



COLLECTION HANDICAP VIEILLISSEMENT SOCIÉTÉ

Handicap, travail, action publique

Alain Blanc

PUG

Alain Blanc

HANDICAP, TRAVAIL, ACTION PUBLIQUE

Spécimen presse

PUG

Le mystère de l'insertion professionnelle des personnes handicapées*

Grâce à la tenace et primordiale action des associations représentatives des personnes handicapées, action appuyée par des hommes politiques (G. Poinsoot-Chapuis, R. Buron, G. Pompidou, M. Gillibert...) et relayée par des membres de l'appareil administratif (F. Bloch-Lainé, R. Lenoir, B. Lory...), l'insertion professionnelle des personnes handicapées a été inscrite dans le droit: elle est devenue une obligation nationale officialisée par la loi d'orientation du 30 juin 1975 et rappelée, même si amendée, par la loi du 10 juillet 1987. Si ces textes ont contribué à accentuer l'insertion des handicapés, toutefois, les généreux objectifs fixés n'ont jamais été atteints. Pour une large part, l'insertion professionnelle des handicapés reste un vœu pieux. S'il en est ainsi, c'est pour de bonnes raisons que les acteurs concernés – employeurs, opérateurs divers, personnes handicapées – connaissent. Le mystère de l'insertion professionnelle des personnes handicapées réside en ceci: ne correspondant pas aux objectifs fixés, elle doit être recouverte par un discours magnifiant la collective volonté intégrative. Idéologie à l'œuvre, la mythification volontaire du thème se transforme en mystification assumée: c'est dans le moment où l'exclusion est palpable que l'inclusion doit être réaffirmée même si elle reste aléatoire. L'insertion professionnelle des handicapés est une idéologie dans la mesure où ses tenants plaquent le discours de l'inclusion nécessaire sur le fait de l'exclusion fonctionnelle.

Les limites de la discrimination positive

En matière d'insertion professionnelle, depuis l'entre-deux-guerres, les handicapés bénéficient d'un traitement spécifique. En effet, la collectivité considère que leur atteinte, source de handicap de fait, implique

* Texte paru dans *Les solidarités, Fondements et défis*, Chantal et Alain Euzéby (dir.), Economica, 1996, p. 181-193.

une compensation de droit : la discrimination positive consiste à imposer des mesures de protection destinées à favoriser des publics qui, sans elles, seraient irrémédiablement exclus. Avec la discrimination positive, le droit supplée le fait et limite les conséquences de la concurrence naturelle. Or, malgré cette volonté réaffirmée à l'envis, les résultats de l'action collective restent limités : le droit n'est pas imposé et les employeurs ne s'emparent pas de l'insertion professionnelle des handicapés.

L'action publique

En matière d'insertion professionnelle des handicapés, elle se caractérise par l'affirmation réitérée du principe de la solidarité avec les bénéficiaires qui, légitimement, sont en droit d'espérer des aides tangibles et des résultats qui, depuis l'existence du dispositif, ne correspondent jamais aux objectifs fixés.

Depuis la fin de la Grande Guerre, quatre lois (1924, 1957, 1975 et 1987) ont défini le principe de l'obligation d'emploi des personnes handicapées. Grâce à l'action de l'Office national des mutilés et des réformés (l'ancêtre de l'actuel Office national des anciens combattants), les victimes de la première guerre mondiale ont bénéficié de l'obligation d'emploi. Après ce premier texte de 1924, le champ des bénéficiaires de l'obligation a été progressivement étendu à d'autres catégories : les mutilés et accidentés du travail, les personnes atteintes d'invalidité, les veuves et orphelins de guerre, les personnes reconnues comme travailleurs handicapés par les Commissions départementales d'orientation des infirmes (1957) devenues, en 1975, les Commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP). Si les mutilés et infirmes étaient les premiers concernés par l'obligation d'emploi, les lois de 1957 et 1975 entérinent le fait que les personnes ayant des difficultés à trouver un emploi à cause de leur handicap font aussi partie des bénéficiaires : parallèlement à l'évolution de la définition du terme handicap, qui cesse d'être un attribut de la personne déficiente, les bénéficiaires de l'obligation sont eux aussi définis relativement à une situation sociale, celle de l'emploi. Généreuse, l'actuelle obligation d'emploi englobe des bénéficiaires dont l'atteinte est marquée – innée ou acquise, visible ou non, physique et/ou mentale, uniforme ou multi-forme, stabilisée ou évolutive... – et des bénéficiaires dont l'atteinte réelle est relative aux conditions d'accès à l'emploi.

Les deux premières obligations d'emploi apparaissant dans le droit français concernaient le secteur privé (1924) puis le secteur public (1957). En outre, ce dernier a instauré des recrutements préférentiels de personnes handicapées : ainsi des emplois réservés (1957), des concours aux modalités adaptées permettant d'accéder à la fonction publique, des titularisations d'agents bénéficiaires préalablement recrutés sur des emplois de contractuels. Enfin, jusqu'en 1987, l'ANPE disposait de la procédure de réservation des postes qui, selon des modalités contraignantes, consistait à essayer d'imposer aux employeurs le recrutement de bénéficiaires de l'obligation d'emploi : cette procédure constituait « un authentique droit à l'embauche au profit de la personne handicapée¹ ».

Preuve de la conception de la discrimination positive, la notion de quota d'emplois réservés aux handicapés apparaît en 1924 dans notre droit et est sans cesse réaffirmée depuis. Ce premier texte stipulait que 10 % des salariés des établissements de 10 salariés et plus devaient être des bénéficiaires de ce texte. Si la loi de 1957 ne mentionne pas de seuil, elle réaffirme la notion d'obligation d'emploi mais en introduisant la priorité d'emploi. Excluant de son champ les personnes dont le taux d'atteinte est inférieur à 10 %, la loi de 1987 homogénéise les anciennes dispositions et crée quatre types de bénéficiaires : les travailleurs handicapés reconnus par la COTOREP, les victimes d'accidents du travail ou de maladie professionnelle ayant entraîné une incapacité permanente au moins égale à 10 % et titulaires d'une rente attribuée au titre du régime général de la Sécurité sociale, les anciens militaires et assimilés titulaires d'une pension militaire d'invalidité, les veuves et orphelins de guerre (depuis 1994, il faut ajouter les sapeurs-pompiers volontaires blessés dans l'exercice de leur fonction). En outre, ce texte réduit le taux d'emploi de 10 à 6 % (les tenants de cette réduction arguaient de la mise aux normes européennes des modalités de l'obligation française) et fait passer le seuil d'assujettissement de 10 à 20 salariés. Par ailleurs, il modifie certaines modalités de calcul permettant de décompter le nombre d'unité de bénéficiaire (plus la personne est jugée handicapée, plus le nombre d'unité de bénéficiaire la concernant sera élevé : une personne handicapée n'égale pas toujours une unité de bénéficiaire ; le nombre d'unité de bénéficiaire est presque toujours supérieur

1. Cros-Courtial, 1988, p. 608.

au nombre de personnes handicapées employées) dont l'employeur est redevable au titre de la loi : ainsi, les travailleurs handicapés ayant une reconnaissance de type A ou B délivrée par la COTOREP et qui, respectivement, comptaient auparavant pour 1/2 et 1 unités vont, selon les termes de la loi de 1987, compter pour 1 et 1,5 unités. Cet effet de nomenclature permet à des employeurs d'atteindre leur quota d'emploi alors qu'ils emploient les mêmes personnes qu'auparavant.

Enfin, si la loi de 1987 réaffirme l'obligation d'emploi, elle l'assortit de trois possibilités subsidiaires, conciliables sous certaines réserves, permettant aux employeurs assujettis de se mettre en conformité avec ce texte sans toutefois l'appliquer : l'insertion professionnelle devient facultative. Ces trois possibilités sont : la passation de contrats de sous-traitance avec des établissements de travail protégé (Centres d'aide par le travail, Ateliers protégés, Centres de distribution de travail à domicile), la réalisation d'accords collectifs signés, sous l'égide de l'administration du travail, par les représentants des employeurs et des salariés et témoignant d'un effort spécifique favorisant l'insertion des handicapés, le versement d'une cotisation à l'Association pour la gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (AGEFIPH), un fonds qui mutualise les sommes collectées et consacre ses actions à promouvoir l'insertion professionnelle des bénéficiaires de la loi de 1987.

Plusieurs éléments caractérisent l'action publique :

- depuis l'entre-deux-guerres, le taux d'emploi des personnes handicapées reste stable, 4 %, et toujours inférieur au taux légal. Pour le secteur privé, en 1992 et 1993, le taux d'emploi est de 4,0 % et de 4,06 % ;
- réaffirmant le principe de l'obligation d'emploi, les textes de loi ne traduisent pas dans les faits ce que leurs auteurs souhaitent : notre droit est une coquille vide (avant la loi de 1987, les amendes dues au non-respect de la loi étaient rarement infligées et encore plus rarement payées) ;
- le secteur public n'a jamais donné l'exemple de la solidarité : si des procédures innovantes ont existé, elles restent marginales. En outre, au nom du principe que l'État ne peut se pénaliser lui-même, le secteur public n'est pas soumis à l'obligation de résultat auquel est astreint le secteur privé, pas plus qu'il n'est pénalisable en cas

de non-respect de cette obligation (pénalisation que connaît le secteur privé). Le taux d'emploi dans le secteur public est, dernier chiffre connu, de 3,2 % en 1991.

Ne pouvant traduire dans les faits des orientations généreuses signifiant la solidarité, l'histoire des textes de loi concernant l'insertion professionnelle des personnes handicapées et, à travers eux, celle de l'action publique, illustre les renoncements successifs auxquels nous sommes parvenus : ne pouvant changer la société par décret, nous réduisons les prétentions du droit, officialisant ainsi l'incapacité collective à traduire dans les faits notre solidarité vis-à-vis de ceux que les conditions naturelles ou/et sociales placent dans une situation désavantageuse.

Les employeurs

Ils n'ont que rarement été sensibles aux mérites des textes leur enjoignant de modifier leurs pratiques en matière de recrutement de leurs salariés en général, ou leur imposant l'embauche de publics spécifiques, les handicapés en particulier. Arguant de vraies difficultés structurelles à réaliser l'emploi des handicapés, leurs stratégies visent à se dédouaner des obligations juridiques. Depuis le début du xx^e siècle, les représentants patronaux ont toujours manifesté leurs réserves quant au principe même d'un quota d'emplois destinés aux handicapés. Les arguments avancés s'appuient sur une constatation : les personnes handicapées disposant, par définition, d'une « employabilité naturelle limitée² », leur recrutement est problématique. Dans l'entre-deux-guerres, les arguments du Comité des forges justifiant le refus de la notion de quota introduite par la loi de 1924 sont identiques à ceux développés par le CNPF au moment de l'élaboration de la loi de 1987 : l'obligation d'emploi de personnes handicapées va freiner la rationalisation industrielle et la compétitivité des entreprises. En outre, les représentants des employeurs critiquent cette fiscalité supplémentaire, déguisée et induite, qui menace l'existence de l'entreprise elle-même.

C'est l'Office national des mutilés et des réformés qui, dans la loi de 1924, a imposé le taux d'obligation d'emploi de 10 % ; le ministère du Travail préférait des taux inférieurs, 2 à 10 %, négociés avec les employeurs

2. Remond, 1991, p. 27.

et selon les contraintes des secteurs concernés. À la suite du vote de la loi, les organismes patronaux ont plaidé de façon permanente pour un abaissement de ce taux. Le taux de 4 % avait leur préférence car il était basé sur une étude préalable des inspecteurs du Travail qui, dans une enquête de 1923 portant sur 5 000 établissements, avaient noté que le taux d'emploi était de 3,1%³. Au cours du xx^e siècle, pour les employeurs, le taux d'emploi de 4 % de handicapés reste le seul praticable. Au nom des contraintes de la réalité, les employeurs, depuis l'entre-deux-guerres, ont plaidé pour un abaissement du taux de l'obligation d'emploi : avec la loi de 1987, ils ont obtenu satisfaction, car le quota inappliqué de 10 % a été réduit à 6 %. Mais, ce dernier taux d'emploi direct étant encore hors de portée, nombreux sont ceux qui suggèrent de mettre le droit en conformité avec le fait en réduisant encore le taux d'emploi officiel. Au vu des permanentes difficultés à recruter des personnes handicapées, les employeurs instaurent des pratiques visant à modifier les termes, dans l'esprit, d'un droit jugé trop contraignant. Ces pratiques dont la conformité avec la lettre de la loi n'est pas douteuse, la vident pourtant de son esprit. Elles visent deux objectifs : une modification de la législation et des adaptations de ses applications afin qu'elles leur soient plus favorables.

La réalité des interventions des employeurs a été rendue publique lors de la parution du décret du 22 janvier 1988. Ce texte présente la liste des 33 catégories d'emplois (du gros œuvre du bâtiment et des transports, des ambulanciers, pompiers, agents de sécurité et de surveillance, vendeurs de grands magasins et hôtesse d'accompagnement...) qui échappent à l'assiette d'assujettissement car ils nécessitent des capacités particulières que n'ont pas les handicapés. Les représentants des employeurs ont réagi promptement puisque 6 mois après le vote de la loi réaffirmant le principe de l'obligation d'emploi, des modalités d'exemption étaient acceptées par les pouvoirs publics et inscrites dans le droit. En volume et proportion, le nombre d'emplois échappant à l'assiette d'assujettissement n'a cessé de croître depuis le vote de la loi : 930 000 en 1989 (10 % de l'effectif assujetti) et 1 061 948

3. Concernant ces aspects historiques, voir les travaux de J.-F. Montes, notamment *1915-1939, (re)travailler ou le retour du mutilé : une histoire de l'entre-deux-guerres*, Office National des Anciens Combattants, Paris, 1991, 440 p.

Table des matières

LISTE DES SIGLES.....	5
PRÉSENTATION.....	9
LA MAIN-D'ŒUVRE HANDICAPÉE :	
LES LIMITES D'UNE VALEUR D'EXPOSITION À LA HAUSSE.....	13
La déficience va au marché	15
Une valeur d'exposition à la hausse.....	16
Une réparation généralisée.....	20
Les limites de cette hausse	24
L'incohérence de la qualification des corps handicapés.....	25
Des dispositifs efficaces mais insuffisants.....	26
Une réception réticente.....	27
Conclusion	29
LE MYSTÈRE DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE	
DES PERSONNES HANDICAPÉES.....	31
Les limites de la discrimination positive	31
L'action publique.....	32
Les employeurs.....	35
La segmentation des bénéficiaires	39
Une main-d'œuvre aux capacités limitées.....	39
L'AGEFIPH : l'évolution du dispositif d'aides	
et la sélection des bénéficiaires.....	41

EMPLOYABILITÉ LIMITÉE ET DISCRIMINATION : LES PERSONNES HANDICAPÉES À L'ÉPREUVE DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE	45
L'inadéquation relative de la main-d'œuvre handicapée	47
Des compétences réduites	47
Des employeurs réticents	53
Une gestion discriminante	59
L'internalisation	59
L'externalisation	62
Un mélange des deux options	65
La sélection des mieux aptes	67
La rationalisation de l'offre de placement	67
Les évolutions du milieu de travail protégé	71
Conclusion	75
 LA LOI DE 1987 : AMBITION ET RÉSULTATS D'UNE ACTION COLLECTIVE	 77
La loi de 1987 : principe et résultats	79
Le recalibrage de l'obligation	79
La légalisation des alternatives à l'emploi	82
Le remodelage des interventions collectives	84
La rationalisation du dispositif d'insertion	84
Le nécessaire retour d'investissement	86
Conclusion	91
 L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS EN FRANCE : PRINCIPES ET RÉALITÉS	 93
La reconnaissance des bénéficiaires	94
Les populations	95
Les instances	99
Les voies de l'insertion	102
Le milieu protégé	102

Les organismes de placement.....	104
L'AGEFIPH.....	107
Une réception limitée	110
Les taux d'emploi.....	110
Le reclassement interne.....	113
Conclusion	117
L'INTERVENTION PUBLIQUE EN MATIÈRE D'INSERTION DES PERSONNES HANDICAPÉES	
	119
Une particularité française	120
La tradition d'une discrimination positive.....	120
Les évolutions en cours.....	124
Conclusion	129
LES APORIES DE LA DISCRIMINATION POSITIVE	
	131
Les conséquences de la catégorisation	134
Des effets de seuil.....	134
Des effets d'aubaine.....	136
Le trafic des couvertures.....	138
Les raisons de la réception	140
Une employabilité limitée.....	140
Une sélectivité logique.....	141
Des anticipations préjudiciables.....	142
Des sociabilités peu conciliables.....	143
L'égalité introuvable	145
La légitimité de l'intervention publique.....	145
La lutte contre l'inégalité.....	147
Conclusion	149
TRAVAIL ET HANDICAP : DEUX FRÈRES ENNEMIS?	
	151
Une insertion professionnelle qui rencontre des difficultés	152
Une incompatibilité récurrente.....	152

Une action publique aux résultats limités	156
Une accessibilité mythique	160
La réparation généralisée	160
Une réception démunie	165
L'absence de langue commune	165
Conclusion	171
LES ACCORDS D'ENTREPRISE ET L'INSERTION DES PERSONNES HANDICAPÉES	173
Les raisons et moyens des accords	175
Les raisons	175
Les moyens	177
L'extension du champ des bénéficiaires	180
L'externalisation des actions, donc du problème	187
L'internalisation des actions	188
L'externalisation des actions, donc du problème	189
Conclusion	192
LE PLACEMENT DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS	195
La fonction placement	197
Une fonction éclatée	197
Un service public maintenu mais modifié	199
Quelques indications chiffrées	202
Les circuits d'accès à l'emploi	202
Les types de contrats proposés par le réseau Cap-Emploi	207
Quelques données relatives à une sociologie des bénéficiaires	209
L'efficacité du réseau Cap-Emploi et ses conséquences	210
Conclusion	217

LES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS VIEILLISSANTS DANS LES ENTREPRISES ASSUJETTIES PAR LA LOI DE 1987	219
Quelques caractéristiques des travailleurs handicapés vieillissants dans les entreprises assujetties du secteur privé	221
Les entreprises et les travailleurs handicapés vieillissants	227
Le maintien dans l'emploi	229
Les médecins du travail	232
Conclusion	243
LES ÉVOLUTIONS DU SECTEUR PROTÉGÉ DEPUIS LA LOI DE 1975	245
Quelques rappels	245
Les établissements de travail protégé	246
Les évolutions du milieu de travail protégé	247
La contrepartie	248
Conclusion	251
LA COMMUNAUTÉ SANS CESSÉ RECOMPOSÉE : LES PERSONNES HANDICAPÉES EN ÉTABLISSEMENTS SPÉCIALISÉS ...	253
Déficiences et ordre négocié	254
La communauté à l'essai	260
Conclusion	268
ACCOMPAGNEMENT ET PROJET DE VIE AU SEIN D'ÉTABLISSEMENTS ACCUEILLANT DES PERSONNES HANDICAPÉES OU DES PERSONNES ÂGÉES	271
Vers l'établissement	272
Traitements institutionnels	274
L'établissement	274
Deux couples conceptuels à l'œuvre dans l'établissement	277

Le projet dans la place 281

 Le projet..... 281

 La place et l'accompagnement 285

Conclusion..... 289

BIBLIOGRAPHIE..... 291

Spécimen presse