

# Emploi: les personnes handicapées paient le **prix fort**

**Le taux de chômage des personnes handicapées s'établit à 22 %. Une situation qui perdure malgré un cadre réglementaire contraignant depuis 1987, et la volonté politique affichée en faveur de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés.**

Geneviève LANG, historienne, fondatrice du Pôle handicap et citoyenneté

L'emploi et le marché du travail font la une de l'actualité en France : le chômage, 10,7 % en 2013, pourrait dépasser les 11 % en 2014<sup>(1)</sup>. Les critères de santé et de handicap en sont les grands absents, alors que quelque 340 000 demandeurs d'emploi ont une reconnaissance administrative du handicap, que le taux de chômage des personnes handicapées est deux fois supérieur à la moyenne nationale, et que le taux de croissance du nombre de demandeurs d'emploi handicapés évolue à un rythme supérieur au nombre des autres demandeurs d'emploi<sup>(2)</sup>. L'idée de la réinsertion par le travail des personnes infirmes puis handicapées n'est pas neuve, en France. Dès les années 1920, et à l'initiative d'associations souvent issues de milieux confessionnels (L'Adapt - voir encadré p. 26, Croix marines, Papillons blancs...), les premiers établissements de rééducation professionnelle et de travail protégé sont créés pour les mutilés du travail et de guerre. Mais la résistance des entreprises à les recruter conduit la France, comme d'autres pays, à opter, sans succès, pour un quota. La reconnaissance des structures comme établissements médico-sociaux et leur financement par l'assurance maladie, en 1945, marque le point de départ d'un âge d'or de la pratique institutionnelle et de l'antagonisme, toujours actuel, entre milieu adapté ou protégé, et milieu ouvert.

Le recours à un nouveau quota en 1957 puis en 1975, bien que renforcé par des dispositions incitatives, ne lève pas davantage les obstacles, au contraire. Officialisé par un statut<sup>(3)</sup>, le secteur protégé prend son essor, tandis que les associations, regroupées au sein du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), s'imposent dans la définition des politiques publiques du handicap. A contre-courant, la France raisonne en nombre de places et d'établissements, aggravant une dichotomie entre milieu ordinaire et milieu protégé, génératrice de conflits d'intérêts et de résistances.

## **Evaluation du quota de la loi de 1987**

Un nouveau quota (6%), assorti d'une obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH), semble sceller, en 1987, la volonté politique, par un passage en force. Mais un jeu complexe et modulable d'« alternatives à l'emploi direct »<sup>(4)</sup> transforme cette obligation en obligation facultative. Politique de compromis donc, où s'expriment de puissants lobbies (partenaires sociaux et associatifs). Les lois contre les discriminations (2001, 2008), celle du 11 février 2005, plus contraignante, et l'arsenal de mesures qui peinent à se combiner témoignent, concrètement, des difficultés à faire entrer les textes dans la réalité.

Les évaluations sont à l'image de la complexité extrême du dispositif réglementaire et institutionnel, conjuguée à des règles comptables kafkaïennes<sup>(5)</sup>. Trop souvent lacunaires, parcellaires, destinées aux administratifs et technocrates, les analyses comportent beaucoup de zones d'ombre et restent obscures aux profanes et intéressés.

Il ressort néanmoins que l'OETH stagne<sup>(6)</sup> : pour 2010, le taux d'emploi réel de travailleurs handicapés (TH) plafonne à 2,8 % dans le secteur privé, et à 4,39 % dans le secteur public. Environ un tiers (29 %) des entreprises assujetties ne s'acquittent de leur obligation que par l'emploi direct de TH. Cette proportion semble progresser depuis 2006. Mais cette augmentation tient, en réalité, à des modifications du mode de décompte des bénéficiaires, introduites en décembre 2008 (stages, CDI, intérim, mise à disposition), qui font que « les données 2009 et 2010 ne sont pas strictement comparables aux données des années antérieures ». Pas de triomphalisme, donc. D'autant



© DR



*On observe une évolution des Esat vers une logique marchande, qui tend à se généraliser au risque de pervertir leur nature : démarches marketing, organisation de salons du travail protégé, actions décomplexées de lobbying...*

que 22 % des entreprises assujetties n'emploient encore aucun TH. Plus des deux tiers contournent l'obligation et lui préfèrent les alternatives pour tout ou partie : 40 % des établissements assujettis panachent l'emploi avec les alternatives ; 50 % choisissent encore le recours (total ou partiel) à une contribution à l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph)<sup>(7)</sup> ; 40 % concluent des contrats de sous-traitance avec le secteur protégé (dans la limite de 50 % de l'OETH) ; 9 % ont conclu un accord de branche ou d'entreprise (aux évaluations très confuses). Un très épais écran de fumée qui ne fait pas illusion, et ne saurait dissimuler une réalité très éloignée des objectifs.

### **L'Agefiph, acteur majeur, incontournable**

L'augmentation, depuis 2005, des contributions à l'Agefiph, n'a pas eu l'effet dissuasif escompté : les entreprises ont préféré payer plus, jusqu'en 2011<sup>(8)</sup>. De 2002 à 2011, l'Agefiph a ainsi

collecté 4915 millions d'euros, poids financier qui explique sa montée en puissance au sein du dispositif d'insertion dans son ensemble. Forte de 350 collaborateurs, répartis dans 20 délégations régionales, présente dans les différentes instances de pilotage des structures en réseaux nationaux (103 organismes Cap emploi...), partenaire de premier rang dans de nombreuses conventions (avec le Fiph, Pôle emploi...), l'Agefiph s'impose aujourd'hui comme acteur majeur et incontournable de l'ensemble des politiques publiques de l'emploi. Son vrai pouvoir est aujourd'hui politique et décisionnel, l'Etat ayant transféré à l'Agefiph un nombre croissant de ses compétences d'administration publique : convention de coopération avec le Fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Fiph) en 2008 (budget de 250 milliards par an pour des études, évaluations, la Semaine pour l'emploi...); transfert à l'Agefiph (loi de finances de 2011) de l'instruction des demandes de « Lourdeur de handicap », gestion

et financements des marchés de formation des demandeurs d'emploi handicapés conclus avec l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp), du versement de la prime de reclassement aux sortants des centres de rééducation professionnelle (CRP); et, tournant décisif, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, avec transfert de toute la gestion et du contrôle de la déclaration annuelle obligatoire d'emploi des travailleurs faite par les entreprises (DOETH).

### **Un pilotage complexe et opaque**

En conclusion, l'Etat a délégué ses compétences à l'Agefiph (dont les fonds sont constitués par les entreprises qui contournent l'obligation d'emploi), pour la gestion totale de cette politique publique, depuis les déclarations jusqu'à l'évaluation... L'obligation d'emploi s'apparente donc à une coquille vide. Le rôle et l'influence de l'Agefiph débordent aujourd'hui très largement de son cadre initial.

La Cour des comptes s'en est

(1) Selon les experts de l'OCDE: AFP/ Fred DUFOUR 29.05.2013/12:02.

(2) Dares, « Emploi et chômage des personnes handicapées », Synthèse Stat' n° 1, novembre 2012.

(3) Secteur médico-social (Esat) et secteur ordinaire du travail (ateliers protégés, CDTD).

(4) Contribution volontaire à l'Agefiph (secteur privé), contrats de sous-traitance avec le secteur protégé, accords de branche et d'entreprise.

(5) Avec, par exemple, un accroissement virtuel induit par les nouveaux modes de décompte instaurés par la loi de 2008 : « Dès lors que son temps de travail est égal au moins à un mi-temps, un salarié bénéficiaire compte désormais pour une unité, et ce quel que soit son type de contrat ».

(6) Dares, « Analyses » n° 79, 2012.

(7) Agefiph, « Chiffres clés », mai 2012.

(8) Dares, « Emploi et chômage des personnes handicapées », *op. cit.*, p. 31.

d'ailleurs récemment émue<sup>(9)</sup>, dénonçant les déficiences de la politique d'insertion professionnelle des personnes handicapées, constatant que c'est l'Agefiph, et non l'Etat, qui est le pivot du système de co-traitance avec Pôle emploi. Elle encourage aussi la révision de la gouvernance du dispositif avec recentrage dans les mains de l'Etat, observant que les déficiences de pilotage illustrent les risques qui peuvent résulter de l'effacement de l'Etat dans la gestion de certaines politiques.

Le Sénat, en 2002<sup>(10)</sup>, avait déjà mis en garde l'Etat contre cette dérive, justifiée par le Medef, qui rappelait alors que les fonds de l'Agefiph provenant exclusivement de l'entreprise, il lui revenait de définir la politique que celle-ci entendait mener, non se cantonner à la transmission des desiderata de l'Etat.

D'un tel pilotage, il ressort toujours, d'après la Cour des comptes, une « *inévitabilité de complexité d'organisation* » (la formule est faible !). Organisation à laquelle il faut ajouter les déclinaisons de nombreux services en myriades d'associations, dont les rôles respectifs, articulations, financements, sont d'une grande opacité. Mais il est clair que la contribution est redistribuée à l'entreprise, et tourne en circuit fermé et prospère : foison de structures avec équipes pluridisciplinaires de type cabinets conseil, bilans de compétences, centres de prévention et de santé au travail, organismes de placement... financés à l'acte, auxquelles s'ajoutent actions de communication, de « sensibilisation », formation des acteurs, salons, Journées pour l'emploi des travailleurs handicapés, actions diverses de médiation... toutes déductibles de l'OETH, et qui se conjuguent parfois avec des financements de l'Etat. Un circuit qui crée donc de la richesse et de l'emploi, mais pas forcément pour les personnes handicapées.

Le secteur protégé a vocation à permettre à des personnes plus ou moins lourdement handicapées d'avoir une activité dans des conditions adaptées, au sein de l'entreprise ou d'établissements. Paradoxalement, les mesures adoptées en 2009 ont constitué un effet d'aubaine pour le secteur protégé, puisque la part des établissements assujettis ayant recours au secteur protégé est passée de 28 % (2008) à 40 % (2010)<sup>(11)</sup>. Et les employeurs (privé et public), l'Agefiph et le Fiph, d'en vanter, sans état d'âme, les avantages<sup>(12)</sup> : « *C'est aussi une bonne manière de faire travailler les personnes handicapées...* ». C'est vrai, et surtout, ailleurs !

### Secteur protégé et « effet d'aubaine »

Dans le secteur protégé<sup>(13)</sup>, les établissements et services d'aide par le travail (Esat), financés par l'Etat à hauteur de 2,6 milliards d'euros et qui s'adressent à des personnes lourdement handicapées, mentales principalement, sont les premiers bénéficiaires de cette croissance. Gérés pour la moitié d'entre eux par l'Union nationale des associations de parents d'enfants inadaptés<sup>(14)</sup>, les Esat ont bénéficié de la création de 4 700 places en janvier 2008 et 2011. On note qu'aucune évaluation ne fait état des montants de ces contrats, ni de leur équivalent en contribution à l'Agefiph, pas plus qu'il n'est possible d'évaluer les bénéfices financiers enregistrés par ce secteur. Et, sans ignorer les situations très contrastées d'un Esat à l'autre, on observe une évolution vers une logique marchande, qui tend à se généraliser au risque de pervertir la nature des Esat : démarches marketing, organisation de salons du travail protégé, actions décomplexées de lobbying du Gesat (Réseau national du secteur protégé et adapté), avec soutien (déductible de l'OETH) des pouvoirs publics, notamment, formations

« *L'empathie des premiers moments vire facilement à un racisme violent, « handicap-phobie » pourrait-on dire, et à une discrimination d'autant plus facilement décomplexée que les contre-pouvoirs sont inexistantes.* »



© LEO REYNOLDS

(également déductibles) auprès des ressources humaines, émergence de très gros Esat (jusqu'à 140 places). Et, du côté des travailleurs, sélection des candidats les plus « productifs », période d'essai, maintien des meilleurs éléments, et rémunération directe de l'ordre de 15 % du Smic...

### Des travailleurs invisibles et précarisés

Au final, qu'en est-il des « bénéficiaires de l'OETH », des travailleurs handicapés ? Une valeur comptable, mais absents des analyses, invisibles, transparents... Comme s'ils n'existaient pas. Exit

*Il faudrait capitaliser les témoignages qui évoquent l'insuffisance d'information, les parcours du combattant dans un labyrinthe bureaucratique et institutionnel, aux issues incertaines, l'humiliation d'être chosifiés, renvoyés d'intervenant en intervenant.*



leur parcours, leur vécu, leurs difficultés à se faire admettre dans le monde du travail, alors que la Halde, dans son rapport de 2008, voit dans le handicap le deuxième critère de discrimination (derrière l'origine). Sujet tabou ? Les témoignages sont cependant légion qui, tous, s'accordent sur la persistance de préjugés tenaces (prétendus absentéisme, fatigabilité, rendement inférieur, gêne pour les autres...), qui servent d'exutoires à des peurs difficiles à définir : peur de la différence, peur des autres... Ces peurs justifient des discriminations multiformes, dans les entretiens de recrutement<sup>(15)</sup>, les déroulés de carrière

(déclassement, notation, promotion, salaire...), la maltraitance, le harcèlement des collègues, de la hiérarchie, les abus de faiblesse, la mise au placard, la mise en inaptitude abusive, la jalousie des « autres »... L'empathie des premiers moments vire facilement à un racisme violent, « handicap-phobie », pourrait-on dire, et à une discrimination d'autant plus facilement décomplexée que les contre-pouvoirs sont inexistantes. Et il faudrait capitaliser les témoignages qui, tous, évoquent l'insuffisance d'information, les interminables parcours du combattant dans un labyrinthe paperassier, bureaucratique et

institutionnel, aux issues incertaines, l'humiliation d'être choisis, renvoyés d'intervenant en intervenant, dans le but de... justifier les structures et les postes des « autres ».

Nul (partenaires sociaux, associations...) ne s'en émeut néanmoins, pas plus que n'est dénoncée la précarisation des travailleurs handicapés, alors que les données font état, depuis 2010, d'une remontée de l'emploi en intérim, et d'une diminution de la part relative des CDI (36 % de CDI en 2010, 64 % pour les autres contrats, dont de plus en plus de temps partiels : 32 % de CDD, 32 % d'intérim et autres)<sup>(16)</sup>. Intermittents du travail ?

### La mort annoncée du quota ?

Plusieurs observations vont dans le sens d'une disparition du quota (ou révision à la baisse) : la position du Medef qui, déjà en 2000<sup>(17)</sup>, réclamait « le remplacement de l'actuelle obligation d'emploi des travailleurs handicapés, fondée sur le quota, par l'affirmation d'un principe général de non-discrimination, inspiré des législations anglo-saxonnes », c'est-à-dire, selon le dogme libéral, privilégier le cadre général (*mainstreaming*) aux politiques spécifiques (coûteuses) ; le maillage existant des structures en réseau qui pourrait préfigurer une organisation de type bureaux d'*Equal opportunity* à l'américaine, selon le modèle dit de « *non-discrimination* » ; une perversion récente de la notion de handicap (avec reconnaissance et statut officiel) par celle de personnes handicapées « *au sens large* »<sup>(18)</sup>, fondée sur le ressenti (notion qui reste à définir – nous sommes tous handicapés!) –, dans laquelle seraient dilués les demandeurs d'emploi handicapés, les chômeurs de longue durée, tous les exclus du travail, fondus dans le droit commun ; le leadership acquis par l'Agefiph ; le retrait de l'Etat au

(9) Cour des comptes, référé n° 62937, « Le pilotage par l'Etat de la politique d'insertion dans l'emploi des PH », 2012.

(10) Sénat, rapport n° 369, « Compensation du handicap : le temps des solidarités », P. Blanc, 2001-2002.

(11) Dares, « Emploi et chômage des personnes handicapées », *op. cit.*

(12) « Ce dispositif vous permet d'agir concrètement en faveur de l'emploi des personnes handicapées mais aussi, le cas échéant, de réduire le montant de votre contribution à l'Agefiph » ([www.agefiph.fr/Entreprises/Dossiers-pratique](http://www.agefiph.fr/Entreprises/Dossiers-pratique)).

(13) En 2001 : 650 entreprises adaptées (19 633 travailleurs handicapés), 1350 Esat (114 000 places).

(14) Unapei, intervention au CNCPH, 26 mars 2013 (600 Esat gérés).

(15) Au cours d'un entretien de recrutement à un poste de direction, il a été demandé à une personne en fauteuil de s'expliquer sur le « comment » d'un éventuel changement d'ampoule ou décrochage d'affiche !

(16) Dares, « Emploi et chômage des personnes handicapées », *op. cit.*

(17) Sénat - Commission des affaires sociales, « Compensation du handicap : le temps des solidarités », P. Blanc, rapport n° 369, audition du Medef, 2011-2012, p. 347-357.

(18) Personnes ayant une déclaration administrative du handicap leur ouvrant droit à l'OETH (2,5 millions), personnes handicapées « *au sens large* » (9,9 millions), in Insee/Drees, « Enquête handicap - santé », in Synthèse Stat', 2008.

# DOSSIER

## Handicap : regards croisés

profit d'une «gouvernance associative» (lucrative) recourant aux *charity business* et fondations; une tentative, selon l'Unapei<sup>(19)</sup>, de fragilisation des Esat dans le cadre des lois de décentralisation, lesquelles pourraient déboucher sur leur suppression au profit de services de «*job coaching*», financés par l'Agefiph. Au risque de rejeter à la marge les plus fragiles, les plus faibles (mises en inaptitude?) et, surtout, de les renvoyer à leurs familles.

### La perspective de payer le prix fort

Plusieurs éléments contextuels pourraient accélérer le passage à cette logique: l'échec de la politique du quota; la crise, dont on sait qu'elle lamine les

(19) Unapei, Intervention au CNCPH-Décentralisation, 2013; 3 000 structures médico-sociales gérées par 600 associations membres (140 000 places pour personnes handicapées mentales) et 86 associations tutélaires (40 000 majeurs protégés).

plus faibles; les options résolument ultralibérales, avec transfert des compétences de l'Etat à une gouvernance associative toute puissante, bien pensante; l'hostilité libérale historique à l'immixtion de l'Etat dans l'entreprise; l'allergie libérale au principe d'égalité (relents de lutte des classes), auquel il est préféré celui d'«*égalité des chances*», dont se réclamait déjà Vichy; un contexte qui pourrait renouer avec un eugénisme biologique déjà en vogue dans l'entre-deux-guerres, et orienter la médecine de prévention et de santé au travail vers une médecine d'élimination des plus faibles; et puis, la bonne conscience: donner du travail aux personnes handicapées,

n'est-ce pas en priver ceux qui en ont «vraiment» besoin? L'avenir des politiques d'insertion professionnelle des personnes handicapées se jouera sans tarder. La suppression du quota (déjà compromis) pourrait constituer, pour l'Etat, une excellente variable d'ajustement, un très bon joker, dans la partie de négociations qui va se jouer avec les partenaires sociaux. Privées d'une représentation par des instances économiquement neutres et militantes, les personnes handicapées, confrontées au dogme libéral et bien-pensant, paient le prix lourd. Mais l'Etat pourrait bien aussi y perdre son âme. L'avenir? C'est celui des droits de l'Homme, tout simplement...●

## L'Adapt, pour «vivre ensemble égaux et différents»

Portée par son nouveau projet associatif 2011-2015, l'Association pour l'insertion sociale professionnelle des personnes handicapées (l'Adapt) s'engage, en cette Année européenne de la citoyenneté, à promouvoir celle des personnes handicapées dans toutes les composantes de leurs vies. Si l'insertion professionnelle guide depuis plus de quatre-vingts ans son action, l'association s'attache à considérer la personne dans sa globalité, en soutenant son accessibilité aux transports, au logement, à la culture, aux loisirs, au sport mais aussi à la vie affective et sexuelle.

En accueillant douze mille cinq cents personnes dans ses cent vingt établissements et structures, l'Adapt a le souci d'élargir son champ d'action en contribuant à l'émergence de nouvelles réponses aux problématiques identifiées sur le terrain. Reconnue pour ses qualités d'ouverture et d'innovation, l'Adapt a développé de nombreuses initiatives qui en témoignent: Démarche précoce d'insertion (DPI), Unité d'évaluation de réentraînement et d'orientation socioprofessionnelle pour traumatisés crâniens (Ueros),

Etablissements et services d'aides par le travail (Esat) hors-les-murs, accompagnement de troubles «dys» (dyslexies, dysphasies, dyscalculies, dyspraxies...), centres d'accès aux parcours hors-les-murs. L'Adapt vise l'autonomie responsable de ses bénéficiaires à chaque étape de leur parcours, en leur apportant les moyens de trouver pleinement leur place dans la société. Qu'il s'agisse du soin, de la réadaptation, de l'éducation, de l'orientation, de la formation et de l'insertion, l'association articule son action autour des quatre axes d'un projet associatif volontaire:

- soigner la personne dans sa globalité;
- préparer l'avenir des jeunes avec les jeunes;
- sécuriser les parcours de chacun;
- innover sur toutes les formes d'accompagnement.

En 2013, l'Adapt poursuit la dynamique qui s'est engagée autour de l'axe Jeunes, lors de la seizième édition de la Semaine pour l'emploi des personnes handicapées, dont elle est à l'initiative depuis 1997. Tout au long de l'année, treize conférences mettront

l'accent sur la problématique spécifique des jeunes en situation de handicap. Le 29 mai dernier se tenait à La Bellevilloise, lieu mythique de la Résistance, une conférence sur le sujet, en présence du professeur Philippe Jeammet, pédopsychiatre, et de Françoise Dumont, vice-présidente de la LDH. L'objectif de cette rencontre était de souligner combien les jeunes handicapés étaient des jeunes comme les autres, et qu'ils se retrouvaient derrière les mêmes préoccupations. Du 18 au 24 novembre prochain, la Semaine pour l'emploi prendra des couleurs européennes, puisqu'il s'agira de s'intéresser aux initiatives qui sont conduites, dans les pays voisins, sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes.

Autant dire que l'Adapt entend bien continuer son combat quotidien pour «vivre ensemble égaux et différents», et rester ainsi fidèle à l'engagement de sa fondatrice Suzanne Fouché.

Plus d'informations: <http://www.ladapt.net/>.

**Jocelyn MELI, directeur territorial de l'Adapt Ile-de-France**