projet d'avis le font clairement apparaître : l'objectif fixé par la loi de 1987 n'a pas été atteint car on estime les effectifs d'handicapés en milieu de travail à 4 % seulement, au lieu des 6% prévus, secteurs public et privé confondus... Et ce taux stagne depuis 10 ans ! En outre, la représentation du travailleur handicapé que s'en font les chefs d'entreprises qui n'en emploient pas, est particulièrement décalée par rapport à la réalité en matière de compétences, de qualification et de motivation, d'esprit d'équipe aussi, telles que les constatent les entreprises utilisatrices.

Pour combler cette insuffisance, il faut tout d'abord, comme le souligne avec juste raison le projet d'avis, affirmer un volontarisme politique, aujourd'hui inexistant, qui doit concrètement se traduire par une programmation pluriannuelle de l'effort de la Nation et une amélioration de la loi de 1987. Il se doit également d'affirmer le principe du droit à compensation des situations de handicap, qui implique la création d'une allocation compensatrice unique traduisant la volonté politique de «non discrimination», en donnant aux personnes en situation de handicap le statut de citoyen à part entière.

L'avis précise que la phase de préparation à l'insertion dans l'emploi, qui inclut toutes les étapes de la formation professionnelle, mais aussi une prise en charge globale et un soutien individualisé, est le facteur majeur d'une insertion réussie. Le groupe de la mutualité approuve les principes qui sont adoptés pour donner une forte impulsion à l'emploi des handicapés : privilégier l'insertion professionnelle en milieu ordinaire dans le cadre d'une complémentarité entre tous les dispositifs, développer systématiquement l'accès à l'information et l'accès des personnes par la constitution de réseaux d'accueil institutionnalisés et leur coordination avec les programmes départementaux, dont la mutualité a expérimenté la pertinence sur le terrain.

Il importe également de renforcer l'obligation d'emploi par le rapprochement des secteurs public et privé. Dans la pratique, l'AGEFIPH doit être reconnue comme prestataire de services pour les administrations. Il est, par ailleurs, justifié de pénaliser les entreprises dont l'effort d'insertion est insuffisant et de valoriser celles dont l'action va au-delà de l'obligation légale.

Enfin, le groupe de la mutualité fait sienne la proposition visant à développer les passerelles entre le milieu ordinaire et le milieu protégé en facilitant les passages de l'un à l'autre.

Il a voté positivement.

Groupe des personnalités qualifiées

Mme Steinberg : « Le rapport et le projet d'avis qui vous sont présentés aujourd'hui répondent à une saisine gouvernementale qui s'inscrit dans une démarche européenne, initiée depuis la directive du 27 novembre 2000, et dans une préoccupation grandissante dans notre pays : respecter chacune et chacun en ce qu'il est, lui reconnaître sa spécificité, créer les conditions pour vivre dans la dignité, disposer du droit à l'autonomie.

Le rapport et le projet d'avis prennent la question dans toute son ampleur et sa complexité, sans s'autoriser des impasses, même si les préconisations émises peuvent bousculer.

Ils se refusent aux solutions manichéennes, le « tout en milieu ordinaire » opposé au « tout institutionnel ».

Ils invitent toutes les composantes de notre société à prendre la question selon leurs rôles et leur positionnement, les pouvoirs publics, à tous les niveaux de représentation de notre pays, les associations, la fonction publique comme les entreprises privées et ils donnent *a minima* des pistes, plus souvent des objectifs, et les étapes pour y parvenir, sans faire l'impasse sur les moyens de la mise en œuvre.

Ils prennent le temps d'examiner tout ce qui fait obstacle à l'intégration professionnelle en milieu ordinaire des personnes en situation de handicap, qu'il s'agisse des phénomènes de rejet liés à la peur de la différence, ou à la peur de la productivité moindre, sans taire l'hésitation des personnes concernées à franchir

le pas de l'intégration en milieu ordinaire si le risque d'échec n'est pas mieux assumé par la société.

Ils abordent clairement et sans tabou les mesures à prendre pour qu'un travailleur handicapé ait aussi un déroulement de carrière et voit son efficacité professionnelle rémunérée à proportion de la qualification du travail effectué.

Ils prennent le temps de montrer que l'enfer est pavé des meilleures intentions, ce qui en l'occurrence se traduit quand des postes ont été identifiés comme aménagés et qu'ils sont les seuls sur lesquels les personnes en situation de handicap peuvent être placées, sans tenir toujours compte de ce que les handicaps sont multiples et que chacun ne les vit pas à l'identique.

Une plus grande souplesse négociée entre partenaires sociaux et appuyée par une réglementation cohérente permettrait à certains de pouvoir occuper des emplois dont la définition n'a jusque là pas été retenue pour pouvoir être confiée à une personne en situation de handicap.

Nuancés et sensibles, proches des réalités vécues sur le terrain, le rapport comme l'avis remplissent leur fonction d'aide à la décision.

Puissent-t-ils être pris en compte et permettre aux personnes concernées, aux associations et aux partenaires sociaux de trouver, dans des documents transmissibles à tous, les engagements pris et le calendrier retenu pour les mettre en œuvre.

Dans cet esprit et pour y contribuer, je voterai le projet d'avis ».

Groupe des professions libérales

Le groupe des professions libérales rend hommage à la qualité du travail réalisé et à la générosité de l'avis.

Nul ne peut rester insensible à la situation des personnes handicapées a fortiori lorsque dans une société trop souvent marquée par l'assistanat, elles manifestent volonté et détermination en tout, et montrent une énergie personnelle sans faille. Le groupe des professions libérales y ajoute l'espoir et la confiance dans la vie, qui peuvent être ici justifiés par les progrès déjà réalisés ou à réaliser, dans le domaine des technologies de la biologie et de la génétique, et les immenses possibilités proposées de plus en plus par l'informatique.

Les professionnels libéraux pour qui l'effort individuel est une nécessité absolue sont particulièrement sensibles à ce problème et ne peuvent que saluer la générosité des propositions du projet d'avis.

Ils approuvent la recherche d'unité entre les régimes des entreprises publiques et celui des entreprises privées. Ils estiment nécessaire un effort important de formation, d'information et de sensibilisation à cette question... mots clefs de l'avis.

Toutefois, le groupe regrette quelque peu qu'aucune des préconisations n'ait fait l'objet d'une évaluation financière. La période que nous traversons, impose évidemment un équilibre entre une générosité qui ne peut qu'être approuvée par tous et les contraintes économiques. L'avis aurait pu être empreint de plus de réalisme. Il n'y a pas d'altruisme efficace, sans réalisme lucide.

S'agissant d'une question qui touche à la solidarité nationale, il serait inéquitable et anti-économique d'en faire supporter le poids par les entreprises. Il s'agit de charges qui doivent être supportées par la collectivité toute entière, au nom de la solidarité nationale.

En outre, une fois encore, le groupe des professions libérales ne peut qu'exprimer sa défiance à l'égard de toute contrainte réglementaire nouvelle. C'est par la négociation et la contractualisation, la sensibilisation et la persuasion, que doivent être recherchées les solutions.

Ici, comme presque toujours, c'est animée par un souci de juste mesure et d'équilibre que doit cheminer notre action.

Saluant à nouveau l'humanisme manifesté par le rapporteur et approuvant nombreuses des propositions formulées dans l'avis, le groupe des professions libérales malgré quelques réserves exprimées ci-dessus, a voté l'avis.

Groupe de l'UNAF

L'avis présenté par Mme Lasnier a le mérite de mettre l'accent sur les questions restées en suspens depuis l'adoption des lois de 1975 et 1987, ainsi que des réformes préconisées par la loi du 2 janvier 2002. Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur pour l'excellent travail conduit sur ce dossier.

Si l'adoption de ces lois s'est traduite par des avancées, force est de constater – en cette année 2003 déclarée « *Année Européenne du Handicap* » - qu'elles restent cependant très en retrait des objectifs fixés. Ainsi, les deux grands axes contenus dans l'avis adopté par notre Assemblée en 1979 (dont le rapporteur, M. Marcel Viot, appartenait à notre groupe), sont toujours d'actualité : privilégier l'insertion professionnelle dans le milieu ordinaire de travail ; éviter tout risque de ségrégation dans l'éducation, le travail, le logement, les loisirs. Vingt-quatre ans après, la situation n'a guère évolué : le nombre de personnes handicapées insérées dans le milieu ordinaire du travail ne dépasse pas 4 %.

Le groupe de l'UNAF se réjouit que les recommandations contenues dans cet avis aient pour objet de relancer une politique ambitieuse pour l'intégration des personnes handicapées dans le monde ordinaire du travail, et plus globalement, dans la société. Il soutient les propositions de l'avis visant à :

- faciliter l'accessibilité des personnes handicapées dans leur environnement quotidien et dans la cité ;

- favoriser l'intégration des enfants handicapés en milieu scolaire ordinaire. En effet, scolariser un enfant handicapé dans l'école du quartier dès sa petite enfance, afin qu'il s'intègre dans la communauté des enfants de son âge et qu'il y acquière les compétences nécessaires à son projet d'insertion, est une réalité que tous les parents souhaitent vivre ;
- unifier les modalités d'insertion dans l'emploi entre le secteur privé et les fonctions publiques ;
- instituer une allocation compensatrice unique, individualisée, adaptée à chaque situation, permettant à toute personne en situation de handicap d'être effectivement un citoyen à part entière et lui donnant les moyens de son autonomie ;
- gérer l'adéquation de l'offre d'emploi et de la demande, en créant des passerelles entre le milieu protégé et le milieu ordinaire. Notre groupe demande qu'une réflexion et des initiatives soient entreprises en ce sens ;
- réexaminer l'ensemble du dispositif légal, afin de redéfinir un nouvel équilibre susceptible d'optimiser l'application de la règle d'obligation d'emploi et de promouvoir le recrutement de travailleurs handicapés.

Enfin, la conclusion de l'avis présenté par M. Viot prend toute sa signification dans la situation économique et sociale de 2003 : *« Le Conseil économique et social considère que le contexte actuel de crise générale de l'emploi (...) justifie, au nom même de la solidarité nationale et de la justice sociale, des efforts encore plus soutenus en faveur des personnes handicapées, tant il est vrai que le progrès social est une création continue dont les exigences s'imposent avec d'autant plus de force que la situation générale est plus difficile. »*

Le groupe de l'UNAF s'est prononcé favorablement sur l'avis.

Groupe de l'UNSA

Les personnes en situation de handicap doivent faire l'objet de discrimination positive pour pouvoir bénéficier des mêmes droits que la personne valide. L'insertion professionnelle fait partie de ces droits.

Sans reprendre l'ensemble des propositions de l'avis, quelques compléments peuvent être apportés.

Sur l'intégration scolaire, dire qu'elle demeure une exception ne correspond pas à la réalité, bien qu'il reste encore beaucoup à faire. La volonté politique de développer la scolarisation des enfants et adolescents s'est traduite par plusieurs plans successifs dont l'avis fait état. L'UNSA partage les interrogations quant aux éventuelles restrictions budgétaires qui pourraient les obérer. L'UNSA s'était déjà prononcée dans le cadre de l'avis de Vincent

ASSANTE pour que l'obligation d'intégration soit inscrite dans la loi, celle de 1989 se contentant de la « favoriser ». Elle regrette que l'avis ne soit pas plus volontariste sur ce point.

Sur l'unification des modalités d'insertion dans l'emploi du secteur privé et des fonctions publiques, l'UNSA approuve l'harmonisation des dispositifs, des obligations y compris la contribution financière à appliquer en cas de manquement à l'obligation d'emploi pour l'Etat-employeur. Elle s'était déjà prononcée en ce sens en 2000.

Sur l'insertion professionnelle, l'UNSA partage l'ensemble des préconisations en particulier :

- sur les réseaux de lieux d'accueil et d'information (avec une permanence d'accueil physique) qui, avec une fonction de coordination entre divers partenaires territoriaux, répondent à la nécessité d'éviter démarches et déplacements pour les personnes en situation de handicap. Un « référent » pour accompagner la personne dans son parcours d'insertion aurait pu être proposé.
- sur le cumul de l'AAH avec les revenus salariaux, sur la garantie de ressources basée sur le salaire réel et non plus le SMIC, la compensation financière du travail à temps partiel : ces propositions peuvent permettre d'éviter les ruptures dans les droits, ruptures pouvant mettre ou remettre en cause l'insertion.
- sur les mesures pour l'amélioration de l'environnement de travail avec la désignation d'un tuteur, avec un rôle déterminant dévolu au médecin du travail (y compris pour la prévention), le rôle des représentants syndicaux au sein de l'entreprise comme des partenaires sociaux dans le cadre de négociations d'accords collectifs - l'UNSA s'était déjà prononcée favorablement sur ce point lors du précédent avis.

L'UNSA considère que la reconnaissance de la pleine citoyenneté des personnes en situation de handicap repose sur le respect des droits reconnus à tous. L'insertion professionnelle en est un des aspects déterminants. C'est dans cette reconnaissance que l'avis s'inscrit. L'UNSA l'a voté.

RAPPORT

**présenté au nom de la section du travail
par Mme Marie-Claude Lasnier, rapporteure**

Par lettre en date du 15 novembre 2002, le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social de la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *L'insertion professionnelle en milieu ordinaire des personnes en situation de handicap* ».

La préparation du rapport et du projet d'avis a été confiée à la section du travail qui a désigné Mme Marie-Claude Lasnier comme rapporteure.

*
* *
*

En vue de parfaire son information, la section a successivement entendu :

- Mme Claudie Buisson, directrice générale de l'AGEFIPH, accompagnée de M. Pierre Blanc ;
- M. Bernard Colonna d'Istria, sous directeur de la gestion des ressources humaines à la DGAFP ;
- Mme Michèle Louet, COTOREP, DDTEFP d'Ille et Vilaine ;
- M. Yves Deniaud, coordinateur PDITH Ille et Vilaine ;
- M. Jean-François Ménard, animation du programme régional de formation des personnes handicapées ;
- M. Vincent Delpey, sous directeur du développement de l'activité et de l'emploi, DGEFP, ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité ;
- M. Roger Aubert, président du réseau Ohé-Prométhée ;
- M. Armand Mella, vice-président du réseau Ohé-Prométhée ;
- M. Dominique Thévenet, directeur de Ohé-Prométhée Orléans-Loiret
- M. Gabriel Lunven, président de l'UNITH, président de Cap Emploi Rhône-Alpes ;
- M. Franck Bleunven, secrétaire général de l'UNITH, directeur de Cap Emploi Midi/Pyrénées.

La rapporteure a, par ailleurs, rencontré de nombreuses personnalités qui ont bien voulu lui faire part de leurs réflexions sur ce sujet.

La section et la rapporteure tiennent à exprimer à tous leurs remerciements pour leur apport aux travaux.

*
* *
*

INTRODUCTION

Les termes de « handicap » et de « personnes handicapées », ou encore, pour faire nôtres ceux que Vincent Assante retient dans son rapport sur *Handicap et cadre de vie*¹ de « personnes en situation de handicap » sont d'apparition récente, s'étant substitués au fil du temps à ceux « d'infirmes », « d'invalides » ou de « débiles ». Cette évolution sémantique suit dans le temps celle du cours de l'acceptation du handicap par la société tout comme celle des politiques nationales de prise en charge du handicap, un bref rappel de l'histoire de leur construction permettant de mesurer les progrès accomplis et ceux restant à réaliser.

Si le XVIII^e siècle a pour la première fois permis d'avancer que la personne handicapée, sujet de droits, pouvait légitimement espérer de la société que celle-ci la traite dans la dignité, il faudra attendre le XIX^e siècle, les accidents du travail engendrés par la société technique et industrielle émergente et la multiplication des victimes des guerres, pour que l'Etat, guidé par le mouvement associatif et social, s'engage progressivement dans le traitement des manifestations du handicap. Les lois de 1975² et de 1987³ marquent une seconde étape d'importance, en renouvelant la vision du handicap et en redéfinissant le cadre de la responsabilité nationale à l'égard des personnes handicapées.

La troisième grande période est celle qui s'ouvre aujourd'hui, à la faveur de textes supra-nationaux prônant la pleine participation, la non discrimination et la mise en œuvre du principe d'égalité des chances. Cette nouvelle étape passe par une révolution culturelle permettant de changer le regard porté par chacun sur les personnes handicapées, et entendre les aspirations exprimées en terme de participation pleine à tous les domaines de la vie sociale. A ce titre, 2003, retenue comme année européenne des personnes handicapées, devrait favoriser une évolution et rendre possible le dépassement de principes basés sur les seules valeurs de l'assistance, pour reconnaître, dans de nouveaux textes fondateurs, une citoyenneté pleine et entière des personnes handicapées dans la société

L'amélioration de la situation des personnes vivant avec un handicap constitue par ailleurs l'une des trois priorités affichées par le Président de la République pour son quinquennat. Le gouvernement s'est ainsi engagé à inscrire le projet de réforme de la loi d'orientation de 1975 à l'agenda du premier semestre du Conseil des ministres, en vue d'un examen par le Parlement à l'automne 2003. C'est donc dans un contexte particulièrement propice que prend

¹ Cf. avis adopté par le Conseil économique et social le 13 septembre 2000 *Situations de handicap et cadre de vie*, rapport présenté par Vincent Assante au nom de la section du cadre de vie.

² Loi d'orientation du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées et loi du 30 juin 1975 relative aux moyens des institutions sociales et médico-sociales.

³ Loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés.

place la saisine gouvernementale, visant à voir définies les conditions d'une meilleure insertion des personnes handicapées en milieu ordinaire de travail.

Sur les 5 millions de personnes se déclarant en France en situation de handicap, on estime aujourd'hui à 840 000 la population active handicapée. Loin de diminuer, la population des travailleurs handicapés en mesure de travailler ne cesse d'augmenter, en raison du nombre croissant de victimes d'accidents ou de maladies, auxquelles s'ajoutent les situations de pertes plus ou moins importantes d'autonomie, liées au vieillissement de la population. Enfin et paradoxalement, les progrès de la médecine sauvent de nombreuses vies humaines mais le font parfois au prix de séquelles importantes pour les individus, qui doivent être prises en compte dans le soutien des projets personnalisés de retour vers l'autonomie.

Si l'on examine le taux d'emploi des entreprises et des administrations publiques assujetties à l'obligation d'emploi prévue par la loi de 1987, il apparaît que celui-ci stagne depuis maintenant plusieurs années autour des 4 %. Au delà, l'examen des données statistiques indique qu'il faut se préparer à un accroissement des demandeurs d'emplois handicapés, au vieillissement de la population active et à l'augmentation de la prévalence du handicap liée à l'âge, et enfin à l'évolution de la structure des emplois, passant notamment par une élévation générale de la qualification des recrutements et une exigence d'adaptabilité accrue des salariés.

De nombreux rapports ont été rédigés, dans le cadre du Conseil économique et social et en d'autres lieux, qu'il conviendra de citer et de prendre en compte, à la double fin d'examiner les évolutions intervenues depuis lors et de s'en servir comme base pour l'analyse et la poursuite de la réflexion.

En effet, même si des progrès indéniables ont été réalisés depuis 1987 en faveur de l'insertion en milieu ordinaire des personnes handicapées, la situation mérite d'être réexaminée aujourd'hui, à l'aune de la responsabilité de la société en général et des lieux de travail en particulier. Il s'agit de prendre en compte l'aspiration croissante des personnes handicapées et des organisations et associations qui les représentent, et désireuses de conduire à terme leur projet personnel d'autonomie et d'intégration dans les structures de droit commun.

Si la première priorité en matière de handicaps est leur prévention, visant à empêcher leur apparition ou à limiter leurs effets, il est tout aussi important, dès lors que le handicap est présent, de considérer que l'emploi constitue un élément essentiel dans la perspective d'une insertion sociale et citoyenne des personnes handicapées.

L'ambition de ce rapport est donc de dresser un état des lieux passant par la mesure des avancées rendues possibles grâce à des dispositifs normatifs et incitatifs, qu'ils soient d'origine nationale ou supranationale ainsi que par une présentation objectivée de la place réellement occupée par les personnes handicapées dans les lieux de travail du secteur privé comme du secteur public.

Cette photographie de l'existant doit permettre d'identifier et d'analyser dans un second temps les obstacles de toutes natures qui demeurent dans l'insertion des travailleurs vivant avec un handicap, en préalable à la mise en évidence des principaux leviers de l'intégration et de l'usage qui devrait en être fait pour mettre en œuvre de nouvelles avancées en direction des personnes handicapées, et par leur intermédiaire, en faveur de la société toute entière.

TITRE I

**L'EMPLOI DES PERSONNES EN SITUATION
DE HANDICAP EN MILIEU ORDINAIRE
DE TRAVAIL : ETAT DES LIEUX**

CHAPITRE I :

LE HANDICAP : EVOLUTION DES CONCEPTS ET TRANSCRIPTION JURIDIQUE

I - LES APPROCHES DU HANDICAP

A - LES DIFFERENTS TYPES DE HANDICAP

Qu'est-ce qu'une personne handicapée ?

Difficile de répondre à cette question tant les termes, peu et mal définis, laissent place à nombre d'ambiguïtés, le concept même de handicap étant par nature extrêmement variable selon les périodes et les lieux.

La définition de la notion de handicap et son acceptation évoluent en effet dans le temps et l'espace. C'est ainsi que le terme de personne handicapée, aujourd'hui entré dans le langage courant, a remplacé les qualificatifs d'infirmités, d'anormaux, d'aliénés, de retardés, d'inadaptés, de débiles, tour à tour retenus pour caractériser des catégories de handicaps et les personnes qui en étaient les victimes.

L'évolution des comportements sociaux et des mœurs, en parallèle ou à la faveur des avancées de la réglementation au profit des personnes handicapées, a produit ses effets de manière lente et discontinue. En France comme dans les autres pays occidentaux, les changements opérés au cours du XX^e siècle sont progressivement allés dans le sens de la reconnaissance de la citoyenneté des personnes souffrant de handicaps, ainsi que dans la recherche des moyens de la traduction réelle de celle-ci dans toutes les situations de la vie en société, d'ordre culturel, économique ou social.

D'un point de vue social, le concept même de handicap ne peut être appréhendé sur un mode univoque. En effet, la manière pour un individu donné de vivre sa pathologie ou son handicap est pour partie liée au milieu dans lequel il évolue, notamment défini par les conditions de la vie familiale, le type d'habitat, le niveau socio-culturel et socio-économique, l'éducation initiale et la formation, la législation en vigueur et le niveau de développement du pays.

Un même type de handicap peut de ce fait avoir des effets très différents en fonction des personnes elles-mêmes, de leurs conditions de vie, ainsi que des circonstances dans lesquelles elles l'acquièrent. Il est tout aussi important de souligner que les handicaps eux-mêmes revêtent une diversité extrême. Bien au-delà de ce que les catégories et critères d'évaluation du handicap peuvent nous enseigner, les situations de handicap dans lesquelles se trouvent les individus rendent nécessaires pour eux-même et pour la société tout entière des modes de prise en charge et d'accompagnement très différenciés, pensés et mis en œuvre au cas par cas.

Ces indispensables précautions de méthode étant prises, une analyse de ce qui fonde le handicap peut être engagée. Cette recherche laisse apparaître différentes catégories-types de handicaps, habituellement décrites selon leur nature, de façon souvent incomplète et non limitative. Au surplus, ces types de handicaps sont susceptibles de communiquer entre eux dans le temps, au regard de l'évolution de certaines affections ou encore des effets en chaîne constitutifs de certains handicaps :

- handicap physique : on classe sous ce vocable les handicaps moteurs affectant des individus (personnes paralysées, amputées, ou ayant une maîtrise partielle de leur motricité). Dans cette catégorie on retrouve également des formes de handicaps physiques moins immédiatement apparents, tels que les troubles musculo-squelettiques avérés (lombalgies, tendinites, scoliose...), ou encore des handicaps consécutifs aux manifestations de maladie telles que la myopathie ;
- handicaps sensoriels : ces formes de handicaps sont principalement liées à la malvoyance et la cécité ou la malentendance et la surdité, d'autres sens pouvant également être touchés tels que l'odorat ou le goût ;
- handicaps intellectuels et mentaux : ils regroupent en réalité deux catégories bien distinctes tant par les troubles qu'elles entendent couvrir que dans leurs manifestations ou leurs origines : sont ainsi répertoriés l'ensemble des formes de déficit intellectuel, mais également les difficultés et désordres psychiques et les comportements déroutants perturbant la vie sociale des individus ;
- handicaps faisant suite à des maladies chroniques et invalidantes (sida, rhumatismes, sclérose en plaques, diabète, allergies...).

S'agissant des « handicaps sociaux », il convient de procéder à une mise en garde, dans la mesure où d'aucuns voudraient considérer les exclus et les déshérités comme faisant partie de cette catégorie. De fait, il est patent que parmi les moins favorisés, du fait de l'enchaînement des difficultés de la vie et notamment d'une situation sociale très précaire, un certain nombre de personnes voient leur santé s'altérer. Toutefois, il doit être clair qu'il s'agit de typologies de populations différentes, et que le traitement des situations de désavantage qui résultent de facteurs sociaux ou de l'existence d'un handicap relèvent de politiques différenciées. On constatera à l'appui de cette observation que le Code du travail a exclu depuis plus de 20 ans cette notion de « handicap social ».

B - LA CLASSIFICATION INTERNATIONALE

Les travaux du britannique Philip Wood constituent au début des années quatre-vingts le fondement moderne de la Classification internationale des handicaps (CIH). Elaborée à l'initiative de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et adoptée par la France en 1988, cette classification est largement retenue comme référence des nomenclatures statistiques sur le handicap.

L'Union européenne, tout comme le Conseil de l'Europe, utilisent les définitions de cette Classification internationale des handicaps. Mais la présentation trop négative des aptitudes de la personne handicapée initialement proposée par la CIH, ainsi que la place insuffisante accordée aux facteurs personnels ou environnementaux ont rendu nécessaire sa révision. Réunissant soixante cinq pays, celle-ci a débouché en 2001 sur l'actuelle Classification internationale du fonctionnement du handicap et de la santé (CIF). Cette table renouvelle l'approche du handicap, en introduisant dans l'analyse l'impact de l'environnement social et physique sur le fonctionnement des personnes handicapées.

La définition internationale distingue à cet égard trois notions :

- la déficience : c'est la perte ou le dérèglement d'une structure ou d'une fonction physiologique, psychologique ou anatomique. Elle correspond à l'aspect lésionnel du handicap. Exemple : un paraplégique a une déficience motrice des membres inférieurs ;
- l'incapacité : elle résulte de la déficience. Il s'agit de toute diminution ou perte de la capacité à exercer une activité considérée comme normale pour un individu. Elle correspond à l'aspect fonctionnel du handicap. Exemple : une déficience motrice des membres inférieurs peut être responsable d'incapacité concernant la locomotion : marcher, monter les escaliers... ;
- le handicap : c'est le désavantage dont souffre la personne à la suite d'une déficience qui l'empêche de s'acquitter totalement ou partiellement d'une fonction par ailleurs normale dans son cas, compte tenu de l'âge, du sexe et de différents facteurs culturels. Il correspond à l'aspect situationnel du handicap.

La classification souligne la disproportion fréquente existant dans la vie courante entre l'incapacité entraînée par la maladie et le degré d'exclusion (handicap) qui en résulte. Elle constitue à ce titre, bien qu'elle puisse être jugée incomplète, amendable ou perfectible par certains, un instrument tout à fait indispensable d'action et d'harmonisation des approches et des pratiques, de mobilisation des spécialistes et de sensibilisation de l'opinion.

II - UNE PREOCCUPATION DE LONGUE DATE DES POLITIQUES SUPRANATIONALES ET NATIONALES

A - LES POLITIQUES DES ORGANISMES A VOCATION INTERNATIONALE

L'insertion professionnelle des personnes handicapées en milieu ordinaire de travail fait depuis longtemps l'objet de réflexions de la part des organisations internationales. Leur action volontaire a notamment permis d'harmoniser la terminologie et les concepts en vigueur, fondement à la structuration de modes de prise en compte et d'intervention en faveur des personnes en situation de handicap.

Dans la période récente, les notions de discrimination positive ou d'égalité des chances, de non-discrimination ou d'égalité de traitement tendent à s'imposer comme autant de principes structurant l'action. Toutefois, il serait vain d'ignorer que leur mise en oeuvre est susceptible de se heurter aux difficultés générales du marché de l'emploi.

1. L'ONU et ses institutions spécialisées

1.1. L'ONU

C'est en 1957 que l'assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU) adopte sa première résolution en faveur des personnes handicapées, suivie d'un deuxième texte en 1960, visant plus précisément l'égalité des chances, et insistant sur la nécessité d'associer à la définition des politiques et à leur mise en oeuvre les représentants des personnes handicapées et leurs familles. En 1975, la déclaration des droits des personnes handicapées est adoptée, affirmant le droit des personnes à bénéficier de mesures leur permettant d'acquérir la plus grande autonomie possible. L'année 1981 est consacrée année internationale des personnes handicapées, avec pour thème directeur la « *pleine participation et l'égalité* ». Un programme d'action mondial est mis au point à cette occasion et décliné durant la décennie 1983-1992, dans lequel s'inscrit en 1982 une nouvelle résolution des Nations Unies en faveur des personnes handicapées, suivie encore d'une résolution dans le même sens en janvier 2003.

Prévention des handicaps et mesures spécifiques pour promouvoir l'égalité des chances, telles sont actuellement les lignes directrices des Nations Unies, qui doivent permettre de dépasser le stade de l'assistance et de progresser dans la reconnaissance d'une citoyenneté pleine et entière pour tous.

1.2. L'OIT

La conférence de l'Organisation internationale du travail (OIT) adopte de son côté en 1955 une recommandation sur l'adaptation et la réadaptation professionnelle des invalides, parcours qui doit être conçu comme « un parcours continu et coordonné ». Ce texte insiste sur les liaisons à organiser entre les intervenants et sur l'importance de la constitution d'une information préalable très complète aux fins d'orientation. Il valorise les aptitudes et les capacités de travail des intéressés. Le travail protégé doit, en outre, comporter des possibilités d'adaptation professionnelle avec, chaque fois que possible, le transfert vers un emploi normal. Les orientations développées par cette recommandation demeurent toujours d'actualité.

En 1983, la conférence de l'OIT adopte une convention sur « *la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées* ». La convention met en exergue la nécessité d'une égalité de traitement et de chances entre les travailleurs « ordinaires » et les personnes handicapées et ceux qui ne le sont pas, ainsi qu'entre les travailleurs handicapés eux-mêmes. Elle définit la nécessité d'une progressivité dans le déroulement des carrières des personnes

handicapées. Elle propose de mettre sur pied des garanties effectives contre les discriminations les plus courantes. Son travail se poursuit par la réflexion et la capitalisation de bonnes pratiques, recueillies et formalisées dans un guide pratique à destination des Etats et des acteurs de l'insertion, plus précisément à destination des chefs d'entreprise.

2. L'OCDE

Les experts de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) mettent régulièrement en évidence dans leurs rapports les processus d'exclusion touchant l'accès à la formation et à l'emploi de certaines catégories défavorisées, au titre desquels se situent les personnes handicapées. Les signataires des rapports sur l'intégration des adolescents handicapés, sur le passage de l'école à la vie active ou encore sur l'intégration des adolescents handicapés dans l'enseignement secondaire, portent dans leurs conclusions un regard sur la réalité qui n'invite pas à l'optimisme.

En 1992, l'OCDE a procédé à une évaluation des politiques d'emploi des handicapés dans quatorze Etats de la zone. Cette étude montre que de nombreux pays sont conduits à réviser leur politique pour tenir compte des aspirations nouvelles exprimées par la population handicapée. La tendance générale est au désenclavement institutionnel, au développement des politiques actives de l'emploi sous des formes adaptées et essentiellement en milieu ordinaire de production et au renforcement d'actions diversifiées de formation en faveur des personnes handicapées.

B - LA LEGISLATION EUROPEENNE ET SA MISE EN ŒUVRE PAR LES ETATS MEMBRES

1. La législation européenne

1.1. Le Conseil de l'Europe

C'est dans ce cadre qu'est adoptée en mai 1950 une recommandation sur la politique générale en matière de réadaptation des invalides, suivie d'une série de textes plus spécifiques, tels que la Charte sociale, proclamant en 1961 le « *droit des personnes physiquement et moralement diminuées à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale* ».

La résolution du 17 septembre 1984 vise « *une politique cohérente en matière de réadaptation des personnes handicapées* », et prône un « *processus global et continu de réadaptation* » aussi précoce et coordonné que possible. L'indemnisation et la compensation financière de l'incapacité sont déclarées insuffisantes, les personnes handicapées devant au-delà bénéficier de programmes individualisés de réadaptation et d'intégration professionnelle et sociale.

Ce texte fourmille d'idées qui inspirent aujourd'hui les politiques conduites. Il en va ainsi de l'évaluation des aptitudes, qui doit être périodique et pluridisciplinaire, de la priorité donnée aux modes ordinaires de formation et de

réadaptation, tout comme au travail en milieu ordinaire, le travail protégé demeurant une solution pour ceux ne pouvant occuper un poste sur le marché du travail de droit commun.

1.2. L'Union européenne

Tout d'abord, il y a lieu d'observer que l'intégration professionnelle et sociale des personnes handicapées ne relève pas des compétences communautaires originelles, ce qui n'a pas pour autant conduit l'Union à se désintéresser de cette problématique.

La première résolution dans ce champs vise, en 1974, à la réalisation d'un programme pour la réintégration professionnelle et sociale des handicapés. Constatant que les personnes handicapées « *supportent de manière inéquitable les conséquences, en terme d'emploi, des difficultés économiques* », elle est suivie, en 1981, d'un programme d'action ainsi que de la création d'une division spécialisée au sein de la Commission.

Une recommandation du Conseil vise en 1986 à l'élimination des discriminations négatives, selon le principe du « traitement équitable » et à l'institution d'actions positives, telle que les quotas d'emploi, les guides ou codes de bonnes pratiques, ou encore les incitations financières à l'emploi des handicapés en entreprise. Le premier programme Hélios I¹ (1988-1992) vient en appui de cette démarche, en développant les échanges et l'information et en soutenant les innovations. Il sera reconduit dans le temps.

En 1989, la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs proclame une nouvelle fois le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures d'intégration professionnelle et sociale passant par la formation professionnelle, l'ergonomie, l'accessibilité, la mobilité, les moyens de transport et le logement.

Palliant l'absence de base juridique des traités originels de l'Union européenne, le Traité d'Amsterdam marque en 1997 une réelle inflexion, en donnant un premier cadre réglementaire à la lutte contre la discrimination, en affichant sa volonté d'impulser et de coordonner les politiques suivies par les Etats membres de l'Union. Une nouvelle résolution intervient dans ce contexte en 1999 sur l'égalité de traitement en matière d'emploi des personnes handicapées, et notamment de recrutement, de maintien dans l'emploi, et de formation tout au long de la vie des personnes handicapées.

En 2000, la volonté politique d'intégration des personnes handicapées au travers de l'emploi et de la formation se confirme et s'incarne dans des textes ayant désormais force obligatoire pour les Etats membres. Fixant des exigences minimales, la directive du 27 novembre 2000 donne la possibilité aux Etats membres d'adopter ou de maintenir des dispositions plus favorables, sous réserve de sa transposition avant la fin de l'année 2003. Elle propose un certain

¹ Handicaped people in the Europe community Living Independantly in an Open Society.

nombre de définitions, dont certaines, telles que celle sur l'égalité de traitement ou les discriminations indirectes, pourront précisément être invoquées dans des contentieux ultérieurs.

La directive s'appuie sur un nouveau programme d'actions pour la période 2001-2006, ainsi que sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de la fin de l'année 2000, dont certains articles fondent précisément les droits des personnes handicapées, au travers des principes de non-discrimination et d'intégration. Enfin, l'année 2003 est choisie comme année européenne des personnes handicapées, fournissant, avant l'adoption d'une nouvelle directive, l'opportunité aux Etats membres de sensibiliser l'opinion sur les handicaps, d'accroître la visibilité sociale des personnes touchées par un handicap et de mettre en évidence les entraves auxquelles elles sont aujourd'hui encore confrontées.

Les principaux axes du futur projet de directive visent précisément le droit de vivre dans la dignité et le droit à l'autonomie. A ce titre, les Etats s'obligent à favoriser la vie des personnes handicapées sur leur territoire, à leur assurer un revenu décent ainsi qu'un logement adapté, et à renforcer l'accessibilité des lieux publics. Le droit à l'éducation et à la formation en milieu ordinaire est également posé : sont notamment visés l'accès à l'école ainsi qu'aux formations universitaires, la formation des professionnels de l'éducation à l'accueil d'un enfant handicapé. Enfin, l'accès à l'emploi en milieu ordinaire est privilégié, par la recherche d'une égalisation des chances dans le recrutement et la formation, des mesures de maintien dans l'emploi et des aménagements de poste, ainsi que la participation des personnes handicapées et/ou de leurs représentants aux instances les concernant.

La volonté de la Commission, à l'initiative de ce nouveau projet de directive, est de promouvoir une coordination active des politiques nationales mises en œuvre par chaque pays dans le cadre et avec les dispositifs qu'il définit lui-même, dans le respect des grands principes posés par le traité, l'égalité de traitement et la non-discrimination.

2. Les politiques conduites par les Etats membres de l'Union européenne

2.1. Les principales approches du handicap et leur traduction dans les politiques nationales

Deux approches caractéristiques ont pu être repérées au sein de l'Union, comme elles peuvent plus généralement l'être dans les pays de la zone OCDE.

La première peut être qualifiée d'approche « anti-discrimination ». De philosophie anglo-saxonne, elle postule un traitement de la question du handicap au travers de la mobilisation des droits civils. Elle s'incarne dans les politiques conduites en Grande-Bretagne, en Irlande, ou encore dans certains pays scandinaves.

Dans cette perspective, la société fournit un cadre législatif et judiciaire garantissant l'accès à l'emploi en milieu ordinaire, ainsi que le maintien dans l'emploi et la réparation en cas de discrimination avérée.

La seconde vise la mise en œuvre d'une égalité des chances réelles, et trouve le plus souvent sa traduction dans l'instauration de quotas. Obligation est faite par voie légale aux employeurs de prouver qu'un certain pourcentage de leurs employés présente une situation particulière de handicap. L'Allemagne, la France, l'Autriche, la Grèce, l'Italie et l'Espagne relèvent globalement de ce second modèle.

Les mesures récemment édictées par l'Union européenne, dont l'orientation philosophique semble relever de la mise en œuvre du principe de non discrimination, prennent en considération les politiques conduites au plan national et les motifs notamment culturels qui les fondent. Elles ne prohibent pas les mesures de discrimination positive lorsque que ces dernières se justifient au regard de certaines situations. Les Etats peuvent ainsi conserver ou adopter des mesures pour faciliter l'intégration des personnes handicapées dans le monde du travail.

Cette ligne de partage, illustrée par de nombreux travaux de recherche, met en évidence des nuances au sein des nations européennes dans l'approche théorique, mais surtout dans l'outillage des politiques mises en œuvre pour prévenir et compenser les situations de handicap. On notera toutefois que ces deux tendances se trouvent le plus souvent mêlées dans les faits.

2.2 Les leviers de l'action : une palette assez large d'outils mobilisés par les Etats membres et quelques tendances observées

De nombreux outils sont mis en œuvre par les pays européens et font l'objet d'une typologie, présentée dans un rapport établi en 2000 par la Commission européenne¹.

Dans la plupart des pays, les politiques conduites associent plusieurs éléments : l'intégration dans le marché du travail, des mesures de lutte contre la discrimination, et une réduction de la dépendance vis-à-vis des prestations. Les années quatre-vingt dix ont à cet égard été marquées par une évolution conceptuelle générale rejetant les mesures passives au profit de mesures actives favorisant l'accès au marché du travail. Cette perspective met en jeu la capacité d'insertion professionnelle, l'éducation et la formation, l'expérience professionnelle, l'aide en matière de recherche et de demande d'emploi ou encore le passage par des emplois de transition, permettant à des publics spécifiques de se forger une expérience professionnelle sur un marché du travail intermédiaire aux conditions adaptées.

Les mesures mobilisées par les Etats de l'Union peuvent être regroupées en quelques grandes catégories.

¹ *L'évaluation des performances des politiques de l'emploi pour les personnes handicapées*, 2000, commandé par la Direction générale emploi et affaires sociales de la Commission européenne.

Elles comprennent toutes des mesures d'incitation, qui visent à améliorer l'image des personnes handicapées au sein de la main d'œuvre, à la faveur de campagnes de communication, de codes de bonnes pratiques, ou encore de chapitres sociaux consacrés à ce thème dans les accords collectifs.

Les mesures visant au maintien dans l'emploi font l'objet, dans leur principe, d'un intérêt croissant de la part des Etats. Mises en œuvre le plus en amont possible des difficultés de reclassement, elles s'avèrent efficaces et moins onéreuses que la réparation dans le cadre d'une réinsertion dans l'emploi. Néanmoins, elles nécessitent, comme l'illustrent les pays scandinaves qui y ont recours, l'existence d'une politique très élaborée de santé et de sécurité au travail, afin de réduire dès l'origine le risque de maladies professionnelles et accidents du travail.

Les subventions salariales sont utilisées de deux manières pour contribuer à l'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail. L'une consiste à favoriser l'embauche en proposant une subvention couvrant les charges sociales. L'autre est destinée à couvrir l'écart de productivité entre le travailleur handicapé recruté et ses collègues qui ne le sont pas.

La réinsertion et le retour à l'emploi constituent également des éléments importants des politiques menées en matière de handicap et d'emploi. Ils empruntent des formes différenciées, selon qu'il s'agit de réinsérer une personne dans un emploi en rapport avec ses capacités physiques et intellectuelles, ou encore qu'est recherchée une nouvelle orientation professionnelle, pouvant inclure des formations et la levée de certains problèmes exogènes d'insertion professionnelle. Dans certains pays nordiques, cette recherche d'accompagnement des potentialités et des aspirations des travailleurs handicapés ouvre de réelles possibilités de traitement sur un pied d'égalité de l'ensemble des travailleurs, en présence ou non de situations de handicap.

L'emploi protégé fait partie intégrante des mesures retenues par l'ensemble des pays de l'Union. Dans certains pays, ce type de dispositif représente encore une large part des mesures actives en faveur des publics présentant un handicap. Toutefois, il convient d'observer que l'aspiration croissante des personnes handicapées à une intégration dans des emplois dits non protégés conduit généralement à réserver l'accès à une telle protection aux publics les plus gravement atteints.

Il faut noter qu'existe une tendance générale dans les pays de l'Union à rechercher une plus grande rentabilité des ateliers protégés, du fait d'un relatif désengagement de l'Etat. Cette tendance explique leur orientation progressive vers la logique de marché. Ceci peut apparaître paradoxale s'agissant de structures dont la vocation sociale prime sur toute autre considération.

L'adaptation des postes de travail ainsi que de l'organisation du travail lui-même constituent des champs d'intervention mobilisés sous différentes formes, allant de l'accès à l'aide pratique et aux adaptations aux modifications de

l'organisation et de la structure de l'emploi, en passant par des aménagements apportés au lieu de travail afin de le rendre accessible.

Si l'on se réfère à une autre étude, récemment réalisée sur le thème de l'évaluation du handicap en Europe, on constate que si les systèmes européens diffèrent dans le détail des dispositifs utilisés, ils sont sous-tendus par des principes et des valeurs marqués par leur grande proximité. A cet égard, la charte des droits fondamentaux de 2000 fait en quelque sorte office de texte « balai » sur une question, désormais tranchée, du fonds commun à l'Europe de valeurs humanistes.

On observe toutefois, s'agissant de « l'étalonnage » des pratiques nationales, que la terminologie demeure un problème essentiel pour la compréhension mutuelle par les Etats des politiques mises en œuvre. De ce point de vue, la classification internationale des handicaps est d'un appui précieux dans la démarche, fournissant une grille de comparaison de systèmes et de mobilisation d'outils.

Il est ainsi intéressant de noter au terme de l'analyse un certain nombre de grandes tendances, telles celles de mise en place de modes d'évaluation valorisant les potentialités de la personne handicapée à côté des mesures plus anciennes tendant à considérer les limitations pour envisager le déclenchement de prestations. Enfin, on observe en Europe une tendance à mobiliser de plus en plus des équipes pluridisciplinaires dans les processus d'évaluation, par regroupement de professionnels dans le cadre de la redéfinition de stratégies plus actives des Etats pour l'emploi et l'autonomie des personnes handicapées.

2.3 Une difficile comparaison des politiques européennes en faveur de l'emploi des handicapés

En conclusion, si les principes d'actions et les valeurs qui les fondent s'inscrivent dans une communauté de vue, les grandes catégories de mesures mises en œuvre par les Etats membres, articulant de manière diverse la formation, les incitations à l'embauche, les emplois protégés, les aides et adaptations aux postes de travail, à la faveur de quotas ou de mesures proscrivant toute discrimination, n'en restent pas moins dans la pratique difficiles à comparer.

A cet égard, la stratégie européenne de l'emploi enclenchée en 1997, qui incite de plus en plus à la comparaison des politiques conduites par les Etats-membres, renvoie à la difficulté intrinsèque de l'exercice, notamment due à une absence de définition homogène des publics bénéficiaires pris en compte. Chaque cas national, comme en atteste une étude réalisée en 2000 par le Centre d'études et de l'emploi, est la résultante d'une combinaison entre une hiérarchie de valeurs, des choix de protection sociale, de constructions institutionnelles et d'actions d'acteurs sociaux particuliers.

C'est ainsi que les Pays-Bas ont une vision extensive du handicap, qui couvre largement les situations d'inadaptation des travailleurs aux modifications

des exigences économiques de l'appareil productif. De manière assez proche dans ses effets, le cas britannique illustre le jeu de vases communicants opéré au début des années quatre vingt dix entre le nombre de chômeurs indemnisés et celui des bénéficiaires d'allocations d'invalidité permanente, qui a conduit à « basculer » vers la solidarité nationale une partie de la population en attente sur le marché du travail. Ces deux exemples rendent compte des obstacles à l'étalonnage des politiques nationales, en l'absence d'indicateurs fiables et communément acceptés.

La difficulté de collecte de données comparables sur la participation des personnes handicapées au marché du travail est importante, du fait de définitions du handicap hétérogènes, de politiques spécifiques interagissant avec des politiques pour l'emploi, économiques ou sociales plus globales, et enfin du caractère trop limité dans le temps des mesures spécifiques étudiées pour que leur impact apparaisse clairement. Dès lors, la comparaison des effets respectifs des politiques mettant l'accent sur les mesures anti-discriminations par rapport à l'approche protectrice traditionnelle comme celle des quotas ne peut être valablement menée à son terme.

De son côté, la Direction générale de l'emploi et des affaires sociales souligne combien il est complexe de réunir à l'heure actuelle des statistiques dressant un tableau clair de la situation des personnes handicapées sur le marché du travail.

Selon les données d'Eurostat, 42 % des personnes handicapées occupent un emploi, le taux d'emploi global de référence étant de 65 %. Les variations entre les Etats membres sont assez importantes¹. L'Espagne atteint un taux d'emploi de handicapés de 24,7 %, contre 51,4 % en Allemagne, et 45,5 % en France.

Au total, si l'on suit les conclusions rendues sur ce thème par la Commission consultative des droits de l'Homme en 2000 : « *les attitudes discriminatoires de la part des employeurs persistent, en dépit des dispositifs légaux et de l'action constante des opérateurs de l'insertion* ». La Commission critique en outre, s'agissant de la législation française, « *les nombreuses possibilités formelles de se libérer largement de l'obligation légale par le paiement libératoire d'une contribution, dénaturant l'esprit de la loi et faisant d'une règle d'embauche l'exception* ».

Au-delà, le constat d'ensemble des systèmes en vigueur dans les Etats² membres tend à montrer que la situation de l'emploi des personnes handicapées

¹ Etude de M.A. Malo et C. Garcia-Serrano, *Analysis of unemployment status of the disabled persons using ECHP*, 1996.

² Cf. Les documents de travail du Sénat, *L'insertion des handicapés dans l'entreprise*, série Législation comparée n° LC 116, janvier 2003 et *L'étalonnage des performances des politiques de l'emploi pour les personnes handicapées*, Emploi & affaires sociales, Commission européenne, août 2000.

en milieu ordinaire de travail demeure problématique quels que soient l'approche politique ou les moyens mobilisés.

Des obstacles majeurs, déjà relevés en 1992¹, demeurent. Ainsi en est-il de la situation générale de l'emploi et le chômage de longue durée, de la question de la conception, de l'organisation ainsi que des mutations successives dans l'organisation du travail, qui tendent à exclure les moins performants et les moins formés ; l'absence de cohérence interne entre les politiques sanitaires et sociales et les politiques du travail ; l'insuffisance de formation générale et professionnelle des personnes handicapées ; la difficulté d'accès à l'information et enfin le regard encore stigmatisant porté sur le handicap. Ces obstacles semblent être autant d'éléments persistants, malgré une évolution positive dans certains domaines, allant à l'encontre de l'intégration des travailleurs handicapés en milieu ordinaire.

C - LA POLITIQUE NATIONALE

1. L'histoire de la construction de la notion de handicap en France

C'est sous l'angle de la réparation des conséquences des blessures de guerre que la collectivité publique française a commencé à se préoccuper des conséquences du handicap. Dans cet esprit, Louis XIV crée l'institution des invalides pour héberger les vétérans devenus inaptes au travail.

Avant la première guerre mondiale, la loi de 1898 sur les accidents du travail introduit l'idée du « *reclassement, de la réadaptation, de la rééducation, de la réinsertion et de la réintégration* », en mettant à la charge de l'employeur une assurance spécifique permettant le versement d'une indemnisation au titre des infirmités acquises dans le cadre du travail.

En 1919, le ministère des anciens combattants met en place un barème d'évaluation des handicaps subis par les victimes de la première guerre mondiale, de manière à déterminer le montant de leur pension d'invalidité. Ce barème a été utilisé jusqu'en 1993 comme référence pour l'évaluation du niveau d'invalidité, y compris pour les invalides civils.

En 1924, la loi élargit à tous les infirmes civils les mesures de reclassement des invalides de guerre et crée l'obligation d'emploi en faveur des militaires titulaires d'une pension d'invalidité, des veuves et des orphelins de guerre.

La politique du handicap se construit progressivement au cours du XX^e siècle, par des innovations allant de l'assistance aux infirmes (1949) au reclassement professionnel (1957). Parallèlement, la création en 1945 de la sécurité sociale permet d'assurer l'ensemble des salariés contre les conséquences

¹ Avis adopté par le Conseil économique et social le 10 juin 1992 sur *Le potentiel productif des personnes handicapées, conditions sociales et technologiques de sa valorisation*, rapport présenté par Thérèse Poupon au nom de la section du travail.

de maladies et d'accidents non liés au travail mais les privant de leurs « capacités de gains ».

La loi du 23 novembre 1957 aborde la question du reclassement du travailleur handicapé, et utilise, pour la première fois, les termes de handicapés et de travailleurs handicapés. Elle renforce également le dispositif de travail protégé. Enfin, elle institue une obligation d'emploi à hauteur de 10 % des effectifs des entreprises privées de 10 salariés et plus, qui ne sera en réalité jamais appliquée.

2. Le rôle essentiel des associations

La guerre mondiale de 1914-1918 est à l'origine de la création des premières associations de personnes handicapées entre 1920 et 1936.

Les associations de malades et de tuberculeux créent dès 1927, une fédération des amicales de malades. Les associations de mutilés du travail se regroupent en fédération nationale des mutilés du travail. Dès 1930, de nombreuses associations d'aveugles, d'invalides civils, de paralysés très diverses se créent. C'est vers 1933 qu'est fondée l'Association des paralysés et rhumatisants (APR) qui deviendra l'Association des paralysés de France (APF).

Fin 1935, l'Union nationale des tuberculeux civils fonde la Ligue pour l'adaptation du diminué physique au travail (L'ADAPT). En janvier 1937, des militants, d'obédience communiste appartenant à l'Union nationale des tuberculeux civils (UNTC), fondent la Fédération nationale des comités de défense et d'amicales des malades et anciens malades de sanatoriums (FNCDA). Cette initiative conduit les militants d'inspiration socialiste à se regrouper au sein de la Fédération nationale des blessés du poumon et chirurgicaux (FNBPC).

L'UNTC fusionne avec la FNCDA pour constituer la Fédération nationale de lutte antituberculeuse (FNLA). Plusieurs groupes fusionnent en 1945 pour donner naissance à la Fédération nationale des malades (FNM), qui devient en 1953, la Fédération nationale des malades, infirmes et paralysés (FNMIP). En 1948, apparaissent les premières associations de parents d'enfants handicapés mentaux, qui décident de se fédérer le 30 avril 1960 pour donner naissance à l'Union nationale des amis et parents d'enfants inadaptés (UNAPEI). L'UNAPEI a pour objectif de faire reconnaître les droits et les devoirs des personnes handicapées mentales et de défendre leurs intérêts et ceux de leur famille.

Le phénomène des scissions et de créations nouvelles se poursuit. Des fédérations anciennes ont changé de nom ou ont adapté leur action. Ainsi, la Fédération nationale de lutte antituberculeuse est devenue l'Association des malades et invalides (AMI). Depuis 1985, la Fédération nationale des mutilés du travail s'intitule désormais Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés (FNATH). Avec l'APF, s'est constitué le Comité d'entente des « 29 » qui regroupe aujourd'hui une quarantaine d'associations, dont l'ADAPT, l'UNAPEI... La FNATH, l'APAJH, la FAGERH et le GIHP ont constitué un

collectif de travail, de réflexions et de revendication : le Comité d'études pour la promotion des initiatives alternatives pour les personnes handicapées (CEPIAH).

Le mouvement associatif ne cesse de grandir et de se développer, notamment dans le champ du handicap. Il est aujourd'hui présent dans toutes les étapes des itinéraires d'insertion, qu'il s'agisse d'information, d'accueil, d'orientation, de scolarisation, de formation, de placement ou d'hébergement... Membres d'instances consultatives, gestionnaires d'établissement, prestataires de services de proximité, les associations ont su s'adapter, diversifier leurs actions et devenir ainsi les partenaires incontournables des pouvoirs publics, réels médiateurs entre les personnes et les différents niveaux décisionnels de l'Etat.

Lieux de collaboration de bénévoles, de professionnels, d'experts, les associations, par leur audace, leur créativité, se transforment parfois en laboratoires de recherche, véritables creusets d'innovations. En ce sens, les associations constituent un puissant levier des actions de la politique à mener en faveur des personnes handicapées. Sans aucun doute, les pionniers ont-ils contribué à faire évoluer les concepts, les représentations, la législation et à impulser des initiatives internationales.

Les associations se sont structurées, ont développé leur professionnalisme, tout en préservant leur rôle social de garant du respect des principes fondamentaux que sont les droits au logement, à l'éducation, au travail, aux ressources, à l'intégration sociale des personnes handicapées. Fondées sur ces valeurs fortes, elles facilitent le passage vers le « monde » ordinaire et inversement, se révélant alors vecteur de lien social, développant une approche de l'intégration quelles qu'en soient les formes fondée sur l'idée de l'intégration que toute personne handicapée a droit à vivre une vie sociale, familiale, culturelle, professionnelle, compatible avec ses potentialités, souvent plus importantes qu'on ne le pense.

3. Les principes généraux et leur transcription juridique

Les orientations politiques définies et mises en œuvre par la France ces dernières décennies s'inscrivent dans le cadre des principes posés par les textes de portée générale, adoptés au plan international pour garantir aux personnes handicapées une réelle égalité des chances. Cette politique a pour objet de développer leur autonomie, de favoriser leur insertion sociale et professionnelle et de leur permettre d'exercer pleinement leurs droits de citoyens.

La loi du 30 juin 1975¹ ne donne aucune définition du handicap, mais substitue la notion de solidarité nationale à celle d'assistance et tend à favoriser l'intégration des personnes handicapées dans la société. Elle affirme dans son article 1^{er} : « *la prévention et le dépistage des handicaps, les soins, l'éducation, la formation et l'orientation professionnelle, l'emploi, la garantie d'un minimum de ressources, l'intégration sociale et l'accès aux sports et aux loisirs du mineur*

¹ *Loi d'orientation en faveur des personnes handicapées* du 30 juin 1975.

et de l'adulte handicapés physiques, sensoriels ou mentaux constitue une obligation nationale pour assurer aux personnes handicapées toute l'autonomie dont elles sont capables ». Cette loi crée par ailleurs les Commissions départementales de l'éducation spéciale (CDES) ainsi que les Commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) , et met en place les Equipes de préparation et de suite du reclassement (EPSR)¹.

La loi du 10 juillet 1987 réforme l'obligation d'emploi des personnes handicapées en substituant une obligation de résultats à une obligation précédemment procédurale. L'obligation d'emploi de 6 % de travailleurs handicapés s'applique à l'ensemble des entreprises de plus de 20 salariés, et intéresse le secteur privé comme les administrations publiques. Elle crée un fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées, qui sera géré sous la forme d'une association agréée par le ministère chargé de l'emploi, et prendra le nom d'Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH).

Plusieurs textes ont par la suite complété le dispositif législatif et réglementaire des droits des personnes handicapées :

- la loi du 10 juillet 1989, en garantissant à chacun le droit à l'éducation, affirme la priorité à l'intégration scolaire des jeunes handicapés ;
- la loi du 12 juillet 1990² énonce le principe de non-discrimination des candidats à l'emploi et des salariés notamment en raison de leur état de santé ou de leur handicap et renforce le rôle du médecin du travail ;
- la loi du 7 janvier 1991 protège les salariés du secteur privé victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle. Elle leur donne le droit au maintien dans l'emploi pendant la période d'indisponibilité et limite le droit de l'employeur au licenciement uniquement pour des motifs non liés à l'invalidité. Par ailleurs, il est fait obligation à l'employeur de reclasser les salariés devenus inaptes à occuper leur ancien poste ;
- l'article 32 de la loi du 31 décembre 1992 a pour objet d'assurer des garanties de reclassement ou d'indemnisation aux salariés devenus inaptes à leur emploi à la suite d'un accident ou d'une maladie professionnelle ou non ;
- l'arrêté du 27 juin 1994 précise les dispositions destinées à rendre accessibles les lieux de travail aux personnes handicapées (nouvelle construction ou aménagement) en application de l'article R. 235-3-18 du Code du travail ;

¹ Articles R. 323-33-12 et suivants du Code du travail.

² Repris par l'article L. 122-45 du Code du travail sur la non-discrimination.

- la loi du 2 janvier 2002, réformant l'une des deux lois de 1975, relative aux moyens des institutions sociales et médico-sociales ;
- enfin, la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 vient transposer en partie la directive européenne du 27 novembre 2000. Dans son article 132, elle précise certaines conditions d'accès des handicapés à l'emploi ainsi que les conditions de réalisation du quota d'emploi de 6 % par les entreprises. Elle détaille les conditions dans lesquelles les entreprises peuvent, à titre alternatif, s'acquitter de leur obligation d'emploi en appliquant un accord collectif. Enfin, elle modifie les règles relatives aux accessoires de salaires des travailleurs handicapés employés par des ateliers protégés.

III - LE CADRE JURIDIQUE FRANÇAIS

A - LE CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE ACTUEL

1. L'apport des lois de 1975 et de 1987

1.1. La loi d'orientation de 1975

Deux lois relative au handicap et à sa prise en charge ont été promulguées en date du 30 juin 1975¹. L'une d'elles, portant orientation en faveur des personnes handicapées unifie et tend à rationaliser les dispositifs antérieurs. Elle pose les principes généraux qui constituent aujourd'hui, le cadre légal de l'action des pouvoirs publics. Si elle ne donne aucune définition du handicap, elle en confie en revanche la reconnaissance à des CDES et les adultes (COTOREP).

La CDES est reconnue compétente dans le domaine de la prise en charge et du suivi des enfants et adolescents de 0 à 20 ans. Elle fixe le taux d'incapacité permettant l'ouverture du droit à l'allocation d'éducation spéciale qui s'ajoute aux prestations familiales de droit commun pour compenser les dépenses liées au handicap de l'enfant. Par ailleurs, la CDES se prononce sur l'orientation de l'enfant vers un établissement scolaire ou un établissement médico-social d'éducation spéciale, qu'il s'agisse d'une prise en charge à temps complet, avec ou sans hébergement, ou de l'accompagnement par un service médico-social spécialisé.

La reconnaissance du handicap des adultes de 20 ans et plus est assurée par la COTOREP. Cette commission fixe le taux d'incapacité permettant l'attribution de prestations financières, versées sous conditions, notamment de ressources. Elle reconnaît la qualité de travailleurs handicapés, qui permet aux intéressés d'avoir accès aux dispositifs spécialisés d'aide à l'insertion professionnelles et à la formation et ouvre aux entreprises le bénéfice des aides

¹ La seconde loi du 30 juin 1975 est relative aux moyens des institutions sociales et médico-sociales, et a été récemment réformée par la loi du 2 janvier 2002 relative à la rénovation de l'action sociale et médico-sociale.

liées à l'emploi des travailleurs handicapés. Elle oriente également les intéressés, soit vers la formation ou l'emploi en milieu ordinaire ou en milieu protégé de travail, soit enfin, en fonction de la gravité du handicap, vers des établissements médico-sociaux.

1.2. De 1975 à 1987 : vers une obligation d'emploi

L'insertion dans le milieu ordinaire de travail constitue l'un des meilleurs moyens au service de l'intégration professionnelle et sociale. La loi d'orientation du 30 juin 1975, qui affirmait pourtant le droit à l'emploi des personnes handicapées, favorisa davantage, dans les faits, le milieu protégé, présenté comme une voie facilitant une future insertion professionnelle. Il faut noter que le même jour est votée une loi sur les institutions sociales et médico-sociales, organisant l'accueil et la prise en charge des personnes jugées trop handicapées pour être susceptibles de s'intégrer en milieu ordinaire, et donnant à la première de ces deux lois les moyens de son ambition.

On observera que ces deux textes législatifs, qui formaient en 1975 un couple objectifs/moyens, ont fait l'objet, au moment de les réformer, d'une dissociation, le texte relatif aux moyens des institutions sociales et médico-sociales ayant déjà fait l'objet d'une réforme en 2002, plus d'un an avant celle, programmée, de la loi d'orientation précitée.

L'ensemble des études et rapports sur la politique d'insertion des personnes handicapées, dont le rapport de Marcel Viot¹, révèle que les mesures d'incitation à l'embauche sont de faible envergure et que les systèmes d'aides aux entreprises sont peu connus. Les structures de travail protégé ont peu à peu perdu leur vocation de transition vers le milieu ordinaire de travail. Des initiatives locales ou sectorielles existent, mais elles demeurent isolées et souffrent d'une insuffisante coopération entre les différents acteurs concernés.

Face à des critiques nombreuses, émanant en particulier du milieu associatif, les réflexions menées à partir du milieu des années quatre-vingts aboutissent à la promulgation d'une loi le 10 juillet 1987, s'inscrivant dans la continuité de la loi d'orientation de 1975 en ce qu'elle fait de l'intégration professionnelle et sociale des personnes handicapées une priorité nationale.

Cette nouvelle loi prend place dans un paysage économique et social marqué par un chômage important et le développement de formes de reconnaissance juridique de la précarité de l'emploi : contrats à durée déterminée et travail temporaire. Dans un contexte tendu du point de vue de l'emploi, la personne handicapée à la recherche d'un emploi apparaît particulièrement vulnérable.

Tendant à « *créer une dynamique en faveur de l'accès à l'emploi (...) en prenant en compte les contraintes économiques des employeurs et en les associant pleinement à la politique qui leur est proposée* », la loi remplace

¹ Avis adopté par le Conseil économique et social le 14 mars 1979 sur *L'insertion professionnelle des handicapés*, rapport présenté par Marcel Viot au nom de la section du travail.

certaines dispositions législatives résultant des lois de 1924, 1957 et 1975. La loi de 1987 présente un certain nombre de dispositions novatrices destinées à promouvoir et faciliter l'intégration des personnes handicapées dans le milieu ordinaire de production et ainsi renforcer les possibilités de participation des personnes handicapées dans la vie économique.

La loi fusionne les régimes antérieurs d'obligation d'emploi et concerne à la fois les secteurs privé et public. Le seuil d'effectif des entreprises privées assujetties est relevé de 10 à 20 salariés alors que le quota est abaissé de 10 à 6 %. La loi substitue à une obligation de la procédure, une obligation de résultats : les employeurs ne sont désormais plus tenus de définir préalablement les postes offerts à des travailleurs handicapés ; ils recrutent les personnes handicapées en fonction des critères de compétences et de contenu de postes qu'ils déterminent librement. Enfin, en vue d'accroître les moyens consacrés à l'insertion des personnes handicapées, est créé un fonds de gestion pour la collecte des contributions financières versées par les entreprises.

2. Le statut du travailleur handicapé

2.1. Absence de définition du travailleur handicapé, RQTH et autres régimes de reconnaissance

Il n'existe pas, dans la législation française, de définition juridique de la personne handicapée. Cette notion diffère selon les dispositifs réglementaires et les régimes prévoyant des mesures spécifiques en faveur de certaines catégories de personnes ayant un handicap. C'est en effet au fil de l'histoire et des législations qu'apparaissent successivement des notions et des régimes répondant à des logiques différentes¹ :

S'il est vrai que le terme de travailleur handicapé recoupe généralement celui résultant de l'action en reconnaissance de la COTOREP, il faut cependant préciser qu'il existe d'autres régimes de reconnaissance des personnes handicapées, qui ne relèvent pas de cette commission.

a) Régime de l'invalidité

Aux termes de l'article L. 305 du Code de la sécurité sociale, l'invalidité est définie comme une réduction stabilisée de la capacité de travail ne résultant ni d'un risque professionnel, ni d'une blessure de guerre. Est reconnue invalide la personne qui a perdu deux tiers au moins de sa capacité de travail dans la profession qu'elle exerçait. La pension d'invalidité, dont le montant est estimé selon le taux d'incapacité, est versée par le régime de sécurité sociale.

¹ Cf. avis adoptés par le Conseil économique et social le 10 juin 1992 sur *Le potentiel productif des personnes handicapées, conditions sociales et technologiques de sa valorisation*, rapport présenté par Thérèse Poupon au nom de la section du travail et le 13 septembre 2000 *Situations de handicap et cadre de vie*, rapport présenté par Vincent Assante au nom de la section du cadre de vie.

b) Régime des accidents du travail et des maladies professionnelles

Le régime des accidents du travail et des maladies professionnelles s'appuie sur la notion de réparation d'une atteinte à l'intégrité physique et psychique du salarié survenue pendant ou à l'occasion du travail. Il trouve sa source légale dans la loi du 9 avril 1898, qui rompt avec la logique du Code civil en instaurant un système différent du droit commun de la responsabilité civile et en assurant l'indemnisation des victimes d'accidents du travail, en contrepartie de leur incapacité de travail ou de leur invalidité.

Ainsi, tout accident survenu par le fait ou à l'occasion du travail est considéré, aux termes de l'article L. 411-1 du Code de la sécurité sociale comme accident du travail, et ce, quelle qu'en soit la cause, en vertu d'une présomption d'imputabilité.

Les prestations du régime général des accidents du travail et maladies professionnelles se composent, au-delà du versement d'indemnités journalières, d'une rente viagère fondée sur un taux d'incapacité permanente, exprimé en pourcentage, tenant compte de divers paramètres dont la nature de l'infirmité, l'état général de la personne, son âge, sa qualification professionnelle et des conséquences de l'accident.

La victime d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle a droit à la prise en charge totale des frais de rééducation professionnelle et de reclassement, des frais de réadaptation. Enfin, la loi prévoit une obligation de reclassement assortie le cas échéant d'une priorité d'accès aux actions de formation.

c) Les mutilés de guerre et assimilés

Ce régime repose sur le principe de la solidarité nationale et de la dette de la Nation envers les victimes de la Première guerre mondiale. Les blessures contractées en temps de guerre ont ouvert aux militaires réformés un droit d'accès à des emplois publics réservés, puis à la rééducation professionnelle et à une pension spécifique, enfin à une obligation d'emploi par les entreprises du secteur privé.

Le régime de pension des mutilés de guerre ne fait aucunement référence à une inaptitude au travail, prenant en compte la gravité des blessures ou maladies invalidantes, et leur caractère définitif.

d) Le régime de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé

Dans le domaine du droit du travail, « est considéré comme travailleur handicapé toute personne dont les possibilités d'obtenir ou de conserver un emploi sont effectivement réduites par suite d'une insuffisance ou d'une diminution de ses capacités physiques ou mentales »¹. Il convient à cet égard de

¹ Article L. 323-10 du Code du travail.

remarquer que ce texte ne définit pas véritablement le travailleur handicapé, mais évoque uniquement les conséquences du handicap sur l'activité professionnelle.

C'est en fait à la seule COTOREP que revient la responsabilité de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé¹.

Il convient à ce sujet de souligner que, quel que soit le régime de reconnaissance, faire reconnaître son handicap constitue une démarche personnelle, volontaire et facultative, même si, on le verra tout au long de ce rapport, la déclaration du handicap ouvre la possibilité de bénéficier d'aides, notamment pour le maintien dans l'emploi ou la recherche d'un emploi.

2.2. Le travailleur handicapé, salarié ordinaire

Afin d'assurer aux personnes handicapées employées en milieu ordinaire la meilleure insertion possible, le législateur a choisi de ne pas les placer dans une situation particulière au regard de la législation du travail et de ne pas les singulariser par un statut spécifique vis à vis des autres salariés.

Les salariés handicapés sont par conséquent considérés comme des employés « ordinaires » notamment en ce qui concerne la durée du travail. Ils ne disposent pas de droit spécifique, par exemple, pour l'accès au temps partiel.

Comme tout salarié, la personne en situation de handicap bénéficie du principe de non discrimination². L'employeur ne peut pas refuser d'embaucher une personne en raison de son état de santé ou de son handicap (sauf inaptitude à l'emploi constatée par le médecin du travail). Il ne peut pas davantage le licencier pour ce motif. Cette égalité de traitement ne se limite pas au recrutement mais s'étend à tous les aspects de la vie professionnelle. L'embauche peut se réaliser par tout type de contrat (CDI ou CDD) mais aussi par la voie de contrats réservés aux personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion, comme le contrat emploi-solidarité ou le contrat initiative emploi, les personnes handicapées faisant partie des publics prioritaires visés par ces mesures.

Quelques règles particulières existent cependant, telle l'allongement de la durée du préavis de licenciement, qui est doublé par rapport à la durée normalement prévue par la loi ou la convention collective applicable, sans toutefois excéder trois mois³.

Un autre point d'importance fait également l'objet d'une mesure dérogatoire ; en effet, en principe, le salaire des travailleurs handicapés employés en milieu ordinaire de travail ne peut être inférieur à celui prévu par la législation ou les textes conventionnels.

¹ A noter que la loi de 1987 sur l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés détermine de façon extensive les personnes handicapées bénéficiaires du dispositif légal.

² Article L. 122-45 du Code du travail.

³ Article L. 323-7 du Code du travail.

Cependant, des abattements de salaires peuvent être opérés lorsque l'intéressé a un rendement professionnel notablement diminué.

2.3. Les ressources financières des personnes handicapées

a) Les ressources liées à une activité professionnelle

- La garantie de ressources des travailleurs handicapés

Son principe est posé par la loi de 1975 : il est accordé à toute personne handicapée exerçant une activité professionnelle, une garantie de ressources provenant de son travail et destinée à lui assurer un revenu minimum garanti. Sont concernés par cette garantie les salariés handicapés en milieu ordinaire de production subissant un abattement de salaire ou ceux exerçant une activité en ateliers protégés ou en centres d'aides par le travail.

Cette garantie est assurée par l'Etat¹ sous forme d'un complément qui s'ajoute au salaire versé par l'employeur. Son montant est égal au salaire que percevrait un travailleur valide effectuant la même tâche dans la limite de 100 % à 130 % du SMIC pour les salariés en milieu ordinaire, de 90 % du SMIC en atelier protégé et de 70 % en centre d'aide par le travail.

- L'allocation compensatrice pour « frais professionnels »

Il s'agit d'une allocation d'aide sociale destinée à compenser les frais supplémentaires engendrés par l'exercice d'une activité professionnelle. La personne handicapée doit présenter un taux d'incapacité permanente d'au moins 80 %. Cette allocation est soumise aux mêmes conditions de ressources que celles de l'allocation aux adultes handicapés.

Les frais concernés peuvent être habituels (transport, outillages...) ou plus ou moins ponctuels (aménagement d'un véhicule, achat de matériels adaptés).

L'allocation se cumule le cas échéant avec l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) ainsi qu'avec toute autre prestation de vieillesse ou d'invalidité.

- Autres ressources liées à l'exercice d'une activité professionnelle

Un certain nombre de prestations annexes sont liées, pour les travailleurs handicapés remplissant les conditions, à une insertion, à une réinsertion dans l'emploi, ou encore à la prise en compte des années d'activité professionnelle. On citera à ce titre la prime de reclassement, la subvention d'installation, la pension d'invalidité, la rente d'accident du travail et la pension de retraite.

b) Les allocations non liées à l'exercice d'une activité professionnelle

- L'allocation d'adulte handicapé

L'AAH est une prestation créée par la loi du 30 juin 1975, servie comme une prestation familiale par les caisses d'allocations familiales ou de mutualité sociale agricole. Elle est soumise à un certain nombre de conditions cumulatives,

¹ A noter que cette prestation a été confiée à l'AGEFIPH en 1997.

liées d'une part aux ressources de la personne handicapée¹, d'autre part au handicap ; elle est accordée aux personnes atteintes d'une incapacité permanente d'au moins 80 % ou à celles ayant une incapacité permanente de 50 à 79 %, reconnues par la COTOREP et dans l'impossibilité de se procurer du travail en raison de leur handicap². Son montant est égal au minimum vieillesse, soit 577,92 € par mois au 1^{er} janvier 2003.

Elle ne se cumule pas avec les avantages vieillesse ou invalidité ni avec la garantie de ressources.

- L'aide forfaitaire en faveur de la vie autonome à domicile des personnes adultes handicapées

Un arrêté du 29 janvier 1993 institue une aide forfaitaire d'un montant égal à 16 % de l'AAH, généralement appelée « complément autonomie » ; elle est destinée à permettre aux personnes adultes handicapées de couvrir les dépenses supplémentaires qu'elles ont à supporter pour les adaptations nécessaires à une vie autonome à domicile.

Pour en bénéficier, les personnes handicapées doivent notamment présenter un taux d'incapacité ouvrant droit à l'AAH et bénéficier d'une aide personnelle au logement³. La demande doit être effectuée directement auprès de la CAF qui verse l'AAH.

- L'allocation compensatrice pour aide d'une tierce personne

Il s'agit d'une allocation d'aide sociale destinée à favoriser le maintien à domicile des personnes handicapées présentant un taux d'incapacité d'au moins 80 %, dont l'état nécessite l'aide effective d'une tierce personne pour un, plusieurs ou la plupart des actes essentiels de la vie courante ; le montant de cette allocation sera fonction de l'état de nécessité. Comme pour l'allocation « frais professionnels », la demande est instruite par la COTOREP et versée par les services de l'action sociale.

3. La place du travail protégé

On ne peut considérer l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans le milieu ordinaire de travail sans évoquer les liens ou les interactions qui existent avec le secteur protégé. Les personnes étant, du fait de leur handicap, dans l'incapacité de travailler à un rythme identique à un salarié dit « valide », peuvent bénéficier d'une mesure dite de travail protégé, soit en entreprise du milieu ordinaire ou Travail protégé en milieu ordinaire (TPMO), soit encore dans une structure de travail protégé : atelier protégé, Centre d'aide par le travail (CAT).

¹ Handicapé vivant seul sans enfant à charge : 6 847,10 €/an, doublé pour les handicapés vivant en couple, et majoré de 50 % par enfant à charge.

² La Cour de cassation a considéré qu'une activité exercée au sein d'un CAT ne constitue pas un emploi au sens de la loi et ne peut être opposée à une demande d'AAH.

³ A noter qu'il existe en outre deux types d'allocation de logement, à caractère social et à caractère familial.

3.1. *Le travail protégé en milieu ordinaire*

Le Code du travail prévoit que des emplois à mi-temps ou des emplois dits légers peuvent être attribués, sur avis de la COTOREP, aux personnes handicapées qui ne peuvent être employées en raison de leur état physique ou mental, soit à un rythme normal, soit à temps complet. Le TPMO autorise un employeur à effectuer un abatement sur le salaire de la personne, après avis de l'inspecteur du travail¹ : un complément est alors versé par l'AGEFIPH au titre de la Garantie de ressources du travailleur handicapé (GRTH) en milieu ordinaire.

3.2. *Les ateliers protégés et les centres d'aide par le travail*

Créés pour servir, à terme, de transition vers une insertion professionnelle en milieu ordinaire, les ateliers protégés et les centres d'aide par le travail permettent aux personnes handicapées d'exercer une activité rémunérée dans des conditions adaptées à leurs possibilités.

a) *Les ateliers protégés*²

Les ateliers protégés ont vocation à permettre aux travailleurs handicapés d'exercer une activité salariée dans des conditions adaptées à leurs possibilités. La capacité de travail des personnes admises en atelier protégé est en général au moins égale à un tiers de celle d'un travailleur valide.

Les ateliers protégés constituent des unités économiques de production tenues d'assurer leur équilibre financier tout en ayant la possibilité de percevoir des subventions de fonctionnement allouées par le ministère chargé du travail.

L'emploi en atelier protégé est relativement faible. Les ateliers protégés et les CDTD sont de véritables entreprises, soumises au droit des entreprises et au droit du travail. Le salaire minimum est au moins égal à 90 % du SMIC ; il est constitué, d'une part d'une rémunération du travail égale au moins à 35 % du SMIC pris en charge par l'employeur et d'autre part, d'un complément de rémunération pris en charge par l'Etat au plus égal à 55 % du SMIC.

b) *Les Centres d'aide par le travail (CAT)*³

Le CAT se définit à la fois comme une structure de mise au travail et comme une structure médico-sociale menant des activités de soutien qui permettent une insertion professionnelle à des personnes qui ne pourraient trouver leur place en milieu ordinaire de travail. Ils sont juridiquement des établissements sociaux et ne relèvent pas, à ce titre, du Code du travail, mais du Code de la famille et de l'aide sociale. Ils sont sous tutelle de la DDASS, qui contrôle leur gestion financière, administrative et médico-sociale.

¹ L'abattement est fixé à 10 % maximum par rapport au salaire perçu sur un même poste si le salarié a une RQTH de catégorie B et de 20 à 50 % pour une RQTH de catégorie C.

² Art. L. 320-30 et L. 323-60 et suivants du Code du travail.

³ Références : articles 167 et 168 du Code de la famille, décret n° 77-1547 du 31/12/77 et circulaire 60 AS du 08/12/78.

Contrairement aux travailleurs handicapés exerçant une activité professionnelle au sein d'ateliers protégés, les personnes handicapées admises dans des CAT n'ont pas la qualité de salarié et ne sont pas liés aux CAT par un contrat de travail. La plupart des travailleurs handicapés en CAT sont déficients intellectuels.

Travailler en CAT nécessite d'être reconnu travailleur handicapé et orienté par la COTOREP, avoir une capacité de travail ou ne dépassant pas le tiers de la capacité normale de travail ou présenter des difficultés d'adaptation en milieu ordinaire ou en atelier protégé requérant des soutiens médico-sociaux ou psychologiques.

La rémunération des travailleurs handicapés en CAT se compose d'un minimum de 5 % du SMIC versés par le CAT, d'un complément de rémunération versé par la DDTEFP, à hauteur de 50 % du SMIC, et, le plus souvent, d'une AAH (allocation adulte handicapé) qui permet d'atteindre la valeur du SMIC, voire 110 % de celui-ci quand la part versée par le CAT est supérieure à 15 % du SMIC.

Les CAT ont connu un développement beaucoup plus important que les ateliers protégés, en raison, pour partie, de leurs modalités de financement respectives. En effet, la formule de l'attribution d'un budget global propre aux CAT s'avère plus facile à gérer que celle reposant, pour les ateliers protégés, sur l'attribution en fin d'exercice d'une subvention d'équilibre. Compte tenu du nombre conséquent de places en CAT et de la répartition géographique inégale des ateliers protégés, on observe une tendance des COTOREP, l'offre conditionnant la demande, à privilégier les orientations vers les CAT, pour des personnes dont on pourrait *a priori* penser qu'elles sont aptes à intégrer un atelier protégé, si ce n'est le milieu ordinaire.

3.3. Du milieu protégé au milieu ordinaire

Afin de permettre une meilleure orientation à terme des personnes handicapées vers le milieu ordinaire de travail, le législateur a prévu le principe de « passerelles » entre le milieu protégé et les entreprises.

Ainsi, les personnes handicapées employées en atelier protégé peuvent être mises à disposition par une entreprise dans le cadre d'un contrat de détachement, après avis de l'inspection du travail et consultation du comité d'entreprise. Cette mesure est destinée à favoriser l'intégration professionnelle des personnes handicapées en milieu ordinaire, son objectif étant l'embauche éventuelle des salariés¹. C'est pourquoi, la convention conclue entre l'atelier protégé et l'entreprise utilisatrice est d'une durée maximale d'un an, renouvelable.

En ce qui concerne les CAT, les personnes handicapées peuvent exercer des activités à l'extérieur du centre dans la cadre d'un contrat de sous-traitance ou de mise à disposition. Le contrat de sous-traitance n'est soumis à aucune règle

¹ Art. D. 323-25-3 du Code du travail.

de forme particulière, notamment quant à sa durée. En revanche, dans le cas d'une mise à disposition, la durée maximale est fixée à un an ; au-delà son renouvellement doit recueillir l'avis de la COTOREP.

B - L'OBLIGATION D'EMPLOI

1. Les entreprises du secteur privé

La loi institue, pour tout employeur d'au moins 20 salariés, l'obligation d'employer une proportion de travailleurs handicapés correspondant à 6 % de l'effectif total des salariés, dont les bénéficiaires sont énumérés à l'article L. 323-3 du Code du travail.

1.1. Les bénéficiaires de l'obligation d'emploi

Y figurent en premier lieu les travailleurs handicapés reconnus par la COTOREP, seul organisme habilité à procéder à cette reconnaissance. Toutefois, l'obligation s'applique également à d'autres catégories de personnes, la loi tendant à couvrir le plus largement possible la typologie des personnes en situation de handicap.

Sont ainsi concernés :

- les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ayant entraîné une incapacité permanente d'au moins 10 % et titulaires d'une rente attribuée au titre du régime général de sécurité sociale ou de tout autre régime de protection sociale obligatoire ;
- les victimes civiles d'attentats avec une incapacité permanente d'au moins 10 % ;
- les titulaires d'une pension d'invalidité, à condition que leur invalidité réduise d'au moins des 2/3 leur capacité de travail ou de gain ;
- les anciens militaires et assimilés, titulaires d'une pension militaire d'invalidité au titre du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ;
- les sapeurs pompiers volontaires victimes d'un accident survenu ou d'une maladie contractée en service.

En outre, les veuves et orphelins de guerre sont également admis au bénéfice de cette obligation d'emploi, sans lien direct avec une situation de handicap au sens où l'entend le présent rapport.

Il convient à ce sujet de souligner la complexité et la confusion qui résultent de l'articulation des différents bénéficiaires, relevant de régimes différents d'invalidité, et d'insister sur le fait que certaines catégories ne

présentent pas directement un handicap et sont pourtant intégrées dans les bénéficiaires¹.

De plus, les règles de cumuls entre prestations sociales et rémunération en cas de reprise d'une activité salariée divergent selon les différents types de régime. Ainsi, les mutilés de guerre conservent l'intégralité de leur pension ; de la même façon, les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles continuent de bénéficier de la totalité de leur rente. A l'inverse, la pension versée aux invalides civils est en général suspendue ou supprimée en cas de reprise d'une activité professionnelle ; néanmoins, la personne peut le cas échéant bénéficier de droits à pension d'invalidité 1^{ère} catégorie et poursuivre une activité à temps partiel. Enfin, s'agissant de l'AAH, soumise à conditions de ressources, elle est selon les cas réduite à due concurrence voire supprimée.

1.2. Le quota : la notion d'unités bénéficiaires

L'obligation d'emploi est définie en référence à un taux d'emploi de 6 % de l'effectif salarié, calculé sur une base permettant de défalquer un certain nombre de salariés relevant de professions exclues de l'obligation². Pour apprécier sa situation par rapport à ce quota, chaque entreprise procède non au décompte de salariés handicapés, mais à celui « d'unités bénéficiaires ».

En effet, la loi tient compte du niveau d'employabilité des personnes handicapées et des efforts faits par l'employeur pour favoriser l'emploi des moins facilement insérables d'entre elles. Le calcul du quota d'emploi s'effectue donc, non en tenant compte de l'individu salarié – le « bénéficiaire » - mais en fonction de l'unité bénéficiaire, une unité de calcul intégrant les éléments de faible employabilité que sont la lourdeur du handicap et l'âge, en plus du parcours professionnel. Ces calculs se font aussi *au prorata* de la durée du travail. Ainsi, un travailleur handicapé peut représenter jusqu'à 5,5 unités bénéficiaires³.

Cette mesure, qui répond au souci du législateur de favoriser l'insertion professionnelle des personnes les plus lourdement handicapées, et par voie de conséquence, les plus éloignées de l'emploi, pose néanmoins question dans la mesure où elle stigmatise le handicap et semble reléguer au second plan la personne.

1.3. Les moyens de satisfaire à l'obligation

La loi de 1987 offre à l'employeur des solutions, qui s'avèrent autant d'alternatives à l'emploi direct de travailleurs handicapés. En dehors de

¹ Cf. point sur les différents régimes de reconnaissance.

² En effet, certains emplois relevant de catégories considérés comme exigeant des conditions d'aptitude particulières, sont exclus du calcul de l'effectif ouvrant l'obligation d'emploi. cf. annexe 2 : Liste des emplois non décomptés dans l'effectif.

³ Les bénéficiaires de l'obligation d'emploi peuvent être décomptés au maximum à 5,5 unités pour les personnes reconnues par la COTOREP, à 3,5 pour les accidentés du travail, et à 2 pour les autres bénéficiaires. (art. D. 323-2 du Code du travail).

l'embauche directe, l'entreprise peut en effet également satisfaire à l'obligation légale en ayant recours à trois autres moyens, distincts mais pouvant être utilisés ensemble, de façon complémentaire.

L'employeur peut en premier lieu faire appel aux structures de travail protégé en passant auprès d'elles des contrats de sous-traitance ou de prestations de services. Toutefois, cette disposition ne peut être utilisée que dans la limite de la moitié du quota, afin de ne pas obérer la perspective de l'insertion des personnes handicapées en milieu ordinaire de travail, mode privilégié reconnu par la loi.

Par ailleurs, les employeurs peuvent s'acquitter en totalité de l'obligation d'emploi en faisant application d'un accord de branche, d'entreprise ou d'établissement, soumis à l'agrément de l'Etat, qui prévoit la mise en œuvre d'un programme annuel ou pluriannuel en faveur des travailleurs handicapés. L'employeur s'engage ainsi, pour une durée de 2 ou 3 ans, à favoriser l'emploi de personnes handicapées ou à maintenir dans l'entreprise ses salariés victimes d'un accident du travail ou qui développent un handicap.

Il convient de noter que la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a modifié les obligations relatives au contenu de ces accords collectifs. Jusqu'alors, ils devaient comporter au moins deux des actions suivantes : plan d'embauche en milieu ordinaire, plan d'insertion et de formation, plan d'adaptation aux mutations technologiques et plan de maintien dans l'entreprise en cas de licenciement. Ils doivent désormais, d'une part, définir obligatoirement un plan d'embauche en milieu ordinaire et, d'autre part, prévoir au moins deux autres actions.

Enfin, l'employeur peut, pour satisfaire à son obligation légale, verser à l'AGEFIPH une contribution représentative des bénéficiaires qu'il aurait dû employer. Le montant de la contribution est fixé en fonction de la taille de l'entreprise et calculé par rapport au SMIC¹.

Le contrôle du respect de cette obligation d'emploi se fait par le biais d'une déclaration annuelle de l'employeur auprès de la DDTEFP sur les emplois occupés par des personnes handicapées par rapport à l'ensemble des emplois existants (DOETH) accompagnée de la justification d'une des possibilités légales d'exonération de l'obligation d'emploi. En cas de non respect de l'obligation légale, l'employeur encourt une pénalité, fixée à 125 % de la contribution volontaire à l'AGEFIPH, recouvrée par le trésor public.

¹ Le montant de la contribution est fixé à 300 fois le SMIC horaire pour les entreprises de 20 à 199 salariés, à 400 fois pour celles de 200 à 749 salariés et à 500 fois pour les effectifs supérieurs. L'obligation s'apprécie au niveau de l'établissement. Cependant l'effectif de référence pour déterminer le taux de la contribution est celui de l'entreprise dont relève l'établissement. La contribution est calculée au *pro rata* du nombre d'unités bénéficiaires manquantes, après prise en compte des autres moyens de mise en œuvre de l'obligation.

1.4. Les aides accordées aux entreprises

Le système d'aides financières au profit des entreprises est une mesure très répandue dans la majeure partie des pays européens en vue de favoriser l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Le bilan qui peut être fait de l'utilisation de ces mesures en France apparaît mitigé, notamment en raison du nombre de ces aides, de leur complexité et de l'insuffisante information sur ces dispositifs.

On précisera en préalable que ces diverses aides ne sont attribuées que pour l'accès à l'emploi ou le maintien de travailleurs handicapés, reconnus par la COTOREP.

Sans chercher à présenter ces aides de façon exhaustive, on peut citer la prime d'apprentissage pour la formation des apprentis handicapés, ou la possibilité de procéder à une réduction du salaire de la personne présentant un rendement notoirement insuffisant.

Par ailleurs, l'Etat peut accorder une aide financière aux employeurs en vue de faciliter la mise ou la remise au travail de personnes handicapées en milieu ordinaire : aides pour l'aménagement des postes de travail et des accès aux lieux de travail (adaptation de machines ou d'outillage, installation d'équipements à haute technicité spécialisés pour les personnes handicapées...), aides de compensation des charges supplémentaires d'encadrement.

Les entreprises peuvent également bénéficier d'aides attribuées par l'AGEFIPH, qui viennent en complément des aides versées par l'Etat ou par les collectivités territoriales.

L'AGEFIPH prend ainsi en charge le surcoût lié au handicap à toutes les étapes de l'insertion professionnelle. Elle développe dans ce cadre un programme d'intervention de vingt mesures : bilan d'évaluation et d'orientation, actions de formations, études, diagnostics et conseils permettant aux entreprises de cerner leurs besoins en matière d'insertion ou de maintien dans l'emploi des personnes handicapées, aides à l'apprentissage ou aux formations en alternance, aménagement des situations de travail et accessibilité des lieux de travail, subventions pour permettre le maintien dans l'emploi. Le montant des aides et autres financements accordés par l'AGEFIPH en 2002 s'élève à 398 millions d'euros.

Il convient à ce sujet de préciser que si l'obligation d'emploi posée par la loi de 1987 concerne les seules entreprises employant 20 salariés et plus, les aides de l'AGEFIPH sont ouvertes à l'ensemble des entreprises, quel que soit leur effectif¹, à l'exclusion des fonctions publiques.

Enfin, l'aggravation de la situation du marché de l'emploi a conduit les pouvoirs publics à instaurer des aides financières ou des exonérations de charges

¹ Selon le rapport d'activité 2001 de l'AGEFIPH, les établissements de moins de 20 salariés sont majoritaires, en réalisant plus de la moitié des recrutements bénéficiant d'aides ; leur part diminue cependant régulièrement depuis 1997.

sociales (contrats aidés) au bénéfice des employeurs qui embauchent certaines catégories de salariés, au titre desquelles figurent les personnes handicapées, ce qui représente 5, 7 millions d'euros en 2001.

2. Les fonctions publiques

L'obligation d'emploi instituée par la loi de 1987 s'applique également aux fonctions publiques d'Etat, territoriale et hospitalière ainsi qu'à leurs établissements publics. Cette obligation est, comme dans le secteur privé, fixée à 6 % de l'effectif total des agents, les administrations pouvant s'en acquitter partiellement en passant des contrats de fournitures ou de prestations de services avec les établissements de travail protégé. Cette obligation n'est, contrairement à l'obligation pesant sur les entreprises du secteur privé, sanctionnée d'aucune manière, pas plus qu'il n'est légalement prévu de mesures de contrôle.

Enfin, si la loi de 1987 s'applique aux trois fonctions publiques, les modalités de sa mise en œuvre diffèrent de celles fixées pour le secteur privé. Ainsi, les personnes handicapées ne sont pas comptabilisées selon le principe des unités bénéficiaires ; par ailleurs, il n'existe pas d'emplois exclus du champ de l'obligation d'emploi pour le décompte de l'effectif. Enfin, la loi n'institue aucune contribution libératoire en cas de non satisfaction au principe du quota.

2.1. Le recrutement

S'agissant du recrutement, les personnes reconnues travailleur handicapé par la COTOREP (ou titulaires d'une pension militaire, ou encore veuves ou victimes civiles de guerre), peuvent intégrer la Fonction publique selon deux modes d'accès : le concours ou le recrutement direct par contrat ayant vocation à titularisation¹.

a) Par concours

Il s'agit de la voie d'accès de droit commun, ouverte aux travailleurs handicapés, avec la possibilité d'un recul de la limite d'âge maximum. Les candidats peuvent bénéficier d'un aménagement pratique des épreuves du concours (temps de composition plus long, matériels adaptés, assistance d'un secrétariat). Les travailleurs handicapés peuvent déposer une demande auprès de la COTOREP, afin que leur handicap soit reconnu compatible avec l'emploi postulé, pour éviter un possible avis médical défavorable par la suite qui s'opposerait à leur recrutement effectif.

¹ A noter que la voie des emplois réservés, concernant un certain nombre d'emplois de catégorie B et C des trois fonctions publiques, au bénéfice des personnes en situation de handicap, sous la seule condition d'un contrôle du niveau de connaissance par examen, a tendance à tomber en désuétude. Les emplois réservés sont de moins en moins nombreux, avec d'importants délais d'attente.

b) Par contrat

Le recrutement sur contrat est possible depuis 1987 pour les emplois de catégorie C et depuis 1995 pour ceux de l'ensemble des catégories A et B¹. Cette formule a été initiée par La Poste. Le recrutement s'opère sur la base d'un contrat d'une année, renouvelable une seule fois, à l'issue duquel ils peuvent être titularisés s'ils sont jugés aptes professionnellement à exercer les fonctions occupées pendant la durée du contrat. Le candidat doit remplir les mêmes conditions de diplômes que les candidats au concours correspondant à l'emploi qu'ils occupent.

A noter qu'il s'agit d'un dispositif spécifique aux personnes handicapées (contrat d'un an ouvrant droit à titularisation) qui doit être distingué des autres possibilités de recrutement par contrat prévues dans certains cas : technicité ou qualification particulières, besoins saisonniers ou occasionnel²... Dans tous les cas, le recrutement par contrat, constitue un dispositif dérogatoire s'opposant au principe d'égalité à l'accès aux emplois publics garanti par la voie du concours, qui fonde le droit de la Fonction publique française.

Le déroulement de carrière des fonctionnaires handicapés s'effectue de la même façon que celle des fonctionnaires appartenant au même corps et au même grade, avec toutefois une priorité en cas de demande de mutation.

S'il appartient à chaque administration de financer l'aménagement des postes de travail sur son propre budget de fonctionnement, un fonds interministériel créé en 1998³ a vocation à contribuer à la prise en charge d'expérimentations en matière d'équipements et d'aménagements des postes de travail, ainsi qu'à participer au financement d'actions d'accompagnements engagées par les services pour l'intégration de leurs agents handicapés⁴.

2.2. Le maintien dans l'emploi

Lorsque l'état de santé d'un fonctionnaire ne lui permet plus d'exercer normalement ses fonctions, ce dernier doit bénéficier de la procédure de reclassement, avant toute éventuelle mise à la retraite pour invalidité.

Si l'état physique du fonctionnaire ne lui permet plus de remplir les fonctions correspondant aux différents emplois de son grade, l'intéressé peut présenter une demande de reclassement, dans un emploi d'un autre corps, par le biais d'un détachement, s'il a été déclaré en mesure de remplir les fonctions correspondantes. L'administration est alors tenue de proposer plusieurs emplois

¹ Articles 27 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique de l'Etat et de la loi n° 86-33 sur la fonction publique hospitalière ; article 38 de la loi n° 84-53 sur la fonction publique territoriale.

² Articles 4 et 6 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat. Des dispositions analogues existent pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

³ Fonds interministériel d'aide à l'insertion des personnes handicapées dans la Fonction publique.

⁴ Le budget de ce fonds (2,3 millions d'euros) vient d'être triplé à partir de 2002, dans le cadre du protocole d'accord signé avec des organisations syndicales le 8 octobre 2001.

dans un délai maximum de trois mois suivant la demande de l'agent. Lorsque le fonctionnaire est reconnu définitivement inapte à l'exercice d'un emploi public, et ne peut être reclassé, il est mis à la retraite d'office pour invalidité.

Cependant, tout comme le secteur privé, le bilan de la politique menée par la Fonction publique n'apparaît pas satisfaisant dans le domaine de l'insertion des personnes handicapées. Ceci étant, tout comme dans le privé, une prise de conscience de la nécessité de conduire une véritable politique et de mobiliser le plus grand nombre de moyens se développe depuis quelques années. A cet égard, on notera la mise en place, depuis 1995, de correspondants handicaps dans chacune des administrations, chargé de faciliter l'insertion professionnelle des agents handicapés, ainsi que l'existence d'un accord triennal conclu dans la Fonction publique de l'Etat en 2001, dont les fondements et les perspectives devront être analysés.

C - LES ACTEURS

La politique menée en direction des personnes handicapées est par nature partenariale. Y contribuent notamment, comme l'affirme l'article 1^{er} de la loi de 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées, « *l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations (...)* ».

Dans ce cadre, l'Etat a en charge de définir les axes de cette politique, de la mettre en œuvre et de coordonner l'ensemble des acteurs qui y concourent. Au niveau national, la mise en œuvre et le suivi des dispositifs d'insertion professionnelle des publics en difficulté et des actions spécifiques en faveur de l'emploi des personnes handicapées relèvent du ministère chargé du travail, en association, le cas échéant, avec les services de l'administration chargée de l'action sociale.

1. Un réseau d'acteurs mobilisables pour l'insertion professionnelle

Une multiplicité d'acteurs participent à l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap et mettent en œuvre la politique d'obligation d'emploi initiée par les pouvoirs publics.

C'est ainsi qu'ont été institués les Programmes départementaux d'insertion des travailleurs handicapés (PDITH) fortement impliqués dans les dispositifs d'insertion professionnelle. Contribuant à rendre plus lisibles pour les travailleurs comme pour les entreprises les moyens existants mis en œuvre au plan territorial, le PDITH crée une dynamique d'insertion, favorisant la complémentarité des actions et des mesures, mettant en réseau des acteurs jusqu'alors cloisonnés, et développant une politique d'information, de communication et d'évaluation des l'ensemble des actions conduites sur le territoire.

Figurent en premier lieu, parmi les acteurs mobilisés par la dynamique du PDITH, le Service public de l'emploi mais également les DDASS-Etat, les

collectivités territoriales, l'AGEFIPH et le réseau Cap Emploi, les organismes de formation (de droit commun ou spécialisés), les associations et les organisations professionnelles et syndicales.

Il n'apparaît pas utile de présenter de manière détaillée l'ensemble des services et organismes intervenant dans le champ du travail des personnes handicapées, le rôle des uns et des autres étant généralement connu. En revanche, il semble nécessaire d'aborder de façon plus précise l'AGEFIPH, au regard de la place particulière qu'elle occupe dans le cadre de cette politique.

1.1. L'AGEFIPH

Le législateur a entendu en 1987 confier à une association *ad hoc* la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées, chargée de collecter les contributions annuelles des employeurs au regard de leur obligation d'emploi. L'AGEFIPH intervient dans le champ des entreprises privées et des établissements publics industriels et commerciaux.

L'AGEFIPH est juridiquement constituée en juillet 1988 et devient opérationnelle en octobre 1989. Elle est gérée par un conseil d'administration composé de quatre collèges : les organisations professionnelles d'employeurs, les confédérations syndicales de salariés représentatives, les associations de personnes handicapées à caractère national qui siègent au Conseil supérieur de reclassement professionnel, et enfin de cinq personnalités qualifiées désignées, pour trois d'entre elles, par chacun des trois collèges précités, et pour les deux autres, par le ministre chargé du travail.

L'association a pour objet d'accroître les moyens consacrés à l'insertion des personnes handicapées en milieu ordinaire. Les actions qu'elle finance n'ont pas vocation à se substituer à celles résultant des missions propres de l'Etat en ce domaine, même si ces actions s'ajoutent à celles financées par des aides publiques pré-existantes.

Les ressources de l'AGEFIPH sont destinées à favoriser toutes les formes d'insertion en milieu ordinaire. Elles sont, selon la loi, affectées à trois priorités :

- le surcoût des actions de formation lié au handicap (formation des formateurs, mise en place d'actions de préformation au stade de la rééducation fonctionnelle) ;
- les actions d'innovation et de recherche dans l'entreprise (adaptation de l'outil et aménagement des postes de travail) ;
- la mise en œuvre de toute mesure nécessaire au suivi des travailleurs handicapés dans leur insertion ou leur vie professionnelle (développement des EPSR, primes d'incitation au recrutement...).

Son action est relayée au niveau local par le réseau Cap Emploi qui regroupe les EPSR issues de la loi de 1975 en faveur des personnes handicapées, et les Organismes d'insertion et de placement (OIP) issus de la loi de 1987 sur l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Aujourd'hui, l'ensemble

des EPSR et des OIP, soit 118 structures, constitue le réseau Cap Emploi, cette appellation commune permettant de repérer leur activité dans chaque département, fédérées sous l'impulsion et avec le soutien de l'AGEFIPH.

1.2. Le réseau Cap Emploi

Le réseau Cap Emploi s'identifie par son action spécifique au service de l'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire ; il agit en complément de l'action des ANPE, avec des compétences distinctes plaçant au cœur de sa mission la personne handicapée dans son projet d'intégration professionnelle, et en privilégiant un accompagnement individualisé basé sur une approche contractuelle.

Les Cap Emploi assurent la médiation entre l'entreprise et la personne handicapée qu'ils amènent, en fonction de ses compétences et aptitudes, vers un emploi durable. Leur mission est le placement des travailleurs handicapés en milieu ordinaire de travail, mais également le suivi des personnes insérées et leur maintien dans l'emploi. Outre le réseau de l'ANPE, ils travaillent en liaison constante avec les COTOREP et l'ensemble des partenaires concernés (PDITH, collectivités territoriales).

En 2001, le réseau Cap Emploi a accueilli environ 74 000 personnes handicapées et a permis le recrutement d'un peu plus de 42 000 d'entre-elles. En grande majorité, ces emplois sont durables (près des trois quarts sont des contrats conclus pour une durée supérieure à douze mois). Par ailleurs, la moitié des placements sont réalisés au sein d'entreprises de moins de vingt salariés, pourtant non soumise à l'obligation légale d'emploi.

2. L'environnement immédiat du travailleur handicapé

Cependant, en parallèle à l'action et aux efforts menés au niveau territorial par les pouvoirs publics et les autres acteurs de l'insertion des personnes handicapées dans les entreprises, c'est au sein de l'entreprise elle-même que se définissent et s'organisent les modalités de l'activité professionnelle de ces salariés.

C'est en premier lieu sur l'employeur, qui dispose du pouvoir de recrutement, que repose la démarche favorisant l'insertion professionnelle de la personne handicapée. Par ailleurs, les délégués syndicaux, les délégués du personnel, le Comité d'entreprise ont un rôle important pour l'insertion des travailleurs handicapés, dans le cadre des missions dévolues par la loi (négociation d'accords collectifs, suivi de l'obligation d'emploi...). Tout employeur doit porter cette DOETH à la connaissance du CE ou à défaut des DP¹.

¹ Article R. 323-10 du Code du travail.

Cette déclaration est constituée de plusieurs documents :

- une première partie recense tous les salariés y compris ceux qui relèvent des catégories exigeant des conditions d'aptitudes particulières. Cet effectif est réparti par sexe et selon la nomenclature des professions et des catégories socioprofessionnelles ;
- une deuxième partie permet de justifier de façon détaillée des différents moyens de mise en œuvre de l'obligation d'emplois des personnes handicapées ;
- une troisième partie sert à identifier les établissements dans le cas où la déclaration annuelle est établie par le siège social de l'entreprise.

Le CHSCT a une mission prépondérante en matière de prévention des risques professionnels sur la santé des salariés. Il est consulté sur les mesures prises en vue de faciliter la mise au travail des personnes handicapées, sur la reprise du travail ou le maintien dans l'emploi des salariés victimes d'un accident du travail et notamment sur l'aménagement de leur poste de travail.

De son côté, le médecin du travail a vu son implication renforcée dans le domaine de l'intégration des personnes handicapées en termes d'insertion, de suivi et de maintien dans l'emploi. ; il est appelé à jouer un rôle important de conseil tant auprès de l'employeur que des salariés et des représentants du personnel, l'amélioration des conditions de travail dans l'entreprise, l'adaptation des postes, des techniques et des rythmes de travail.

S'agissant enfin du rôle des associations, en vertu de l'article L. 323-8-7 du Code du travail, celles-ci, ayant pour objet principal la défense des intérêts des personnes handicapées, peuvent exercer une action civile fondée sur l'inobservation des prescriptions de la loi lorsque celle-ci porte sur un préjudice certain à l'intérêt collectif qu'elles représentent.

CHAPITRE II :

DONNEES QUANTITATIVES ET QUALITATIVES

I - AGE ET DEMOGRAPHIE DES PERSONNES HANDICAPEES

A - DANS LE SECTEUR PRIVE

1. Une majorité d'hommes et des travailleurs âgés

Dans la population des travailleurs handicapés bénéficiaire de la loi du 10 juillet 1987, les hommes sont sur-représentés (68 % fin 2000) par rapport à l'ensemble des salariés (62 %). La proportion d'hommes varie toutefois selon la catégorie de personnes handicapées considérée.

La quasi-totalité des mutilés de guerre ou assimilés sont des hommes. C'est également le cas d'une grande majorité des victimes d'accidents du travail. Parmi les personnes reconnues handicapées par la COTOREP, les hommes sont également majoritaires mais de façon moins prononcée. En revanche, ils se trouvent minoritaires s'agissant des invalides pensionnés. Au fil des années, cette différence entre représentation des hommes et des femmes tend à s'atténuer avec la décroissance des accidentés du travail, catégorie traditionnellement très masculine.

La population des travailleurs en situation de handicap est également plus âgée que la population active examinée globalement : 62 % des bénéficiaires sont âgés d'au moins 40 ans.

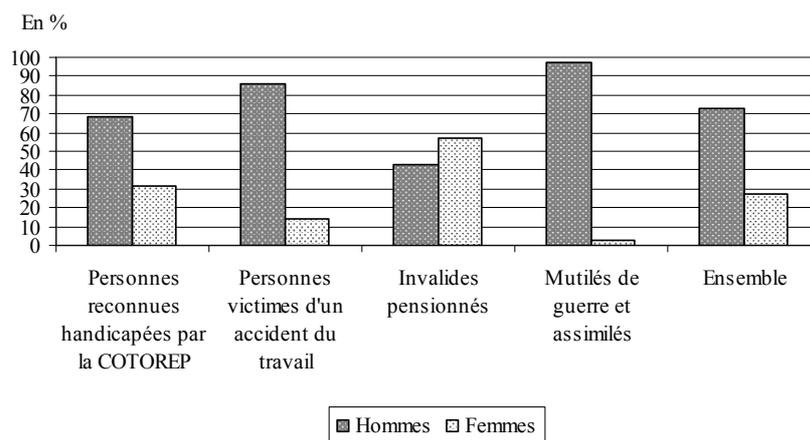
2. Une majorité de bénéficiaires reconnus par la COTOREP

Il convient de rappeler en premier lieu que la COTOREP est divisée en deux sections spécialisées, selon la nature de la décision à prendre. La majeure partie de son activité concerne la seconde section. Elle doit notamment décider du taux d'invalidité de la personne, de l'attribution de certaines allocations (AAH, allocation compensatrice, allocation logement), de l'attribution de la carte d'invalidité, de l'admission éventuelle de la personne dans un établissement spécialisé lorsque le handicap est incompatible avec toute activité professionnelle. Cette précision est importante pour mieux comprendre la complexité et la quantité de décisions qu'une COTOREP doit prendre au cours d'une année.

Deux groupes dominent la population des travailleurs handicapés. Les personnes reconnues par la COTOREP : 59 % et les victimes d'accident du travail ou de maladie professionnelle : 30 %.

Sur les dix dernières années, les personnes handicapées reconnues par la COTOREP sont devenues largement majoritaires parmi les bénéficiaires alors qu'elles n'en rassemblaient que 32 % en 1990 contre 55 % pour les victimes d'accidents du travail. Ce renversement s'est effectué sous le double effet de la baisse des accidents du travail et de l'augmentation du nombre de demandes déposées auprès des COTOREP et de la croissance des RQTH.

Graphique 1 : Répartition des travailleurs handicapés bénéficiaires de la loi du 10 juillet 1987 selon le sexe et la catégorie de handicap fin 1998



Source : DARES / Mission INSEE du Conseil économique et social.

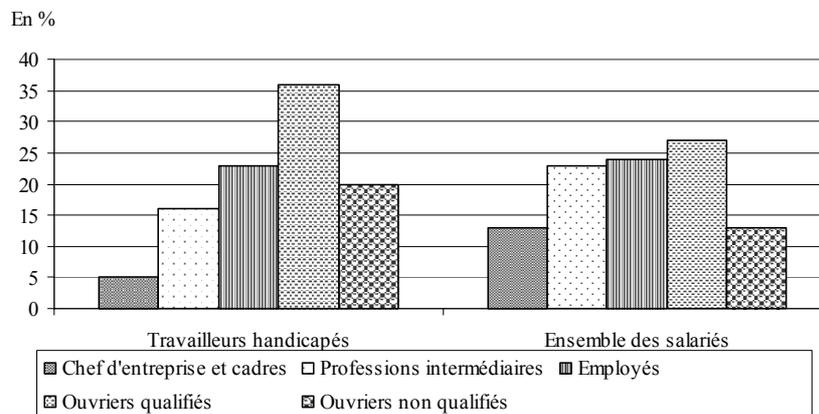
3. Une ancienneté élevée dans l'emploi et dans les entreprises

L'ancienneté dans l'emploi des salariés handicapés est élevée : 64 % d'entre eux ont au moins 10 ans d'ancienneté dans la même structure (à la fin 2000) contre 47 % pour l'ensemble des salariés. Leur ancienneté moyenne en emploi est de l'ordre de 15 ans et ne présente guère de différence selon le sexe (six mois de plus pour les hommes). Une ancienneté élevée et un âge moyen également élevé témoignent de la faible mobilité professionnelle des travailleurs handicapés.

4. Une majorité d'ouvriers

Les salariés handicapés occupent majoritairement des emplois d'ouvriers, le plus souvent peu qualifiés.

Graphique 2 : Répartition par catégorie socio-professionnelle des travailleurs handicapés et de l'ensemble des salariés des établissements assujettis à la fin 1998



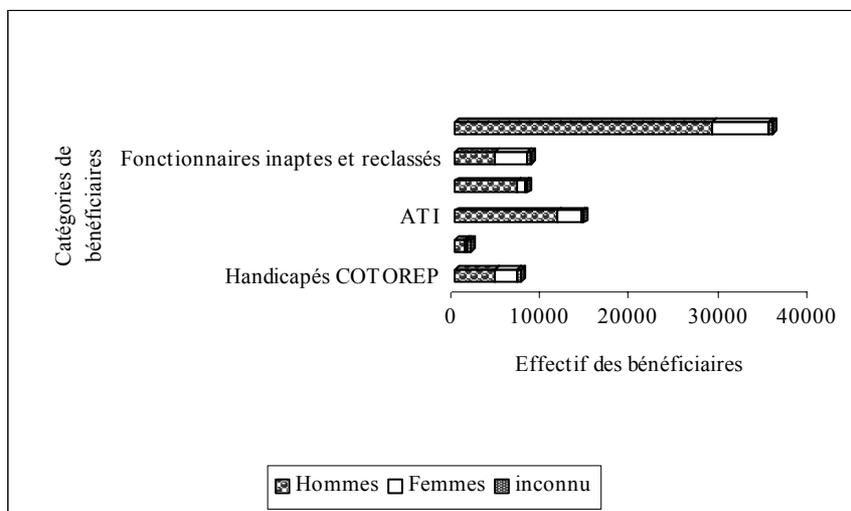
Source : DARES / Mission INSEE du Conseil économique et social.

B - DANS LES FONCTIONS PUBLIQUES

1. Les traits dominants des travailleurs handicapés de la fonction publique de l'Etat

Les caractéristiques de la population des travailleurs de la fonction publique de l'Etat (FPE) restent relativement stables d'une année sur l'autre pour ce qui concerne les différentes catégories de bénéficiaires. La proportion d'agents victimes d'accidents du travail (accidentés et bénéficiaires d'une allocation temporaire d'invalidité - ATI) fléchit régulièrement jusqu'en 1995 et semble se stabiliser depuis (45,2 en 1994 contre 41,21 en 1999 et 44 % en 2000).

Graphique 3 : Répartition par sexe et par catégorie des bénéficiaires de la loi du 10 juillet 1987 au 31 décembre 1999 (population de référence)



Source : DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation - Enquêtes auprès des directions de personnel.

2. Répartition par sexe et par catégorie de bénéficiaires de la loi de 1987

On constate une forte prédominance des hommes au sein de la population des handicapés dans la fonction publique d'Etat (72,5 % des bénéficiaires). D'une manière générale, la structure de répartition entre hommes et femmes bénéficiaires de la loi de 1987 par catégories varie peu entre 1996 et 2000.

La proportion de travailleurs handicapés selon les catégories statutaires demeure stable d'une année sur l'autre. Les emplois de catégorie C sont largement majoritaires.

Cette répartition par catégorie et par sexe est à rapprocher de la répartition selon ces mêmes critères de l'ensemble de ses agents titulaires de l'Etat (hors éducation nationale) au 31 décembre 2000 : 45,45 % de femmes et 54,55 % d'hommes¹. Au sein de la population masculine des fonctionnaires titulaires de l'Etat (hors éducation nationale) 22,44 % appartiennent à la catégorie A, 20,94 % à la catégorie B et 56,62 % aux catégories C et D. Les femmes appartiennent quant à elles pour 18,95 % d'entre elles à la catégorie A, pour 22,79 % à la catégorie B et pour 60,24 % aux catégories C et D.

¹ Source : *La Fonction publique et la réforme de l'Etat*, Rapport annuel mars 2001-mars 2002, page 57.

Tableau 1 : Taux d'emploi des bénéficiaires de l'obligation d'emploi soumis aux dispositions de l'article L. 323-2 du Code du travail Evolution 1987 - 2000

	1987	1990	1995	1998	1999	2000
Fonction publique de l'Etat*	3,40 %	3,72 %	4,02 %	4,09 %	4,18 %	4,17 %
Fonction publique territoriale	n.d.	n.d.	5,00 %	5,12 %	n.d.	n.d.
Fonction publique hospitalière	3,00 %	6,08 %	4,94 %	5,73 %	n.d.	n.d.

n.d. : donnée non disponible.

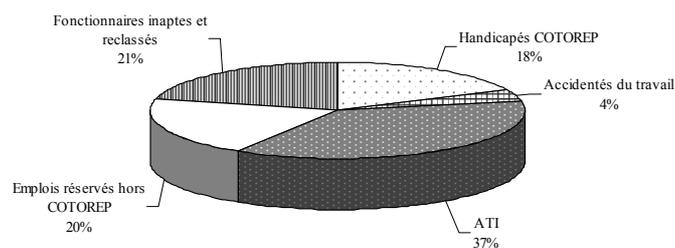
* hors Education nationale

Source : Fonction publique de l'Etat : DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation, enquêtes auprès des directions de personnel.

Fonction publique territoriale : direction générale des collectivités locales.

Fonction publique hospitalière : direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins.

Graphique 4 : Répartition par catégorie des bénéficiaires de la loi du 10 juillet 1987 au 31 décembre 1999 (population de référence)



Source : DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation. Enquête auprès des directions du personnel.

II - L'EMPLOI DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

A - LES COTOREP ET L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

Les COROTEP¹, acteurs centraux du dispositif d'insertion professionnelle des personnes handicapées, ont été créées par la loi d'orientation du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées et inadaptées (l'annexe n° 2 décrit leurs missions). En matière professionnelle, elles sont habilitées à statuer sur six mesures : la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH), l'Orientation professionnelle (ORP), l'Abattement des salaires (ABS), l'Emploi dans la fonction publique (EPF), la Prime de reclassement (PRR) et la Subvention d'installation (SUB).

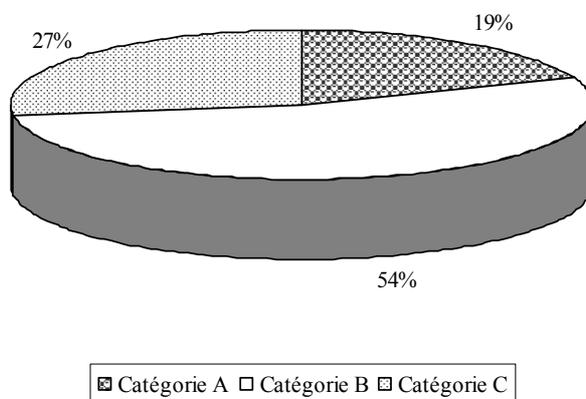
1. La reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé

En 2001, les COTOREP ont pris 281 000 décisions relatives à la reconnaissance de la qualité de travailleurs handicapés et ont attribué ce statut à 234 000 personnes, soit un taux de réponse favorable de 83,5 %. Cette reconnaissance permet à une personne handicapée d'être bénéficiaire de la loi du 10 juillet 1987 qui fait obligation aux établissements de 20 salariés et plus d'employer des travailleurs handicapés à hauteur de 6 % de leur effectif assujetti.

La RQTH est une mesure graduelle. En dessous d'un certain seuil d'incapacité, la COTOREP peut refuser une RQTH à un demandeur en estimant qu'il a une « aptitude normale au travail ». Mais si le handicap de la personne est tel qu'elle ne peut pas occuper un emploi, la COTOREP peut également prononcer une inaptitude. En cas d'accord, la personne handicapée pourra recevoir une RQTH de niveau « A » pour un handicap qualifié de faible (45 000 en 2001), de niveau B pour un handicap modéré (125 000) ou de niveau C pour un handicap grave (64 000).

¹ *L'activité des COTOREP en 2001*, Jean-Marie Chanut, Jacqueline Paviot, DREES, Document de travail n° 42, décembre 2002.

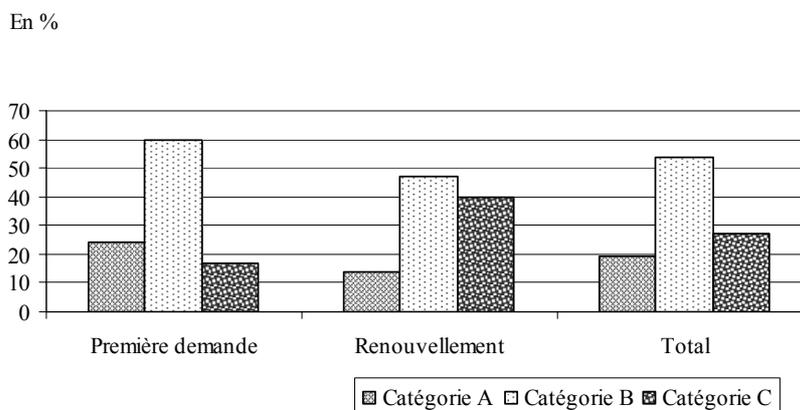
Graphique 5 : Répartition (en %) des personnes ayant obtenu en 2001 la RQTH selon son niveau



Source : DREES/Mission INSEE du Conseil économique et social.

Parmi les 234 000 demandes de RQTH favorablement accueillies, une majorité (55 %) correspond à des premières demandes. La répartition entre les catégories d'incapacité A, B et C varie selon que la demande est une première demande ou un renouvellement. La part des catégories A et B dans l'ensemble des demandes acceptées de RQTH est plus importante dans les premières demandes que dans les renouvellements.

Graphique 6 : Répartition des catégories de RQTH selon le type de demande en 2001



Source : DREES / Mission INSEE du Conseil économique et social.

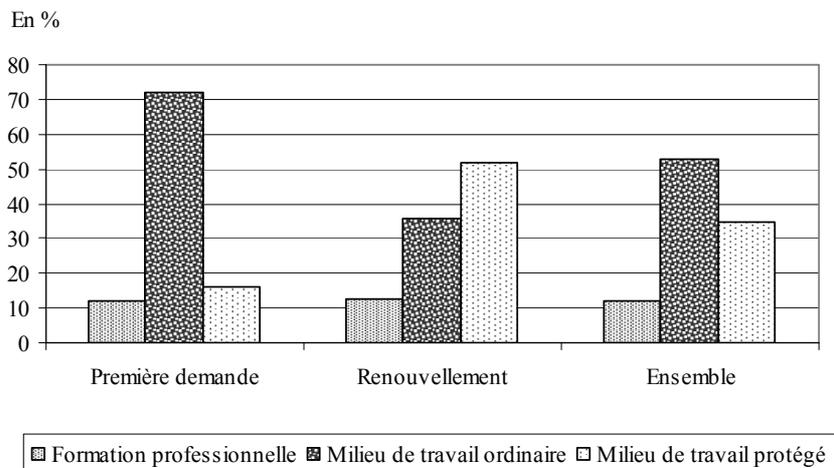
Enfin une disparité existe d'une COTOREP à l'autre dans la répartition des accords selon les catégories A, B et C. Ainsi la part d'attribution de la catégorie A dans les accords de RQTH est inférieure à 7,2 % dans un dixième des COTOREP et supérieure à 32,7 % dans un dixième. Cette amplitude est respectivement de 41,3 % à 68,4 % pour la catégorie B et de 12,4 % à 42,2 % pour la catégorie C.

2. L'orientation professionnelle

En 2001, les COTOREP ont statué sur 195 000 demandes d'orientation professionnelle et ont fourni un avis favorable à 151 000 d'entre-elles, soit un taux d'accord de 77,5 %. Parmi ces accords, les renouvellements sont les plus nombreux (52 %).

Les COTOREP ont ainsi orienté 19 000 personnes (soit 12 %) vers une formation professionnelle, 80 000 personnes (soit 53 %) vers le milieu ordinaire de travail et 52 000 (soit 35 %) vers le milieu protégé. Pour les premières demandes, l'orientation en milieu ordinaire de travail est largement prépondérante. Par contre, pour les renouvellements, les orientations vers le milieu de travail protégé sont légèrement majoritaires.

Graphique 7 : Répartition des orientations selon le type de demande en 2001



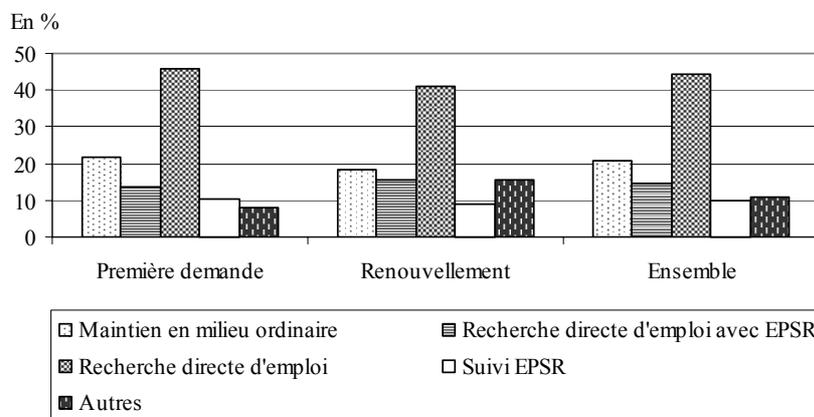
Source : DREES / Mission INSEE du Conseil économique et social.

Selon les départements, la répartition des orientations professionnelles selon « formation professionnelle », « milieu ordinaire de travail » et « milieu protégé de travail » est assez inégale. Ainsi, 10 % des COTOREP orientent moins de 30 % des personnes vers le milieu ordinaire de travail mais il y en a également 10 % qui orientent vers le milieu de travail ordinaire plus de 64,5 % des personnes.

2.1. Orientation vers le milieu ordinaire de travail

Lorsque la COTOREP oriente vers le milieu ordinaire de travail, la personne concernée est dans 44 % des cas en « recherche directe d'emploi » et dans 21 % bénéficie d'« un maintien en milieu ordinaire ». Le type d'orientation en milieu ordinaire varie peu que ce soit une première demande ou un renouvellement. En 2001, les premières demandes sont majoritaires : 65 %.

Graphique 8 : Répartition des orientations professionnelles en milieu ordinaire selon le type d'orientation et le type de demande en 2001



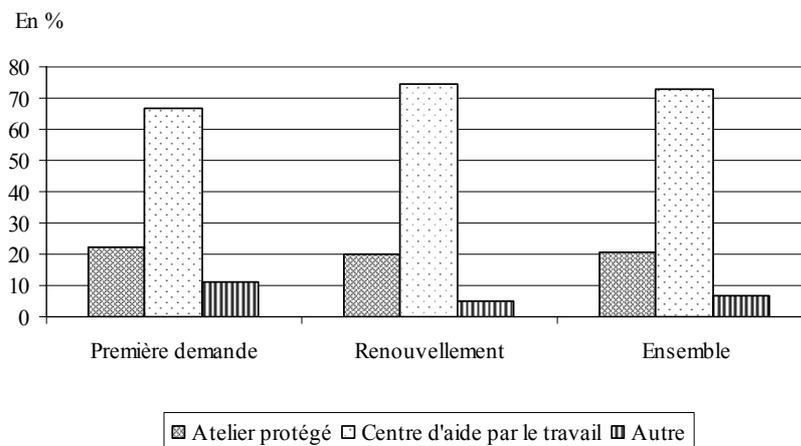
Source : DREES / Mission INSEE du Conseil économique et social.

- Orientation vers le milieu protégé de travail

La majeure partie des travailleurs orientés vers le milieu protégé sont accueillis en CAT. Le CAT se définit à la fois comme une structure de mise au travail et comme une structure médico-sociale menant des activités de soutien. En général, la capacité de travail des personnes admises en CAT ne dépasse pas le tiers de celle d'un travailleur valide effectuant la même tâche.

Les ateliers protégés constituent des unités économiques de production. Ils mettent les travailleurs handicapés à même d'exercer une activité salariée dans des conditions adaptées à leurs possibilités. La capacité de travail des personnes admises en atelier protégé est généralement au moins égale à un tiers de celle d'un travailleur valide.

Graphique 9 : Répartition des orientations milieu de travail protégé selon le type d'orientation et le type de demande en 2001

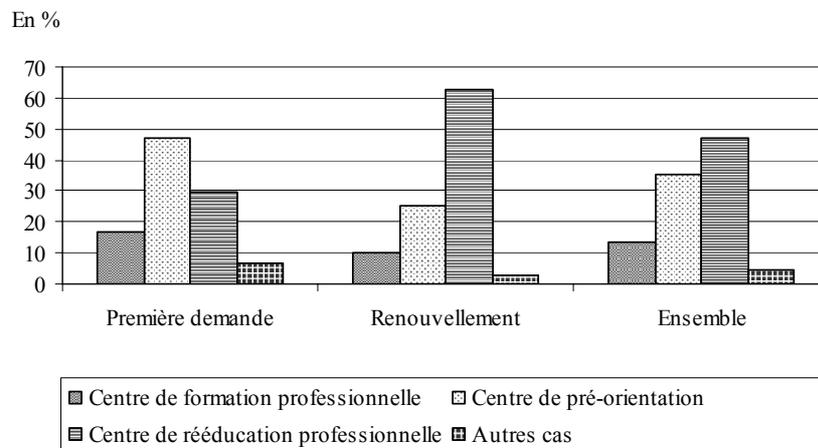


Source : DREES / Mission INSEE du Conseil économique et social.

2.2. Orientation vers la formation

En 2001, presque la majorité des personnes orientées en formation l'ont été en centre de rééducation professionnelle. Toutefois, lors d'une première demande, c'est l'orientation en centre de pré-orientation qui est prépondérante. Et ce n'est que pour les renouvellements que la décision en centre de rééducation professionnelle est largement majoritaire.

Graphique 10 : Répartition des orientations en formation en 2001
selon le type de formation et le type de demande



Source : DREES / Mission INSEE du Conseil économique et social.

3. L'abattement de salaire

Afin de permettre à des travailleurs handicapés, dont la capacité de travail est notablement diminuée du fait de leur handicap, d'occuper un emploi dans le milieu ordinaire du travail, la COTOREP peut permettre aux employeurs de rémunérer un travailleur handicapé à un salaire moindre qu'un travailleur valide. En 2001, 3801 décisions ont été prononcées par les COTOREP dont 3 340 ont été favorables soit un taux d'accord de 88 %.

Pour l'employeur, l'abattement est fixé dans les limites suivantes : 10 % maximum par rapport au salaire perçu sur un même poste si le salarié a une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé de catégorie B et de 20 à 50 % pour une reconnaissance de catégorie C. En 2001, 78 % des accords d'abattement de salaire ont été supérieur ou égal à 20 %. Pour le salarié, l'abattement de salaire est compensé par un système de garantie de ressources pris en charge par l'AGEFIPH dans les établissements privés et par l'Etat dans les autres cas.

4. L'orientation vers un emploi de la Fonction publique

En 2001, les COTOREP ont pris 12 831 décisions relativement à l'emploi dans la Fonction publique ; 7 556 décisions favorables ont été prononcées soit un taux d'accord de 59 %. Cette mesure doit prendre fin et être remplacée par un nouveau dispositif.

5. Les primes de reclassement

En 2001, 2 237 personnes qui ont été reconnues travailleurs handicapés par la COTOREP, qui ont suivi intégralement et dans de bonnes conditions un stage de rééducation ou de formation professionnelle et qui n'ont pas droit à une autre aide de même nature (pension d'invalidité, etc.), ont perçu une prime de reclassement fixée en fonction de leurs ressources. Pour cette mesure, le taux d'accord est de 91 % (2 447 demandes traitées).

B - LE CHOMAGE DES PERSONNES HANDICAPEES¹

Si le taux de chômage de l'ensemble de la population active est de 9 %, il s'élève à 14,7 % pour les personnes handicapées. De même, le taux d'activité de la population active qui s'élève à 70 % n'est que de 45 % s'agissant des handicapés.

Les demandeurs handicapés au regard de l'emploi sont dans une situation plus difficile que l'ensemble des demandeurs d'emploi parce qu'ils sont plus âgés et moins qualifiés. Leurs périodes de chômage sont très longues, en particulier pour les handicaps les plus lourds et ces sorties tardives du chômage s'accompagnent d'une très forte récurrence traduisant une forte précarité dans l'emploi. L'amélioration qu'a connu le marché du travail entre 1997 et 2000 n'a que tardivement bénéficié aux demandeurs d'emploi handicapés.

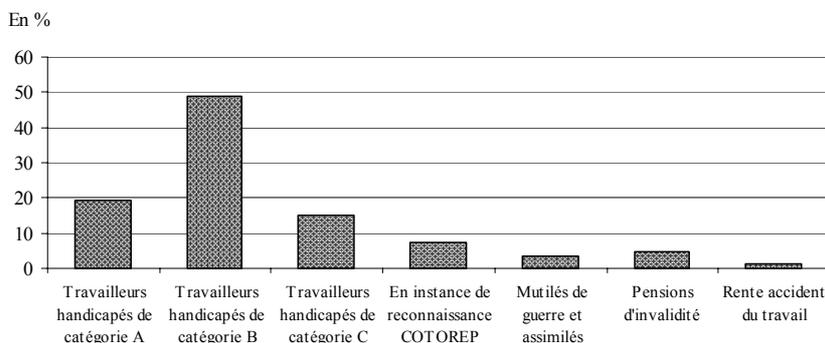
A la fin du mois de décembre 2001, 214 718 demandeurs d'emplois handicapés (tous handicaps confondus) sont inscrits en catégorie 1, 2 ou 3.

Le handicap des demandeurs est dans la majorité des cas (près de 85 %) reconnu par la COTOREP. En effet, près de la moitié des demandeurs d'emploi handicapés ont un handicap de catégorie B (modéré et/ou durable), 20 % un handicap de catégorie A (léger et/ou temporaire) et 15 % un handicap de catégorie C (grave et/ou définitif)².

¹ *Le chômage des personnes handicapées : portrait statistique*, Claudine Souhami, Collection *Les essentiels*, observatoire de l'ANPE, juin 2001.

² Le reste des demandeurs d'emplois handicapés se répartissant entre les demandes en instance de décisions de reconnaissance par la COTOREP, et les autres régimes de reconnaissance (mutilés de guerre et assimilés, pensions d'invalidité et rentes d'accidents du travail)

Graphique 11 : Demandeurs d'emplois handicapés
selon leur catégorie de handicap à la fin décembre 2001



Champ : Demandeur d'emploi en fin de mois de catégories 1, 2 et 3 - France métropolitaine.

Source : ANPE/Mission INSEE du Conseil économique et social.

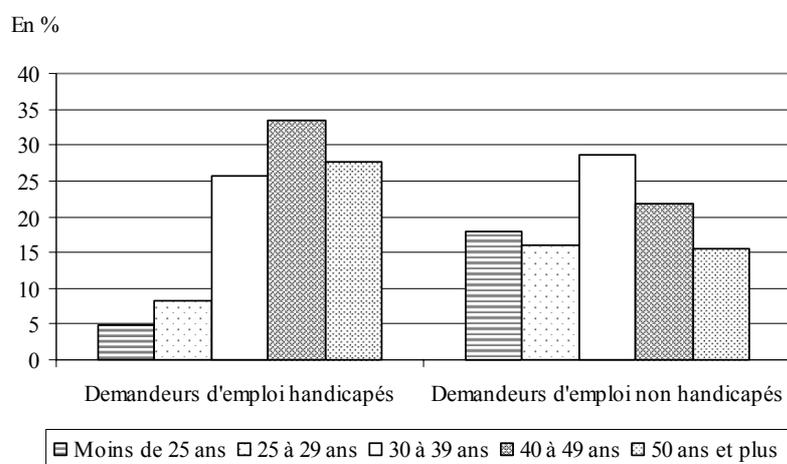
1. Une population très masculine

Les hommes sont majoritaires parmi les demandeurs d'emplois handicapés (59 % à la fin décembre 2001) alors qu'ils sont minoritaires parmi les demandeurs d'emplois qui ne sont pas handicapés (44 %). La proportion d'hommes est particulièrement importante parmi les travailleurs handicapés de catégorie C. Elle l'est également parmi les titulaires d'une rente pour accident du travail.

2. Une population plus âgée que les demandeurs d'emplois non handicapés

Les demandeurs d'emploi handicapés sont plus âgés que les demandeurs d'emplois non handicapés : à la fin décembre 2001, un tiers d'entre eux ont ainsi entre 40 et 49 ans contre 22 % pour les demandeurs d'emploi qui ne sont pas handicapés. De même, 28 % des demandeurs d'emploi handicapés ont 50 ans et plus contre 16 % pour les demandeurs non handicapés. Deux sous-populations peuvent être distinguées. La moitié des demandeurs d'emploi titulaires d'une pension d'invalidité ont 50 ans et plus. Les travailleurs handicapés de catégorie C sont plus jeunes que les travailleurs handicapés de catégorie A et B ayant à peu près le même profil sur ce point.

Graphique 12 : Répartition des demandeurs d'emplois handicapés et non handicapés selon leur âge à la fin décembre 2001



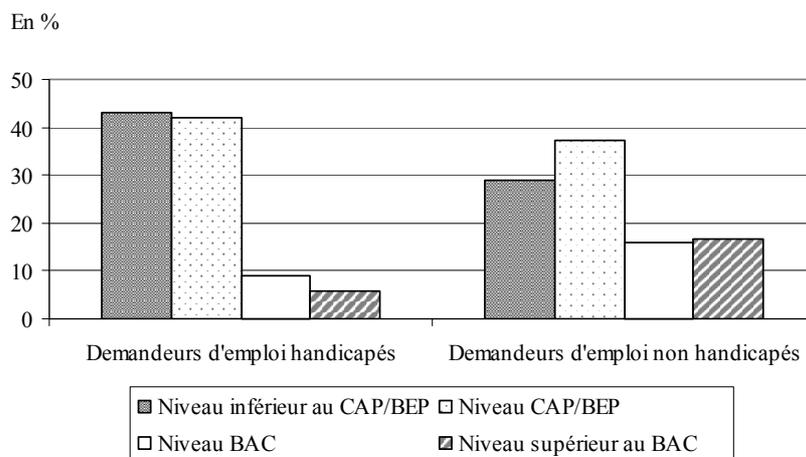
Champ : DEFM de catégorie 1, 2 et 3 / France métropolitaine.

Source : ANPE - PERSE / Mission INSEE du Conseil économique et social.

3. Un niveau de formation très faible

Les demandeurs d'emploi handicapés ont un niveau de formation très faible : 85 % d'entre eux ont un niveau inférieur ou égal au CAP/BEP alors que ce n'est le cas que de 66 % des demandeurs valides. Les titulaires d'une pension d'invalidité et les travailleurs handicapés de catégorie C sont particulièrement défavorisés.

Graphique 13 : Répartition des demandeurs d'emploi
à la fin du mois de décembre 2000 selon leur niveau de formation



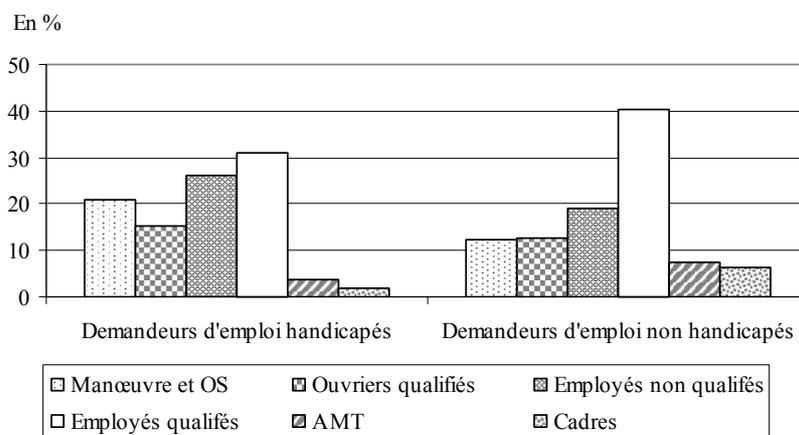
Champ : DEFM de catégorie 1, 2 et 3/France métropolitaine.

Source : ANPE - PERSEE / Mission INSEE du Conseil économique et social.

4. Une moindre qualification

A la fois plus âgés et moins bien formés, les demandeurs d'emplois handicapés ont une qualification plus faible que les demandeurs d'emplois ne présentant pas de handicap. Presque la moitié de la population des demandeurs d'emploi handicapés est composée d'employés non qualifiés (26 %) ou d'ouvriers non qualifiés (21 %) contre moins d'un tiers pour les demandeurs non handicapés. Les travailleurs handicapés de catégorie A ont presque les mêmes qualifications que les travailleurs handicapés de catégorie B. Par contre, les travailleurs handicapés de catégorie C sont dans une position plus défavorable : 56 % sont ouvriers non qualifiés (28 %) ou employés non qualifiés (28 %).

Graphique 14 : Répartition à la fin du mois de décembre 2000 des demandeurs d'emploi selon leur qualification



Champ : DEFM de catégorie 1, 2 et 3/France métropolitaine.

Source : ANPE - PERSEE / Mission INSEE du Conseil économique et social.

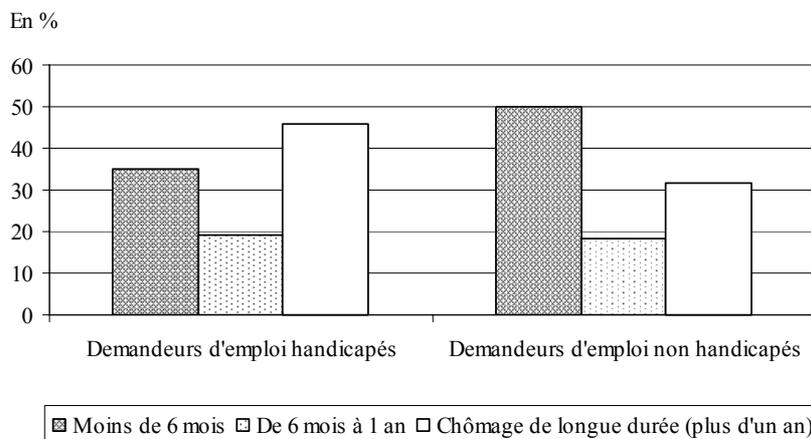
5. Des emplois à temps partiels recherchés

A la fin du mois de décembre 2001, 30 % des demandeurs d'emploi handicapés de catégorie 1, 2 ou 3 sont à la recherche d'un emploi à temps partiel (demande d'emploi en fin de mois de catégorie 2). Les demandeurs handicapés recherchent d'autant plus un emploi à temps partiel que leur handicap est lourd.

6. Un chômage important de longue et de très longue durée

A la fin de décembre 2001, le chômage de longue durée (un an et plus) touche presque la moitié des demandeurs d'emploi handicapés (46 %) contre un peu moins d'un tiers pour les autres publics. Le chômage de très longue durée (deux ans et plus) frappe également de façon très importante les demandeurs d'emploi handicapés : 25 % d'entre eux y sont confrontés pour 15 % des demandeurs d'emploi non handicapés. Pour les travailleurs handicapés, plus le handicap est lourd, plus le chômage de longue durée est élevé.

Graphique 15 : Répartition à la fin de décembre 2001
des demandeurs d'emploi en fin de mois selon la durée du chômage



Champ : DEFM de catégorie 1, 2 et 3/France métropolitaine.

Source : ANPE - PERSEE / Mission INSEE du CES.

C - L'OBLIGATION D'EMPLOI DANS LE SECTEUR PRIVE ET LES FONCTIONS PUBLIQUES

Depuis la loi du 10 juillet 1987, l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés s'applique aux établissements de 20 salariés ou plus, ainsi qu'aux administrations relevant des trois fonctions publiques. En 2001, sur les 22 000 personnes handicapées occupant un emploi, environ un quart travaillent dans le secteur public et un peu plus de la moitié (56 %) dans le secteur privé.

1. Le secteur privé

1.1. Dans le secteur privé, 75 % des établissements d'au moins 20 salariés sont assujettis à l'obligation légale

Au 31 décembre 2000, sur un total de 120 000 établissements comptant au moins 20 salariés dans le secteur privé, 92 000 sont assujettis à l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés. Un quart des établissements se trouvent donc dispensés de satisfaire à l'obligation légale. Parmi ces 28 000 établissements, certains le sont en raison de la date récente de leur création ou d'un franchissement du seuil des 20 salariés inférieur à trois ans. D'autres le sont également du fait qu'une fois déduit de leur effectif certains emplois « requérant des conditions d'aptitudes particulières » et correspondant à des postes de travail particuliers, ils se trouvent en réalité sous la barre des 20 salariés. Un tableau

annexé au rapport dresse le spectre des professions exclues, de ce fait, de la mise en œuvre de l'obligation de la loi de 1987.

S'agissant de l'emploi dans les établissements de moins de 20 salariés, on rappellera que rien n'oblige ces employeurs à embaucher des travailleurs handicapés. En effet, la loi de 1987 ne vise que les établissements de 20 salariés et plus. De ce fait, les statistiques fiables pour cette catégorie d'établissements font cruellement défaut. Toutefois, on estime à fin 2001, que sur les 1 389 012 établissements de moins de 20 salariés, employant 5 609 601 salariés, les travailleurs handicapés représenteraient environ 122 000 personnes.

1.2. Un taux d'emploi stable de 4 % à la fin décembre 2000

L'indicateur habituellement retenu pour apprécier la manière dont les établissements appliquent la loi est le taux d'emploi direct. Il rapporte le nombre « d'unités bénéficiaires » à l'effectif d'assujettissement. A la fin décembre 2000, les 92 000 établissements concernés représentaient une assiette d'assujettissement de 7,38 millions de salariés après déduction des 456 000 emplois reconnus comme exigeant des conditions d'aptitudes particulières. Ces établissements employaient 219 000 travailleurs handicapés, comptabilisés pour un total de 302 000 unités bénéficiaires, après application des coefficients pondérateurs réglementaires. Le taux d'emploi direct ainsi obtenu atteint les 4,1 %, niveau proche des années antérieures.

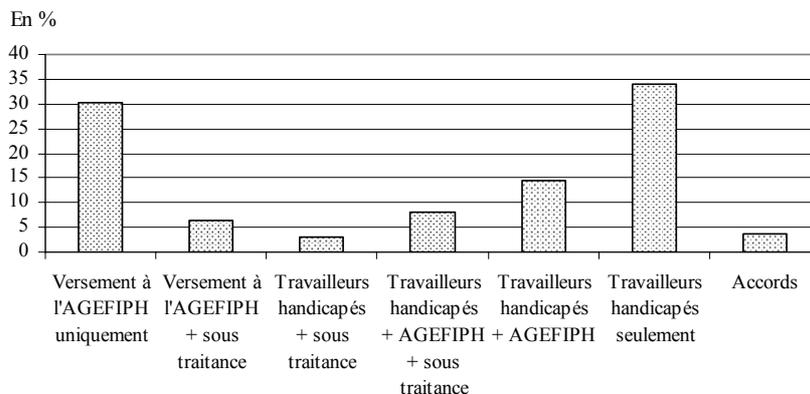
La comparaison du taux d'emploi direct à l'objectif légal de 6 % est notamment biaisée du fait de l'application d'une règle, qui précise que le nombre de personnes handicapées à employer est égal à 6 % de l'effectif arrondi à l'entier inférieur. De ce fait, par exemple, une entreprise de 33 salariés présente une obligation d'emploi égale à un salarié handicapé (6 % de 33 = 1,98 arrondi à 1), soit un taux direct d'emploi de 3,3 %¹.

1.3. Un établissement sur trois satisfait à son obligation par emploi direct de salariés handicapés

Pour répondre à leur obligation et atteindre le taux fixé par la loi, les établissements ont trois possibilités pouvant se combiner : l'emploi direct de travailleurs handicapés, le recours à la sous-traitance avec le milieu protégé et le versement d'une contribution à l'AGEFIPH. Ils peuvent également passer un accord au niveau de l'entreprise ou de la branche. Un tiers des entreprises assujetties remplissent leurs obligations par le seul fait d'employer directement des personnes handicapées. A l'autre extrémité, 37 % des établissements n'accueillent aucun travailleur handicapé. Enfin, 4 % des établissements se sont engagés dans la voie de la négociation d'accords collectifs.

¹ Dans ces conditions, le taux d'emploi réellement visé dans la loi est de 4,3 % pour les entreprises de 20 à 49 salariés et de 5,4 % pour l'ensemble des établissements assujettis.

Graphique 16 : Répartition des établissements assujettis selon les modalités de réponse à l'obligation légale à la fin décembre 2000



Source : DARES / Mission INSEE du Conseil économique et social.

1.4. Des taux moyens d'emploi proches dans l'ensemble des établissements, quelle qu'en soit la taille

On estime à fin 2000 que les établissements, indépendamment de leur taille, ont des taux d'emploi de travailleurs handicapés assez proches, de l'ordre de 4 % s'agissant des établissements de 20 à 49 salariés, de 4,5 % dans les établissements de 100 à 199 salariés et de 4 % dans les établissements de plus de 200 salariés.

1.5. Les taux d'emploi de travailleurs en situation de handicap différent selon le secteur d'activité considéré

Les différences de taux d'emploi de travailleurs handicapés sont prononcées entre secteurs d'activité, puisqu'ils vont de 8 % pour « la santé et l'action sociale » à 1,5 % pour le « conseil et assistance ». De manière générale, les secteurs ayant les taux d'emploi les plus élevés appartiennent à l'industrie et aux services opérationnels et domestiques.

Tableau 2 : Taux d'emploi des travailleurs handicapés à la fin 2000

Dans les dix secteurs employant le plus de personnes handicapées	En %
Santé, action sociale	8,0
Production de combustibles et carburants, gaz	7,1
Industrie du bois et du papier	5,5
Construction	5,4
Métallurgie et transformation des métaux	5,1
Automobile	5,1
Industrie des équipements du foyer	4,9
Industries agricoles et alimentaires	4,9
Industries des composants électriques et électroniques	4,4
Agriculture, sylviculture et pêche	4,4
Dans les dix secteurs employant le moins de personnes handicapées	
Edition, imprimerie, reproduction	3,0
Commerce et réparation automobile	3,0
Pharmacie, parfumerie, entretien	2,9
Hôtels et restaurants	2,9
Eau, gaz, électricité	2,7
Activités financières	2,7
Commerce de gros	2,5
Recherche et développement	2,4
Activités culturelles, récréatives et sportives	2,2
Conseil et assistance	1,5

Source : DARES, Déclaration obligatoire de travailleurs handicapés, 2000.

Deux constats peuvent éclairer les disparités sectorielles relevées. D'une part, les taux d'emplois sont d'autant plus élevés que la concentration en ouvriers est forte. *A contrario*, le taux d'emploi est d'autant plus faible que la part des emplois très qualifiés (cadres et professions intermédiaires) est importante. D'autre part, la fréquence des accidents du travail est plus élevée dans les secteurs de l'industrie et de la construction qui présentent traditionnellement les taux d'emploi les plus forts. Cette fréquence va de 3,4 accidents ayant entraîné une incapacité permanente pour 1 000 salariés dans la métallurgie jusqu'à 8 pour 1 000 dans le bâtiment et les travaux publics.

A l'autre extrémité, on observe une fréquence d'accidents plus faible dans les secteurs relevant de manière exclusive aux services. Ces secteurs présentent des taux d'emploi de travailleurs handicapés généralement moins élevés : le conseil, les services administratifs et financiers (0,8 accident pour 1 000), le commerce non alimentaire (1,9 accidents pour 1 000), l'alimentation (2,5 accidents pour 1 000). Sans doute ce constat peut-il, pour partie, s'expliquer par la volonté d'entreprises appartenant à des secteurs « accidentogènes » de reclasser et maintenir dans l'emploi les salariés devenus inaptes consécutivement à un accident du travail ou à une maladie professionnelle.

2. Les fonctions publiques

Si la loi du 10 juillet 1987 est applicable aux trois fonctions publiques dans les mêmes conditions que le secteur privé, des données statistiques analytiques font défaut pour mesurer précisément les taux d'emploi et présenter les caractéristiques des secteurs concernés, des catégories de handicaps concernés, ou encore de l'usage relatif de chacune des formules juridiques permettant aux structures assujetties de se libérer de leur obligation.

La Direction générale de l'administration et de la Fonction publique fournit néanmoins, dans son rapport du 3 décembre 2002 sur l'exécution de la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés, les statistiques suivantes. Le taux d'emploi qui en résulte, présenté en fonction des données disponibles pour chacune des trois fonctions publiques s'établit comme suit :

- Fonction publique de l'Etat (hors éducation nationale)	4,17 % au 31/12/2000
- Fonction publique territoriale	5,12 % au 31/12/1998
- Fonction publique hospitalière	5,73 % au 31/12/1998

Ces données, qui excluent du calcul statistique l'éducation nationale, alors même qu'elle représente à elle seule la moitié des effectifs de la Fonction publique, peuvent être comparées sur une période allant de 1987 à 2000.

Au 31 décembre 2000, le nombre de bénéficiaires s'élève à 38 871, dont 605 « équivalents-bénéficiaires ». Les « équivalents bénéficiaires » sont calculés à partir du montant des achats et marchés passés avec les établissements de travail protégé¹. On constate une légère baisse de ces achats entre 1999 et 2000. Dans tous les cas, ces achats demeurent très faibles, et pour moitié attribuables à La Poste.

Le taux d'emploi examiné par les administrations relevant de la fonction publique de l'Etat fournit peu d'indications supplémentaires, les taux étant inclus dans une fourchette allant de 1,4 % à près de 9 %, avec une mobilisation très variable de la formule des marchés passés avec des établissements de travail protégé.

D - LE TRAVAIL EN MILIEU PROTEGE

Il existait en France, fin 2001, 547 ateliers protégés agréés qui employaient 18 760 travailleurs handicapés, dont 25 % souffrant d'un handicap moteur.

Il y a en France environ 1 300 CAT qui accueillent 90 000 travailleurs handicapés.

¹ Le nombre des « équivalents bénéficiaires » est déterminé en application du décret n° 89-355 du 1^{er} juin 1989. Ce nombre est obtenu en effectuant le quotient du montant TTC des achats effectués pendant l'année par le traitement annuel minimum servi à un agent occupant un emploi à temps plein au 31 décembre de l'année écoulée.

III - UNE AUTRE APPROCHE DE LA SITUATION DES TRAVAILLEURS EN SITUATION DE HANDICAP : L'ENQUETE HID

On a vu que l'approche de la situation des personnes handicapées par rapport au milieu professionnel ne permet pas d'avoir une vision globale en raison de son aspect fragmentaire émanant de diverses sources administratives dont les objectifs sont différents. En effet, est privilégiée selon le champ dans lequel est situé l'enquête, la vision soit de la RQTH établie par les COTOREP, soit de la population handicapée demandeur d'emploi, soit des bénéficiaires de l'obligation d'emploi visés par la loi de 1987.

Ces sources fournissent des informations importantes mais insuffisantes dans la mesure où elles portent sur des parties de la population totale (les chômeurs par exemple) ou sur des flux. En effet, les COTOREP peuvent indiquer une année donnée le nombre de personnes ayant reçu la qualité de travailleurs handicapés mais sont dans l'incapacité de préciser le nombre total de personnes qui à une date donnée bénéficient de cet avantage.

Une enquête réalisée par l'INSEE en décembre 1999, intitulée Handicap-incapacité-dépendance (HID) et effectuée auprès d'un échantillon de 16 945 personnes, présente l'avantage d'une vision globale de la population handicapée et permet de parfaire la connaissance de ses relations avec le travail, l'emploi et le chômage.

A - UN PEU PLUS DE 700 000 TRAVAILLEURS HANDICAPES

En décembre 1999, 718 000 travailleurs handicapés au sens de la loi de juillet 1987 ont été dénombrés, soit un peu moins de 3 % de la population active totale¹. La très grande majorité de ces travailleurs handicapés bénéficient d'une reconnaissance de la qualité de travailleurs handicapés.

¹ *L'emploi et le chômage des personnes handicapées en 1999*, Selma Amira, Premières Synthèses n° 44.3, de novembre 2001, ministère de l'emploi et de la solidarité.

Tableau 3 : Les travailleurs handicapés à la fin de 1999
selon la situation par rapport à l'emploi

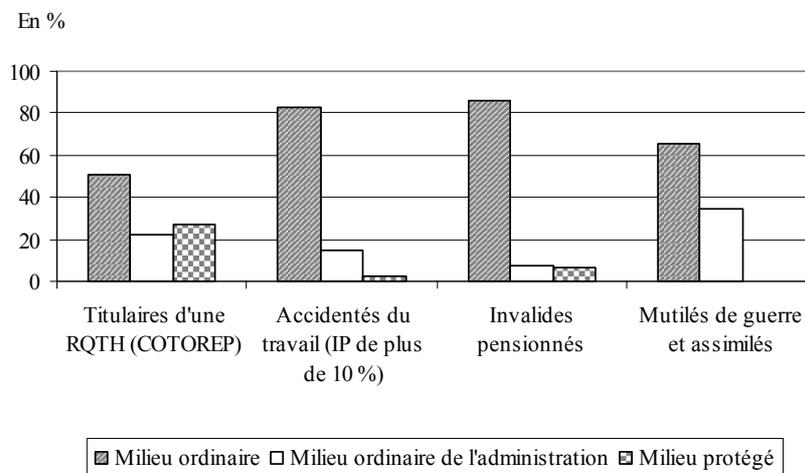
	Titulaires d'une RQTH (COTOREP)	Accidentés du travail (IP de plus de 10 %)	Invalides pensionnés	Mutilés de guerre et assimilés	Reconnaissance de handicap non précisée	Ensemble des travailleurs handicapés
Milieu ordinaire	163 811	71 991	31 893	7 954	59 556	335 205
Milieu ordinaire de l'administration	70 819	13 132	2 830	4 140	25 730	116 651
Milieu protégé	88 197	2 076	2 484		2 076	94 833
Total actifs occupés	322 827	87 199	37 207	12 094	87 362	546 689
Chômeurs	120 622	16 641	20 698	675	12 470	171 106
Total actifs	443 449	103 840	57 905	12 769	99 832	717 795

Source : DARES, Enquête INSEE, HIF 1999.

B - UNE MAJORITE D'ACTIFS OCCUPES DANS LE MILIEU ORDINAIRE

Les trois quarts des travailleurs handicapés, soit un demi-million de personnes sont en emploi, dont 335 000 dans le secteur privé, en milieu ordinaire, autour de 120 000 dans la Fonction publique, et près de 100 000 dans le milieu protégé (centre d'aide par le travail et atelier protégé). La Fonction publique, dans le cadre des « emplois réservés » et des concours administratifs accueille dans des proportions assez proches des hommes et des femmes handicapés, relativement diplômés. Le secteur privé, et tout particulièrement l'industrie, emploie, en milieu ordinaire, une population plutôt masculine, souvent ouvrière, dont le handicap est assez souvent consécutif à un accident du travail. Chez ces salariés du privé, comme chez les fonctionnaires, les niveaux de diplôme sont supérieurs à ceux des chômeurs handicapés. De son côté, le milieu protégé reçoit une population moins âgée et surtout très peu diplômée.

Graphique 17 : Répartition des travailleurs handicapés au titre de la loi du 10 juillet 1987 selon leur catégorie et leur lieu d'emploi en 1999



Source : DARES, Enquête INSEE - HID 1999 / Mission INSEE du Conseil économique et social.

C - DES CARACTERISTIQUES PARTICULIERES

De façon générale, la population des travailleurs handicapés présente des caractéristiques très différentes de l'ensemble des actifs. Elle est plus masculine avec deux tiers d'hommes contre 54 % pour la population active totale. Elle est aussi plus âgée avec deux fois moins d'actifs de moins de 25 ans et plus d'actifs de 50 ans et plus. Enfin, elle est peu diplômée et moins qualifiée.

Tableau 4 : Les caractéristiques des travailleurs en situation de handicap

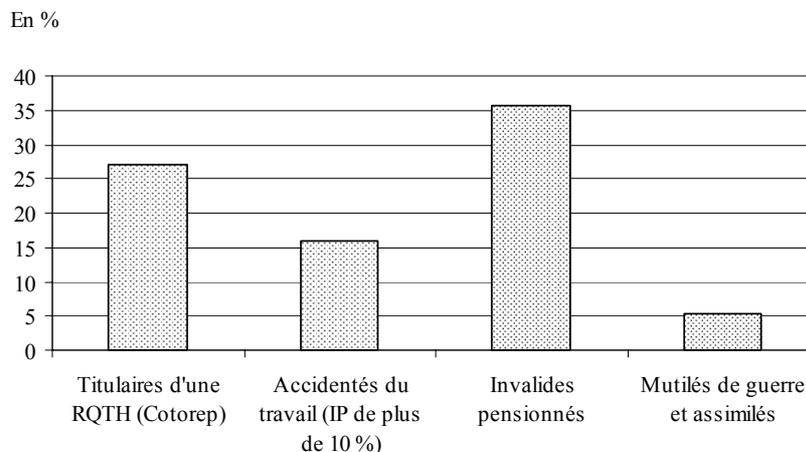
En pourcentage		Ensemble de la population active	Ensemble des travailleurs handicapés
Répartition par sexe	Hommes	54	67
	Femmes	46	33
	Ensemble	100	100
Répartition par âge	Moins de 25 ans	10	5
	25 à 29 ans	14	10
	30 à 49 ans	57	59
	50 ans et plus	19	26
	Ensemble	100	100
Répartition par catégories sociales	Indépendants	10	7
	Cadres et professions intermédiaires	35	20
	Employés	31	31
	Ouvriers	24	42
	Ensemble	100	100
Répartition par niveau de formation	Etudes supérieures	26	12
	BAC	14	10
	CAP - BEP	32	31
	BEPC	7	4
	CEP ou rien	21	43
	Ensemble	100	100

Source : DARES, Enquête INSEE - HID 1999.

D - UNE POPULATION TRES EXPOSEE AU CHOMAGE

Cumulant handicap, faible niveau de qualification et âge élevé, les travailleurs handicapés sont très exposés au chômage : en décembre 1999, 24 % des actifs handicapés se déclarent chômeurs contre 10,4 % pour l'ensemble des actifs. Moins la personne est qualifiée, plus son handicap accroît le risque qu'elle connaisse le chômage par rapport aux actifs non handicapés. Ainsi, les ouvriers handicapés ont un taux de chômage nettement plus élevé que les ouvriers non handicapés alors que pour les cadres et professions intermédiaires, cette différence est moins marquée. Comme pour l'ensemble de la population active, les femmes et les jeunes handicapés sont plus souvent au chômage. Le taux de chômage varie également selon la catégorie de travailleurs handicapés.

Graphique 18 : Taux de chômage des travailleurs handicapés
au titre de la loi du 10 juillet 1987 selon leur catégorie en décembre 1999



Source : DARES, Enquête INSEE HID 1999 / Missions INSEE du Conseil économique et social.

Enfin, le taux de chômage est également fonction de la lourdeur du handicap : il atteint ainsi 31 % pour les personnes qui déclarent plus de deux déficiences. Il dépend aussi de la nature de la déficience. Le chômage frappe par exemple plus souvent les personnes qui déclarent une déficience motrice qui affecte fortement leur mobilité que celles qui font état d'une déficience de la vue, de l'ouïe ou de la parole.

1. Un million de personnes âgées de 20 à 59 ans ont la reconnaissance qualité de travailleurs handicapés (RQTH)

En décembre 1999, selon l'enquête HID, 1,6 million de personnes bénéficient de la RQTH. Parmi cette population, près de 60 % (soit un million) sont âgés de 20 à 59 ans et sont donc susceptibles de se porter sur le marché du travail. Les autres ont moins de 20 ans (114 000) ou 60 ans et plus (573 000).

Les principales caractéristiques de ces personnes bénéficiaires de la RQTH et âgées de 20 à 59 ans sont déjà connues. Cette population est plutôt masculine (à 57 %), âgée (un tiers de 50 ans et plus), faiblement diplômée (la moitié ont le CEP ou rien).

2. Plus de la moitié des titulaires d'une RQTH et âgés de 20 à 59 ans sont inactifs

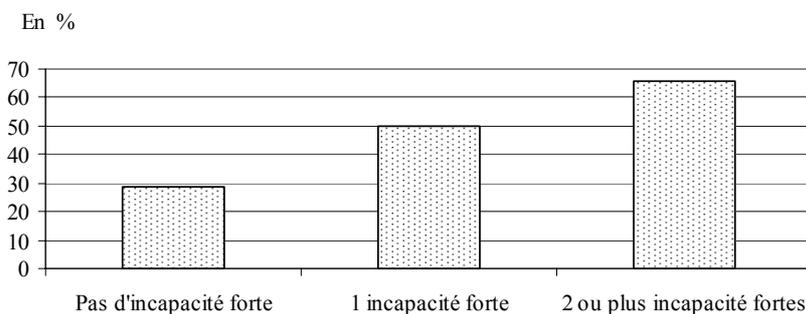
Plus de la moitié (53,9 %) des personnes âgées de 20 à 59 ans et titulaires de la RQTH sont inactives. Les autres ont un emploi (33,7 %) ou sont au chômage (12,4 %).

Les femmes sont plus souvent inactives que les hommes : 61 % contre 48,5 %. Par rapport à l'emploi, les femmes sont donc doublement pénalisées à la fois parce qu'elles sont plus souvent en retrait du marché du travail mais également parce qu'une fois présentes sur ce marché, elles sont plus souvent au chômage que leurs homologues masculins.

Plus les personnes sont âgées, plus souvent elles sont inactives : 46 % des 30 à 49 ans sont dans ce cas contre 72 % pour les 50 ans et plus. De même, plus le niveau de formation est faible, plus les personnes sont inactives : un tiers des personnes ayant un BAC ou plus sont inactives alors que c'est le cas de la moitié des personnes ayant un CAP ou un BEP.

La lourdeur du handicap est également un facteur important de retrait du marché du travail. Plus les personnes sont lourdement handicapées, plus souvent elles sont inactives. Par contre, pour les personnes qui sont sur le marché du travail, la lourdeur du handicap influe de façon modérée sur le taux de chômage : le taux de chômage des personnes n'ayant pas d'incapacité forte est de 25 % tandis que celui des personnes ayant deux incapacités fortes ou plus est de 29 %.

Graphique 19 : Pourcentage de personnes inactives parmi les personnes âgées de 20 à 59 ans et bénéficiaires de la RQTH selon la lourdeur de leur handicap en décembre 1999



Source : DARES, Enquête INSEE - HID / Mission INSEE du Conseil économique et social.

Enfin, le type de handicap joue également un rôle vis à vis de l'insertion professionnelle : les personnes qui déclarent une déficience motrice sont moins souvent inactives que les personnes qui déclarent une autre déficience.

3. Près de 500 000 personnes âgées de 20 à 59 ans sont victimes d'un accident du travail ou invalides pensionnés ou mutilés de guerre

En décembre 1999, selon l'enquête HID, 1,5 million de personnes bénéficient d'une reconnaissance administrative de leur handicap autre que la reconnaissance de la qualité de travailleurs handicapés délivrée par la COTOREP. Ces personnes sont des invalides pensionnés, des mutilés de guerre ou des victimes d'un accident du travail. Parmi cette population, près d'un tiers (soit 500 000 personnes) sont âgées de 20 à 59 ans et sont donc susceptibles de se porter sur le marché du travail. 46 % de ces adultes âgés de 20 à 59 ans sont inactifs.

TITRE II
CONSTATS ET ANALYSES

CHAPITRE I :

HANDICAP ET EMPLOI : DES ASPIRATIONS NOUVELLES, DES EVOLUTIONS A L'ŒUVRE, DES OBSTACLES RESTANT A LEVER

Avant de chercher à identifier les conditions de l'insertion dans l'emploi des personnes handicapées, il est indispensable de regarder quelle est la satisfaction des besoins essentiels des personnes, en commençant par ce qui fait la base d'une vie quotidienne. En effet, si l'on n'est pas en capacité de sortir de son lit le matin, il est difficile d'imaginer que l'on puisse avoir une place dans la vie active.

En l'absence de soutien suffisant, les personnes handicapées peuvent éprouver des difficultés majeures dans la maîtrise de leur propre existence et être contraintes de réduire leurs besoins. Les efforts qu'elles doivent consacrer à assurer leur quotidien peuvent alors s'avérer tout aussi pénibles qu'une journée de travail. Et lorsque, faute de parvenir à une autonomie suffisante, l'existence devient une suite d'attentes et d'obstacles à surmonter, l'action devient alors impossible.

C'est dire si l'environnement médical et social est capital pour la personne handicapée. Il ne suffit d'ailleurs pas de disposer d'un logement sans obstacle au rez-de-chaussée d'un bâtiment. Encore faut-il que, plus généralement, l'environnement soit dépourvu d'obstacle infranchissable. A cet égard, les transports en commun, les services adaptés de transports individuels, les services d'information et de soutien ou encore la possibilité d'être informé personnellement, sous une forme technique appropriée, sont autant de conditions préalables.

Ces observations doivent de plus être corrélées avec l'aspiration légitime, croissante, des personnes handicapées à la citoyenneté, portée tant par les individus concernés eux-mêmes que par les associations qui les représentent. Longtemps, les associations historiquement présentes dans le secteur ont mis en avant, pour des raisons médicales autant que sociales et sociétales, la protection des personnes handicapées et notamment des enfants, estimant la perspective d'un accès à l'autonomie trop incertaine. L'augmentation de l'espérance de vie des personnes handicapées, à la faveur des avancées de la recherche thérapeutique et des techniques médicales, a encouragé les positions désormais plus ouvertes et la volonté intégratrice de certaines associations représentant les personnes handicapées.

I - DE L'ASSISTANCE A LA CITOYENNETE, LE DEFI DE LA PRISE EN COMPTE DES SITUATIONS DE HANDICAP PAR LA SOCIETE

A - L'EVOLUTION CONTEMPORAINE DU CONCEPT DE HANDICAP

1. Des évolutions contemporaines significatives

La seconde partie du XX^e siècle, et tout particulièrement ces dernières années, ont connu des évolutions significatives des textes, qu'ils aient ou non une portée normative. Leur inspiration commune vise désormais clairement la reconnaissance pleine et entière par les sociétés des personnes en situation de handicap.

Faisant sienne les orientations de l'ONU, l'Union européenne s'est depuis 1997 saisie, dans une démarche volontaire, de la question du handicap. L'article 13 du Traité d'Amsterdam indique à cet égard que l'Union peut prendre les mesures nécessaires en vue de « *combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* ».

Le premier cadre normatif est formé de la directive de juin 2000, qui devrait être suivie en 2003 d'une nouvelle directive, dans le cadre de l'année européenne des personnes handicapées, de la Charte des droits fondamentaux et de la décision du Conseil du 27 novembre 2000, illustrant tous trois cette inflexion de l'Union dans la prise en compte du handicap dans ses priorités.

Certains articles fondent assez précisément les droits des personnes handicapées. Ainsi, l'article 21 pose le principe de non-discrimination et l'article 26 celui de l'intégration des personnes handicapées : « *l'Union européenne reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté* ».

Ces mutations, qui viennent impacter les normes du travail des Etats de l'Union, traduisent la volonté européenne de donner un caractère désormais juridique au traitement des discriminations, tout en réalisant, grâce à la consécration législative de la notion de discrimination indirecte, un véritable changement de perspective.

Dans ce registre, la Commission européenne vient d'apporter son soutien aux Nations Unies en faveur de l'adoption d'un instrument juridique contraignant visant à garantir aux personnes handicapées une réelle « égalité de jouissance des droits de l'homme ». Elle marque ainsi son attachement à l'élaboration de règles visant à prohiber et prévenir les « discriminations non conscientes ».

L'introduction de cette notion a en effet pour conséquence de permettre la sanction de différences de traitement qui, bien qu'irréprochables en droit, s'avèrent dans les faits génératrices d'inégalités. A lire ainsi la directive de novembre 2000, la discrimination ne serait plus uniquement constituée d'actes

ponctuels et intentionnels, elle serait également repérable objectivement, indépendamment des auteurs et de leurs mobiles.

La France n'a à ce jour que partiellement transposé la directive de novembre 2000, au travers de la loi sur la non discrimination du 16 novembre 2001 et la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002. Il lui appartient encore de transposer, avant le mois de décembre 2003, l'article 5 de la directive, aux termes desquels le fait de ne pas procéder à des aménagements de poste raisonnables peut être constitutif d'une discrimination.

2. Une approche positive et environnementale des situations de handicap

La distinction entre politiques anti-discriminatoires et politiques de discriminations positives n'apparaît pas au fond être aujourd'hui le problème crucial. Le sujet est davantage celui du choix de techniques et de modalités de prise en compte du handicap par la société, en fonction de sa culture et de ses pratiques de gestion des situations que d'un réel problème conceptuel.

A cet égard, la notion de non discrimination renvoie à un registre culturel qui n'est pas historiquement le nôtre. Cependant, à terme, la France, à l'instar de certains autres Etats membres, devrait faire siens les principes de la non discrimination et saura ainsi les traduire dans des politiques ; le système des quotas, retenu par la France ainsi que par d'autres pays de l'Union, permettra de faire cohabiter les deux systèmes.

Si la distinction entre politiques anti-discriminatoires d'inspiration anglo-saxonne et les politiques conçues autour d'actions positives (quotas) ne constitue pas la pierre angulaire du débat, la question des critères d'évaluation du handicap et partant, sa classification, semblent en revanche mériter un examen plus approfondi.

Pour les tenants d'une vision positive du potentiel des personnes handicapées¹, le reproche a pu être fait à l'OMS de classer les maladies comme on classait les plantes au XVIII^e siècle, c'est à dire par genres, classes et espèces. Cette approche, exclusivement médicale, utilise en effet un langage chosifiant et négatif, qui n'opère pas une distinction suffisante entre la maladie (ou plus généralement la cause du handicap) et ses conséquences pour l'individu en terme d'autonomie et d'indépendance. L'évolution de la réflexion ces dernières années a conduit certains médecins du travail et de spécialistes de la rééducation fonctionnelle, dont le professeur Hamonet pour la France, à militer pour une conception plus positive du handicap dans sa relation à la société.

On voit ainsi émerger un système d'évaluation des victimes, qui prolonge la classification de Wood, en combinant l'approche internationale médicale et organiciste avec une approche anthropologique et sociale. Des propositions de

¹ Claude Hamonet, professeur de médecine, service de réadaptation et médecine physique, CHU Henri Mondor Créteil, expert à l'OMS.

« bon sens » en résultent, qui partent du postulat que le soin social est au moins aussi important pour les personnes que le soin médical et que la première des thérapies consiste, autant que faire se peut, à ne pas couper l'individu du milieu naturel où il évolue (la famille, l'école, l'entreprise...). Elles visent, au travers de grilles d'analyses pluridisciplinaires, à valoriser les potentialités des personnes et à inverser la tendance naturelle à la stigmatisation des déficiences. Elles incarnent la volonté d'éduquer autant que possible dans l'environnement ordinaire, d'éviter par tous moyens et le plus précocement possible la désinsertion, d'intégrer en milieu ordinaire de travail sous réserve des adaptations de poste nécessaires.

B - LES REPRESENTATIONS DU HANDICAP ET DES PERSONNES HANDICAPÉES

1. L'évolution des mentalités et des perceptions

Des difficultés demeurent néanmoins dans la traduction par la société des droits formels en droits réels, en partie conditionnée par la perception qu'a la société dans sa globalité du handicap. Intervenir en amont de la formation de ces représentations nécessite une temporalité longue.

L'espoir d'une vie plus longue et surtout d'une meilleure qualité de vie incite encore davantage les associations et les personnes handicapées à revendiquer un accès à la vie de la cité, sans exclusive (santé, social, culture, éducation, emploi).

Par ailleurs, le rôle des associations et des leaders d'opinion a été essentiel dans ce domaine. La manifestation annuelle du Téléthon ou encore la sortie il y a quelques années de films tel que *Le huitième jour* mettant en scène un jeune trisomique, d'*Elephant Man* ou de *Forrest Gump*, ont certainement concouru plus efficacement pour le changement de regard de la société et une meilleure acceptation du handicap que de longs discours. Il n'en reste pas moins que les réticences culturelles et sociales demeurent encore solidement ancrées dans la société, ce qui justifie de maintenir le cap et de poursuivre régulièrement les campagnes de sensibilisation, telles que celles mentionnées ci-dessus, ou encore des manifestations plus larges comme l'année européenne des personnes handicapées, ou plus spécialisées comme la semaine annuelle pour l'emploi des personnes handicapées, dont les médias se font maintenant le relais actif.

Entre le moment où une société prend conscience d'un problème, celui où elle décide de le traiter, et celui où elle se donne les moyens financiers, humains et techniques de le faire, il peut se passer plusieurs décennies. En même temps, on constate, sur un sujet tel par exemple que celui des machines dangereuses, que l'édiction d'une norme d'application générale, émanant dans ce cas du niveau européen, la détermination d'un cadre juridique et de délais précis pour sa mise en œuvre ainsi que donnent des résultats intéressants, et permettent de passer, sur un sujet donné, un cap significatif sur un temps relativement court.

L'exemple illustre le fait qu'à la base, il est indispensable qu'existe une volonté politique, et qu'il dépend de cette volonté d'accélérer les temporalités.

Il ne s'agit pas ici de noircir le tableau. En effet, la société française a déjà beaucoup évolué dans sa perception et son acceptation du handicap, même si d'autres pays, notamment nordiques, demeurent de ce point de vue une référence et montrent une perspective. Témoigne de cette amélioration le fait que la France adopte désormais des raisonnements utilisant un vocabulaire moins stigmatisant. Celui-ci pourrait encore être amené à évoluer dans la cadre de la réforme de la loi d'orientation de 1975, à l'instar de la récente refonte de la législation allemande qui opte résolument pour une formulation positive des règles applicables. Enfin, la France a par ailleurs besoin d'un changement de cap dans le domaine de l'environnement, afin que la notion de citoyenneté devienne réelle et non plus partiellement formelle.

2. La vision du handicap au sein des lieux de travail

Force est de constater que le monde de l'entreprise, et des lieux de travail de façon générale, secteurs privé ou public, n'est guère plus spontanément enclin que la société dans son ensemble à faire de l'insertion des handicapés une priorité, même si les évolutions positives s'y produisent, dans les mêmes conditions qu'au sein de la collectivité nationale.

Cette réticence se constate également de la part des employeurs comme de la société dans son ensemble. Les obstacles évoqués le plus fréquemment pour justifier de l'absence d'emploi direct sont liés à l'inadéquation des qualifications, à une inquiétude face aux problèmes de relations professionnelles au sein de l'entreprise, à la question de l'aménagement de poste, et à celle de la plus grande fragilité supposée de l'employé, comme à la nécessité d'un encadrement renforcé. Le problème de la mobilité physique est souvent évoqué, ainsi que le souci des employeurs de recruter des personnes pouvant exercer des fonctions de manière polyvalente.

A cet égard, une étude récente du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)¹ tente une analyse qualitative des raisons invoquées à l'appui des « pénuries de main d'œuvre ». A la question : « *comment peut-il y avoir pénurie de main d'œuvre lorsque plus de 9 % de la population active est au chômage ?* », les auteurs apportent des éléments de réponse qui renvoient aux représentations en vigueur du fonctionnement du marché du travail. Selon le CEREQ, la façon dont les demandeurs d'emploi perçoivent les métiers et les secteurs d'activité, tout comme la représentation qu'en ont les entreprises du travail peuvent gêner l'ajustement entre l'offre et la demande d'emploi.

Ce type de décalage entre représentation et réalité, qui illustre les limites de la rationalité dans les processus de recrutement, vaut certainement de manière accentuée dans la relation qu'entretiennent les employeurs avec leurs candidats

¹ Etude n° 192 de décembre 2002, relative aux difficultés de recrutement : entre offre et demande d'emploi, le choc des rationalités.

en situation de handicap. Il se surajoute à des réticences, qui ont toutes leur cohérence, mais qui s'annulent elles-mêmes dès lors que l'on envisage, dans une rationalité retrouvée, la question de l'insertion professionnelle sous un angle pragmatique. Il s'agit, pour chacune des situations concrètes, de trouver le bon poste pour la personne au regard de son handicap et de ses capacités. Les obstacles ne sont en effet pas tous les mêmes, les déficiences pouvant être intellectuelles, mentales, physiques, sensorielles ou organiques, voire se cumuler, le cas échéant.

Il n'est donc pas nécessaire pour satisfaire à l'obligation légale, de faire preuve d'une compassion particulière, mais plutôt, avec l'aide de spécialistes de l'orientation, de l'accompagnement et du suivi, de faire en sorte que chaque travailleur, qu'elles que soient ses caractéristiques personnelles et celles de ses handicaps éventuels, ait une chance de trouver un emploi au regard de ses capacités.

Si l'on s'intéresse aux marges de progrès existantes, on observera qu'existe vraisemblablement un manque de confiance réciproque entre les employeurs et les personnes handicapées, due en partie à la méconnaissance des réalités et des contours des uns et des autres. De nombreuses personnes handicapées éprouvent des doutes par rapport à leurs capacités et ont une crainte de travailler liée à la peur du regard des autres ou à l'intériorisation d'une forme d'incompétence.

Par ailleurs, une fois recrutés et leur poste de travail adapté notamment du point de vue notamment de son ergonomie, il peut arriver que certains travailleurs handicapés, particulièrement performants dans l'exercice de leur activité, puissent, plus encore que leurs collègues valides, éprouver des difficultés ultérieures lors de la survenance de changements dans le *process* de production ou dans l'organisation du travail.

D'une perception chargée en stéréotypes, les entreprises évoluent, certes progressivement, vers une vision plus pro-active à l'égard de l'accueil des personnes handicapées intégrées en leur sein. Elles admettent par l'exemple que la différence n'est pas un obstacle à la compétence. Les campagnes de sensibilisation conduites par les associations et notamment celles fédérées par l'AGEFIPH, s'agissant du monde de l'entreprise, ont le mérite de faire prendre conscience aux entreprises, en situation, de leur aptitude à intégrer professionnellement ces publics. Enfin, l'année européenne du handicap pourrait y apporter une contribution significative.

Moins relayées médiatiquement que celles conduites sous la férule et avec l'appui de l'AGEFIPH, certaines expériences méritent d'être citées, en ce qu'elles contribuent à améliorer dans les entreprises l'image du handicap. Il en va ainsi de certaines entreprises de travail temporaire qui développent une politique d'insertion de travailleurs en situation de handicap.

Leur démarche est fondée sur la capacité des agences à faire la jonction entre la demande de compétences des entreprises et les demandes d'emploi des personnes en situation de handicap, avec l'appui le plus souvent d'un réseau de chargés de mission pour l'accompagnement des entreprises et des agences.

Ces entreprises ont un rôle important à jouer dans la mesure où elles apparaissent comme un vecteur d'insertion de ces personnes dans l'entreprise. Elles fonctionnent en effet comme un sas en permettant aux personnes handicapées d'avoir une première entrée dans l'entreprise, pouvant favoriser un contrat plus durable ; elles amènent par ailleurs les employeurs à démystifier leur représentation du handicap et de la personne handicapée et à considérer l'apport de compétences répondant à leurs besoins.

C - UNE PERSISTANCE D'OBSTACLES OU « L'INACCESSIBILITE AU QUOTIDIEN »

A ce stade de la réflexion, on s'appuiera sur le rapport et l'avis du Conseil économique et social porté par Vincent Assante, dans lesquels est mis l'accent sur une série de causes de blocage, qui près de trois ans plus tard demeurent dans l'état où le rapporteur a pu les analyser.

Pour lui, les retards et blocages en matière d'accueil et d'intégration des personnes en situation de handicap présentent en France des causes sociétales importantes. Il observe en effet que la société est organisée par et pour les personnes valides, acceptant difficilement les particularismes, faisant insuffisamment cas des innovations technologiques alors même qu'elles seraient de nature à faciliter la vie de chacun, à commencer par les personnes handicapées. Enfin, la volonté politique globale est insuffisamment inscrite dans la réalité.

D'un point de vue institutionnel, l'auteur du rapport souligne la rigidité du cadre législatif, la mise en place d'un système d'orientation et d'allocation peu favorable à l'autonomie, une décentralisation et une répartition des compétences conduisant à une dilution des responsabilités, à un brouillage des politiques et à une déperdition d'énergie ; il indique par ailleurs que les financements ne permettent pas les adaptations nécessaires pour remédier à la particularité de chacune des situations de handicap.

S'agissant de l'environnement général, il convient d'affirmer que la qualité de travailleur n'est pas dissociable de celle de citoyen, ce que Vincent Assante nomme le difficile accès au droit commun ou encore « l'inaccessibilité au quotidien », la cité n'étant aux termes de son raisonnement pas encore pensée pour accueillir les personnes en situation de handicap.

Le présent rapport n'a pas vocation à reproduire l'intégralité de cette réflexion récente. Cependant, tout comme les causes de blocage et de retard développées précédemment, qui valent globalement aujourd'hui comme hier, il semble nécessaire de rappeler avec régularité, chaque fois que l'occasion s'en présente, que la question, certainement première, de l'accessibilité entendue comme un vecteur fort d'appartenance à la société, est loin d'être réglée, alors

même qu'elle présente un caractère déterminant dans l'accès à l'emploi en milieu ordinaire comme dans d'autres domaines.

Par ailleurs, pour certaines personnes dont l'autonomie a été fortement atteinte du fait du handicap, se pose la question de l'assistance, de façon permanente ou non, d'auxiliaires de vie.

Urbanisme ségrégatif et logements peu ou non adaptables, transports majoritairement inadaptés, difficultés d'accès au tourisme, à la culture et aux loisirs, difficile intégration en milieu scolaire et universitaire ordinaire, outils informatiques insuffisamment utilisés au service de ceux qui seraient le plus à même d'en tirer un bénéfice immédiat, sont autant de facteurs d'exclusion sur lesquels butent tous ceux qui s'attachent à favoriser l'insertion des personnes handicapées dans l'univers de droit commun.

Comment, au cas particulier, prétendre accéder à un emploi en milieu ordinaire sans un urbanisme, un logement et un mode de transport adaptés aux besoins, ces différentes modalités devant en outre être pensées de concert. Elargir les trottoirs d'une rue commerçante pour faciliter l'accès et le déplacement de fauteuils roulants peut s'avérer sans effet si des rampes d'accès aux commerces et autres bâtiments ne sont pas simultanément prévues.

Enfin, il convient de pointer que les personnes handicapées ne sont pas suffisamment représentées dans les instances décisionnelles ou gestionnaires et lorsqu'elles le sont, c'est le plus souvent par des personnes valides, même s'il ne s'agit pas ici de minimiser l'investissement de ces représentants.

II - DE LA CITE A L'EMPLOI, LES LEVIERS DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES TRAVAILLEURS HANDICAPES

A - UN CONSTAT EN DEMI TEINTE

La loi de 1987 a été d'un grand apport pour l'intégration des personnes handicapées dans le milieu ordinaire de travail. Les résultats constatés près de 16 ans après l'adoption de cette réglementation constituent la marque, très positive et qu'il convient de ne pas sous-estimer, des avancées réalisées. Toutefois, force est de constater que le taux d'emploi dans les entreprises comme dans les fonctions publiques, stagne depuis plusieurs années autour de 4 %, sans que l'on perçoive aujourd'hui comment, sans nouvelle intervention, il pourrait de lui-même progresser.

De fait, il n'y a sans doute pas d'améliorations majeures à attendre du système actuel, au-delà du taux récemment atteint. Le système semble verrouillé par la loi de 1987, ainsi que par ses décrets d'application, qui neutralisent le système, à la faveur notamment des alternatives permettant aux employeurs de s'exonérer de l'emploi direct de personnes handicapées dans les entreprises et les administrations.

A défaut de nouvelle mobilisation, une ligne de pente pourrait conduire à un accroissement des fonds de l'AGEFIPH, sans que les axes d'une politique publique globale n'apportent pour autant d'orientations précises. De fait, les partenaires, sociaux et associatifs, pourraient continuer à définir seuls les contours d'une politique nationale d'insertion des personnes handicapées dans le secteur privé. Les fonctions publiques continueraient quant à elles à évoluer à un rythme qui serait le leur, sans contraintes particulières et sans rendre réellement de comptes.

Le nombre d'AAH servies pourrait augmenter arithmétiquement et le nombre de places dans des structures de travail protégées croître, l'insuffisance d'offres et l'inadaptation des qualifications des personnes handicapées se présentant sur le marché du travail induisant des formes de réponses traditionnelles, soutenues par une partie du mouvement associatif, souvent loin des principes d'autonomisation des personnes et de participation pleine et entière à la vie de la cité.

Ce scénario du *statu quo* se heurte à de nombreuses réticences, au titre desquelles figure en bonne place la volonté croissante des personnes handicapées et des associations qui les représentent, à bénéficier d'une véritable égalité professionnelle, à travailler dans le milieu ordinaire plutôt que dans le milieu protégé, et à être représentés dans des conditions satisfaisantes dans chacun des lieux où se décident leurs conditions d'existence.

Si l'on regarde de plus près les conditions de la vie au travail des salariés handicapés, un constat en demi teinte s'impose : plus que leurs collègues, les travailleurs handicapés sont victimes de discriminations dans leur évolution professionnelle. Une récente enquête conduite en 2000 par la Confédération française démocratique du travail (CFDT) auprès de 1 500 salariés handicapés, montre la faiblesse des augmentations de leur salaire, un contenu du travail ne variant que marginalement année après année, un accès plus difficile à la formation et aux postes de responsabilités, pour conclure à une évolution professionnelle lente voire inexistante.

Si l'on se place maintenant du côté de la demande des employeurs, on observe, s'agissant du secteur privé, que les entreprises de main d'œuvre constituent les employeurs les plus importants des travailleurs handicapés. A cet égard, on soulignera, même si ce phénomène est repérable pour l'ensemble des salariés concernés, l'importance et la multiplication des mutations dans les *process* de production. Ces mutations successives ne peuvent que laisser craindre une baisse des besoins en main d'œuvre non ou faiblement qualifiée. C'est pourquoi un certain nombre de leviers doivent être repérés et par suite mobilisés.

Enfin, il convient de pointer en regard de cette évolution une tendance croissante parmi les employeurs à inciter des salariés présentant à un titre ou à un autre un handicap à se faire reconnaître « Travailleur handicapé » par la COTOREP. Or, il est patent que les salariés victimes d'accident du travail et (ou)

vivant avec un handicap léger ne se reconnaissent pas forcément dans la catégorie de travailleurs handicapés.

De toute évidence, ces salariés souhaitent que leur soit garantie la discrétion en ce qui concerne leur handicap. Par ailleurs, on doit s'interroger sur les raisons qui peuvent conduire l'ANPE, dans une circulaire diffusée en interne, à recommander aux demandeurs d'emploi d'éviter d'évoquer leur handicap dans le *curriculum vitae* et de rester prudent sur le sujet à l'occasion des entretiens d'embauche. Cette liberté de choix du salarié, qui constitue un frein pour les employeurs au regard du décompte des personnes recrutées ou maintenues dans l'emploi en situation de handicap, doit néanmoins être préservée, afin de ne pas risquer de verser dans de nouvelles formes de discriminations.

B - LES LEVIERS A MOBILISER

1. La formation initiale et la formation professionnelle

Dans le domaine de la formation initiale, on observera dans un premier temps que l'intégration des enfants handicapés en milieu scolaire reste encore insuffisante, et ce malgré les progrès rendus possibles par l'évolution des mentalités et les lois successives : la loi d'orientation de 1975 marque sa préférence pour l'accueil des enfants présentant un handicap, en milieu scolaire de droit commun ; la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 va plus loin en indiquant qu'il convient de favoriser l'intégration scolaire.

De plus, par delà ce que le rapport Assante a pu exprimer en termes de progrès à réaliser par l'Education nationale en direction des enfants connaissant un handicap, il convient de noter l'existence dans les faits de deux mouvements contradictoires, dont les effets, dans le meilleur des cas, s'annihilent.

D'un côté, les acteurs associatifs et institutionnels s'emploient, au cas par cas et avec les difficultés que l'on sait, à rechercher et mettre en place les outils d'une intégration, dès lors qu'elle est possible, dans les lieux « ordinaires » de déroulement de la scolarité ; dans un même temps, on observe de plus en plus fréquemment les effets numériques de l'orientation via les CDES vers l'éducation spécialisée d'enfants que le système scolaire ne considère pas suffisamment adaptés pour la poursuite d'un enseignement de droit commun.

Les enfants handicapés n'étant pas scolarisés par l'Education nationale voient de fait largement obérées leurs chances d'accéder aux diplômes de l'enseignement général et aux qualifications leur permettant d'intégrer le milieu ordinaire de travail, voire même d'accéder aux structures de travail protégé, ateliers ou centres d'aide par le travail.

Par ailleurs, une illustration supplémentaire de la relative insuffisance de l'accompagnement des parcours universitaires des jeunes personnes handicapées est fournie par la faiblesse du nombre d'aides octroyées par l'Etat à des étudiants pour leur permettre d'aborder dans des conditions d'égalité d'accès les études universitaires.

Le niveau de formation des jeunes handicapés a néanmoins sensiblement augmenté au cours de ces dernières décennies, notamment à la faveur des progrès de la médecine et de l'augmentation de l'espérance de vie qui y est liée, ouvrant de nouveaux horizons à des enfants qui précédemment n'accédaient que très rarement à une vie adulte de qualité et au marché du travail.

S'agissant dans un second temps de la formation professionnelle initiale et de la formation continue, le système français mobilise, en dehors des dispositifs de droit commun, trois dispositifs spécifiques accessibles aux publics de personnes handicapées : les centres de pré-orientation de l'AFPA, les centres de formation d'apprentis adaptés et les classes d'éducation spécialisées aux centres de rééducation professionnelle.

Le rapport du sénateur Paul Blanc¹ sur la *Compensation du handicap* déplore la faiblesse du nombre d'orientations des COTOREP vers ces dispositifs, dont l'usage dans le parcours d'insertion demeure marginal, de l'ordre de 9 % des décisions d'orientation en 2000. Cette faiblesse des orientations souligne, selon l'auteur du rapport, « l'insuffisante prise en compte de cet impératif et témoigne en réalité de l'inadaptation des dispositifs existants ».

Ces dispositifs sont marqués par la prépondérance des centres de rééducation professionnelle et la faible ouverture des dispositifs ordinaires de formation aux personnes handicapées. Institutions médico-sociales financées par la sécurité sociale, ils ont pour but de dispenser des formations qualifiantes destinées à favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle des personnes handicapées. Au nombre de 87 en France, ils comptent 10 000 places. Différentes critiques leur sont formulés, au regard de leur faible articulation avec le monde de l'entreprise et de l'inadaptation de certaines formations aux besoins de recrutement des employeurs, mais également de leur inégale répartition géographique et de leur capacité d'accueil insuffisante.

Paul Blanc pointe également que les dispositifs de droit commun ne sont pas organisés de manière à compenser la faiblesse intrinsèque des dispositifs spécialisés. L'accueil par l'AFPA de travailleurs handicapés en 2000 était en effet de l'ordre de 1 % des publics accueillis ; la formation en entreprise reste également marginale, alors même qu'elle serait de nature à mieux prendre en compte les besoins de qualification et de compétence de ces dernières.

La complexité des dispositifs et l'absence d'un schéma d'ensemble articulant les dispositifs ordinaires et les dispositifs spécifiques conduisent à ce que les aides existantes ne soient pas mobilisées dans le cadre de parcours cohérents. Il en va ainsi de l'accès des personnes handicapées à des dispositifs de droit commun, et de l'insuffisante ouverture des lycées d'enseignement professionnels et des centres de formation d'apprentis, alors même que des places peuvent dans un même temps rester vacantes.

¹ Rapport du Sénat n° 369, Commission des affaires sociales, 24 juillet 2002, *Compensation du handicap : le temps de la solidarité*.

Or, il est statistiquement prouvé que le niveau de formation influe sur l'opportunité de trouver un emploi. L'une des conventions de l'OIT prévoit d'ailleurs que pour une classe d'âge donnée – y compris les personnes handicapées - l'intégralité des jeunes qui la compose doit se voir garantie au moins une formation du second degré. Cette convention n'est pas suivie d'effet, même dans les Etats l'ayant ratifiée.

En France, le tableau statistique montre que la majeure partie des personnes handicapées présentes sur le marché du travail ont un niveau de qualification égal ou inférieur au niveau cinq.

De plus, on note une relative inadaptation des politiques de formation aux besoins des entreprises, pour partie liée au fait d'une conciliation imparfaite des logiques des entreprises et de celles des personnes handicapées et des associations qui oeuvrent, notamment via la formation, à leur insertion en milieu ordinaire de travail.

S'agissant des fonctions publiques, il apparaît que le recrutement, qui nécessite pour 2/3 des concours ouverts un niveau bac + 3, est dans les faits réalisé à plus de 75 % à ce niveau d'études et de diplôme, privant d'accès aux carrières administratives les candidats n'ayant pas les diplômes nécessaires.

Ce qui est vrai pour l'ensemble des postulants aux concours administratifs l'est plus encore pour des personnes dont on sait qu'elles ont statistiquement un niveau de diplôme inférieur à la moyenne. La question de la formation professionnelle des personnes handicapées est donc centrale en terme d'intégration en milieu ordinaire.

Or une bonne formation initiale, suivie d'une formation adaptée, qu'elle soit professionnelle ou universitaire, donne les moyens de concourir sur le marché du travail. On ne saurait trop insister sur le fait que la formation des enfants handicapés avec les autres enfants les arment mieux dans ce dessein que l'enseignement spécialisé mais isolé. Seuls ceux qui ont réellement besoin d'un enseignement spécialisé pour apprendre devraient en bénéficier.

A l'avenir, les aptitudes sociales et la communication seront de plus en plus une condition de la réussite sur le marché du travail. Il est difficile de les assimiler si l'on vit et si l'on est formé isolément des autres. En particulier, les handicapés, qui en raison de leur handicap éprouvent des difficultés de divers ordres sur le plan social, sont plus encore que tout autre concernés par ce contact quotidien avec la collectivité humaine.

2. Le soutien des travailleurs handicapés dans leur insertion professionnelle, l'aménagement des postes et le maintien dans l'emploi

2.1. Favoriser l'insertion

D'un point de vue méthodologique, l'étude des conditions d'intégration en milieu ordinaire de travail des personnes handicapées trouve sa limite dans le fait que les types de déficiences des personnes concernées sont de nature très différente, et que les handicaps qui en résultent par rapport à l'emploi, le cas échéant, renforcent cette diversité.

A cet égard, seul un accompagnement individualisé des personnes handicapées dans leur recherche d'emploi, à l'image de celui que proposent les équipes spécialisées, fédérées au sein du réseau Cap Emploi, de type EPSR et OIP, semble de nature à lever des difficultés qui en résultent dans l'appréciation des potentialités dans la recherche d'un emploi. Plus récemment implanté, le réseau Handicap et emploi, né de l'initiative du MEDEF et réalisé par les MEDEF territoriaux, tente pour sa part de capitaliser les expériences et de mettre en cohérence la politique entrepreneuriale de recrutement de personnes handicapées, tout en professionnalisant les chargés de mission nommés pour mener des actions concrètes auprès des entreprises.

Cet accompagnement et ce suivi sont actuellement nécessairement circonscrits dans le temps, du fait d'un financement limité pour chacune des personnes. En moyenne, les chargés de mission du réseau Cap Emploi peuvent être amenés à suivre jusqu'à 200 travailleurs handicapés sur une année, ce qui représente une charge de travail importante d'autant que l'accueil et le suivi d'une personne nécessitent le passage par différentes étapes, mises en évidence par les professionnels de l'insertion :

- repérage des problèmes périphériques au handicap, tenant aux revenus, à la famille, au logement. Cette phase est jugée essentielle, dans la mesure où elle permet d'établir une qualité de contact indispensable dans les étapes ultérieures ;
- construction d'un projet professionnel ou reconstruction d'un projet avec l'intéressé, surtout lorsque le handicap arrive en cours de vie ;
- validation du projet professionnel et construction d'un parcours passant par des allers et retours en l'entreprise ;
- recherche active d'emploi, en veillant à favoriser l'adéquation entre l'offre et la demande ;
- période d'évaluation de la démarche et fin de l'intervention de Cap Emploi.

S'agissant de la réalité des passerelles entre le milieu ordinaire et le travail en milieu protégé, on rappellera que celles-ci ont été conçues comme un moyen pour les personnes handicapées d'accéder à une vie professionnelle prenant en compte la spécificité de leur handicap, mais aussi comme une filière d'insertion progressive vers le milieu ordinaire de travail.

Or, on constate que les passerelles entre milieu protégé et milieu ordinaire ne fonctionnent pas comme elles le devraient. Les passages d'un secteur à l'autre stagnent depuis de nombreuses années à moins de 1 %. Cette situation a pu faire dire à certains que le milieu protégé est plus un refuge qu'un tremplin.

De plus, on observe que les parcours sont peu sécurisés. Une personne handicapée bénéficiaire de l'AAH qui tente la voie de l'insertion en milieu ordinaire de travail, prend le risque, si elle échoue dans sa tentative, de se voir refuser l'AAH, les COTOREP tendant à considérer qu'ayant accédé une première fois au marché du travail, elle n'a plus vocation à bénéficier de cette allocation.

2.2. L'apport des personnes handicapées dans les collectifs de travail

Cette donnée mérite d'être prise en considération. La motivation et l'esprit d'équipe sont le plus souvent présents, dès lors que le premier pas a été franchi du recrutement de la personne handicapée. L'accueil d'une personne handicapée peut de ce point de vue avoir un effet tout à fait bénéfique dans l'entreprise. Des études ont montré que celles qui recrutent des travailleurs handicapés sont le plus souvent satisfaites des performances de ces personnes. Elles leur reconnaissent une plus grande motivation que les salariés valides et admettent, témoignages à l'appui, que la présence des travailleurs handicapés a le plus souvent un effet positif sur le travail de l'équipe¹.

Au-delà des aspects psychosociologiques, et de la solidarité qu'engendrent ces processus d'intégration, il apparaît tout à fait évident que la réflexion sur l'ergonomie des postes et les conditions de travail peut s'en trouver revitalisée.

Bien des obstacles auxquels sont confrontés les personnes handicapées à la recherche d'un emploi ou sur le lieu de travail sont davantage dus aux barrières physiques et sociales qu'à une incapacité réelle d'exécuter les tâches qui leur sont confiées. Au final, l'intégration de travailleurs handicapés peut permettre, par les adaptations de poste ou d'organisation du travail induits, d'aller dans le sens d'une amélioration des conditions de travail plus générale et bénéfique à tous.

¹ Enquête Louis Harris réalisée en octobre 2002 dans le cadre de la semaine pour l'emploi, commandée par l'AGEFIPH et l'ADAPH, auprès de 400 entreprises de plus de 10 salariés.

2.3. *Le maintien dans l'emploi*

Sur ce point, on observera que si l'expression est souvent utilisée, il n'existe pour autant pas de définition légale des termes : la notion juridique qui s'en rapproche le plus étant le reclassement professionnel, dont les contours apparaissent cependant beaucoup plus restrictifs. En effet, par reclassement professionnel, on entend « prendre en compte la restriction de la capacité de travail pour favoriser la poursuite du contrat de travail existant ».

La notion de maintien est plus vaste, et par-là même plus difficile à définir, et on pourrait presque dire qu'il existe autant de définitions du maintien que de pratiques de celui-ci. En effet, selon les structures en charge du maintien dans l'emploi, l'approche du problème sera différente. Plus axée sur le maintien au sein de la même entreprise, ou recherchant des solutions à l'extérieur, il existe plusieurs façons d'aborder et de résoudre un maintien dans l'emploi, comme il existe plusieurs acteurs autour de cette problématique.

Le maintien dans l'emploi présente l'avantage d'élargir le vivier de travailleurs en conservant les personnes atteintes d'un handicap alors qu'elles sont employées par l'entreprise. Pour cette dernière, une telle démarche permet de continuer à bénéficier des compétences acquises par ces personnes et de leur expérience, notamment par le biais de formations.

Toutefois, on ne doit pas ignorer que le maintien dans l'emploi des personnes handicapées au-delà de 45 à 50 ans pose souvent problème dans les situations concrètes. Il apparaît en effet que les personnes vivant avec un handicap éprouvent statistiquement plus de difficultés à satisfaire à leurs obligations d'emploi, du fait d'une fatigue importante ou encore de l'existence de soins en parallèle à l'activité, qui peuvent aller croissants avec l'âge. Au-delà de 50 ans, les chiffres montrent une sur-représentation des personnes à la recherche d'un emploi à temps partiel ainsi que des retraits d'activité, spontanés ou liés à la perte d'un emploi.

Les travailleurs handicapés sont plus fréquemment à temps partiel que les autres salariés. Le handicap joue un rôle dans leur décision car le salarié compose très souvent avec une plus grande fatigabilité.

Une autre explication peut venir du fait que, lorsqu'une entreprise souhaite se mettre en conformité avec la loi sur l'obligation d'embauche de personnes handicapées, un salarié à temps partiel « compte » autant qu'un salarié à plein temps. Des entreprises augmentent donc leur embauche sans créer des postes à temps plein.

CHAPITRE II :

UNE DISPERSION DES ENERGIES MOBILISABLES

La politique menée en faveur des personnes handicapées, et tout particulièrement celle concernant leur insertion professionnelle, est par nature partenariale, associant les pouvoirs publics, les organisations professionnelles et syndicales et le milieu associatif.

Cette combinaison d'énergies, de compétences multiples et complémentaires devrait être un formidable outil au bénéfice des personnes handicapées. Toutefois, malgré les efforts et la bonne volonté manifeste de chaque catégorie d'acteurs, cette multitude de partenaires qui devrait constituer une véritable richesse, ne produit pas ses pleins effets en matière d'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Ainsi, les interventions des uns et des autres, qui fonctionnent de manière fortement cloisonnée, souffrent d'un évident manque de coordination. Certes, au fil des années, de nouveaux acteurs locaux, tels les PDITH ou encore les Conseils départementaux consultatifs des personnes handicapées (CDCPH)¹ ont vu le jour, notamment pour améliorer la coordination des divers partenaires et le suivi au niveau local des politiques en direction des personnes handicapées. Mais les efforts entrepris demeurent insuffisants, en l'absence de présence suffisamment marquée de l'Etat.

La politique du handicap, comme la plupart de celles mobilisant de nombreux intervenants dans des domaines particuliers, avec des compétences complémentaires, mais vers les mêmes objectifs, ne peut aboutir à des résultats satisfaisants sans un chef d'orchestre impulsant, coordonnant et harmonisant, dans un même ensemble, des participations de nature différente.

I - UN DESENGAGEMENT PROGRESSIF DE L'ETAT

A - UNE POLITIQUE SANS VISION GLOBALE NI VOLONTE AFFIRMEE

Depuis la mise en place du nouveau dispositif d'obligation d'emploi instauré par la loi de 1987, on observe une nouvelle répartition des rôles entre les différents acteurs concourant à la politique d'insertion professionnelle des personnes handicapées.

C'est ainsi qu'on a pu constater une montée en charge de l'AGEFIPH alors que dans le même temps, la place de l'Etat dans la définition et la mise en œuvre des politiques spécifiques concernant l'insertion professionnelle des personnes handicapées refluit progressivement.

¹ Créés par la loi de modernisation social du 17 janvier 2002 et actuellement en cours d'installation.

1. La montée en charge de l'AGEFIPH

Parmi les moyens offerts aux employeurs du secteur privé soumis à l'obligation d'emploi¹, figure le versement d'une contribution annuelle à un fonds de gestion, l'AGEFIPH, qui a vocation à redistribuer les sommes collectées sous formes d'aides et d'appuis en vue de promouvoir l'insertion professionnelle des personnes handicapées en milieu ordinaire de travail.

Cette association est administrée par un conseil d'administration composé des représentants des employeurs, des salariés et des associations de handicapées, ainsi que de cinq personnalités qualifiées, trois désignées par les trois premiers collèges, les deux autres l'étant par le ministre chargé du travail.

Le fait de confier la gestion d'un tel fonds, non à l'Etat, mais aux partenaires sociaux résulte d'un choix délibéré du législateur de l'époque, justifié par le fait que les sommes proviennent de la contribution des entreprises, l'Etat contrôlant seulement la répartition et l'utilisations des fonds. Il ne s'agissait pas, ainsi que cela ressort des débats parlementaires² précédant l'adoption de la loi de 1987, d'une volonté de désengagement de l'Etat, les actions entreprises par l'AGEFIPH étant des actions nouvelles en complément de celles déjà mises en œuvre par les pouvoirs publics.

L'AGEFIPH occupe aujourd'hui une place centrale au sein des acteurs de l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Elle est devenue un organisme décisionnaire en matière de financement des actions engagées dans ce domaine, compte tenu de l'importance des sommes collectées et de sa position unique dans ce champ. Ses pouvoirs d'orientation et de définition de la politique qu'elle entend mener sont naturellement exercés par la Conseil d'administration. Au total, elle propose vingt mesures en direction des personnes handicapées et des entreprises .

2. Un éloignement de l'Etat

Si de façon récurrente, l'Etat fait l'objet de critiques par rapport à l'insuffisance de son rôle et de ses actions en matière de développement de la formation initiale, d'accessibilité aux transports des personnes handicapées ou encore en tant qu'employeur, on constate plus particulièrement depuis plusieurs années, un désengagement de l'Etat³, marqué notamment sur le plan financier, simultanément à la montée en charge de l'AGEFIPH.

¹ Cf. partie sur la loi de 1987, pages 36 et 37.

² JO Débats parlementaires, 19 mai 1987.

³ La Cour des comptes, dans son rapport établi pour l'année 2002, observe à ce titre que les remarques qu'appellent de son point de vue les modalités de fonctionnement et de gestion de l'AGEFIPH trouvent leur fondement dans une politique « *publique qui souffre de l'absence de volontarisme des pouvoirs publics* ».

A cet égard le rapport du sénateur Paul Blanc¹, souligne que l'effort de la Nation en matière de prestations sociales consacrées au handicap est en diminution sur une longue période, passant de 2,1 % du PIB en 1985 à 1,7 % en 2001. Parallèlement, on observe que la part d'intervention de l'Etat, dans l'ensemble du budget social du handicap, est également en décroissance au regard de la part prise par la sécurité sociale ou les collectivités locales, qui financent un certain nombre de prestations sociales.

En ce qui concerne plus précisément le domaine de l'insertion professionnelle des personnes handicapées, cet éloignement peut être repéré de différentes manières.

Cela est particulièrement vrai pour le complément de rémunération prévu par la loi du 30 juin 1975 au titre de la garantie de ressources, permettant à toute personne handicapée exerçant une activité professionnelle, qu'elles qu'en soient les modalités, de bénéficier d'un revenu minimum garanti, versé par l'Etat. La gestion et le financement de cette mesure ont été confiés à l'AGEFIPH par la loi de finances de 1996², ce qui est contestable s'agissant du financement d'une prestation légale.

De la même façon, l'Etat a en plusieurs étapes cessé de contribuer financièrement au réseau Cap Emploi, qui fédère des organismes de placement au service de l'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire et participe pleinement aux missions de service public de l'emploi. Ces structures associatives de niveau départemental regroupent des EPSR de type associatif (Equipes pour la préparation et les suites du reclassement, issues de la loi de 1975 en faveur des personnes handicapées) et des OIP (organismes d'insertion et de placement, issus de la loi de 1987 sur l'insertion professionnelle des personnes handicapées).

S'agissant en particulier des EPSR, les subventions de l'Etat ont connu, au milieu des années quatre-vingt-dix, une diminution sensible de l'ordre de 20 à 30 % ; en outre, une convention signée en 1994 entre l'Etat et l'AGEFIPH fixe des objectifs de placement relativement contraignants qui conditionnent le versement d'aides Etat/AGEFIPH.

Ainsi, si à l'origine ces organismes de placement étaient financés majoritairement par l'Etat, à hauteur de 80 %, le reste étant pris en charge par les conseils généraux, ils relèvent depuis 1999 du budget de l'AGEFIPH. A noter qu'il existe aux côtés des EPSR de type associatif, des structures publiques de même nature dont le nombre diminue chaque année.

¹ Rapport du Sénat n° 369, Commission des affaires sociales, 24 juillet 2002, *Compensation du handicap : le temps de la solidarité*.

² Loi de finances du 30 décembre 1996.

S'agissant plus précisément de la gestion des mesures du Plan d'action personnalité pour un nouveau départ (PAPND) confiée par l'ANPE au réseau Cap Emploi pour les personnes handicapées, on relèvera tout d'abord que les 1 200 professionnels animant ces structures n'ont guère été surpris des principes de base qui encadrent le PAPND.

En effet, bien avant la mise en oeuvre du Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), ces professionnels pratiquaient déjà la logique du projet personnalisé, passant par un parcours progressif d'insertion, l'identification d'un référent et la démarche d'accompagnement vers l'autonomie.

Pour autant, même si les résultats de cette prise en charge sont importants, il convient de souligner que les modalités de saisie de données statistiques en direction de l'ANPE et de contrôle de la part de cette dernière tendent à engorger le quotidien des Cap Emploi.

Pour avancer vers de meilleurs résultats, il faut bien sûr améliorer la formation des professionnels de l'insertion des Cap Emploi, spécialement en matière informatique, mais il est sans doute plus nécessaire encore qu'il soit tenu compte, plus que cela n'est le cas actuellement, du temps nécessaire pour accompagner véritablement les demandeurs d'emploi en situation de handicap. Or les dispositifs ANPE s'étalent sur une période de 6 mois, ce qui rend impossible le fait d'aller avec les personnes accueillies au bout de la démarche d'insertion.

Cet état de fait renvoie à la question de la mise en oeuvre efficiente de l'une des missions du service public de l'emploi. De plus et d'un point de vue structurel, on est fondé à s'interroger sur les relations de sous-traitance qui unissent l'ANPE et les Cap Emploi dans ce domaine.

On est alors loin de la démarche partenariale à laquelle aspirent les professionnels de l'insertion, dans laquelle des conventions, signées localement avec l'ANPE, permettraient de mieux identifier le nombre de personnes à recevoir et les moyens en personnel devant y être consacrés, dans une cohérence retrouvée avec l'AGEFIPH et l'ANPE.

Tableau 5 : Les financements des Cap Emploi

Cap Emploi	1998	1999	2000	2001
Nombre de structures	113	116	118	119
Financement (M€)	38	42	45	49
- dont Etat	8	8	-	-
- dont AGEFIPH	27	30	42	46
- dont autres (département...)	3	4	3	3

Source : AGEFIPH et DGEFP.

* auxquelles s'ajoutent les EPSR publiques : 33 en 1998, 26 en 1999, 17 en 2000, 14 en 2001.

De même, l'Etat a supprimé les subventions d'investissement et d'équipement aux centres de rééducation professionnelle alors que la formation est un problème crucial pour les travailleurs handicapés, confiant ce financement à l'AGEFIPH.

Peuvent également témoigner de la moindre place de l'Etat dans la prise en charge des dispositifs d'insertion et de formation des personnes handicapées, les différentes conventions passées entre l'AGEFIPH d'une part et l'ANPE et l'AFPA, d'autre part, avec des financements AGEFIPH.

Ainsi, progressivement, l'Etat semble avoir laissé à l'AGEFIPH sa responsabilité, alors même que le législateur n'avait entendu confié que la gestion des fonds collectés au titre de l'obligation d'emplois, pour des actions venant en complément, et non en remplacement, de celles de l'Etat. Si le Conseil d'administration de cette association peut légitimement définir les orientations des politiques qu'il entend conduire en faveur de l'insertion professionnelle des personnes handicapées en milieu ordinaire de travail, elles doivent néanmoins trouver leurs fondements et leurs impulsions dans un cadre préalablement défini par l'Etat, au regard des fonctions qui sont les siennes en matière de politiques de l'emploi.

Le dernier rapport public de la Cour des comptes, rendu en janvier 2003, souligne d'ailleurs, outre certains dysfonctionnements de l'AGEFIPH elle-même, cette faible présence de l'Etat dans la conception et la mise en œuvre des dispositifs, tout comme sa participation marginale au Conseil d'administration de l'association. On peut en effet s'interroger sur cette apparente distanciation de l'Etat par rapport à l'AGEFIPH, tout en distinguant leurs rôles et places respectives dans la définition et la mise en œuvre d'une politique d'insertion des personnes handicapées dans la sphère professionnelle.

On observera toutefois que l'Etat a récemment souhaité formaliser ses relations avec l'AGEFIPH dans le cadre d'une convention quinquennale d'objectifs conclue pour la période 1999-2003. Le contenu de cette convention n'est néanmoins encadré par aucune orientation légale susceptible de renforcer la portée des engagements réciproques et de donner plus de visibilité à la politique menée en faveur de l'insertion professionnelles des personnes handicapées.

On peut enfin noter une tendance à la baisse des aides à l'emploi en faveur des personnes handicapées. La diminution des contrats aidés financés par l'Etat, dans une période de ralentissement du chômage, a entraîné naturellement la diminution des possibilités qu'ils offraient aux personnes handicapées alors même qu'ils constituent un moyen privilégié d'accès à un emploi en milieu ordinaire. Or, le contexte actuel est à nouveau marqué par une reprise du chômage, et partant, aggrave les difficultés des personnes handicapées sur le marché de l'emploi.

B - L'INSUFFISANCE DES MOYENS DE MISE EN ŒUVRE DE CETTE POLITIQUE :
L'EXEMPLE DES COTOREP

La politique décidée et impulsée par le gouvernement nécessite des moyens permettant sa mise en œuvre de façon optimale. A cet égard, les COTOREP sont des acteurs incontournables, au cœur du dispositif d'insertion des personnes handicapées et ont un rôle central à travers leurs décisions de RQTH.

Depuis de nombreuses années les COTOREP connaissent d'importants dysfonctionnements et font à ce titre l'objet de critiques régulières¹.

C'est tout particulièrement le fonctionnement en deux sections distinctes, l'une compétente pour la RQTH et l'orientation professionnelle, l'autre pour l'attribution de différentes allocations, qui pose problème car relevant des deux démarches fondamentalement différentes : prise en charge/assistance ou insertion professionnelle. Cette division du travail, liée à une absence de coordination, empêche toute approche globale de la situation de la personne.

C'est la raison pour laquelle le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité a engagé en 2002² une expérimentation, dans une dizaine de départements pilotes, tendant à fusionner ces deux sections afin de permettre une analyse globale de la situation de la personne. L'unification des deux secrétariats des équipes techniques et des médecins devrait en effet aller dans le sens d'un suivi plus cohérent des demandes et de l'élaboration d'un parcours personnalisé avec les personnes concernées ; en particulier, elle devrait limiter le risque de disparités constatées d'un département à l'autre, avec le renforcement de médecins coordonnateurs. Cette démarche est appelée à être progressivement généralisée à l'ensemble des COTOREP.

Par ailleurs, le fonctionnement des COTOREP rencontre d'importantes difficultés face à l'accroissement du volume de son activité (+ 40 % sur la période 1991-1999 – et cette tendance, loin de s'inverser, se confirme), alors que dans le même temps, les effectifs des secrétariats a stagné, voire diminué. Il paraît à ce sujet utile de préciser que ces commissions ont à traiter près d'une quinzaine de décisions différentes : RQTH et classement en catégorie A, B ou C ; orientation, autorisation des abattements de salaires, taux d'invalidité, attribution des allocations, admission en établissement spécialisé mais aussi carte d'invalidité, sans limite d'âge, cartes européennes de stationnement (ex. carte GIC) et APA y compris pour des personnes de plus de 60 ans

Il résulte de cette multitude de dossiers de nature différente que la COTOREP dispose au final de peu de temps à consacrer à l'orientation et au reclassement professionnel des personnes handicapées alors que cette mission constitue la finalité première de ses attributions.

¹ Pour une analyse plus complète du fonctionnement des COTOREP, on se reportera au rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur *L'indispensable réforme des COTOREP*, 12 juillet 2000.

² Circulaire n° 2002-114 du 27 février 2002 relative à la coordination des services pour les personnes handicapées et à l'organisation des COTOREP.

Il est à cet égard symptomatique que dans certaines COTOREP, la quasi totalité des décisions d'orientation et de reclassement ne soit prises que sur dossier sans entrevue avec la personne concernée.

Certains services, en revanche, comme dans le Val de Marne ou l'Ille et Vilaine¹ ont réussi à mettre en place un accueil personnalisé permettant entre autre la rencontre avec une équipe pluridisciplinaire.

La mise en place d'un service d'accueil spécialisé permet ainsi de recevoir les personnes demandeuses d'un reclassement professionnel en premier entretien de manière à analyser leur parcours, connaître les relais qu'elles ont pu avoir avant de faire une demande à la COTOREP et démystifier la problématique du handicap. Cela permet aussi de nouer des contacts avec des partenaires qui ont pu travailler avec ces personnes, par exemple les services du Revenu minimum d'insertion (RMI) ou les missions locales, lesquels ont déjà une bonne connaissance de celle-ci. Ces démarches permettent enfin de donner une information la plus complète et la mieux adaptée à la personne dans le cadre de sa recherche d'emploi.

S'agissant des médecins qui interviennent au sein des COTOREP, hormis leur trop faible nombre² et la faiblesse du montant des vacations qu'ils perçoivent, on regrettera plus particulièrement la disparition de certaines catégories de praticiens, tels les médecins du travail ou de la sécurité sociale dont l'approche par rapport au milieu professionnel était grandement appréciable.

Enfin, l'une des critiques le plus fréquemment relevé concerne l'accueil et l'information des personnes handicapées, qui malgré d'importants efforts en ce domaine doivent encore être améliorés, notamment en termes d'accessibilité des locaux, ou d'amplitudes des horaires d'ouverture des services au public.

On le voit, les nombreuses observations formulées dans les différents rapports dont ont fait l'objet les COTOREP, appellent des réformes en profondeur, qui au-delà de leurs aspects financiers, nécessitent une forte volonté politique qui sera en débat à l'occasion des discussions sur la réforme de la loi d'orientation du 30 juin 1975 et l'organisation et le fonctionnement des COTOREP.

¹ Cf. audition de Michèle Louet – COTOREP Ille et Vilaine du 29 janvier 2003 devant la section du travail du Conseil économique et social.

² 554 en 1998, soit 187 en équivalent temps plein, chiffres cités dans le rapport de l'Assemblée nationale sur *l'indispensable réforme des COTOREP*.

II - LA NECESSITE DE COORDINATION D'UNE MULTIPLICITE D'ACTEURS

Le fait que de nombreux acteurs oeuvrent pour favoriser l'insertion professionnelle des personnes handicapées devrait *a priori* constituer une source d'optimisation des actions entreprises, favoriser une plus-value dans la définition et la mise en œuvre des politiques, et profiter aux publics pour lesquels elles sont menées. Or, tel n'est pas le cas.

Si l'une des raisons le plus souvent évoquées est l'absence ou l'insuffisance de coordination à tous niveaux, la multiplicité des intervenants forme en outre un écran opaque, brouille la lisibilité des dispositifs mis en œuvre et rend difficile l'identification du rôle de chacun, voire même parfois la simple connaissance de son existence.

A - UNE COORDINATION INSUFFISANTE

Les pouvoirs publics en charge des actions en direction des personnes handicapées ont toujours été confrontés aux difficultés de coordination de leurs interventions. Cela est tout particulièrement vrai depuis la loi de 1975 qui tend à prendre en considération la personne handicapée dans sa globalité et partant, l'ensemble de ses besoins quels que soient l'origine, la nature et le degré du handicap. Dès lors, les diverses approches se trouvent très liées entre elles : par exemple, accès à l'emploi et accessibilité des transports ou des bâtiments, et nécessitent des interventions de différentes administrations.

Conscient de ces difficultés, le législateur avait prévu, en 1975, la création d'un comité interministériel de coordination en matière d'adaptation et de réadaptation. Ce dernier n'a en réalité jamais véritablement été mis en œuvre, du fait vraisemblablement de la lourdeur de sa composition.

La Cour des comptes, dans un rapport de 1993, constatait déjà « *un éclatement institutionnel* » dans le champ de l'insertion professionnelle des personnes handicapées et déplorait « *l'absence manifeste de coordination et de pilotage* », aussi bien d'ailleurs au niveau central qu'au plan local. Il convient d'insister à tous les niveaux sur la nécessité de définir les orientations générales de la politique d'intégration des personnes handicapées, de donner l'impulsion et de favoriser les liaisons entre les administrations, entre les différents partenaires.

S'agissant plus particulièrement de la politique en matière d'emploi des personnes handicapées, il convient de relever qu'au seul niveau de l'administration centrale, deux directions sont compétentes : c'est ainsi que l'emploi en milieu ordinaire relève principalement de la DGEFP du ministère chargé du travail alors que le secteur du milieu protégé est réparti entre cette même direction pour les ateliers protégés et la Direction de l'Action sociale du ministère chargé de la santé. Cette dyarchie se retrouve également au niveau des services déconcentrés et tout particulièrement dans la gestion des COTOREP, ce

qui est source d'un certain nombre de difficultés sur lesquelles il sera revenu plus précisément.

Des instances consultatives composées entre autres de représentants des pouvoirs publics, des organisations syndicales et patronales, des associations et des organismes de sécurité sociale ont par ailleurs été mises en place :

- placé auprès du ministre chargé des affaires sociales, le Conseil national consultatif des personnes handicapées, a une compétence générale pour toute question sur la politique en direction des personnes handicapées ;
- placé auprès du ministre chargé du travail, le Conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés, a une compétence sur les questions de rééducation professionnelle et de placement des travailleurs handicapés, de travail protégé, d'éducation et d'adaptation au travail des enfants et adolescents handicapés.

En réponse à cette absence de coordination, on a de plus été conduit à la création en 1995¹ d'un poste de Délégué interministériel aux personnes handicapées afin de mobiliser et d'optimiser les actions des différents services et administrations concernées à un titre ou à un autre pour favoriser l'insertion professionnelle et sociale, notamment dans les domaines de l'intégration scolaire, du maintien à domicile et de l'accessibilité à l'emploi et à la formation professionnelle.

On est néanmoins fondé à s'interroger sur le fait qu'il soit placé sous la responsabilité du Secrétaire d'Etat aux personnes handicapées, dépendant du ministre de la Santé, et non auprès du Premier ministre.

B - UNE MULTIPLICITE D'OPERATEURS RENDANT DIFFICILEMENT LISIBLES LES DISPOSITIFS

Plus de quinze ans après la promulgation de la loi de 1987, le taux d'emploi direct de personnes handicapées stagne autour de 4 %, les entreprises privilégiant les formules alternatives offertes par la loi elle-même. Ainsi 37 % des entreprises assujetties à l'obligation d'emploi ne comptent pas de travailleurs handicapés dans leur personnel.

Pourtant, nombreux sont les employeurs qui, à la faveur de campagnes de sensibilisation ou pour d'autres raisons encore, se déclarent prêts à recruter, sans toujours savoir comment procéder et auprès de qui s'adresser². Il est vrai que l'insertion professionnelle des personnes handicapées mobilise un grand nombre d'acteurs au plan local et qu'il est peu aisé d'identifier le rôle de chacun. Cette difficulté d'accès à l'information est accrue pour des PME et des TPE désireuses d'effectuer un recrutement de travailleur handicapé et à la recherche d'une information de premier niveau en la matière.

¹ Décret n° 95-863 du 31 juillet 1995.

² Cf. sondage Louis Harris précité.

Du côté de l'individu en situation de handicap à la recherche d'un emploi en milieu ordinaire de travail, le parcours nécessite également une information minimum, qui n'est pas toujours facilement accessible.

1. Le service public de l'emploi

L'ANPE est directement identifiable en tant que structure pour la recherche d'un emploi. L'accueil, l'information, l'orientation et l'aide au placement des travailleurs handicapés font partie des missions de toutes ses agences locales. Dans chaque département, un conseiller à l'emploi devrait être particulièrement spécialisé sur l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés.

En revanche, d'autres structures publiques ou privées, également susceptibles d'apporter leur concours aux personnes handicapées à la recherche d'un emploi, semblent moins facilement repérables. A ce titre, les EPSR et les OIP, associations départementales agréées, dont la vocation est de permettre l'emploi et le reclassement des personnes handicapées avec un accompagnement individualisé, participent pleinement à cette mission et interviennent en aval des décisions de la COTOREP.

En relation avec les entreprises, ces équipes reçoivent, informent et conseillent les travailleurs handicapés, et s'assurent après l'embauche de leurs conditions d'insertion. Leur action, à la fois différente et complémentaire de celle de l'ANPE, s'inscrit dans une logique territoriale de mise en cohérence des interventions des différents partenaires en particulier dans le cadre des programmes départementaux d'insertion des travailleurs handicapés et implique des liens constants avec la COTOREP et l'ANPE.

Si en principe, les personnes qui s'adressent à la COTOREP pour une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé et une recherche d'emploi ont par cette voie connaissance des services de ces organismes, la question se pose de la situation des autres personnes bénéficiaires de la loi de 1987, accidentés du travail ou invalides civils qui ne passent pas par la COTOREP.

Afin de mettre en évidence la cohérence des interventions des EPSR et des OIP et d'assurer une meilleure lisibilité de l'ensemble des aides existantes, l'AGEFIPH a engagé une démarche en 2000 tendant à fédérer ces organismes et à les réunir sous un label unique : le réseau Cap Emploi. Ce label permet ainsi à la fois une meilleure identification des structures pour les employeurs et pour les personnes handicapées et une information sur les dispositifs existants.

Par ailleurs, dans les contrats de progrès de l'AFPA et de l'ANPE, pour la période 1999/2003, l'Etat a marqué sa volonté de voir les deux organismes travailler sur la complémentarité de leurs offres de services au bénéfice des demandeurs d'emploi. La complémentarité a notamment pour but d'assurer un service continu et personnalisé aux demandeurs d'emploi : l'ANPE sur la définition du projet professionnel et l'accès à l'emploi, l'AFPA sur l'accès à la formation avec la définition d'un parcours de formation en adéquation avec le projet professionnel et de renforcer les missions et les moyens du service public

de l'emploi pour favoriser l'accès à l'emploi des publics prioritaires définis par l'Etat et de permettre aux demandeurs d'emploi, devant acquérir ou remettre à jour des compétences professionnelles, de bénéficier des formations qualifiantes de l'AFPA.

2. Un effort de coordination : les PDITH

Depuis 1992, des Programmes départementaux d'insertion des travailleurs handicapés (PDITH) coordonnent, sous l'autorité des préfets, l'action des différents partenaires, publics et privés, agissant dans le domaine de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés. Généralisés depuis 1999, ces programmes mettent notamment en œuvre des actions d'orientation, d'information, de sensibilisation et de maintien en milieu ordinaire, en assurant l'articulation entre les dispositifs de droit commun et les dispositifs spécialisés.

Coordonnés par les DDTEFP, ces dispositifs ont pour objectif de rapprocher les différents acteurs afin d'optimiser l'accompagnement des personnes handicapées sur le marché du travail. L'action conjuguée de tous les opérateurs de l'insertion se réalise à différents niveaux : information et orientation en amont de l'insertion, accès des travailleurs handicapés à des formations de droit commun, sensibilisation des entreprises locales au recrutement des personnes handicapées, maintien dans l'emploi des salariés victimes d'accidents du travail. De cette façon est mieux prise en compte, par l'ensemble des acteurs de l'insertion, la globalité des problèmes d'intégration professionnelle des personnes handicapées. Le comité de pilotage du PDITH définit les objectifs pour chaque département. Selon les départements, l'articulation avec le Cap Emploi s'effectue plus ou moins facilement.

Le coordinateur du PDITH d'Ille et Vilaine¹ souligne ainsi les trois principaux axes autour desquels se structurent ses actions. En premier lieu, il s'agit de rendre le plus lisible possible l'ensemble du dispositif au service des personnes et des professionnels et de faciliter la compréhension des moyens mis à disposition sur le département ; il existe en effet une complexité dans le champ de l'insertion professionnelle des personnes handicapées en termes d'articulation entre les dispositifs de droit commun et les mesures plus spécifiques.

Il s'agit par ailleurs de créer une dynamique afin de faire inscrire la problématique propre aux personnes handicapées dans les dispositifs en place, par exemple, les commissions emploi et formation ou insertion par l'activité économique ou encore le dispositif RMI, de rappeler sa priorité et la faire ressortir au même niveau que celui que l'on peut trouver pour d'autres publics prioritaires tels que les jeunes ou les femmes.

¹ Audition du 29 janvier 2003 devant la section du travail du Conseil économique et social de Michèle Louet, COTOREP, DDTEFP d'Ille et Vilaine, Jean-François Ménard, Programme de formation des personnes handicapées (PRFPH) et Yves Deniaud, coordinateur PDITH pour l'Ille-et-Vilaine.

Enfin, il s'agit de favoriser les complémentarités d'actions afin de faciliter et de fluidifier le parcours d'insertion dans l'emploi de la personne handicapée qui se trouve confrontée à un chaînage - préparation à l'emploi, formation, recherche d'emploi, mise en situation dans l'entreprise et accompagnement - qu'il faut articuler pour éviter les ruptures dans ce parcours.

3. Les sites pour la vie autonome, un pas vers le guichet unique ?

Le développement des moyens de compensation des incapacités est indispensable pour offrir aux personnes handicapées qui le souhaitent la possibilité de demeurer dans leur milieu ordinaire de vie grâce à des aménagements de logement, des aides techniques ou des aides humaines adaptées.

L'accès aux solutions de compensation des incapacités peut s'avérer difficile pour les personnes handicapées. Les obstacles principaux tiennent à la longueur des délais d'obtention de l'aide, à la charge financière parfois lourde laissée à la personne handicapée, à la complexité administrative et financière des dispositifs existants et à l'absence d'une évaluation médico-sociale des besoins des personnes handicapées. L'assurance maladie ne rembourse que très partiellement les matériels et équipements nécessaires, sur la base du Tarif interministériel des prestations sanitaires (TIPS). Des financements complémentaires sont possibles, mais ils doivent être sollicités auprès de divers organismes, et notamment des mutuelles, des collectivités territoriales ou d'associations. Cependant, l'information est dispersée et la personne handicapée doit souvent effectuer de longues et nombreuses démarches avant d'obtenir l'aide dont elle a besoin.

Afin de mobiliser les différents dispositifs existants au service du projet de vie de la personne handicapée, les pouvoirs publics mettent en place, de manière pragmatique et progressive, des sites pour la vie autonome. Il s'agit d'instaurer, dans chaque département, un lieu unique de traitement des demandes des personnes en situation de handicap. Le chargé de mission responsable du site pour la vie autonome assure la coordination des interventions administratives, techniques et financières des différents partenaires locaux. Une équipe pluridisciplinaire, comprenant un médecin, un technicien du handicap et un assistant social, évalue la situation de la personne et lui propose un plan d'aide individualisé. Elle peut également préconiser des solutions dans le champ des aides humaines et de l'aménagement du logement.

Les départements, les organismes de protection sociale, les mutuelles, les associations participent, dans le cadre d'un comité départemental, à la définition et à la mise en œuvre de ces dispositifs.

L'Etat a prévu de porter progressivement sa contribution financière annuelle au fonctionnement des sites pour la vie autonome de 2,3 millions d'euros en 2000 à 15,2 millions d'euros à partir de 2003, avec l'objectif d'un site par département en 2003.

Le bilan d'étape réalisé fin 2002 sur le fonctionnement et les moyens des 28 sites effectivement mis en place apparaît mitigé. « *Là où se conjuguent les bonnes volontés des différents partenaires et financeurs, le système fonctionne et atteint ses limites* »¹. Les sites pour la vie autonome semblent en effet souffrir de l'absence de cadre juridique définissant clairement leurs missions et les modalités de prise en charge.

C - LES ASSOCIATIONS, ACTEURS ET PARTENAIRES

Les associations ont toujours joué un rôle important dans la prise en charge des personnes handicapées et ont été à l'origine de nombreuses initiatives dans le domaine de l'emploi.

Au-delà de celles dont les missions interviennent dans le champ du placement et du reclassement professionnel et sont agréées à ce titre (associations EPSR et OIP regroupés sous le label Cap Emploi), un grand nombre de structures du milieu associatif interviennent dans ce domaine, parmi leurs autres missions tendant à faire reconnaître la personne handicapée comme citoyen à part entière auprès de ses différents interlocuteurs, dont les pouvoirs publics.

Elles se sont généralement construites et organisées autour de la défense de personnes présentant des handicaps de même nature (déficients visuels ou auditifs, déficients intellectuels, paralysés...) ou encore des handicaps de même origine (accidentés de la route, accidentés du travail).

Elles participent toutes, à leur niveau, et en fonction des moyens dont elles disposent, à l'effort d'insertion sociale de la personne handicapée, notamment en milieu professionnel, et mobilisent toutes leurs ressources dans cet apport indispensable à la politique menée.

A cet égard, il convient de souligner que les associations plus directement concernées, par les publics qu'elles fédèrent, par le milieu protégé de travail, ne peuvent se voir placées en opposition à une insertion en milieu ordinaire ; elles considèrent en effet l'insertion en milieu ordinaire comme la solution la plus favorable à la personne handicapée, à la condition qu'elle soit adaptée à la nature et au degré de handicap ainsi qu'à son environnement social.

¹ Magazine Faire face, n° 607 de mars 2003, *Vie autonome, du mieux mais...*

III - DES AIDES NOMBREUSES ET COMPLEXES

Ainsi que le souligne dans son rapport le sénateur¹ Paul Blanc, l'obligation nationale à l'égard des personnes handicapées doit trouver sa traduction dans la compensation des désavantages liés au handicap ainsi que des frais qui en découlent. Elle doit à ce titre rétablir l'égalité entre les citoyens valides et les citoyens handicapés et favoriser, dans toute la mesure du possible, le maintien ou l'insertion de ces derniers en milieu de vie ordinaire.

Dans ce cadre, les dispositifs d'aides et de prestations mobilisables en faveur des personnes handicapées sont nombreux et complexes. La question reste cependant posée de leur efficience en terme de compensation du handicap par rapport à une approche que l'on pourrait davantage examiner sous l'angle de l'assistanat. Paul Blanc relève à cet égard la multiplicité des aides et des prestations sociales, ainsi que l'éventualité d'une juxtaposition de celles-ci. Ces aides résultent en effet de l'accumulation de strates successives d'origines diverses du système de protection sociale (accidents du travail, invalidité, handicap...). Par ailleurs, leur niveau est jugé globalement insuffisant au regard de l'importante charge financière qui pèse sur les personnes handicapées pour surmonter les difficultés inhérentes à leur handicap.

Au-delà même de ces remarques, on observe un déficit d'informations du public (employeurs et personnes handicapées) auquel ces mesures sont destinées. Plus significatif encore, les différents acteurs de la politique d'insertion professionnelle avouent éprouver eux-mêmes des difficultés à se retrouver dans le maquis de ces innombrables aides et prestations.

Il convient à cet égard de distinguer les aides dont peuvent bénéficier les personnes handicapées, qu'elles soient ou non liées à l'exercice d'une activité professionnelle, qu'elles soient ou non soumises à conditions de revenus, et celles versées aux employeurs au titre d'un aménagement de poste ou de l'embauche d'un salarié handicapé...²

Sans vouloir se livrer à une présentation détaillée de l'ensemble de ces mesures, on placera la focale sur trois d'entre elles qui occupent, pour des raisons diverses, une place d'importance dans le dispositif d'insertion professionnelle des personnes handicapées : l'abattement de salaire, l'allocation adultes handicapés et son articulation avec une rémunération, et enfin, l'aide à la création d'entreprise.

¹ Cf. rapport du Sénat n° 369, Commission des affaires sociales, sur *Compensation du handicap : le temps de la solidarité*, juillet 2002.

² Cf. annexe n° 4 sur le tableau synoptique des mesures et dispositifs d'accès et de maintien dans l'emploi.

A - L'ABATTEMENT DE SALAIRE

L'intervention de la secrétaire de la COTOREP d'Ille et Vilaine¹ a été l'occasion de souligner le problème posé par l'abattement de salaire dont peut faire l'objet le travailleur handicapé, et le calcul du complément de salaire, remboursé à l'employeur par l'AGEFIPH au titre de la garantie de ressources dont bénéficie le salarié handicapé.

Cette mesure, destinée à favoriser l'embauche de personnes présentant un handicap de catégorie B ou C, moins facilement « insérables » en milieu ordinaire de travail, est dans les faits peu utilisée. A titre d'exemple, en 2001, la COTOREP d'Ille et Vilaine n'a pas reçu plus de 90 demandes d'abattements de salaires sur un total de près de 21 000 demandes.

On rappellera que des réductions de salaires peuvent sous certaines conditions être autorisées lorsque le rendement professionnel du travailleur handicapé, bénéficiant de la RQTH, est notoirement diminué. Ces abattements sont limités à 10 % du salaire normalement alloué au travailleur valide accomplissant la même tâche, pour les personnes relevant de la catégorie B et à 20 % pour celles de catégorie C, le classement en catégorie A (handicap léger) ne permettant aucune diminution de salaire. Ils peuvent atteindre jusqu'à 50 % du salaire dans le cas d'un salarié ayant un emploi de TPMO. Calculé par la COTOREP, le montant de l'abattement est remboursé par l'AGEFIPH à l'employeur. La règle veut en effet que l'employeur verse l'intégralité du salaire dû au travailleur handicapé, et soit ensuite remboursé au titre de la subrogation des droits.

Cette possibilité demeure cependant peu connue et d'une mise en œuvre relativement complexe dans la mesure où deux bases de salaires différentes servent de référence au calcul. En effet, si le montant de l'abattement est calculé sur la base du salaire versé au travailleur valide accomplissant la même tâche², le complément de rémunération est en revanche déterminé par rapport à la garantie de ressources égale au SMIC pour les salariés en TPMO, et à 130% du SMIC pour les salariés en emplois ordinaires.

¹ Audition du 29 janvier 2003 devant la section du travail du Conseil économique et social de Michèle Louet, COTOREP, DDTEFP d'Ille et Vilaine.

² Articles R. 323-59.1 et D. 323-12 du Code du travail.

La formule de calcul du complément de rémunération (garantie de ressources – salaire après abattement) aboutit dès lors à un résultat nul voire négatif dans le cas où le travailleur handicapé occupe un emploi dont la rémunération effective (salaire réel ou conventionnel) est supérieure à 1,3 SMIC.

Le fait d'asseoir le complément de rémunération sur la garantie de ressources équivalant, selon les situations, à 100 ou 130 % du SMIC, peut entraîner des effets pervers qui doivent être soulignés. Ainsi, des employeurs peuvent être amenés à sous-évaluer le salaire d'embauche d'une personne handicapée, parfois en contradiction avec la convention collective applicable. D'un autre côté, le salarié bénéficiant d'une rémunération supérieure à 1,3 du SMIC peut également subir une diminution de son salaire, l'abattement autorisé par la COTOREP n'étant pas intégralement compensé par le complément de rémunération.

Tableau 6 : Comparatif des dispositifs d'abattement de salaire pour les emplois ordinaires et pour les emplois protégés dits « emplois légers »

	Abattement de salaire pour des emplois ordinaires	Abattement de salaire pour des TPMO
Bénéficiaires	Personnes reconnues handicapées par la COTOREP en catégorie B ou C	Personnes reconnues handicapées par la COTOREP qui ne peuvent être employées en raison de leur état, soit à un rythme normal soit à temps complet.
Formalités	Décision de la COTOREP Si le salaire ainsi réduit est inférieur au SMIC, la décision est prise : - par le directeur départemental du travail et de l'emploi si la réduction n'excède pas 10 %, - par le directeur régional dans le cas contraire (réduction supérieure à 10 %)	La liste des emplois protégés est fixée par les services de l'emploi. Le salaire minimum est fixé pour chaque salarié par la DDTEFP sur avis motivé de la COTOREP au vu d'un rapport de l'inspection du travail.
Montant de l'abattement	Maxi : 10 % du salaire* pour les handicapés classés en catégorie B 20 % du salaire* pour les handicapés classés en catégorie C	Maxi : 50 % du salaire*
Durée de l'abattement	Durée déterminée : A l'expiration de ce délai, possibilité de demander la reconduction ou la révision de la décision d'abattement.	Période d'adaptation de 6 mois maximum à l'issue de laquelle le salaire minimum qu'il doit percevoir est réexaminé
Garantie de ressources	130 % du SMIC	100 % du SMIC
Complément de rémunération	Complément de rémunération = garantie de ressources - salaire abattu Le complément de rémunération est versé directement par l'employeur et remboursé à celui-ci par l'AGEFIPH.	

* Le salaire de référence est le salaire versé au travailleur valide accomplissant la même tâche.

Source : Liaisons sociales, octobre 2001, numéro spécial.

Par ailleurs, l'application de cette mesure doit faire l'objet d'une enquête préalable de l'inspection du travail. Or, cette démarche peut être perçue comme un contrôle et mal vécue par des entreprises potentiellement intéressées, les conduisant dans nombre de cas à y renoncer.

S'ajoutent à cela des délais de traitements très longs (demande de l'employeur, instruction et calcul par la COTOREP, enquête de l'inspection du travail...) qui ne permettent pas au dispositif de donner sa pleine efficacité, du fait de sa faible réactivité. L'entreprise, qui souhaite légitimement connaître le montant de l'aide auquel elle peut prétendre au moment de l'embauche du salarié, peut dans certains cas renoncer à ce recrutement.

Ainsi, cette mesure, potentiellement intéressante en tant qu'outil favorisant l'insertion en entreprise d'une personne handicapée, s'avère peu utilisée en raison notamment d'un certain nombre de difficultés la rendant en partie inadaptée.

B - L'ALLOCATION ADULTE HANDICAPE (AAH) ET SON CUMUL AVEC LE SALAIRE

La loi d'orientation du 30 juin 1975 prévoit le bénéfice d'un revenu minimum garanti aux adultes handicapés qui se traduit par :

- soit l'AAH pour ceux qui ne peuvent exercer une activité professionnelle (incapacité d'au moins 80 % ou de 50 à 79 % en cas d'impossibilité, due à un handicap, de se procurer un emploi) ;
- soit la garantie de ressources pour les autres personnes handicapées exerçant une activité professionnelle.

Il n'existe pas de possibilité de cumul de l'AAH avec la garantie de ressources, et partant, avec la rémunération que peut percevoir un salarié handicapé. En effet, dans la mesure où cette rémunération entraîne une augmentation des ressources de l'allocataire, l'AAH, attribuée dans la limite d'un plafond, est réduite à due concurrence, et voire même être supprimée.

Le caractère très restrictif des conditions d'attribution de cette AAH, et en particulier les conditions de ressources qui l'assortissent, dissuade un nombre non négligeable de personnes handicapées de s'engager dans la voie d'une intégration professionnelle qui leur ferait perdre le bénéfice de l'AAH et des avantages afférents.

Vincent Assante, dans son rapport sur « Situation de handicap et cadre de vie »¹ souligne à cet égard que « *les modalités d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés, notamment l'interdiction de cumuler un salaire avec les allocations diverses et avantages fiscaux liés au handicap, ne facilitent pas la recherche d'un emploi (...)* ».

¹ Cf. rapport précité.

La personne handicapée peut en effet légitimement s'interroger sur la pertinence d'exercer une activité professionnelle au regard de la perte de revenus qui en découle. Cette opposition pose véritablement question, alors même que la valeur du travail, en tant qu'élément fondamental d'insertion de la personne handicapée au sein de la société, est reconnue par tous comme une évidence.

On ne peut que comparer ce dispositif avec la réforme dont le RMI a fait l'objet, permettant le cumul dans certaines conditions et pour une durée déterminée de cette allocation et d'un salaire, ou encore de la possibilité dont bénéficient les personnes titulaires d'une pension d'invalidité de cumuler salaire et pension pendant six mois, dans la limite du salaire qu'ils avaient avant leur invalidité.

C'est cette contradiction et les difficultés qu'elle soulève qui a conduit récemment des députés à déposer sur le bureau de l'Assemblée une proposition de loi tendant à ne prendre en compte qu'une partie des ressources provenant du travail de l'allocataire pour l'application du plafond de cumul¹.

C - L'AIDE A LA CREATION D'ENTREPRISE

Dans le panel des aides dont peuvent bénéficier les personnes handicapées en matière d'insertion professionnelle, les aides à la création d'entreprise constituent des mesures largement méconnues, alors qu'elle présentent un intérêt non négligeable.

En effet, au-delà des aides publiques destinées aux créateurs d'entreprise telles que les Aides aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE), l'Encouragement au développement des entreprises nouvelles (EDEN) ou le Prêt à la création d'entreprise (PCE), deux types d'aides sont plus particulièrement destinés aux personnes handicapées qui souhaitent s'engager dans la voie de la création d'entreprise ou de l'activité libérale.

Une subvention d'installation, d'un montant maximal de 2 290 €, peut être attribuée aux personnes ayant fait l'objet d'une orientation par la COTOREP vers une activité indépendante ; elle est versée sur décision du préfet, après avis motivé de la COTOREP, dans la limite des crédits délégués par le ministre chargé du travail.

A cet égard, on signalera l'initiative prise par un certain nombre de chambres de métiers dans le domaine de la création d'entreprises par des personnes en situation de handicap. Dans le cadre de conventions passées avec l'AGEFIPH, portant « *accompagnement et suivi des porteurs de projets de création d'activités par des personnes handicapées* », le réseau des chambres de métiers marque son attachement à la création et à la reprise d'entreprises par des personnes handicapées.

¹ Proposition de loi n° 493 du 18 décembre 2002 présentée par Georges Colombier, Guy Geoffroy et plusieurs autres députés.

Au-delà de ces expériences innovantes, l'AGEFIPH a mis en place une mesure de « création d'activité », afin de favoriser les initiatives des personnes handicapées qui créent leur propre emploi et de leur permettre de s'insérer durablement dans le milieu professionnel. Elle propose ainsi aux demandeurs d'emplois handicapés une subvention à la création d'entreprise, calculée en fonction des besoins et des autres financements obtenus, plafonnée à 10 675 €. Elle peut également être amenée à financer des prestations de conseils pour accompagner les personnes handicapées tout au long de leur parcours : diagnostic et montage du projet, démarrage et suivi des premières années de l'activité ainsi qu'une formation en gestion.

Un bilan des actions réalisées dans ce cadre par l'AGEFIPH¹ souligne l'importance et l'intérêt de ce type de mesures. Les porteurs d'un projet de création sont en général particulièrement motivés. Les nouvelles entreprises créées présentent un taux de pérennisation toujours très supérieur à la moyenne nationale et montrent un réel dynamisme (70 % des entreprises sont encore actives après trois ans contre un peu plus de la moitié pour les autres entreprises créées par des demandeurs d'emplois). Ainsi, en 2001, 2 257 créations d'activité ont été enregistrées, en hausse de 10 % par rapport à l'année 2000².

Cette analyse témoigne, si besoin était, de la volonté et de la capacité des personnes handicapées à être véritablement les acteurs de leur insertion, qu'il s'agisse de la société comme du monde professionnel. A ce titre, la création d'entreprise, dès lors qu'elle fait l'objet d'un réel soutien, peut constituer l'une des voies efficaces vers l'insertion professionnelle.

IV - UNE PAUVRETE STATISTIQUE ET UNE EVALUATION QUASI INEXISTANTE

Il a été souligné en première partie du rapport la difficulté qu'il y avait à définir le handicap selon qu'on adopte une approche médicale, sociale ou administrative. On achoppe sur ces mêmes difficultés pour appréhender la population des travailleurs handicapés compte tenu également des multiples législations et des régimes différents.

Sur le plan statistique, la connaissance générale du handicap et de la population handicapée a été améliorée par l'enquête HID (Handicap-incapacité-dépendance) pilotée par l'INSEE. Néanmoins, en ce qui concerne la population des travailleurs handicapés, les données apparaissent fragmentaires, varient d'une source à une autre et ne sont pas aisément comparables, empêchant toute vision globale satisfaisante. La question se pose dès lors de la pertinence et de l'efficacité des politiques menées en direction de cette population finalement mal connue et dont les besoins et motivations ne peuvent clairement être identifiés.

¹ Rapport d'activité de l'AGEFIPH, année 2001.

² Source : AGEFIPH.

A titre d'illustration, la mobilisation des informations détenues par les COTOREP est très insuffisante. Par exemple, il n'est pas actuellement possible de connaître sur les dix dernières années la répartition des demandes de RQTH ayant reçue une réponse favorable selon le type de demande (première demande et renouvellement) alors que ces informations sont des données de gestion instruites par les COTOREP. De façon plus surprenante encore, les COTOREP ne sont pas aujourd'hui en situation de connaître à une date donnée le nombre de personnes qui bénéficient d'une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé. Elles manquent donc de statistiques de base sur les populations dont elles ont la charge.

La Commission des finances de l'Assemblée nationale¹ soulignait déjà en 2000 les insuffisances de leur application informatique qui ne permet de connaître que le volume des demandes, les délais de traitement des dossiers... Des efforts de modernisation ont été entrepris dans ce domaine mais s'inscrivent nécessairement dans la durée, compte tenu de l'ampleur et du coût de l'opération. On soulignera également l'absence d'outils objectifs d'évaluation du handicap, entraînant des appréciations forcément différentes sur la nature et le taux du handicap d'un département à l'autre ou encore en matière de suivi et d'évaluation des décisions d'orientations prises par ces commissions.

Cela est vrai également pour le taux d'emploi des travailleurs handicapés, indicateur essentiel au regard de la loi de 1987, qui continue d'être sujet à caution quant à sa fiabilité statistique. Le rapport de la Cour des comptes 2002 précité souligne à ce sujet que cet état de fait témoigne de l'absence de volonté des pouvoirs publics de « *s'inscrire dans une logique volontariste* ».

¹ Mission d'évaluation et de contrôle, *L'indispensable réforme des COTOREP*, Rapport du 12 juillet 2000.

CHAPITRE III :

AU COEUR DES LIEUX DE TRAVAIL, DES ACTEURS ET UN POTENTIEL INSUFFISAMMENT EXPLOITES

I - UNE PROBLEMATIQUE COMMUNE AU SECTEUR PRIVE ET AUX ADMINISTRATIONS PUBLIQUES...

A - UN CONTEXTE D'EMPLOI PARTICULIEREMENT DISCRIMINANT POUR LES PERSONNES HANDICAPEES

Sur le marché de l'emploi, fondé sur la loi de l'offre et de la demande, la demande excède à l'heure actuelle très largement l'offre. Ceux qui offrent des emplois, qu'il s'agisse des entreprises privées et publiques, des collectivités territoriales, ou des administrations, ont souvent des exigences d'autant plus grandes, notamment en matière de qualification, que la main d'œuvre disponible dépasse largement leurs besoins.

Les demandeurs d'emplois doivent donc satisfaire aux desiderata de leurs employeurs potentiels, et acquérir un ensemble de compétences qui vont bien au-delà des stricts savoirs professionnels, et touchent à la personnalité, à la mobilité à l'adaptabilité, à la disponibilité.

A l'inverse mais produisant les mêmes effets, la rareté de l'offre conduit à ce que les plus diplômés ou les plus qualifiés obtiennent, dans le secteur privé comme dans la Fonction publique, des postes ou des emplois pour lesquels ils sont en réalité surqualifiés ou surdiplômés.

Cela est d'autant plus vrai dans le secteur privé que les évolutions politiques et économiques mondiales se couplent avec les évolutions technologiques et la recherche de gains de productivité pour faire face à la concurrence internationale. De son côté, le secteur public est lui-même de plus en plus soumis à une exigence de rentabilité ou tout du moins de plus grande efficacité.

Dans ce contexte, les travailleurs handicapés sont à l'évidence désavantagés, puisque beaucoup d'entre eux subissent, du fait d'une diminution de leurs capacités mentales et/ou physiques, une tendance à la marginalisation, faute de disposer de réseaux de relations et d'information ou de savoir utiliser ceux qui existent.

Par ailleurs, pour certains d'entre eux, se pose la question de l'aide ou de l'assistance, en dehors et/ou au sein de l'entreprise, d'une tierce personne, qu'il s'agisse d'auxiliaires de vie ou de tuteurs professionnels.

B - L'IMPORTANCE DU ROLE DES ACTEURS INTERNES A L'ENTREPRISE OU A L'ADMINISTRATION

Si le réseau des acteurs extérieurs joue à cet égard un rôle essentiel dans l'information, l'orientation, la formation, et facilitent ainsi l'insertion, le maintien ou le retour vers l'emploi des personnes handicapées, les acteurs de premier niveau présents sur le lieu de travail, employeurs ou chefs de service, représentants du personnel et médecins du travail, dans l'entreprise ou la Fonction publique, n'en ont pas moins un rôle important à jouer.

Ils semblent en effet les plus à même d'appréhender de manière concrète la question de l'insertion ou du maintien dans l'emploi de personnes handicapées, et peuvent aider les salariés concernés à intégrer la structure ordinaire de travail ou s'y maintenir après un accident ou une maladie venant perturber les équilibres antérieurs et spécialement la place qui pouvait être la leur dans la production ou l'activité.

Ces acteurs multiples ont sur d'autres sujets des habitudes de travail en commun. A ce titre, ils s'informent, réalisent des expertises, dialoguent, se concertent et négocient. Ils représentent donc un potentiel pour la prise en charge de la question du handicap sur le lieu de travail.

Chacun d'entre-eux a en effet, de par les fonctions qu'il exerce dans la structure, un rôle à jouer s'agissant de conseiller, suivre et accompagner les personnes devenues inaptes à leurs fonctions antérieures comme d'accueillir les demandes de personnes handicapées demandeurs d'emploi, faisant acte de candidature et désireuses de mettre leurs compétences au service de la structure.

Les outils, la compétence et la légitimité institutionnelle doivent leur permettre d'agir de concert, sur le lieu de travail, au service de l'insertion des personnes handicapées. Les actions collectives et concertées peuvent prendre la forme de plans d'action initiés par le chef d'entreprise ou le responsable hiérarchique, ou encore émaner du service de médecine du travail. Elles peuvent également résulter de négociations associant d'emblée les organisations syndicales.

Ainsi que l'indique la première partie du rapport, le secteur privé et les fonctions publiques, quoique régis l'un et l'autre par les mêmes principes posés par la loi du 10 juillet 1987, ne sont dans les faits pas tenus par des obligations de même nature. Le mode de décompte des bénéficiaires de l'obligation et l'absence de possibilité pour la Fonction publique de réaliser son obligation par la voie d'une contribution constituent les distinctions les plus notables dans la mise en œuvre de l'obligation légale.

Par ailleurs, les différences structurelles qui prévalent à tous points de vue entre le secteur privé et l'administration, justifient, afin d'éviter une présentation commune qui serait par certains côtés artificielle, un exposé distinct s'agissant du rôle et de la dynamique des acteurs au sein des deux secteurs.

II - ... POUR DES REALITES DIFFERENTES

A - LE SECTEUR PRIVE

1. L'employeur

La loi du 10 juillet 1987 demande aux établissements de 20 salariés et plus de procéder à l'embauche d'un certain nombre de travailleurs handicapés. On rappellera néanmoins les différentes possibilités permettant au secteur privé de satisfaire à l'obligation, outre l'emploi direct de travailleurs handicapés, pour souligner que la voie du versement direct de la contribution est retenue à titre exclusif par 37 % d'entreprises.

C'est dire le chemin restant à parcourir pour permettre à une personne handicapée d'intégrer le monde de l'entreprise, et la nécessité qui en découle de continuer à s'attaquer aux idées reçues des uns et des autres, pour que le taux d'emploi des personnes handicapées soit enfin atteint.

Pour les entreprises décidées à se conformer à l'obligation légale par le biais de l'emploi direct de travailleurs handicapés, la première question réside dans le choix d'un partenaire à même de les aider à trouver un ou des salariés présentant le profil du (ou des) poste(s). Faut-il faire appel à l'ANPE, à Cap Emploi, aux associations de personnes handicapées, à une agence d'intérim, et si oui, dans quel ordre ? Il est en effet parfois difficile de se faire une idée précise des organismes existants et plus encore de les mettre en œuvre. Dans un second temps vient la question du choix des modalités d'association du personnel, au travers de ses représentants.

2. Le représentant du personnel

Le rôle dévolu dans ce domaine aux délégués syndicaux, aux délégués du personnel, aux membres du comité d'entreprise et du comité d'hygiène sécurité et des conditions de travail consiste à intervenir à trois niveaux :

- soit pour prévenir la survenance d'un handicap ;
- soit pour favoriser le maintien dans l'emploi/dans l'entreprise ;
- soit pour obtenir l'embauche des travailleurs handicapés.

L'une des fonctions essentielles des représentants du personnel est d'agir sur les conditions de travail. Dès lors que plus de 2 millions de salariés perçoivent une rente, à la suite d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, il convient de souligner l'importance et le rôle de la prévention pour éviter l'apparition de pathologies, et la nécessité de développer la coordination avec l'entreprise et les autres intervenants de la prévention. Plus la vigilance sera forte en amont et plus le risque de « fabriquer » de nouveaux handicaps faiblira.

De par leurs missions générales ou spécifiques, les représentants du personnel sont destinataires d'un certain nombre de documents que les entreprises sont tenues, périodiquement de leur adresser pour information et/ou pour consultation. Ainsi les membres du comité d'entreprise peuvent-ils avoir une vision précise du nombre de travailleurs handicapés employés dans l'entreprise : au travers du bilan social ou, dans les entreprises de moins de trois cents salariés, du rapport annuel.

Par ailleurs, chaque entreprise de 20 salariés ou plus est tenue de remplir une déclaration annuelle relative au nombre de salariés handicapés exerçant dans l'entreprise, la DOETH. Cette déclaration annuelle, remise aux services de l'Etat avant le 15 février de chaque année, peut constituer un moment privilégié permettant au délégué syndical d'aborder avec l'employeur la question de l'insertion des travailleurs handicapés.

En liaison avec le CHSCT, les membres du comité d'entreprise sont consultés sur les mesures prises en vue de faciliter la mise ou la remise au travail des salariés handicapés. Dans les entreprises employant au moins deux cents salariés, la commission de formation est notamment chargée d'étudier les problèmes spécifiques concernant l'emploi et le travail des handicapés .

Les délégués syndicaux sont également destinataires du projet de bilan social. Munis de ces informations, ils peuvent interpeller l'employeur pour négocier un accord annuel ou pluriannuel en faveur des handicapés. L'accord peut permettre notamment d'impliquer l'ensemble des acteurs de l'entreprise. Son contenu, s'il rentre dans le cadre de la loi de 1987 concernant l'obligation d'emploi des personnes handicapées, doit correspondre à une démarche visant à l'obligation de résultat.

De ce point de vue, on observera qu'il est sans doute dommage que certaines entreprises fassent le choix de passer une convention directe avec l'AGEFIPH, visant à faciliter et à organiser l'embauche ou le maintien dans l'emploi de salariés vivant avec un handicap. En effet, quelle que soit la qualité des plans et des actions qui en résultent, l'entreprise se prive de la richesse du dialogue avec les organisations syndicales, et de l'effet démultiplicateur qu'une telle association des acteurs peut avoir, à l'intérieur comme à l'extérieur de la structure concernée.

3. Le médecin du travail

La réglementation applicable en termes de santé au travail ne présente pas de références particulières au regard de la situation des salariés handicapés. C'est ainsi que la loi de 1987 sur l'intégration des personnes handicapées ne précise pas le rôle des médecins du travail, sans doute parce que l'ensemble de ses actions va dans le sens de l'intégration : protéger le travailleur, évaluer son aptitude médicale en fonction de son activité professionnelle, solliciter les adaptations justifiées par son état de santé.

Il peut donc être un acteur essentiel pour l'insertion ou le reclassement des personnes handicapées. Mais il peut également être un agent de « désinsertion », car l'un de ses rôles est de constater l'aptitude ou la non-aptitude d'un salarié à son poste de travail. Dans ce dernier cas, lorsque le médecin du travail prononce une inaptitude au poste de travail, il doit accompagner son avis de propositions telles qu'une mutation au sein de l'entreprise, ou une transformation de poste... L'employeur est tenu de les prendre en considération, sauf à faire connaître les motifs de son refus.

En dehors de la visite annuelle systématique organisée par le service de médecine du travail, le médecin procède à la visite d'embauche, sollicitée par l'employeur. Chaque fois que la situation le rend nécessaire (risque professionnel inhérent au poste, état de santé du salarié demandant une surveillance particulière...), la visite doit se faire avant l'affectation au poste de travail.

Par ailleurs, il apparaît que le médecin du travail a un rôle non négligeable à jouer dans le cadre de la visite médicale de pré-reprise du salarié à la suite d'un arrêt de travail. Cette visite, peu fréquente, présente pourtant un intérêt certain dès lors qu'il est permis de supposer, notamment compte tenu des circonstances qui ont précédé l'arrêt médical, que l'état de santé du salarié pourra avoir des conséquences en termes d'aptitude et de retour sur le poste occupé. Elle permet à cet égard d'anticiper sur les possibilités de reprises du travail pendant l'arrêt maladie, en prenant les contacts nécessaires et en étudiant les mesures à envisager. Cependant, cette visite de pré-reprise n'est pas automatique et n'a aucun caractère obligatoire ; elle peut être sollicitée par le médecin conseil de la Sécurité sociale, le médecin traitant ou le salarié lui-même. Il semble à ce titre souhaitable que le médecin du travail puisse, en tant que de besoin, proposer cette visite au salarié, en lui en présentant l'intérêt.

En articulation avec les représentants du personnel, qui peuvent le solliciter à tous moments, il peut ainsi prévoir des mesures d'adaptation nécessaires pour permettre le maintien de l'emploi. Cette démarche est judicieuse, dès l'instant où une visite de pré-reprise permet d'anticiper ou de commencer à étudier les conditions de retour en entreprise, si celles-ci paraissaient devoir être modifiées pour des raisons médicales.

L'action du médecin du travail tend aujourd'hui, notamment, à favoriser la reprise du travail et le maintien dans le poste du travail, dans la mesure où une adaptation a été réalisée.

On le voit, les acteurs internes ont, chacun, un rôle primordial à jouer. On constate également que la réussite d'un objectif d'insertion exige la mobilisation et l'action commune de tous.

4. Les accords collectifs

La loi de 1987 a placé l'emploi des personnes handicapées dans le champ des négociations collectives, incitant l'entreprise et les partenaires sociaux à l'intégrer dans la gestion des ressources humaines. L'existence d'un accord de

branche ou d'entreprise prévoyant la mise en place d'un programme en faveur des travailleurs handicapés exonère l'entreprise de son obligation d'emploi, sous réserve de la réalisation des actions prévues par cet accord. Ces actions pourront ainsi être conçues en fonction du contexte propre à l'entreprise. Le fait d'être incluses dans le cadre d'un accord permet une meilleure lisibilité de ces actions, à l'intérieur et en dehors de l'entreprise.

L'accord peut être conclu au niveau de la branche, de l'entreprise, ou encore à celui de l'établissement, et nécessite d'être agréé. S'agissant de l'accord de branche, on note que celui-ci doit être proposé à l'agrément du ministre de l'Emploi et de la solidarité qui le soumet en préalable à l'avis du Conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés.

L'accord d'entreprise (ou de branche, ou d'établissement) peut contenir diverses mesures concernant l'insertion des personnes handicapées dans le milieu ordinaire de travail, parmi lesquelles le plan d'embauche en milieu ordinaire, obligatoire depuis la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, mais aussi un plan d'insertion et de formation, un plan d'adaptation aux mutations technologiques, un plan de maintien dans l'entreprise en cas de licenciement.

On peut également trouver des actions concernant les relations de l'entreprise avec le secteur du travail protégé et des mesures d'accompagnement, des actions de type social telles que des prêts à taux préférentiel, des aides aux enfants handicapés de salariés, ou encore des aides aux associations couvrant un handicap spécifique.

Pour porter ses fruits, un accord doit être décliné sur le terrain, c'est-à-dire être décomposé en sous-objectifs d'embauche par unités de production et de services, voire même au niveau d'un atelier. Tout accord est un contrat d'objectifs. Or, chacun sait combien il est difficile d'atteindre un objectif si personne n'assume la responsabilité de la mise en œuvre, de la réussite ou de l'échec.

C'est la raison pour laquelle la quasi-totalité des entreprises qui ont signé un accord, ont mis en place une « Mission handicapés ». Constituée d'une ou plusieurs personnes dotée(s) des pouvoirs et des moyens financiers nécessaires, la mission est chargée de veiller à la bonne application des engagements souscrits et d'en faciliter la réalisation et représente l'interlocuteur tant en interne qu'en externe.

Le rôle des missions est d'informer, de sensibiliser les personnels et leur hiérarchie, d'expliquer comment respecter les sous-objectifs, de vérifier leur mise en œuvre et d'apporter toute assistance utile. C'est à eux qu'il appartient donc de nouer les contacts nécessaires avec les acteurs associatifs ou professionnels immergés dans le monde du handicap et les techniques de reclassement, de façon à disposer d'un éventail d'interlocuteurs susceptibles de favoriser, voire relayer, l'application de l'accord.

La plupart des entreprises qui ont souscrit un accord, couplent les objectifs auxquels elles ont souscrit avec la possibilité offerte par la loi de s'exonérer pour la moitié de l'obligation d'emploi en fournissant des travaux de sous-traitance à des centres de travail protégé. Dans ce cas, les accords sont donc partiels puisqu'ils ne portent plus que sur le reliquat des sommes dues.

Les accords les plus efficaces ont eu des effets positifs pour un certain nombre de travailleurs handicapés : certains ont été embauchés dans l'entreprise signataire, d'autres ont bénéficié de formation qui leur ont ouvert des emplois, d'autres ont eu du travail grâce aux contrats de sous-traitance passés avec le secteur protégé.

A ce jour, environ 120 accords d'entreprise¹ ont été signés ainsi que deux accords de branche. Afin d'aider les entreprises et les partenaires sociaux dans leur démarche contractuelle, la DGEFP (délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) a édité un guide méthodologique.

L'appui des partenaires sociaux est indispensable à la conclusion d'un accord mais la réussite passe par l'engagement de tous sur le terrain. En général conclus pour une durée de trois ans, les accords permettent d'élaborer une planification, une organisation et un calendrier. Cela fait, et sur la base de contrats annuels, il est souhaitable de confier à des entités clairement identifiées et volontaires le soin de mettre en œuvre l'accord.

Les signataires de la convention collective de l'hospitalisation privée à but non lucratif du 31 octobre 1951², couvrant le champ sanitaire et social, ont été parmi les premiers à se saisir de la possibilité de conclure un accord de branche en faveur de l'emploi des handicapés. Le 18 février 1991, la Fédération des établissements hospitaliers et d'assistance privés à but non lucratif (FEHAP) a conclu avec des organisations syndicales un premier accord pour la période 1991 – 1995. Etaient ainsi mis en œuvre six plans d'action, quatre prévus par la loi et deux supplémentaires, l'un sur le travail protégé, l'autre sur le maintien dans l'entreprise des travailleurs devenant handicapés. L'accord prévoyait ainsi en particulier l'embauche de 1 000 travailleurs handicapés au cours de la période des cinq années d'application, un volume de stages de formation et de stages de découverte et de sensibilisation...

Les actions contenues dans l'accord, non prises en charge par des dispositions législatives, réglementaires, ou conventionnelles, étaient financées par un fonds mutualisé, alimenté par les établissements assujettis, adhérents de la FEHAP, qui n'auraient pas rempli, en tout ou partie, leur obligation d'emploi. Etaient par ailleurs créée une association de gestion pour collecter les contributions des établissements, mettre en œuvre et gérer les actions définies dans l'accord et les décisions du comité paritaire de suivi.

¹ Voir en annexe n° 5 la liste des accords collectifs.

² Convention collective nationale des établissements privés d'hospitalisation, de soins, de cure et de garde à but non lucratif.

Par un avenant du 5 octobre 1995, cet accord a été renouvelé pour cinq ans, pour la période 1996 – 2000, et intégré dans la convention collective de 1951. Ce second accord a repris l'accord initial en tenant compte de diverses évolutions et fixait deux objectifs :

- porter à 7 % le taux d'obligation d'emploi des travailleurs handicapés dans les établissements de la FEHAP ;
- créer, dans les cinq ans, 700 contrats à durée indéterminée pour les travailleurs handicapés.

Un nouvel accord pour une nouvelle période de cinq ans, 2001 – 2005 négocié en mars 2000, a été signé en mai de la même année avec un champ d'application élargi puisque la Croix-Rouge française et le Syndicat national des associations pour la sauvegarde de l'enfant à l'adulte (SNASEA) ont adhéré à ce texte et rejoint le dispositif et les engagements définis, dans le cadre d'une association *ad hoc* « OETH ». Ce sont désormais plus de 4 700 établissements employant près de 221 000 salariés (179 000 ETP) dont 7 000 travailleurs handicapés, qui sont concernés par ces dispositions.

Ce nouvel accord reprend le précédent en l'ajustant pour, en particulier, tenir compte du départ à la retraite, d'ici cinq ans, de 30 % des travailleurs handicapés des établissements soumis à la convention, soit 1500 personnes. Il prévoit donc leurs remplacements et 250 embauches supplémentaires pour atteindre un taux d'emploi de 6 % hors Contrat emploi solidarité (CES) et 7 % CES compris.

Le faible nombre d'accords amène toutefois à s'interroger sur la place et la portée que peuvent avoir d'une part, la négociation collective et d'autre part, les actions d'information portant sur le handicap. La centaine d'accords conclus mériterait une attention particulière aussi bien sur leur origine, leur contenu que leur mise en oeuvre.

Ils peuvent en effet apporter un éclairage sur les facteurs à mobiliser pour aboutir à l'embauche de travailleurs handicapés et aider d'autres entreprises au vu des expériences qui pourraient être transposables. Sur un plan plus général, la négociation sur un tel sujet, amène à interroger de façon raisonnée les conditions de travail dans l'entreprise et à entrer de fait dans une démarche plus globale de prévention.

Par ailleurs, si l'on cherche à déterminer qui des employeurs ou des organisations syndicales est le plus souvent à l'origine de l'initiative d'une négociation, force est de constater que dans 90 % des cas, c'est l'employeur qui impulse la démarche. La contrainte que fait peser sur lui l'obligation d'emploi posée par la loi est certainement une des principales raisons qui motive cette démarche. Cependant, au delà, on doit convenir que beaucoup reste à faire pour informer les partenaires sociaux, en particulier sur les solutions alternatives au versement de la contribution légale.

B - LES FONCTIONS PUBLIQUES

1. Une prise en compte récente de la problématique de l'insertion des personnes handicapés

L'ensemble de la Fonction publique (Etat, territoriale et hospitalière) est soumis à l'obligation d'emploi de personnes handicapées prévue par la loi de 1987. Les trois fonctions publiques ne contribuent pas à l'AGEFIPH en cas de non-respect du quota de 6 % mais disposent depuis trois ans du bénéfice d'un fond interministériel, renforcé par le protocole du 8 octobre 2001 et permettant de financer des expérimentations ou des accompagnements des personnes handicapées dans leur travail (aménagement, aides, formation...).

Le calcul de l'obligation d'emploi ne s'effectue pas de la même manière que dans le secteur privé : en particulier, le secteur public ne calcule pas son obligation sur la base des Unités bénéficiaires proratisées (UBP). Ainsi, aucune majoration ne s'applique en fonction de la gravité du handicap ou de l'âge du travailleur handicapé, chaque bénéficiaire de la loi de 1987 compte pour une seule unité dans la fonction publique.

De plus, les administrations ne peuvent exclure de leur effectif d'assujettissement certaines catégories de personnels comme le font les établissements d'au moins 20 salariés du secteur privé et semi-public.

Depuis la loi de 1987 qui impose à tout employeur d'embaucher au moins 6 % de travailleurs handicapés, la fonction publique de l'Etat peine à satisfaire à cette obligation et ce pour deux raisons essentielles : d'une part, le mode de recrutement par concours des agents publics ; d'autre part, l'insuffisance des moyens que se sont donnés les ministères pour répondre à cette obligation. Le protocole d'emploi des travailleurs handicapés dans la Fonction publique de l'Etat

La signature du protocole sur l'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'Etat le 8 octobre 2001 marque un tournant dans la prise en compte par l'Etat employeur et les fédérations syndicales de fonctionnaires de leur responsabilité au regard de l'insertion des travailleurs handicapés. Cet accord, qui ne vise encore que la fonction publique de l'Etat, a le mérite de permettre de formuler des réponses à ces deux blocages en développant le recrutement par voie contractuelle des travailleurs handicapés et en donnant un signe politique à l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique de l'Etat.

1.1. Quatre grands axes

Afin d'augmenter le recrutement de travailleurs handicapés dans la fonction publique d'Etat, un protocole a été conclu le 8 octobre 2001 entre le gouvernement et cinq organisations syndicales (CFDT, CFE-CGC, CTFC, UNSA, FSU). Il comporte quatre types de mesures :

- améliorer la formation et le reclassement : améliorer le dispositif de préparation des concours pour permettre l'accès aux concours (recrutement normal) ; généraliser le mode de recrutement contractuel (avec titularisation à l'échéance d'un an) qui se substitue à la procédure qui permettait précédemment d'accéder aux emplois réservés ; favoriser le reclassement des fonctionnaires devenus inaptes physiquement en cours de carrière ;
- améliorer la formation continue et les conditions de travail : favoriser l'accompagnement de l'insertion ; garantir de meilleures conditions de travail, avec le recours à des spécialistes tels que l'ANACT ou l'AGEFIPH ; compenser financièrement le passage à temps partiel pour des raisons de santé ;
- améliorer les procédures spécifiques : renforcer le Fonds interministériel pour l'insertion des travailleurs handicapés qui est presque triplé passant de 2,3 millions d'euros à 6,5 millions d'euros en 2002¹ et qui finance des expérimentations ou des accompagnements des personnes handicapées dans leur travail (aménagement, aides, formation...) ; faciliter les autorisations d'absence pour les parents d'enfants handicapés ;
- mettre en place des plans triennaux de développement de l'emploi et d'insertion des travailleurs handicapés : ces instruments comporteront des objectifs chiffrés de recrutement et les moyens nécessaires pour y parvenir ; par ailleurs, un groupe de suivi de l'insertion des travailleurs handicapés sera mis en place pour agréer et évaluer les plans pluriannuels de développement de l'emploi des travailleurs handicapés.

1.2. Le Fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la Fonction publique

Ce Fonds, créé en 2000, a pour vocation de prendre en charge un certain nombre d'expérimentations faites en matière d'équipements et d'aménagements de poste de travail des personnes handicapées, d'aides dans la vie professionnelle. Il a aussi pour vocation de contribuer au financement des différentes actions d'accompagnement à l'insertion des travailleurs handicapés, notamment aux actions de sensibilisation et de formation.

¹ Pour mémoire, 398 millions d'euros ont été collectés par l'AGEFIPH en 2002.

Ces crédits viennent compléter les actions ministérielles, sans se substituer à elles. Le Fonds est placé auprès du Premier ministre. Il complète l'action du Fond interministériel pour l'accessibilité aux personnes handicapées des locaux recevant du public.

1.3. Les plans triennaux

Le plan triennal que chaque ministère doit élaborer constitue l'outil permettant d'augmenter le recrutement des personnes handicapées dans l'administration.

A partir d'un bilan de la situation propre à chaque ministère, l'administration gestionnaire doit faire apparaître le nombre d'emplois retenus pour un accès prioritaire des personnes handicapées avec des objectifs chiffrés de recrutement et le moyen à mettre en œuvre pour y parvenir (par exemple mobilisation de l'ANPE ou des équipes spécialisées dans le placement de travailleurs handicapés) pour susciter des candidatures en rapport avec les postes réservés, notamment en catégories A.

En outre, les plans déterminent les objectifs annuels en terme d'amélioration des conditions d'accessibilité des locaux, d'adaptation de postes de travail et des fonctions, des partenariats avec les centres de travail protégé, d'accueil de stagiaires handicapés et de formation. Les moyens de recrutement seront répartis entre les diverses voies d'accès à la fonction publique : concours, reclassement, recrutement par voie directe (recrutement contractuel).

Un groupe de suivi, associant les partenariats sociaux doit être chargé de l'agrément de ces plans, de leur évaluation et de la définition des mesures découlant de cette évaluation. Ces mesures comportent deux aspects : d'une part, la mise en réserve ou le report d'une partie des emplois réservés aux travailleurs handicapés non pourvus, d'autre part, une contribution au fonds interministériel des travailleurs handicapés.

1.4. Bilan et perspectives du protocole conclu en 2001

Force est de constater que la signature du protocole n'a pas été suivie par un engagement particulier des pouvoirs publics dans sa mise en œuvre. Le bilan 2002 du protocole est donc très réduit ; on observera à ce sujet que le Comité de suivi du protocole n'a à ce jour pas encore été réuni, alors même que le protocole précise qu'il devrait avoir lieu « au moins 2 fois par an ».

Des efforts ont néanmoins été entrepris. Les moyens du fonds interministériel pour l'insertion des travailleurs handicapés ont été presque triplés de 2001 à 2002 (6,5 millions d'euros) et ont été reconduits à ce même niveau en 2003. Cependant, en l'absence de bilan d'utilisation de ce fonds, il n'est pas possible de savoir si ces crédits ont été utilisés et de quelle façon, et s'ils s'avèrent suffisants.

Par ailleurs, les plans triennaux que chaque ministère devait élaborer pour le 31 décembre 2001 ne sont pas toujours pas rédigés, sauf rares exceptions¹, et ce qui l'ont été n'ont fait l'objet d'aucune discussion avec les organisations syndicales.

¹ Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

CONCLUSION

Au terme de l'analyse, il apparaît que l'emploi en milieu ordinaire de travail des personnes en situation de handicap continue de se heurter à un certain nombre d'obstacles. Au-delà de l'affirmation de principes émancipateurs que la société française fait progressivement siens, les obstacles à une insertion réelle des personnes en situation de handicap tiennent principalement à la faible accessibilité de la cité et de ses multiples lieux de vie « ordinaires », à une qualification souvent trop faible ou inappropriée des personnes, et enfin à une traduction insuffisante dans la pratique de recrutement des employeurs, de la nécessité d'intégrer dans les lieux de travail les personnes handicapées, en mobilisant les aides disponibles pour adapter les postes aux déficiences qu'elles présentent.

Il découle de ces carences, auxquelles s'ajoute l'implication décroissante de l'Etat postérieurement aux lois de 1975 et de 1987, que l'insertion des personnes handicapées dans tous les lieux de la cité et plus précisément sur les lieux de travail du secteur privé et des administrations publiques, marque le pas depuis plusieurs années et pourrait reculer mécaniquement si des mesures ne sont pas prises rapidement pour enrayer ce phénomène.

On constate aujourd'hui encore qu'il n'est pas entré dans les habitudes des employeurs de recruter, à qualification égale, des travailleurs handicapés. Au delà, dans l'hypothèse même où les compétences des travailleurs handicapés sont supérieures à celles des travailleurs valides, il semble encore que repousser la candidature d'un travailleur handicapé soit une démarche plus simple que d'avoir à rechercher une tâche adaptée à ses capacités ou d'aménager le poste de travail à la nature de son handicap.

Le contexte de la mondialisation de l'économie, examiné sous l'angle de ses conséquences sur l'organisation des structures de production, les exigences de productivité accrues, les mutations fréquentes des *process*, ou l'organisation des temps, semble de nature à perturber le processus d'intégration des personnes handicapées en milieu ordinaire de travail, rendant durablement plus complexe dans le secteur privé la volonté d'atteindre l'objectif assigné d'accès équitable de tous à l'emploi. De leur côté, les administrations publiques, pour lesquelles l'argument de la mondialisation n'apparaît pas comme le plus pertinent, ont dans les récentes décennies vu le niveau requis d'accès aux emplois qu'elles proposent augmenter sensiblement, accentuant progressivement le décalage existant entre les pré-requis à l'embauche et le niveau moyen de qualification des personnes handicapées.

Enfin, force est de constater que la multiplicité des acteurs et des dispositifs concourant à la traduction de l'objectif d'emploi des personnes handicapées n'est pas actuellement, sur le terrain de la mise en œuvre des politiques, gage d'une totale efficacité. De même, le niveau de réflexion et de prise en charge de cette

question par les acteurs internes à l'entreprise n'a pas encore atteint celui qui pourrait être le sien.

Pour faire changer de manière significative le cours des choses et faire évoluer les pratiques de recrutement direct en milieu ordinaire, une volonté politique forte est nécessaire, conforme à la définition que pouvait en donner Roosevelt dans un discours résumant en son temps la philosophie du New Deal : « *user activement des instruments et compétences exécutives au lieu d'attendre (...) que les lois de l'économie réalisent les objectifs du gouvernement* ».

Pourquoi ne pas faire nôtres ces propos et établir un véritable programme en faveur des personnes handicapées, fort et volontaire, mobilisant de façon particulière moyens et acteurs sur plusieurs années ?

Le contexte du déroulement de l'année européenne du handicap ainsi que la réforme, ouverte dans le cadre de l'un des trois chantiers présidentiels, de la loi d'orientation du 30 juin 1975, constituent pour la France une opportunité à saisir. Elle doit en effet être l'occasion de formuler des orientations éclairant les politiques conduites dans ce domaine dans les prochaines années et montre le cap d'une vision renouvelée de la société, permettant l'égal accès et la participation de chacun à son fonctionnement.

ANNEXES

Annexe 1 : Approche monographique de quelques systèmes nationaux d'insertion des handicapés en entreprise au sein de l'Union européenne

Une étude interne du Sénat¹ analyse les principales mesures prises dans plusieurs pays européens (Allemagne, Danemark, Espagne, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni) pour promouvoir l'insertion des handicapés dans l'entreprise. Dans son étude, publiée en janvier 2003, la Division des études de législation comparée des affaires européennes du Sénat fait dans un premier temps le point sur la législation en vigueur en France.

Pour chacun des pays retenus dans l'étude, trois aspects sont successivement examinés :

- les obligations des employeurs à l'égard des handicapés ;
- les aides apportées aux entreprises qui emploient des handicapés² ;
- le statut particulier des handicapés dans l'entreprise.

L'examen des dispositions étrangères laisse apparaître un clivage entre certains pays (Allemagne, Espagne et Italie) qui, comme la France, créent une obligation d'emploi des handicapés applicables à toutes les entreprises d'une certaine taille et ceux (Danemark, Pays-Bas, Royaume-Unis) qui privilégient l'élimination des discriminations dont les handicapés peuvent être victimes sur le lieu de travail.

- **Les systèmes de quota (fondés sur des principes de l'égalité des chances ou les discriminations positives)**

Dans ce cadre figurent l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie, qui ont créé une obligation d'emploi des handicapés. Dans ces trois pays, les entreprises - quel qu'en soit leur statut - dont l'effectif dépasse un certain seuil, fixé respectivement à vingt, cinquante et quinze salariés, ont l'obligation de réserver une fraction de leurs postes de travail à des handicapés.

Cette fraction est de 5 % en Allemagne et de 2 % en Espagne, tandis qu'elle varie en Italie en fonction de l'effectif de l'entreprise pour atteindre 7 % lorsque l'employeur a plus de cinquante salariés.

Dans ces trois pays, les employeurs qui n'emploient pas le contingent de handicapés prévu par la loi doivent verser une contribution de substitution à un fonds, public ou privé, qui finance des actions en faveur de l'insertion professionnelle des handicapés.

En Espagne et en Italie, cette possibilité est réservée aux employeurs qui disposent d'un certificat de l'administration attestant que leur entreprise ne peut pas employer directement des salariés handicapés.

¹ *L'insertion des handicapés dans l'entreprise*, Les documents de travail du Sénat, Série Législation comparée, janvier 2003.

² Les barèmes indiqués sont ceux de l'année 2002.

En Espagne, le paiement de cette contribution peut être remplacé par l'emploi indirect : l'employeur signe un contrat de fournitures de biens ou de services avec un centre de travail protégé ou avec un handicapé qui exerce son activité professionnelle sous forme libérale.

Dans ces trois pays, l'obligation d'emploi des handicapés n'exclut pas l'existence de diverses mesures (prise en charge de dépenses d'adaptation, réduction des charges sociales) destinées à inciter les entreprises à recruter des handicapés.

- **Les systèmes de non discrimination (fondés sur les principes de l'égalité de traitement)**

Le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni entrent dans cette seconde catégorie et mettent l'accent sur l'élimination des discriminations dont les handicapés peuvent être victimes dans l'entreprise, afin de leur assurer une réelle égalité de traitement.

Pour cela, les trois pays étudiés recourent à des moyens plus ou moins directs : le Danemark, le Royaume-Uni cherchent à compenser les difficultés que les handicapés rencontrent sur le marché de l'emploi, tandis que les Pays-Bas ont opté pour une politique purement incitative à l'égard des employeurs.

La priorité d'emploi dans le secteur public est particulièrement mobilisée par le Danemark. Dans ce pays, la loi cherche à pallier les difficultés que les handicapés rencontrent sur le marché de l'emploi du fait de leur handicap. C'est la raison pour laquelle, dans la mesure où ils remplissent les conditions requises pour occuper les postes vacants, les handicapés bénéficient d'une priorité d'emploi dans le secteur public.

Cette mesure diffère de l'obligation générale d'emploi des handicapés en vigueur en Allemagne, en Espagne et en Italie, car elle ne bénéficie qu'aux handicapés qui possèdent la qualification nécessaire. Il s'agit donc d'une disposition visant à l'élimination des discriminations.

Au Royaume-Uni, les entreprises qui emploient au moins quinze personnes doivent respecter la loi sur l'interdiction de toute discrimination fondée sur le handicap.

En matière d'emploi, ces dispositions se traduisent par une double obligation : les employeurs doivent à la fois traiter la situation des personnes handicapées candidates à un emploi ou salariées de la même façon qu'ils traitent les autres candidatures, mais également adapter les conditions de recrutement et de travail à la situation particulière des handicapés.

La seconde obligation ne s'impose qu'à partir du moment où le handicap est connu de l'employeur. Elle est dans les faits appliquée en fonction des circonstances. En effet, l'adaptation du poste de travail, qui peut consister en un aménagement des locaux, en un assouplissement des horaires, en une modification des procédures de recrutement ou en la mise à disposition d'un auxiliaire, ne peut pas être mise en œuvre de la même façon dans toutes les

entreprises. Elle dépend notamment de la situation financière, des effectifs et du secteur d'activité.

Les Pays-Bas mettent en œuvre une politique purement incitative. La loi néerlandaise sur la réintégration professionnelle des handicapés prévoit en effet qu'une obligation d'emploi des handicapés puisse être introduite par voie réglementaire. Cette clause constitue en quelque sorte une menace pour le cas où les entreprises ne feraient pas les efforts nécessaires pour employer suffisamment de salariés handicapés.

Le dispositif en vigueur comprend à cet égard plusieurs mesures particulièrement incitatives. Ainsi, le recrutement ou le reclassement de salariés handicapés entraîne d'importantes réductions des cotisations sociales dues au titre de l'assurance invalidité et de l'assurance chômage.

Les employeurs bénéficient de plusieurs autres types d'aides : subvention pour compenser les surcoûts entraînés par l'embauche de salariés handicapés, possibilité d'embaucher un handicapé à l'essai pendant six mois sans le payer, la collectivité lui versant une allocation d'intégration qui complète les prestations financières auxquelles il a droit en tant que handicapé.

Annexe 2 : Obligation d'emploi : liste des emplois non décomptés dans l'effectif

Catégories d'emplois exigeant des conditions d'aptitude particulière¹	
Numéro de la nomenclature	Intitulé de la nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles – emplois salariés d'entreprise
389 b	Officiers et cadres navigants techniques et commerciaux de l'aviation civile
389 c	Officiers et cadres navigants techniques de la marine marchande
480 b	Maîtres d'équipage de la marine marchande et de la pêche
526 e	Ambulanciers
533 a	Pompiers
534 a	Agents civils de sécurité et de surveillance, excepté les gardiens d'usine et les gardiens de nuit
546 a	Contrôleurs de transports (personnels roulants)
546 d	Hôtesse de l'air et stewards
546 e	Autres agents et hôtesses d'accompagnement (transports, tourisme)
553 b	Vendeurs polyvalents des grands magasins
624 d	Monteurs qualifiés en structures métalliques
621 a	Chefs d'équipe du gros oeuvre et des travaux publics
621 b	Ouvriers qualifiés du travail du béton
621 c	Conducteurs qualifiés d'engins de chantiers du bâtiment et des travaux publics
621 e	Autres ouvriers qualifiés des travaux publics
621 g	Mineurs de fond qualifiés et autres ouvriers qualifiés des industries d'extraction (carrières, pétrole, gaz...)
632 a	Maçons qualifiés
632 c	Charpentiers en bois qualifiés
632 e	Couvreurs qualifiés
641 a	Conducteurs routiers et grands routiers
641 b	Conducteurs de véhicules routiers de transport en commun
643 a	Conducteurs livreurs, coursiers
651 a	Conducteurs d'engins lourds de levage
651 b	Conducteurs d'engins lourds de manœuvre
652 b	Dockers
654 b	Conducteurs qualifiés d'engins de transport guidés (sauf remontées mécaniques)
656 b	Matelots de la marine marchande
656 c	Capitaines et matelots timoniers de la navigation fluviale
671 c	Ouvriers non qualifiés des travaux publics et du travail du béton
671 d	Aides-mineurs, ouvriers non qualifiés de l'extraction
681 a	Ouvriers non qualifiés du gros oeuvre du bâtiment
691 a	Conducteurs d'engins agricoles ou forestiers
692 a	Marins pêcheurs et ouvriers de l'aquaculture
La définition est donnée par la nomenclature (ESE) : « Elle est exclusive de toute interprétation et limitative. Aucune assimilation à des catégories existant dans cette nomenclature (reprise à l'article D. 323-3 du Code du travail) ni aucun ajout ne peuvent être effectués ».	
Toutes précisions peuvent être fournies par la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle auprès de laquelle peut être obtenue cette nomenclature.	

¹ Décret n° 2003-369 du 18 avril 2003 modifiant la liste des catégories d'emploi exigeant des conditions d'aptitude particulières non décomptées dans l'effectif des salariés mentionné au premier alinéa de l'article L. 323-1 du Code du travail annexé à l'article D. 323-3 du Code du travail.

Annexe 3 : Le décompte des unités supplémentaires

Pour les travailleurs handicapés reconnus par la COTOREP		
En fonction de l'âge	moins de 25 ans	plus de 50 ans
	+ 0,5	+ 0,5
En fonction de l'importance du handicap	Catégorie B	Catégorie C
	+ 0,5	+ 1,5
En fonction de la formation en entreprise	500 heures de formation ou plus	
	+ 0,5	
En fonction du placement antérieur :	à compter de l'année d'embauche et de manière permanente	
- atelier protégé, centre de distribution de travail à domicile, centre d'aide par le travail, institut médico-professionnel	+ 1	
- centre de formation professionnelle	l'année d'embauche et l'année suivante	
	+ 0,5	
Pour les accidentés du travail et victimes de maladies professionnelles		
En fonction du taux d'incapacité permanente	66,66 % à 85 %	plus de 85 %
	+ 0,5	+ 1,5
Pour l'ensemble des bénéficiaires en CDI		
En fonction de l'année d'embauche	l'année de début du CDI et l'année suivante	
	+ 1	

Annexe 4 : Tableau synoptique des mesures et dispositifs d'accès et de maintien dans l'emploi

Les besoins	Nature des principales actions	Partenariat et sources de financement
Mobilité	- permis de conduire VL	- AGEFIPH
Aide trajet domicile/travail	- acquisition de véhicule - aménagement de véhicule - transport adapté - auxiliaire professionnel	- Conseil général - AGEFIPH
Aide aux personnes	- interprète pour malentendants - prise de notes pour étudiants malentendants - aide technique : matériels pour étudiants malvoyants - prothèse - fauteuil roulant	- CPAM : prestations légales et extra-légales - mutuelle - Conseil général - AGEFIPH (à partir de 16 ans et pour études en milieu scolaire non spécialisé)
Evaluation des compétences	- bilan de compétences - formation	- DDTEFP, Conseil régional - AGEFIPH - FONGECIF - budget formation entreprise
Formation professionnelle (pré-qualifiante et qualifiante)	- bourse d'études - formation - tutorat en entreprise	- ASSEDIC, ANPE, DDTEFP, Conseil régional AGEFIPH
Prime à l'apprentissage et à l'alternance ; prime à l'insertion	- incitation financière à l'embauche (en complément des aides publiques) pour l'employeurs - prime salarié	- ANPE, DDTEFP - AGEFIPH
Aménagement du poste de travail	- aménagement du poste	- AGEFIPH (sur les éléments composant le handicap)
Accessibilité du poste de travail	- permettre l'accès au poste de travail	- AGEFIPH (au-delà des obligations légales de l'employeur)
Sous-productivité	- garantie de ressources des travailleurs handicapés (abattement de salaire) en milieu ordinaire de travail - auxiliaire professionnelle	- AGEFIPH - COTOREP
Création d'activité	- conseil et accompagnement du créateur - formation à la gestion d'entreprise - financement des investissements liés à la création	- banques, DDTEFP, ADIE - fonds locaux d'aide au projets - AGEFIPH

Accessibilité au lieu de travail	<ul style="list-style-type: none"> - toutes conditions pour mobilité aisée et en sécurité - étude de faisabilité et travaux sur circulation - sanitaires - parking, rampe d'accès - équipement de sécurité 	- AGEFIPH (au-delà des obligations légales de l'employeur)
Adaptation à une nouvelle situation de travail et de formation	<ul style="list-style-type: none"> - formation sur le poste (tutorat) - formation par organisme (interne et externe) - temps partiel aménagé (« mi-temps thérapeutique ») conçu dans une optique de convalescence (temporaire) sur décision du médecin conseil CPAM - CRPE (Contrat de rééducation professionnelle chez l'employeur) 	<ul style="list-style-type: none"> - budget formation entreprise - FONCECIF - AGEFIPH - CPAM

Source : Guide de l'insertion professionnelle des personnes handicapées, Région Nord - Pas-de-Calais.

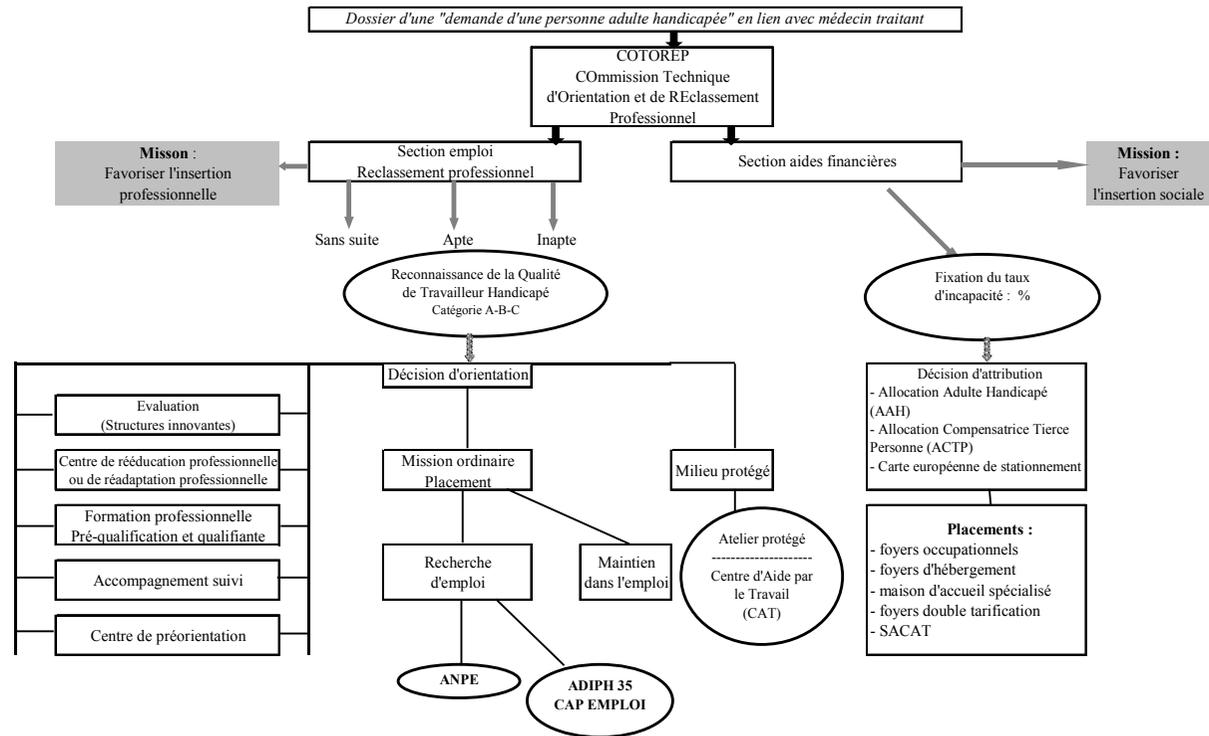
Annexe 5 : Tableau récapitulatif des accords d'entreprise, d'établissements et de branche agréés en vigueur en faveur de l'emploi des personnes handicapées (bilan à jour au 19 décembre 2002)

Raison sociale	Date de début	Date de fin
Aéroports de Paris	01/01/01	31/12/03
Air France	01/01/00	31/12/02
Alcatel Cit	01/01/01	31/12/03
Alstom Power Hydro	01/01/01	31/12/02
Arc International	01/01/01	31/12/03
Ascometal Allevard	01/01/00	31/12/02
Association d'entraide des polios et des handicapés	01/01/02	31/12/06
Association des pupilles de l'enseignement public du Cher	01/01/00	31/12/02
Association interprofessionnelle Nord France	01/01/00	31/12/02
Atral	01/01/01	31/12/02
Auchan France	01/01/02	31/12/04
Autoroutes du Sud de la France	01/01/01	31/12/03
Axa Assurances	01/01/00	31/12/02
Banque de France	01/01/00	31/12/02
Banque Scalbert Dupont	01/01/02	31/12/04
Becton Dickinson France SA	01/01/03	31/12/05
Biomerieux SA	01/01/00	31/12/02
Boiron SA	01/01/02	31/12/04
Caisse d'épargne des Pays de la Loire	14/06/01	13/06/03
Caisse nationale de Crédit Agricole	01/01/01	31/12/03
CAP Gemini Ernst & Young France division Rhône Alpes	01/01/02	31/12/04
Carrefour France	01/01/02	31/12/04
Casino France	01/01/00	31/12/02
CNP Assurances	01/01/01	31/12/03
Commissariat à l'Energie Atomique - Etablissement de Grenoble	01/01/02	31/12/04
CIC Lyonnaise de Banque	01/01/01	31/12/03
Decathlon	01/01/02	31/12/04
Eads Launch Vehicules - Eads LV	01/01/02	31/12/04
Electricité de France - Centre nucléaire de production d'électricité de Saint-Alban, Saint-Maurice	01/01/02	31/12/04

Electricité de France - Centre nucléaire de production de Chinon	01/01/02	31/12/04
Electricité de France et Gaz de France	01/01/02	31/12/04
Electricité de France - Production Transport, Unité de production Alpes	01/01/02	31/12/04
Eurocopter	01/01/01	31/12/03
European Synchrotron Radiation Facility	01/01/02	31/12/04
Eurotunnel Services GIE	01/01/02	31/12/04
Fédération des établissements hospitaliers et d'assistance privés à but non lucratifs	01/01/01	31/12/05
Finaref	01/01/01	31/12/03
Flunch	01/01/01	31/12/03
Groupe Thalès	01/01/01	31/12/03
Hewlett Packard France - Etablissements internationaux	01/01/02	31/12/04
IBM France	01/01/00	31/12/02
Institut Français du Pétrole	01/01/00	31/12/02
Institut Max Von Laue - Paul Langevin	01/01/02	31/12/02
Institut Pasteur	01/01/00	31/12/02
Irisbus France	01/01/01	31/12/03
Kiabi Europe	01/01/02	31/12/03
Laboratoires Pierre Fabre	01/01/00	31/12/02
MGE Ups Systems	01/01/01	31/12/03
Mutuelle Assurance des commerçants et industriels de France	01/01/00	31/12/02
Peugeot Citroën Automobiles SA	17/03/02	17/02/05
Playtex France SA	01/01/00	31/12/02
Port autonome de Dunkerque	01/01/00	31/12/02
Régie autonome des transports parisiens	01/01/01	31/12/03
Renault véhicules industriels	01/01/02	31/12/04
Roche diagnostics France	01/01/02	31/12/04
Schneider Electric Industries SA	01/01/01	31/12/03
Société nationale des chemins de fer français	01/01/02	31/12/02
Soitec	01/01/02	31/12/04
Supermarchés Atac	01/01/01	31/12/03
Supermarchés Match	01/01/01	31/12/03
Thalès	01/01/01	01/01/03
Thalès Air Défense SA	01/01/01	31/12/03

Thalès ATM SA	01/01/01	31/12/03
Thalès Communication SA	01/01/01	31/12/03
Thalès Engineering et Consulting	01/01/01	31/12/03
Thalès Faceo Systems/PM	01/01/01	31/12/03
Thalès Freigt et Logistics	01/01/01	31/12/03
Thalès Industiral Services	01/01/01	31/12/03
Thalès Information Systems SA	01/01/01	31/12/03
Thalès International	01/01/01	31/12/03
Thalès Naval - France SA	01/01/01	31/12/03
Thalès Navigation SA	14/01/01	14/01/03
Thalès Siège - Thalès Research and Technologies (TRT)	01/01/01	31/12/03
Thalès Technologies et Services	01/01/01	31/12/03
Total Fina Elf	01/01/01	31/12/02

Annexe 6 : Parcours de la personne de la demande RQTH à l'emploi



Annexe 7 : La mise en oeuvre de l'obligation légale de 1987 dans la Fonction publique : le plan triennal de développement de l'emploi et de l'insertion des travailleurs handicapés au ministère de la Justice 2002 - 2005

Dans le cadre du protocole d'accord signé pour l'ensemble de la Fonction publique, le ministère de la Justice met en œuvre une série de mesures destinées à l'accueil de 6 % de travailleurs handicapés, tout en poursuivant l'effort d'amélioration des conditions de travail et d'intégration de ces agents.

- Les perspectives

La loi de programme 2003 – 2007 prévoit 200 créations d'emploi chaque année, toutes directions confondues. Cependant, pour des raisons tenant à la nature des fonctions exercées, les corps des surveillants de l'administration pénitentiaire et des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse ne peuvent être soumis à l'obligation d'emploi de personnes handicapées. Les fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions en cours de carrière et qui nécessitent un reclassement professionnel ou un aménagement de poste sont prioritaires sur un recrutement externe et sont comptabilisés dans les 6 % de travailleurs handicapés.

Les deux corps précités représentant environ la moitié des agents du ministère de la Justice, on peut prévoir en conséquence un recrutement de personnes handicapées globalement égal à 100 personnes par an, empruntant d'une part le biais du recrutement contractuel et d'autre part celui des emplois réservés et des concours.

- Les moyens financiers

Le ministère a consacré en 2002 plus de 150 000 € à l'insertion et l'intégration des agents handicapés. En 2003, cette somme sera portée à 200 000 €. Il est en outre prévu d'augmenter régulièrement ce fonds afin de satisfaire aux besoins en aménagement de poste des nouveaux arrivants, les ressources du fonds interministériel ne devant être utilisées que pour des actions d'innovation.

Annexe 8 : Liste des personnalités rencontrées ou consultées ¹

M. Vincent Assante,	rapporteur de l'avis <i>Situations de handicap et cadre de vie</i> adopté par le Conseil économique et social le 13 septembre 2000
M. Arnaud de Brocca,	assistant de direction à la FNATH (Fédération nationale des accidentés du travail)
M. Olivier Dehaene,	service juridique AFM (Association française contre les myopathies)
M. Marc Dupont,	président du centre technique national d'études et de recherches sur les handicaps et les inadaptations
M. Joseph Fricot,	ancien vice-président de l'APF (Association des paralysés de France)
M. Gérard Fuchs,	conseiller confédéral à la CGT en charge de l'activité Salariés handicapés
M. Patrick Gohet,	délégué interministériel aux personnes handicapées
M. Patrick Gros,	directeur général de la Ligue Havraise
Professeur Claude Hamonet,	professeur de réadaptation médicale, université Paris XII Val-de-Marne
M. Frédéric Lefret,	responsable des relations institutionnelles, SNAPEI (Syndicat national des associations des parents et amis de personnes handicapées mentales gestionnaires d'établissements et de services spécialisés)
M. André Loubière,	directeur à l'AFM (Association française contre les myopathies)
Mme Marie-Thérèse Poupon,	rapporteur de l'avis <i>Le potentiel productif des personnes handicapées, conditions sociales et technologiques de sa valorisation</i> adopté par le Conseil économique et social le 10 juin 1992

¹ Liste par ordre alphabétique avec l'indication des fonctions exercées au moment du contact ou de l'entretien.

M. Pierre Matt,	président de la SNAPEI (Syndicat national des associations des parents et amis de personnes handicapées mentales gestionnaires d'établissements et de services spécialisés)
Mme Catherine Martin,	directeur de l'emploi à la direction des relations sociales du Medef
M. Pascal Michel,	directeur Cap Emploi du Calvados
M. Jacques Ravot,	directeur technique national chargé de l'emploi et de la formation professionnelle, association des paralysés de France
M. Marcel Royer,	secrétaire nationale à la FNATH (Fédération nationale des accidentés du travail)
Mme Marie Dominique Soumet,	directrice de projets au ministère de la Justice, secteur ressources humaines et dialogue social ; ancienne chef de projet à la mission d'appui au fonctionnement des COTOREP
M. Michel Van Daeledirecteur	Cap Emploi de l'Eure
M. Dominique Velche,	chargé de recherches au centre technique national d'études et de recherches sur les handicaps et les inadaptations
M. Alain Vitard,	directeur Cap Emploi de la Ligue Havraise

TABLE DES SIGLES

AAH	: Allocation aux adultes handicapés
ABS	: Abattement des salaires
ACCRE	: Aides aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise
AGEFIPH	: Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
AMI	: Association des malades et invalides
APF	: Association des paralysés de France
APR	: Association des paralysés et rhumatisants
CAT	: Centre d'aide par le travail
CDCPH	: Conseil départemental consultatif des personnes handicapées
CDES	: Commission départementale de l'éducation spéciale
CEPIAH	: Comité d'études pour la promotion des initiatives alternatives pour les personnes handicapées
CEREQ	: Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CES	: Contrat emploi solidarité
CIF	: Classification internationale du fonctionnement du handicap et de la santé
CIH	: Classification internationale des handicaps
COTOREP	: Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel
DOETH	: Déclaration obligatoire de l'emploi des travailleurs handicapés
EDEN	: Encouragement au développement des entreprises nouvelles
EPF	: Emploi dans la fonction publique
EPSR	: Equipe de préparation et de suite du reclassement
FEHAP	: Fédération des établissements hospitaliers et d'assistance privés à but non lucratif
FNATH	: Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés
FNBP	: Fédération nationale des blessés du poumon et chirurgicaux
FNCDA	: Fédération nationale des comités de défense et d'amicales des malades et anciens malades de sanatoriums
FNLA	: Fédération nationale de lutte antituberculeuse
FNMIIP	: Fédération nationale des malades, infirmes et paralysés
FPE	: Fonction publique de l'Etat
GRTH	: Garantie de ressources du travailleur handicapé
HID	: Handicap incapacité dépendance
L'ADAPT	: Ligue pour l'adaptation du diminué physique au travail
OCDE	: Organisation de coopération et de développement économiques
OIP	: Organismes d'insertion et de placement
OIT	: Organisation internationale du travail

OMS	: Organisation mondiale de la santé
ONU	: Organisation des Nations Unies
ORP	: Orientation professionnelle
PAPND	: Plan d'action personnalité pour un nouveau départ
PARE	: Plan d'aide au retour à l'emploi
PCE	: Prêt à la création d'entreprise
PDITH	: Programmes départementaux d'insertion des travailleurs handicapés
PRR	: Prime de reclassement
RMI	: Revenu minimum d'insertion
SNASEA	: Syndicat national des associations pour la sauvegarde de l'enfant à l'adulte
SUB	: Subvention d'installation
TIPS	: Tarif interministériel des prestations sanitaires
TPMO	: Travail protégé en milieu ordinaire
UBP	: Unité bénéficiaire proratisée
UNAPEI	: Union nationale des amis et parents d'enfants inadaptés
UNTC	: Union nationale des tuberculeux civils

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 :	Taux d'emploi des bénéficiaires de l'obligation d'emploi soumis aux dispositions de l'article L. 323-2 du Code du travail Evolution 1987 - 2000.....	49
Tableau 2 :	Taux d'emploi des travailleurs handicapés à la fin 2000	65
Tableau 3 :	Les travailleurs handicapés à la fin de 1999 selon la situation par rapport à l'emploi.....	68
Tableau 4 :	Les caractéristiques des travailleurs en situation de handicap.....	70
Tableau 5 :	Les financements des Cap Emploi.....	96
Tableau 6 :	Comparatif des dispositifs d'abattement de salaire pour les emplois ordinaires et pour les emplois protégés dits « emplois légers »	108
Graphique 1 :	Répartition des travailleurs handicapés bénéficiaires de la loi du 10 juillet 1987 selon le sexe et la catégorie de handicap fin 1998.....	46
Graphique 2 :	Répartition par catégorie socio-professionnelle des travailleurs handicapés et de l'ensemble des salariés des établissements assujettis à la fin 1998	47
Graphique 3 :	Répartition par sexe et par catégorie des bénéficiaires de la loi du 10 juillet 1987 au 31 décembre 1999 (population de référence).....	48
Graphique 4 :	Répartition par catégorie des bénéficiaires de la loi du 10 juillet 1987 au 31 décembre 1999 (population de référence).....	49
Graphique 5 :	Répartition (en %) des personnes ayant obtenu en 2001 la RQTH selon son niveau.....	51
Graphique 6 :	Répartition des catégories de RQTH selon le type de demande en 2001	52
Graphique 7 :	Répartition des orientations selon le type de demande en 2001 ..	53
Graphique 8 :	Répartition des orientations professionnelles en milieu ordinaire selon le type d'orientation et le type de demande en 2001	54
Graphique 9 :	Répartition des orientations milieu de travail protégé selon le type d'orientation et le type de demande en 2001	55
Graphique 10 :	Répartition des orientations en formation en 2001 selon le type de formation et le type de demande	56
Graphique 11 :	Demandeurs d'emplois handicapés selon leur catégorie de handicap à la fin décembre 2001	58
Graphique 12 :	Répartition des demandeurs d'emplois handicapés et non handicapés selon leur âge à la fin décembre 2001	59
Graphique 13 :	Répartition des demandeurs d'emploi à la fin du mois de décembre 2000 selon leur niveau de formation	60

Graphique 14 : Répartition à la fin du mois de décembre 2000 des demandeurs d'emploi selon leur qualification	61
Graphique 15 : Répartition à la fin de décembre 2001 des demandeurs d'emploi en fin de mois selon la durée du chômage	62
Graphique 16 : Répartition des établissements assujettis selon les modalités de réponse à l'obligation légale à la fin décembre 2000	64
Graphique 17 : Répartition des travailleurs handicapés au titre de la loi du 10 juillet 1987 selon leur catégorie et leur lieu d'emploi en 1999	69
Graphique 18 : Taux de chômage des travailleurs handicapés au titre de la loi du 10 juillet 1987 selon leur catégorie en décembre 1999	71
Graphique 19 : Pourcentage de personnes inactives parmi les personnes âgées de 20 à 59 ans et bénéficiaires de la RQTH selon la lourdeur de leur handicap en décembre 1999	72