

Handicap, emploi et insertion

Sous la direction de
Florence Faberon,
Maria Fernanda Arentsen et Thierry Morel



Handicap, emploi et insertion

*sous la direction de
Florence Faberon*

*Professeure de droit public à l'Université de Guyane, Laboratoire
Migrations, interculturalité et éducation en Amazonie (EA 7485) et
membre associé du Centre Michel de l'Hospital de
l'Université Clermont Auvergne (CMH, EA 4232)*

Maria Fernanda Arentsen

*Professeure titulaire,
Université de Saint-Boniface, Manitoba, Canada*

et Thierry Morel

Sociologue, Institut du travail social de la région Auvergne

UCA - Handicap et citoyenneté

Décembre 2020

Réimpression : janvier 2021

Illustration de couverture :

© Manon Vichy

ISBN : 978-2-9575362-1-4

Préface

Les travaux de l'Université Clermont-Auvergne et de l'Université de Saint-Boniface en matière de handicap et la volonté farouche de Florence Faberon et de Maria Fernanda Arentsen de réunir de nombreux acteurs du handicap autour des valeurs d'humanité et de solidarité sont particulièrement remarquables.

La réussite de cette action tient d'un désir d'ouverture sans cesse renouvelée dans notre région et dans le monde. Elle permet l'enrichissement des points de vue par le dialogue des cultures, par l'échange des expériences et des vécus. La force de cette démarche est également d'associer des personnes éloignées géographiquement mais qui ont une approche des différences qu'ils veulent partager avec d'autres.

Notre territoire a la chance de bénéficier d'une dynamique collective pour la prise en compte des personnes handicapées dans toutes les dimensions de la société. Cet ouvrage contribue à changer le regard sur le handicap.

L'énergie déployée pour enrichir les réflexions en matière de prise en compte des personnes handicapées est unique, impliquant de nombreux partenaires et ici l'Institut du travail social en région Auvergne comme coorganisateur. Que l'ensemble des partenaires et contributeurs soit remercier chaleureusement.

La région Auvergne-Rhône-Alpes

Avant-propos

Florence Faberon

Professeure de droit public à l'Université de Guyane, chargée de projets Handicap et Mémoire à l'Université Clermont Auvergne, Laboratoire Migrations, interculturalité et éducation en Amazonie (EA 7485) et membre associé du Centre Michel de l'Hospital de l'Université Clermont Auvergne (CMH, EA 4232)¹

Maria Fernanda Arentsen

*Professeure titulaire, Université de Saint-Boniface,
Manitoba, Canada*

et

Thierry Morel

Sociologue, Institut du travail social de la région Auvergne

¹ Au moment des travaux dont l'ouvrage reprend les actes, Florence Faberon était vice-présidente de l'Université Clermont Auvergne en charge de la vie universitaire, de la culture et du handicap. Aujourd'hui, professeure de droit public à l'Université de Guyane, elle continue à porter le programme Handicap et citoyenneté pour l'Université Clermont Auvergne. L'Université de Guyane en est partenaire.

Nos universités ont une responsabilité : promouvoir les valeurs académiques et sociales. Sans relâche, il nous appartient de développer l'excellence scientifique, la rigueur de l'analyse, le sens critique sans oublier le sens de l'engagement et de l'autre. Nos universités doivent former les esprits, donner des outils pour l'avenir et contribuer à donner corps à ce qui n'est pas une exigence dépassée : l'humanisme. Elle implique en conséquence des savoirs, une démarche pleine de rigueur et une présence pour chacun d'entre nous au cœur de la cité. L'Université doit être dans la cité et elle doit préparer à s'y engager. Elle n'est pas un monde clos de la connaissance. Elle doit être un lieu ouvert, fédérateur, un espace où se tisse des liens avec le passé, dans le présent et pour l'avenir.

L'Université est un lieu de vie et elle est de nature à nous donner des outils pour la vie. Elle ne peut pas le faire seule. Chaque jour, elle nous enseigne les valeurs du travail individuel et la force du collectif. Ce collectif se vit en interne et croyez que le programme « Handicap et citoyenneté » en est une illustration. Que de personnes, que de services qui se sont mobilisés pour que vive le programme : Direction de la vie universitaire, service université handicap dont son chargé de communication handicap François Samson-Dunlop, service des ressources humaines avec sa remarquable correspondante handicap, Megan Carnal, service des relations internationales, service financier, sans compter les composantes et laboratoires de recherches que ce soit en littérature, en géographie, en droit... Ce collectif se vit en externe et là aussi le programme « Handicap et citoyenneté » en est un exemple topique. Que d'énergie qui s'est regroupée comme naturellement. Nous ne saurions citer chacun, mais chacun à toute la gratitude de nos établissements. Le programme « Handicap et citoyenneté » est portée par deux universités : l'Université de Saint-Boniface et l'Université Clermont Auvergne ; ce temps spécifique est porté quant à lui avec l'Institut du travail social de la région Auvergne.

Tous nos partenaires publics et privés sont cruciaux pour tout le temps du programme sans compter les soutiens internes. Que nous aimerions dire quelques mots pour chacun mais nous nous contenterons de vous inviter à consulter le site de l'Université Clermont Auvergne et les pages dédiées à notre programme dont celle portant mention de nos partenaires (<https://handicap-citoyennete.uca.fr/partenaires/>). Ce programme et l'alliance de nos partenaires et soutiens avec nous expriment de la confiance et une énergie collective : celles de l'État par ses services centraux comme déconcentrés (ministères des Sports, de la Culture, de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, Secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargé des personnes handicapées, rectorats, direction régionale des affaires culturelles de la région Auvergne-Rhône-Alpes...), des collectivités territoriales dont la ville de Clermont-Ferrand, le département du Puy-de-Dôme et bien sûr la région Auvergne-Rhône-Alpes sans qui le programme Handicap et citoyenneté n'existerait pas mais encore parmi d'autres le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, d'établissements publics tels que le Centre communal d'action sociale de la ville de Clermont-Ferrand, le CROUS, le lycée de Chamalières, l'Institut

des Gravouses, le Centre hospitalier Sainte-Marie...) des universités, des entreprises à l'instar de la CASDEN, de la Banque populaire, de la MGEN, de la MAIF, de Michelin, de Limagrain, de Paul Dischamp, de la boulangerie le Saint-Laurent, de la confiserie Saudial, du magasin Spar, de patâpain, de pizzahut, de Cruzilles, de Volvic, des eaux de Saint-Yorre, d'Appartcity, des Volcans, de Globéo, de MAIA, d'Averni, de RCF, de France TV..., de Fonds de dotation à l'instar d'Art sans exclusion, et des associations, telles que l'Agence universitaire de la francophonie, le réseau des IPAG-CPAG, Droit au savoir, l'APAJH, ARAPH, DALHIR, Procédé Zebre, Cantacorda, CEMAFFORRE, le CDIPH, le collectif handicap de Nouvelle-Calédonie, les comités départementaux et bidépartementaux d'handisport et de sport adapté, l'ASM Omnisport, le BDE STAPS de Clermont-Ferrand, des associations sportives de Clermont-Ferrand, Aubière et Chamalières, des clubs services, la troupe La Possible échappée, cinéfac, le Réseau de recherches sur la cohésion sociale... ; celles d'organisations internationales et nationales. Ils expriment un engagement pour l'avenir à collaborer et à construire ensemble.

C'est grâce à l'ensemble de nos partenaires et services supports que le programme existe pour mieux comprendre qui nous sommes, les problèmes et les limites de nos sociétés et que nous pouvons cheminer ensemble pour trouver des pistes de solutions.

Le programme « Handicap et citoyenneté », qui a débuté en 2018 aspire à promouvoir l'exercice du droit à l'égalité des citoyens en situation de handicap. Nous pensons qu'il est de notre devoir de contribuer à l'avancement des valeurs d'inclusion au sein de nos sociétés en collaborant à partir de nos champs de compétences. Nous avons donc choisi de travailler dans le développement et la diffusion des connaissances qui permettent de construire des sociétés inclusives.

Les activités du programme visent par des activités scientifiques, culturelles et sportives à promouvoir les droits de la personne dans le respect de la dignité de la vie, de l'autonomie et de la liberté. Le programme aspire aussi à favoriser la réflexion sur le rôle des facteurs sociaux dans la fabrication des situations de handicap. Nous adhérons à la conception du handicap en tant que résultat de l'interaction entre les facteurs personnels et les facteurs environnementaux, ce qui entraîne comme conséquence une situation qui empêche la pleine participation de la personne à la vie en société. La situation de handicap est le résultat de l'interaction entre les facteurs personnels et l'environnement. Être en situation de handicap n'est pas une caractéristique individuelle, car une personne ayant une incapacité n'est nécessairement pas en situation de handicap si elle évolue dans un environnement libre d'obstacles qui lui permet de s'épanouir au même titre que ses concitoyens. Donc, les situations de handicap, étant les conséquences des rencontres entre les personnes ayant des incapacités avec des obstacles qui peuvent être physiques, culturels ou sociaux, nous obligent à nous interroger sur les exclusions que nos sociétés réservent aux personnes en situation de handicap. De quels types de citoyens s'agit-il si ces personnes n'ont pas de sentiment

d'appartenance, si elle ne participent pas pleinement à la vie de la cité, si leurs droits ne sont pas respectés ?

Chaque pays, chaque région, chaque ville évolue à sa manière vis-à-vis de l'inclusion. Les obstacles et les ressources sont tellement différents à Clermont-Ferrand, à Bruxelles, à Dakar ou à Winnipeg. Cependant, au-delà de nos particularités, en tant que francophones, nous partageons certains défis, comme celui de faire avancer les études sur le handicap, mais aussi une certaine identité, certains intérêts et, surtout, une solidarité qui nous pousse à nous rencontrer pour mieux nous connaître et avancer ensemble.

La thématique sur laquelle cet ouvrage du programme se penche touche effectivement un des aspects fondamentaux de la vie en société : l'accès et le droit à l'emploi. L'emploi, conçu comme une des activités de la vie des êtres humains donnant accès à une forme d'épanouissement, doit être accessible dans toute société. Il est donc impératif de se pencher sur l'importance du droit à l'emploi des personnes en situation de handicap à partir d'une approche transversale et intersectionnelle. Il s'est agi de travailler en conséquence à partir d'approches incluant non seulement les spécificités liées aux situations de handicap mais aussi du genre, de l'âge ou encore de l'appartenance linguistique, ethnique et culturelle.

Au final, deux mots nous viennent : gratitude et respect. Tout simplement, nous remercions chacun pour la richesse de ce qu'il a apporté au service d'un projet qui veut servir la question des droits des personnes en situation de handicap, du faire société et celle de la francophonie. Parmi nos intervenants, les francophiles ont aussi été conviés et nous gageons qu'ensemble nous contribuerons à promouvoir les valeurs d'un espace francophone lui-même ouvert à la pluralité des mondes et nous permettant de nous saisir mieux de la pluralité des défis sociaux qui sont les nôtres. Notre langue est aussi notre force. Elle est porteuse d'un regard sur le monde, de codes culturels et de valeurs. Nous sommes honorés de contribuer à promouvoir les valeurs de la francophonie avec le soutien de l'Agence universitaire de la francophonie.

Parmi ces défis, il y a celui de la jeunesse. En 2017, aux Nations unies, la francophonie se réunissait justement autour de ce thème. Il y a indéniablement celui de la place que nous accordons à l'autre, sans oublier la question de l'emploi. Ce défi est de tous les espaces, francophones ou non. Ce défi est le nôtre. C'est à cette thématique, si importante que ce consacre cet ouvrage et notre programme « Handicap et citoyenneté », avec la conviction que pour changer nos regards sur le handicap il nous faut investir des entrées multimodales : la recherche, la culture, le sport, la pédagogie. Il nous faut être au cœur du monde. C'est notre rôle en tant qu'université et nous ne pouvons nous y engager qu'avec tous.

Sommaire

Préface.....	1
Avant-propos.....	3
Sommaire	9
 Rapport introductif	
Éthique, droit et handicap	11
 1^{ère} partie	
L'emploi des personnes handicapées : l'obligation éthique et juridique	29
A. Handicap et emploi : histoire, éthique et principes juridiques	29
B. Handicap et emploi : les conséquences normatives	101
 2^{ème} partie	
L'insertion des personnes handicapées : le devoir d'effectivité	179
A. Les politiques de l'insertion professionnelle en France et à l'étranger.....	179
B. Les moyens de l'insertion	303
 Conclusions	 383
 Table des auteurs.....	 393
Table des matières.....	397

Rapports introductifs

1. Éthique, droit et handicap

Jean-Marie Pontier

Professeur émérite de droit public d'Aix-Marseille Université

Il est en droit des sujets, sinon simples, du moins aisés à délimiter ou à déterminer : lorsqu'il s'agit de décrire une institution, généralement il n'y a pas de problème de délimitation du sujet parce que l'on sait à peu près de quoi il s'agit et la démarche à suivre. D'autres sujets sont complexes par leurs termes et ce qu'impliquent ces derniers. Tel est le cas du présent sujet : les trois termes présentent des difficultés de définition.

En ce qui concerne l'éthique, si ce terme est couramment utilisé, voire surexploité, un premier problème se présente, classique, celui de la distinction de l'éthique et de la morale. Pour certains il n'y a aucune distinction à faire, les deux termes se recouvrent entièrement, pour d'autres il convient à l'inverse de bien distinguer entre les deux. Il est certain que dans le sentiment collectif au sein de notre société, la morale présente un côté péjoratif, elle renvoie à l'interdit – même si cela est une simplification abusive – tandis que l'éthique est plus « noble » ou plus « respectable » et renvoie à des débats de société actuels. Je m'en tiendrai ici à la distinction que fait Georges Kalinowski selon lequel la morale désigne « l'ensemble des règles morales de comportement » et l'éthique « la philosophie de l'action morale » compte tenu du fait que l'un des textes les plus anciens et les plus classiques qui la contiennent nous est parvenu sous le nom d'*Éthique à Nicomaque*. Mais la distinction n'a pas d'effet véritable en pratique.

Le droit, contrairement à ce que pensent les non-juristes, n'est pas aisé à définir. Il est certes possible de dire, d'une manière générale – mais un peu vague également – que le droit est l'ensemble des règles à portée générale à caractère obligatoire qui s'appliquent aux hommes vivant en société et aux relations qu'ils entretiennent. Mais cette définition qui n'en est pas une est immédiatement contestable et peut faire l'objet de discussions indéfinies. Pour la simplicité du propos, et de manière réductrice, on retiendra cependant ici cette définition approximative, qui permet d'englober les dispositions intervenues dans le domaine du handicap.

Le handicap, troisième terme de notre sujet, et objet d'étude de cet ouvrage, n'est pas non plus, malgré les apparences, facile à définir. Comme souvent, dans la langue française, c'est un terme qui ne reçoit sa signification que dans le contexte de la phrase dans laquelle il se trouve. On va dire par exemple pour une course de chevaux que certains chevaux partent avec un handicap. Mais l'on dira tout autant que les élèves provenant de milieux défavorisés présentent un handicap par rapport à ceux venant de milieux privilégiés par les revenus, par l'éducation des parents, les études qu'ils ont faites, etc. De manière très globale les dictionnaires disent que le handicap est un désavantage qui est imposé ou

subi, ce qui empêche une personne ou une chose d'exprimer au mieux toutes ses possibilités et « d'agir en toute liberté » (mais qui peut prétendre agir en toute liberté ?).

Bien que le registre de l'éthique et celui du droit soient différents – comme l'est encore, par exemple, le registre religieux – éthique et droit ne sont pas sans liens, le problème entre « morale et droit » est même un problème récurrent traité depuis des siècles, sans que l'on parvienne à un accord sur ce qui les sépare et ce qui les réunit. Contentons-nous d'observer, du point de vue du droit public – qui est celui qui va nous retenir ici – que ce dernier connaît des questions relatives à la morale sous l'angle de l'ordre public : l'une des premières missions des autorités publiques, nationales et locales, est le maintien de l'ordre public. Ce maintien peut-il prendre en compte des considérations morales ? *A priori* l'on est tenté de répondre immédiatement que ce n'est pas le cas, que ce ne doit pas être le cas. Mais une telle réponse est une réponse trop rapide, les choses sont en réalité plus complexes qu'elles n'apparaissent et tous ceux qui ont fait un tant soit peu de droit administratif connaissent la jurisprudence du Conseil d'État qui a effectivement reconnu que, dans certains cas, sous certaines conditions – le droit étant toujours très précis, très nuancé – les autorités publiques, et notamment les autorités locales (le maire) peuvent prendre en compte, dans l'édition de normes impératives, des considérations relevant de la morale (c'est la jurisprudence bien connue sur l'interdiction par des maires de la projection de certains films sur le territoire de leur commune).

Mais qu'en est-il alors de ces relations entre l'éthique et le droit, si l'on s'attache plus spécialement à la question du handicap. Est-il possible de tenir un discours qui relie les trois ? Si l'on se place dans le passé, même relativement récent, cela est difficile, le lien n'existe pas. En revanche aujourd'hui il est possible de parler à la fois d'éthique et de droit dans le domaine du handicap, mais peut-être pas simultanément. Un regard sur l'histoire depuis plusieurs siècles jusqu'à aujourd'hui montre une sorte d'aller-retour en ce sens que, dans un premier temps, qui s'étale sur des siècles, on est passé de l'éthique au droit et, dans un second temps, qui est notre temps, on peut prendre conscience du fait que l'on peut et que l'on doit sans doute aller du droit vers l'éthique.

I. De l'éthique au droit

Pendant une durée de temps très longue, qui s'étale sur plusieurs siècles, aucune considération juridique ne joue à l'égard du handicap. Ce sont uniquement, lorsqu'elles existent, des considérations éthiques, puis, progressivement, le droit va advenir dans ce domaine sous la forme de législations et de réglementations.

A. Le temps de l'éthique

Parler du temps de l'éthique ne signifie pas pour autant que les considérations éthiques aient toujours existé en ce domaine, c'est plutôt l'inverse. Nous sommes passés d'un temps de l'ignorance ou/et du rejet au temps d'un autre regard sur le handicap.

1. Le temps de l'ignorance et du rejet

Pendant des siècles, il n'y a pas de prise en compte du handicap. Plus exactement, cette prise en compte existe, mais elle est uniquement négative : celui qui a un handicap est de trop dans la société, on cherche à s'en débarrasser, ou on en fait un monstre dont on se sert dans les fêtes et les cérémonies religieuses. L'enfant qui naît avec ce que l'on n'appelle pas handicap mais « difformité » doit être éliminé. Tout le monde a à l'esprit l'exemple de Sparte dans la Grèce antique, où les enfants qui n'étaient pas assez résistants étaient éliminés. Cela valait dans d'autres cités, y compris à Athènes, et dans la Rome antique le procédé dit de « l'exposition », qui consistait à se débarrasser d'un enfant, existait également. Même si certains historiens nuancent ce tableau, même si cette pratique ne caractérise pas toute l'histoire des sociétés anciennes, elle se vérifie pendant une longue période. Et, en dehors de l'abandon, nous savons que l'infanticide était une pratique très répandue dans les sociétés antiques. Il faut simplement ajouter à cela deux remarques.

D'une part, cette attitude de rejet ne vaut pas seulement pour les enfants et les adultes que nous appellerions handicapés. C'est une attitude générale à l'égard de tous ceux qui sont différents, surtout s'ils sont pauvres et malades. René Girard a proposé une séduisante explication de ces attitudes que l'on observe dans les anciennes sociétés, pratique qui se manifeste souvent par la mise à mort d'une personne¹. Pour lui il existe une concurrence mimétique entre les êtres humains : on désire ce que désire l'autre. Cela crée des conflits dans les sociétés, la contagion mimétique est si puissante qu'elle risque d'être dangereuse pour la survie du groupe. Cette violence est canalisée vers une victime, innocente, c'est le « bouc émissaire », et cette victime est le plus souvent une personne ou bien atteinte d'une difformité, ou que l'on présente comme « possédée », un exemple spectaculaire en est donné par l'auteur avec le « miracle » d'Apollonius de Tyane.

D'autre part, il faut également dire que, dans l'Antiquité, la vie humaine ne vaut rien. *Vae victis*, malheur aux vaincus. Cela vaut pour toutes les sociétés anciennes. Et Rome, la Rome antique, que l'on présente, dans les enseignements d'histoire aux élèves du secondaire, comme l'expression de la civilisation, du raffinement, n'accorde aucune valeur à la vie humaine. En temps de guerre on achève les blessés (il suffit de lire les descriptions de la prise de Carthage par les Romains), les enfants et les femmes ne sont pas plus préservés que les hommes. Même en temps de paix, les bacchanales pouvaient se traduire par le sacrifice d'enfants.

2. Le temps de l'émergence de considérations éthiques

C'est encore René Girard qui montre la rupture radicale qui se produit avec le christianisme². Les évangiles nous montrent Jésus attentif aux plus pauvres, aux plus démunis, en particulier ceux qui sont rejetés par la société et il leur apporte la guérison. Ces personnes, comme dans les

¹ Voir notamment *La violence et le sacré*, Paris, Hachette, 1998, 486 p. et *Des choses cachées depuis la fondation du monde*, Paris, Grasset, 2001, 492 p.

² Voir les ouvrages précités ; voir aussi *Je vois Satan tomber comme l'éclair*, Paris, Grasset, 1999, 297 p.

autres sociétés anciennes, sont considérées comme impures parce qu'elles ont un handicap physique ou mental. Ce handicap est considéré comme le signe d'un rejet par les dieux, on lie la maladie ou le handicap au péché : celui qui se trouve dans cet état a nécessairement péché.

L'un des épisodes les plus intéressants, du point de vue du handicap, est celui de la guérison d'une personne appelée dans le texte « le démoniaque », au pays des Guéraséniens. Cet homme semble être atteint de troubles mentaux, vus par la population comme une possession démoniaque. Le Christ le guérit³, et, comme dans d'autres épisodes de guérison⁴, celle-ci, au lieu de réjouir les habitants du village, les inquiète, les trouble.

Cette attitude d'accueil et de compréhension à l'égard de personnes démunies tenue par le Christ sera difficile à faire admettre même par les Chrétiens. Malgré tout, le regard à l'égard des personnes handicapées a changé, il n'est plus celui d'une condamnation, on ne les considère plus comme maudits par Dieu. Cependant la « politique » suivie est celle d'une mise à l'écart. Pendant des siècles, la pratique est celle de lieux qui accueillent indifféremment les pauvres, les malades de toutes sortes, mais pas les infirmes, les historiens divergeant sur le sort qui leur était réservé. S'il n'y avait pas d'établissements spécialisés, il faut cependant faite une exception pour cet établissement, « les quinze vingt », créé par Louis IX (plus connu aujourd'hui sous le nom de saint Louis).

Toutefois certains, au nom des principes évangéliques, commencent à s'occuper des personnes handicapées en tant que telles. L'un des précurseurs de ce mouvement est, au XVIII^e siècle, l'abbé de l'Épée. Il décide de consacrer sa fortune personnelle à ce que l'on appelait « les œuvres de charité ». Découvrant deux sœurs jumelles sourdes qui communiquaient entre elles par des signes, il transforme sa maison en un établissement qui accueille les personnes sourdes et il a l'idée de faire un alphabet de signes. Ainsi que les biographes le disent, ce n'est pas lui qui a inventé ce langage, ce sont les personnes sourdes et muettes elles-mêmes, mais il l'a perfectionné et systématisé. Son travail a eu également des répercussions juridiques puisque les révolutionnaires, ayant reconnu son apport, décidèrent que les personnes sourdes pourraient bénéficier des droits de l'homme.

L'éthique, c'est aussi toutes ces tentatives que l'on voit au cours du XIX^e siècle pour communiquer, parfois avec des résultats remarquables, avec des personnes sourdes, muettes et aveugles. On connaît très bien l'histoire d'Helen Keller, mais il y a eu en France également des cas semblables. Il y a notamment le cas de Marie Heurtin, que l'on connaît un peu mieux depuis qu'un réalisateur, Jean-Pierre Améris, a réalisé un film sur elle, Isabelle Carré jouant avec beaucoup de finesse le rôle de la sœur Marie-Marguerite qui s'occupait, dans la réalité, de cette jeune fille.

Les considérations éthiques sont – presque par définition pourrait-on dire – essentiellement le fait de personnes physiques, et même d'initiatives

³ Marc, 5, 1-20 ; dans l'évangile de Mathieu il y a « deux démoniaques » Mt 8, 28.

⁴ Notamment guérison des aveugles V. par ex. Mt 20, 30.

de personnes dans un contexte déterminé. À l'échelon national, si les préoccupations éthiques peuvent ne pas être absentes, c'est rarement le cas car les pouvoirs publics interviennent par le biais de normes, qui sont des normes juridiques.

B. Le temps du droit

Le temps du droit est celui dans lequel, progressivement, des dispositions de nature juridique sont adoptées en matière de handicap. Ce temps commence à la Révolution, et il se poursuit de nos jours, il est d'actualité puisque le gouvernement avait envisagé d'adopter des dispositions restrictives sur lesquelles, devant les protestations des associations représentant les personnes handicapées, il est revenu. On va distinguer, pour la clarté de l'exposé, les dispositions prises depuis la Révolution jusqu'à la V^e République, puis les dispositions adoptées sous la V^e République.

1. De la Révolution à la Cinquième République

Le pouvoir étatique ne s'était guère préoccupé, jusqu'à la Révolution, des interventions que l'on regroupait sous le terme d'assistance : le pouvoir royal estimait qu'il s'agissait d'une fonction relevant de l'Église catholique et qu'il n'y avait pas de mission du pouvoir étatique en ce domaine. À la veille de la Révolution, beaucoup de ces institutions d'assistance étaient dans une situation difficile, voire catastrophique. Cela tenait à la fois au maintien de certaines conceptions, selon lesquelles les pauvres le sont de leur fait ou du fait de la fatalité – ce qui dispense évidemment d'agir (et cette analyse n'est pas seulement du passé, on la retrouve aujourd'hui) –, au respect de la volonté des fondateurs, qui pouvait devenir paralysant, sans compter la mauvaise gestion de certains de ces établissements (mauvaise gestion que l'on retrouvait d'ailleurs à l'échelon des communautés depuis longtemps).

Cependant, le pouvoir royal chercha à étendre son influence. Ainsi, un édit royal de 1656 fonda des « dépôts de mendicité », appelés ensuite « hôpitaux généraux », cette appellation ayant été conservée très longtemps. Les mendiants y furent placés, ainsi que les enfants abandonnés et les marginaux. De là est issue l'expression « assistance publique » qui a été conservée pour de grandes institutions hospitalières (Assistance publique de Paris et de Marseille).

Dès la fin de l'Ancien Régime des auteurs, des proches du roi, dénonçaient cet état de choses, préconisaient une nouvelle doctrine de l'assistance. Mais l'Ancien Régime ne put ou ne sut jamais parvenir à réformer.

À la Révolution, de nombreuses réflexions ont lieu à la fois sur l'organisation des secours à ceux qui en ont besoin, sur les malades, les hôpitaux, et sur ceux qu'il est nécessaire d'aider. L'idée désormais consacrée est que la nation doit venir en aide à ceux qui sont, pour utiliser le terme employé à l'époque, « nécessiteux », ce qui recouvrait des catégories très diverses de personnes.

Si la célèbre Déclaration des droits de 1789 ne comporte aucune disposition dans le domaine qui nous intéresse, en revanche la Constitution

de 1791 (qui suit la Déclaration et qui en est une suite) déclare : « Il sera créé et organisé un établissement général de Secours publics, pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes, et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pas pu s'en procurer ». Un « comité de mendicité » est créé. Il va élaborer une doctrine, établir un rapport aux tonalités modernes mais, comme dans beaucoup d'autres domaines, les réflexions ne déboucheront pas sur des actions.

La Convention adopte une nouvelle déclaration des droits dont l'article 21 dispose :

« Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler ».

Mais, ainsi qu'on le sait, la Constitution de 1793 n'est jamais entrée en vigueur, pas plus que les mesures d'application de cet article 21.

On retrouve, en sautant quelques régimes dans lesquels on ne peut trouver aucune trace de dispositions en matière de handicap et où seule joue l'assistance privée, la Constitution de 1848, très généreuse dans son esprit, qui déclare, dans son préambule, que la République doit,

« par une assistance fraternelle, assurer l'existence des citoyens nécessiteux, soit en leur procurant du travail dans les limites de leurs ressources, soit en donnant, à défaut de la famille, des secours à ceux qui sont hors d'état de travailler » (VIII).

Et l'article 13 de la Constitution dispose que la société

« fournit l'assistance aux enfants abandonnés, aux infirmes et aux vieillards sans ressources, et que leurs familles ne peuvent secourir ».

Peu de choses seront faites, la Deuxième République n'ayant pas eu le temps, en une durée d'existence courte, de mettre en œuvre ces dispositions.

Au surplus, il faut observer que dans toutes ces dispositions, ce n'est pas vraiment le handicap qui est pris en compte. Les dispositions révolutionnaires, comme celles de 1848 (sous réserve de l'article 13 précité) ne prennent guère en compte le handicap. Ce qui préoccupe les pouvoirs publics, c'est d'abord le fait que des personnes soient pauvres parce qu'elles n'ont pas de travail. Il s'agit donc, dans cette perspective, d'intervenir afin qu'un travail puisse être procuré à toutes ces personnes. La pauvreté est un mal que l'on pense pouvoir éradiquer en donnant du travail à tous. Par ailleurs, lorsque ces préoccupations dépassent cette problématique de la pauvreté, l'assistance des pouvoirs publics vise ceux qui sont « infirmes ». Ce mot d'infirmité est un terme d'exclusion, il met à part tous ceux qui sont considérés comme « infirmes », quelle que soit la nature de cette « infirmité ».

À la fin du XIX^e siècle, et comme l'ont relevé les auteurs⁵, la France

⁵ Voir notamment Jacques Chastenet, *Histoire de la Troisième République*, Hachette, t. I *L'enfance de la Troisième*, 1952, 364 p., t. II *La République des républicains*, 1954, 380 p., t. III *La République triomphante*, 1955, 372 p., t. IV *Jours inquiets et jours sanglants*, 1957, 407 p. t. V *Les années d'illusion*, 1960, 352 p., t. VI *Déclin de la Troisième*, 1962, 302 p., t. VII *Le drame final de la Troisième*, 1963, 347 p. V. également François Goguel, ouvrages

présente un retard par rapport à ses voisins européens en matière sociale. Ce retard est d'autant plus dramatique que la révolution industrielle qui a commencé en Grande Bretagne et a gagné la France avec une vingtaine d'années de retard, a des conséquences sociales catastrophiques. On s'est beaucoup interrogé sur ce retard, qui apparaît surprenant au regard des préoccupations, pour certaines très novatrices, que l'on avait pu constater au moment de la Révolution française. L'une des explications données par un très bon connaisseur de la III^e République, François Goguel, est la suivante : la lutte anticléricale aurait occupé tout le champ politique, elle aurait occulté les problèmes sociaux⁶. La Troisième République a été libérale politiquement – et encore cela a pu être contesté avec de bons arguments – mais elle n'a jamais été une république sociale, alors que des États forts peu libéraux, à côté, se révélaient plus interventionnistes sur le plan social que la France.

Des lois vont être adoptées à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle sur la protection de l'enfance, sur l'assistance médicale gratuite, sur l'aide aux « vieillards infirmes et incurables » (on remarque la reprise de ce terme d'« infirme »), sur les secours aux femmes en couches privées de ressources, sur l'aide aux familles nombreuses nécessiteuses. Mais, ainsi qu'on le voit, ces dispositions ne s'appliquent pas au handicap, elles ne prennent pas en compte le fait du handicap en lui-même. La seule loi que l'on pourrait citer est peut-être, et avec des réserves, la loi du 16 avril 1930 qui accorde une majoration d'aide pour les assistés ayant besoin d'une tierce personne. Il faut signaler également la création à partir de 1909, de manière très limitée, de « classes de perfectionnement » dans quelques écoles pour éduquer les enfants qualifiés « anormaux d'école ».

Tout cela fait peu de choses sur le handicap proprement dit. À la Libération plusieurs dispositions interviennent, mais il s'agit toujours de mesures destinées à des personnes qui sont handicapées à la suite d'un accident du travail. Il faut attendre la Cinquième République pour que le handicap soit pris en compte en tant que tel.

2. Les dispositions juridiques sous la V^e République

Sous la Cinquième République les personnes handicapées vont faire l'objet de plusieurs dispositions ; une prise de conscience a lieu en vue de considérer le handicap en tant que tel. François Bloch-Lainé, que l'on connaît plus pour d'autres rapports, remet en 1967 un rapport (publié en 1969) intitulé « Étude du problème général de l'inadaptation des personnes »⁷. Ce texte va servir de base à l'adoption de la première loi qui comporte des dispositions propres au handicap, la loi n° 75-534 du 30 juin 1975, prise sous le gouvernement Jacques Chirac, le projet ayant été déposé par Simone Veil ministre de la santé.

cités ci-après.

⁶ François Goguel, *La politique des partis sous la Troisième République*, Seuil 1946, deux vol. de 425 et 350 p. V. également, du même auteur, *Les institutions politiques françaises*, Cours polycopié IEP Paris, 1966, 763 p., en particulier p. 23-60.

⁷ François Bloch-Lainé, « Étude du problème général de l'inadaptation des personnes », Rapport au Premier ministre, Paris, La documentation française, 1969, 72 p.

Cette loi définit trois droits fondamentaux pour les personnes handicapées, enfants et adultes : le droit au travail ; le droit à une garantie de ressources par le biais de prestations, le droit à l'intégration scolaire et sociale. On peut rappeler le premier alinéa de l'article 1^{er} de cette loi, aujourd'hui abrogé et remplacé par d'autres dispositions :

« 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 et de l'adulte handicapés, physiques, sensoriels ou mentaux constituent une obligation nationale. Les familles, l'État, les collectivités locales, les établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations, les groupements, organismes et entreprises publics et privés associent leurs interventions pour mettre en œuvre cette obligation en vue notamment d'assurer aux personnes handicapées toute l'autonomie dont elles sont capables ».

Cette disposition appellerait de nombreuses observations. Sans les développer, signalons d'abord le fait que l'on trouve déjà, dans cette loi, la tendance du législateur, qui s'est accentuée depuis, et qui consiste à énoncer de grands principes, ce qui n'est pas, normalement, la fonction, le rôle, de la loi. Ensuite, sur un plan concret, il ne suffit pas d'énoncer des principes, encore faut-il prendre les mesures de nature à permettre leur mise en œuvre et, de ce point de vue, le « programme » fixé en 1975 ne peut être considéré comme ayant été exécuté intégralement aujourd'hui, même si, au fil des ans, des progrès ont été réalisés.

Un autre point de ce premier article de la loi mérite attention, le fait que l'intervention des pouvoirs publics, mais également des autres acteurs, soit une « obligation nationale ». Sur quoi est fondée cette obligation nationale ? Il n'y a qu'un fondement possible, sur le plan juridique, c'est celui de la solidarité nationale. Sous la Troisième République s'était développée une idéologie qui eut beaucoup de succès, le solidarisme, dont sont issues certaines institutions dans le domaine du mutualisme.

La solidarité nationale est un principe constitutionnel, consacré par le Préambule de 1946, qui fait donc partie de notre droit positif. Mais il n'est guère possible de tirer de ce principe des applications concrètes dans un domaine déterminé, ce n'est pas, parce que ce ne peut être, un principe directement invocable devant un juge. Son champ d'application est celui que le législateur veut bien lui donner. Le contenu des politiques de solidarité nationale est renvoyé devant le législateur⁸.

Cette loi a été suivie par d'autres lois comportant des dispositions relatives aux personnes handicapées : loi relative à l'emploi, du 10 juillet 1987, loi relative à l'éducation, du 10 juillet 1989, loi relative à l'accessibilité de différents lieux, du 13 juillet 1991. La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a étendu les domaines dans lesquels s'exerce l'obligation nationale de solidarité et posé le principe d'un droit à

⁸ Cela découle notamment de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (CC, 11 décembre 2003, n° 2003-486 DC, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2004* ; CC 14 décembre 2006, n° 2006-544 DC, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007*) et du Conseil d'État (CE, 15 mai 1995, *M. Raut*, *RJS* 10/95, n° 1056). Des nuances ont été apportées ensuite par ces deux juridictions.

compensation conséquence du handicap. La loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de soins, a réaffirmé que « toute personne handicapée a droit, quelle que soit la cause de sa déficience, à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale », a élargi les missions du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) et en renouvelé la composition.

Par ailleurs, la loi de 1975 modifiée a été, à la faveur des travaux de codification (notamment ce qui est devenu le code de l'action sociale et des familles) redistribuée dans sept codes, ce qui, selon le gouvernement, témoigne de l'implication des différents départements ministériels et de la prise en compte du handicap dans tous les domaines de l'action publique. La France a par ailleurs adhéré à plusieurs textes européens et internationaux dont l'objectif majeur est de prohiber toute forme de discrimination du fait du handicap.

Les résultats n'ont pas été à la hauteur des ambitions. Par exemple, en ce qui concerne l'accessibilité, la loi d'orientation du 30 décembre 1982 sur les transports intérieurs (dite LOTI) ne faisait de l'accessibilité pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite qu'un « objectif » parmi d'autres pouvant, le cas échéant, conduire à l'adoption de « mesures particulières ». Et le rapporteur du projet de loi au Sénat, Paul Blanc, donne de nombreux exemples de ces difficultés qui équivalent, pour les intéressés, à un véritable « parcours du combattant »⁹.

Le gouvernement le reconnaissait lui-même dans l'exposé des motifs du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées :

« des insuffisances, voire des manques graves subsistent pour tous les types de handicaps, qu'ils soient psychique, mental, sensoriel ou moteur, sans oublier les polyhandicapés qui, compte tenu de la gravité de leurs déficiences, ne trouvent pas, le plus souvent, l'accueil et l'accompagnement nécessaires ».

Par ailleurs, ainsi que le fait valoir l'exposé des motifs, des problèmes nouveaux surgissent : grâce aux progrès de la médecine, l'espérance de vie des personnes handicapées a augmenté de façon significative, et des parents inquiets se posent la question du devenir de leurs enfants handicapés vieillissants après leur propre disparition. Par ailleurs, l'évolution des sciences et des techniques ouvre de nouvelles perspectives de vie en même temps que celle des mentalités conduit à porter une plus grande attention à tous ceux qui, handicapés ou non, paraissent exclus du mode de vie ordinaire de la société.

Une loi a donc été votée, la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Étant donné que d'autres exposés présentent le détail de ces mesures, nous nous contentons d'en énoncer les principes, tels qu'ils figurent dans la loi.

Le principe général de non-discrimination oblige la collectivité nationale

⁹ Paul Blanc, *Rapport sur le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, et sur la proposition de loi de compensation du handicap*, Sénat 11 février 2004, n° 210, t. I, p. 32.

à garantir les conditions de l'égalité des droits et des chances. Il implique que les dispositions adoptées organisent de manière systématique l'accès des personnes handicapées au droit commun, que celui-ci soit adapté ou complété en conséquence afin de garantir une réelle égalité aux soins, au logement, à l'école, à la formation, à l'emploi, à la cité et, ainsi, de reconnaître la pleine citoyenneté des personnes handicapées. La loi est orientée autour de trois axes de réforme : garantir aux personnes handicapées le libre choix de leur projet de vie grâce à la compensation des conséquences de leur handicap et à un revenu d'existence favorisant « une vie autonome digne » ; permettre une participation effective des personnes handicapées à la vie sociale grâce à l'organisation de la cité autour du principe d'accessibilité généralisée (école, emploi, transports, cadre bâti, culture et loisirs) ; placer la personne handicapée au centre des dispositifs qui la concernent « en substituant une logique de service à une logique administrative ».

II. Du droit à l'éthique

L'évolution aussi bien des attitudes et des comportements à l'égard du handicap depuis des siècles que des dispositions adoptées depuis une période relativement récente montrent, à la fois, que le droit est indispensable et qu'il est insuffisant s'il n'y a pas, parallèlement, l'éthique pour lui donner sens et effectivité.

A. Le droit indispensable et insuffisant

Il en est en ce domaine du handicap comme en d'autres domaines : il est impossible d'éviter de poser des questions juridiques, tout en sachant que les normes juridiques sont impuissantes, à elles seules, à répondre aux questions que pose le handicap.

1. L'inéluctabilité des règles de droit

Si l'on admet, si l'on revendique, même, le fait que l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et même les personnes privées doivent intervenir dans le domaine du handicap, alors il faut admettre également que ces interventions passent par le droit, par des règles de droit : la puissance publique intervient par la voie de normes juridiques, c'est son rôle, qu'il s'agisse simplement de mesures d'encadrement des activités des personnes privées ou qu'il s'agisse, à plus forte raison, d'interventions publiques. La loi, le règlement, les circulaires sont le mode normal et habituel d'intervention des personnes publiques.

Mais si les personnes publiques et, au premier chef, l'État, interviennent en matière de handicap, encore faut-il savoir ce qu'est un handicap, le handicap. La question peut paraître curieuse, mais chaque discipline va avoir sa définition du handicap : la médecine peut avoir sa définition, la psychologie également, qui risque d'être différente, l'historien ou l'anthropologue peuvent avoir encore une autre vision du handicap à travers la manière dont celui-ci a été perçu au cours des âges. Une définition légale ou réglementaire du handicap est inévitable, parce qu'elle est nécessaire si des mesures en faveur des personnes handicapées doivent être adoptées. Il est étonnant que pendant très longtemps il n'y ait pas eu de définition du handicap. On a commencé à parler du handicap, du point de vue des politiques publiques, avant d'avoir une définition du

handicap.

La loi précitée du 30 juin 1975, qui est la première loi consacrée spécifiquement aux handicaps, ne comporte pas véritablement de définition du handicap. L'article 1^{er} de la loi (aujourd'hui abrogé) déclare que

« 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 et de l'adulte handicapés physiques, sensoriels ou mentaux constituent une obligation nationale ».

La loi ajoute ensuite que les familles, l'État, les collectivités locales, les établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations, les groupements, organismes et entreprises publics et privés associent leurs interventions pour mettre en œuvre cette obligation en vue notamment d'assurer aux personnes handicapées toute l'autonomie dont elles sont capables.

Lors de l'élaboration de la loi de 2005 précitée, qui a remplacé la loi de 1975, le gouvernement a constaté que la notion d'handicap avait évolué, s'était trouvée modifiée du fait de l'évolution des sciences et des techniques, des progrès de la médecine et également du changement des mentalités. Le handicap, déclarait-il, suppose toujours une altération anatomique ou fonctionnelle quelle qu'en soit la cause : anomalie congénitale, trouble de développement de l'enfance, maladie traumatique. Mais le regard s'est déplacé vers les difficultés qui en résultent pour les personnes handicapées quant à leur participation à la vie sociale et le rôle que l'environnement peut jouer dans l'aggravation ou l'atténuation de ces difficultés. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) en a d'ailleurs pris acte dans sa nouvelle classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé.

À la lumière de toutes ces données, une définition du handicap a été adoptée, qui figure aujourd'hui à l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles, cet article faisant partie d'un chapitre IV « Personnes handicapées » qui fait partie du titre Ier du Livre I^{er} de ce code. Cet article L. 114 dispose :

« Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant ».

Cette définition est assez longue, elle est le produit de nombreux amendements qui ont été apportés, en commission des affaires sociales de chaque assemblée, et en débat public, au texte du projet de loi initialement déposé. C'est dire également par-là l'imperfectibilité du droit.

2. L'imperfection du droit

Le droit est imparfait pour caractériser le handicap, encore plus pour dire ce qu'est le handicap, parce que, fondamentalement, cela ne relève pas du droit, pas plus que cela ne relève seulement de la médecine, de la

psychologie ou de la sociologie. Il faut cependant l'appréhender juridiquement pour faire produire des effets aux mesures qui sont prises, là est toute la difficulté d'une définition juridique du handicap, car cette définition, faite par un législateur, intègre obligatoirement d'autres données qui ne sont pas juridiques.

Lors des débats parlementaires qui ont abouti à la loi de 2005 précitée, certains parlementaires ont fait des observations très intéressantes sur la philosophie de la loi, spécialement sur l'énumération des caractéristiques énoncées à l'article L. 114 précité. Selon l'un d'entre eux, René Couaneau, cette philosophie ne peut laisser indifférent :

« Il semble que le législateur éprouve une difficulté constante à aborder la question de la personne handicapée autrement que par la reconnaissance de droits objectifs, sociaux, du citoyen ».

Or, observe-t-il, on peut se demander si depuis 1975, la question de fond ne consiste pas justement à poser un autre regard sur la personne

« en considérant le droit à l'épanouissement personnel, personnel, familial, social ou professionnel, certains droits en découlant ensuite naturellement. À l'inverse, établir une liste limitée, c'est déjà opérer une discrimination, en distinguant les personnes handicapées de toutes les autres personnes ».

Cette appréciation montre que l'on ne peut s'en tenir au droit strict, qu'il convient toujours d'avoir à l'esprit des considérations morales, ou éthiques si l'on préfère.

B. L'inévitable recours à l'éthique

Si le droit est inévitable, l'éthique (ou la morale) est encore plus indispensable. Cette exigence éthique se manifeste en notre domaine de différentes manières.

En premier lieu, il est indispensable de suppléer les carences de l'État en ce domaine, et cela ne peut être que le fait de personnes privées, qui peuvent agir individuellement, mais le plus souvent collectivement, par le biais d'associations. Certes, le fait associatif est un fait juridique, l'association est une personne privée, elle existe par le droit, et il faut même ajouter que si l'association veut pouvoir à la fois agir, recevoir des dons, pouvoir recruter du personnel, elle doit être déclarée et, mieux encore, être déclarée d'utilité publique, cette qualité ne pouvant être attribuée que par la personne publique.

Cependant nous sommes beaucoup plus dans un cadre éthique que dans un cadre juridique, même si celui-ci est indispensable, pour deux raisons. D'une part, et par définition, l'association est une forme juridique sans but lucratif. C'est dire que les personnes qui décident de créer une association sont mues par des motifs qui ne sont pas « intéressés » au sens financier du terme, c'est par altruisme que des personnes consacrent du temps à une association, à plus forte raison si l'association est à finalité sociale. D'autre part, dans l'association, l'important n'est pas la dimension « organisationnelle » comme l'on aime à dire aujourd'hui, l'essentiel c'est la liberté. La liberté d'association est l'une de nos grandes libertés, une liberté à valeur constitutionnelle. L'association est l'un des instruments par

lesquels les citoyens exercent leur liberté, cette liberté ils la mettent en œuvre en se mettant au service d'un intérêt collectif, ce qui est bien l'expression de préoccupations éthiques.

En deuxième lieu, au-delà de la dimension caritative, et sans diminuer l'importance du dévouement qui caractérise ceux qui se portent vers les autres, certains font valoir qu'il faut y ajouter une autre dimension, qui est éthique en même temps que « politique » au meilleur sens du terme. Dans un livre tout à fait remarquable qui est un échange de correspondances entre Jean Vanier, fondateur de l'Arche, et Julia Kristeva, celle-ci écrit, dans l'une de ses lettres,

que « Cette approche vise à réhabiliter le sujet politique dans la personne handicapée ». Elle ajoute : « si l'accompagnement personnalisé de ceux qui souffrent de handicap commence indiscutablement par l'empathie avec la personne handicapée, cet accompagnement moderne ne saurait s'épargner ni la connaissance spécifique de son mal-être ni le combat pour la reconnaissance et la compensation de ses droits à l'intérieur du pacte social visant à désenclaver cette personne de la marge compassionnelle où on a tendance à l'isoler avec amour »¹⁰.

En troisième lieu, la réflexion sur le handicap conduit à évoquer deux concepts qui ne relèvent pas du droit, même si l'on peut trouver parfois des prolongements juridiques : le concept de « fragilité » et le concept de « vulnérabilité ». Un ouvrage paru en 2011, qui parle du handicap, mais également de ceux qui ne sont pas handicapés, a pour intitulé « Tous fragiles, tous humains »¹¹. Dans cet ouvrage Julia Kristeva, de nouveau, intitule un paragraphe de sa contribution : « Liberté, égalité, fraternité, vulnérabilité... ». Des trois termes de la devise républicaine, le troisième, la fraternité, relève beaucoup plus de l'éthique que du droit, quand bien même le Conseil constitutionnel lui a reconnu une valeur constitutionnelle. Ajouter la « vulnérabilité », comme le fait Julia Kristeva (même si c'est avec un point de suspension) c'est renforcer la dimension éthique, car le concept de vulnérabilité, auquel on peut recourir dans de nombreux domaines (par exemple en matière de défense nationale on peut parler de la plus ou moins grande vulnérabilité et de la nécessité de réduire la vulnérabilité du pays en cas de conflit), appliqué à l'être humain, renvoie à des comportements guidés par des considérations qui ne relèvent pas du droit, qui ne peuvent être enfermés dans des cadres juridiques.

En définitive, ce que souhaitent tous ces auteurs qui évoquent cette dimension éthique de l'approche du handicap, c'est l'avènement d'un « nouvel humanisme » qui prendrait mieux en considération la personne. C'est là un vaste chantier, d'autant que l'humanisme n'a plus une signification aussi claire qu'il l'a pu l'avoir dans le passé.

¹⁰ Julia Kristeva, Jean Vanier, *Leur regard perce nos ombres*, Fayard 2011, p. 70-71.

¹¹ *Tous fragiles, tous humains*, Paris, Albin Michel, 2011, 210 p.

2. L'inclusion : ses conditions de possibilité

Gérard Guïèze

Professeur de philosophie et conférencier

Pour reconnaître l'Autre dans sa différence, il faut d'abord le reconnaître dans sa ressemblance. L'inclusion présuppose, en effet, deux dimensions : la reconnaissance d'une particularité, d'une situation particulière (handicap) et la reconnaissance d'un semblable. Il faut à la fois prendre en compte des différences et reconnaître des principes communs : savoir mettre ensemble semblable et différent.

I. Définir l'inclusion

L'inclusion part de l'idée que des personnes pourraient être marginalisées par leur situation physique, mentale, sociale. Mais l'inclusion ne vise jamais la conformité de toute conduite à des normes. Inclure n'est pas assimiler, c'est œuvrer à une participation active de tout sujet à la vie collective. Par suite, participer n'est pas se conformer. Aujourd'hui, ce ne sont plus des traditions communes qui intègrent, ni des religions, c'est-à-dire des croyances communes, mais c'est la citoyenneté.

Elle exige l'égalité des droits. C'est la citoyenneté qui favorise l'inclusion, c'est-à-dire des institutions, des droits et des liens. Autrement dit, c'est ce qui définit l'appartenance à un espace public et s'oppose à l'isolement des individus dans un espace privé. Le risque serait d'enfermer des personnes en situation de handicap dans leur situation initiale. Or personne ne mérite ses conditions initiales d'existence. Inclure consiste ainsi à inscrire à la fois l'égalité des droits et la diversité des situations par des institutions, par des droits et par des liens sociaux.

II. Les conditions de l'Inclusion

Nous avons vu que l'inclusion se fondait moins sur une tradition ou sur des coutumes, moins sur des croyances communes mais sur une citoyenneté. Pour inclure davantage, il faut rendre des conditions d'existence moins inégales et cela, en faisant en sorte que des droits ne restent pas formels. Il importe qu'ils reçoivent un contenu pour ne pas demeurer à l'état de principes.

Inclure, c'est résoudre une tension entre l'égalité juridique des citoyens et les inégalités de leurs situations, de leurs conditions. L'idée d'inclusion est porteuse de cette conviction qu'une intégration est une socialisation par des liens et non par une assistance qui n'offrirait qu'une subsistance par une prise en charge. Or la socialisation est culturelle, sportive, active, éducative. Elle n'est pas une simple protection ; elle doit rendre possible des aspirations humaines, des capacités et agir sur des conditions pour rendre possibles de telles capacités.

Dans toute vie humaine, il y a une part de destin qui désigne tout ce que nous n'avons pas choisi (notre corps, notre époque). Ce destin n'est

pas toujours une fatalité, il est ce qui nous installe dans une situation. Au sein de cette situation, nous sommes des êtres incertains, car : qu'allons-nous devenir, faire de ce que ce qui nous est donné et que nous n'avons pas choisi ? ; comment passer d'une donnée à une possibilité ? C'est là que se joue la problématique de l'inclusion, dans le fait de développer les possibilités d'une personne en situation et non de l'identifier à des déficits. Le semblable n'est pas l'identique, l'égalité n'est pas l'identité.

L'inclusion est bien une notion critique de l'uniformité. Elle consiste à agir pour développer des capacités par des conditions qui les rendent possibles.

Inclure, c'est offrir des conditions favorables à des capacités possibles (puisque personne ne mérite sa condition de départ). Il n'y a pas d'origine équitable : les dotations de départ sont inégales. Inclure, c'est agir sur des paramètres pour rendre des personnes indépendantes de leur situation initiale.

Si l'on prend l'exemple d'une personne malvoyante, soit on la comprend à partir d'un manque (de vue), soit on se demande ce que peut faire cette personne. On ne parle alors plus en termes d'impuissance, mais on va chercher à développer des possibilités.

Inclure, c'est passer d'un manque à une puissance d'agir car aucune personne ne se réduit à son handicap. Dans toute existence humaine, il y a ce qui nous est donné (nos conditions initiales), ce que nous pouvons devenir et pas seulement être (le déterminisme n'est pas un fatalisme), ce qui nécessite de déployer du possible à partir du réel, en cessant de dé-réaliser le monde par des normes, des images, des modèles de référence idéalisés.

Première partie

L'emploi des personnes handicapées : l'obligation éthique et juridique

A. Handicap et emploi : histoire, éthique et principes juridiques

1. Travail et déficience physique : aspects théoriques et historiques

Arnaud Paturet

*Chargé de recherches au CNRS, Centre de théorie et
Analyse du droit de l'Université Paris Nanterre (CNRS UMR 7074),
École normale supérieure, Paris*

Introduction

Pour penser au plan théorique et historique le rapport du handicap à l'emploi, il convient de partir d'un élément concret et de rappeler que les premières lois sur le sujet, lesquelles étaient destinées à favoriser l'emploi des personnes en situation de handicap, ont été prises dans le courant du siècle dernier, la première datant de 1924. Ce travail législatif répondait à un besoin social né d'une représentation culturelle que le droit se devait de prendre en compte dans un procédé connu le transformant lui-même en un vecteur culturel pur car il s'empare, par le biais du législateur, des grands traits de l'idéologie sociale pour les modeler ou les corriger suivant l'orientation politique de l'époque considérée. Au creux de cette initiative se dessine un lieu commun de l'histoire du handicap, à savoir une forme d'incompatibilité entre la déficience physiologique et le travail. Celle-ci s'infère de l'idée selon laquelle les handicapés étaient régulièrement réduits par la force des choses à survivre de l'assistance institutionnelle ou de la mendicité. Il ne s'agit évidemment pas de remettre en cause le contexte historico-social immédiat de ces lois car il apparaît bien qu'elles entendaient régler une problématique avérée sur le moment mais, dans la mesure où elles se présentent comme un tournant de l'histoire légale, il faudrait se demander si elles sont venues réparer plusieurs siècles de déséquilibre comme pour fonder une frontière indépassable entre un avant et un après. Cette question a un sens profond car les progrès légaux et sociaux qui en découlent peuvent parfois nous faire réécrire l'histoire de manière très subjective pour alimenter plus ou moins consciemment une glorification des initiatives du présent tout en caricaturant du même coup le passé.

Ainsi, on trouve fort souvent au sein de la littérature historique une trame de fond qui associe la déficience physique à l'impossibilité d'une performance corporelle au sens d'un acte générant une plus-value socio-économique : les déficients seraient par définition improductifs et il faudrait les assister, y compris dans le cadre du travail et de l'emploi. Nous verrons en quoi cette vue globalisante doit être sujette à nuances suivant les périodes de l'histoire. Elle a été sans aucun doute favorisée par la notion même de travail et d'emploi, l'une axée sur l'idée de contrainte et l'autre sur l'utilisation économique consentie du sujet¹.

¹ André Eskénasi, L'Étymologie de « travail », *Romani*, 2008, tome 126, 503-504, p. 296-372 ; Marie-France Delport, Trabajo-trabajar(se) : étude lexico-syntaxique, *Cahiers de*

S'il n'est pas forcément une « torture », pour reprendre l'étymologie très discutée du vocable « travail » à partir de *tripalium* (*tres palis*) – il s'agissait en l'occurrence d'un instrument de torture à trois branches utilisé par les Romains pour tourmenter l'esclave et au départ l'immobiliser – il n'est pas douteux que tout labeur impliquerait une idée de contrainte et d'effort. Le travail libère sans doute en ce qu'il permet au sujet d'accéder à une liberté économique, mais il demeure aussi une aliénation semi-consentie, un obstacle que l'on franchit dans un univers moderne où il est la norme et au sein duquel il n'est jamais conçu comme une possible restriction aux libertés individuelles. En revanche il est certain que le nivellement de contrainte qu'il impose aux populations peut poser problème aux personnes handicapées.

Intrinsèquement lié à la notion de travail, le mot emploi est un déverbal qui provient du verbe latin *implicare*, terme signifiant « embarrasser, emmêler, entortiller ». L'expression « *se implicare* » évoquerait autant une action volontaire du sujet que sa profession, et par extension sa fonction, sa place, voire son identité sociale ; le travailleur étant parfois réduit au plan identitaire à son activité professionnelle². De manière très triviale, l'emploi s'analyse comme une utilisation des personnes actives de la population en vue de produire des activités économiques – biens ou services – contre rémunération. Apparaît alors en filigrane de ces approches un lien sous-jacent à la performance, au sens de plus-value apportée par un individu à la suite d'une mise en valeur de son activité physique ou intellectuelle dans le système socio-économique.

Considérant ces différents éléments, se pose au plan global la possible compatibilité de la notion d'emploi avec celle de déficience physiologique, terme neutre qui engloberait toute configuration corporelle, temporaire ou non, de nature à provoquer une diminution des capacités physiques de l'individu. Il faut rappeler que le terme handicap, souvent appliqué comme d'autres notions – telles par exemple la sexualité ou l'homosexualité – à l'analyse de périodes antérieures à leur création, demeure d'invention tardive. En effet, la notion primitive de handicap, née puis construite à l'époque moderne à partir de la contraction de l'expression anglaise « hand-in-cap »³, laquelle se transforma en un néologisme de forme en

recherches de linguistique hispanique médiévale, n° 9, 1984, p. 99-162.

² De là cette fameuse question qui entend résumer la place sociale de l'individu posée quand on amorce une quelconque relation à l'autre : vous faites quoi dans la vie ? Cette question amène presque toujours une réponse montrant l'implication (voire la non-implication) du sujet dans l'emploi qu'il occupe afin d'affiner le discours identitaire.

³ L'expression date du XVI^e s. et son sens ne recoupe en aucun cas au départ le concept de déficience physique puisqu'elle sert à désigner un jeu de hasard lors duquel les mises du participant sont placées dans un chapeau. Elle est utilisée en France au XVIII^e s. et demeure encore en vigueur pour les compétitions hippiques. « handicap » désigne un principe repris à du code des courses permettant d'égaliser les chances de victoire de chaque cheval participant, soit en imposant une distance supplémentaire à parcourir pour certains lors d'une course de trot (code des courses au trot, art. 3-14, bulletin de la S.E.C.F, n° 23 bis, 7 juin 2018), soit en octroyant une charge supplémentaire à porter lors des courses de galop (*code des courses au galop* art. 52-4, Boulogne, juin 2018). Cet usage est consacré au plan linguistique au XVIII^e s. au dictionnaire Littré. L'utilisation glissera vers l'idée de déficience au cours du XX^e s. en ce sens, la huitième édition de dictionnaire de l'Académie française paru en 1935 indique les deux sens et précise, à côté de la signification hippique que handicap

langue française⁴, date seulement du XVI^e siècle et c'est tout récemment qu'il deviendra une qualification légale pour provoquer une compensation au bénéfice de la personne handicapée dans les systèmes socio-juridiques contemporains. Or la question de la déficience physique associée au travail, voire même par extension à la performance sociale, mérite d'être envisagée lors d'époques précédentes dans la mesure où il s'agit d'un fait social que l'on peut qualifier d'universel dès lors que nous avons affaire à une société un tant soit peu organisée qui nous aurait laissé des témoignages au sujet de son fonctionnement.

S'ajouterait possiblement un autre paramètre. Il convient de rappeler que l'insertion des déficients par le travail relève d'une étape subsidiaire de l'intégration sociale ; et même plutôt de l'acceptation sociale tout court de l'individu déficient, c'est-à-dire très précisément de la reconnaissance de la qualité d'homme⁵ (ce qui n'a pas toujours été le cas) et/ou de citoyen, en un mot d'une agrégation communautaire qui intègre la différence. On postule dans ce cas que notre déficient intègre la communauté et qu'il est possible de se reconnaître en lui au point de lui imposer quasiment les mêmes contraintes de fond qu'à n'importe quel membre du corps social. De ce nivellement découlera au final l'idée qu'un déficient peut se substituer à un non déficient dans une tâche, et l'effectuer de la même manière - voire mieux - c'est-à-dire dans la considération d'un nivellement total des compétences.

Le sujet est donc particulièrement vaste et les quelques pages qui suivent n'auront d'autre ambition que de brosser un tableau chronologique très succinct et organisé en trois temps, du lien pouvant être établi entre la déficience physiologique et l'activité laborieuse.

I. L'époque romaine

Remontons à l'Antiquité romaine, point de repère fondamental des images mentales qui ont construit une bonne partie de l'Occident européen. Les auteurs littéraires latins mais aussi les juristes de Rome, dont l'œuvre eût le rayonnement que l'on sait, nous ont laissé un certain nombre de témoignages par le biais desquels nous pouvons approcher l'idée de la déficience physique à Rome de même que sa gestion juridico-sociale. Deux précisions sont à apporter. D'abord, on trouve fort peu de

« se dit de ce qui met quelqu'un en état d'infériorité. *Souffrir, être affecté d'un lourd, d'un sérieux handicap. Son ignorance des langues étrangères sera pour lui un handicap.* Spécialt. Infirmité, déficience accidentelle ou naturelle, passagère ou permanente, qui entrave l'activité physique ou mentale. *Cette blessure risque d'entraîner un handicap important.* »

⁴ Sur ce point : Jean Michel M. Alby-Patrick Sansoy, *Handicap, vécu*, évalué, Grenoble, *La pensée sauvage* 1987, p. 11.

⁵ Au plan historique cela ne va pas de soi. Si les romains nommaient de prime abord le nouveau-né malformé *puer* (enfant ou petit de l'animal), terme n'appartenant pas au lexique de la parenté mais qui viendra remplacer *filius* dans les sources en s'opposant à *vir* c'est-à-dire l'homme formé, l'intégration même du déficient à la société par le baptême faisait l'objet de débats lors d'époques postérieures, au regard de son apparence ou forme qu'il fallait comparer aux canons de l'espèce humaine. En d'autres termes, la seule naissance n'implique pas l'agrégation à la communauté. Voir Arnaud Paturet, « Animalité et humanité dans le droit des successions en France sous l'Ancien Régime » dans Gian Franco Marrone (éd.) *Zoosemiotica 2.0. Forme e politiche dell'animalità, Nuovi Quaderni del Circolo Semiotologico Siciliano*, Palerme, Edizione Museo Pasqualino, 2017, p. 361-372.

chose sur la déficience associée à la notion de travail ; cette dernière n'étant pas un thème récurrent de la littérature latine dans la mesure où cette dernière s'occupe des élites, or celles-ci ne travaillent pas au sens propre. Ce type d'activité est réservée aux esclaves – la classe servile constituant l'essentiel de la force de travail – voire aux plébéiens. Ensuite, il faut se placer du point de vue d'une acceptation sociale de l'anormalité qui intervient à l'époque du Haut-Empire ; la période républicaine ayant été marquée par un rejet social puissant des individus présentant une configuration physiologique très atypique, à l'image par exemple des androgynes ou hermaphrodites. Cette propension au rejet pouvait aller jusqu'à l'élimination de l'individu en qui on détectait un funeste message émanant des puissants dieux célestes du panthéon romain⁶.

Ainsi, au premier siècle avant notre ère, la déficience fait désormais, non plus l'objet d'une méfiance ou d'un rejet, mais produit plutôt une fascination chez l'observateur⁷. Il s'agit sans doute d'un trait culturel né d'une évolution des mœurs et des conceptions psycho-sociales que nous narre Quintilien. L'orateur établit un parallèle entre un discours contrefait et corrompu, lequel serait plus admiré qu'un langage droit et convenu, et la préférence de certains pour les corps contrefaits ou monstrueux au détriment de la conformation ordinaire⁸. Sur ce dernier point concernant les configurations physiques atypiques, Plutarque décrit dans son *De curiositate*⁹ l'engouement des Romains pour les anormaux physiques en expliquant que certains ne faisaient aucun cas des peintures ou des statues, ni des belles formes d'un esclave de l'un ou l'autre sexe mais qu'ils avaient la manie d'acheter des monstruosité au point que le *teraton agora* ou marché aux monstres devient un lieu où se retrouvent les *curiosi* qui venaient contempler les monstres : hommes sans jambes, à tête d'épingle, créatures à trois yeux etc. d'après un témoignage de Cassius Severus dans les controverses de Sénèque le Rhéteur, certains n'hésitent pas à mutiler les jeunes enfants pour les forcer à mendier et à récupérer le bénéfice¹⁰. L'époque romaine, si cruelle et rugueuse soit-elle au regard de nos canons de vie contemporains, nous montre qu'un déficient pouvait en certains cas rapporter plus d'argent qu'une personne parfaitement valide. Aucune donnée ne serait plus objective pour le prouver que le record de prix concernant un esclave, et pas n'importe lequel puisqu'il s'agissait d'un

⁶ Sur ce point, voir Arnaud Paturet « Le prodige ou l'intolérable différence dans le monde romain de l'époque républicaine », in Maria-Fernanda Arentsen et Florence Faberon (dir.), *Regards croisés sur le handicap en contexte francophone*, Clermont-Ferrand, PUBP, 2020 ; Annie Allély, « Les enfants malformés et considérés comme *prodigia* à Rome et en Italie sous la République », *REA*, 105, 1, 2003, p. 127-156.

⁷ Carlin A. Barton, *The Sorrows of the Ancient Romans*, Princeton, Princeton University Press, 1995, p. 85. Le compte-rendu de cet ouvrage par Philippe Moreau dans *Annales ; Histoire, Sciences sociales*, 50-5, 1995, p. 1099-101 souligne à très juste titre la propension de l'auteur à analyser certains phénomènes sociaux antiques sous l'angle de la psychologie collective, ce qui la situe en marge des analyses historiques classiques. Une telle approche est parfaitement justifiée dans l'optique de la monstruosité et de la perception des gens à cet égard.

⁸ Quintilien, *Inst. Or.* 2, 5, 10-12.

⁹ Plutarque, *De curiositate*, 10.

¹⁰ Sénèque, *Contr.* 10. 4. Sur cette question, voir Jean-Pierre Néraudau, *Être enfant à Rome*, Paris, Payot, 1996, p.198-202.

eunuque, donc un déficient. Pline nous narre ainsi que c'est la passion de l'acheteur davantage que la beauté de l'esclave qui détermina la somme extravagante payée par un certain Lutorius Priscus¹¹.

La déficience n'est pas un obstacle absolu au commandement militaire, donc de l'emploi par excellence, dans une société faisant la guerre de manière quasi-permanente, et en laquelle le citoyen est originellement un paysan-guerrier viril et courageux selon les canons moraux et les vertus cardinales du moment. Les sources juridiques nous indiquent que Sylla, célèbre homme d'État et général d'armée, ou encore Cotta, lui-aussi général, n'avaient qu'un seul testicule. Le jurisconsulte Arrius Menander utilise cette anecdote pour expliquer que cette déficience n'est pas un obstacle au recrutement dans l'armée¹². Cette conception qui concerne les parties viriles de l'individu pourrait surprendre mais il convient de souligner que la sexualité ou la sexuation s'analyse à Rome en termes de rôles et de comportements davantage qu'en termes de configuration corporelle. Pour autant, la mutilation volontaire est très mal vue chez le citoyen, en particulier lorsqu'elle a pour but de se soustraire aux obligations militaires¹³ et il faut remarquer que la perte d'un membre ou la présence de cicatrices, même obtenues de façon glorieuse, pouvaient provoquer un sentiment de malaise¹⁴. Des récits au sein des témoignages littéraires nous montrent

¹¹ D'après Pline, *Hist. Nat.* 7, 39, C. Lutorius Priscus paya 50.000.000 de sesterces pour acquérir Pezonte, un eunuque de Séjan. L'auteur semble considérer cet achat scandaleux. Il s'inscrit dans une époque où l'engouement était grand au sein de la haute société pour les castrats. Les sources juridiques témoignent du fait que les principaux motifs de la castration sont d'ordre sexuel ; cf. notamment Marc. 14 *ins.* D. 48.8.3.4 *in fine*. Sur la castration *libidinis causa*, voir Danillo Dalla, *L'incapacità sessuale in diritto romano*, Milan, Giuffrè, 1978, p. 30-33. L'amant eunuque offrait certains avantages à la femme : il éliminait les problèmes de grossesse indésirables, ce qui évitait d'avoir recours à un avortement, il offrait ainsi un long plaisir privé de risques, cf. Juv. *Sat.* 5.366-376. Suétone, *Tit.* 7, présente Titus comme un individu épris de luxure et entouré d'eunuques. Hormis ce contexte particulier, le prix moyen d'un esclave a évidemment varié en fonction des compétences, des caractéristiques de l'individu et surtout au regard du nombre de sujets disponibles sur le marché, il se situait autour de 2000 sesterces.

¹² D.49.16.4.

¹³ C'est l'exemple du père qui mutile son fils pour l'empêcher de servir, cf. D.49.16.4.12 ou, dans une certaine mesure, le cas du soldat qui a voulu se tuer en se blessant (D.49.16.6.7). Le Sénat se montrait impitoyable envers le coupable. L'individu amputé voyait ses biens aux enchères et il pouvait être condamné à la prison à perpétuité (Val. Max. 6.3.3). D'après un rescrit de l'Empereur Trajan, le père fautif pouvait aussi être condamné à la déportation (D.49.16.4.2). Il importe d'insister ici sur l'importance du devoir en matière militaire pour les Romains (cf. par exemple D.49.16.4.10).

¹⁴ Aulu-Gelle. *Noc. Att.* 8.28. Une grave défiguration ou mutilation visible était l'objet de discussions presque casuistiques. Le citoyen romain est avant tout un soldat et les conflits armés étaient la source de blessures multiples qui laissaient d'importantes cicatrices (cf. Plin. *Nat. His.* 7.28.101-104). L'affinement de la culture sous l'influence grecque verra l'émergence d'un code de savoir-vivre introduisant de nouveaux critères et venant limiter l'ostentation des marques corporelles de bravoure au nom des règles de civilité ; voir Jean Gagé, « Infirmes, blessés de guerre dans l'ancienne Rome » in *REL*, 47, 1969, p. 197. De plus, certaines charges publiques étaient incompatibles avec un certain laisser-aller corporel Aulu-Gelle, *Att.* 7.22 rapporte que les Censeurs avaient coutume de condamner à la perte de leurs chevaux les chevaliers devenus trop gras. À l'opposé de cette attitude, les Romains étaient paradoxalement attirés par le caractère obscène et malsain de la déformation physique comme le montre le succès du marché aux monstres (cf. Carlin A. Barton, *The Sorrows* cit. 88-91), tant et si bien que certains revendeurs n'hésitaient pas à déformer de

que la déficience n'est pas en soi un frein à la performance corporelle dans le cadre militaire. Lucrèce souligne l'ardeur du guerrier sur le champ de bataille en dépit des mutilations qu'il subit¹⁵. En ce sens, Pline l'Ancien nous raconte l'histoire fameuse de M. Sergius¹⁶. Le militaire perdit d'abord sa main droite lors d'affrontements. Il fut ensuite blessé à de nombreuses reprises au point de ne plus pouvoir se servir correctement de ses autres membres. Il fera plusieurs campagnes en étant estropié de la sorte et sera fait prisonnier deux fois par Hannibal. Il s'échappera à deux reprises. Pline n'est pas avare de détails sur les exploits de cet homme en rappelant qu'il avait été exclu des cérémonies sacrificielles en raison de ses mutilations. Son cas fut exceptionnel et l'auteur nous dit symboliquement qu'il a vaincu la *fortuna* (chance, destin, hasard) en plus des hommes¹⁷. Toujours est-il qu'il s'agit là d'une carrière militaire à faire pâlir un jeune homme en pleine vigueur et possession de ses moyens. D'autres exemples de ces destins fameux mettant en scène des héros étaient des mutilés existents car bon nombre de Romains célèbres étaient des déficients, à l'image de Sestorius, valeureux tribun militaire borgne évoqué par Aulu-Gelle¹⁸.

Il apparaît donc que dans l'univers de l'ancienne Rome, réputé particulièrement rude, la déficience ne rimait pas par essence avec inutilité sociale et non-employabilité ; bien au contraire. J'achèverai ce bref tableau avec le cas de l'eunuque¹⁹, configuration qui posait problème compte tenu de l'organisation binaire de la société romaine structurée entre le mâle et la femelle ; l'eunuque étant de fait un demi-homme. La castration était souvent infligée à l'esclave. Il s'agissait d'en augmenter la valeur, ainsi que le suggère un *responsum* d'Ulpien²⁰ et de répondre à un engouement de la haute société romaine pour les castrats, objets de *libido* et de plaisirs²¹.

jeunes enfants (Sen. *Contr.* 10.4 et 8). Voir aussi le livre de Catherine Salles, *Les bas-fonds de l'Antiquité*, Paris, Payot, 1982, p. 185.

¹⁵ Lucrèce, 3.647-652 ; voir aussi Quinte Curse 4.15 ; on lira avec profit le travail de Régis Guet, *Le corps du guerrier à l'épreuve du char à faux aux époques achéménides et hellénistiques (VI^e-I^{er} s av. n. è.)* in *Annales de Janua*, n° 7 *La violence guerrière : de l'Antiquité au Moyen-Âge* : <https://Annalesdejanua.edel.univ-poitiers.fr/index.php?id=1920#tocto2n3>.

¹⁶ Pline, *Hist. Nat.*, 7, 28 (27), 4.

¹⁷ Pline, *Hist. Nat.*, 7, 28 (27), 4 *in fine*.

¹⁸ Aulu-Gelle, *Noc. Att.* 8.28.

¹⁹ Pour un premier exposé d'ensemble, voir Arnold Hug. *Eunuchen*, in *PWRE*, Supp. 3, Stuttgart, Metzner, 1958. col. 449-455.

²⁰ Ulpien 8 ed. D. 9.2.27.28 *Et si puerum quis castraverit et pretiosorem fecerit, Vivianus scribit cessare Aquilam, sed iniuriarum erit agendum aut ex edicto aedilium aut in quadruplum*. Dans ce fragment, le mot *puer* fait référence à un esclave qui se trouve ici désigné par son aspect physique et le moment de sa croissance bien que ce terme puisse, comme le rappelle Jean Maurin, *Remarques sur la notion de « puer » à l'époque classique*, in *Bulletin de l'association Guillaume Budé*, 4^{ème} s. 2 (1975), p. 225, s'entendre sans condition d'âge. Dans Sen. *Epist.* 47.7 *puer* fait référence à l'esclave le plus proche du maître par sa fonction érotique. La référence au *pretium* de l'individu au D. 9.2.27.28 exclut évidemment qu'il soit fait référence à un homme libre. Pour un commentaire de ce texte, en particulier du point de vue de l'action qui trouve à jouer dans ce cas particulier, voir Danillo Dalla, *L'incapacità sessuale in diritto romano*, Milan, Giuffrè, 1978, p. 74-75.

²¹ Les sources juridiques témoignent du fait que les principaux motifs de la castration sont d'ordre sexuel ; cf. notamment Marc. 14 *ins.* D. 48.8.3.4 *in fine* : *et qui hominem libidinis vel pro mercii causa castraverit, ex senatus consulto poena legis Corneliae punitur*. Voir également Paul Sent. 5.23.13 *Qui hominem invitum libidinis aut promercii causa castravit*

On voit donc ici clairement que la mutilation, laquelle entraîne une déficience, va venir paradoxalement créer une plus-value chez l'individu qui la subit. Plus-value marchande certes, mais qui pourra se muer en performance sociale. Profitant généralement de leur insertion dans la haute société romaine²², certains *spadones* intégraient l'entourage du Prince en tant que goûteur²³, ambassadeur ou conseiller²⁴ voire encore comme chef militaire. Un des meilleurs exemples est le cas de l'eunuque Posides, un affranchi que Claude honora de la *hasta pura* lors du triomphe britannique²⁵. Par la suite, à une époque plus tardive, le rôle politico-social des eunuques a pu s'accroître de manière significative suivant la considération que le Prince pouvait porter aux *spadones*. L'auteur de l'*H. A.* rapporte qu'Alexandre Sévère était hostile à leur présence, à la différence de son prédécesseur Héliogabale²⁶ qui leur avait confié d'importantes fonctions et dignités²⁷. Le Bas-Empire, notamment à partir du règne de Dioclétien, verra la consécration de leur influence politique et leur immixtion au plus haut niveau de l'État et au sein de la cour impériale²⁸.

Cette visibilité au regard de ce genre particulier de déficience est consécutive de la nature même des témoignages qui nous sont parvenus. Les écrivains latins nous exposent bien davantage l'existence des grands hommes - c'est tout le problème de l'histoire et de ses principales sources - que celle d'une société totale avec ses basses classes, lesquelles constituaient l'essentiel de la population. Aussi, les personnes défavorisées occupaient l'espace social des « actifs » même en étant déficients. Plusieurs sources juridiques évoquent des esclaves déficients²⁹. Ceux-ci remplissaient sans aucun doute les tâches qu'ils pouvaient, qu'il s'agisse de services(s) ou même d'artisanat. Un *responsum* de Paul indique qu'un esclave muet peut accepter une succession en suivant l'ordre de son maître

castrandumque curavit... Sur la castration *libidinis causa*, voir Danillo Dalla, *L'incapacità* cit. 30-33.

²² Voir par exemple Tac. *Ann.* 4.8-10 au sujet de l'eunuque Lygdus.

²³ cf. Tacite, *Ann.*, 12.66 au sujet de l'eunuque Halotus dont la fonction était de goûter et servir les mets de l'Empereur Claude.

²⁴ cf. Tacite, *Ann.* 6.31. Ce récit concerne l'eunuque Abdus, un des deux grands chefs Parthes avec Sinnacès, dont les conseils ont favorisé l'envoi par Tibère d'une députation secrète en vue de renverser le roi Artaban.

²⁵ Suet. *Clau.* 23.

²⁶ Sur Héliogabale, réputé obsédé d'androgynie et de transsexualisme, voir Robert Turcan, *Héliogabale et le sacre du soleil*, Paris, Albin Michel, 1985, 212-216, p. 215 : « Héliogabale voulait donc une ouverture au-dessus de son sexe viril, afin d'être femme avec ses amants, mais sans pour autant cesser d'être homme. Il ne s'agissait donc pas de transsexualisme, mais du désir d'être bisexué, et ce rêve rejoint très exactement le programme que lui prête l'*Histoire Auguste* : assouvir la débauche du plus grand nombre, mais aussi (et du même coup) doubler la sienne ! ».

²⁷ *Hist. Aug.. Alex. Sev.* 23. L'empereur réduisit leur nombre et les affecta comme esclaves au service de sa femme.

²⁸ Baudouin De Gauffier, « Palatins et eunuques dans quelques documents hagiographiques », in *Analecta Bollandiana*, 75 (1957), 17-46 ; voir aussi Keith Hopkins, « Eunuchs in Politics in the Later Roman Empire », in *Proceedings of the Cambridge Philological Society*, 189 n. s. 9 (1963), 77 ; Danillo Dalla, *L'Incapacità* cit. p. 66-67.

²⁹ Parmi d'autres voir D.13.3.3 ; 29.5.3.9 ou encore 21.1.10.

et l'engager de ce fait³⁰. On en déduit que l'esclave en question était au service du *dominus* et remplissait un certain nombre de fonctions en tant que gestionnaire compatibles avec son mutisme.

II. Du Moyen-Âge à la Révolution

Il faudrait ici prendre comme point d'ancrage la question sociale de l'intégration, avec comme élément préalable l'interrogation au regard de l'appartenance ou non du déficient à l'espèce humaine dont dépend son insertion communautaire par le biais du baptême. Celle-ci découle en fait du degré d'anomalie constatée. Sur ce point, les débats sont vifs au plan doctrinal car le principe qui domine est que tout ce qui est issu de parents humains n'est pas nécessairement humain selon le prêtre bénédictin Ratramne de Corbie (mort vers 868)³¹. Des commentaires influents comme celui du jurisconsulte Balde, (1327-1400)³², fameux élève de Bartole, insistent sur l'accorde nécessaire entre l'âme et le corps, en signalant que celui qui n'a pas de corps humain ne peut pas bénéficier de la cérémonie du baptême. Les critères sont relativement bien définis. Selon cet auteur, la forme humaine se repère d'après la tête et les malformations des membres sont moins graves car elles ne remettent pas en cause l'humanité. La *forma humana* se fonde toujours sur un étalon au sens de configuration la plus observée dans l'espèce. Ainsi se résume l'anthropologie corporelle au Moyen-Âge. Plus tard, sous l'Ancien Régime, des débats juridiques nourris ont lieu à ce sujet. Les mémoires de l'avocat Pierre Bardet font état d'un litige débouchant sur un arrêt rendu par le Parlement de Paris le 23 juillet 1619³³, mettant en cause un posthume venu au monde avec un museau de singe et un pied de cochon. L'ensemble des débats vise à savoir s'il doit ou non intégrer la catégorie de l'Homme et donc avoir accès à la personnalité juridique et surtout au baptême. Les non-baptisés étant par définition des exclus, la question n'est ni plus ni moins de savoir si le déficient peut intégrer la société des hommes. Dans cette hypothèse, encore une fois, le fait que la malformation constatée touche le visage du sujet pose problème.

La déficience peut donc conduire *de facto* à la marginalité et on mesure le chemin à parcourir pour avoir accès au travail car cette mise à l'écart contraint le sujet à subsister par d'autres moyens consubstantiels à sa marginalisation. La ligne est alors facile à tracer entre déficience et (extrême) pauvreté ou l'inverse peu importe³⁴. On pourrait donc penser

³⁰ D.29.2.93.2.

³¹ Ratramne de Corbie, *Epistola de cynocephalis* (Epistola 12), éd. Ernst Dümmler, *Epistolae Karolini Aevi*, MGH Epist. 6, Berlin, Hahn, 1902, p. 155-157.

³² Balde, In primam Digesti Veteris partem, ad D. 1.5.14 (éd. Lyon, 1585, fo 33v-34r). Quelques décennies plus tôt, Pietro d'Abano décrit déjà cette position comme celle des juristes (doctores legis nostre) : Expositio in Problematas Aristotelis, IV, 13.

³³ Cf. l'ouvrage posthume de Pierre Bardet compilé à partir de ses mémoires et intitulé *Recueil d'Arrêts du Parlement de Paris*, Paris, 1773, Tome 1 (nouvelle édition complétée par les notes et observations de M. C. N. Lalaure), p. 65-68.

³⁴ Michel Mollat, « La notion de pauvreté au Moyen-Âge : positions de problèmes » in *Revue d'histoire de l'Église de France*, 149, 1966, p. 5-23, en particulier p. 16 « Le pauvre est un infirme, aveugle, boiteux ou manchot, couvert d'ulcères que des haillons découvrent avec une impudeur répugnante. Il vit dans la saleté. Le pauvre est laid. Il fait peur. On l'estime méchant, même les chiens le pourchassent ».

que les déficients « lourds » seraient tous contraints à la mendicité³⁵. En parallèle, il existait au Moyen-Âge et au cours de l'Ancien Régime de nombreux exemples de déficients qui travaillaient dans l'artisanat. Ce type de travail constituait l'essentiel du secteur économique. Ces activités courantes dans la forge, la poterie, le travail du bois, de la pierre ou du verre, voire la construction, requéraient certes une qualification au moins basique mais la répétitivité des tâches et la part d'intelligence corporelle requise était compatible avec certaines formes de carence corporelle comme par exemple la surdité³⁶. Chacun selon son degré de compétence pouvait au moins aider voire, dans le meilleur des cas, vivre de son labeur dans un univers technique où tout se faisait à la main. Il demeure toutefois très difficile de saisir l'étendue du travail effectué par les déficients au plan quantitatif car les représentations iconographiques montrent peu ceux-ci au travail.

Par ailleurs, il faut également rappeler que l'habileté développée par l'individu pour compenser sa déficience peut forcer l'admiration, celle-ci n'étant pas un frein absolu à la performance. Citons par exemple le cas d'un moine savant comme Herman Von Reichenau (1013-1054) surnommé le « *contractus* » (contrefait) et atteint d'une maladie dégénérative l'empêchant de marcher et de parler correctement³⁷. Nonobstant, il fut le supposé auteur de l'*Ave Regina*, honoré comme Saint, et il développa notamment sa propre notation de musique. Pensons encore à Francesco Landini dit Magister Franciscus Caecus (1330-1397), aveugle comme son nom l'indique, et auteur d'un quart des œuvres musicales italiennes du XIV^e siècle qui nous sont parvenues. Songeons encore à Joachim Du Bellay (1522-1560), célèbre poète atteint de surdité qui a publié *L'hymne à la surdité*, à l'adresse de Ronsard, œuvre qui s'inscrit dans la tradition littéraire de l'éloge paradoxal des maladies³⁸.

Ces parcours s'inscrivent en parallèle des conceptions sociales du temps dans certains champs de la déficience dont on relève, au plan pratique mais surtout théorique, qu'ils ne sont pas un frein en soi à l'intégration

³⁵ Indépendamment de tout anachronisme, je laisse ici la question toute sociologique de considérer la mendicité comme une forme de travail du point de vue du temps passé, de la pénibilité (position statique souvent en extérieur) ou encore de la pression morale (suscitée par le regard des autres qu'il soit bienveillant ou réprobateur, l'humiliation de la demande etc.). Aussi certaines études récentes ont montré que mendier est un travail de forçat : cf. <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2011/05/13/01016-20110513ARTFIG00443-mendier-est-un-travail-de-forcat.php>.

³⁶ Didier Séguillon, *L'éducation de l'écolier sourd, histoire d'une orthopédie. 1822 à 1910. De l'art de prévenir et de corriger les difformités du corps à celui de faire parler et entendre*, Nanterre, Presses Universitaires de Nanterre, 2017, p. 54.

³⁷ Christoph Brunhölzl, « Thoughts on the illness of Hermann von Reichenau (1019-1054) » in *Sudhoffs Arch.*, 83-2, 1999, p. 239-243, a souligné que, compte tenu des détails de la vie du protagoniste ainsi que du début et du déroulement de sa maladie, une blessure traumatique à la naissance, une maladie de la petite enfance et une maladie du système nerveux central ainsi qu'une maladie infectieuse sont exclues. Une maladie musculaire est considérée comme possible, mais une maladie des motoneurones, en l'occurrence une sclérose latérale amyotrophique ou une atrophie musculaire de la colonne vertébrale semble être le diagnostic le plus convaincant.

³⁸ Dominique Bertrand, « L'hymne à la surdité de Du Bellay : contrechant et mélancolie » in *Seizième Siècle*, 2006, p. 95-110.

sociale. En effet au XVI^e siècle le savant et médecin Girolamo Cardano (1501-1576) reconnaît l'aptitude des sourds à la raison et expose les principes théoriques de l'instruction des sourds-muets qui seront développés par le moine Pedro Ponce (1520-1584)³⁹. Léonard de Vinci lui-même vient nous dire dans son *Traité sur la peinture*, que les sourds sont autant capables que ceux qui entendent de s'exprimer⁴⁰. Par leurs yeux, leurs sourcils et leurs expressions faciales, ils expriment toute la profondeur de leur âme. Au plan juridique, le juriste espagnol Lasso démontre dans un traité paru en 1550 en quoi les muets doivent avoir la capacité légale⁴¹. Raison (donc humanité du sujet), aptitudes intellectuelles, personnalité juridique : une bonne part des ingrédients nécessaires à l'intégration communautaire sont reconnus à certains déficients.

Cependant, comme dans bien des domaines intellectuels et artistiques, il faut relativiser les (re)découvertes de la Renaissance. Déjà les juristes Romains de l'époque classique attribuaient les qualités évoquées plus haut au bénéfice des sourds-muets, lesquels pouvaient passer des contrats, tester ou encore agir en justice dans des formes qui leur permettaient de contourner leur déficience⁴². Et de telles conceptions se retrouvent chez les pères de l'Église comme Saint Jérôme, Saint Jean Chrysostome ou Saint Augustin⁴³. On semble juste ici redécouvrir l'idée que la déficience n'est pas un obstacle idéologique à l'intégration sociale et donc au travail, ce qui vient contredire l'idée d'exclusion socio-économique consubstantielle à la déficience promue à l'occasion par le christianisme. L'image qui liait la déficience à la mendicité résulte d'un amalgame entretenu par les conditions de vie des basses classes sociales. La plupart des individus qui les composaient souffraient de problèmes de santé parfois très sérieux qui demeuraient non traités. Les hôpitaux, les hospices, la Cour des miracles, les Invalides (pour les soldats) rassemblaient ainsi infirmes, pauvres et miséreux qui partageaient le

³⁹ Corinne Rocheleau-Rouleau, « Parler est chose facile vous croyez ? Aperçu de l'histoire de l'instruction des sourds muets et de son application au Canada français en marge de deux centennaires » in *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 4, 3, décembre 1950, p. 345-374, spécialement p. 348.

⁴⁰ Léonard de Vinci, *Traité de la peinture, intégralement traduit pour la première fois en français sur le codex vaticanus*, Librairie Charles Delagrave, Paris, 1910, p. 35 : « Le sourd a perdu un sens moins noble, quoiqu'il n'ait plus le langage, puisqu'il n'entend plus parler et ne peut plus apprendre aucun langage : mais il entendra bien tout accident, qui aura lieu dans le corps humain, mieux qu'un qui parle et qui entend, et semblablement connaîtra l'oeuvre du peintre, en qui elles sont représentées et à qui de telles figures sont appropriées. »

⁴¹ Licenciado Lasso, *Tratado legal sobre los mudos. Estudio preliminar y notas de Álvaro López Núñez*, Madrid, 1919, Sobrinos de la Suc. Di M. Minuesa de los Rios, Miguel Servet, p. 5-98.

⁴² Cf. sans prétendre à l'exhaustivité : D.2.14.4.1 ; 3.1.1.3 ; 10.4.29.1 ; 21.1.8 ; 21.1.9 ; 21.1.10 ; 26.1.1.2 ; 26.1.1.3 ; 26.1.6.3 ; 26.1.6 pr. ; 26.5.11 ; 27.1.45.4 ; 28.1.16 ; 28.1.25 ; 28.6.43 ; 29.2.93.1 ; 29.2.93.2 ; 29.5.3.7 ; 29.5.3.10 ; 39.5.33 ; 40.9. 1 ; 44.7.1.14 ; 46.2.17 ; 50.17.124 pr. ; C.J.6.22.10 ; 6.29.3 ; *Inst.* 2.19.4 ; *PS.* 2.17.10. Il serait facile de multiplier ces exemples présents dans divers recueils de sources. D'un point de vue doctrinal voir Axel Küster, *Blinde und Taubstumme im römischen Recht*, « *Dissertationen zur Rechtsgeschichte*, 3 », Köln, Böhlau Verlag, 1991, 186 p. et la recension critique de Valeria Carro, « Ciechi, sordi e muti nell'esperienza giuridica romana » in *Index*, 23, 1995, p. 538-557.

⁴³ Saint Augustin, *De magistro*, 3.

même destin. Les déficients faisaient ainsi parfois l'objet d'une prise en charge plus ou moins institutionnelle par l'État ou l'Église mais il est difficile d'estimer dans quelles proportions. Les conditions d'hygiène et de salubrité étaient mauvaises et l'espérance de vie très réduite, en particulier au sein des franges sociales défavorisées, cette dernière s'estime à environ trente ans et évolue peu depuis l'Antiquité jusqu'à la Révolution⁴⁴.

Cette dernière période est souvent analysée comme un moment charnière au regard de la déficience physiologique, en raison notamment de l'émergence du principe, très galvaudé au demeurant, de l'égalité entre les hommes. Celle-ci a souvent été mal comprise car l'égalité civique dans le cadre d'institutions républicaines mues par un suffrage censitaire n'implique en rien une égalité réelle. L'œuvre et la personnalité des philosophes des Lumières, promoteurs intellectuels de la Révolution française sont, à bien y regarder, particulièrement ambivalents. Il faut évoquer par exemple la célèbre lettre de Diderot sur la situation des aveugles (*Lettre sur les aveugles à l'usage de ceux qui voient*⁴⁵), une publication audacieuse qui fit scandale en son temps, surtout en raison de l'athéisme de l'auteur et des arguments attribués à Nicholas Saunderson⁴⁶, un mathématicien aveugle, pour nier l'existence de Dieu. Pris isolément, ce petit récit pourrait établir un point de rupture entre deux mondes, le second étant davantage marqué par un humanisme presque bienveillant. Or on sera surpris par le fait que la plupart des savants du XVIII^e siècle, Diderot en tête, refusaient l'humanité à presque toutes les composantes du peuple : ces machines humaines dénuées de raison, dépourvues d'éducation et complètement illettrées, déficients y compris bien sûr. Une quelconque différence par rapport à l'échelle observable et idéalisée de l'homme est un gros problème – l'humanité étant liée à une enveloppe corporelle parfaite – au point que Diderot affirme que le Lapon est un bipède déformé « qu'on appelle encore dans le voisinage du pôle un homme et qui ne tarderait pas à perdre ce nom en se déformant davantage »⁴⁷.

⁴⁴ Il ne faut pas confondre ce taux de mortalité dopé par une très forte mortalité infantile avec la notion d'âge modal, c'est-à-dire la longévité moyenne de l'individu. Ainsi on pouvait à ces époques espérer vivre plus de 60 ans. Cf. sur cette notion : Nadine Ouelette Jean-Marie Robine Robert Bourbeau Bertrand Desjardins, « La durée de vie la plus commune des adultes au XVIII^e siècle : l'expérience des Canadiens-français », in *Populations* 2012, 4 (vol. 67), p. 683-709. Voir encore René Baehrel, « Statistique et démographie historique : la mortalité sous l'Ancien Régime. Remarques inquiètes », in *Annales, Economies, Sociétés, Civilisations*, 12-1, 1957, p. 85-98.

⁴⁵ Denis Diderot, *Lettre sur les aveugles à l'usage de ceux qui voient*, Londres, 1949, in 12 (éditions princeps). Cf. *Oeuvres complètes de Diderot*, Paris, 1875, Garnier, p. 276-342.

⁴⁶ Sur lequel, voir James Tattersall « Nicholas Saunderson : the Blind Lucasian Professor », in *Historia Mathematica*, 19, 1992, p. 356-370. La cécité de Saunderson fut causée par la petite vérole lorsqu'il avait 1 an. De l'aveu de certains, ses recherches ont peu fait progresser les mathématiques ; il a toutefois occupé la chaire de Cambridge pendant un quart de siècle et s'est révélé être un enseignant exceptionnel.

⁴⁷ Denis Diderot, *Le rêve de d'Alembert*, Paris, éditions Garnier Flammarion, Paris, 1965, p. 84. Sur cette question, voir les pages édifiantes de Xavier Martin, *Naissance du sous-homme au cœur des Lumières. Les races, les femmes, le peuple*, éditions Dominique Martin Morin, Poitiers, 2014, p. 63-136, en particulier p. 101-102.

En résumé, les circonstances ne sont pas plus favorables qu'avant au travail des déficients.

Les initiatives sont bien davantage privées que publiques et elles sont sporadiques : École pour les sourds-muets fondée par l'Abbé de l'Épée ; les actions du pédagogue Valentin Haüy en faveur de l'insertion professionnelle des aveugles, laquelle oscille entre éducation et assistance, pour ne citer qu'eux⁴⁸.

III. Les XIX^e et XX^e siècle

Le XIX^e siècle est celui de la Révolution industrielle. Le phénomène est connu et la bibliographie en socio-économie est copieuse sur le sujet. Pour faire court, il s'agit d'un processus de passage d'une société essentiellement agricole vers une société commerciale et industrielle, lequel implique la mise en place de nouveaux modes managériaux et productifs concernant le rendement et la productivité. Ceux-ci impliquent par dérivation une remise en cause de la notion même de travail mais aussi des acteurs qui deviennent dorénavant des agents productifs interchangeables au sein d'une idéologie technicienne et impersonnelle. Il serait faux de croire que cette idéologie et que la notion de capitalisme seraient nées à cette époque⁴⁹ même si certains historiens comme Albert Soboul indiquent que la Révolution française aurait jeté les jalons d'une société bourgeoise et capitaliste⁵⁰. Fait incontestable : ce tournant historique ne s'opèrera pas sans provoquer d'importants bouleversements d'ordre sociologique ou démographique : exode rural massif, augmentation de la classe ouvrière des villes et développement du prolétariat. Ces transformations s'opèrent de manière inégale selon les terroirs et il est difficile d'évaluer son impact sur les travailleurs handicapés.

D'après les informations dont nous disposons⁵¹, ceux-ci ne semblent pas avoir été davantage touchés que d'autres composantes fragilisées de la population. Bon nombre de personnes handicapées travaillaient au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle en aidant dans les champs ou lors

⁴⁸ Voir sur ce dernier point Zina Weygand, *Vivre sans voir. Les aveugles dans la société française, du Moyen-Âge au siècle de Louis Braille*, Paris, Créapis, 2003, p. 148.

⁴⁹ Voir sur ce point Quentin Ravelli, « Le capitalisme a-t-il une date de naissance ? » in *Tracés, revue de sciences humaines*, 36, 2019, p. 29-57. Le capitalisme n'est en rien une époque spécifique et - anachronisme mis à part - il existait déjà dans l'Antiquité. Il suffit de se référer au développement du commerce et de la banque à Rome mais également à la nomenclature concernant les « travailleurs » à cette époque. Les esclaves étaient ainsi appelé *instrumentum genus vocale* ; littéralement « espèce d'instrument doué de parole ». Le commerce servait de masse faisait qu'ils étaient appréhendés comme éléments interchangeables quand des maîtres en possédaient des milliers. Ironie du sort, un esclave pouvait tout à fait être un « manager » et exploiter une entreprise ou une boutique pour le compte du *dominus*.

⁵⁰ Albert Soboul, *La Révolution française*, Paris, 1989, Presses universitaires de France, p. 5.

⁵¹ Je tiens ici à remercier tout particulièrement mon collègue et ami Gildas Bregain, historien du handicap, pour toute la documentation qu'il m'a fait parvenir - à un moment où les mesures sanitaires rendaient impossible l'accès aux bibliothèques - et aussi pour les échanges que nous avons pu avoir par mail. Il faut donc renvoyer à ses travaux : Gildas Bregain, *Pour une histoire du handicap au XX^e s.*, Rennes, 2018, presses universitaires de Rennes, en particulier les chap. 1 et 2 p. 37-168 ; Voir également, du même auteur : *Les aveugles et l'emploi au cours de l'entre-deux-guerres*, cf. <https://handipol.hypotheses.org/298> et *Handicap, histoire et politique au XX^e siècles*, cf. <https://handipol.hypotheses.org/339>. Les développements qui suivent *supra* doivent beaucoup à ces dernières contributions.

d'activités artisanales. La seule difficulté demeure de se soumettre au productivisme, lequel provoque un nivellement des exigences imposées aux travailleurs qui est difficilement tenable pour certains sujets handicapés. Malgré l'ouverture de nouveaux débouchés professionnels dans l'industrie, les formations professionnelles des handicapés continuent d'être focalisées sur les métiers de l'artisanat au moins jusqu'aux années 1950. Pour reprendre l'exemple des aveugles, d'importants efforts sont faits pour leur permettre d'accéder à de nouveaux métiers (standardiste, secrétaire etc.) liés à la transformation de l'univers des bureaux⁵².

Au plan institutionnel - et ceci demeure une nouveauté au plan historique national - c'est dans la première moitié du XX^e siècle que les premières lois relatives au travail et au handicap voient le jour en France. La première date du 26 avril 1924 et contient une vingtaine d'articles dont certains viennent fixer un quota d'emploi de pensionnés de guerre⁵³. Les tractations furent difficiles à ce sujet et le taux d'emploi de 10% mentionné à l'article 3 de la loi fut difficile à obtenir. Cette loi fut contextuelle et répondait à une problématique transnationale de politique publique au regard des mutilés de guerre des pays alliés⁵⁴. La France a payé un lourd tribut en raison de la multitude de batailles qui se sont déroulées sur le sol national et des techniques militaires employées (mitrailleuses, obus...) qui ont favorisé les mutilations des soldats. Au total, près de 40% des effectifs de l'armée française ont été blessés de manière invalidante et près de 15 % des soldats frappés au visage. La grande guerre avait ainsi causé 400 000 mutilés et plus d'un million d'invalides rien qu'en France⁵⁵.

Pour autant, la loi de 1924 reste une loi insuffisante en termes de réinsertion professionnelle, ceci en raison de l'ampleur du phénomène auquel il fallait faire face, et également de l'amende relativement peu dissuasive à l'égard des employeurs récalcitrants qu'elle prévoyait. De plus, le quota d'emploi obligatoire prévu de 10% intégrait les accidentés du travail pensionnés au titre de la loi de 1898 et maintenus dans l'entreprise⁵⁶.

⁵² Zina Weygand, « Les aveugles au travail. Des origines à l'émergence de nouveaux métiers à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle : sténographes, dactylographes, phonodactylographes, téléphonistes » in *Documents pour l'histoire des techniques*, 16, 2008, p. 89-100.

⁵³ Loi du 26 avril 1924 assurant l'emploi obligatoire des mutilés de guerre (*Journal officiel* du 29 avril 1924) Art. 2 : « Toutes les exploitations, industrielles et commerciales, autres que celles visés par les articles 1er et 7 de la loi du 31 janvier 1923, qui occupent régulièrement plus de dix salariés de l'un ou l'autre sexe, âgés de plus de dix-huit ans, français ou étrangers, seront tenues d'employer des pensionnés de guerre, au prorata de leur personnel total, dans les conditions fixées à l'article 3 ».

⁵⁴ Gildas Bregain, *Pour une histoire... op. cita.*, p. 28.

⁵⁵ Pierre Romiens, « À l'origine de la réinsertion professionnelle des personnes handicapées : la prise en charge des invalides de guerre », in *RFAS*, 2, 2005, p. 229-257, spécialement p. 230.

⁵⁶ Sur cette question, voir Catherine Omnès, « La réinsertion professionnelle des pensionnés de guerre en France : la loi du 24 avril 1924. Un legs de la première guerre mondiale ? » in *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2015, 1, p. 167-181. La loi a été discutée dès 1916, voir Clément Collard, « Des mutilés de guerre introuvables ? Ignorances administratives, statistiques et patronales dans l'application de la loi sur l'emploi obligatoire (France, 1915-années 1930) » in *Alter*, 13, 4, novembre 2019, p. 282-293.

D'abord réservée aux invalides de guerre, la mesure initiale sera étendue aux mutilés du travail et également aux victimes civiles de la guerre⁵⁷.

La loi Gazier⁵⁸ du 23 novembre 1957 constitue un tournant en venant unifier toutes les catégories d'invalidités mais surtout en s'appuyant sur la diminution de la capacité professionnelle et pas uniquement sur le seul dommage physique. Elle donne ainsi les grandes lignes de la reconnaissance universelle de la qualité de travailleur handicapé⁵⁹, laquelle sera évaluée par la commission départementale d'orientation des infirmes⁶⁰.

Enfin, outre la loi d'orientation de 1975 dont l'article 1^{er} stipulait que l'emploi et la formation des handicapés constituaient une obligation nationale, il faut également mentionner la loi Seguin du 10 juillet 1987⁶¹, laquelle va créer une liste unique des bénéficiaires de l'obligation d'embauche autour d'un taux abaissé à 6% après une période transitoire⁶². Si une entreprise de plus de 20 salariés ne respecte pas ce taux, une cotisation lui est réclamée et versée à l'Agefiph. En dernier lieu, et au risque de déborder un peu de la période considérée, il faudrait mentionner le chap. 2 de la grande loi du 11 février 2005 intitulé « Emploi, travail adapté, et travail protégé ».

Point n'est ici l'endroit pour rentrer dans le détail de toutes ces initiatives légales. Il faut toutefois signaler les facteurs qui ont présidé à leur confection et à leur développement. Le volet associatif dont on connaît le poids et l'influence au regard des lois récentes sur le handicap mais aussi le contexte historique, notamment celui de la grande guerre. Le handicap était un fait social connu mais la situation du premier conflit mondial a incontestablement généré un avant et un après. Les soldats mutilés ou invalides occupaient pour la plupart un emploi avant la guerre et avaient connu la situation normale d'un valide. Leur réadaptation – notamment par le biais du travail – était d'autant plus difficile compte tenu des traumatismes subis et devait être favorisée par la voie légale, laquelle ne fut pas une évidence dans la mesure où elle se heurta notamment à certains courants politiques et au lobbying du patronat. Au final, et c'est heureux, cet élan légal profitera à toutes les catégories de handicap.

Ainsi, la spécificité de l'action française en matière d'insertion sociale pour les travailleurs handicapés, qui s'inscrit dans l'orientation d'assistance sociale suivie par la France un peu avant mais surtout après la seconde guerre mondiale, est à souligner. Toutefois, sans forcément remettre en

⁵⁷ Sur ce point, voir Pierre Romiens, « A l'origine... » *op. cit.*, p. 236-239.

⁵⁸ Loi du 23 novembre 1957 sur le reclassement des travailleurs handicapés (journal officiel du 24 novembre 1957)

⁵⁹ Art. 2 « Est considéré comme travailleur handicapé pour bénéficier des dispositions de la présente loi, toute personne dont les possibilités d'acquies ou de conserver un emploi sont effectivement réduites par suite d'une insuffisance ou d'une diminution de ses capacités physiques ou mentales ».

⁶⁰ Art. 3.

⁶¹ Loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés (Journal officiel du 12 juillet 1987, p. 7822).

⁶² Art. 10.

cause la bonne volonté des pouvoirs publics, il apparaît que leur action s'appuie à long terme au moins en partie sur une idée fausse que leur démarche peut contribuer paradoxalement à ancrer dans l'imaginaire social : celle que la personne handicapée est par nature un individu que la société doit assister parce qu'il ne pourrait - postulat oblige - jamais avoir le même rôle social ou la même productivité qu'un sujet valide. Sur le plan du droit du travail cela s'est traduit par une obligation généraliste d'employer. Or il faut bien convenir que les résultats de cet élan légal restent mitigés : bien des réticences et des préjugés demeurent, variables selon les secteurs⁶³. Surtout, ce processus bloque les handicapés dans une position de bénéficiaires légaux sans qu'ils puissent être de véritables acteurs sur la scène socio-économique.

Dans l'optique comparatiste, si l'on regarde les actions menées dans d'autres pays, il faut souligner que les politiques internationales du handicap changent radicalement d'orientation à partir de la Seconde Guerre mondiale, en basculant vers une logique libérale. En effet, alors que le projet valorisé par le Bureau International du Travail après la Première Guerre mondiale s'inspire des modalités européennes de la rééducation des mutilés de guerre, d'inspiration socialisante avec des logiques de quota et de préservation de l'intégralité des salaires, l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation Internationale du Travail valorisent quant à elles à partir de 1945 un autre projet de réadaptation des handicapés, d'inspiration plus libérale⁶⁴. Celui-ci est particulièrement développé par les pays de l'espace nord-atlantique, en particulier les États-Unis et l'Angleterre. Ce dernier projet se caractérise avant tout par une volonté libérale dans le domaine de l'emploi, avec le refus des mesures de quota appliquées aux entreprises privées, la croyance en une productivité potentiellement égale des invalides, la valorisation du placement sélectif en milieu compétitif pour les travailleurs handicapés productifs ou encore la constitution d'ateliers protégés pour les personnes jugées peu productives et celles au chômage.

Il ne s'agit en aucun cas de glorifier spécialement cette méthode qui est loin de n'avoir que des qualités - en témoignent les nombreux procès relatifs aux plaintes pour discriminations qui ont lieu aux États-Unis. Il n'y a pas de miracle en soi. Le rapport du travail au handicap pris sous l'angle du sujet constitue une réflexion complexe au plan historique car son traitement sur le long terme emprunte autant à l'histoire sociale, à celle des représentations mais aussi à l'histoire des techniques et des institutions, laquelle est plus que tout autre située dans le temps et dans l'espace. L'approche libérale évoquée plus haut a l'avantage théorique de ne pas fusionner les handicapés dans une catégorie quasi-unique en face des valides quand il s'agit de penser l'accès à l'emploi. Surtout, et c'est le point essentiel, elle permet de faire un pont historique avec le traitement de la déficience appliquée à la notion de travail à travers l'histoire

⁶³ Voir sur ce point : Fanny Gaffrès Marie Renée Guével, « L'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique. Entre quota et non-discrimination, quelles pratiques des employeurs » in *Travail et emploi*, 4, 2017, n° 152, p. 33-57.

⁶⁴ Gildas Bregain, *Pour une histoire... op. cita.*, p. 70-102.

occidentale ; comme un témoignage moderne de l'idée que la déficience physique n'est pas en soi un obstacle absolu à la performance du sujet, y compris lorsque celui-ci est mis en compétition avec des personnes valides lorsqu'il s'agit de générer une plus-value économique par le biais du travail.

3. Dignité, fraternité, solidarité et principe d'égalité

Audrey François-Duton

*Docteure en droit public de l'Université de Montpellier,
Centre de recherches et d'études administratives (CREAM)*

L'attention particulière conférée au traitement de la situation de handicap est aujourd'hui communément acceptée. Mais cette évidence n'est que relativement récente. En effet, succédant à la charité chrétienne qui orientait moralement les individus à porter une attention bienveillante à leurs semblables, c'est le devoir d'assistance défini et affirmé à la fin du XIX^e siècle¹ qui fut le « déclic » juridico-éthique à l'établissement d'un traitement réel et encadré des personnes en situation de handicap.

De la même manière que les pauvres, vulnérables, vieillards et autres personnes souffrant d'un statut fragile, la nécessité de secours encore sommairement encadrée vint octroyer² des moyens de survie précaires aux personnes en situation de handicap. En effet, le droit s'est emparé de traiter de l'éducation à la définition des moyens vitaux de substances pour ces personnes jugées éloignées. Cette reconnaissance de la "différence" ne passe pas inaperçue à la lecture des textes officiels de l'époque : leur désignation péjorative se retrouvent notamment dans les échanges préparatoires et dans le texte de la loi de 1905 consacrant le devoir d'assistance, mais aussi dans la loi du 15 avril 1909 sur les classes de perfectionnement...

L'attention législative portée aux personnes en situation de handicap fut accentuée lors du retour des « gueules cassées » de la Grande Guerre : comment organiser un accueil décent à ces héros de guerre ne pouvant reprendre leur vie antérieure, ne pouvant travailler et produire à un niveau équivalent à celui qu'il était auparavant ? Le législateur de la III^e République, dès 1917³ et en particulier à travers la loi de 1919⁴, s'est alors concentré sur la création d'un traitement juridique particulier et a remanié ce principe d'assistance en élaborant un droit à réparation pour les mutilés de guerre : l'État s'engageait alors politiquement à rétablir une situation de vie comparable à l'avant-guerre.

Ponctuée par des textes traitant de l'extension de ces droits aux personnes atteintes d'un handicap pour des causes autres que les conflits

¹ Voir en ce sens l'affirmation et la redéfinition du devoir d'assistance lors de la séance d'ouverture le 13 juin 1888 du Conseil supérieur de l'assistance publique, discours de MM. Charles Floquet, ministre de l'Intérieur, et Henri Monod, directeur de l'assistance publique.

² La loi du 14 juillet 1905 venant consacrer ce principe de l'obligation de l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables.

³ La loi du 27 juillet 1917 créant l'institution des Pupilles de la nation.

⁴ La loi du 31 mars 1919 portant droit à réparation aux mutilés de guerre, portée par René Cassin.

armés⁵, l'histoire juridique du traitement social des personnes handicapées connu en 1957 une consécration légale. Textuellement et explicitement, l'orientation vers l'emploi fut déterminée comme base de l'insertion sociale des personnes en situation de handicap.

La question de l'insertion sociale se distingue de celle de l'intégration ou encore de celle de l'inclusion. En effet, le terme d'insertion s'entend comme le fait d'introduire une personne ou un objet dans un ensemble ici sociétal ; celui de l'intégration appelle l'idée d'unifier, de fusionner le nouvel élément à l'ensemble ; et enfin l'inclusion contrairement à l'intégration aspire à trouver une place à chacun au regard de ses particularités. Cette dernière notion se distingue des deux précédentes en ce qu'elle ne sous-entend pas qu'une place particulière doit être dessinée à une personne comme le réalise la notion d'insertion ; ou que la personne accueillie doit se fondre à l'image de l'ensemble. L'inclusion entend la société comme un ensemble d'individus particuliers devant composer s'adapter et s'ajuster en fonction des besoins propres à chacun. Aujourd'hui, les politiques publiques visent tour à tour ces différents objectifs.

Si la question de l'emploi comme moyen quasi unique d'insertion sociale jusqu'à la loi de 2005 (loi qui prévoit alors la participation et la citoyenneté comme moyen d'intégration sociale) n'est pas le sujet de cette contribution, il est important de relever qu'elle a eu pour conséquence l'apparition des principes aujourd'hui entrés dans le sens commun, tels que la réadaptation, l'obligation d'emploi, l'accessibilité...

Cette évolution juridique de l'encadrement de l'emploi des personnes en situation de handicap est à la fois la cause et la conséquence d'une modification, d'un assouplissement et d'un ajustement de l'application du principe d'égalité. En effet, comment à partir du principe d'égalité formel, issu de la Révolution française, qui instaure les mêmes droits à l'ensemble des citoyens, le travailleur en situation de handicap a-t-il pu « bénéficier » d'un arsenal juridique spécial ? Comment le principe d'égalité de traitement de l'ensemble des citoyens, constitutionnellement consacré⁶, a-t-il été modelé pour permettre tour à tour la mise en place de quotas d'emploi, de réparation ou de compensation, ou plus récemment d'accessibilité et de non-discrimination, pour ouvrir à la reconnaissance d'un droit à la différence et peut-être dans un avenir proche d'un droit à l'inclusion ?

Dans un premier temps, c'est la prise en compte du handicap causé par la défense de la nation suivie de l'expertise médicale qui a permis l'émergence d'une différenciation dans le droit. Cette dernière, jamais formalisée mais pourtant mise en œuvre, se voit approuvée et animée par le principe de dignité, principe récemment consacré au regard de l'histoire du droit du handicap mais qui permet aujourd'hui de consolider ce traitement exclusif.

⁵ Par exemple, la loi du 14 mai 1930 relative à la rééducation professionnelle gratuite des mutilés du travail auxquels leurs blessures ou infirmités ouvrent le droit à pension, *JORF* du 15 mai 1930, p. 5346.

⁶ Article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « [La loi] doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. [...] »

Dans un second temps, depuis l'adoption de la loi de 2005 intégrant timidement la définition de l'ONU, le droit français s'est questionné au sujet du traitement de la différence en matière de handicap : le traitement différencié de la personne handicapée induit-il une vie différenciée ? Ou l'État porte-t-il le devoir de forger l'unité de la société si chère à la philosophie jacobiniste ? L'approche, perçue au travers de la notion de fraternité dernièrement reconnu comme « principe actif » par le Conseil constitutionnel, entraîne l'apparition d'une nouvelle notion, encore déductive et non juridicisée, celle d'inclusion⁷.

Quant au principe de solidarité, il doit être envisagé comme une sorte de filagramme venant soutenir cet ajustement de l'application du principe d'égalité : le choix de mettre en œuvre des politiques publiques particulières - et ainsi d'engager le denier public - en faveur des personnes en situation de handicap résulte de l'application de la solidarité nationale.

I. La modification du volet formel du principe d'égalité : vers la reconnaissance progressive d'un droit à la différence

Le principe d'égalité est une pierre angulaire du droit moderne. Droit « tuteur », il est invoqué et consacré par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen pour justifier l'attribution de droits identiques à tous les individus. Son évolution à travers la progressive prise en compte de la dignité a permis qu'en son nom, des droits différenciés apparaissent : le traitement de la situation de handicap en présente un exemple singulier.

Origine

La recherche de l'insertion dans la société des « gueules cassées » de retour du front s'est traduite, automatiquement, par l'organisation de leur intégration professionnelle. Pratique qui fut par la suite étendue à l'ensemble des personnes en situation de handicap.

Aujourd'hui, la question de l'insertion sociale de manière générale est abordée de façon plus complexe par les politiques publiques⁸. Mais au lendemain de la Grande Guerre, la volonté des parlementaires d'axer la réponse sociale sur l'insertion professionnelle se justifiait par l'idéal de justice sociale : handicapés, ces hommes rentraient du front sans ressource. Or, les sacrifices de ces poilus ne pouvaient être ignorés. La solution choisie pour leur éviter un destin d'indigent fut de leur permettre de trouver un emploi ; l'autre solution, qui fut finalement écartée, aurait été d'accorder une rente pécuniaire suffisante à vie à ces anciens combattants, mais le niveau des caisses de l'État au lendemain de la guerre n'autorisait pas un engagement financier aussi important malgré l'encaissement des réparations prévues par le Traité de Versailles.

L'élargissement de ce traitement différencié pour favoriser l'accès à l'emploi se concrétisa au cours des décennies suivantes. Le législateur a progressivement élaboré une catégorie juridique regroupant l'ensemble des personnes en situation de handicap, en retenant des critères médicaux réputés causer une déficience, tout en éliminant les causes en tant que

⁷ Charles Gardou, *La société inclusive, parlons-en*, Toulouse, Éres, 2012, 176 p.

⁸ Voir en ce sens, Jean-Louis Borloo, *Vivre ensemble, vivre grand*, pour une réconciliation nationale, rapport pour le Premier ministre, 2018.

critère.

Dignité : de la moralité au juridique

Le souci moral du législateur de 1919 s'est concentré sur la création du principe de réparation et c'est de manière plus large qu'il doit être entendu comme l'application du principe de dignité. De manière commune, la dignité s'entend comme le « respect que mérite quelqu'un ou quelque chose »⁹. Juridiquement, il est tantôt envisagé comme le principe « fondateur du droit »¹⁰, tantôt comme « droit fondamental »¹¹ (le droit à la dignité de l'Homme). Son contenu « vague, flou »¹² intègre l'idée « d'honneur »¹³ de la personne. Devant être « reconnu parce qu'il est lié à quelque haut fait »¹⁴ (donc envisagé dans l'individualité) ou plus simplement conçu comme inné¹⁵, l'honneur de la personne est défendu à travers l'application de la notion de dignité en droit contemporain¹⁶.

Et c'est bien initialement en raison de la reconnaissance de l'honneur pour l'accomplissement de hauts faits que des mesures spéciales furent élaborées et appliquées aux combattants rentrant de la Première Guerre mondiale. L'honneur se fondant dans la dignité, ce traitement particulier ainsi justifié fut étendu, universalisé à l'ensemble des personnes en situation de handicap en créant un droit spécifique et en définissant ainsi une nouvelle catégorie.

Dépassement de l'égalité formelle : la reconnaissance juridique de la différence

Ce traitement particulier, spécifique, porte alors une atteinte à la conception de l'égalité formelle plus qu'à la notion inscrite dans la Déclaration des droits de l'homme elle-même. Si en 1789 la volonté souveraine, souhaitant rompre avec la société d'ordres (clergé, noblesse...), était de reconnaître une réelle égalité de tous en droit¹⁷ (une égalité générale identique déterminée), le traitement particulier des personnes en situation de handicap initié au lendemain de la Première Guerre mondiale ne vint pas s'inscrire en désaccord mais en tempérance

⁹ Dictionnaire Larousse en ligne.

¹⁰ Bertrand Mathieu, « Chapitre 6. La dignité, principe fondateur du droit », *Journal International de Bioéthique*, 2010/3, vol. 21, p. 77-83.

¹¹ Bernard Pellegrini, « Grandeurs et apories de la notion de 'dignité de la personne humaine' comme catégorie juridique », *La revue lacanienne*, 2008/1, n° 1, p. 118-127.

¹² Gérard Cornu, *Regards sur le titre III du livre III du code civil*, édition Les cours du droit, 1976, n° 70, p. 56 « se caractérise par le vague, le flou, qui lui est inhérent ou si l'on préfère par un certain tour générique d'où la notion tire sa virtualité d'application à une série indéfinie de cas. On peut en donner une idée générale et des exemples particuliers mais on ne peut, sans la dénaturer, faire rentrer les exemples dans une définition bloquée ».

¹³ Simone Weil, *L'enracinement, prélude à une déclaration des devoirs envers l'être humain*, Paris, Gallimard, (coll. Folio essais), 1949, p. 31- 32.

¹⁴ Tanella Boni, « La dignité de la personne humaine : de l'intégrité du corps et de la lutte pour la reconnaissance », *Diogenes*, 2006/3, n° 215, p. 65-76.

¹⁵ Simone Weil, *L'enracinement, prélude à une déclaration des devoirs envers l'être humain*, op. cit.

¹⁶ Contrairement à la pratique initiée par le code de Hammurabi en 1730 avant notre ère traduite par la vengeance, consacrée par la loi du Talion « œil pour œil, dent pour dent ».

¹⁷ Article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 1789 : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune ».

du principe. En effet, la possibilité d'envisager des « distinctions sociales » à condition de se fonder sur « l'utilité commune » était dès l'origine textuellement prévue. Or, cette alternative fut peu employée et jamais érigée comme principe déterminant. Peu d'exemples peuvent illustrer cette réserve juridique, mais le traitement spécifique, différencié du handicap en est la parfaite incarnation.

Reliant les termes révolutionnaires avec les termes actuels, l'utilité commune se transforme et se fond dans la notion d'intérêt général. Cet intérêt général, poursuite permanente du droit administratif, raison d'être de la notion d'ordre public, est envisagé de manière constructive par le juge. Pour preuve, l'accueil consacré par le Conseil d'État¹⁸ de la dignité humaine en tant que composante de l'ordre public. Faire figurer la dignité humaine aux côtés de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publique oriente et justifie la mise en œuvre des pouvoirs de police administrative. Cela entérina alors son importance, sa pertinence quant à la recherche de l'intérêt général.

Ainsi, si le respect de la dignité humaine participe à l'intérêt général (ou « utilité commune »), c'est bien la justification suffisante mais nécessaire à l'élaboration de la « distinction sociale » prévue lors de la rédaction de la Déclaration de 1789. Pourtant, cette opportunité juridique est envisagée avec beaucoup de précaution et de prudence par les magistrats administratifs¹⁹, qui lui préférèrent la conception principale.

La raison de cette sévérité jurisprudentielle se justifie par différents arguments d'opportunités mais aussi de sécurité juridique. Imaginer les appréciations de la différence des nombreuses situations factuelles soumises aux magistrats (et au-delà à l'administration) et le devoir de traitement juridique spécifique qui en découlerait laisse percevoir l'instabilité conséquente et l'atteinte permanente au principe général du droit mainte fois consacré²⁰.

Cette approche appelle cependant quelques critiques, notamment en ce qu'elle permet une différenciation de droits au niveau de l'individu (droits à la réhabilitation, à la compensation...) en visant une égalité « de fait ». Seuls les individus appartenant à la catégorie des personnes handicapées sont porteurs de droits et, aussi, implicitement, de l'obligation à se « normaliser », en effaçant leurs singularités et en adoptant les codes sociaux dominants. Concrètement, certaines situations se sont révélées impossibles à traiter : de simples questions ordinaires pour les administrations spécialisées et pour les personnes en situation de handicap empêchent de considérer comme un cadre général et complet cette approche. L'exemple des personnes à mobilité réduite en est une preuve évidente : une aide de compensation absolue est difficilement envisageable.

L'élaboration d'un filtre supplémentaire s'est progressivement dessinée,

¹⁸ CE, 27 octobre 1995, *Morsang sur Orge*, n° 136727.

¹⁹ CE, Ass., 28 mars 1997, *Société Baxter et autres*, n° 179049.

²⁰ CE, 24 mars 2006, *KPMG*, n° 288460 ; CJCE, 14 juillet 1972, *Azienda Colori Nazionali c/ Commission*, n° C-57/69 ; CEDH, 13 juin 1979, *Marckx c/ Belgique*, n° 6833/74.

celui de « société inclusive ».

II. Le dépassement du traitement exclusif du handicap : vers le concept de société inclusive

Si longtemps la notion formelle d'égalité a malheureusement entraîné une forme de ségrégation des personnes en situation de handicap (un droit différent certes mais excluant), c'est la modification de sa conception grâce aux principes de fraternité et de solidarité qui impose aujourd'hui une égalité plus « morale », plus « sociétale » et plus « inclusive ».

Jusqu'à la loi de 2005, le droit inspiré du principe de dignité traitait de manière différente les personnes en situation de handicap (donc en situation différente), dans une optique « d'égalité d'attention du droit » ; il ne s'occupait que très peu du volet de l'inclusion, des droits que la société devait appliquer pour pouvoir se prétendre respectueuse de l'égalité et de la fraternité : les personnes en situation de handicap devaient changer à partir de leurs handicaps (réhabilitation...) ou restaient à l'écart (établissements et services d'aide par le travail...).

Aujourd'hui, une nouvelle évolution du principe d'égalité est proposée : elle suggère d'y intégrer la notion d'origine anglo-saxonne d'inclusion, afin de viser une égalité réelle.

L'égalité réelle

Cette notion parle d'elle-même : elle demande la réalisation d'une égalité concrète et pratique. Comme le souligne François Cafarelli dans ses travaux, cette notion idéale ancienne²¹ fut employée à de nombreuses reprises par les courants politiques de gauche, sans pour autant aboutir à une juridicité de cette conception. Si l'égalité réelle n'est pas un droit, sa poursuite implicite et ponctuelle dans le domaine du handicap est à constater. En effet, la différenciation du droit en faveur des personnes en situation de handicap, le traitement différent au nom de l'égalité, permet de réhabiliter les « handicaps » dans la recherche de la normalité²². Ce « Janus constitutionnel »²³, qui apparaît explicitement pour la première fois sous la plume du législateur en matière de traitement différencié des collectivités d'outre-mer²⁴, n'a cessé de ponctuer implicitement le travail normatif en matière de handicap : que ce soit l'octroi de droits de compensation aux personnes en situation de handicap, de droits au traitement particulier ou bien plus récemment de mise en conformité de la

²¹ Condorcet, *Cinq mémoires sur l'instruction publique*, 1791 : « Les lois prononcent l'égalité dans les droits, les institutions pour l'instruction publique peuvent seules rendre cette égalité réelle ».

²² Jean Rivero, « Rapport sur les notions d'égalité et de discrimination en droit public français », in *Les notions d'égalité et de discrimination en droit interne et en droit international*, Travaux de l'Association Henri Capitant de la culture juridique française, t. 14, 1961-1962, Paris, Dalloz, 1965, p. 343 : « qu'à l'égalité cherchée dans la généralité se substitue une égalité par la différenciation ; techniquement, les deux inspirations se situent aux antipodes l'une de l'autre ; c'est toujours l'égalité qui est en jeu, mais ce n'est pas la même ».

²³ François Luchaire, *Un Janus constitutionnel : l'égalité*, RDP, 1986, p. 1242, « Les deux faces de l'égalité sont donc contradictoires : l'une est d'ordre formel ; elle impose l'égalité dans la loi ; l'autre est matérielle ; elle impose l'égalité par la loi ».

²⁴ La loi EROM (Égalité réelle Outre-mer) n° 2017-256 du 28 février 2017.

société à l'accueil de l'ensemble de ses citoyens (accessibilité...).

La société inclusive

Ce terme vise un objectif à poursuivre par les politiques publiques (à l'image de l'égalité réelle²⁵), impliquant l'adaptation permanente de la société : chacun des citoyens disposant de la même dignité, la société se doit d'y apporter une égale attention et un égal accueil. Au delà de cette définition, c'est donc dans un souci d'application du principe nouvellement consacré de fraternité que la société doit s'agencer. Cette notion se voit déjà illustrée, sans le savoir, sur différents thèmes traités par le droit : l'adaptation à certaines épreuves physiques pour les femmes tout en reconnaissant l'égalité aux confrères masculins, la reconnaissance du changement d'état-civil pour les transsexuels souhaitant le modifier... Cette notion de société inclusive est déjà employée dans certains pays anglo-saxons. Elle a été rapportée en France par des anthropologues qui demandent une réflexion quant à sa transposition en droit français.

Sur le terrain juridique, l'emploi de cette notion comme droit paraît complexe : comment le législateur, l'administration ou le juge pourraient-ils s'engager à une adaptation permanente de droits et à son contrôle en fonction du détenteur dudit droit ?

À ce jour, l'emploi du terme inclusif dans le domaine législatif s'étend (Unité localisée pour l'inclusion scolaire...) Il s'agit de mécanismes, de constructions juridiques permettant de respecter l'usage des droits universels ou fondamentaux (dont l'instruction). Si cette démarche de politique publique est louable, elle reste non généralisée et exceptionnelle (contrairement au principe d'égalité ou de dignité). Il est à noter qu'une proposition de loi²⁶ en préparation à l'Assemblée traite d'une extension de cette notion en imposant que chacun des textes de lois présentés devant les assemblées aient l'obligation de tenir compte du handicap. Si la réalisation est encore incertaine, cette reconnaissance de la notion permettrait de faire de la société inclusive un objectif législatif clair.

La juridicité du principe de fraternité

Cette volonté de se diriger vers une société inclusive (qui sera ou non suivie par le Parlement, et qui sera ou non engagée par l'exécutif) s'appuie sur la notion récemment constitutionnalisée²⁷ de fraternité. En effet, selon la définition écrite plusieurs années plus tôt par le Conseil constitutionnel

« le principe de fraternité comprend deux grands volets qui renvoient l'un, à tout ce qui concerne la mise en œuvre de la solidarité, l'autre à tout ce qui concerne la mise en œuvre de la tolérance, du respect de l'autre, de la lutte contre les exclusions de toutes sortes et du respect d'autrui »²⁸.

²⁵ François Cafarelli, « La traduction juridique de l'égalité réelle », *Actualités juridiques de droit administratif*, 2018, p. 86.

²⁶ Proposition de loi relative à une société plus inclusive pour les personnes en situation de handicap, n° 798, déposé(e) le mercredi 21 mars 2018 et renvoyé(e) à la Commission des affaires sociales.

²⁷ QPC n°s 2018-717 et 2018-718 portant sur le délit de solidarité (art. L. 622-1 et L. 622-4 CESEDA).

²⁸ Rapport rendu à l'occasion du 3^{ème} congrès de l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF) organisé à Ottawa en 2003, p. 293.

Malgré l'écart de temps entre cette définition (2003) et la constitutionnalisation du principe (juin 2018), le Professeur Michel Borgetto attribue dans un article récent plusieurs implications, notamment celle dépassant le « simple » principe « matriciel » (donnant matière à celui de solidarité qui impose l'aide, l'encadrement normatif du soutien devant être portée à autrui en cas de besoin). Il y précise la seconde orientation

« pour autant [que le principe de fraternité] prend appui non pas sur l'appartenance à un groupe mais sur l'éminente dignité attachée à la qualité d'Homme, il implique aussi, en toute logique et en toute hypothèse, l'exercice de la tolérance, la bienveillance pour autrui, le respect de l'autre, le rejet de toute attitude d'exclusion pouvant conduire notamment à des comportements à caractère raciste, le refus de recourir à la haine ou encore le refus de faire grief à quelqu'un de son appartenance à un groupe social, ethnique ou religieux, de son sexe ou de son âge. »²⁹

Préciser que la création d'un objectif de société inclusive viendrait matérialiser la seconde orientation identifiée par le Professeur Michel Borgetto apparaît comme une évidence.

Le travail effectué en faveur de l'autonomie des personnes en situation de handicap, d'inclusion dans la société ne doit pas tomber dans « l'injonction de performance » comme le souligne Jean-Luc Marchal³⁰. En effet, comme le traitement spécifique du handicap aboutit à la charge pour les personnes handicapées de se « normaliser », il n'est pas souhaitable d'imposer une inclusion de performance mais de viser à un équilibre singulier.

Si des acteurs de la société n'ont pas attendu la promulgation de lois pour travailler à l'adaptation (des biens à travers l'accessibilité ou des personnes à l'aide de formations), il est évident que sans une armature législative réelle le progrès ne sera que limité.

Le principe de solidarité, corollaire et affirmation du principe de fraternité

Ce principe, aujourd'hui commun pour le législateur³¹, émane du principe de fraternité, comme le démontre le Professeur Michel Borgetto³², en tant qu'il concrétise le principe « matriciel » de fraternité. Il se définit comme le devoir pour les politiques publiques de soutenir la « reconnaissance de droits (aide et actions sociales, sécurité sociale...) et la mise en œuvre de politiques de redistribution »³³ en faveur de personnes en ayant besoin. Ce principe de solidarité s'exerce particulièrement en soutien des personnes en situation de handicap. En

²⁹ Michel Borgetto, « Sur le principe constitutionnel de fraternité », *RDLF*, 2018, chron. n° 14.

³⁰ Jean-Luc Marchal, « Du droit à la différence à l'injonction de performance », *VST - Vie sociale et traitements*, 2011/3, n° 111, p. 87-92.

³¹ En ce sens, l'intégration du principe de solidarité écologique à l'article L. 110-1 du code de l'environnement par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages.

³² Michel Borgetto, « Sur le principe constitutionnel de fraternité », *op. cit.*

³³ *Ibid.*

matière d'emploi, la création et l'exercice de l'AGEFIPH³⁴ puis du FIPHP³⁵ en est un exemple, modeste. Un exemple car le législateur a pris la mesure de l'importance, de l'ampleur des mesures à adopter pour permettre l'accès au travail aux personnes en situation de certains handicaps. Des aides financières et techniques à travers des conventions ou des partenariats sont accordées par ces organismes permettant ainsi de développer auprès des employeurs une politique incitative d'embauche, mais aussi le maintien dans l'emploi ou encore la formation des personnes en situation de handicap. La réussite de ces acteurs est considérable : cet effet d'accélération associé à l'accompagnement des employeurs publics et privés a permis une réelle amélioration de l'accès à l'emploi³⁶ sans pour autant aboutir à un succès total : aujourd'hui 57 % des personnes handicapées sont inactives et 19 % sont au chômage³⁷. Cette modeste réussite est paradoxalement la raison de son épuisement. En effet, cet exemple de la mise en pratique du principe de solidarité est limité par sa source de financement. Les enveloppes financières de ces organismes sont en partie alimentées par les contributions financières payées par les employeurs ne désirant pas respecter l'obligation d'emploi des personnes handicapées. Or plus le travail de ces catalyseurs est efficace, plus les ressources s'amenuisent. La solidarité serait-elle alors cloisonnée dans le domaine du handicap ? Pas complètement, car le denier public, issu du vote de la loi de finances, participe également aux actions de ces organismes. Cette intervention, bien que tempérée, permet ainsi de garantir l'exercice du principe de solidarité au travers de ces organismes. La mise en pratique de ces principes œuvre à la fois au renforcement de l'autonomie de la personne en situation de handicap, mais également au devoir qu'aurait la société de s'adapter. Ce dernier reposerait sur un travail approfondi entre le législateur et l'administration exécutive, et demanderait une modification profonde mais souhaitable de l'esprit de ladite société. Cette utopie serait-elle désirable pour l'ensemble des personnes en situation de handicap ? D'une intégration voulue par l'État, passerions-nous à une intégration imposée par ce dernier ?

³⁴ Création de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des personnes handicapées.

³⁵ Création du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

³⁶ Sans atteindre l'obligation des 6 % de personnes en situation de handicap employées dans les entreprises de plus de 20 salariés comme le prévoit la loi n° 87-517 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés ; obligation étendue aux fonctions publiques par la loi de 2005. Aujourd'hui, le taux d'emploi dans les entreprises privées est de 3,4 % et dans les fonctions publiques de 5,3 % - Source : Dominique Gillot, présidente du CNCPH, *Sécuriser les parcours, cultiver les compétences*, tome 1, Rapport de remis à la ministre des solidarités et de la santé, à la ministre du Travail et à la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées auprès du Premier ministre, le 19 juin 2018, p. 10.

³⁷ *Ibid.*

4. Respecter, protéger, mettre en œuvre.

Les obligations internationales de l'État dans le domaine du travail et de l'emploi des personnes handicapées

Florian Aumond

*Maître de conférences de droit public, Université de Poitiers, Centre
d'études et de coopération juridique interdisciplinaire (CECOJI, EA 7353)*

L'hiver 2018 a été scandé par les commémorations. L'écho donné aux célébrations du centenaire de la Grande guerre a cependant tranché avec le (relatif) silence ayant entouré les soixante-dix ans de la Déclaration universelle des droits de l'homme (10 décembre 1948)¹. Et pourtant. La Déclaration constitue un acte résolument fondateur, ayant engagé un processus d'« humanisation réciproque »² par la consécration au niveau universel de tous les droits de l'homme, y compris économiques, sociaux et culturels, et les droits de tous hommes, sans distinction aucune. Acte imparfait et incomplet certes, mais dont les limites reflétaient l'état de l'éthique de l'époque. L'absence de référence au handicap – ou plutôt à l'invalidité – dans la liste des motifs de discriminations expressément énumérés témoignait ainsi d'une approche encore essentiellement charitable et médicale d'une situation non perçue, par conséquent, sous l'angle des droits de la personne humaine³.

L'ONU se saisit pourtant très tôt de la question, dans un premier temps et pour l'essentiel, par le truchement de la Commission du développement social⁴. Initialement surtout tournée vers le bien être des personnes concernées, elle est par la suite projetée dans un contexte social plus large avec la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social adossée à la résolution 2542 (XXIV) de l'Assemblée générale des Nations unies (11 décembre 1969). Ce texte esquisse un mouvement en direction d'une inscription dans le contexte des droits de l'homme, que consacreront deux déclarations adoptées par l'Assemblée générale des Nations unies, l'une sur les droits du déficient mental, l'autre sur les droits des personnes handicapées⁵. Toutes deux évoquent, non sans nuances, des prérogatives liées à l'emploi développées dans le Programme d'action

¹ L'on n'oubliera pas également les soixante-dix ans de la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide (9 décembre).

² Selon l'heureuse expression de Mireille Delmas-Marty.

³ Arlen S. Kanter, *The development of Disability Rights under International Law: From Charity to Human Rights*, London, Routledge, 2015, 351 p.

⁴ Elle examine dès sa sixième session (1950) deux rapports portant sur la « Réinsertion sociale des handicapés » et la « Réinsertion sociale des aveugles ».

⁵ Respectivement proclamées dans les résolutions 2856 (XXVI) du 20 décembre 1971 et 3447 (XXX) du 9 décembre 1975.

mondial concernant les personnes handicapées⁶ adopté à l'issue de l'année internationale des personnes handicapées (1981)⁷. Plus étoffé dans son contenu, ce texte demeure non contraignant quant à sa valeur. Plusieurs projets de traités sont en conséquence présentés au cours de la Décennie pour les personnes handicapées qui s'ensuit (1983-1992). Mais aucun n'aboutit. L'adoption des Règles pour l'égalisation des chances des personnes handicapées, texte non contraignant adossé à la résolution 48/96 de l'Assemblée générale des Nations unies (20 décembre 1993), constitue dans cette perspective un pis-aller.

Ce texte n'en est pas moins important. Dès l'année suivante, sa Règle 7 relative à l'emploi sert d'inspiration pour le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans une observation générale n° 5 (1994) qu'il réverse aux « Personnes souffrant d'un handicap ». Le Comité y livre notamment son interprétation des articles 6 à 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, concernant les droits au travail, dans leur application à cette catégorie. Ce texte inspire à son tour le groupe de travail chargé d'établir un premier projet de texte de convention internationale globale et intégrée pour la protection et la promotion des droits et de la dignité des personnes handicapées, en ce qui concerne l'article 22 relatif au « droit au travail »⁸. En dépit des modifications apportées, l'article 27 (« Travail et emploi ») de la Convention relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006 conserve des traces de sa filiation avec ces textes antérieurs.

Elles s'observent dans le premier de ses deux paragraphes, qui concentre l'essentiel des dispositions⁹. Il s'ouvre par un alinéa tenant lieu d'introduction, dans lequel est reconnu le « droit au travail » et sont énoncés les principes généraux sur lesquels il s'appuie : liberté de choix d'un travail accessible, effectué dans un milieu ouvert et devant favoriser l'inclusion. Suivent un ensemble de mesures que doivent prendre les États afin d'en garantir et favoriser l'exercice. Cette construction est ainsi significative de la volonté des rédacteurs de la Convention relative aux droits des personnes handicapées de ne se pas se cantonner à l'énoncé de droits, mais de le prolonger par l'énumération des dispositions à adopter afin de les rendre effectifs. Elle découle de la conception du handicap que consacre la Convention : il ne se découvre que dans l'interaction avec les barrières, comportementales ou environnementales, qui entravent la pleine et effective participation à la société. Il revient donc aux États d'identifier et de lever ces obstacles, ce qui suppose qu'ils prennent des mesures concrètes. Elles seront d'autant plus nécessaires dans l'hypothèse où sont concernés des droits économiques, sociaux et culturels. D'où la liste particulièrement étoffée que l'on trouve dans les articles 24 (éducation), 25 (santé), 28 (niveau de vie adéquat et protection sociale),

⁶ Le Programme a été adopté par la résolution 37/52 de l'Assemblée générale des Nations unies en date du 3 décembre 1982.

⁷ Assemblée générale des Nations unies, A/RES/31/123, 16 décembre 1976.

⁸ Doc. NU A/C.265/2004/WG.1, 9 juin 2004 (disponible à l'adresse suivante : <https://static.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc3reportf.htm>)

⁹ Le second concerne l'interdiction de l'esclavage, de la servitude et du travail forcé et obligatoire (cf. *infra*).

mais également 27.

Cette construction interroge alors la nature et la portée des obligations des États parties et, en conséquence, des *droits* (subjectifs) des travailleurs handicapés. Non tant en raison de la précision apportée par l'article 4, 2 aux termes duquel les États s'engagent à agir, en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels, « au maximum des ressources dont ils disposent », en vue d'assurer « progressivement » leur plein exercice. Car l'on retrouve ici une considération générale, énoncée en des termes presque identiques dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 2). En revanche, celui-ci détaille dans les articles 6 à 8 consacrés au droit au travail un ensemble de « *droits* » des travailleurs, quand l'article 27 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées se situe bien plutôt au niveau des mesures à prendre par l'État. Mesures, qui plus est, introduites par une pluralité de verbes (« interdire », « protéger », « faire en sorte », « permettre », « promouvoir », « employer » « favoriser ») qui peut suggérer une diversité d'obligations.

Celles-ci peuvent à l'analyse être réparties dans les trois catégories ou niveaux que l'on rencontre pour l'ensemble des droits de l'homme au niveau international. L'obligation de *respecter*, en premier lieu, impose à l'État de ne pas entraver lui-même, directement ou indirectement, l'exercice du droit considéré. L'obligation de *protéger*, ensuite, suppose de l'État qu'il prenne des mesures afin d'empêcher que des tiers ne s'immiscent dans les droits subjectifs d'autrui. L'obligation de *mettre en œuvre*, enfin, se décline en une obligation d'*assurer l'exercice du droit*, lorsque son titulaire n'est pas en mesure, pour des raisons qui lui sont extérieures, de l'exercer avec les moyens à sa disposition, de le *faciliter*, par des dispositions positives à même de lui permettre d'en jouir effectivement et de le *promouvoir* par des actions plus générales.

Cette présentation s'avère particulièrement féconde afin d'identifier et systématiser les obligations internationales des États en matière de travail et d'emploi des personnes handicapées. Elle permet, au-delà, d'inscrire la réflexion dans le contexte plus général du droit international des droits de l'homme. L'exégèse de l'article 27, indispensable, n'en n'est pas moins insuffisante. Elle doit être accompagnée d'une analyse systémique, ce qui suppose de convoquer les autres instruments internationaux, tels notamment qu'interprétés par les comités en chargeant d'en surveiller l'application. Outre l'éclairage que ce contexte apporte quant au sens et à la portée des dispositions de l'article 27 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, cela permet de dévoiler et d'interroger les particularités de la situation des travailleurs handicapés par rapport à l'ensemble des travailleurs. Celles-ci seront d'ailleurs analysées en prenant appui sur la différence qu'opère le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels entre, d'un côté, les droits généraux consacrés en son article 6 et relatifs au premier chef à l'accès au travail (I), de l'autre, ceux détaillés aux articles 7 et 8 et concernant l'exercice de l'activité professionnelle (II).

I. Les obligations internationales des États concernant l'accès à l'emploi

Le droit au travail serait d'importance vitale, dans le contexte du handicap comme de manière générale. Il doit en effet, aux termes des articles 27 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées et 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, permettre à son bénéficiaire de « gagner [sa] vie ». Les dispositions concernant le droit au travail ont alors pour premier objectif de garantir la possibilité d'acquérir un emploi. Ce préalable (A), essentiel, n'est cependant pas suffisant. Les principes d'autonomie et d'inclusion supposent que ce travail soit librement choisi ou accepté (B).

A. Les obligations concernant l'accès à un emploi

Le plein emploi productif est, aux termes de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'une des mesures que les États doivent prendre afin d'assurer le plein exercice du droit au travail. Il ne s'agit toutefois que d'un objectif : le droit d'avoir un emploi n'est pas inconditionnel. Cela étant, la circonstance qu'une catégorie se trouve particulièrement affectée par le chômage peut tomber sous le coup de l'obligation énoncée à l'article 6. La forte proportion de sans-emplois parmi les personnes en situation de handicap est parmi les principaux sujets de préoccupation du Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans les observations finales¹⁰. Cette question alerte également fréquemment le Comité des droits des personnes handicapées dans le cadre de son contrôle sur rapports¹¹. L'un comme l'autre inscrivent alors leurs recommandations dans deux catégories d'obligations incombant aux États¹². D'une part, sur l'interdiction de la discrimination fondée sur le handicap « notamment dans les conditions de recrutement, d'embauche et d'emploi » (article 27 Convention relative aux droits des personnes

¹⁰ Voir, parmi d'autres, les observations à l'issue de l'examen des deuxièmes rapports de la Serbie (E/C.12/SRB/CO/2, juillet 2014, § 17), de la Slovénie (E/C.12/SVN/CO/2, décembre 2014, § 16) et du Liban (E/C.12/LBN/CO/2, octobre 2016, § 21), des deuxième et troisième rapports du Tadjikistan (E/C.12/TJK/CO/2-3, mars 2015, § 17), du troisième rapport de l'Irlande (E/C.12/IRL/CO/3, juillet 2015, § 15), du quatrième rapport de la Mongolie (E/C.12/MNG/CO/4, juillet 2015, § 15) ou des sixièmes rapports du Canada (E/C.12/CAN/CO/6, mars 2016, § 23), du Royaume-Uni (E/C.12/GBR/CO/6, juillet 2016, § 29) et des Pays-Bas (E/C.12/NLD/CO/6, juillet 2017, § 27).

¹¹ Voir, parmi d'autres, les observations à l'issue de l'examen des premiers rapports du Pérou (CRPD/C/PER/CO/1, mai 2012), du Mexique (CRPD/C/MEX/CO/1, octobre 2014), de l'Équateur (CRPD/C/ECU/CO/1, octobre 2014), du Danemark (CRPD/C/DNK/CO/1, octobre 2014), de la Nouvelle-Zélande (CRPD/C/NZL/CO/1, octobre 2014), de l'Italie (CRPD/C/ITA/CO/1, octobre 16), de l'Éthiopie (CRPD/C/ETH/CO/1, novembre 2016), de Chypre (CRPD/C/CYP/CO/1, mai 2017), du Canada (CRPD/C/CAN/CO/1, mai 2017), de la Jordanie (CRPD/C/JOR/CO/1, mai 2017), du Luxembourg (CRPD/C/LUX/CO/1, octobre 2017), d'Haïti (CRPD/C/HTI/CO/1, avril 2018) ou d'Oman (CRPD/C/OMN/CO/1, avril 2018).

¹² Contrairement à la plupart des autres instruments relatifs aux droits de l'homme, la Convention relative aux droits des personnes handicapées n'évoque pas en son article 27 le droit à la protection contre le chômage – ni même contre le licenciement. Le Comité des droits des personnes handicapées reprend cependant indirectement l'objectif du plein emploi, via la cible 8.5 des Objectifs de développement durable adoptés en 2015 par l'Assemblée générale des Nations unies.

handicapées) (1). D'autre part, sur un ensemble de mesures *positives* qu'il revient aux États de prendre afin de faciliter et favoriser l'emploi (2).

1. *L'interdiction des discriminations à l'embauche*

L'interdiction des discriminations repose, en premier lieu, sur une obligation de respecter les droits des personnes handicapées. Elle s'oppose donc à l'adoption par l'État et à la mise en place de mesures discriminatoires. Tel est le cas s'il exclut les membres de cette catégorie, comme tels, dans l'accès à certains types d'emploi – sauf à ce que cette différence de traitement repose sur une justification objective et raisonnable. L'on en trouve une illustration avec les réserves formulées par plusieurs États européens concernant, entre autres, l'admission dans les forces armées, de sécurité et de défense, voire les services des sapeurs-pompiers ou d'ambulance. Ces réserves n'ont cependant donné lieu à aucune objection de la part d'autres États parties. Tout au plus relève-t-on une invitation faite au Royaume-Uni par le Comité des droits des personnes handicapées à retirer la sienne¹³.

La discrimination n'est pas seulement caractérisée par un acte positif excluant ou restreignant la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice de droits. Elle peut également résulter d'une abstention. Cette situation trouve particulièrement à s'appliquer dans le contexte du handicap. En premier lieu, cette forme de discrimination sera caractérisée par un refus prendre les aménagements raisonnables selon l'article 2 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Encore convient-il que les modifications ou ajustements nécessaires et appropriés qu'elles impliquent, afin d'assurer aux personnes handicapées la jouissance de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales sur la base de l'égalité avec les autres, n'imposent pas, aux termes de l'article 2, de « charge disproportionnée ou induite »¹⁴.

Les mesures prises au titre de l'aménagement raisonnable se différencient de celles adoptées afin de garantir l'accessibilité – autre forme de discrimination découlant d'une abstention¹⁵. Tandis que les premières concernent les individus et reposent sur une obligation *ex nunc*, « exécutoire dès le moment où un individu handicapé en a besoin dans une situation donnée, par exemple sur son lieu de travail »¹⁶, les autres concernent les groupes et détaillent une obligation *ex ante* en ce que

« les États parties ont [...] l'obligation [de l'] assurer [...] avant que l'individu ne demande à entrer dans un espace ou à utiliser un service »¹⁷.

¹³ CRPD/C/GBR/CO/1, octobre 2017, § 56.

¹⁴ Les difficultés dans l'appréciation de cette exigence apparaissent notamment dans l'une des constatations rendues par le Comité, dans laquelle six des seize membres ont entendu, dans une opinion individuelle dissidente, se démarquer de l'interprétation jugée trop restrictive de la majorité (*Marie-Louise Jungelin c. Suède*, Comm. n° 5/2011, const. du 5 octobre 2014).

¹⁵ Ce caractère discriminatoire n'apparaît pas dans la Convention relative aux droits des personnes handicapées mais est consacré par le Comité, notamment dans son observation générale n° 2 (2014) sur l'accessibilité (§ 13).

¹⁶ Comité des droits des personnes handicapées, « Observation générale n° 6 (2018) sur l'égalité et la non-discrimination », § 24.

¹⁷ *Ibid.*, § 25.

Les obstacles à l'accessibilité des lieux de travail contribuent au faible taux d'emploi des personnes handicapées - et compromettent l'exercice de leur activité professionnelle. Ces entraves ne concernent pas uniquement l'accès à ces lieux mais pourront également se rencontrer en amont, lorsqu'il s'agit de s'y rendre. En ce sens, le Comité des droits des personnes handicapées indique dans son observation générale sur l'accessibilité

qu'« [o]utre un lieu de travail physiquement accessible, les personnes handicapées ont également besoin de moyens de transport accessibles et de services d'aide pour s'y rendre »¹⁸.

Derrière une formulation certes ambiguë (« besoin »), l'on peut considérer qu'il y a bien là une obligation dans le chef des États parties.

Les aménagements raisonnables et les mesures prises afin de garantir l'accessibilité impliquent, outre l'État, un ensemble d'acteurs dont les employeurs privés. L'interdiction des discriminations implique par suite que l'État protège les personnes concernées contre les pratiques de ces derniers. Il devra pour ce faire adopter des dispositions législatives et/ou réglementaires les interdisant, mettre en place des mécanismes chargés d'en assurer le respect et, le cas échéant, prévoir des sanctions en cas de violation. Il revient en outre à l'État d'entreprendre une politique de lutte contre le chômage, politique qui renvoie à l'obligation de mettre en œuvre les droits des personnes concernées.

2. L'adoption de mesures favorisant ou facilitant l'embauche

L'interdiction des discriminations, qu'elles soient le fait de l'État employeur ou d'employeurs privés, ne saurait suffire à résorber la forte prévalence du chômage parmi les personnes handicapées. Il convient en effet d'agir en amont, tout d'abord, contre les stéréotypes et les préjugés sur lesquels prospèrent ces différences de traitements. Tel est l'objet général de l'article 8 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées consacré à la sensibilisation du public concernant la question du handicap. La réduction du chômage touchant particulièrement les personnes handicapées passe par ailleurs par une politique ambitieuse en matière d'éducation, afin de résorber une situation d'exclusion qui reste trop répandue. L'article 24 énumère un ensemble de mesures particulièrement détaillées sur ce point. Une formation professionnelle et des dispositifs d'orientation adaptés sont également indispensables et sont à ce titre évoqués à l'article 27 de la Convention.

L'ensemble doit s'inscrire dans des plans de lutte contre le chômage. La portée de cette obligation de *mettre en œuvre* demeure cependant malaisée à apprécier et il est difficile de déterminer dans quelle mesure l'État pourra être considéré comme ne la respectant pas. Contrairement au premier projet de convention, indiquant dans un paragraphe introductif que « [l]es États parties donnent l'exemple en employant des handicapés »¹⁹, le texte final se contente en son article 27, paragraphe 1, lettre g) d'inviter les États à prendre des mesures afin « d'employer des

¹⁸ *Ibid.*, § 41.

¹⁹ Comité spécial chargé d'élaborer une convention internationale globale et intégrée pour la protection et la promotion des droits et de la dignité des personnes handicapées, « Rapport sur les travaux de la sixième session », Doc. NU A/60/266, 17 août 2005, § 99.

personnes handicapées dans le secteur public ». La formule impérative, semblant par surcroît ne pas se contenter d'énoncer une obligation de moyen, n'empêche pas l'ambiguïté quant à la portée de cette prescription. Car aucun objectif, aucune proportion ne sont évoqués, notamment, faute de référence à un quota – *a fortiori*, de détermination de son taux. Cette incertitude est entretenue par les comités : s'ils recommandent parfois aux États d'en prévoir, l'on semble bien davantage se situer dans l'invitation à adopter un comportement que dans l'obligation d'observer une prescription²⁰. Ils se montrent en revanche plus directifs lorsque ces quotas existent et qu'ils ne sont pas ou mal respectés, auquel cas ils pourront recommander aux États d'instituer des mécanismes chargés d'en contrôler l'application et, le cas échéant, d'adopter des sanctions²¹. Les limites de cette pratique ont toutefois été révélées à l'occasion d'une affaire ayant donné lieu à une constatation adoptée le 27 mars 2015 par le Comité des droits des personnes handicapées²².

La détermination de quotas n'est pas réservée à l'hypothèse où l'État est l'employeur. Il est d'ailleurs fréquent que le Comité des droits des personnes handicapées engage les États à étendre ceux prévus dans ce contexte vers le cas où c'est une personne privée qui recrute²³. Ce que ne postule toutefois pas expressément l'article 27. Il les invite seulement, en son paragraphe 1, lettre h), à prendre des mesures afin de « [f]avoriser l'emploi des personnes handicapées dans le secteur privé en mettant en œuvre des politiques et mesures appropriées, y compris le cas échéant des programmes d'action positive, des incitations et d'autres mesures ». Ces mesures pourront notamment comprendre des incitations fiscales au bénéfice des employeurs privés recrutant des personnes handicapées ou l'allocation de financements visant à soutenir de telles embauches. La seule existence de ces dispositions ne suffit cependant pas à satisfaire à cette exigence, comme il ressort d'une constatation rendue le 7 juillet 2014 par le Comité des droits des personnes handicapées²⁴. Le Comité y estime que la complexité du dispositif d'aide à l'insertion sociale prévu pour encourager les employeurs privés à embaucher des personnes handicapées, comme l'incertitude de pouvoir effectivement y prétendre, en compromettent l'efficacité.

Bien plus, il pourrait confiner en une discrimination indirecte, dès lors qu'il aurait pour effet de décourager les employeurs privés à recruter des

²⁰ Voir, entre autres, pour le Comité des droits économiques, sociaux et culturels : E/C.12/FIN/CO/6, décembre 2014 (Finlande) ; E/C.12/IRL/CO/3, juillet 2015 (Irlande) ; E/C.12/MKD/CO/2-4, juillet 2016 (ex-République de Macédoine).

²¹ Voir, entre autres, pour le Comité des droits des personnes handicapées : CRPD/C/MEX/CO/1, octobre 2014 (Mexique) ; CRPD/C/KOR/CO/1, octobre 2014 (Corée) ; CRPD/C/HND/CO/1, mai 2017 (Honduras) ; CRPD/C/IRN/CO/1, mai 2017 (Iran) ; CRPD/C/MDA/CO/1, mai 2017 (Moldova) ; CRPD/C/PAN/CO/1, septembre 17 (Panama) ; CRPD/C/LUX/CO/1, octobre 2017 (Luxembourg) ; CRPD/C/HTI/CO/1, avril 2018 (Haïti) ; CRPD/C/SVN/CO/1, avril 2018 (Slovénie). Pour le Comité des droits économiques, sociaux et culturels : E/C.12/ARM/CO/2-3, juillet 2014 (Arménie) ; E/C.12/IRQ/CO/4, octobre 2015 (Iraq).

²² Comm. n° 9/2012, *A.F. c. Italie*.

²³ CRPD/C/CYP/CO/1, mai 17 (Chypre).

²⁴ Comm. n° 2/2010, *Liliane Gröninger c. Allemagne*.

personnes handicapées. Par où l'on retrouve l'interdiction, transversale, des discriminations. Majeure en ce qui concerne l'accès à un emploi, elle est également importante lorsqu'il s'agit de déterminer lequel peut être *effectivement* proposé.

B. L'accès à un emploi librement consenti ou accepté et dans un milieu de travail ouvert

Les États ne sont pas quittes de leurs obligations en ce qui concerne l'accès à l'emploi en garantissant l'accès à *un* emploi. Encore convient-il, pour reprendre les termes de l'article 27 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, que celui-ci soit « librement choisi ou accepté sur un marché du travail et dans un milieu de travail ouverts ». Tel n'est assurément pas le cas dans l'hypothèse d'un travail forcé ou obligatoire (2), mais tel peut également ne peut l'être avec les ateliers dits protégés ou réservés (1).

1. L'encadrement de la pratique des ateliers dits protégés ou réservés

La politique, novatrice, de l'Organisation internationale du travail en ce qui concerne l'invalidité et le travail a fait dès l'origine bonne place aux ateliers protégés²⁵. L'encouragement à les développer apparaît également, dans un contexte général, dans le Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées puis dans les Règles sur l'égalisation des chances. Dans ce dernier texte, il est cependant précisé

que « la qualité des programmes entrepris à ce titre [doit être] évaluée pour déterminer s'ils permettent vraiment aux handicapés de trouver des emplois sur le marché du travail » (Règle 7.7).

Est ainsi signifié que ce dispositif ne saurait tenir lieu de solution définitive. Une autre prévention apparaît l'année suivante dans l'observation générale du Comité des droits économiques, sociaux et culturels concernant les « personnes souffrant d'un handicap ». Il note en effet que le « droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté » énoncé à l'article 6.1 du Pacte

« n'est pas réalisé lorsque la seule véritable possibilité offerte aux personnes souffrant d'un handicap est de travailler dans un environnement dit 'protégé' et dans des conditions ne répondant pas aux normes »²⁶.

Sur ce point, comme sur de nombreux autres, il anticipe la pratique développée dans le cadre particulier de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Déjà lors de la négociation du texte, le Comité de rédaction avait marqué sa « préférence générale pour que les États reconnaissent l'importance de l'accès des personnes handicapées au marché du travail non protégé », la majorité étant d'avis que les ateliers

²⁵ Cela apparaît dès la Recommandation (n° 99) concernant l'adaptation et la réadaptation professionnelles des invalides (1955) et est repris dans la Recommandation (n° 168) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées (1983).

²⁶ *Op. cit.*, § 21. Le Comité reprend cette idée dans l'observation cette fois consacrée à l'article 7 du Pacte (Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Observation générale n° 23 (2016) sur le droit à des conditions de travail justes et favorables », § 47).

protégés « n'étaient pas souhaitables »²⁷. Pour cause, ils se heurtent à deux principes essentiels de la Convention. D'une part, *l'autonomie* de vie s'oppose à que les personnes handicapées se voient automatiquement et exclusivement proposer des postes réservés. Lesquels ne sauraient par suite constituer qu'une solution subsidiaire et exceptionnelle.

Les réserves du Comité à l'endroit des ateliers protégés sont renforcées par son attachement au principe d'*inclusion*. Cette considération apparaît en creux, lorsqu'il est précisé à l'article 27 que le travail librement choisi ou accepté doit s'effectuer « dans un marché du travail et un milieu de travail ouverts ». Sur ce fondement, le Comité des droits des personnes handicapées pourra par exemple déplorer dans ses observations finales sur la situation en Slovénie l'existence de lieux protégés qui perpétueraient une « ségrégation » touchant spécialement les personnes présentant un handicap intellectuel²⁸. Le Comité se montre dans ce contexte attentif à ce que l'objectif d'intégration dans le marché du travail général oriente toute pratique consistant à offrir aux personnes concernées des emplois réservés. Il se dit dès lors préoccupé lorsqu'elle n'a pas effectivement pour vocation à les y intégrer dans le marché du travail général²⁹ ou qu'aucune stratégie visant à abandonner le modèle des ateliers protégés et à garantir l'accès des personnes handicapées dans ce marché n'est réellement mise en place³⁰.

Dans certaines observations cette prescription prend une ampleur générale, lorsqu'il recommande de supprimer *tous* les ateliers protégés. Bien plus que des pis-aller, susceptibles de se heurter à la Convention relative aux droits des personnes handicapées en raison de leur généralisation ou des conditions de travail y prévalant, les ateliers protégés lui seraient *intrinsèquement* contraires. C'est ce que l'on retrouve dans la sixième observation générale sur l'égalité et la non-discrimination. Le Comité y engage les États à

« [f]aciliter l'abandon des environnements de travail séparés pour les personnes handicapées et encourager l'entrée de celles-ci sur le marché du travail général »³¹.

Cette position très ferme tire les conséquences d'une application rigoureuse du principe d'inclusion. Le Comité se montre d'ailleurs sur ce point explicite quand il indique que l'article 19 y consacré « facilitera donc l'abandon progressif de l'emploi protégé »³². Semblable disparition découlerait du droit d'accéder à un travail librement choisi ou accepté dans un marché et un milieu du travail ouverts.

Elle n'est toutefois qu'une obligation différée dans sa réalisation,

²⁷ Comité spécial chargé d'élaborer une convention internationale globale et intégrée pour la protection et la promotion des droits et de la dignité des personnes handicapées, « Rapport sur les travaux de la sixième session », *op. cit.*, § 96.

²⁸ CRPD/C/SVN/CO/1, avril 2018.

²⁹ CRPD/C/KOR/CO/1, octobre 2014 (Corée).

³⁰ CRPD/C/CAN/CO/1, mai 2017 (Canada).

³¹ Comité des droits des personnes handicapées, « Observation générale n° 6 (2018) », *op. cit.*, § 67.

³² Comité des droits des personnes handicapées, « Observation générale n° 5 (2017) », *op. cit.*, § 91.

quoiqu'immédiate dans l'adoption de mesures devant l'atteindre. Elle compose par ailleurs une obligation de *respecter* s'adressant directement à l'État employeur. Celui-ci doit par ailleurs respecter mais aussi protéger les travailleurs handicapés contre toute servitude, esclavage ou travail forcé ou obligatoire.

2. *L'interdiction du travail forcé ou obligatoire*

L'organisation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées peut, à certains égards, surprendre³³. Il en va notamment ainsi en ce qui concerne les droits composant le noyau intangible des droits de la personne humaine : le droit à la vie est consacré à l'article 11, celui de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants n'apparaît qu'à l'article 15, cependant que l'interdiction de l'esclavage est renvoyée à l'article 27, dont elle forme le paragraphe 2 :

« Les États parties veillent à ce que les personnes handicapées ne soient tenues ni en esclavage, ni en servitude, et à ce qu'elles soient protégées, sur la base de l'égalité avec les autres, contre le travail forcé ou obligatoire ».

Le choix de mentionner à ce niveau l'esclavage n'est certes pas fortuit, il n'en n'est pas contestable. D'un côté, la question du travail n'est pas *inhérente* à l'esclavage, si l'on s'en tient à la définition proposée par la Convention relative à l'esclavage du 25 septembre 1926 et largement reprise depuis : « l'état ou la condition d'un individu sur lequel s'exerce les attributs du droit de propriété ou certains d'entre eux ». Il se caractérise foncièrement par cette notion de propriété qui le distingue de la servitude. Celle-ci entretient un lien plus étroit avec l'existence d'une relation de travail particulière, qui ne la définit pas pour autant. Ceci étant, l'exploitation de la personne servile comme de celle tenue en esclavage s'avère particulièrement perceptible dans le domaine économique, d'autant plus actuellement. Tant et si bien qu'il est désormais admis que le travail forcé ou obligatoire sera susceptible de constituer une forme contemporaine d'esclavage. D'où son évocation à l'article 27.

Ce rapprochement n'en montre pas moins des limites, si l'on admet que le travail forcé ou obligatoire n'épuise pas les hypothèses d'esclavage. Selon une définition proposée dans la Convention de l'OIT n° 29 (1930) qui lui est consacrée, définition endossée par de nombreux organes et institutions internationaux depuis, le travail forcé ou obligatoire comprend « tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel l'individu ne s'est pas offert de plein gré ». Cette situation entre donc a priori en contradiction avec le principe d'autonomie et la liberté du choix par le travailleur de son emploi³⁴.

L'on peut par ailleurs être surpris par le vocabulaire utilisé au paragraphe 2 de l'article 27. La référence au fait que les États parties doivent « veill[er] à » ce que les personnes handicapées ne soient pas

³³ Ce que l'absence de plan conforte.

³⁴ Elle trouve par ailleurs une déclinaison particulière dans le cas des personnes handicapées, par exemple avec la pratique du traitement thérapeutique : Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Observation générale n° 5 (1994) », *op. cit.*, § 21.

tenues en esclavage ou en servitude peut infléchir la portée d'une obligation qui doit être absolue. Elle tranche à tout le moins avec les formulations autrement plus fortes que l'on trouve dans les autres instruments : « nul ne peut être tenu en esclavage ou en servitude ». Il faut sans doute y voir une nouvelle conséquence, fâcheuse ici, de l'inscription de cette interdiction absolue dans le contexte des droits liés au travail et à l'emploi. Ce qui interroge la pertinence même du paragraphe 2 dans un article 27 dont l'essentiel se situe en réalité dans son paragraphe 1. Qu'il s'agisse des obligations liées à l'accès au travail, on l'a vu, mais également de celles concernant l'exercice de l'activité professionnelle.

II. Les obligations internationales concernant l'exercice de l'activité professionnelle

L'article 27 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées regroupe en une seule disposition le contenu des articles 6, 7 et 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Tandis que le premier concerne essentiellement l'accès à l'emploi, les deux autres portent respectivement sur les « conditions de travail justes et favorables » (A) et les droits syndicaux et professionnels (B).

A. L'obligation de garantir des conditions de travail justes et favorables

L'article 27, paragraphe 1 lettre b) de la Convention relative aux droits des personnes handicapées fait écho à l'article 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en engageant les États à adopter des mesures visant notamment à protéger le droit des personnes handicapées à bénéficier, sur la base de l'égalité avec les autres, « de conditions de travail justes et favorables ». Il s'en démarque en revanche partiellement si l'on considère les éléments en relevant : certains, dont le principe de « l'égalité de rémunération à travail égal » (1), sont en effet repris, quand d'autres sont absents ou bien apparaissent seulement dans la Convention relative aux droits des personnes handicapées (2).

1. Une rémunération équitable et satisfaisante

Aux termes de l'article 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les conditions de travail justes et favorables supposent que la rémunération procure « au minimum » :

« i) un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune [...] ; ii) une existence décente pour [les travailleurs] et leur famille ».

Cette disposition décline les deux dimensions déjà présentes dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 23,3), lorsqu'elle évoque une rémunération « équitable et satisfaisante ».

L'équité revêt un caractère *relatif*, puisqu'il s'agit d'opérer une comparaison entre individus exerçant un travail de valeur égale. Concernant les personnes handicapées, elle s'oppose, en premier lieu, à toute différence de rémunération notamment fondée sur l'idée que leur capacité de travail serait inférieure³⁵. Elle récusé également à toute

³⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Observation générale n° 23

distinction parmi elles, en fonction du type de handicap³⁶ et de la nature de l'emploi. Le second point renvoie notamment à la situation, fréquemment dénoncée par le Comité des droits des personnes handicapées, des travailleurs au sein des ateliers protégés dont la rémunération s'avère fréquemment modique, qui plus est, souvent inférieure au salaire minimum³⁷. Or, c'est par celui-ci que l'État peut *protéger* les travailleurs en leur assurant un salaire vital.

Celui-ci complète le salaire minimum pour fonder le « salaire équitable ». Il renvoie alors à la seconde dimension de la rémunération : elle doit être « satisfaisante » afin d'assurer une existence décente. Elle n'est donc pas *relative* mais bien *absolue*. Cette exigence fait le lien avec la finalité que le premier projet de ce qui deviendra la Convention relative aux droits des personnes handicapées avait expressément assigné au droit au travail : l'élimination de la pauvreté. Sa disparition dans la dernière version, que ne vient pas combler l'absence de référence au caractère « satisfaisant » de la rémunération, ne signifie cependant pas un oubli de cet objectif. L'insistance, dans le préambule de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, « sur le fait que la majorité des personnes handicapées vivent dans la pauvreté » trouve surtout sa traduction à l'article 28 consacré au droit à un niveau de vie adéquat et à la protection sociale. Il s'agit alors de garantir l'accès des personnes handicapées aux programmes de réduction de la pauvreté et à l'aide publique pour les frais liés au handicap.

Cet aspect, relevant de l'obligation de mettre en œuvre, n'est pas alors sans lien avec le travail. Il est par exemple indispensable que le bénéficiaire des allocations d'invalidité soient maintenues même après que son bénéficiaire ait trouvé un emploi³⁸. En outre, l'on peut se demander si les frais engendrés par le handicap ne devraient pas être pris dûment en considération lors de l'évaluation du salaire vital assurant une existence décente, voire si le salaire minimum, bien plus qu'équivalent à celui garanti pour tous, ne pourrait pas être rehaussé afin de prendre en considération ces surcoûts.

La « justice » des conditions de travail n'est pas seulement commutative, elle doit également être distributive ; ces conditions doivent, en d'autres termes, parfois être plus favorables pour les personnes handicapées. En matière de rémunération, comme pour d'autres aspects.

2. Les autres éléments composant les conditions justes et favorables

Outre la rémunération, l'article 27 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées évoque, à la suite de l'article 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les protections devant être apportées en matière de sécurité et d'hygiène au travail. Elles reposent, de nouveau, sur une double approche. La première

(2016) », *op. cit.*, § 47.

³⁶ CRPD/C/CZE/CO/1, mai 2015 (République Tchèque).

³⁷ CRPD/C/NZL/CO/1, octobre 2014 (Nouvelle-Zélande). Dans le même sens, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Observation générale n° 5 (1994) », *op. cit.*, § 25.

³⁸ Comité des droits des personnes handicapées, « Observation générale n° 6 (2018) », *op. cit.*, § 67.

apparaît clairement si l'on observe que sont expressément interdites au paragraphe 1 de l'article 27 les discriminations fondées sur le handicap et liées à ces conditions de sécurité et d'hygiène au travail. Les personnes handicapées devront ainsi, au minimum, bénéficier des dispositions générales reconnues à tous les travailleurs. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels souligne en ce sens que les États doivent dans ce contexte développer une politique nationale pour la prévention des accidents et des atteintes à la santé liés au travail en diminuant le plus possible les risques dans le milieu du travail³⁹. Il relève, en outre, que devront être identifiés ceux auxquels sont spécialement confrontés certaines catégories de travailleurs, dont les personnes handicapées⁴⁰. La Convention relative aux droits des personnes handicapées n'aborde pas cette seconde dimension⁴¹. Elle l'est en revanche dans les travaux du Comité des droits des personnes handicapées, notamment dans son observation générale sur l'égalité et la non-discrimination⁴².

En cas de défaillance et de survenance d'une maladie ou d'un accident professionnel qui auraient été évitables, les États parties doivent par ailleurs garantir aux victimes la possibilité d'entamer des recours contre l'employeur⁴³. L'article 27, paragraphe 1, lettre a) évoque à cet égard les « procédures de règlement des griefs » parmi les déclinaisons du droit à bénéficier de conditions de travail justes et favorables. Il se distingue en cela de l'article 7 Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de même lorsqu'il mentionne à ce titre la protection contre le harcèlement. Le choix de cette double référence est significatif de la volonté des rédacteurs de pointer des difficultés fréquemment rencontrées par les personnes handicapées et de détailler, en conséquence, les mesures de protection qu'il incombe à l'État de prendre.

Ces difficultés pourront en outre entraver leur avancement. À cet égard, l'article 27 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées ne reprend pas, dans le contexte du droit à bénéficier de conditions de travail justes et favorables, la référence que l'on trouve à l'article 7 Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de la « même possibilité pour tous d'être promus, dans leur travail à la catégorie supérieure appropriée sans autre considération que la durée des services accomplis et le aptitudes ». Le sujet n'est cependant pas oublié, la lettre e) de l'article 27 engageant expressément les États à « promouvoir les possibilités d'emploi et d'avancement ». Il en résulte cependant une dilution du lien avec la rémunération, pourtant majeur notamment pour les personnes handicapées. Les montants relativement faibles dans la rémunération des personnes handicapées tiennent notamment aux

³⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Observation générale n° 23 (2016) », *op. cit.*, § 25.

⁴⁰ *Ibid.*, § 26.

⁴¹ Elle se démarque sur ce point de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (article 11) adoptée le 18 décembre 1979.

⁴² Comité des droits des personnes handicapées, « Observation générale n° 6 (2018) », *op. cit.*, § 67.

⁴³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Observation générale n° 23 (2016) », *op. cit.*, § 29.

obstacles constatés à ce sujet. Telle est également la conséquence du taux particulièrement élevé de licenciements dont ils sont frappés et du manque de protection à laquelle ils peuvent souvent prétendre dans cette hypothèse. Cette situation s'observe en particulier lorsque le handicap est acquis en cours d'emploi. Or, l'article 27 couvre précisément et explicitement cette hypothèse et engage les États à promouvoir des programmes de réadaptation technique et professionnelle. Pour ce faire, le rôle des syndicats se révèle essentiel.

B. Les obligations concernant la jouissance et l'exercice des droits syndicaux et professionnels

Les principaux instruments internationaux détaillant les droits liés au travail incluent les droits syndicaux. Déjà, la Déclaration universelle des droits de l'homme évoque en son article 23 y relatif le « droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix ». Une formule approchante se trouve à l'article 5 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Son objet même justifie que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels se montre sur ce point plus précis. Il consacre ainsi une disposition spécifique (article 8) à la question. Elle oriente l'interprétation qu'il convient de donner au paragraphe 1, alinéa c), de l'article 27 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, invitant seulement les États à prendre des mesures visant à

« [f]aire en sorte que les personnes handicapées puissent exercer leurs droits professionnels et syndicaux sur la base de l'égalité avec les autres »⁴⁴.

Les *droits syndicaux* sont, ici comme dans le contexte de l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, d'une double nature. Ils comprennent, d'une part, la liberté de se syndiquer ou ne pas se syndiquer et de s'affilier, le cas échéant, à l'organisation de son choix. Elle suppose essentiellement que l'État *respecte*, pour ce qui le concerne, et *protège*, à l'encontre des tiers, cette liberté contre toute discrimination dont son exercice pourrait faire l'objet. Mais il doit également la *promouvoir*, notamment en diffusant des informations accessibles sur l'activité syndicale.

Les droits syndicaux comprennent, d'autre part, celui de former des syndicats. À cet égard, la précision apportée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, selon qui ces droits syndicaux valent que les personnes handicapées « travaillent dans un environnement spécial ou sur le marché libre du travail », prend tout son intérêt⁴⁵. Tandis que, dans le second cas, elles pourront former avec d'autres (non handicapés) des organisations *généralistes*, dans le premier, ce seront par définition des organisations *catégorielles*, constituées par et composées exclusivement de personnes handicapées. En cohérence avec sa remarque

⁴⁴ Il s'inspire de nouveau de l'observation générale du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur les « Personnes souffrant d'un handicap », énonçant que les « *droits relatifs aux syndicats (art. 8) valent également pour [ces personnes]* ».

⁴⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Observation générale n° 5 (1994) », *op. cit.*, § 26.

précédente, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels souligne en ce sens que « l'article 8, considéré à la lumière d'autres droits comme le droit à la liberté d'association, met en évidence l'importance du droit des personnes handicapées de former leurs propres organisations »⁴⁶. Contrairement à la Convention sur les droits des travailleurs migrants et les membres de leur famille (article 40), la Convention relative aux droits des personnes handicapées ne se montre pas ici explicite. Le Comité des droits des personnes handicapées peut toutefois passer pour avoir comblé cette lacune dans ses observations finales sur le rapport de la Bosnie-Herzégovine, lorsqu'il se dit « préoccupé par le fait que les personnes handicapées ne peuvent pas dans la pratique créer de syndicat les représentant sur le marché du travail en raison de leur faible représentation »⁴⁷. Malgré l'imprécision de la formule et le caractère isolé de cette considération, l'on peut considérer qu'elle traduit la conception que se fait le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de cette disposition.

Notamment en tant qu'elle prend appui sur un principe central de la Convention relative aux droits des personnes handicapées : la *participation*. Consacrée de manière générale à son article 4, 3, elle a fait l'objet de la dernière observation générale du Comité des droits des personnes handicapées⁴⁸. Celui-ci y insiste entre autres sur la distinction entre organisations *de* personnes handicapées, instituées, dirigées et gouvernées par ces dernières, et organisations formées *pour* elles⁴⁹. Quoique le Comité n'y fasse pas directement référence dans ce texte⁵⁰, il est loisible d'estimer que cette différence doit également s'appliquer aux organisations professionnelles. En matière syndicale, la *représentation* supposerait donc une représentativité.

Elle n'en est cependant pas la seule modalité. Les « droits professionnels » qu'évoque, aux côtés des droits syndicaux, l'alinéa c, paragraphe 1 de l'article 27 renvoient selon toute vraisemblance, entre autres, à la possibilité de participer aux élections professionnelles et d'y être éligibles. La Convention laisse à cet égard en suspens la question de savoir si ces droits doivent, dans ce contexte, être exercés strictement « sur la base de l'égalité avec les autres » ou si une représentation particulière des personnes handicapées doit être envisagée. L'analyse systémique de la Convention incline cependant, ici également, à pencher pour la première interprétation, en particulier si l'on se réfère à l'article 29 relatif à la participation à la vie publique et politique. Car celui-ci, qui repose essentiellement sur une volonté de lever tous obstacles à une participation *à équivalence*, invite en outre les États à encourager la

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ CRPD/C/SRB/CO/1, mai 16.

⁴⁸ Comité des droits des personnes handicapées, « Observation générale n° 7 (2018) portant sur la participation des personnes handicapées, y compris les enfants handicapés, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent dans l'application et le suivi de la Convention ».

⁴⁹ *Ibid.*, § 13.

⁵⁰ Le paragraphe 86 relatif au droit au travail se contente pour l'essentiel de reproduire les principales dispositions de l'article 27.

constitution « d'organisations de personnes handicapées pour les représenter au niveaux international, national, régional et local ». Dans ce domaine également, les obligations de respecter et protéger se prolongent d'une obligation de mettre en œuvre.

Pour conclure, le panorama des obligations des États en matière d'emploi et de travail des personnes handicapées confirme leur très grande diversité. Se déclinent les trois types ou niveaux classiques avec une particulière netteté. Elle tient à la *nature* même des droits concernés. *Droits économiques et sociaux*, ils supposent de l'État une abstention, afin de ne pas empiéter sur leur jouissance et leur exercice, mais également une intervention pour en garantir l'effectivité ; l'obligation de *respecter* se combine avec celle de *mettre en œuvre*. Mais l'État n'est pas le seul employeur. L'implication des employeurs privés suppose par conséquent que l'État soit astreint à un certain nombre d'obligations de *protéger* les travailleurs.

La circonstance que soient concernées des personnes handicapées rend plus manifeste l'importance de s'appuyer sur cette triple dimension. Ne se dessine toutefois pas de particularités essentielles. En dehors de l'interdiction des discriminations, l'article 27 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées développe des obligations à la portée pour la plupart incertaines et relevant principalement du contexte de la mise en œuvre. Tout en supposant des aménagements liés à leur situation propre, les droits liés au travail des personnes handicapées se coulent pleinement dans le cadre général du droit international des droits de l'homme dont la Déclaration universelle continue de constituer la pierre d'angle. Ils ne participent donc pas de l'émergence d'un corpus juridique distinct et structuré : le *droit du handicap* ou *des personnes handicapées*⁵¹.

⁵¹ Frederic Megret, « The Disabilities Convention: Human Rights of Persons with Disabilities or Disability Rights? », *Human Rights Quarterly*, 2008, vol. 30.

5. Handicap et citoyenneté européenne sous l'angle de l'emploi

Didier Blanc

Professeur de droit public, Université de Toulouse 1 Capitole, Institut de recherche en droit européen, international et comparé (IRDEIC)

La citoyenneté européenne, le handicap et l'emploi ont ceci en commun d'une naissance tardive au sein des traités. La première échouant à s'inscrire dans l'Acte unique européen en 1986 apparaît dans le Traité de Maastricht en 1992 ; c'est une citoyenneté de juxtaposition. Est citoyen européen celui qui détient la nationalité d'un État membre tandis que le deuxième et le troisième sont pareillement couronnés dans le Traité d'Amsterdam en 1997. La possession de la citoyenneté européenne est dans le cadre de cette contribution seconde en ce sens que cette qualité en soi ne confère pas de droits spéciaux ou supplémentaires, tout au plus peut-on lire dans le droit dérivé de l'Union :

« L'emploi et le travail constituent des éléments essentiels pour garantir l'égalité des chances pour tous et contribuent dans une large mesure à la pleine participation des citoyens à la vie économique, culturelle et sociale, ainsi qu'à l'épanouissement personnel »¹.

En d'autres termes, le droit de l'Union vise des personnes en situation de handicap, non des citoyens européens, c'est-à-dire que la nationalité est ici indifférente : les ressortissants de pays tiers peuvent bénéficier des dispositions en vigueur. De plus la citoyenneté européenne permet d'extraire l'individu de sa condition d'agent économique or, en la matière, c'est à l'exercice d'une fonction d'ordre économique (l'emploi) à laquelle prétend la personne en situation de handicap. Pour autant, la lutte contre la discrimination que représente le handicap en vertu du droit européen participe de la formation d'une communauté de citoyens européens et comme tels égaux en droits et en l'occurrence dans l'accès à l'emploi. Ainsi, cette relation entre handicap et citoyenneté européenne est renforcée par le Traité de Lisbonne qui regroupe sous une même deuxième partie le statut de la citoyenneté européenne et la lutte contre les discriminations à laquelle se rattache une politique européenne en faveur des personnes en situation de handicap.

Concernant le handicap, mention n'en est faite que dans un texte conventionnel à partir des modifications introduites par le Traité d'Amsterdam en 1997². Cette inscription tardive s'explique principalement

¹ Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, *JOUE* L 303, 2 décembre 2000, p. 16.

² Article 13 CE-1 devenu 19 TFUE : « Sans préjudice des autres dispositions du présent traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur [...] un handicap... ».

pour trois raisons : d'abord elle est le reflet de la situation des États membres qui se préoccupent tout aussi tardivement de politiques en faveur des personnes en situation de handicap (pour la France 1975 une année charnière³), ensuite la dimension essentiellement mercantile du marché commun exclut une prise en compte particulière du handicap et enfin la plus value apportée par la dimension européenne en la matière n'apparaît pas évidente aux yeux des États. C'est donc dans le cadre général de la lutte contre les non-discriminations adossée à la protection des droits fondamentaux que le handicap fait son entrée dans le Traité de Rome à côté de lutte contre d'autres formes de discrimination fondées sur « le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions [...], l'âge ou l'orientation sexuelle »⁴. Toutefois, l'article 19 TFUE (ex article 13 CE) n'accorde pas à l'Union le pouvoir de fixer un régime juridique protecteur des personnes en situation de handicap à l'instar des autorités nationales, mais il « doit être compris comme permettant désormais d'adopter des mesures visant à l'interdiction des discriminations fondées » sur le handicap « dans des domaines pour lesquels le traité conférait déjà une compétence *ratione materiae* »⁵. Par ailleurs, cette disposition ne s'est pas vue reconnaître un effet direct par le juge de l'Union⁶.

Dans la mesure où la lutte contre les discriminations découlant d'un handicap s'inscrit dans le cadre plus large de la défense des droits fondamentaux, la prohibition de telles discriminations est posée par la Charte des droits fondamentaux revêtue d'une portée contraignante depuis l'entrée en vigueur en 2009 du Traité de Lisbonne. Point d'ancrage entre le handicap et les droits fondamentaux, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne comporte deux entrées spécifiques au handicap au sein du chapitre « Égalité ». La première, l'article 21 prohibe en général les discriminations fondées sur le handicap. La seconde, l'article 26, plus ciblée, affirme le droit à l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées. Ce rattachement confirme la nouvelle stratégie dégagée par la Commission en 1996, le chapitre « Dignité » ayant en d'autres temps accueilli ces dispositions.

Quoi qu'il en soit, l'inscription dans le traité du terme « handicap » ne s'est pas accompagné de sa définition du handicap⁷ alors même que certains textes internationaux y pourvoient depuis longtemps⁸. Dès lors ces derniers exercent une influence capitale sur l'élaboration d'une

³ Voir la loi n° 75-534 du 30 juin 1975, loi d'orientation en faveur des personnes handicapées, *JORF*, 1^{er} juillet 1975, p. 6596.

⁴ Article 19 TFUE.

⁵ Denis Martin, « Article 19 TFUE, articles 20 et 21 de la 'Charte des droits fondamentaux et lutte contre les discriminations' », *JCP Europe*, fasc. 602, pt. 31.

⁶ TPICE, 28 octobre 2004, aff. T-219/02, *Lutz Herrera, Leb.*, p. II-1407, pt. 89.

⁷ Pour sa part, le droit dérivé de l'Union a, pour l'heure, renoncé à tout exercice de définition : Laura Preud'homme, « Droit de l'Union européenne et handicap », *RUE*, 2014, n° 579, p. 536.

⁸ Selon la Déclaration des droits des personnes handicapées proclamée par l'Assemblée générale de l'ONU le 9 décembre 1975 : « Le terme 'handicapé' désigne toute personne dans l'incapacité d'assurer par elle-même tout ou partie des nécessités d'une vie individuelle ou sociale normale, du fait d'une déficience, congénitale ou non, de ses capacités physiques ou mentales ».

définition européenne du handicap. La conclusion par la Communauté européenne de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées⁹, premier instrument juridiquement contraignant dans le domaine des droits de la personne humaine dont sont parties l'Union européenne et ses États membres, lui fournit une définition clé-en-main du handicap. Ainsi, selon l'article 1^{er} de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées :

« Par personnes handicapées on entend des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ».

En revanche, le droit positif, comme la proposition de directive de la Commission déposée en 2008 – toujours en discussion devant le Conseil¹⁰ – est muette à ce sujet. Aussi, le Parlement européen qui dispose en la matière d'un pouvoir d'approbation a-t-il inséré un amendement indiquant :

« la notion de handicap devant être comprise à la lumière de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, ainsi que des personnes atteintes de maladies chroniques »¹¹.

De son côté le Conseil ajoute aux considérants de la proposition de la Commission la précision suivante :

« Par personnes handicapées on entend des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres »¹².

Au final, cette définition reprend intégralement celle de la Convention des Nations unies.

Une tendance comparable s'observe dans la jurisprudence de la Cour de justice au terme d'un double mouvement. Dans un premier temps, la définition jurisprudentielle du handicap est bâtie sur le refus d'une assimilation avec la maladie sans que la frontière entre les deux notions ne soit clairement établie¹³, delà une conception restrictive, discutée en doctrine¹⁴ au point d'amener dans un second temps la Cour de justice à

⁹ Décision du Conseil du 26 novembre 2009 concernant la conclusion, par la Communauté européenne, de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, *JOUE* L 23, 27 janvier 2010, p. 35. La convention est entrée en vigueur pour l'Union le 22 janvier 2011.

¹⁰ Proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle, COM(2008) 426 final, 2 juillet 2008.

¹¹ Résolution législative du Parlement européen du 2 avril 2009 sur la proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle.

¹² Note du Secrétariat général du Conseil, 15705/14 ADD 1 REV 2, 11 décembre 2014, p. 14.

¹³ Obs. Augustin Boujeka, « La définition du handicap en droit communautaire », *RDSS*, 2007, n° 1, p. 75 et s.

¹⁴ Emmanuelle Saulnier-Cassia, « Le handicap et le juge communautaire », in Olivier Guezou

revoir sa jurisprudence. Précisément sous l'influence de la Convention des Nations Unies, l'arrêt *HK Danmark* du 11 avril 2013 retient la définition suivante :

« la notion de 'handicap' doit être entendue comme visant une limitation, résultant notamment d'atteintes physiques, mentales ou psychiques, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à la pleine et effective participation de la personne concernée à la vie professionnelle sur la base de l'égalité avec les autres travailleurs »¹⁵.

En conséquence, la limitation constitutive du handicap peut être causée par une « une maladie curable ou incurable »¹⁶ à la condition qu'elle soit « de longue durée »¹⁷, ne sont pas seulement concernés « les handicaps de naissance ou d'origine accidentelle »¹⁸, de sorte que « l'état d'obésité d'un travailleur » peut constituer un handicap¹⁹. La condition de durée ressort ainsi que le rappelle la Cour de justice de la convention de l'ONU en employant précisément le qualificatif de « durables »²⁰.

Ce dernier a pu faire l'objet de précisions apportées par la Cour de justice arguant du fait que la

« convention de l'ONU ne définit pas la notion du caractère 'durable' d'une incapacité physique, mentale, intellectuelle ou sensorielle »²¹.

Après avoir relevé que le terme doit recevoir

« une interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte du contexte de la disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause »,

excluant par conséquent le fait que la législation d'un État membre évoque une incapacité temporaire, la Cour de justice considère que parmi

« les indices permettant de considérer qu'une limitation est 'durable', figurent notamment le fait que, à la date du fait prétendument discriminatoire, l'incapacité de la personne concernée ne présente pas

et Stéphane Manson (dir.), *Droit public et handicap*, Paris, Dalloz, p. 133-134.

¹⁵ Aff. jointes C-335/11 et C-337/11, ECLI:EU:C:2013:222, pt. 38. Voir Obs. Augustin Boujeka, « La définition du handicap en droit international et en droit de l'Union européenne », *Dalloz*, 2013, n° 20, p. 1388 et s.

¹⁶ Ce critère exclut *a priori* la femme enceinte, en tout état de cause « ne constitue pas une discrimination fondée sur le handicap le fait de refuser d'accorder un congé payé équivalent à un congé de maternité ou à un congé d'adoption à une travailleuse étant dans l'incapacité de porter un enfant et qui a recouru à une convention de mère porteuse ». CJUE, 18 mars 2014, Z., aff. C-363/12, ECLI:EU:C:2014:159.

¹⁷ Aff. jointes C-335/11 et C-337/11, ECLI:EU:C:2013:222, pt. 41.

¹⁸ *Idem*, pt. 40.

¹⁹ CJUE, 18 décembre 2014, *Fag Og Arbejde*, aff. C-354/13, ECLI:EU:C:2014:2463.

²⁰ « En outre, il ressort de l'article 1^{er}, second alinéa, de la convention de l'ONU que les incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles doivent être 'durables' », *idem*, pt. 39. La Cour de justice eut été bien inspirée de reprendre tels quels les termes du droit international dans le point 38 de l'arrêt *HK Danmark*, ce qu'elle fait à la faveur de l'arrêt Z. du 18 mars 2014 : « la Cour a considéré que la notion de 'handicap' », au sens de la directive 2000/78, doit être entendue comme visant une limitation, résultant notamment d'atteintes physiques, mentales ou psychiques *durables*, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à la pleine et effective participation de la personne concernée à la vie professionnelle sur la base de l'égalité avec les autres travailleurs (voir arrêt du 11 avril 2013, *HK Danmark*, C 335/11 et C-337/11, EU:C:2013:222, points 37 à 39) ». CJUE, aff. C-363/12, ECLI: EU:C:2014:2463, pt. 76. Souligné par nous.

²¹ CJUE, 1^{er} décembre 2016, *Daoudi*, aff. C-395/15, ECLI:EU:C:2016:917, pt. 39.

une perspective bien délimitée quant à son achèvement à court terme ou [...] le fait que cette incapacité est susceptible de se prolonger significativement avant le rétablissement de ladite personne ».

Il va de soi que la mention de « notamment » implique des indices non exhaustifs. Par ailleurs, l'interprétation du terme par une juridiction nationale

« doit se fonder sur l'ensemble des éléments objectifs dont elle dispose, en particulier sur des documents et des certificats relatifs à l'état de cette personne, établis sur la base des connaissances et des données médicales et scientifiques actuelles »²².

Ainsi, la Cour de justice aborde le handicap suivant une double approche : fonctionnelle telle que suivie par la Convention des Nations unies, c'est-à-dire procédant d'une « conception non entièrement médicale du handicap mais sociologique fondée sur la relation entre la personne et son environnement »²³ et bâtie au fond sur « l'interaction entre les déficiences et les barrières comportementales/environnementales » ; temporelle voyant dans le handicap « un état pathologique entraînant des limitations durables »²⁴. Il s'ensuit que l'expression « personnes handicapées » employée par le droit dérivé de l'Union « doit être interprétée comme englobant toutes les personnes atteintes d'un handicap correspondant à la définition » qu'en donne la Cour de justice²⁵.

Malgré le progrès que représente cette définition, elle comporte le défaut d'affaiblir la barrière entre handicap et maladie, au risque d'une banalisation du premier au détriment « des handicapés historiques »²⁶. Précisons toutefois que le champ d'application de cette définition concerne exclusivement la lutte contre les discriminations dans le domaine du travail et de l'emploi ; elle n'est pas destinée à couvrir l'ensemble du statut de la personne en situation de handicap.

Nonobstant le régime applicable depuis l'origine du Traité de Rome au travailleur et valant bien entendu pour la personne en situation de handicap qualifiée au regard du droit de l'Union comme telle²⁷, la rencontre

²² *Idem*, respectivement pts. 50, 56 et 57.

²³ Hervé Rihal et Jimmy Charruau, « La notion de handicap et ses conséquences : les apports peu éclairants de la Cour de justice de l'Union européenne », *RDSS*, 2013, n° 5, p. 844.

²⁴ Chahira Boutayeb, *Les grands arrêts du droit de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2014, p. 1034-1035. Le flou entourant cette condition de durée laisse une importante marge d'appréciation au juge national dans l'application du régime européen de lutte contre les discriminations fondées sur le handicap.

²⁵ CJUE, 4 juillet 2013, *Commission, c. Italie*, aff. C-312/11, ECLI:EU:C:2013:446, pt. 57.

²⁶ Hervé Rihal et Jimmy Charruau, *RDSS*, 2013, *op. cit.*, p. 846. Il est vrai qu'une dilution de la notion de handicap est perceptible dans le recensement opéré au niveau de l'Union. Ainsi en 1996 la Commission relevait : « une personne sur dix dans la Communauté européenne est affectée par l'une ou l'autre forme de handicap, ce qui représente environ 37 millions de personnes ». Voir Communication de la Commission, *L'égalité des chances pour les personnes handicapées. Une nouvelle stratégie pour la Communauté européenne*, COM(96), 406 final, 30 juillet 1996, p. 2. En 2010 elle affirme que le « handicap, de léger à lourd, touche une personne sur six dans l'Union européenne », soit au total 80 millions de personnes. Voir Communication de la Commission, *Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées : un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves*, COM(2010) 636 final, 15 novembre 2010, p. 3.

²⁷ Une personne admise dans un centre d'aide par le travail peut ainsi être qualifiée de travailleur au sens du droit dérivé : CJUE, 26 mars 2015, *Fenoll*, aff. C-316/13,

entre handicap et emploi est aussi tardive²⁸ que concomitante. Ce dernier fait l'objet d'un nouveau titre également inséré par le Traité d'Amsterdam²⁹, au terme duquel les

« États membres et l'Union s'engagent à élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi et en particulier à promouvoir une main-d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter ainsi que des marchés du travail aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie »³⁰.

Cette notion de stratégie consiste essentiellement dans l'élaboration de lignes directrices par le Conseil « les États membres tiennent compte dans leurs politiques de l'emploi »³¹ et dans l'adoption d'actions d'encouragements par le Parlement européen et le Conseil destinées « à favoriser la coopération » entre ces derniers conformément à l'article 149 TFUE. Mais en aucun cas, et le Traité ne laisse place à aucun doute possible les mesures adoptées par les institutions européennes

« ne comportant pas d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaire des États membres »³².

Si bien que l'Emploi représente une catégorie atypique des compétences de l'Union³³ au point que l'expression politique européenne de l'emploi relève d'un abus de langage. Sans doute est-il plus juste d'évoquer une politique des États membres dans le cadre de l'Union.

Dans ces conditions, il peut sembler tout autant abusif de lier handicap, citoyenneté européenne et l'emploi, pourtant l'attraction européenne est réelle sous l'effet à n'en pas douter de l'une des subtilités du droit de l'Union européenne en matière de compétences³⁴. Une législation européenne peut être fondée à titre principal sur une disposition du traité et emporter des conséquences juridiques sur un autre domaine pour lequel l'Union est privée de cette compétence. Ainsi par exemple au titre de la libre circulation des travailleurs (art. 48 TFUE) des pans importants du droit dérivé ont une incidence sur le marché de l'emploi, la législation relative au travail détaché en constitue récemment l'exemple topique. Dès lors, une politique européenne du handicap peut emporter des conséquences sur l'emploi sous l'angle précisément du statut des travailleurs. En d'autres termes comme Politique l'Emploi au sens de *Politics* ou *politikos* ne peut faire l'objet d'une réglementation européenne tandis que des politiques au sens de *Policy* ou *politeia* peuvent avoir des incidences sur l'emploi. Ces remarques couplées à la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres à la jonction de la lutte contre les discriminations et l'emploi

ECLI:EU:C:2015:200.

²⁸ Il va de soi que très tôt les institutions de l'Union ont mis en place des procédures non discriminatoires concernant les candidatures aux emplois de la fonction publique européenne sans distinction liée en particulier au handicap.

²⁹ Articles 125 à 130 CE devenus 145 à 150 TFUE.

³⁰ Article 145 TFUE.

³¹ Article 148 TFUE.

³² Article 149 TFUE.

³³ Voir article 5 TUE.

³⁴ Que l'on peut rencontrer en matière de libre circulation de produits de santé ou des patients alors que les compétences sanitaires de l'Union sont au terme des articles 4 § 2 k) TUE et 6 a) TUE.

soutiennent qu'une politique en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap en Europe se déploie sur le double registre de la coopération et de la *soft law* (I) simultanément avec une politique de l'Union oscillant quant à elle entre intégration et coopération (II).

I. Une politique de coopération en Europe en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap : le registre de la *soft law*

Point de rencontre handicap et emploi, la politique de coopération en œuvre témoigne d'un mouvement amenant d'abord le handicap vers l'emploi pour forger une politique communautaire (A) tandis que dans un mouvement inverse les États membres en vertu de leurs compétences en matière d'emploi vont vers le handicap (B). Quels que soient les tenants et aboutissants de cette collision elle est dominée par la *soft law*.

A. Vers une politique communautaire en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap : le prisme du handicap

1967 marque les débuts d'une politique communautaire en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap à la suite de demandes du gouvernement du Luxembourg. Le Fonds social européen (FSE)³⁵ est alors reconnu compétent pour financer des opérations de formation professionnelle destinées aux personnes handicapées³⁶. Cette première manifestation communautaire se prolonge par d'autres concours financiers du FSE destinés également à la « rééducation professionnelle » de ces personnes et il faut attendre 1974 pour que le Conseil adopte une résolution ayant pour ambition d'« entamer la réalisation d'un programme pour la réintégration professionnelle et sociale des handicapés »³⁷. Abordé sous la forme déclaratoire d'une résolution, le traitement du handicap se poursuit sur le registre de la *soft law* puisqu'une autre résolution fonde quelques mois après le premier programme d'action communautaire pour la réadaptation professionnelle des handicapés³⁸ soutenu financièrement par le FSE³⁹. En dépit de ces progrès, il n'existe de politique du handicap autrement qu'exprimée sur le registre de la *soft law*. Si bien que la décennie 70 témoigne du premier rendez-vous manqué entre l'Europe et le handicap.

La suivante s'ouvre en 1981, *Année internationale des personnes handicapées*, caractérisée par plusieurs initiatives sur le plan institutionnel. Cette année-là est créée à la Commission une Division « Intégration des personnes handicapées » rattachée à la Direction générale « Emploi, relations industrielles et affaires sociales » tandis que chaque institution politique (Commission, Conseil, Parlement) adopte un texte de référence sur le handicap. Auparavant, en 1980 était créé l'intergroupe parlementaire « Personnes handicapées ». Dépourvues de force

³⁵ Prévu alors par l'article 123 CEE (art. 162-164 TFUE).

³⁶ Décision de la Commission, 23 mars 1967, *JOCE*, 26 avril 1967, p. 1587.

³⁷ Résolution du Conseil, 21 janvier 1974, *JOCE* C 13, 12 février 1974, p. 1.

³⁸ *JOCE* C 80, 9 juillet 1974, p. 30.

³⁹ Décision du Conseil relative à l'intervention du Fonds social européen en faveur des handicapés, 27 juin 1974, *JOCE* L 195, 9 juillet 1974, p. 22.

obligatoire ces initiatives viennent grossir les instruments de *soft law*. Comme le feront à partir de 1986 divers programmes d'action favorable aux personnes en situation de handicap. Ainsi c'est à la suite d'une recommandation du Conseil sur l'emploi des handicapés dans la Communauté⁴⁰, qu'il adopte en 1988 une décision portant établissement d'un deuxième programme d'action communautaire en faveur des personnes handicapées, baptisé Helios (Handicap, ELimination des Obstacles Sociaux)⁴¹. Il s'agit principalement selon l'article 3 de la décision de développer « une approche communautaire fondée sur les meilleures expériences innovatrices des États membres » réalisées notamment « dans les domaines de la formation et de la réadaptation professionnelles ». Bien que sa mise en œuvre ait fait l'objet de critiques, ce programme Helios (1988 à 1992) est reconduit pour la période 1992-1996 (Helios II) avec un financement renforcé⁴².

Toutefois, il ne s'agit pas à proprement parler d'une politique communautaire, il est clairement indiqué dans la décision Helios II que

« la responsabilité principale pour l'intégration dans le domaine de l'éducation, l'intégration professionnelle et économique, l'intégration sociale et la vie autonome des personnes handicapées incombe aux États membres, mais que les actions de coopération au niveau de la Communauté peuvent aider les États membres à améliorer l'efficacité des mesures qu'ils prennent dans ce domaine ».

Si à la charnière des années 1980-1990 les conditions sont plus favorables à l'émergence d'une politique communautaire de l'emploi des personnes handicapées, la *soft law* domine y compris dans le champ plus vaste des droits sociaux⁴³ tandis que les actions communautaires n'existent qu'en complément des politiques nationales – à l'exception d'initiatives communautaires (IC) conduites dans le cadre de la cohésion économique et sociale⁴⁴ – et en assurant une coordination.

Au milieu des années 1990 la Commission opère un changement de

⁴⁰ JOCE L 225, 12 août 1986, p. 43.

⁴¹ Décision 88/231 du Conseil, 18 avril 1988, JOCE L 104, 23 avril 1988, p. 38.

⁴² 37 millions d'écus, voir JOCE L 56, 9 mars 1993, p. 30.

⁴³ L'article 26 de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs adoptée en décembre 1989 prévoit que : « Toute personne handicapée, quelles que soient l'origine de et la nature de son handicap, doit pouvoir bénéficier de mesures additionnelles concrètes en visant à favoriser son intégration professionnelle et sociale. Ces mesures d'amélioration doivent notamment concerner, en fonction des capacités des intéressés, la formation des capacités des intéressés, la formation professionnelle, l'ergonomie, l'accessibilité, la mobilité, les moyens de transport et le logement ». Bien que mentionnées à l'article 151 TFUE cette Charte n'est pas revêtue en elle-même d'une autorité juridique, il s'agit seulement d'une déclaration solennelle signée par plusieurs États membres n'ayant pas fait l'objet d'une publication au JOCE.

⁴⁴ Ces IC désignent des programmes d'action relevant de la politique de cohésion lancés à la seule initiative de la Commission et dont la gestion lui revient exclusivement. De 1994 à 1999, l'IC *Emploi et développement des ressources humaines* comportait un volet (Emploi-HORIZON) traitant de l'intégration des personnes handicapées dans le monde du travail, v. communication du 15 juin 1994, JOCE C 180, 1^{er} juillet 1994, p. 36. Elle s'est prolongée avec l'IC EQUAL (pour égalité des chances) de 2000 à 2006 qui luttait contre les discriminations en relation avec le marché du travail fondées notamment sur un handicap. Ces IC ont disparu pour être intégrées dans les objectifs de la politique de cohésion à partir de la période de programmation 2007-2013.

stratégie dans sa politique en faveur du handicap désormais plus marquée par une approche sociétale que sociale en vertu de :

« la valeur fondamentale de l'égalité [qui] est à présent perçue comme le point de référence auquel tout autre chose doit être rapportée, et elle constitue l'essence du mouvement fondé sur les droits pour les personnes handicapées »⁴⁵.

Au même moment apparaît la nécessité de rendre enfin visible les personnes handicapées aux yeux des traités communautaires⁴⁶, ce que réalise le Traité d'Amsterdam à l'initiative de l'Autriche et de l'Italie⁴⁷. Désormais, une politique en faveur du handicap devient une compétence communautaire à part entière intégrée dans un dessein plus large : la défense des droits fondamentaux⁴⁸.

Pour autant, les États membres n'entendent pas laisser le champ libre à une intégration juridique échappant à leur contrôle. En dépit des révisions opérées par le Traité de Nice et de Lisbonne le Conseil se prononce à l'unanimité assortie de la simple consultation du Parlement européen s'agissant de l'adoption « des mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur [...] un handicap » au sens de l'article 19 TFUE (ex article 13 CEE). Ce verrou procédural souligne la sensibilité étatique en matière de lutte contre les discriminations pour des raisons diamétralement opposées. Certains États redoutant qu'une harmonisation législative ne se traduise par un « moins social » inconcevable pour les États ayant développé de longue date des politiques publiques en ce sens, on peut penser aux pays scandinaves, quand d'autres les pays d'Europe centrale et orientale, certains pays méditerranéens redoutent au contraire qu'elle ne constitue un facteur de contrainte difficilement supportable. Ce schisme européen est particulièrement manifeste s'agissant de l'emploi des personnes handicapées⁴⁹. Sans compter qu'une politique en faveur du handicap a nécessairement des répercussions transversales sur des domaines de compétences sensibles pour les États membres tels que la politique sociale, les questions de fiscalité ou sanitaires. Viennent en renfort de l'analyse l'article 10 TFUE prévoyant que dans « la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union cherche à combattre toute discrimination fondée sur [...] un handicap » et l'article 19 § 2 TFUE, excluant « toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres ».

⁴⁵ *L'égalité des chances pour les personnes handicapées. Une nouvelle stratégie pour la Communauté européenne*, COM(96) 406 final, 30 juillet 1996, p. 7.

⁴⁶ Dans le cadre de la JEPH 1995 (depuis 1993 chaque 3 décembre est déclaré *Journée européenne des personnes handicapées*) un rapport établi par plusieurs ONG s'intitulait : *Statut des personnes handicapées dans les Traités de l'Union européenne : Citoyens invisibles*.

⁴⁷ *Contribution sur les droits fondamentaux présentée les délégations autrichienne et italienne au Groupe des représentants des ministres à la Conférence intergouvernementale*, CONF 3940/96, 3 octobre 1996.

⁴⁸ V. Édouard Dubout, « L'article 13 TCE. La clause communautaire de lutte contre les discriminations », Bruxelles, Bruylant, 2006, 845 p.

⁴⁹ Rapport de Michel Fardeau remis au ministre de l'Emploi et de la solidarité et au secrétaire d'État à la Santé, à l'action sociale et aux handicaps, 2001, p. 104.

Il ressort de ce régime que la détermination de la politique européenne du handicap est définie par la communauté des États membres. Le transfert de compétences opéré vers l'Union est assorti d'un droit de veto dans la mesure où les États membres conservent l'essentiel de leurs prérogatives en matière d'emploi des personnes en situation de handicap.

B. La politique des États membres en Europe en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap : le prisme de l'emploi

La répartition des compétences entre les États membres et l'Union ne donne pas une image exacte de l'intégration juridique dans la mesure où des textes non contraignants en raison précisément de l'impossibilité pour l'Union de prendre des mesures ayant pour effet d'harmoniser le droit des États membres en matière d'emploi⁵⁰ servent ensuite de cadre à la législation européenne. Ces textes participent à n'en pas douter d'une *soft law* générée par les institutions de l'Union

Ainsi l'origine d'une politique en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap est à chercher après la signature du Traité d'Amsterdam dans les conclusions du Conseil européen de Cardiff des 15 et 16 juin 1998, qui retient dans la partie consacrée à l'action de l'Union en faveur de l'emploi : la nécessité de « combattre la discrimination à l'égard des handicapés [...] sur le marché du travail ». Ces réflexions prolongent les travaux de la Commission portant sur les plans nationaux pour l'emploi présenté quelques mois auparavant par les États membres⁵¹. Elles se retrouvent naturellement dans les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres fixées pour l'année 2000 par le Conseil suivant les possibilités désormais offertes par le Traité d'Amsterdam⁵², au terme desquelles il est prévu que chaque État membres

« accordera une attention particulière aux besoins des personnes handicapées [...] afin de favoriser leur intégration dans le marché du travail »⁵³.

Par la suite, cette préoccupation ne quittera pas l'agenda des États membres en dépit de fluctuations dans son expression, ainsi pour 2003, année européenne des personnes handicapées, il est recommandé, comme pour 2004, que les États membres favorisent

« l'intégration des personnes confrontées à des difficultés spécifiques sur le marché du travail, comme [...] les personnes handicapées [...] en développant leur capacité d'insertion professionnelle, en multipliant les possibilités d'emploi et en luttant contre toutes les formes de discrimination à leur égard »⁵⁴.

Il est vrai que la plupart du temps, ces lignes directrices sont reconduites d'année en années. S'inscrivant dans le cadre d'une mise à jour de la Stratégie de Lisbonne issue des conclusions du Conseil européen

⁵⁰ Article 149 TFUE.

⁵¹ *Des lignes directrices à l'action concrète*, COM(1998) 316 final, 15 mai 1998.

⁵² Ex article 128 § 2 CE, 148 § 2 TFUE.

⁵³ JOUE L 72, 21 mars 2000, p. 15, pt. 8.

⁵⁴ Décision du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, JOUE L 197, 5 août 2003, p. 20.

des 23 et 24 mars 2000 fixant les grandes orientations des politiques économiques des États membres au cours de la décennie suivante le Conseil affirme pour la période 2005-2008 que « les politiques des États membres encouragent, de manière équilibrée : - [...] le renforcement de la cohésion sociale et territoriale » et pour ce faire, « il est nécessaire de renforcer l'inclusion sociale » en s'attachant

« en particulier à réduire considérablement les écarts en matière d'emploi entre les personnes défavorisées et les autres, y compris les personnes handicapées »⁵⁵.

La décennie actuelle est régie par la stratégie Europe 2020, suivant l'intitulé de la communication de la Commission⁵⁶, qui n'évoque la situation des personnes handicapées que dans le cadre étroit de la lutte contre la pauvreté⁵⁷. Relayée par les conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2010, cette Stratégie irrigue les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres valant jusqu'en 2014. Sans surprise au regard des inclinations passées on peut y lire que

« les États membres devraient donc garantir à tous un accès et des perspectives tout au long de leur vie, et réduire ainsi la pauvreté et l'exclusion sociale en supprimant les obstacles à la participation au marché du travail, notamment [...] des personnes handicapées »⁵⁸.

En revanche à partir de 2015, lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres arrêtées par le Conseil – et reconduites en 2016⁵⁹ – ne font plus mention du handicap⁶⁰, contrairement à la teneur de la proposition de la Commission⁶¹ et surtout sans considérations à l'égard des nombreux amendements avancés par le Parlement européen pour une prise en compte plus aiguë des personnes handicapées⁶². Ce recul s'illustre par exemple au sujet de la Ligne directrice n° 6 : Améliorer l'offre d'emplois, les qualifications et les compétences, qui implique en que concernant les États membres, il « convient de réduire les obstacles à l'emploi, en particulier pour les groupes défavorisés » alors que la Commission proposait « de réduire les obstacles à la participation au marché du travail, notamment [...] des handicapés ». Ce défaut de visibilité formelle ne doit pas être surestimé à la fois parce que les législations nationales assurant une prise en compte des personnes en situation de

⁵⁵ Annexe de la décision du Conseil du 12 juillet 2005 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, JO L 205, 6 août 2005, p. 21.

⁵⁶ EUROPE 2020, *Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2010) 2020 final, 3 mars 2010.

⁵⁷ *Idem*, p. 22-23.

⁵⁸ Considérant 11, Décision du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, JOUE L 308, 24 novembre 2010, p. 4. Voir aussi les lignes directrices n° 8 et 10 de la décision.

⁵⁹ Décision (UE) 2016/1838 du Conseil du 13 octobre 2016 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres pour 2016, JOUE L 280, 18 octobre 2016, p. 3.

⁶⁰ Décision (UE) 2015/1848 du Conseil du 5 octobre 2015 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres pour 2015, JOUE L 268, 15 octobre 2015, p. 28.

⁶¹ COM(2015) 98 final, 2 mars 2015.

⁶² Résolution législative du Parlement européen du 8 juillet 2015 sur la proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (P8TA(2015)0261).

handicap dans le marché du travail y sont imperméables⁶³ et parce que les lignes directrices suivantes y ont remédié.

À la suite de la proposition de la Commission⁶⁴, soutenue par le Parlement européen⁶⁵, le Conseil a arrêté le 16 juillet 2018 des lignes directrices n'ignorant plus le handicap en retenant d'abord que les États membres

« devraient appuyer la mise en place d'un environnement de travail adapté aux personnes handicapées, notamment par un soutien financier et des services ciblés leur permettant de participer au marché du travail et à la société ». Ensuite qu'ils « devraient assurer l'égalité de traitement en ce qui concerne l'emploi, la protection sociale, l'éducation et l'accès aux biens et aux services, sans distinction [...] de handicap ». Enfin qu'ils « devraient garantir la fourniture universelle de services essentiels » dont « l'accès à un logement social adéquat ou à une aide sociale appropriée en matière de logement » et prendre en compte les « besoins particuliers des personnes handicapées »⁶⁶.

Ainsi les lignes directrices pour l'emploi entendent dépasser le cadre strict de l'emploi des personnes en situation de handicap après les avoir fait disparaître des précédentes. Cette disparition a dénoté une crispation des États membres, dont d'autres signes apparaissent par ailleurs (cf. *infra*). En attendant, ils ont décidé de conduire sous l'ombrelle de la *soft law* une politique de l'emploi au niveau national qui soient attentives au handicap. Toutefois, même rassemblées et convergentes, ces politiques, à supposer qu'elles puissent être ramenées en un faisceau que seul le droit comparé est à même d'identifier, ne forment pas une politique européenne. Pour cela il faut une politique de l'union visant à l'harmonisation législative.

II. Une politique de l'Union en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap : entre intégration et coopération

Le changement de paradigme opéré par la Commission et consistant à appréhender la politique du handicap sous l'angle de l'égalité des chances produit rapidement ses effets⁶⁷, dans la mesure où l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail de la personne handicapée fait l'objet d'une harmonisation législative (A). Cette intégration juridique est complétée par une programmation européenne en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap n'ayant que peu d'effets sur les

⁶³ En ce sens voir les nombreuses dispositions de la loi « Travail » assurant un traitement spécifique aux personnes ou travailleurs handicapés. Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, *JORF* n° 184, 9 août 2016, texte n° 3.

⁶⁴ COM(2017) 677 final, 22 novembre 2017.

⁶⁵ Résolution législative du Parlement européen du 19 avril 2018 sur la proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (P8TA (2018) 0181).

⁶⁶ Décision (UE) 2018/1215 du Conseil du 16 juillet 2018 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, *JOUE* L 224, 5 septembre 2018, p. 4.

⁶⁷ Voir André Gubbels, « Un changement de paradigme pour les politiques européennes relatives au handicap ? » *Handicap, revue de sciences humaines et sociales*, 2002, n° 94-95, p. 43 et s.

législations nationales (B).

A. L'harmonisation législative en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail de la personne handicapée

L'insertion d'une politique européenne du handicap au sein de la lutte globale contre les discriminations exclut la mise en œuvre d'un dispositif spécifique. En témoigne l'adoption de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail⁶⁸. Elle a pour objet selon son article 1^{er}

« d'établir un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée [...] sur l'handicap, [...] en ce qui concerne l'emploi et le travail ».

Après une définition des multiples formes de discriminations envisageables, la directive fixe son champ d'application. Elle concerne aussi bien le secteur public que privé et prévoit une égalité de traitement concernant :

- « a) les conditions d'accès à l'emploi, aux activités non salariées ou au travail, y compris les critères de sélection et les conditions de recrutement, quelle que soit la branche d'activité et à tous les niveaux de la hiérarchie professionnelle, y compris en matière de promotion ;
- b) l'accès à tous les types et à tous les niveaux d'orientation professionnelle, de formation professionnelle, de perfectionnement et de formation de reconversion, y compris l'acquisition d'une expérience pratique;
- c) les conditions d'emploi et de travail, y compris les conditions de licenciement et de rémunération;
- d) l'affiliation à, et l'engagement dans, une organisation de travailleurs ou d'employeurs, ou toute organisation dont les membres exercent une profession donnée, y compris les avantages procurés par ce type d'organisations »⁶⁹.

Toutefois les États membres disposent d'une marge d'appréciation pour exclure son application « aux forces armées pour ce qui concerne les discriminations fondées sur l'handicap » et ils « peuvent adopter ou maintenir des dispositions plus favorables »⁷⁰.

En revanche, il est expressément indiqué qu'elle

« ne s'applique pas aux versements de toute nature effectués par les régimes publics ou assimilés, y compris les régimes publics de sécurité sociale ou de protection sociale »⁷¹.

La directive prévoit par ailleurs en son article 5 des aménagements raisonnables⁷² pour les personnes handicapées en vertu desquels

« l'employeur prend les mesures appropriées, en fonction des besoins dans une situation concrète, pour permettre à une personne

⁶⁸ JOUE L 303, 2 décembre 2000, p. 16.

⁶⁹ Article 3 de la directive.

⁷⁰ Article 8 § 1 de la directive. Certains États ont ainsi décidé d'interdire les discriminations relevant du champ de la directive dans les domaines non liés à l'emploi.

⁷¹ Article 3 § 3 de la directive.

⁷² Voir sur cette notion la contribution de François Cafarelli.

handicapée d'accéder à un emploi, de l'exercer ou d'y progresser, ou pour qu'une formation lui soit dispensée ».

Ces obligations cèdent lorsqu'ils font peser sur « l'employeur une charge disproportionnée ». La directive précise à cet égard qu'elle

« n'est pas disproportionnée lorsqu'elle est compensée de façon suffisante par des mesures existant dans le cadre de la politique menée dans l'État membre concerné en faveur des personnes handicapées ».

Cependant, ainsi que le déplore régulièrement le Parlement européen, « le refus de procéder à des aménagements raisonnables ne constitue pas une discrimination dans le cadre de la directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail »⁷³.

Il n'en demeure pas moins que la réalisation d'aménagements raisonnables pour les personnes handicapées est une obligation pesant sur les employeurs dont la Commission a rigoureusement contrôlé la transposition dans les législations nationales, générale en dépit des difficultés rencontrées par de nombreux États membres⁷⁴. Elle a ainsi pu obtenir la condamnation en manquement de l'Italie pour n'avoir pas institué

« d'obligation pour tous les employeurs de mettre en place, en fonction des besoins dans des situations concrètes, des aménagements raisonnables pour toutes les personnes handicapées »⁷⁵.

Toutefois, au début des années 2010 la Commission observait que « tous les États membres ont pris les mesures nécessaires pour transposer les deux directives dans leur ordre juridique interne et mettre en place les procédures et les organismes indispensables à la mise en œuvre de ces directives »⁷⁶.

En France, elle découle de l'adoption de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, au terme d'un délai supplémentaire de transposition⁷⁷. La lettre et l'esprit de la directive ont entraîné des répercussions fortes au plan interne⁷⁸, et en particulier en matière d'accès et de maintien des personnes handicapées dans la fonction publique⁷⁹. Pour autant des difficultés persistent au niveau européen ainsi que le suggère la Parlement

⁷³ Résolution 2017/2127 (INI)), JOUE C 356, 4 octobre 2018, p. 11, pt. 38.

⁷⁴ Rapport commun sur l'application de la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (directive sur l'égalité entre les races) et de la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (directive sur l'égalité en matière d'emploi), COM(2014) 2 final, 17 janvier 2014, p. 16. Il s'agit La Belgique, l'Italie, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie.

⁷⁵ CJUE, 4 juillet 2013, *Commission c. Italie*, aff. C-312/11, ECLI:EU:C:2013:446.

⁷⁶ *Idem*, p. 17.

⁷⁷ JORF n° 36, 12 février 2005, p. 2353.

⁷⁸ Francis Kessler, « Droit européen, handicap et intégration à l'emploi », *RDSS*, 2011, n° 5, p. 812.

⁷⁹ Voir Hervé Rihal, « L'acculturation du droit communautaire dans la fonction publique française en considération de la personne handicapée », in Augustin Boujeka (dir.), *Les politiques de protection des personnes handicapées en Europe et dans le monde*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 291 et s.

europeén soulignant

« l'importance de protéger les travailleurs handicapés, y compris ceux atteints d'une maladie en phase terminale, de toute forme de discrimination sur leur lieu de travail ; souligne en particulier la nécessité de protéger ces travailleurs de tout licenciement abusif » et de demander « aux États membres d'utiliser des Fonds structurels, en particulier le Fonds social européen, afin d'adapter les lieux de travail et de fournir l'assistance nécessaire aux personnes handicapées sur leur lieu de travail »⁸⁰.

Récemment le Parlement européen a réitéré ses préoccupations s'agissant du retour au travail estimant qu'en la matière

« des aménagements de travail souples, individualisés et en évolution constante, tels que le télétravail, les horaires à la carte, un équipement adapté et la réduction de la durée du travail ou bien de la charge de travail, jouent un rôle important »⁸¹.

Les personnes en situation de handicap sont au premier chef concernées.

L'adoption et la transposition de la directive 2000/78 sont à l'origine d'une jurisprudence confortant le statut de la personne handicapée au regard de l'emploi. Outre que la Cour de justice a pu définir largement la notion de handicap, elle est venue apporter des précisions dans plusieurs renvois préjudiciels. C'est ainsi qu'elle a jugé que la mère d'un enfant handicapé faisant l'objet de discrimination sur son lieu de travail pouvait relever de son champ d'application dans la mesure où

« le traitement défavorable dont cet employé est victime est fondé sur le handicap de son enfant, auquel il dispense l'essentiel des soins »⁸².

De même, la Cour de justice exprime ses réserves à l'égard d'une législation nationale opérant une distinction

« entre les travailleurs salariés atteints d'un handicap donné et les fonctionnaires atteints du même handicap » au motif que sa finalité « est de protéger un travailleur, non pas en fonction du type de lien juridique constitutif de sa relation de travail, mais en raison de son état de santé »⁸³. Elle dénonce plus sûrement « une réglementation nationale qui prévoit qu'un employeur peut licencier un travailleur pour le motif tiré d'absences intermittentes au travail, fussent-elles justifiées, dans la situation où ces absences sont la conséquence de maladies imputables au handicap dont est atteint ce travailleur », dès lors qu'elle est proportionnée à « l'objectif légitime de lutter contre l'absentéisme »⁸⁴.

De plus, la directive se déploie indirectement sur le champ de la protection sociale dans la mesure où elle

⁸⁰ Résolution du Parlement européen du 15 septembre 2016 concernant l'application de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (directive sur l'égalité en matière d'emploi) (2015/2116(INI), pt. 29 et 38.

⁸¹ Résolution du Parlement européen du 11 septembre 2018 sur les solutions visant à aider les travailleurs à retrouver un travail de qualité après une blessure ou une maladie, pt. 27.

⁸² CJUE, 17 juillet 2008, *S. Coleman*, aff. C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415.

⁸³ CJUE, 9 mars 2017, *P. Milkova*, aff. C406/15, ECLI:EU:C:2017:198, pt. 61.

⁸⁴ CJUE, 18 janvier 2018, *C. E. Ruiz Conejero*, aff. C-270/16, ECLI:EU:C:2018:17.

« s'oppose aux dispositions d'une convention collective qui prévoient la cessation du versement d'une allocation complémentaire temporaire [...] lorsque ce travailleur remplit les conditions pour bénéficier d'une pension de retraite anticipée prévue pour les personnes gravement handicapées », dans la mesure où cette allocation est une « rémunération »⁸⁵.

Les incontestables progrès réalisés en matière d'égalité d'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap sous le double effet de la directive 2000/78 et la jurisprudence y afférent ne saurait occulter le refus de la Commission de présenter un texte exclusivement consacré au handicap et la forte opposition que rencontre depuis 2008 sa proposition de directive relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle⁸⁶. Il s'agit de promouvoir le principe de l'égalité de traitement dans les domaines dépassant largement le cadre de l'accès au travail et à l'emploi. Toutefois, en juin 2018 deux grandes catégories d'obstacles continuent de se dresser : plusieurs États membres considèrent que cette proposition heurte le principe de subsidiarité et la répartition des compétences entre l'Union et ses États ; les conséquences pratiques, financières et juridiques préoccupent ces derniers, si bien que « toutes les délégations ont maintenu des réserves d'examen sur le texte »⁸⁷.

Cette sensibilité des États membres n'est pas nouvelle et ne surprend guère au regard du maintien de l'unanimité au sein du Conseil d'agissant de la lutte contre les discriminations et au fait que les

« actions dans le domaine du handicap relèvent principalement de la responsabilité des États membres et c'est au niveau national qu'elles sont le plus efficacement menées »⁸⁸.

De sorte qu'au niveau de l'Union la politique européenne continue d'emprunter la voie de la coopération et de la *soft law*.

B. La programmation européenne en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap

L'existence d'un droit dérivé ordonné autour de la directive 2000/78 n'exclut pas le recours à la *soft law*. Ainsi depuis 2003, année européenne des personnes handicapées, la Commission a lancé un plan d'action européen pour les personnes handicapées couvrant la période 2004-2010 (PAH I), puis une Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées⁸⁹. Ces mesures ne ressortent pas du registre

⁸⁵ CJUE, 19 septembre 2018, *S. S. Bedi*, aff. C-312/17, ECLI:EU:C:2018:734

⁸⁶ COM(2008) 426 final, 2 juillet 2008. Pour une analyse : Augustin Boujeka, « Égalité de traitement et handicap : à propos de la proposition de directive européenne du 2 juillet 2008 », *RDSS*, 2009, p. 92 et s.

⁸⁷ Dossier interinstitutionnel : 2008/0140 (CNS), ST 9734 2018 INIT, 8 juin 2018, p. 2.

⁸⁸ La situation des personnes handicapées dans l'Union européenne élargie : plan d'action européen 2006-2007, COM(2005) 604 final, 28 novembre 2005, p. 12.

⁸⁹ La Commission reprend l'information selon laquelle « le taux d'emploi des personnes handicapées n'est que de 50 % environ ». Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées : un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves, COM(2010) 636 final, 15 novembre 2010, p. 8.

juridique, ainsi que l'observe la Commission concernant l'emploi des personnes en situation de handicap, son rôle se limite à mettre

« à la disposition des États membres des analyses, des orientations politiques, des informations et d'autres formes d'aide »⁹⁰.

Le PAH 2004-2010 repose sur le constat que l'emploi demeure « le facteur le plus déterminant pour l'insertion sociale »⁹¹, motivant un ensemble d'actions pluriannuelles intégrant les problématiques liées au handicap dans les politiques européennes et participant des lignes directrices pour l'emploi (Stratégie européenne pour l'emploi – SEE). Relayé en 2004 par un livre vert⁹², ce plan d'action a connu une nouvelle phase (2006-2007), qui, à partir d'un fort déséquilibre entre les taux d'emploi des personnes handicapées et non handicapées (40 %, contre 64,2 % pour les personnes non handicapées en 2003) insiste sur l'application concrète de la directive 2000/78, elle est « la clé de la promotion de l'emploi des personnes handicapées »⁹³. Tandis que la dernière phase 2008-2009 du plan d'action européen en faveur de l'égalité des chances pour les personnes handicapées (phase 3 PAH-I) a mis l'accent sur l'accessibilité et à ce titre, la Commission entendait

« analyser les modèles de bonnes pratiques pour un aménagement raisonnable du lieu de travail en faveur des personnes handicapées »⁹⁴.

Malgré l'amélioration du taux d'emploi relevée au moment où elle lance sa Stratégie européenne 2010-2020⁹⁵, la Commission entend poursuivre son action et examiner « tout particulièrement la situation des jeunes handicapés au moment de leur entrée dans la vie active »⁹⁶. Les préoccupations de la Commission relatives à l'emploi se mêlent aux 7 autres principaux domaines d'action qu'elle retient au titre de sa Stratégie, témoignant bien en cela du changement d'approche opéré au milieu des années 1990⁹⁷. Toutefois les formes de son action n'ont que des incidences indirectes sur la situation des personnes en situation de handicap, puisqu'il s'agit essentiellement de valoriser « l'échange de

⁹⁰ *Idem*.

⁹¹ Communication relative à l'égalité des chances pour les personnes handicapées : un plan d'action européen, COM(2003) 650 final, 30 octobre 2003, p. 2. Voir Nicole Kerschen, « Approche européenne de l'emploi des personnes handicapées : présentation du plan d'action européen relatif à l'égalité des chances pour les personnes handicapées 2004-2010 », in *Les politiques de protection des personnes handicapées en Europe et dans le monde*, *op. cit.*, p. 63.

⁹² Livre vert – Égalité et non-discrimination dans l'Union européenne élargie, COM(2004) 379 final, 28 mai 2004.

⁹³ COM(2005) 604 final, précitée 28 novembre 2005, p. 7.

⁹⁴ Communication relative à la situation des personnes handicapées dans l'Union européenne : plan d'action 2008-2009, COM(2007) 738 final, 26 novembre 2007, p. 8.

⁹⁵ La Commission reprend l'information selon laquelle « le taux d'emploi des personnes handicapées n'est que de 50 % environ ». COM(2010) 636 final, précitée du 15 novembre 2010, p. 8.

⁹⁶ Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées : un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves, COM(2010) 636 final, 15 novembre 2010, p. 8.

⁹⁷ Didier Blanc, « L'influence du droit de l'Union européenne dans le cadre de la reconnaissance juridique des personnes en situation de handicap », *RDLF*, 2016, chron. n° 21, 18 p. (www.revuedlf.com).

bonnes pratiques », d'élaborer une « série d'indicateurs servant à suivre l'évolution de la situation des personnes handicapées [...] en matière d'éducation, d'emploi... » et d'assurer un suivi dans la mise en œuvre de cette Stratégie.

Les 5 premières années de celle-ci ont fait l'objet d'un document de travail de la Commission dans lequel figurent plusieurs éléments. Premièrement la Commission relève que la crise de 2008 a davantage frappé les personnes handicapées dont le taux d'emploi est de 48,7 % contre 72,5 % pour le reste de la population⁹⁸. Deuxièmement une quinzaine de domaines traduisant des progrès est évoquée dont le travail des jeunes et la mise en place de plusieurs indicateurs. Troisièmement, on peut y lire, dans deux annexes, d'une part les résultats de la consultation publique menée en 2016 sur la révision de la Stratégie, et d'autre part le tableau de sa mise en œuvre touchant en particulier l'emploi dont la plupart des mesures est en cours de réalisation et non achevée. De son côté, le Parlement européen dans sa résolution du 30 novembre 2017 pareillement consacrée à la mise en œuvre de la stratégie européenne en faveur des personnes handicapées souligne le caractère global de la question de l'accès au marché du travail des personnes handicapées et se déclare notamment partisan

« de mesures de discrimination positive, dont la fixation de pourcentages minimaux d'emploi de personnes handicapées dans les secteurs public et privé »⁹⁹.

Parallèlement et en complément de la directive 2000/78 le Conseil a adopté un plan d'action, au contenu toutefois timide enfermé dans des mesures de coopération couvrant la période 2000-2006¹⁰⁰ à cheval sur la PAH. Puis pour la période 2014-2020, l'Union finance un programme spécifique « Droits, égalité et citoyenneté » ayant pour objectif la promotion de la lutte contre toutes les formes de discrimination dont le handicap, il est doté d'une enveloppe s'élevant à plus 439 millions d'euros¹⁰¹. Les actions pouvant bénéficier du soutien financier de l'Union relèvent de la coopération puisqu'elles vont consister entre autres dans « la collecte de données et de statistiques, l'élaboration de méthodes commune », « des activités de formation », « d'apprentissage réciproque », « les échanges de bonnes pratiques », ou encore le soutien aux ONG intervenant dans ce domaine¹⁰². En vue de la période qui s'annonce 2021-2027, la Commission a présenté une proposition de règlement établissant le programme « Droits et valeurs » fondé en partie

⁹⁸ Document de travail des services de la Commission du 2 février 2017 intitulé *Rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie européenne en faveur des personnes handicapées 2010-2020* (SWD (2017) 0029, p. 4, p. 9-10, p. 23 et s., p. 70 et s.

⁹⁹ Résolution 2017/2127 (INI), JOUE C 356, 4 octobre 2018, p. 11, pt. 36. Voir aussi le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne en faveur des personnes handicapées (2017/2127(INI), du 30 octobre 2017, A8-0339/2017.

¹⁰⁰ Décision 2000/750/CE du Conseil du 27 novembre 2000 établissant un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006), JOCE L 303, 2 décembre 2000, p. 23. Ce programme était doté de 98,4 millions d'euros.

¹⁰¹ Règlement (UE) n° 1381/2013 du 17 décembre 2013 JOUE L 357, 28 décembre 2013, p. 62.

¹⁰² Article 5 du règlement n° 1381/2013.

sur la persistance de discrimination relative au handicap¹⁰³ et prolongeant celui « Droits, égalité et citoyenneté » avec une enveloppe financière en augmentation et estimée à 641 millions d'euros.

On rencontre également sous couvert de la libre circulation des travailleurs, le règlement (UE) n° 1296/2013 du 11 décembre 2013 établissant un programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) l'instrument de microfinancement Progress en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale dont l'un des objectifs porte sur la lutte contre les discriminations liées au handicap¹⁰⁴. Ce programme est doté de 919 millions d'euros pour la période 2014-2020 dont une partie finance deux autres programmes opérationnels en 2017-2013 : Progress (programme pour l'emploi et la solidarité sociale) et le réseau européen des services de l'emploi (EURES), également ouvert aux personnes handicapées¹⁰⁵.

En conclusion la politique de l'emploi des personnes en situation de handicap fait affleurer une double sensibilité. D'une part, celle relative au secteur de l'emploi dont les États entendent garder la maîtrise comme en témoigne la catégorie de compétence dont elle relève et le mode décisionnel des lignes directrices qui en découle réduisant le Parlement européen dans une fonction seulement consultative. D'autre part, celle de la lutte contre les discriminations fondée sur l'article 19 TFUE réservant à chaque État membre un droit de veto découlant de l'exigence d'unanimité du Conseil. Ainsi, la persistance de ces enjeux étatiques assure une place importante mais secondaire à l'harmonisation législative, la coopération et les mécanismes de *soft law* dominant au point qu'en Europe, la politique en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap demeure une politique des États membres plus qu'une politique de l'Union.

¹⁰³ COM(2018) 383 final, 30 mai 2018, p. 3.

¹⁰⁴ Article 4 c), JOUE L 347, 20 décembre 2013, p. 2.

¹⁰⁵ Règlement (UE) 2016/589 du Parlement européen et du Conseil du 13 avril 2016 relatif à un réseau européen des services de l'emploi (EURES), à l'accès des travailleurs aux services de mobilité et à la poursuite de l'intégration des marchés du travail, JOUE L 107, 22 avril 2016, p. 1.

6. De l'Europe normative à l'Europe des droits : le chemin de l'emploi des personnes en situation de handicap

Laurent Sermet

*Professeur à l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence,
UMR ADES 7268*

Le continent européen s'identifie à la promotion et à la protection des droits de l'homme. La question des droits des personnes handicapées à et dans l'emploi n'y échappe pas. La protection des droits de l'homme ressort, en Europe, de trois textes fondamentaux, répondant à des préoccupations à la fois complémentaires et convergentes, que sont successivement : la Convention européenne des droits de l'homme de 1950¹, la Charte sociale européenne de 1961², et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000³.

D'emblée, il est frappant d'observer une tension entre un postulat général d'invisibilité des droits de l'homme, soit une continuité entre les formulations normatives des droits, entretenue par d'évidents phénomènes de circulation positive des normes et des mécanismes de garantie des droits de nature différente. On peut le dire autrement, le postulat de l'unicité des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels en Europe est contrebalancé par des garanties différentielles.

Alors que la Convention européenne des droits de l'homme s'inscrit dans un mécanisme supranational, qui repose sur une Cour composée de juges dont l'impartialité et l'indépendance sont les qualités premières, il n'en va pas de même pour la Charte sociale européenne, pourtant également adoptée elle aussi sous les auspices du Conseil de l'Europe.

Même si la doctrine est partagée sur cette Charte sociale de l'Europe, il est difficile, voire impossible, de la qualifier de mécanisme supranational. Le terme de « mécanisme international » est impropre au sens où les voies de recours devant le Comité européen des droits sociaux, constitué non de juges mais d'experts indépendants, ne sont pas contraignantes mais déclaratoires de droit, qu'il s'agisse des conclusions adoptées dans le cadre du contrôle, du rapport ou des réclamations collectives⁴. L'absence de

¹ Complétées par 16 protocoles additionnels venant garantir des droits non-inscrits dans la Conv. EDH ou étendre des droits existants.

² Révisée le 3 mai 1996 à Strasbourg, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1999.

³ Mise en œuvre par le Traité de Nice et a obtenu valeur contraignante par le Traité de Lisbonne de 2007. Elle se trouve mentionnée à l'article 6 du Traité sur l'Union européenne.

⁴ Système de rapports prévu par la partie IV de la Charte de 1961, telle qu'amendée par le

force contraignante des conclusions empêche de parler de supranationalité, affaiblissant la protection due aux droits économiques et sociaux très innovants, par ailleurs, qui sont consacrés.

Tout autre encore est la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dont la nature est imprimée par son caractère intégré aux droits nationaux de l'Union européenne (UE).

Plus spécifiquement, concernant les droits des personnes handicapées à et dans l'emploi, ces trois traités y font référence : l'article 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; l'article 15 de la Charte sociale européenne révisée et, implicitement, la Convention européenne des droits de l'homme. L'on peut, ainsi, évoquer une Constitution sociale européenne. Autrement dit, ces trois instruments forment un noyau dur social commun aux différentes nations européennes. Ce noyau normatif européen est, à la fois, amont et aval des législations nationales. L'approche normative permet de déceler une communicabilité normative intra-européenne. Ainsi, l'article 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union prend-il officiellement appui sur l'article 15 de la Charte sociale européenne, en vertu des « explications » du *presidium*. La communicabilité est aussi internationale grâce à la prise en compte de la Convention onusienne des droits des personnes handicapées (CDPH)⁵.

Supranationalisme, internationalisme et intégrationisme, autant de ressorts de complexité et finalement d'éclatement, par ailleurs politiquement assumés par les États européens.

Le contexte de la position européenne des droits fondamentaux établi, il est possible de poser le problème de cette contribution : comment le droit des personnes handicapées au travail est-il appréhendé au regard de cette tension entre cohérence normative postulée et différentiel de garantie ?

La force du droit dépend moins de son importance sociale que du système de protection devant lequel la requête est présentée. Ainsi, dans l'arrêt *Glatzel*⁶, la Cour de justice estime-t-elle que l'article 26 :

« n'exige pas de la législation de l'Union d'adopter des mesures spécifiques... qu'il ne confère pas, en lui-même, des droits subjectifs invocables ».

Il convient alors d'envisager tour à tour les trois mécanismes européens et le droit au travail des personnes handicapées.

Protocole de Turin de 1991 (STE n° 142). La procédure de réclamation collective, elle, est prévue par le Protocole additionnel de 1995 (STE n° 158).

⁵ CEDH, *Sahin c. Turquie*, 30 janvier 2018 (req. n° 23065/12), ou résolution sur la réclamation collective n° 75/2011 Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) c. Belgique, du 16 octobre 2013 : font référence de manière expresse à la CDPH, ce qui montre une superposition d'étagements normatifs à l'œuvre entre loi nationale, traités régionaux et universaux.

⁶ CJUE, 22 mai 2014, *Wolfgang Glatzel c/ Freistaat Bayern*, C-356/12. À l'inverse la Cour de Strasbourg sanctionne le non-respect d'une prestation d'invalidité : Cour EDH, GC, 13 décembre 2006, *Bélané Nagy c. Hongrie*.

I. La CEDH : une absence de clause de droit à l'emploi compensée par une plasticité normative

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Conv. EDH) ne contient pas de clause propre aux droits des personnes handicapées ni, *a fortiori*, un droit au travail. Cette absence est toutefois compensée par l'extrême plasticité normative donnée par la Cour européenne sur la base des clauses expresses de la Convention, telles l'interdiction de traitements inhumains (article 3), l'interdiction du travail forcé (article 4), le droit à la vie privée (article 8), le droit de propriété (article 1 du protocole additionnel, 1952), la non-discrimination (article 14, protocole additionnel n° 12). Une complémentarité peut être décelée entre le droit de la Convention et la non-discrimination dans le contexte de l'emploi, fondée notamment sur le handicap, sur la base de la directive 2000/78/CE⁷.

La plasticité de la jurisprudence européenne, pourtant si avérée et si significative, n'a pas prospéré dans le domaine du droit du travail. C'est moins un droit au travail que des conditions de travail, dignes, que la jurisprudence de la Cour pourrait développer. Les rares cas que nous avons trouvés concernent des illustrations périphériques et ne permettent pas de considérer l'existence d'une jurisprudence européenne significative.

L'article 8 relatif à protection de la vie privée a donné lieu à deux affaires peu probantes. L'arrêt *Sidabras c/ Lituanie* en 2004⁸ concerne d'anciens membres du KGB frappés par la Lituanie d'une interdiction sociale de travail, jugée comme « une atteinte à leur vie privée ». L'analogie de cette affaire avec les droits des personnes handicapées semble difficile à opérer. L'arrêt *Briani c/ Italie* du 9 septembre 2014⁹ concerne le cas d'un lieutenant-colonel rétrogradé dans le classement pour obtenir une promotion, au motif qu'il s'était déclaré indisponible pour des fonctions de commandement afin de s'occuper de sa fille handicapée. La Cour a jugé que :

« l'éventuelle promotion du requérant et les avantages financiers associés n'avaient pas de lien direct avec sa situation familiale ou le handicap de sa fille ».

Le grief ne relevait pas de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

⁷ « Handbook on European non-discrimination law », (coll. « Manuel »), 2010, 180 p.

D'après le *Manuel de droit européen en matière de non-discrimination*, une volonté d'agir de concert entre les deux systèmes que sont l'Union européenne et le Conseil de l'Europe peut être établie. Mais le droit de la non-discrimination, illustré par ce manuel, n'a vocation à prendre effet que dans le cadre de l'Union européenne en sens où celle-ci est partie à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales depuis le Traité de Lisbonne de 2009 et qu'elle ne comprend que 27 États sur les 47 parties à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

⁸ CEDH, 27 juillet 2004, *Sidabras et Dziautas c/ Lituanie*, req. n° 55480/00 et 59330/00.

⁹ CEDH, 9 septembre 2014, *Briani c/ Italie*, req. n° 33756/09.

L'article 4 CEDH, relatif à l'interdiction du travail forcé, a donné lieu à une affaire roumaine ¹⁰. Dans cette affaire, les conditions de travail d'une aide à la personne (la première requérante) prenant soin d'un parent lourdement handicapé n'ont pas été jugées comme équivalant à un travail forcé et obligatoire.

Néanmoins, le Conseil de l'Europe a pu prévoir dans le cadre d'une convention, adoptée en 1961¹¹, la Charte sociale européenne qui, elle, prévoit un droit à l'emploi de manière expresse. Reste alors à en voir ses effets.

II. La Charte sociale européenne : un droit à l'emploi effectif par le contrôle sur rapport

La Charte sociale comporte, par contraste et par complémentarité, un droit à l'emploi des personnes handicapées comme témoin de l'inclusion professionnelle. À notre connaissance, aucune réclamation dite collective¹² n'a été portée sur ce terrain.

Seule la voie du contrôle sur rapport, qui consiste à présenter au Comité européen des droits sociaux l'état de la législation nationale en vue d'une appréciation éventuellement critique, sous forme de conclusions déclaratoires de non-respect de l'article 15 § 2 de la Charte, en substance favorable à l'accès à l'emploi des personnes handicapées.

En 2007, le Comité sur le rapport de la France¹³ donne lieu à un échange intéressant sur les politiques publiques mises en place. Le Comité interroge les données chiffrées françaises de l'emploi des personnes handicapées et estime :

« environ 217 000 personnes handicapées sur 1,3 million capables de travailler occupent un emploi, un nombre relativement faible ... le taux de transfert des personnes handicapées vers le marché ordinaire est très faible, étant de l'ordre de 1 à 2 %, s'expliquant par le caractère sécurisant de la structure protégée et la réticence des ateliers protégés à laisser partir les travailleurs les plus performants »¹⁴.

Ces conclusions sont complétées par une opinion dissidente de l'expert français, Jean-Michel Belorgey :

« il ne faut recourir à l'emploi protégé que pour les personnes qui, du seul fait de leur handicap, ne peuvent trouver de place sur le marché normal du travail ».

¹⁰ CEDH, 5 janvier 2016, Radi et Gherghina c/ Roumanie.

¹¹ La Charte sociale européenne a été signée le 18 octobre 1961 et révisée en 1996, entrée en vigueur en 1999.

¹² Procédure mise en place par le Protocole additionnel à la Charte, STE n° 158, 09 novembre 1995. Possibilité, pour les partenaires sociaux et organisations non gouvernementales, de s'adresser directement au Comité afin qu'il statue sur l'éventuelle non-application de la Charte dans les pays concernés.

¹³ Conclusions 2007 – France –, publié en mars 2006, 6^{ème} rapport, disponible sur <http://rm.coe.int>

¹⁴ « Conclusions du Comité européen des droits sociaux pour 2007 sur la conformité du droit français à la Charte sociale européenne révisée », <http://www.courdecassation.fr>

Cette dissidence « est motivée par le cas particulier d'un travailleur devenant, en cours d'emploi, handicapé ». Pour Jean-Michel Belorgey, le caractère raisonnable des aménagements à réaliser par l'entreprise qui accueille un travailleur handicapé ne peut être le même que l'entreprise qui a en son sein un travailleur devenant handicapé. Il relie cette différence de situation et donc différence de traitement juridique à l'article 24, a, de la Charte sociale qui interdit le licenciement sans motif valable lié à l'aptitude ou la conduite, ou fondé sur les nécessités de fonctionnement de l'entreprise.

Le rapport de 2016 du CEDS constate également que la situation de l'emploi des personnes handicapées en France, par rapport à celle de l'ensemble de la population, n'a pas progressé ¹⁵.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Alors que le quota d'emploi est fixé à 6 %¹⁶ dans le secteur public, l'emploi des personnes handicapées est passé de 4,2 à 4,9 %, dans le secteur privé, il a régressé, passant de 4,2 % à 3,1 %. Le comité conclut que l'égalité d'accès à l'emploi n'est pas effectivement garantie aux personnes handicapées en France.

Le dialogue entre l'État et le Comité européen des droits sociaux est utile mais il présente l'inconvénient de n'être que faiblement opératoire. Du reste, de contrôle en contrôle¹⁷, le Comité est amené à réitérer des observations, des demandes, des conclusions analogues.

Tout autre est le mécanisme de l'Union européenne. Les deux premiers mécanismes, qu'ils soient supranationaux ou internationaux, restent, dans une certaine mesure, superficiels : ils se contentent d'opérer une confrontation entre le droit national, les politiques nationales et un texte de référence européen.

III. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : la double compétence normative du droit à l'emploi

L'Union européenne, système imbriqué, intégré, procède de façon bien différente, par un système autonome de normes¹⁸, qui a pour vocation à s'intégrer, directement ou par transposition, dans le droit national. Au sommet de cette hiérarchie des normes, se trouve l'article 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (Charte DFUE) qui vise l'intégration professionnelle des personnes handicapées.

Il est formellement admis que l'article 26 de la Charte DFUE s'inspire de l'article 15 de la Charte sociale européenne, en vertu des « explications » illustrant la circulation normative intra-européenne des droits fondamentaux, dont l'itération se trouve également mentionnée à l'article 27 de la Convention des Nations unies relative aux droits des

¹⁵ Conclusions 2016, France, Comité européen des droits sociaux, publié en janvier 2017 (CR_2016_FRA_FRE), 16^{ème} rapport, disponible sur <http://rm.coe.int>

¹⁶ Loi n° 87-517 du 10 juillet 1987.

¹⁷ Pour la France conclusions 2007, 2008, 2012, disponibles sur <http://rm.coe.int>

¹⁸ Le Traité de Lisbonne de 2007, entré vigueur le 1^{er} décembre 2009, et le droit dérivé que sont les directives et règlements.

personnes handicapées (CDPH).

Pour la Cour de justice de l'Union européenne, l'article 26 de la Charte n'a pas en tant que tel une vocation directement normative

« le principe d'intégration professionnelle des personnes handicapées ne confère pas par lui-même un droit subjectif invocable. Sa concrétisation passe par des dispositions du droit de l'Union européenne et/ou du droit national, étant précisé que l'Union européenne n'est pas tenue d'adopter une mesure particulière »¹⁹.

La question de l'emploi des personnes handicapées est, selon le droit de l'Union européenne, l'objet d'une double attribution de compétence. En effet, d'une part, une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres en ce qui concerne l'application à l'emploi. D'autre part, une compétence exclusive de l'Union européenne au regard de la compatibilité des aides d'État avec le marché intérieur. Au titre de la compétence partagée, la préoccupation partagée repose sur l'objectif de non-discrimination et d'aménagement raisonnable des lieux de travail, établie par la directive 2000/78/CE portant cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi. Cette directive générale n'a pas été complétée, malgré une proposition en ce sens²⁰, par l'égalité de traitement sans distinction de religion, de handicap, d'âge, d'orientation sexuelle. Cette directive aurait étendu l'engagement de l'Union à l'égalité de traitement sans distinction de race ou d'origine ethnique. Le principe de l'égalité de traitement a été interprété par la Cour de justice en 2008²¹ de façon à protéger toute personne licenciée indûment, bien que non handicapée elle-même, en raison de son engagement à s'occuper de son fils handicapé.

En matière d'aide publique, le Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) exempte de notification les aides à l'embauche des travailleurs handicapés et travailleurs défavorisés. Une autre possibilité est offerte, en matière de passation de marchés publics, conduisant à réserver la participation des ateliers qui comprennent 50 % de travailleurs handicapés²². Il n'en reste pas moins que, fait unique en droit international des droits de l'homme, lorsque le comité des Nations unies (NU) pour la CDPH a examiné le rapport de l'Union, il a souligné sa préoccupation face au taux élevé de chômage des personnes handicapées, spécialement les femmes et les personnes affectées de troubles mentaux ou psychosociaux²³.

¹⁹ CJUE, 22 mai 2014, *Wolfgang Glatzel c/ Freistaat Bayern*, C-356/12.

²⁰ Proposition de directive du 2 juillet 2006 restée lettre morte.

²¹ CJCE, 13 juillet 2008, C303/06.

²² Directive 2004/17/CE et 2009/81/CE.

²³ Rapport du 3 décembre 2014, CRPD C/EU/1, <http://refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf?reldoc=y&docid=55c872d84>

Conclusion

Le droit à l'emploi des personnes handicapées reste dans sa définition, largement programmatique tant aux niveaux européens que national. En sus, les mécanismes de protection influencent considérablement la définition, l'exercice et la jouissance de ce droit. Dit autrement, le poids juridique d'une norme homogène globale est mis en cause par le différentialisme des garanties de mise en œuvre. Enfin, le faible taux d'emploi, un milieu protégé ou ordinaire, est un indicateur fort pour considérer la violation du droit à l'emploi. La construction de l'inclusion professionnelle des personnes handicapées reste largement encore à construire.

***B. Handicap et emploi :
les conséquences normatives***

1. Les travailleurs handicapés : une diversité de statuts

Hervé Rihal

*Professeur émérite de droit public de l'Université d'Angers,
Centre Jean Bodin (EA 4337), et secrétaire général adjoint du
Groupement des intellectuels aveugles ou amblyopes*

Il est devenu de bon ton, dans le langage euphémistique qui est le nôtre aujourd'hui, de parler de « personnes en situation de handicap ». Pourtant, le handicap n'est pas une situation mais bien un état en ce qu'il est durable et généralement définitif. Il est aussi de bon ton – et le présent colloque n'échappe pas, hélas !, à cette tentation – de parler « du handicap » alors que le spectre des handicaps est infiniment large. Le législateur a « soigneusement » mis dans un seul bloc tout ce qui était différent de la norme, ce qui cause un préjudice indéniable à certaines personnes atteintes de handicaps « minoritaires ». En effet, lorsque l'on pense aux personnes handicapées en France, l'on fait souvent allusion aux personnes atteintes de handicaps moteurs ou mentaux, moins souvent à celles atteintes de handicaps sensoriels (visuels ou auditifs), de handicaps cognitifs, voire psychiques. Il n'existe pas de communauté d'intérêts entre les personnes atteintes de différents handicaps. En ce qui concerne notamment la voirie et les transports, les divergences d'intérêts sont considérables entre personnes atteintes d'un handicap sensoriel et celles ayant un handicap moteur, sans parler de l'opposition forte entre les intérêts des personnes sourdes et malentendantes et ceux des personnes aveugles ou malvoyantes. Bien sûr, cela n'empêche en rien des compromis entre ces différentes personnes handicapées ainsi que de solides liens d'amitié.

La notion de handicap est bien une notion plurielle et l'on rend un très mauvais service aux personnes handicapées en parlant du « handicap ». Nous en voulons pour preuve la situation des personnes handicapées à l'égard de l'emploi, objet de cet article récapitulatif. Il n'est rien de commun entre une personne handicapée mentale devant travailler dans un établissement ou service d'aide par le travail et une personne aveugle ou atteinte d'un handicap moteur, ayant accompli de longues études universitaires. À une diversité de handicaps correspond ainsi une diversité de statuts. Dans la présente étude, pour reprendre la *summa divisio* chère au droit français, nous distinguerons de manière très basique et pédagogique les personnes handicapées travaillant dans la fonction publique et celles employées dans le secteur privé. Cette distinction n'est pas toujours corroborée par la réalité puisque, comme le programme du colloque en atteste, le CCAS de Clermont-Ferrand gère un établissement et service d'aide par le travail.

I. Les particularités de l'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique

La fonction publique se doit d'être exemplaire en matière d'insertion des personnes handicapées. Or, elle a longtemps discriminé. Qu'il nous soit permis d'indiquer qu'il nous a été refusé, en 1978, de tenter le concours de directeur d'hôpital en raison de notre cécité. La loi du 11 février 2005 a tenté d'explorer toutes les pistes. C'est désormais à l'administration qu'il appartient de faire la preuve que l'emploi auquel postule la personne handicapée ne peut être rendu compatible avec son handicap. Nous ne reviendrons pas ici sur les notions de compensation et d'aménagement spécial traitées par ailleurs dans le présent colloque. Nous ne reviendrons pas non plus sur la jurisprudence administrative traitée également par ailleurs. Rappelons simplement que les articles 32, 33 et 35 de la loi du 11 février 2005 introduisent dans les statuts des trois fonctions publiques des dispositions indiquant qu'aucun candidat ayant fait l'objet d'une orientation en milieu ordinaire de travail ne peut être écarté en raison de son handicap d'un concours ou d'un emploi dans la fonction publique, sauf si son handicap est incompatible avec la fonction postulée, ce à la suite de l'examen médical destiné à évaluer son aptitude à l'exercice de la fonction (Resp. art. 27, 35 et 27 des titres II, III et IV du statut général des fonctionnaires). Nous nous attacherons aux deux grandes caractéristiques de l'adaptation de l'emploi public à la personne handicapée que sont l'aménagement des épreuves des concours et le recrutement d'agents contractuels.

A. L'aménagement des épreuves des concours

Cet aménagement est évidemment nécessaire (textes en braille pour une personne aveugle, en gros caractères pour une personne malvoyante, secrétariat pour les personnes ayant des difficultés à écrire, interprète à l'oral pour les personnes sourdes). Suivant la loi du 11 février 2005,

« des dérogations aux règles normales de déroulement des concours et des examens sont accordées afin notamment d'adapter la durée et le fractionnement des épreuves aux moyens physiques des candidats ou de leur apporter les aides humaines et techniques nécessaires ». Le texte ajoute que « des temps de repos suffisants sont notamment accordés à ces candidats entre deux épreuves successives, de manière à leur permettre de composer dans des conditions compatibles avec leurs moyens physiques ».

Cette règle est toutefois d'application difficile dans la mesure où elle implique une « mise à l'isolement » du candidat entre deux épreuves afin qu'il ne puisse rencontrer des personnes sorties de façon anticipée de la seconde épreuve avant qu'il en ait lui-même découvert le sujet. Ajoutons qu'il n'y a plus de limite d'âge pour l'accès aux concours des personnes handicapées ce qui est logique puisque la survenance tardive d'un handicap peut retarder l'accès à l'emploi.

L'on sait pourtant que, même avec la meilleure volonté du monde, les personnes handicapées, à compétence égale, rencontrent parfois des difficultés pour réussir les concours. Tel est le cas, pour les déficients visuels, des sujets des très longues notes de synthèse que la présence d'un assistant et/ou la mise à disposition d'un texte en braille ou sous forme

numérique ou encore en gros caractères ne permet pas de parcourir avec la même rapidité que pour une personne non handicapée. C'est pour cela qu'ont été prévues des possibilités de recrutement d'agents contractuels pouvant conduire à la titularisation.

B. Les règles dérogatoires d'engagement d'agents contractuels

Le principe est ici que, contrairement à l'agent statutaire, la personne handicapée rentre dans la fonction publique grâce à un contrat qui équivaut au stage et est titularisée ensuite (ou du moins a vocation à l'être, à l'image du stagiaire). Cette dérogation à la règle du concours permet notamment l'emploi de personnes en catégorie A : fonction publique territoriale, emplois occupés à la suite d'une admission dans les instituts régionaux d'administration, emploi au ministère des affaires étrangères notamment. Cette règle pourra choquer dans la mesure où elle constitue indéniablement une discrimination positive. Cependant, elle égalise les chances des personnes handicapées ; en contrepartie, elle les prive momentanément du statut jusqu'à la fin du contrat, lequel constitue pour elles une période d'adaptation à l'emploi public.

Reste que malgré les principes de non-discriminations posés, le fonctionnaire qui devient handicapé en cours de carrière est trop souvent mis en invalidité plutôt que reclassé. Reste aussi que le Fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) mis en place par la loi du 11 février 2005 permet le financement de l'installation de postes de travail. L'intérêt de la loi du 11 février 2005 est ainsi d'avoir établi une réelle obligation d'emploi dans la fonction publique. Il n'en demeure pas moins que le secteur privé, tant commercial qu'associatif, offre sans doute aujourd'hui des possibilités plus attractives pour les personnes handicapées qu'elles aient un niveau élevé ou bas de qualification.

II. Le secteur privé, du médico-social à l'emploi en secteur ordinaire

La France est novatrice en ce qu'elle a très tôt mis en place les centres d'aide par le travail devenus depuis la loi du 11 février 2005 – établissements et services d'aide par le travail (ESAT). L'emploi en milieu ordinaire est néanmoins très vivement encouragé.

A. Le secteur médico-social employeur de personnes handicapées à travers les ESAT

La France compte environ 120 000 places en ESAT occupées par des personnes souvent gravement handicapées. On emploie souvent à leur égard l'expression de travailleurs handicapés mais cette expression ne correspond qu'à une demi-vérité car ils échappent pour bien des règles, au droit du travail. Le travail n'y est ainsi pas conçu comme un but mais comme un moyen d'insertion et de reconnaissance sociale et familiale. Il évite l'oisiveté et la passivité et permet d'avoir une vie se rapprochant au maximum de ce qui est considéré comme la vie normale. La grande majorité des ESAT est gérée par des associations de parents d'enfants handicapés. C'est la commission des droits et de l'autonomie des

personnes handicapées (CDAPH) qui décide de l'orientation vers les ESAT¹. Il s'agit en quelque sorte d'une orientation par défaut lorsque l'orientation sur le marché du travail s'avère impossible. Sont orientées vers les ESAT les personnes dont la capacité de travail est inférieure à un tiers. L'article L. 344-2 du code de l'action sociale et des familles ajoute que les usagers des ESAT reçoivent un soutien médical et éducatif en vue de favoriser leur épanouissement personnel et social : ils ne sont ainsi pas des salariés au sens propre du terme ; ils ne concluent pas avec l'établissement médico-social un contrat de travail mais un contrat de soutien et d'aide par le travail².

Certaines expressions propres au contrat de travail sont néanmoins reprises dans ce contrat de soutien, telle celle de période d'essai et celle de suspension. Heureusement, l'agent de l'ESAT bénéficie des règles d'ordre public inhérentes au droit du travail, règles d'hygiène et de sécurité, contrôle de l'inspection du travail, législation sur la médecine du travail, sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. La rémunération qui leur est garantie est comprise entre 55 et 110 % du SMIC. Il ne s'agit cependant pas d'un salaire. La rémunération versée par l'employeur est au minimum de 5 % du SMIC, celle versée par l'État ne peut être supérieure à 55 % du SMIC. Pour les employés des ESAT, il n'existe ni assurance chômage ni accords collectifs de travail. Il existe, cependant, un droit aux congés payés, aux congés pour événements familiaux ou encore à la retraite. Le juge prudhommal ne peut être saisi en cas de rupture du lien entre l'établissement et le travailleur. Enfin, la personne employée par un ESAT n'est pas éligible aux institutions représentatives du personnel et ne possède ni le droit syndical ni le droit de grève.

Ainsi, son statut d'usager d'un établissement médico-social l'emporte largement sur les quelques règles applicables du droit du travail. Le contrat de soutien et d'aide par le travail est un dérivé du contrat de séjour des établissements sociaux et médico-sociaux (art. D. 311-01 CASF). Un modèle de contrat existe (annexe 3-9 du CASF). De même l'expression collective des personnes employées par les ESAT s'effectue à travers le conseil de la vie sociale.

Reste que beaucoup de personnes handicapées travaillent, fort heureusement, dans le secteur ordinaire dont font partie, avec quelques différences, les entreprises adaptées.

B. L'emploi en secteur ordinaire

Cet emploi est possible dans toute entreprise privée, dans le cadre ou en-dehors du quota de 6 %. Il est d'ailleurs parfaitement possible d'être recruté sans avoir obtenu la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé ou sans en faire état, voire de la demander ultérieurement.

Les entreprises adaptées sont (art. L. 5213-13 du code du travail) des structures agréées par l'État. Ici, la compétence n'est pas celle de l'Agence régionale de santé (ARS), contrairement aux ESAT, mais de la direction

¹ Art. L. 5213-2 du code du travail.

² Art. L. 343-4 CASF.

régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Lorsqu'elles sont constituées par des sociétés commerciales, elles prennent la forme de personnes morales distinctes. Les contrats sont ici des contrats de travail et la majorité des travailleurs doivent bénéficier de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé. Les personnes les encadrant ne sont pas obligatoirement handicapées. L'accompagnement dont bénéficient ces personnes doit permettre une réalisation du projet professionnel, une valorisation des compétences, leur mobilité au sein de l'entreprise ou vers d'autres entreprises, notamment du secteur ordinaire. En compensation de cet accompagnement, l'État attribue des aides au poste pour les travailleurs handicapés. Les entreprises adaptées « contribuent au développement des territoires et promeuvent un environnement économique inclusif »³. La loi du 5 septembre 2018 (art. 78) fixe pour but l'accompagnement professionnel afin de faciliter la mobilité vers les autres entreprises et la création d'entreprises de travail temporaire dans ce secteur⁴.

Beaucoup de progrès ont indéniablement été accomplis en faveur de l'emploi des personnes handicapées. Il faut cependant toujours vaincre les réticences des employeurs mais aussi la crainte ou le manque de courage des personnes handicapées pour affronter les rigueurs de l'emploi. Le système d'allocations octroyées aux personnes handicapées évite la grande pauvreté inhérente à des allocations comme le revenu de solidarité active. Ainsi, pour favoriser l'emploi des personnes handicapées, outre les organismes du service public, les associations peuvent mettre en place des « Clubs emploi » ayant recours à un accompagnement mixte de personnes handicapées et non handicapées selon un système de « pair aideance » ou même de « pair émulation ». Ces clubs obtiennent généralement des résultats très satisfaisants, surtout pour des handicaps rares. Il demeure que le taux de chômage des personnes handicapées et ce, quel que soit le handicap dont elles sont atteintes, est préoccupant. Dès lors que bon nombre d'emplois routiniers accessibles au plus grand nombre ont été supprimés, il devient difficile de trouver des emplois adaptés aux personnes les plus vulnérables parmi celles qui sont confrontés à un handicap.

³ Art. L. 5213-13-1 du code du travail.

⁴ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, JO du 6 septembre 2018, texte n° 1 ; Voir également décr. 2018-990 du 14 novembre 2018 relatif à l'expérimentation par les entreprises adaptées d'un accompagnement des transitions professionnelles des travailleurs handicapés vers les autres employeurs JO du 15 novembre 2018, texte n° 19 et décr. n° 2018-1334 du 28 décembre 2018 relatif aux conditions d'agrément et de financement des entreprises adaptées ainsi qu'aux modalités d'accompagnement spécifique de leurs salariés en situation de handicap, JO du 30 décembre 2018, texte n° 63.

2. Droit à l'emploi, obligation d'emploi et maintien dans l'emploi

Clément Benelbaz

*Maître de conférences de droit public, Université Savoie Mont Blanc,
Centre de recherche en droit Antoine Favre*

La question du handicap est assurément devenue une question pleinement juridique : les personnes en situation de handicap ne sont pas que des sujets de soins ou des objets de droits, elles sont sujets de droit. Dès lors toutes les branches du droit vont quasiment être conduites à évoluer afin de prendre en compte le handicap. De toute évidence, être sujet de droits implique aussi le droit au travail, le droit d'avoir un emploi, synonyme d'autonomie, sociale et économique.

Le droit du travail a été profondément remodelé, mais qu'en est-il du droit de la fonction publique ? À travers ces questions, se pose en réalité celle de « l'employabilité » des personnes handicapées¹. Derrière cette notion se cache souvent une logique managériale, pour distinguer ceux qui sont aptes à l'emploi de ceux qui ne le sont pas (malades, infirmes, marginaux...). Les premiers relèvent pleinement du domaine économique et de l'emploi, les seconds du social et de l'aide.

Reconnaître un droit à l'emploi des personnes handicapées entraîne nécessairement des conséquences juridiques importantes, *a fortiori* dans la fonction publique. On sait depuis la Révolution et la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que la fin des privilèges implique que tous les citoyens

« sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

Le concours est donc la voie privilégiée pour occuper un emploi public, gage que l'agent saura satisfaire au mieux l'intérêt général.

C'est également sous la Révolution que les premières mesures à l'égard des infirmes sont adoptées : selon Le Chapelier, et suite à la loi qui portait son nom,

« c'est à la Nation, c'est aux officiers publics, en son nom, à fournir des travaux à ceux qui en ont besoin pour leur existence, et des secours aux infirmes »².

Dès lors, la Constitution du 3 septembre 1791 prévoira dans son titre 1^{er}

qu'« il sera créé et organisé un établissement général de secours publics, pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes, et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pu s'en procurer ».

¹ Jacques Le Goff, « Employabilité et handicap », *RDSS*, 2011, p. 796-805.

² Séance du 14 juin 1791, *Le Moniteur universel*, 15 juin 1791, p. 688.

L'article 21 du Préambule de la Constitution du 24 juin 1793 précisait quant à lui que « les secours publics sont une dette sacrée ».

Aussi, l'assistance mais également l'emploi des infirmes deviennent une obligation étatique. Ainsi, et plus tard, des textes seront adoptés dans ce sens : tel sera notamment l'objet des lois du 17 avril 1916³ et du 30 janvier 1923⁴ qui accordent une priorité d'accès aux emplois du secteur public réservé.

La loi du 2 août 1949 dite Cordonnier⁵ prévoit pour sa part une aide à la réinsertion des infirmes sur la base d'une aptitude au travail appréciée par la Commission départementale d'orientation des infirmes. La loi du 23 novembre 1957⁶ organisera une priorité d'embauchage au profit des personnes ayant obtenu la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé par la Commission, avec un objectif de 10 % de l'effectif de l'entreprise. La loi est un échec, ce qui conduira à la mise en place de la loi du 30 juin 1975 dite loi d'orientation en faveur des handicapés⁷, qui institue une politique globale en visant une intégration sociale des personnes handicapées. Les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel, les COTOREP, sont alors assurément un élément clé. De même, le concours aménagé est une des mesures phare mise en place.

Par la suite, est adoptée la loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des personnes handicapées⁸, imposant aux personnes publiques une obligation d'employer, à hauteur de 6 % de leurs effectifs, des personnes dont celles reconnues travailleurs handicapés par la COTOREP ; le dispositif sera généralisé au secteur public. La loi met en place la possibilité de déroger au principe du recrutement par concours, en ouvrant la voie contractuelle. Une première brèche dans la voie traditionnelle d'accès à la fonction publique est ainsi ouverte en faveur des travailleurs handicapés. La loi n'est pas véritablement effective, mais elle révèle néanmoins la nécessité d'adapter certaines règles afin de favoriser ou en tout cas de faciliter leur accès dans la fonction publique.

La loi du 17 janvier 2002⁹ introduit pour sa part la notion de compensation et, depuis, une logique d'assistance laisse de plus en plus la place à une logique d'insertion¹⁰. Ainsi en 2006¹¹ est mis en place un

³ Loi du 17 avril 1916, réservant dans des conditions spéciales, des emplois aux militaires et marins réformés n° 1 ou retraités par suite d'infirmités contractées au service pendant la guerre actuelle, *JO*, 19 avril 1916, p. 3313.

⁴ Loi du 30 janvier 1923, réservant des emplois aux anciens militaires pensionnés pour infirmités de guerre, ainsi qu'aux veuves et orphelins de guerre, *JO*, 7 février 1923, p. 1318.

⁵ Loi du 2 août 1949, relative à l'aide aux aveugles et aux grands infirmes, *JO*, 6 août 1949, p. 7714.

⁶ Loi du 23 novembre 1957, sur le reclassement des travailleurs handicapés, *JO*, 24 novembre 1957, p. 10858.

⁷ *JO*, 1 juillet 1975, p. 6593.

⁸ *JO*, 12 juillet 1987, p. 7817.

⁹ Loi du 17 janvier 2002, de modernisation sociale, *JO*, 18 janvier 2002, p. 1008.

¹⁰ Sur les évolutions des législations en matière de recrutement, voir notamment Tania Einaudi, « Accès à l'emploi public et handicap », in Olivier Guézou et Stéphane Manson (dir.), *Droit public et handicap*, Paris, Dalloz, 2009, p. 263-278.

¹¹ Décret n° 2006-501 du 3 mai 2006, relatif au fonds pour l'insertion des personnes

nouveau Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), dont le but est de favoriser la politique d'insertion dans les trois fonctions publiques, notamment en favorisant le recrutement et le maintien dans l'emploi.

Le mécanisme semble fonctionner : en 2016 les chiffres du taux d'emploi sont passés à plus de 5,49 %, alors qu'au départ ils étaient à 3,74 %¹² ; le taux d'emploi légal est plus élevé dans la fonction publique territoriale (6,62 %) que dans les autres fonctions publiques (4,52 % pour l'étatique et 5,5 % pour l'hospitalière).

Si l'obligation d'emploi est désormais la même dans le secteur public et dans le secteur privé (article L. 323-2 du code du travail¹³), il demeure des spécificités.

Cependant, mettre en place des obligations d'emploi, voire des discriminations positives en faveur des personnes en situation de handicap, ne revient-il pas à considérer que ces dernières ne seraient pas capables d'être vertueuses et talentueuses naturellement ? Qu'elles ne pourraient satisfaire correctement les impératifs d'intérêt général et ne sauraient le servir ? Certes, tout emploi public nécessite une condition d'aptitude, et le droit à compensation vise à pallier les conséquences du handicap. Mais les règles relatives aux personnes handicapées nécessitent-elles vraiment d'être si spécifiques ? Que faut-il retenir comme critère permettant à une personne d'occuper un emploi public ? Son aptitude, physique ou professionnelle ? Ses compétences ? Ses vertus et ses talents, indépendamment de sa situation physique et psychique ?

Comme le souligne Francis Kessler,

« quatre instruments juridiques sont utilisés de façon alternative ou parfois simultanée pour promouvoir l'intégration dans le monde du travail des personnes handicapées : les règles anti-discrimination, les quotas d'emploi, les incitations financières et le travail protégé »¹⁴.

Aussi l'application du droit commun est assurément protectrice du candidat et de l'agent, mais elle n'est pas suffisante pour garantir pleinement les droits des personnes en situation de handicap. C'est pourquoi un certain nombre d'aménagements sont envisagés, là encore à plusieurs degrés. Il s'agit en effet d'imposer aux divers employeurs une obligation d'emploi, afin de faciliter, ensuite, l'accès des personnes en situation de handicap aux emplois publics. Enfin, l'emploi lui-même peut aussi faire, parfois, l'objet d'aménagements.

Dès lors, la question se pose nécessairement de savoir quel régime est le plus protecteur des personnes en situation de handicap et lequel est le plus satisfaisant. Le droit commun repose sur l'égalité et tend d'ailleurs vers un alignement avec le droit du travail (I). Les dérogations, en revanche et, paradoxalement, ne sont pas toujours les plus favorables (II).

handicapées dans la fonction publique, *JO*, 4 mai 2006, p. 6599.

¹² FIPHFP, Rapport d'activité, 2017. Voir aussi FIPHFP, *L'inclusion socioprofessionnelle des personnes en situation de handicap psychique, mental et cognitif*, Chronique sociale, 2016.

¹³ Ces dispositions ont été abrogées au 1^{er} janvier 2020.

¹⁴ Francis Kessler, « Droit européen, handicap et intégration à l'emploi », *RDSS*, 2011, p. 806-815.

I. Des garanties par l'application du droit commun

L'application du droit commun se traduit par une application de l'égalité au titre de l'admission aux emplois publics (A), du déroulement de la carrière (B) et du reclassement, afin d'éviter toute exclusion (C).

A. L'application de principe de l'égalité d'admission

Le principe d'égalité est assurément primordial et implique que, placé dans une situation identique, chacun soit traité de la même façon¹⁵. Mais cela signifie aussi, à l'inverse, que dans une situation différente, on puisse être traité différemment. Dès lors, le juge concilie les contraintes liées au service, à son bon fonctionnement en somme, et l'adaptation des règles de recrutement. Cela est valable en matière de handicap.

Par conséquent seule la capacité des candidats peut constituer un critère de sélection à l'entrée dans la fonction publique. Il n'est pas possible d'interdire la candidature de certaines personnes sur des critères politiques, religieux, etc.¹⁶ Par ailleurs, l'absence de concours n'empêche pas de devoir tenir compte de la capacité, des vertus et des talents des personnes recrutées comme fonctionnaires¹⁷.

Si le principe d'égalité impose que, dans les concours d'accès aux emplois publics, il ne soit tenu compte que des mérites des candidats, il ne s'oppose pas à ce que les règles de recrutement destinées à permettre l'appréciation des aptitudes et des qualités de ceux-ci à l'entrée dans un corps de fonctionnaires soient différenciées pour tenir compte de la variété des situations et, en particulier, des études suivies ou des expériences professionnelles antérieures ainsi que des besoins du service public¹⁸. Le législateur peut donc mettre en place des modalités particulières d'épreuves, mais en ce qui concerne les personnes en situation de handicap, il ne s'agit pas d'aménager les épreuves en elles-mêmes ; l'application du principe d'égalité et l'appréciation des vertus et des talents demeurent intactes¹⁹.

Dès lors, pour être admissible à un emploi public, des conditions générales sont exigées : ce sont celles énumérées à l'article 5 de la loi du 13 juillet 1983²⁰ ; elles sont valables pour tous.

Par conséquent, les personnes handicapées peuvent être recrutées

¹⁵ CE, Ass., 1^{er} avril 1938, *Société l'Alcool dénaturé, Leb.*, p. 337.

¹⁶ Le principe de l'égal accès de tous les citoyens aux emplois publics interdit d'exclure des candidats pour des motifs tirés de leurs opinions politiques : CE, Ass., 28 mai 1954, *Barel*. En l'espèce, il s'agissait de candidats, certains communistes, postulant au concours d'entrée de l'École nationale d'administration.

¹⁷ CE, Sect., 8 mars 2013, *Synd. cadres de la fonction publique*, n° 355788.

¹⁸ CE, Ass., 12 décembre 2003, *Billiemaz*, n° 245607.

¹⁹ CE, Ass., 16 décembre 1988, *Bleton*, n° 77713 ; CE, Ass., 30 octobre 2009, *Perreux*, n° 298348.

²⁰ « Nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire :

1° S'il ne possède la nationalité française ;

2° S'il ne jouit de ses droits civiques ;

3° Le cas échéant, si les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions ;

4° S'il ne se trouve en position régulière au regard du code du service national ;

5° S'il ne remplit les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction compte tenu des possibilités de compensation du handicap ».

dans la fonction publique si elles remplissent d'abord les conditions générales de recrutement : nationalité, jouissance des droits civiques, compatibilité des mentions figurant au casier judiciaire, conditions de diplômes, aptitude physique.

Ce dernier point est crucial, puisque l'appréciation de l'aptitude physique est une exigence traditionnelle selon laquelle les candidats à la fonction publique doivent remplir des conditions exigées par l'exercice des fonctions²¹. Cette appréciation se fait de façon concrète et est estimée au moment de l'admission du candidat à exercer les fonctions²². Par conséquent, elle peut prendre en considération les conséquences sur cette aptitude de l'évolution prévisible d'une affection déclarée, et de l'existence de traitements éventuels permettant de guérir l'affection ou de bloquer son évolution.

Les candidats doivent donc remplir les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction, compte tenu des possibilités de compensation, ce qui se fait par examen du dossier, et par la production à l'autorité d'un certificat médical attestant que les maladies ou infirmités constatées ne sont pas incompatibles avec l'exercice des fonctions postulées. Le certificat doit être délivré par un médecin généraliste agréé compétent en matière de handicap, inscrit sur la liste établie dans chaque département par le préfet. L'appréciation par le médecin des aptitudes (physiques et mentales) ne peut porter que sur la capacité au moment du recrutement. Il en résulte que l'administration ne peut revenir dessus qu'en cas de dégradation de la situation de la santé de l'agent.

Surtout, c'est à l'administration de prouver que la personne ne remplit pas les conditions nécessaires à la fonction et que son exercice ne peut être rendu compatible avec son handicap²³. Il convient donc de partir du postulat que tout candidat est apte à un emploi public. Tel est bien l'esprit de la loi de 2005, selon laquelle l'aptitude physique s'apprécie « compte tenu des possibilités de compensation du handicap ».

L'accès à la fonction publique peut alors être refusé : en raison d'une infirmité, d'une affection, d'un handicap, incompatibles avec les fonctions dont la difficulté particulière permet à l'administration de poser des exigences physiques spécifiques ou si l'exercice des fonctions ne peut être rendu compatible avec le handicap. Tel fut le cas par exemple d'une anosmie totale (absence d'odorat) en raison d'une affection endocrinienne pour les fonctions d'inspecteur de police²⁴ ; de même en raison de difficultés d'élocution pour les fonctions de conseiller principal d'éducation²⁵. Quoi qu'il en soit, l'autorité compétente doit apprécier si l'aptitude couvre les principales activités constituant l'essentiel des tâches confiées ou qui seront confiées à l'agent pendant la carrière. Sinon, elle

²¹ CE, 12 janvier 1938, *Pélissier, Leb.*, p. 12.

²² CE, 6 juin 2008, *Union générale des syndicats pénitentiaires CGT*, n° 299943.

²³ CE, 30 avril 2004, *Monnier, RDSS*, 2004, p. 977, note Rémi Fontier ; *JCP A*, 2004, 1381, note Didier Jean-Pierre ; *AJDA*, 2004, p. 1718, note Emmanuel Aubin.

²⁴ CAA Lyon, 5 juin 1998, *F. Stéphane*, n° 95LY22061.

²⁵ CE, 7 février 2007, *Courtoux*, n° 275917.

peut refuser sa titularisation ou le nommer dans un emploi de stagiaire²⁶.

Parfois, l'aptitude physique exige des conditions supplémentaires de la part du candidat : tel est le cas pour exercer certaines activités, telles celle d'inspecteur de police pour laquelle il est exigé une certaine acuité visuelle²⁷ ou encore la possibilité pour un professeur d'EPS d'effectuer un sauvetage aquatique (les professeurs doivent être en mesure d'aller chercher un enfant inconscient au fond de l'eau d'une piscine)²⁸. Dès lors, l'administration peut édicter des obligations générales sur les aptitudes physiques, en se fondant sur le bon fonctionnement du service.

Après les conditions d'admission des candidats, c'est également le déroulement de la carrière qui est sous l'égide du principe d'égalité.

B. Un déroulement de carrière calqué sur le droit commun

Ici encore le respect du principe d'égalité est primordial. Il vaut évidemment au-delà de la période du recrutement. Il s'applique autant à la formation des agents qu'à toute leur carrière. Ainsi, l'article 6, alinéa 2, du statut général dispose :

« Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison [...] de leur apparence physique, de leur handicap ».

L'égalité lors du déroulement de la carrière a plusieurs incidences et notamment en termes de rémunération. Celle des non titulaires est en principe calquée sur celle des fonctionnaires stagiaires issus du concours externe pour l'accès au cadre d'emploi dans lequel ces derniers ont vocation à être titularisés ; elle évolue dans les mêmes conditions²⁹. Les agents en situation de handicap ont également droit au traitement, à l'indemnité de résidence et au supplément familial de traitement, aux primes et indemnités. L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire est également possible au titre des fonctions exercées, ils ont donc tous les droits reconnus aux stagiaires³⁰. Normalement, lors du recrutement, ces agents voient leur rémunération déterminée en prenant en compte éventuellement des services publics et privés accomplis antérieurement selon les dispositions prévues par les décrets relatifs aux cadres d'emplois des fonctionnaires. Cependant, contrairement aux stagiaires, ils ne sont pas classés lors du recrutement, mais de leur titularisation.

Par conséquent, ici aussi le droit commun s'applique aux personnes en

²⁶ CAA Paris, 30 mars 2006, *Bettembos*, n° 03PA00211.

²⁷ CE, 23 novembre 1990, *Levesque*, n° 104798.

²⁸ CE, 14 novembre 2008, *Fédération des syndicats généraux de l'Éducation nationale et de la recherche*, n° 311312, *AJDA*, 2009, p. 380, concl. Rémi Keller. Si le décret fut jugé légal, tel ne fut pas le cas de la décision individuelle du recteur refusant à un candidat son recrutement en qualité de professeur contractuel (après avoir refusé sa candidature au CAPES), au motif qu'il n'avait pas l'attestation de qualification de sauvetage. En l'occurrence, le Conseil d'État estima qu'il n'y avait pas d'incompatibilité avec l'emploi visé et que n'avaient pas été recherchées de mesures de compensation du handicap : CE, 9 juillet 2009, *Thély*, *AJFP*, 2009, p. 309, concl. Cahntal Guillet-Valette.

²⁹ Voir Clément Benelbaz, « La rémunération des agents contractuels », *AJDA*, 2017, p. 396-404.

³⁰ CAA Nancy, 17 novembre 2005, n° 00NC00952-1NC01299.

situation de handicap en matière de rémunération : titulaires ou non, les agents en situation de handicap sont soumis aux mêmes règles que n'importe qui. Mais ils sont également soumis aux disparités qui peuvent exister en termes de rémunération des contractuels dans la fonction publique...

Enfin, un dernier point est facteur de protection, il s'agit du reclassement de l'agent.

C. Le reclassement pour éviter l'exclusion

En raison d'un métier éprouvant, d'une incapacité à remplir des tâches pour raisons médicales ou en raison d'un handicap, il est prévu que certains agents soient reconnus inaptes à leurs fonctions et qu'ils bénéficient alors d'un reclassement.

Le reclassement étant un principe général du droit³¹, l'employeur doit mettre en œuvre toutes les mesures possibles pour maintenir l'agent dans un emploi, étant entendu que cela ne concerne que les agents devenus inaptes totalement à leurs fonctions, mais pas à toutes les fonctions.

Concrètement, le reclassement peut prendre deux formes : l'affectation de l'agent dans un autre poste correspondant à son grade et compatible avec son état de santé ; ou le reclassement dans un autre emploi, ce qui implique un changement de cadre d'emplois, voire d'employeur. Des aménagements du temps de travail sont possibles pour encourager le maintien dans l'emploi, comme l'autorisation d'accomplir un temps partiel, ou des aménagements d'horaires, mais cela doit se faire dans la limite des nécessités du fonctionnement du service.

Le reclassement s'applique à toute personne ayant une inaptitude médicale, c'est-à-dire entendue comme physique, mentale ou psychique. Ce peut donc être toute altération de l'état physique dans un sens large, qui compromet la capacité de l'agent à exercer ses fonctions.

Afin de bénéficier du reclassement, l'agent doit avoir été déclaré inapte, de façon temporaire ou définitive, à exercer ses fonctions, par le comité médical ou par une commission de réforme. Cependant, le reclassement n'est plus possible si cette dernière conclut à une inaptitude totale à toute fonction.

Tout employeur public a par conséquent l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour permettre à son agent, et notamment en situation de handicap, d'accéder à un emploi correspondant à sa qualification, de l'exercer, d'y rester et de progresser. À ce titre, il a été jugé que l'administration avait l'obligation de prendre en compte le handicap afin d'apprécier les mérites d'un candidat et sa valeur avant de le comparer aux mérites des autres candidats non atteints de handicap, afin de décider de l'attribution de la classe exceptionnelle à un professeur d'université³².

L'administration dispose de plusieurs moyens, l'agent ne pouvant quant à lui pas se plaindre que l'emploi dans lequel on l'a affecté est adapté à

³¹ CE, 2 octobre 2002, *CCI de Meurthe et Moselle*, n° 227868.

³² TA Paris, 12 octobre 2016, *Mme Y*, *AJFP*, 2017, p. 175. Voir aussi CE, 11 juillet 2012, *Vaulot Pfister*, *AJFP*, 2013, p. 32 ; *AJDA*, 2012, p. 1434 : cas d'un magistrat.

son état physique³³. Si la nouvelle affectation est compatible avec l'état de santé, l'agent ne peut pas la refuser.

En tout état de cause, lorsqu'elles s'appliquent, les règles de reclassement sont complexes³⁴, néanmoins, ce ne peut en aucun cas être une sanction déguisée. La question s'est notamment posée au sujet de l'affectation d'un agent territorial qui exerçait des fonctions au musée archéologique de la préhistoire à un poste de « dame-pipi », sans qu'il y ait eu ni demande de sa part ni saisine de la commission administrative paritaire du corps³⁵. Par conséquent, le reclassement, notamment pour raison de santé, est conditionné par la demande préalable de l'intéressé.

Quoi qu'il en soit, si aucune possibilité n'est envisageable, la collectivité doit inviter l'agent à demander un reclassement. Ensuite, l'agent doit en faire la demande à l'autorité, et cette dernière doit chercher un emploi de reclassement parmi ses effectifs. Il n'y a pas d'obligation de résultat mais une obligation de moyens. L'agent qui a fait une demande de reclassement dans un autre corps doit se voir proposer plusieurs emplois pouvant être pourvus³⁶. L'impossibilité pour l'administration de faire de telles propositions doit faire l'objet d'une décision motivée. Dans le cas contraire, l'administration commet une faute de nature à engager sa responsabilité³⁷.

Le reclassement a des conséquences importantes : si l'agent garde le bénéfice du traitement antérieur, il ne garde ni les avantages pécuniaires liés aux fonctions antérieures ni un déroulement de carrière identique. Étant dans une situation légale et réglementaire, il n'a pas d'avantages acquis. Le reclassement a également des conséquences pour l'autorité employeuse : ce n'est que dans le cas où il est effectif et qu'il y a eu une véritable procédure avec avis du comité médical que l'agent inapte est comptabilisé au titre de l'obligation d'emploi de l'administration³⁸.

On le voit, l'application du droit commun aux personnes en situation de handicap permet le respect de certains principes, comme pour tout agent public. Le plus important est le principe d'égalité qui se décline ensuite à plusieurs stades de la vie professionnelle de l'agent : les conditions d'accès, la rémunération, le maintien dans l'emploi, etc.

Cependant, l'application du même principe d'égalité permet aussi des traitements différenciés. La mise en œuvre d'aménagements, lesquels ne sont que partiels, n'est en réalité pas toujours très favorables.

II. Des aménagements parfois insuffisants

La personne en situation de handicap, souhaitant intégrer ou ayant déjà intégré la fonction publique, a la possibilité de bénéficier et de solliciter certains aménagements. Il s'agit ici non pas de rompre avec les principes

³³ CAA Douai, 30 mars 2000, *Trassaert*, n° 96DA02225.

³⁴ Rémi Fontier, « Droit et pratique du reclassement pour maladie ou handicap », *RDSS*, p. 246.

³⁵ TA Nice, 28 janvier 1997, *V. c./ commune de Menton*, n° 952102.

³⁶ Articles 81 et suivants de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

³⁷ CAA Bordeaux, 5 juin 2012, *Kons, AJFP*, 2013, p. 115 : enseignant handicapé qui avait demandé son affectation sur un poste adapté à sa situation suite à un congé de longue maladie.

³⁸ CAA Marseille, 21 février 2017, *FIPHP, AJFP*, 2017, p. 231.

initiaux, déjà évoqués, mais d'appliquer, par moments, des dérogations au droit commun.

Le premier aménagement concerne l'obligation d'emploi qui pèse sur tout employeur de recruter des personnes en situation de handicap. Cette obligation constitue assurément une dérogation par rapport aux travailleurs soumis au droit commun, néanmoins, on constate ici un alignement entre droit public et droit du travail. Cette obligation d'emploi pèse sur tout employeur, public ou privé (A). Ensuite, des aménagements sont particulièrement notables quant aux conditions d'accès à la fonction publique (B), mais relèvent aussi de l'emploi, c'est-à-dire des conditions dans lesquelles celui-ci sera effectué (C). Ici, il s'agit de mettre en place des dérogations par rapport au droit commun, celles-ci n'étant pas toujours favorables à l'intéressé.

A. Des aménagements encore insuffisants par l'obligation d'emploi

La première spécificité applicable aux personnes en situation de handicap tient à des aménagements conséquents tenant à une discrimination positive. L'État, les collectivités territoriales et les établissements publics, y compris les établissements publics à caractère industriel et commerciaux, lorsqu'ils ont au moins 20 agents à temps plein, ont une obligation d'emploi de 6 % de salariés handicapés dans leurs effectifs (article L. 5212-2 du code du travail).

On procède *a priori* à un alignement avec les règles de droit du travail, puisque les conditions sont les mêmes que dans le privé quant aux modalités ou quant aux bénéficiaires (L. 5212-13 du code du travail) : les personnes à temps partiel sont prises en compte au prorata de leur temps de présence. Sont bénéficiaires de la loi les personnes considérées comme travailleurs handicapés : celles reconnues comme telles par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (ex-COTOREP) ; les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ayant entraîné une incapacité permanente au moins égale à 10 % ; et les titulaires d'une rente attribuée au titre du régime général de sécurité sociale ou de tout autre régime de protection sociale obligatoire.

L'obligation d'emploi s'impose indépendamment du statut public ou privé de l'employeur et son non-respect conduit au versement d'une contribution annuelle au FIPHFP.

Cependant, il existe des spécificités uniquement applicables au secteur public : ainsi les employeurs publics qui emploient moins de 20 agents équivalents temps plein ne sont pas soumis à la contribution du FIPHFP, mais peuvent bénéficier des financements de ce fonds.

Le secteur public peut s'exonérer au moins partiellement de son obligation d'emploi en passant notamment des contrats de fournitures, de sous-traitance ou de prestations de service avec des ateliers protégés, des centres de distribution de travail à domicile ou des établissements et services d'aide par le travail (ESAT, ex-centres d'aide par le travail-CAT).

Les autres modalités substitutives à l'obligation d'emploi mises en place pour le secteur privé (application d'un accord de branche, d'entreprise,

d'établissement) ne s'appliquent pas au secteur public. De même pour les modalités de contrôle : il n'y a pas de procédure de contrôle de l'obligation ; l'État ne peut en effet se contrôler ou se sanctionner lui-même. Un rapport doit simplement être présenté aux comités techniques paritaires de la fonction publique.

Par conséquent, depuis 2005, si l'obligation d'emploi s'est généralisée mais semble être aussi davantage respectée, le mécanisme n'est pas encore parfait, par un manque de sanctions et de contrôles.

B. Des aménagements conséquents par l'accès à l'emploi

Les personnes publiques peuvent s'acquitter de leur obligation d'emploi en recrutant des personnes handicapées par concours ou en qualité d'agent contractuel ; c'est ici également que des aménagements importants sont opérés.

Pour recruter dans la fonction publique, plusieurs modalités existent : d'abord l'accès peut se faire par le concours, comme n'importe quel candidat, mais les épreuves peuvent être aménagées, en tout cas leur déroulement. Sinon, il est également possible de recourir au contrat de droit public, donnant vocation à être ensuite titularisé dans un cadre d'emplois de la fonction publique.

Il a été vu que la voie classique de recrutement dans la fonction publique est le concours, et que les règles reposent sur l'égale admission, dès lors que le candidat répondant aux conditions légales et communes, et notamment à la condition d'aptitude physique. Or il apparaît sur ce point que les règles classiques d'appréciation de l'aptitude physique vont évoluer, être adaptées, afin de tenir compte de l'éventuelle compensation du handicap.

En tout état de cause, il appartient aux personnes affectées d'un handicap permanent ou non, lorsqu'elles se présentent à des examens ou des concours, de demander, avant que les épreuves ne commencent, à ce que l'administration procède aux adaptations nécessaires, dès lors que ces dernières sont conformes au principe d'égalité des candidats³⁹. Cette demande doit être étayée par un certificat médical délivré par un médecin agréé, qui déterminera les aménagements nécessaires. Des aménagements sont possibles, comme le tiers temps pour la composition des épreuves, l'assistance d'un secrétaire, etc. Les jurys ne peuvent invoquer ces modalités spécifiques d'évaluation pour écarter le candidat⁴⁰, ni pour apprécier les aptitudes physiques. Les aménagements n'ont en effet pour seul but que de rétablir l'égalité entre les candidats. Le jury est alors tenu de prendre des dispositions nécessaires pour que le candidat puisse concourir normalement⁴¹.

³⁹ CE, 25 mai 2007, *Durand*, n° 289050. En l'occurrence il s'agissait d'un étudiant en maîtrise souhaitant passer à l'oral des examens écrits ; la demande avait été formulée neuf jours après le début des épreuves.

⁴⁰ CE, 21 janvier 1991, *Stickel, D.*, 1991, IR, 74.

⁴¹ CE, 18 février 1994, *Moatti*, n° 126074 : le candidat est placé dans des conditions matérielles et morales satisfaisantes pour passer un concours compte tenu de son handicap, le candidat qui n'avait pas présenté de demande écrite relative à l'accessibilité des locaux, et

Lorsque l'administration examine l'aptitude physique d'un candidat à exercer les missions du corps auquel un concours permet l'accès, elle doit vérifier si, compte tenu de son handicap, le candidat est apte ou non à exercer l'ensemble des missions dévolues à ce corps avec, le cas échéant, un aménagement de poste. Si le handicap ne lui interdit pas l'exercice d'au moins une partie des missions dévolues au corps considéré, l'administration ne peut se prévaloir de son aptitude physique pour refuser de prononcer sa nomination dans le corps⁴².

Le juge est ici une garantie. Il opère un contrôle normal sur les mesures prises par le jury pour permettre au candidat de concourir dans des conditions garantissant l'accès à l'emploi. Ainsi, le Conseil d'État a jugé que les mesures de compensation du handicap, dont le principe a été posé par la loi pour les examens et concours, doivent être adaptées à la nature et à la technicité des épreuves, compte tenu des précisions apportées par les candidats sur les moyens dont ils ont besoin⁴³. Cela signifie que les aménagements sont appréciés de façon quantitative mais aussi qualitative. Dès lors, les dérogations à l'organisation normale d'un concours, et qui prévoient des aides humaines ou techniques, impliquent que ces aides soient adaptées à la nature et à la technicité des épreuves, compte tenu des précisions préalables fournies par le candidat sur les moyens dont il a besoin⁴⁴.

Si tel n'est pas le cas, le candidat peut obtenir l'annulation du concours, mais aussi réparation du préjudice moral (conditions de stress dans lesquelles il a dû concourir) et de la perte de chance de réussir le concours⁴⁵. L'absence d'adaptation des épreuves constitue pour sa part une faute de nature à engager la responsabilité de l'État⁴⁶.

Quant au contrôle opéré par le juge, il s'agit d'un contrôle normal sur la qualification juridique des faits. Le juge apprécie la compatibilité de l'affection ou du handicap avec l'emploi postulé⁴⁷. Il apprécie l'exactitude

à qui un temps de repos avait été accordé avant l'épreuve orale s'étant déroulée au deuxième étage et non au rez-de-chaussée, comme annoncé. TA Orléans, 11 mai 1999, *Mme C.*, n° 922275, 93916 : annulation en revanche de la décision du recteur refusant à une candidate hémiplegique et reconnue handicapée à 80 % le bénéfice d'aménagements des épreuves.

⁴² TA Rennes, 7 décembre 2006, *Amouriaux*, *AJFP*, 2007, p. 92, note Rémi Fontier : personne privée de l'usage de ses membres inférieurs qui avait été refusée dans le corps des ouvriers d'entretien et d'accueil de l'Éducation nationale.

⁴³ CE, 18 novembre 2009, *Wright*, *JCP A*, 2009, 2305, note Didier Jean-Pierre ; *AJFP*, 2010, p. 130, note Rémi Fontier ; *RDSS*, 2010, p. 349, note Hervé Rihl : annulation d'un concours car les mesures d'adaptation appropriées n'avaient pas été prises. Pour l'épreuve de note de synthèse, le candidat avait besoin d'un assistant pour l'aide à la lecture des documents, c'est une personne mandatée pour la rédaction qui lui avait été affectée...

⁴⁴ Les modalités de compensation sont prévues par circulaires : circulaire FP n° 1424 du 21 août 1981 ; n° 1556 du 20 avril 1984 ; n° 1605 du 4 juillet 1985.

⁴⁵ CAA Versailles, 24 mai 2016, *Wright*, *AJFP*, 2016, p. 361, note Rémi Fontier. Cela ne fut pas retenu ici, en raison du dossier du candidat faisant état de plusieurs échecs au même concours.

⁴⁶ Le Conseil d'État applique la jurisprudence *Lugan* de 1997, selon laquelle l'annulation des résultats d'un concours ne suffit pas pour annuler la nomination des lauréats. En l'absence de recours parallèle contestant la légalité des nominations, elles sont définitives. Le requérant peut obtenir des dommages-intérêts s'il en a fait la demande préalable, et il obtient le droit de se représenter : CE, 10 octobre 1997, *Lugan*, *AJDA*, 1997, chron., p. 952.

⁴⁷ Frédéric Dieu, « La condition d'aptitude physique dans la fonction publique », *AJFP*, 2009,

des faits⁴⁸, donc si l'incapacité justifie le refus de nomination⁴⁹, et la régularité de la procédure⁵⁰ ; il fait également un contrôle entier sur les appréciations de l'autorité administrative et des commissions d'examen de l'aptitude physique des candidats⁵¹. Il doit par conséquent vérifier l'exactitude matérielle de l'infirmité invoquée par l'autorité administrative, mais aussi apprécier si cette infirmité est incompatible avec l'exercice de l'emploi.

Le juge applique ainsi de façon très stricte le principe d'égalité d'admission aux emplois publics de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, puisqu'il prend en compte la personnalité et les aptitudes particulières des candidats⁵².

Les exemples sont nombreux : il peut s'agir de l'admission d'un refus d'intégrer dans le cadre des employés de bureau dactylographes une personne atteinte de surdité⁵³ ; de l'amputation d'un avant-bras qui implique l'incapacité d'un médecin à exercer les fonctions de chef d'un service hospitalier de gynécologie-obstétrique⁵⁴, etc. À l'inverse, la cécité n'est pas un obstacle aux fonctions dans l'enseignement supérieur⁵⁵.

On constate que très tôt le juge s'est attaché à examiner non pas la gravité de l'affection mais bien son adéquation ou non avec l'emploi.

Surtout, à côté de la voie classique d'entrée dans la fonction publique par concours, force est de constater que la voie contractuelle se développe de plus en plus, comme de manière générale dans la fonction publique. Surtout, elle fait l'objet de très nombreux aménagements pour les personnes en situation de handicap. Mis en place par la loi du 10 juillet 1987, le recrutement des personnes handicapées est facilité dans la fonction publique par le recours au contrat. Les personnes en situation de handicap peuvent en effet être recrutées sans concours, dans des emplois de catégorie A, B et C pendant une période correspondant à la durée de stage prévue par le statut particulier du cadre d'emplois dans lequel elles ont vocation à être titularisées. Le contrat est renouvelable une fois pour la durée maximale du contrat initial.

Les bénéficiaires du dispositif de recrutement par contrat sont les travailleurs reconnus comme handicapés par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (L. 5212-13 du code du travail ; L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles) ; les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ayant entraîné une incapacité permanente au moins égale à 10 %, et titulaires d'une rente

p. 203.

⁴⁸ CE, 6 avril 1979, *Picot*, n° 09510, *Leb. Tab.*, p. 768 : le handicap du candidat, appareillé d'un avant-bras artificiel en raison d'une malformation congénitale, n'est pas incompatible avec les obligations du service public liées à l'emploi d'inspecteur des postes et télécommunications.

⁴⁹ CE, 19 mars 1993, *Ministre des postes, des télécommunications et de l'espace*, n° 104810.

⁵⁰ CE, 1^{er} octobre 1945, *By, Leb.*, p. 497.

⁵¹ CE, 19 juin 1970, *Ministre de l'économie et des finances*, n° 76538, *Leb. Tab.*, p. 1079.

⁵² Voir CE, 30 avril 2004, *Monnier, précité*.

⁵³ CE, 6 février 1952, *Cazarre, Leb.*, p. 87.

⁵⁴ CE, sect., 12 novembre 1965, *Daveo*, n° 57650, *Leb.*, p. 610.

⁵⁵ CE, 25 juillet 1952, *Loubeyre, Leb.*, p. 397.

attribuée au titre du régime général de sécurité sociale ou de tout autre régime de protection sociale obligatoire ; les titulaires d'une pension d'invalidité attribuée au titre du régime général de sécurité sociale, etc. Cette voie de recrutement n'est cependant pas ouverte aux personnes déjà fonctionnaires, ni aux personnes titulaires d'un contrat simple, même si elles sont titulaires⁵⁶.

Il n'y a aucune obligation de recruter par cette voie contractuelle, mais en tout cas il s'agit d'un moyen pour les employeurs publics de remplir leur obligation d'emploi, à hauteur de 6 % de personnes handicapées.

À première vue, les agents sont soumis à la plupart des dispositions applicables aux agents non titulaires : rémunération, durée du contrat, prolongation du contrat, démission, licenciement... Néanmoins, ce type de contrats est particulier à de nombreux égards : ce sont des dispositions d'exception et donc non soumises au droit commun. Il est très protecteur des agents recrutés en tant que personnes handicapées et il fait peser des responsabilités particulières sur l'administration.

La grande spécificité de ce mode de recrutement tient d'abord au fait que le candidat entre dans la fonction publique sans concours, mais il garde son statut de contractuel pendant tout son stage, au lieu d'avoir le statut de droit commun, c'est-à-dire de fonctionnaire stagiaire. Cela permet à l'employeur public de s'assurer des aptitudes. Par dérogation aux règles de droit commun applicables aux non titulaires, il ne peut y avoir de période d'essai.

Surtout, en fin de contrat, s'appliquent également des mesures dérogatoires au droit commun. Plusieurs cas de figure sont en effet possibles. Tout d'abord, l'agent peut être titularisé, s'il est déclaré apte à exercer ses fonctions. Dès lors la période accomplie en tant que contractuel est prise en compte dans les conditions prévues pour une période équivalente de stage par le statut particulier. Ensuite, le contrat peut être renouvelé, si l'agent, inapte, n'a pas fait la preuve de capacités professionnelles suffisantes ou si l'appréciation de son aptitude ne permet pas d'envisager qu'il puisse faire preuve de capacités suffisantes. Dans tous les cas l'autorité consulte la commission administrative paritaire pour avis et prend sa décision, sans être liée. Mais avant de prolonger la période probatoire, il faut procéder à l'examen de la capacité de l'intéressé à exercer ses fonctions dans des conditions tenant compte de son handicap⁵⁷. Enfin, il peut y avoir non-titularisation et non-renouvellement du contrat.

La personne handicapée se trouve donc à la fois dans une situation proche du fonctionnaire stagiaire, en ce qui concerne la rémunération et la durée du recrutement initial⁵⁸, mais aussi dans celle d'un agent non titulaire pour ce qui concerne les conditions de préavis en cas de démission⁵⁹. Le travailleur handicapé se trouve également avoir les mêmes

⁵⁶ CAA Paris, 30 mars 2006, n° 03PA00346, *Gallois*.

⁵⁷ CAA Paris, 13 février 2015, *Préfet de police, AJFP*, 2015, p. 342, note Rémi Fontier.

⁵⁸ Article 38 du titre III du statut des fonctionnaires.

⁵⁹ Voir Clément Benelbaz, « Les règles de démission dans la Fonction publique : droit commun ou droit spécifique ? », *AJFP*, 2011, p. 232-238.

garanties que le fonctionnaire stagiaire qui, lorsqu'il n'est pas titularisé à la fin du stage, fait l'objet d'un licenciement. En effet, si le licenciement est prononcé en fin de stage en raison d'une incapacité du stagiaire à s'intégrer dans le milieu du travail et à s'adapter aux fonctions, il n'a pas de caractère disciplinaire⁶⁰. En tout état de cause, le licenciement en cours de stage d'une personne en situation de handicap pour inaptitude physique est illégal⁶¹. De même, si l'administration n'a pas mis en œuvre toutes les mesures nécessaires à l'intégration professionnelle, le refus de titularisation est illégal⁶².

Quoi qu'il en soit, on assiste à de forts rapprochements entre le travailleur handicapé et le fonctionnaire stagiaire licencié à la fin de sa période probatoire. Ainsi, un agent contractuel travailleur handicapé peut être licencié comme tout agent pour insuffisance professionnelle, ce qui n'est pas un licenciement pour inaptitude physique⁶³. Il existe cependant une obligation d'évaluer les compétences d'un travailleur handicapé avant de refuser sa titularisation⁶⁴, donc pour inaptitude cette fois : le refus de titularisation ne peut se faire que pour inaptitude.

Il semblerait que la voie contractuelle ne soit pas toujours porteuse de garanties pour le travailleur handicapé. Assurément, il s'agit d'un aménagement important dans l'accès à l'emploi public, et d'une dérogation majeure au concours ; dès lors on se trouve en présence d'une spécificité (le recrutement par contrat du travailleur handicapé) au sein de la spécificité (le recrutement par contrat).

De plus, et paradoxalement, lorsque certains alignements s'opèrent, notamment par l'accès à la fonction publique grâce à la voie contractuelle, ils ne sont pas toujours très protecteurs de l'intéressé : l'exemple du stage le démontre. Le travailleur handicapé se trouve dans une situation intermédiaire entre le stagiaire de droit commun et l'agent contractuel.

C. Des aménagements en progression de l'emploi

Quel que soit leur mode de recrutement, les agents handicapés ont les mêmes droits et obligations que les autres agents de la fonction publique : ils disposent notamment de la même rémunération, des mêmes indemnités et droits à congés. Toutefois, des mesures spécifiques ont été prises pour faciliter les parcours professionnels. En somme, il a été question de transposer le droit commun aux personnes en situation de handicap, en ajoutant des particularités, au nom de la compensation.

Ainsi, les agents handicapés peuvent bénéficier d'aménagements d'horaires propres à faciliter l'exercice de leurs fonctions ou leur maintien dans l'emploi dans toute la mesure compatible avec les nécessités du fonctionnement du service⁶⁵ ou encore d'un temps partiel de droit, après

⁶⁰ CE, 15 novembre 1996, *Chambre de métiers du Val-de-Marne*, n° 151932.

⁶¹ TA Paris, 26 février 2013, *Mlle Godard*, *AJFP*, 2013, p. 272, concl. Sabine Saint-Germain. La décision, illégale, constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'employeur.

⁶² CE, 26 mai 2010, *Mme Bolliet*, *Revue Lamy collectivités territoriales*, n° 62, 2010, note Pierre Siffre ; *RDSS*, 2010, p. 770, note Rémi Fontier.

⁶³ CAA Nancy, 17 juin 2010, *Bovo*, *AJFP*, 2010, p. 328.

⁶⁴ CAA Nancy, 17 juin 2010, *Mme Perlier*, *AJFP*, 2010, p. 329.

⁶⁵ Loi du 11 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de

avis du médecin de prévention ou du travail. De même, ils bénéficient d'une priorité en matière de mutation, de détachement ou de mise à disposition dans la mesure compatible avec les nécessités du service, d'un parcours individualisé de formation et d'un suivi médical particulier.

Quant au départ à la retraite, la loi du 12 mars 2012⁶⁶ permet désormais aux fonctionnaires ou ouvriers d'État qui se sont vus reconnaître la qualité de travailleur handicapé de partir à la retraite dans les mêmes conditions que ceux qui sont atteints d'une incapacité permanente de 80 %. Ainsi, les travailleurs handicapés peuvent partir à la retraite avec un taux plein entre 55 et 59 ans, sous réserve de remplir des conditions de durée d'assurance et de durée d'assurance cotisée.

Force est de constater que le travailleur handicapé bénéficie de droits spécifiques, et le juge est de plus en plus exigeant et tend non pas à refuser l'accès, mais à examiner s'il y a possibilité d'aménager l'emploi selon le handicap. Il vérifie ainsi que l'administration a bien cherché à aménager préalablement les fonctions par rapport au handicap avant de refuser l'accès à un concours. Par exemple fut jugée illégal le refus d'une candidature d'une personne invalide à 80 % pour déficience visuelle, alors que ses stages avaient démontré sa capacité à assurer les fonctions de professeur d'histoire-géographie avec un appareil de lecture informatique, et avec l'assistance d'une tierce personne⁶⁷. Quant aux personnes handicapées déjà titulaires mais devenues inaptes à l'emploi qu'ils occupent en raison d'une altération de leur état, l'administration a l'obligation de leur proposer un nouvel emploi⁶⁸. En somme, le juge s'assure de la compatibilité du handicap avec l'emploi, et de la possibilité d'aménager le poste ou la fonction, ou de compenser le handicap grâce à certaines techniques.

On constate que les solutions sont identiques en droit de l'Union européenne : dans l'arrêt *HK*⁶⁹, la Cour de justice de l'Union européenne a cherché à renforcer la protection des personnes handicapées, en considérant que les aménagements raisonnables mentionnés dans la directive ne doivent pas être interprétés strictement. Dès lors, l'employeur a une obligation de rechercher tout aménagement possible permettant au salarié handicapé de conserver son emploi. Les aménagements raisonnables sont donc une conséquence du handicap.

Surtout, le licenciement pour cause de handicap ou de maladie est nul dès lors qu'il est fondé sur une cause discriminatoire. En revanche, si l'aménagement raisonnable n'est pas possible, le licenciement sera recevable, s'il n'est pas discriminatoire, donc si le salarié est inapte à son poste et que son reclassement est impossible (ce que prévoit d'ailleurs l'article 1226-2 du code du travail). En vérité, ce qui compte est le

l'État, *JO*, 12 janvier 1984, p. 271.

⁶⁶ Loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, *JO*, 13 mars 2012, p. 4498.

⁶⁷ CE, 29 juillet 2002, *Houamax*, *AJDA*, 2002, p. 1356.

⁶⁸ CE, 29 juin 1983, *Lefèvre*, n° 42082, *Leb.*, p. 285.

⁶⁹ CJUE, 11 avril 2013, *HK Danmark*.

reclassement, à savoir si celui-ci est possible ou non.

On le voit, aligner sur le droit commun, les règles en matière de handicap, est parfois souhaitable, parfois délicat. Dans tous les cas, l'agent en situation de handicap ne bénéficie pas toujours des mêmes droits que les titulaires, il se rapproche davantage du stagiaire... En tout cas, sa situation révèle, quoi qu'il en soit, une certaine forme de précarité.

3. Aptitude physique et compensation des conséquences du handicap

Claire Marliac

*Maître de conférences de droit public, HDR, Université Clermont
Auvergne et membre du Centre Michel de l'Hospital (CMH, EA 4232)*

L'approche retenue du sujet porte exclusivement sur le champ public de la question¹, à savoir la prise en compte par les administrations publiques² des mécanismes compensatoires du handicap.

Le handicap peut être appréhendé comme « toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société »³. Cette approche législative du handicap, telle que proposée en 2005 « s'oriente vers un modèle plus humaniste en s'intéressant plus aux conséquences qu'aux causes du handicap »⁴. En ce sens cela vise notamment l'accès à l'emploi public (activité) et cette question implique nécessairement pour l'autorité administrative une prise en compte des spécificités liées au handicap. De manière globale, il est reconnu à toute personne handicapée un

« droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale, qui lui garantit, en vertu de cette obligation, l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens [...] »⁵,

dont le droit à l'emploi. S'il est admis un droit à la solidarité, des exigences en découlent. Ainsi, cette obligation de solidarité suppose une attention particulière, des mesures adaptées et dédiées. Elle se décline notamment au sein de la fonction publique. Ainsi que ce soit sous un angle généraliste, la collectivité dans son ensemble, ou dans une lecture plus restrictive, une activité – professionnelle –, la situation de la personne handicapée est appelée à être prise en compte de manière dédiée. Cette logique découle d'une approche très universaliste. Il découle de ces éléments que la personne handicapée doit être appréhendée dans toute la mesure du possible comme tout un chacun, et que ce n'est qu'en cas de besoin ou de particularisme pointé qu'elle devra faire l'objet d'une attention en quelque sorte distincte. La personne handicapée est un « sujet de droit : [...] une personne ayant vocation à accéder aux droits reconnus à

¹ Champ publiciste interniste.

² Telles que visées à l'article 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, à savoir les administrations de l'État, région, département, commune, établissements publics rattachés, mais en excluant les fonctionnaires des assemblées parlementaires et les magistrats de l'ordre judiciaire, et en ajoutant les fonctionnaires des services publics à caractère industriel et commercial.

³ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Voir l'article L. 114 du code de l'action sociale et de la famille.

⁴ Philippe Pédrot, « Handicap, aptitude à l'emploi et vulnérabilité », *RDSS*, 2011, p. 791.

⁵ Article L. 114-1 du code de l'action sociale et des familles.

tous »⁶. Cette logique permet de « lisser » les différences et de ne s'attacher qu'à la notion d'aptitude. Cette dernière peut être comprise comme renvoyant « aux capacités présumées et au potentiel de la personne concernée »⁷. Cette aptitude doit permettre à la personne handicapée, par exemple, de travailler, mais bien entendu toute autre « activité » est abordée de la même manière.

La Haute juridiction administrative en a tiré les conséquences et a posé depuis dix ans une exigence *a priori* simple, dans des termes suffisamment généraux pour s'appliquer aux différents employeurs publics : elle affirme⁸ ainsi que

« les dispositions législatives [...] imposent à l'autorité administrative de prendre tant les règlements spécifiques que les mesures appropriées au cas par cas pour permettre l'accès de chaque personne handicapée à l'emploi auquel elle postule, sous réserve, d'une part, que ce handicap n'ait pas été déclaré incompatible avec l'emploi en cause et, d'autre part, que lesdites mesures ne constituent pas une charge disproportionnée pour le service »⁹.

Nous proposons de faire un point sur l'état du droit en matière d'aptitude physique et de compensation des conséquences du handicap par le prisme de cette affirmation : la compensation correspond à une exigence certaine (I), mais une modulation reste toujours possible (II).

I. Le droit à des mesures de compensation du handicap

La compensation du handicap découle d'une lecture égalitaire¹⁰, l'égalité dite réelle (A), et génère une normativité adaptée (B).

A. Le droit d'accès pour tous aux emplois publics

Le point ici traité se déroule en trois étapes, permettant de partir du cadre général pour aller vers la situation plus spécifique des personnes handicapées.

Tout d'abord, le fondement révolutionnaire reposant sur l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen pose clairement ce droit en affirmant :

« Tous les citoyens étant égaux à ses yeux [aux yeux de la loi] sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et talents ».

Seule la capacité des candidats peut constituer un critère de sélection à l'entrée dans la fonction publique. Ainsi le recrutement doit se faire en fonction de ces trois exigences que sont la capacité, les vertus et les talents des personnes recrutées¹¹. La capacité est bel et bien la notion renvoyant

⁶ Michel Borgetto, « Handicap et aptitude à l'emploi », *RDSS*, 2011, p. 789. Patrick Leroy, « Logique d'assistance et aptitude à l'emploi », *RDSS*, 2011, p. 839.

⁷ Franck Héas, « Le contentieux de l'inaptitude à l'emploi en cas de handicap », *RDSS*, 2011, p. 849.

⁸ La formule a été reprise, voir par ex. CAA Paris, 10 avril 2018, n° 16PA03817, *Mme E.*

⁹ CE, 14 novembre 2008, *Féd. Syndicats généraux éduc. nat. et rech.*, n° 311312. Et voir art. 6 *sexies* inséré dans la loi du 13 juillet 1983.

¹⁰ Voir d'une « *logique de discrimination positive* », Emmanuel Aubin, *La fonction publique*, Paris, Gualino, 6^e éd., 2015, p. 211.

¹¹ CC, 12 septembre 1984, n° 84-179 DC § 17 ; CE, Ass., 16 décembre 1988, *Bleton, Lebon*,

à l'aptitude (physique). La base constitutionnelle du principe d'égalité d'admissibilité aux emplois publics est également constituée du 18^{ème} alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 exigeant que « [...] la France [...] garanti[sse] à tous l'égal accès aux fonctions publiques [...] ». Ces fondements permettent le principe d'égalité de traitement à l'égard des travailleurs handicapés. Ce sont deux piliers constitutionnels, à décliner normativement et concrètement.

Ensuite, les candidats aux fonctions publiques doivent remplir des conditions d'aptitude physique. Cette exigence législative¹² peut être frontalement impossible pour les personnes handicapées. Tout est une question de situation. Quoi qu'il en soit, il est utile de préciser que l'aptitude physique doit toujours être appréciée *in concreto*, et en fonction de l'emploi public visé. Le handicap doit être reconnu comme compatible avec l'emploi postulé¹³. Il appartient à l'autorité administrative d'apprécier cette compatibilité : le handicap est-il bloquant ou pas ? Tout est une question d'espèce.

Ainsi il ressort de la jurisprudence une diversité de situations qui ont pu être considérées comme ne bloquant pas l'accès aux fonctions publiques pour les personnes handicapées. Il n'existe évidemment ni liste de handicap ni liste d'emploi envisagé. Tout dépend des saisines formulées puis des réponses données. Par exemple la cécité n'a pas été considérée comme un obstacle insurmontable pour exercer des fonctions d'enseignement universitaire¹⁴ ou de principal adjoint¹⁵, ni le fait d'avoir un avant-bras artificiel lorsque l'on exerce les fonctions d'inspecteur des postes¹⁶. Pour une autre illustration, le fait d'être atteint de tics nerveux

p. 451 ; CE, Ass., 30 octobre 2009, *Perreux*, n° 298348, *Lebon*, p. 407.

¹² Loi du 13 juillet 1983.

¹³ « Le handicapé dispose de deux voies d'accès à la fonction publique. Si ce handicap est reconnu comme compatible avec les emplois postulés, le handicapé peut passer le concours de recrutement (s'il remplit les autres conditions) en bénéficiant le cas échéant d'un recul de la limite d'âge et d'un aménagement éventuel du déroulement des épreuves. Il peut aussi intégrer la fonction publique sans concours. En effet, un handicapé peut être recruté comme contractuel (pour une durée d'un an, renouvelable une fois) et est titularisé à l'issue de cette période s'il remplit les conditions d'aptitude », Fabrice Melleray, *Le droit de la fonction publique*, Paris, Economica, 4^{ème} éd., 2017, p. 269. Voir aussi la délibération de la HALDE n° 2010-274 du 13 décembre 2010 fixant l'ensemble des règles d'accès des personnes handicapées dans la fonction publique.

¹⁴ CE, sect., 26 juillet 1952, *Loubeyre*, *Leb.*, p. 397.

¹⁵ CE, 19 novembre 2004, *Balanger*, n° 263547 : « Considérant que pour déclarer incompatible par principe avec les fonctions de principal adjoint auxquelles Mme X, aveugle, postulait, la commission nationale d'aptitude du ministère de l'Éducation nationale instituée par l'article 1^{er} du décret du 30 juin 1998 s'est fondée sur l'excessive dépendance de tout aveugle envers son assistant pour traiter les questions de sécurité, et sur l'impossibilité de traiter rapidement les documents écrits et de percevoir l'attitude de ses interlocuteurs ; Considérant cependant que les questions de sécurité ne constituent qu'une fraction des tâches relevant des fonctions auxquelles Mme X postule ; que des aménagements de toute nature, tant techniques qu'organisationnels, expressément prévus par le décret du 30 juin 1998, permettraient de compenser le handicap de Mme X ; qu'elle soutient, sans être contredite, que son handicap ne diminue en rien ses capacités de perception des attitudes et de communication ; qu'il résulte de l'ensemble de ces circonstances que Mme X est fondée à soutenir que la commission nationale a entaché sa décision d'une erreur d'appréciation et à en demander pour ce motif l'annulation ».

¹⁶ CE, sect., 12 novembre 1965, *Davéo*, *Leb.*, p. 610.

ne bloque pas l'exercice des fonctions de gardien de police municipale¹⁷ ou encore une surcharge pondérale ne peut constituer une cause de refus d'accès à un emploi public¹⁸.

Enfin, apparaît le troisième temps, le cœur de solution lui-même, à savoir la possibilité d'une prise en compte de mesures compensatoires au handicap. En effet, l'égalité d'accès à la fonction implique que toute personne handicapée puisse concourir¹⁹ à un emploi public, dès lors que ce handicap est reconnu comme compatible avec l'emploi en question. Et la législation²⁰ sur l'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique oblige les personnes publiques à recruter au minimum 6 %²¹ d'entre elles dans les services publics. La compatibilité s'accompagne ici de mesures compensatoires. La compensation demandée est poussée dans un premier temps, par cette obligation de quota²². Cette dernière renvoie aux

¹⁷ CE 28 juillet 2000, *Cne de Neuilly-sur-Seine*, n° 196404 : « Considérant que la cour administrative d'appel a relevé que la Cne de Neuilly-sur-Seine avait refusé la titularisation de l'intéressé au vu d'un certificat médical relatant que l'intéressé était 'en excellente santé', mais concluant à son inaptitude physique 'sur le seul fondement de l'affirmation du directeur des ressources humaines de la commune selon laquelle les tics dont serait affecté l'intéressé constituent une particularité faisant partie des exclusions de profil de poste' ; que la cour a déduit de cette constatation que 'dans ces conditions' il ne pouvait 'être regardé comme établi que M. X [...] présentait une maladie ou une infirmité incompatible avec l'exercice des fonctions de gardien de police municipale' et a jugé en conséquence que l'arrêté litigieux était illégal ». Ou même jour, *M. Xavier X.*, n° 198159 : « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et notamment du rapport d'un expert désigné par la commission départementale des travailleurs handicapés, des mutilés de guerre et assimilés de la Haute-Vienne que si M. X... a été victime, en novembre 1974, d'un accident à l'origine de séquelles, s'agissant notamment de son élocution, il a depuis lors, été rééduqué et a surmonté les conséquences de cet accident ; que, dès lors, son état de santé lui permet de postuler un emploi réservé ; qu'il y a lieu d'annuler la décision de la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel de la Haute-Vienne du 13 septembre 1995 et de déclarer M. X... apte à l'exercice de l'emploi d'adjoint administratif de la fonction publique pour lequel il a postulé par sa demande du 7 février 1995 ».

¹⁸ TA Grenoble, 22 juin 2001, *M. P.*

¹⁹ Les voies d'accès des personnes handicapées à la fonction publique se dédoublent entre la voie classique du concours et le recrutement contractuel (voir note 12). Pour ce dernier, voir art. 27 de la loi du 11 janvier 1984, issu de l'art. 3 de la loi du 10 juillet 1987, réservé initialement aux emplois de catégorie C puis étendu aux catégories A et B avec le décret n° 95-979 du 25 août 1995.

²⁰ Lois d'orientation et sociale du 30 juin 1975, loi du 10 juillet 1987 relative à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés et loi « handicapés » du 31 décembre 1997.

²¹ Pourcentage non atteint, mais chiffres variables selon les fonctions publiques visées, avec, pour la fonction publique territoriale : 6,22 ; la fonction publique d'État : 4,18 et la fonction publique hospitalière : 5,41 (chiffres de 2015) : <https://infos.emploipublic.fr/article/travailleurs-handicapes-dans-la-fonction-publique-chiffres-2015-eea-6218>. Quant à l'obligation d'emploi, voir par exemple « *Guide pratique – les accords agréés en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés* », Ministère du Travail, de l'emploi et de l'insertion, 2018 <https://travail-emploi.gouv.fr/demarches-ressources-documentaires/documentation-et-publications-officielles/guides/article/guide-pratique-les-accords-agrees-en-faveur-de-l-emploi-des-travailleurs>. Pour une situation au sein des trois fonctions publiques, voir par exemple Sabien Bessière, « L'accès à l'emploi des personnes handicapées », in Joël Zaffran (dir.), *Accessibilité et handicap*, Grenoble, PUG, 2015, p. 146.

²² La violation de cette obligation aboutit au versement d'une contribution annuelle au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique. Celui-ci a pour mission de favoriser leur insertion professionnelle au sein des trois fonctions publiques, ainsi que la formation et l'information des agents (décret n° 2006-501 du 3 mai 2006). <https://travail->

« discriminations 'positives' qui visent [...] à se rapprocher de l'égalité réelle en favorisant l'accès aux emplois publics de catégories d'individus objectivement 'défavorisés' »²³.

Les règles appliquées au recrutement²⁴, la compensation du handicap, continueront à être suivies pour la question du maintien dans l'emploi²⁵.

Au-delà de l'analyse égalitaire brute, découlant de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'ensemble de cette approche peut également s'appuyer sur la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, dont l'article 1^{er} affirme que

« la lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation ».

Ici l'égalité est couplée à la dignité, offrant une autre lecture de l'exigence d'emploi des personnes handicapées.

Les sources normatives montrent une exigence certaine, elle demande à être concrétisée.

B. L'exigence de réactivité administrative

La loi de 1983 (art. 6 *sexies*) pose l'obligation générale de compensation du handicap. Il est précisé que l'autorité administrative est tenue de prendre tant les règlements spécifiques que les mesures appropriées au cas par cas afin de concrétiser ce droit accès. Cette exigence a été reprise par les lois de 2002²⁶ et 2005 s'appuyant sur les possibilités de compensation du handicap pour apprécier les conditions d'aptitude physique. Plusieurs conséquences en découlent.

S'agissant des exigences normatives attendues, et quant à l'appréciation concrète exigée, l'administration a pu être condamnée pour n'avoir pas procédé de cette manière en prenant par exemple un décret portant statut particulier pour un corps administratif²⁷. Il ne s'agit pas de se contenter de prendre un texte, il doit réellement viser la situation.

L'administration est aussi tenue de prendre les

« mesures appropriées pour permettre aux personnes handicapées d'accéder à un emploi correspondant à leur qualification ».

emploi.gouv.fr/emploi/emploi-et-handicap/fiphfp

²³ Emmanuel Aubin, *op. cit.*, p. 215.

²⁴ La compensation est aussi exigée, dans le cadre contractuel, avant tout déclenchement d'un licenciement car l'employeur public doit réellement favoriser l'intégration professionnelle de la personne handicapée. Voir CE, 26 mai 2010, *Bolliet*, n° 305356.

²⁵ Ce point fait aussi appel au reclassement.

²⁶ Loi de modernisation sociale n° 2002-73 du 17 janvier 2002 (*JO*, 18 janvier 2002, p. 1008) : « la personne handicapée a droit à la compensation des conséquences de son handicap, quelles que soient l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie et à la garantie d'un minimum de ressources lui permettant de couvrir les besoins essentiels de la vie courante ».

²⁷ À propos du décret portant statut particulier applicable aux corps des personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire : CE, 6 juin 2008, *Union générale des syndicats pénitentiaires CGT*, n° 299943. Cette question est ici traitée pour répondre aux caractéristiques des maladies évolutives. Sur ce sujet précis, voir Emmanuel Aubin, *La fonction publique*, Paris, Gualino, 6^{ème} éd., 2015, p. 209.

L'administration a l'obligation d'aménager des postes afin de compenser les conséquences d'un handicap²⁸ et ainsi faciliter l'accès aux emplois publics. Il est précisé que « cette compensation consiste à répondre [aux] besoins »²⁹, notamment en matière d'insertion professionnelle. Cette dernière renvoie par exemple aux recrutements administratifs. Il est toujours exigé une réactivité en fonction des besoins dans une situation concrète. Puisqu'il est nécessaire d'organiser un aménagement particulier du poste afin de compenser le handicap, si l'administration ne prend pas en compte le handicap dans l'organisation du stage ou dans l'appréciation de la manière de servir, elle ne respecte pas les exigences d'attention particulière au handicap³⁰. Dans l'affaire en question, le juge ordonnera la réintégration du stagiaire en éducation physique et sportive afin qu'il effectue un stage permettant de prendre en compte son handicap, c'est-à-dire en lui garantissant son droit à compensation de son handicap. Il s'agissait notamment de contrebalancer les séquelles dont il souffre sur le plan neuro-psycho-comportemental³¹. L'absence d'adaptation³² des modalités du stage au handicap est réhabilitaire³³. Mais en sens inverse une aide inadaptée fournie lors des épreuves du concours à une personne handicapée sera aussi sanctionnée³⁴. L'aide doit être adaptée

« à la nature et à la technicité des épreuves compte tenu des précisions fournies par les candidats sur les moyens dont ils ont besoin »³⁵.

La compensation doit être professionnelle. L'aménagement est ainsi analysé attentivement par le juge administratif³⁶. L'aménagement, tant du concours lui-même, que des conditions de stage ou plus tard des conditions de travail, constitue un droit pour la personne handicapée³⁷. Le juge contrôle³⁸ tant les refus de compensation, que l'effectivité des

²⁸ CE, 30 avril 2004, *Melle Monnier*, *op. cit.*

²⁹ Art. L. 114-1-1 CASF.

³⁰ TA Nantes, 30 septembre 2009, *M. Ponge*, n° 076871 076996, *AJFP*, n° 2, mars-avril 2010, p. 70-72.

³¹ Troubles résiduels de l'attention, de la mémoire, une diminution d'activité, un ralentissement du traitement de l'information ainsi qu'un degré élevé de fatigabilité.

³² Alors même que l'administration avait, en amont, adapté les conditions du concours (tiers temps pour les épreuves du CAPEPS) ouvrant sur le stage en question.

³³ « Dès lors, le requérant nous paraît fondé à soutenir qu'il n'a pas été mis pendant son stage dans des conditions lui permettant de faire la preuve de ses aptitudes » (conclusions Robert Christien, Rapporteur public, *AJFP*, 2010, p. 70).

³⁴ CE, 18 novembre 2009, *Wright, Leb.*, p. 467 (situation ouvrant sur la reconnaissance d'une faute, puis de la responsabilité de l'État).

³⁵ Hervé Rihal, « La conceptualisation du handicap en droit français : l'aptitude à l'emploi à la lumière de la jurisprudence administrative », *RDSS*, 2011, p. 816.

³⁶ Mais voir aussi des rejets de demandes : CAA Marseille, 30 janvier 2018, 17MA01413, *M. B.* ; CAA Douai, *M. A.*, n° 16DA00147 ; ou CAA Marseille, 14 mars 2017, *M. F.*, n° 15MA03822.

³⁷ Mais « l'exigence d'aménagement déborde le champ du handicap pour embrasser notamment les hypothèses de maladies susceptibles d'entraver de façon réparable l'accès à une activité professionnelle » (Augustin Boujeka, « Fonction publique et loi handicap du 11 février 2005 : esquisse d'un bilan intermédiaire », in Anne-Sophie Mugnier-Renard (dir.), *Les droits des personnes handicapées – Bilan et perspectives*, Aix-en-Provence, PUAM, 2012, p. 119).

³⁸ Voir encore : CAA Paris, 10 avril 2018, *Mme E.*, *op. cit.* (aménagement insuffisant, illégalité

mesures de compensation. Tous les niveaux de suivi « personnalisé » de la personne handicapée sont pris en compte et appréciés à la hauteur des besoins spécifiques. Si le principe est posé, il connaît des limites.

II. Les limites du droit à compensation

Les limites sont de deux ordres opposés dans le sens où la première peut en quelque sorte être renversée (A), alors que la seconde reste rédhitoire et donc difficile à admettre (B).

A La compatibilité handicap/emploi : une limite entendable

La première limite cantonne l'employabilité des personnes handicapées, ici dans le secteur public, puisqu'il est nécessaire que ces dernières soient à même d'exercer l'emploi brigué, en fonction de leurs capacités.

Le contrôle de l'aptitude des personnes handicapées aux emplois pour lesquels elles concourent est opéré sous le contrôle du juge³⁹. L'aptitude va

« correspondre à la capacité générale d'une personne à avoir les compétences nécessaires pour effectuer des tâches professionnelles, c'est-à-dire d'avoir la possibilité d'accéder ou de se maintenir dans l'emploi »⁴⁰.

Le potentiel d'employabilité est analysé par l'autorité administrative. L'exigence d'aptitude peut s'apprécier différemment selon les besoins du service public et les mérites des intéressés⁴¹, et au vu des attributions qui leur seront confiées⁴². L'appréciation des capacités des candidats, à laquelle se livre l'autorité investie du pouvoir de nomination, doit s'effectuer en tenant compte des attributions confiées aux membres du corps dont il s'agit et des conditions dans lesquelles ils exercent leurs fonctions⁴³.

« Le handicap n'implique pas en lui-même l'inaptitude, pas plus que l'inaptitude est consécutive du handicap »⁴⁴.

Le raisonnement appelé à être suivi ici sera alors en deux temps. En premier lieu il peut être constaté que le handicap est en effet incompatible avec la fonction visée. Mais en second lieu, il reste la possibilité d'envisager de surmonter cette incompatibilité par l'édition de mesures compensatoires. Il est important de plus de préciser qu'il appartient à l'employeur d'établir l'incompatibilité du handicap avec la fonction. La

reconnue et fautive retenue) ; CAA Nantes, 6 décembre 2017, *Mme P.*, n° 16NT013 (le juge enjoint au ministre de proposer un poste adaptable à l'état de santé de la personne).

³⁹ Les commissions compétentes (ex COTOREP, puis commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées – CDAPH) apprécient l'aptitude à exercer une fonction publique et leurs décisions relèvent du juge administratif, qui opère un contrôle normal sur la qualification juridique des faits et peut reconnaître une erreur d'appréciation. Voir par ex. CE, 29 juillet 2002, *Houana*, n° 238516, *Lebon T.*, p. 760.

⁴⁰ Frédéric Tallier, « L'évaluation du handicap et de l'aptitude à l'emploi », *RDSS*, 2011, p. 823.

⁴¹ CC, 14 janvier 1983, n° 82-153 DC § 5 ; CC, 16 janvier 1986, n° 85-204 DC § 7.

⁴² CC, 12 septembre 1984, n° 84-179 DC § 17.

⁴³ CE, Ass. 16 décembre 1988, *Bleton*, *op. cit.*

⁴⁴ Franck Héas, *op. cit.*, p. 853.

condition d'aptitude est appréciée compte tenu des possibilités de compensation⁴⁵ du handicap (aides techniques, aides humaines, etc.).

Ainsi, la jurisprudence illustre là encore la diversité des situations auxquelles il est possible de se trouver confronté. Elle reconnaît l'incompatibilité de certains handicaps pour exercer certaines fonctions. Par exemple, et contrairement au poste d'inspecteur des postes, le fait d'être porteur d'un avant-bras artificiel reste incompatible avec la fonction de chef de service d'une maternité⁴⁶. Ou encore il a été considéré que la perte de l'odorat rend inapte aux fonctions d'inspecteur de la police nationale⁴⁷. De même, un individu souffrant de difficultés d'élocution ne peut accéder à l'emploi de conseiller principal d'éducation⁴⁸. L'analyse au cas par cas est très marquée.

L'aptitude physique des candidats s'apprécie en fonction des moyens de compensation, ce point est crucial. Le handicap considéré comme incompatible avec la fonction doit être compensé. « C'est dire que le handicap n'est pas *per se* un obstacle à l'accès à la fonction publique »⁴⁹. C'est une obligation à la charge de l'autorité publique.

Ainsi si des aménagements du poste considéré, mis en œuvre conformément à la réglementation en vigueur, avaient pu permettre de compenser les conséquences du handicap, la décision conduisant à écarter la personne en question est illégale sur la base de l'erreur manifeste d'appréciation⁵⁰. Cette erreur est pointée par le Conseil d'État. Il considère que l'aménagement du poste était possible et devait donc conduire la requérante handicapée à pouvoir concourir pour l'emploi de professeur d'éducation physique et sportive⁵¹. Les mesures d'adaptation compensatoire existaient, la candidate a perdu une chance sérieuse de réussir le concours d'agrégation d'éducation physique et sportive⁵². Le cœur de solution est que l'aptitude physique à un emploi se mesure compte tenu des possibilités de compensation du handicap⁵³. Un principe majeur ressort : la compensation personnalisée du handicap.

Cependant si les aménagements possibles ne permettent pas de surmonter le handicap, la candidature d'une personne handicapée peut

⁴⁵ Anne-Sophie Parisot, « Droit à compensation et droit au recours », in Olivier Guézou et Stéphane Manson (dir.), *Droit public et handicap*, Paris, Dalloz, 2009, p. 283-310. Il faut comprendre « le droit à compensation [comme] le droit pour toute personne handicapée d'obtenir de la société la juste réparation d'un dommage, mais dont on ignore l'origine ou la cause » (p. 296).

⁴⁶ CE, 6 avril 1979, *Picot, Leb.*, p. 767.

⁴⁷ CAA Lyon, 5 juin 1998, *Frerebeau*, n° 95LY22061, *Leb.*, T., p. 973.

⁴⁸ CE, 7 février 2007, *Courtoux*, n° 275917.

⁴⁹ Augustin Boujeka, *op. cit.*, p. 121. Ce dernier rappelle dès lors « qu'est entaché d'illégalité l'arrêté qui énonce *in abstracto* que les candidats atteints de maladie évolutive (situation proche du handicap) se trouvent automatiquement exclus des concours d'accès à certains corps de fonctionnaires ».

⁵⁰ CE, 30 avril 2004, *Melle Monnier*, n° 254106, *Leb.*, T., p. 572.

⁵¹ Mais, sur un autre point, le Conseil d'État confirme la légalité de l'exigence d'une attestation de sauvetage aquatique afin de devenir professeur d'éducation physique et sportive : CE, 14 novembre 2008, *Fédération SGEN*, n° 311312, avec conclusions contraires de Rémi Keller.

⁵² CAA Nancy, 26 mai 2005, *Monnier*, n° 00NC00895.

⁵³ Loi du 13 juillet 1983, *op. cit.*, art. 5 V.

être repoussée⁵⁴. C'est à l'administration de mettre en œuvre les mesures qui puissent compenser les conséquences d'un handicap, sous contrôle du juge.

« C'est bien désormais à l'administration d'établir la preuve, non seulement que la personne handicapée ne remplit pas les conditions d'aptitude physique pour l'exercice d'une fonction, mais que, *in concreto*, telle ou telle personne handicapée ne les remplit pas et qu'il est impossible d'opérer une compensation de cette inaptitude à l'emploi »⁵⁵.

L'administration a ici une double charge de preuve : l'inaptitude puis l'impossibilité de compensation. Nous atteignons une limite dans l'accueil et l'intégration des personnes handicapées.

B. La disproportion : une limite discutable

La seconde limite à l'exigence de réactivité de l'autorité administrative face aux contraintes d'employabilité d'une personne handicapée est la disproportion des mesures que cela engendrerait. « Si la compensation est disproportionnée avec le gain de l'ouverture du poste à un travailleur handicapé »⁵⁶, elle pourra constituer une impossibilité de fait pour le recrutement. Cela conduit à « une balance des intérêts, une comparaison des exigences et des coûts, une confrontation des intérêts en cause »⁵⁷. Mais retenir la disproportion reste sujet d'appréciation variable, « la notion de disproportion reste empreinte d'un certain subjectivisme »⁵⁸. Cette critique ne va pas dans le sens d'une lecture égalitaire de la question.

Pour analyser la disproportion⁵⁹, il est alors pris en compte deux aspects, avec en premier lieu la notion d'aménagement raisonnable⁶⁰, puis en second lieu la possibilité d'aides « qui peuvent compenser en tout ou partie les dépenses supportées » lorsque l'employeur public en engage⁶¹.

Sur le premier point,

« on entend par 'aménagement raisonnable' les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou induite apportés, en fonction des besoins et dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la

⁵⁴ CE, 7 novembre 2005, *Guidoum*, n° 267719.

⁵⁵ Hervé Rihal, *op. cit.*, p. 819.

⁵⁶ Christian Vigouroux, « Handicap et recrutement dans la fonction publique », in Olivier Guézou et Stéphane Manson (dir.), *Droit public et handicap*, *op. cit.*, p. 246.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Et « suscite même un certain malaise parce qu'elle rejoint celle de la définition des priorités budgétaires et finalement de l'ampleur des moyens que l'on décide de consacrer au développement d'une politique en matière d'insertion des personnes handicapées » (Tania Einaudi, « Accès à l'emploi public et handicap », in Olivier Guézou et Stéphane Manson (dir.), *Droit public et handicap*, *ibid.*, p. 275.

⁵⁹ Loi n° 83-634, *op. cit.*, art. 6 sexies, ou C. trav., art. L. 5213-6.

⁶⁰ Voir directive 2000/78 du 27 novembre 2000 relative à l'égalité de traitement au travail et dans l'emploi, *JOCE*, n° L 303, 2 décembre 2000. Cet aménagement « consiste à compenser la situation inégalitaire générée par le handicap afin d'assurer un égal accès à l'emploi » (Sophie Sereno, « L'aménagement raisonnable en matière de handicap : suivez le guide ! », *Revue Droit du Travail*, juillet-août 2018, p. 527).

⁶¹ À noter que près de 9 % des saisines du Défenseur des droits en matière de discrimination, tous secteurs confondus, portent sur le non-respect de l'obligation d'aménagement raisonnable (Rapport d'activité 2017, avril 2018, p. 93).

jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales »⁶².

L'aménagement judiciaire et adapté⁶³ doit donc être recherché. La démarche repose sur l'autorité administrative. Il lui appartient de l'organiser lors de l'entrée en fonction mais également d'y veiller tout au long du parcours professionnel de la personne. Tout type de mesure est envisageable, selon le handicap concerné et les besoins générés : des mesures tant matérielles que temporelles ou organisationnelles, voire humaines. Dès lors pourra être constatée la discrimination par refus d'aménagement raisonnable :

« La discrimination fondée sur le handicap comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable »⁶⁴.

Le caractère raisonnable reste au cœur des dispositions à prendre, ou pas.

Quant au second point, des aides sont en effet envisageables. Elles sont financées par le FIPHP. Le dispositif législatif permet donc à ce fonds dédié d'accompagner les aménagements des postes de travail. Il s'agira de proposer les mesures d'accueil au profit des personnes handicapées.

Au vu de ces éléments, le refus de recrutement ne peut être envisagé qu'au vu du

« poids excessif des contraintes liées aux mesures d'adaptation ou de compensation en faveur de l'égalité des handicapés »⁶⁵.

Il a pu être noté qu'il existait ici une sorte « d'obligation de moyens renforcée »⁶⁶ à la charge de l'employeur. Pour autant cela ne permet pas un accès de tous à l'emploi si la balance est estimée « disproportionnée ».

Le caractère excessif ou déraisonnable reste fortement discutable, tout particulièrement lorsqu'il est confronté aux principes et règles, nombreux, que sont les devoir/obligation de solidarité (obligation nationale, déclinée au sein de la fonction publique), la compensation, qui est un attribut essentiel de l'autonomie de la personne handicapée, mais encore la lecture de l'uniformité républicaine ou de l'universalisme juridique, les exigences de dignité et de fraternité et enfin le respect de l'égalité, matrice de cohésion nationale qui est au cœur du service public.

Nous constatons ainsi les efforts, certes, réalisés dans la prise en compte des personnes en situation de handicap pour leur accès aux emplois publics mais le maintien – encore – de limites⁶⁷. L'emploi public, cœur de service public, ne parvient pas à assurer l'égalité pleine et entière, pourtant base de cohésion nationale.

⁶² https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/03._synthese_du_rapport_de_michel_blatman.pdf

⁶³ L'aménagement raisonnable se distingue de l'obligation générale d'accessibilité.

⁶⁴ *Ibid.*, note 62.

⁶⁵ Christian Vigouroux, *ibid.*

⁶⁶ Cité par Sophie Sereno, *op. cit.*, note 60, p. 530.

⁶⁷ Les saisines du Défenseur des droits nous les rappellent.

4. La portée de la notion d'aménagement raisonnable

François Cafarelli

*Maître de conférences de droit public, Université Clermont Auvergne, et
membre du Centre Michel de l'Hospital (CMH, EA 4232)*

La notion d'aménagement raisonnable reste peu connue et difficile à circonscrire. Notre droit national est en effet particulièrement attaché à une conception formelle de l'égalité, à une égalité en droit, qui fait peu de cas des différences de situations entre les individus. Les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État sont très claires et convergentes à propos du principe d'égalité : celui-ci impose de traiter de façon identique des situations identiques, mais en aucun cas il n'impose, au législateur ou à l'administration, de traiter de façon différente des situations différentes. Elles reconnaissent une simple faculté de traiter différemment des situations différentes, pour autant qu'il existe une différence appréciable de situation ou motif d'intérêt général en lien avec l'objet de la règle de droit. Ces juridictions se réfèrent aussi au principe de non-discrimination qui prohibe toute discrimination qui serait fondée sur un critère illégitime au regard de l'objet de la règle. Ainsi la loi « remplit tout son devoir, vis-à-vis de l'égalité, lorsqu'elle est la même pour tous »¹. Le droit national n'est donc pas très à l'aise, c'est le moins qu'on puisse dire, avec les discriminations à rebours qui peuvent être identifiées lorsque l'application d'une règle uniforme à des situations très différentes place certaines catégories d'individus dans une situation défavorable.

Une telle approche, on le comprend, n'est pas de nature à favoriser l'insertion, notamment professionnelle, des personnes présentant des caractéristiques différentes de celles que l'on retrouve communément. En effet, tous les processus de sélection, quels qu'ils soient, sont censés permettre de distinguer les individus selon leurs vertus et leurs talents. Néanmoins, pour qu'un tel système soit réellement non-discriminatoire, il est nécessaire que chacun soit placé dans une position lui permettant, en fonction de ce qu'il est, de donner le meilleur de lui-même et de faire valoir ses vertus et ses talents. Or, aujourd'hui, force est de constater que les processus de sélection ou de gestion des carrières proposent des cadres uniformes qui ne permettent pas toujours aux personnes « différentes » d'exprimer leurs compétences et de les mettre au service de la communauté. C'est vrai pour les concours d'accès à la fonction publique ; c'est vrai pour le recrutement dans les entreprises ; c'est vrai pour le déroulement des carrières. C'est vrai pour de nombreuses catégories de personnes : enfants d'ouvriers, femmes... et personnes en situation de

¹ Jean Rivero, « Rapport sur les notions d'égalité et de discrimination en droit public français », in *Les notions d'égalité et de discrimination en droit interne et en droit international*, Travaux de l'Association Henri Capitant de la culture juridique française, tome XIV, 1961-1962, Dalloz, 1965, p. 343.

handicap.

Face à ces difficultés, la France a toujours fait preuve de timidité en se bornant souvent à réaffirmer l'importance du principe d'égalité et en mettant en place des mesures spécifiques, mais de portée générale². À l'inverse, les pays anglo-saxons, plus pragmatiques, ont été les premiers à se référer à la notion d'aménagement raisonnable pour donner une portée plus singulière, effective et utile à la proclamation de l'égalité en droit. Ainsi, aux États-Unis³, dans le prolongement des luttes pour les droits civiques, l'interdiction de la discrimination fondée sur le handicap fait l'objet d'une législation spécifique dès 1990 avec l'adoption de l'*Americans with Disabilities Act* (ADA). Celle-ci fait explicitement référence à la notion de « *reasonable accomodation* »⁴. Au Canada, la notion d'aménagement raisonnable a également été mobilisée pour permettre de ciseler les contours du principe d'égalité en fonction de la nécessité de mesures à mettre en œuvre pour lutter contre les discriminations. Cette approche n'est pas propre à la prise en compte de la situation des personnes en situation de handicap ; elle résulte d'une application classique de l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés de 1982 qui prohibe toute forme de discrimination tout en autorisant les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine

² On pense notamment à l'obligation d'emploi des personnes handicapées (OETH).

³ Denis Martin et Marie Mercat-Bruns, « Approche comparative du droit de la non-discrimination », *Revue de droit du travail*, 2009, p. 58.

⁴ La lettre de l'ADA est limpide : "The term 'discriminate against a qualified individual on the basis of disability' includes [...] not making reasonable accommodations to the known physical or mental limitations of an otherwise qualified individual with a disability who is an applicant or employee, unless such covered entity can demonstrate that the accommodation would impose an undue hardship on the operation of the business of such covered entity; or denying employment opportunities to a job applicant or employee who is an otherwise qualified individual with a disability, if such denial is based on the need of such covered entity to make reasonable accommodation to the physical or mental impairments of the employee or applicant; [...] The term "reasonable accommodation" may include: (A) making existing facilities used by employees readily accessible to and usable by individuals with disabilities; and (B) job restructuring, part-time or modified work schedules, reassignment to a vacant position, acquisition or modification of equipment or devices, appropriate adjustment or modifications of examinations, training materials or policies, the provision of qualified readers or interpreters, and other similar accommodations for individuals with disabilities."

« L'expression 'discriminer une personne compétente sur la base d'un handicap' inclut [...] ne pas proposer des adaptations raisonnables pour tenir compte des limitations physiques ou mentales connues de celle-ci, candidate ou employée, à moins que l'employeur puisse démontrer que l'accommodement imposerait une contrainte excessive pour l'exploitation de l'entreprise; ou refuser des possibilités d'emploi à un demandeur d'emploi ou à un employé, personne handicapée par ailleurs compétente, si ce refus est fondé sur la nécessité pour cet employeur de réaliser des aménagements raisonnables pour tenir compte des déficiences physiques ou mentales de l'employé ou du demandeur ; [...]

Le terme « aménagement raisonnable » peut inclure :

(A) rendre les installations existantes utilisées par les employés facilement accessibles et utilisables par les personnes handicapées ; et

(B) la restructuration de l'emploi, les horaires de travail à temps partiel ou modifiés, la réaffectation à un poste vacant, l'acquisition ou la modification d'équipement ou d'appareils, l'ajustement ou la modification appropriés des examens, du matériel de formation ou des politiques, la mise à disposition de lecteurs ou d'interprètes qualifiés, et autres aménagements similaires pour les personnes handicapées. »

ationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques. Ces derniers doivent nécessairement prendre appui sur un critère prohibé, mais leur légalité est appréciée au regard de l'article 1^{er} de la Charte qui admet que des restrictions soient apportées – et notamment à l'égalité des droits – « dans des limites qui soient raisonnables ». Selon la Cour Suprême⁵, il y a, entre cette dernière notion et celle d'aménagement raisonnable, une équivalence. On retrouve au sein de sa jurisprudence des analyses casuistiques et pragmatiques dès lors qu'il faut déterminer, pour chaque situation, l'existence ou non d'une « charge disproportionnée », d'un « *undue hardship* » ou d'une « contrainte excessive »⁶.

Cette approche pragmatique va être reprise en Europe et en France plus particulièrement sous l'influence combinée du droit de l'Union européenne et du droit international. L'article 5 de la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000⁷ fait ainsi explicitement référence aux aménagements raisonnables pour les personnes handicapées. Ceux-ci sont présentés comme un outil permettant de garantir le respect du principe d'égalité de traitement à l'égard des personnes handicapées. Ils sont définis comme une obligation qui pèse sur l'employeur tenu de

« prendre les mesures appropriées, en fonction des besoins dans une situation concrète, pour permettre à une personne handicapée d'accéder à un emploi, de l'exercer ou d'y progresser, ou pour qu'une formation lui soit dispensée, sauf si ces mesures imposent à l'employeur une charge disproportionnée ».

Comme en droit canadien, on retrouve une référence à la notion de proportionnalité, mais pour éviter des divergences d'interprétation trop importantes, il est précisé que

« cette charge n'est pas disproportionnée lorsqu'elle est compensée de façon suffisante par des mesures existant dans le cadre de la politique menée dans l'État membre concerné en faveur des personnes handicapées ».

Peu après, la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 13 décembre 2006, a interdit toutes les discriminations fondées sur le handicap. Elle se veut particulièrement explicite à propos des différentes formes de discriminations dont peuvent être victimes les personnes en situation de handicap dans l'ensemble des champs de leur vie quotidienne. L'article 2 de la convention précise ainsi qu'il faut entendre par discrimination :

« toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le handicap qui a pour objet ou pour effet de compromettre ou réduire à néant la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel, civil ou autres ».

⁵ *Eldridge c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 RCS 624, paragr. 79.

⁶ Denis Martin et Marie Mercat-Bruns, *op. cit.*

⁷ Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

Il est ajouté, de manière plus générale, que

« la discrimination fondée sur le handicap comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable ».

L'aménagement raisonnable est par conséquent présenté comme une obligation dont le non-respect constitue une discrimination. Comme la directive européenne, le texte international propose une définition de l'aménagement raisonnable en faisant référence aux

« modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou induite apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales ».

Là encore, la proclamation du droit à l'égalité est frappée au coin du pragmatisme en ce qu'elle invite les acteurs à peser la charge que représente cet aménagement au regard de ce qui est supportable par l'employeur.

Ce corpus normatif, très éclaté, mais concordant, a été décliné en droit interne à travers plusieurs textes. D'abord à travers la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations a été conforté le principe de non-discrimination. Son article 2, 2° prohibe ainsi toute discrimination directe ou indirecte fondée sur le handicap notamment en matière

« d'accès à l'emploi, d'emploi, de formation professionnelle et de travail, y compris de travail indépendant ou non salarié, ainsi que de conditions de travail et de promotion professionnelle ».

Néanmoins, il est aussitôt précisé que le principe de l'interdiction des discriminations fondées sur le handicap

« ne fait pas obstacle aux différences de traitement fondées sur [un tel motif] lorsqu'elles répondent à une exigence professionnelle essentielle et déterminante et pour autant que l'objectif soit légitime et l'exigence proportionnée ».

Sont ainsi légitimées toutes les restrictions à l'emploi des personnes en situation de handicap, dès lors que les caractéristiques du poste à pourvoir rendent le recrutement impossible. Une telle possibilité aurait sans doute été largement mobilisée pour contourner l'exigence de non-discrimination des personnes en situation de handicap en milieu professionnel ; aussi faut-il combiner ce texte avec celui de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Celui-ci modifie le code du travail afin de faire peser sur tous les employeurs une obligation générale « d'aménagement raisonnable » à l'égard des travailleurs handicapés en évoquant notamment des aménagements des postes ou des horaires de travail. Plus précisément, l'article L. 5213-6 du code du travail oblige l'employeur à prendre

« en fonction des besoins dans une situation concrète, les mesures appropriées pour permettre aux travailleurs [en situation de handicap] d'accéder à un emploi ou de conserver un emploi correspondant à leur

qualification, de l'exercer ou d'y progresser ou pour qu'une formation adaptée à leurs besoins leur soit dispensée ».

Cette disposition reprend peu ou prou le canevas défini par la directive ou la CIDPH en précisant que « ces mesures sont prises sous réserve que les charges consécutives à leur mise en œuvre ne soient pas disproportionnées » et en énonçant que « le refus de prendre des mesures [d'aménagement raisonnable] peut être constitutif d'une discrimination ». On retrouve un cadre juridique similaire pour la fonction publique. L'article 6 sexies de loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant statut général des fonctionnaires est formulé en des termes presque identiques, notamment en ce qu'il fait à nouveau référence au caractère proportionné des charges imposées par l'aménagement raisonnable.

Ce trop long rappel permet de voir à quel point la notion d'aménagement raisonnable fait l'objet d'une définition partagée. Elle permet de garantir concrètement le principe d'égalité de traitement en obligeant les employeurs à prendre des mesures pour permettre la parfaite insertion de la personne en situation de handicap, sauf contrainte excessive et, partant, déraisonnable. Cette notion, telle que définie par les textes, est souvent perçue, à juste titre, comme un facteur d'amélioration de la condition des personnes handicapées au travail. Elle contribue incontestablement à changer le regard de la société sur le handicap en obligeant les employeurs à dépasser des *a priori* négatifs et à proposer des solutions adaptées à chacun (I). Pour autant, la référence au pragmatisme et à la raison peut aussi présenter des inconvénients pour ces mêmes personnes vulnérables dès lors que leurs droits ne seraient plus objectivement reconnus mais subjectivement appréciés, au gré des circonstances (II).

I. L'aménagement raisonnable au soutien de l'emploi des personnes en situation de handicap

La notion d'aménagement raisonnable constitue un outil de promotion de l'emploi des personnes en situation de handicap, d'abord en diffusant une vision plus inclusive de la société (A), puis en conduisant à dépasser les catégories juridiques liées à la notion de handicap au profit d'une approche plus individualisée (B).

A. La traduction d'une conception plus inclusive de la société

La notion d'inclusion⁸ est généralement appliquée à la situation des personnes en situation de handicap. Elle traduit une volonté de rompre avec des pratiques courantes consistant à penser le monde à travers le prisme unique d'une personne lambda (généralement valide) pour désormais prendre en compte les contraintes quotidiennes pesant sur une pluralité de personnes aux profils et parcours différents, afin de privilégier une vision du monde des politiques publiques faisant davantage de place à la pluralité des situations et donc aux personnes les plus diverses.

⁸ Brigitte Bouquet, « L'inclusion : approche socio-sémantique », *Vie sociale*, 2015/3 (n° 11), p. 15 ; Charles Gardou, *La société inclusive, parlons-en !*, Érès, coll. « Connaissances de la diversité », 2012.

Cette notion a été révélée par l'évolution de la définition du handicap qui, initialement rattaché à l'essence de la personne, est aujourd'hui défini de manière plus contextuelle ou environnementale. Ainsi l'Organisation mondiale de la santé⁹ distingue le handicap de la déficience et de l'incapacité. Une déficience relève du diagnostic médical ; elle peut conduire à une incapacité qui peut constituer un handicap en raison d'un contexte environnemental ou personnel. Le handicap n'est donc pas inhérent à la personne ; il est le produit d'un contexte qui le révèle ou l'exacerbe et il consiste en l'impossibilité d'exercer pleinement ses droits et libertés. C'est la raison pour laquelle on parle alors de personne en situation de handicap plus que de personne, car la modification de l'environnement peut modifier la nature ou l'étendue du handicap, voire le faire disparaître.

Cette conception du handicap, qui trouve sa source dans un contexte ne permettant pas à une personne de compenser une incapacité, a été reprise par la loi du 11 février 2005 qui propose la définition suivante du handicap :

« Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant ».

Il résulte de cet énoncé que le handicap ne se confond pas avec la déficience. Le handicap est bien l'expression des limitations ou les restrictions de participation à la vie sociale. Il est donc naturel que la loi de 2005 s'articule autour du concept d'accessibilité qui garantit aux personnes handicapées l'accès aux droits, mais aussi aux bâtiments, aux transports, à l'éducation, à l'emploi... afin d'assurer à chacun une réelle liberté de choix de ses conditions d'existence.

La notion d'inclusion invite donc à transformer l'environnement des personnes en situation de handicap afin que les incapacités dont elles souffrent ne soient plus handicapantes. Or, tel est bien la portée de la notion d'aménagement raisonnable qui oblige les employeurs à adapter les conditions de travail des personnes en situation de handicap afin de gommer les difficultés liées à leurs incapacités. Ces adaptations peuvent prendre des formes aussi diverses que sont les incapacités. À titre d'exemple, le Guide¹⁰ du Défenseur des droits évoque l'adaptation du poste de travail en tant que tel avec le recours à du matériel adapté (télé-agrandisseur, siège ergonomique...) ; l'adoption de logiciels adaptés aux personnes déficientes visuelles ; l'adaptation architecturale des bâtiments

⁹ OMS, *Classification internationale du fonctionnement du handicap et de la santé*, Bibliothèque de l'MOS, 2001 : https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42418/9242545422_fre.pdf

¹⁰ Défenseur des droits, Guide – Emploi des personnes en situation de handicap et aménagement raisonnable – L'obligation d'aménagement raisonnable comme garantie de l'égalité de traitement dans l'emploi, 2017, p. 57 : https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/guide_emploi_des_personnes_en_situation_de_handicap_et_aménagement_raisonnable.pdf

afin de rendre les locaux de travail accessibles ; la possibilité de travail à domicile ou télétravail que les progrès technologiques rendent fréquemment possibles ; l'assistance humaine à travers le recours à un assistant personnel ou un professionnel (interprète LSF ou codeur LPC), un tuteur ou en organisant un travail en binôme ; l'aménagement du temps de travail, notamment sous la forme d'un travail à temps partiel...

Au-delà de ces aménagements matériels, la notion d'aménagement raisonnable favorise le changement du regard que l'entreprise, et plus largement la société, peut porter sur le handicap. Elle conduit à percevoir le handicap, quelle que soit sa forme, non pas comme une situation exceptionnelle, mais comme une simple différence qu'il convient de prendre en compte quotidiennement et dans tous les choix. Le handicap n'est plus défini comme une anormalité, mais davantage comme une donnée dont il faut nécessairement tenir compte dans le fonctionnement de l'entreprise. Autrement dit, l'entreprise ne fait plus un effort pour recruter des personnes en situation de handicap, elle accueille des personnes diverses auxquelles elle doit proposer des conditions de travail adaptées. Il y a là un renversement de perspective qui fait du handicap, non pas une qualité de la personne, mais la conséquence d'un environnement inadapté.

Un tel mouvement doit être combiné avec la progression des processus de désinstitutionalisation qui a pour conséquence la nécessité d'accueillir des personnes en situation de handicap en milieu ordinaire. L'aménagement raisonnable renforce indéniablement l'efficacité d'une telle démarche dès lors que le principe qui prévaut aujourd'hui est celui de l'acclimatation globale de la société aux différences plutôt que le traitement isolé et singulier de la différence.

B. L'émergence d'une vision individualisée du handicap

La notion d'aménagement raisonnable a également pour intérêt de contribuer à l'effacement des catégories qui parfois, éclatent et amenuisent les protections juridiques accordées aux personnes en situation de handicap. De la même manière qu'il est possible de penser ensemble le droit du handicap et celui du vieillissement qui, *in fine*, peuvent s'appliquer à des problématiques similaires, il est envisageable de dépasser les qualifications juridiques du handicap pour apporter les aménagements raisonnables à tous ceux qui en ont le besoin, indépendamment de leur statut. La notion invite donc à se défaire des catégories juridiques, car elle place l'individu et non plus un quelconque groupe au cœur de l'analyse (1). Elle oblige au surplus à une analyse nécessairement casuistique (2).

1. Le possible dépassement des catégories juridiques en matière de handicap

Comme le rappelle fort bien le Guide établi par le Défenseur des droits, le champ d'application de la notion d'aménagement raisonnable ne se confond pas avec celui d'autres notions connexes. Il en résulte une déconnexion entre le régime juridique applicable à cette notion et d'autres régimes se rapportant au handicap et dont le champ d'application est limité

au regard de critères étrangers à la situation de la personne. Ainsi la notion d'aménagement raisonnable permet d'apporter aux personnes en situation de handicap une protection plus large et plus adaptée à la singularité de leur situation.

À titre d'exemple, la notion d'aménagement raisonnable doit être mobilisée au sein d'une entreprise même si celle-ci n'est pas soumise à l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés (OETH). Pour mémoire, tout employeur d'au moins 20 salariés doit employer au moins 6 % de personnes en situation de handicap. Cette obligation concerne les salariés du secteur privé comme ceux du secteur public. Afin de vérifier que cette obligation est respectée, l'employeur a l'obligation de déclarer chaque année le nombre d'emplois occupés par une personne en situation de handicap et verse une contribution obligatoire si l'objectif n'est pas atteint. L'existence d'un tel mécanisme en droit interne ne relevait pas de l'évidence, l'article 7 de la directive 2000/78/CE se bornant en effet à indiquer que la mise en place d'une telle « action positive » n'est pas contraire au principe d'égalité de traitement et laissant aux États le soin de décider de l'opportunité et de l'intensité de telles actions. Il en va différemment pour l'obligation d'aménagement raisonnable. L'article 5 de la directive est formulé en des termes univoques et au présent de l'indicatif, établissant une obligation générale d'aménagement raisonnable : « des aménagements raisonnables sont prévus », « l'employeur prend les mesures appropriées ». Ainsi l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) est limitée aux entreprises de vingt salariés ou plus alors que l'aménagement raisonnable s'impose indépendamment de la taille de l'entreprise et indépendamment de l'existence ou non de mesures positives. Elle relève d'une démarche qui doit être systématique.

De la même manière, un employeur ne pourra en aucun cas tirer argument du respect des obligations générales d'accessibilité pour échapper à son obligation d'aménagement raisonnable. En effet, la loi de 2005 différencie les formes d'accessibilité en distinguant par exemple l'accès à l'emploi ou l'accès aux bâtiments. Plus récemment, la directive 2019/882 du 17 avril 2019 a clairement élargi le champ d'application de la notion d'accessibilité en y intégrant certains produits (systèmes informatiques matériels à usage général du grand public et systèmes d'exploitation relatifs à ces systèmes matériels, terminaux en libre-service – guichets et autres bornes –, liseuses numériques...) et services (services de transport aérien, ferroviaire, par voie de navigation intérieure et par autobus de voyageurs et de passagers, services bancaires, commerce électronique...). Pour ces différents champs, des normes vont être élaborées et imposées afin de permettre le plus large usage par les personnes en situation de handicap. Cette approche est évidemment indispensable pour permettre une meilleure participation des personnes en situation de handicap, mais s'articule autour de standards qui laissent nécessairement de côté certaines incapacités et les personnes qui en souffrent. Si le prêt-à-porter s'adresse au plus grand nombre, le sur-mesure permet une adaptation parfaite : c'est ce que propose la notion

d'aménagement raisonnable qui peut ainsi être considérée comme un moyen de prolonger l'accessibilité pour la garantir à tous, au plus près de la réalité du handicap.

Ces exemples illustrent la manière dont évolue l'appréhension du handicap. Initialement construite autour de groupes définis en fonction de la nature de la déficience rencontrée (handicap moteur, visuel, auditif, psychique...), elle est désormais plus individualisée. Peu importe en définitive l'appartenance à une catégorie ou à une autre, seul compte l'individu et ses incapacités qui, au regard des caractéristiques l'activité professionnelle envisagée, feront l'objet de compensations spécifiques à travers des aménagements dédiés.

Cette évolution conduit inévitablement à s'interroger à propos des limites de la notion de handicap. Là encore, les frontières se brouillent. Ainsi la CJUE propose une définition particulièrement large du handicap qui a pour conséquence d'étendre le champ d'application de la notion d'aménagement raisonnable. Dans un arrêt *Ring et Skouboe Werge* du 11 avril 2013¹¹, elle a jugé que la notion de « handicap » n'est pas définie par la directive 2000/78 et doit être entendue comme visant une limitation, résultant notamment d'atteintes physiques, mentales ou psychiques et entravant la participation de la personne concernée à la vie professionnelle. Si les atteintes physiques et mentales auxquelles la Cour fait référence étaient traditionnellement comprises comme renvoyant à des handicaps reconnus par tous et comme tels en raison notamment de leur caractère définitif, il en va différemment désormais. La Cour estime en effet que

« si une maladie curable ou incurable entraîne une limitation, résultant notamment d'atteintes physiques, mentales ou psychiques, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à la pleine et effective participation de la personne concernée à la vie professionnelle sur la base de l'égalité avec les autres travailleurs et si cette limitation est de longue durée, une telle maladie peut relever de la notion de 'handicap' au sens de la directive 2000/78 ».

Ainsi une « simple » maladie, curable, peut conduire à l'identification d'un handicap si elle est durable et entrave le libre exercice d'une activité professionnelle.

Certes, en France, la mise en place des aménagements raisonnables est conditionnée par la reconnaissance de la qualité de personne handicapée, mais la jurisprudence européenne invite à l'évidence à dépasser cette analyse catégorielle. Il en est de même pour la directive 2019/882 du 17 avril 2019 dont la lettre de l'exposé des motifs prend en compte des incapacités plurielles. L'obligation d'accessibilité qu'elle définit a ainsi pour objectif d'améliorer l'existence des personnes en situation de handicap, mais plus largement celle de

« d'autres personnes qui doivent faire face à des limitations fonctionnelles, telles que les personnes âgées, les femmes enceintes et les personnes voyageant avec des bagages ».

¹¹ CJUE, 11 avril 2013, *Ring et Skouboe Werge*, C-335/1 et C-337/11.

Au sens de cette directive, la notion de « personnes présentant des limitations fonctionnelles » inclut de manière très extensive

« les personnes présentant des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles, des incapacités liées à l'âge ou toute autre limitation des performances du corps humain, permanente ou temporaire, dont l'interaction avec divers obstacles peut limiter l'accès à des produits et services et conduire à une situation nécessitant une adaptation desdits produits et services à leurs besoins particuliers ».

2. *Le déploiement d'une analyse casuistique*

Chaïm Perelman¹² s'est efforcé de définir le caractère raisonnable d'une décision. Il a notamment affirmé que le raisonnable

« caractérise la décision elle-même, le fait qu'elle soit acceptable ou non par l'opinion publique, que ses conséquences soient socialement utiles ou nuisibles, qu'elle soit perçue comme équitable ou impartiale ».

Le caractère raisonnable d'une décision est donc le résultat de la combinaison entre plusieurs éléments parfois contradictoires. Il est en partie le produit d'un bilan entre des avantages et des inconvénients qui sont appréciés au regard des caractéristiques d'un contexte donné.

Un tel raisonnement est transposable à la notion d'aménagement raisonnable. La mise en œuvre d'un aménagement raisonnable suppose en effet une évaluation individualisée du handicap, tenant compte du contexte et des capacités de l'employeur. Les textes mettent en balance les notions de « mesures appropriées » et de « charge disproportionnée » et obligent à définir, entre elles, autant d'équilibres qu'il existe de situations. Il ne fait ainsi aucun doute que le caractère raisonnable d'un aménagement ne peut être apprécié *in abstracto* et impose une analyse des plus casuistiques.

Les juridictions européennes et nationales vont donc être mobilisées afin d'apprécier à chaque fois de manière différente, le caractère raisonnable d'un aménagement demandé¹³.

En effet, les mesures appropriées ne peuvent pas être définies *a priori* en fonction du handicap de la personne sollicitant l'aménagement. Seront prises en compte la nature et l'ampleur de l'incapacité, la nature de l'activité professionnelle, les caractéristiques de l'environnement de travail... La directive 2000/78/CE évoque ainsi

« des mesures efficaces et pratiques destinées à aménager le poste de travail en fonction du handicap, par exemple en procédant à un aménagement des locaux ou à une adaptation des équipements, des rythmes de travail, de la répartition des tâches ou de l'offre de moyens

¹² Chaïm Perelman, « The rational and the reasonable », in Dordrecht Reidel, *The New Rethoric and the Humanities*, Kluwer, 1979, p. 217.

¹³ Emmanuelle Fillion, Marie-Renée Guével et Pascal Roussel (dir.), *Aménagements raisonnables et Situations de handicap – Quels usages d'un nouveau cadre juridique ?*, Actes électroniques, https://www.ehesp.fr/wp-content/uploads/2014/05/20160901_actes_amenagements-raisonnables-et-situations-de-handicap.pdf ; Aude Lejeune, Joël Hubin, Julie Ringelheim, Sophie Robin-Olivier, Frédéric Schoenaers et al., *Handicap et aménagements raisonnables au travail : importation et usages d'une catégorie juridique en France et en Belgique*, Rapport de recherche, Mission de recherche Droit et justice, CERAPS, Université de Lille, 2017, <halshs-01625329>

de formation ou d'encadrement ».

Le Guide du Défenseur des droits résume parfaitement la démarche devant être suivie :

« Il ne s'agit donc pas de définir des mesures types, par grande catégorie de handicap, mais d'identifier la 'bonne mesure' correspondant au besoin de chaque personne, en vue de lui permettre, sur la base de l'égalité avec les autres, d'accéder à un emploi ou de conserver un emploi correspondant à ses qualifications, de l'exercer ou d'y progresser. [...] L'égalité de traitement passe ainsi par une forme d'adaptation active et continue aux besoins de la personne handicapée, dès lors que son handicap le justifie. »

De la même manière, l'appréciation du caractère proportionné de la charge imposée à l'employeur exige une analyse au cas par cas. Là encore, la directive 2000/78/CE invite à

« tenir compte notamment des coûts financiers et autres qu'elles impliquent, de la taille et des ressources financières de l'organisation de l'entreprise et de la possibilité d'obtenir des fonds publics ou toute autre aide ».

L'article L. 5213-6 du code du travail invite à prendre en compte « l'aide prévue à l'article L. 5213-10 » qui peut compenser en tout ou partie les dépenses supportées par l'employeur au titre de l'obligation d'aménagement raisonnable.

II. L'aménagement raisonnable aux dépens de l'emploi des personnes en situation de handicap

Aussi enthousiasmante que puisse être la mise en avant d'une notion nouvelle obligeant les différents acteurs à adopter une démarche active favorisant la compensation des handicaps, il n'en demeure pas moins que la référence au « raisonnable » peut susciter des inquiétudes dès lors que sa définition suppose – c'est sa force, mais aussi sa faiblesse – une véritable discussion, une argumentation. Le raisonnable n'est pas fixé *a priori*, il est construit de façon permanente, car il a justement pour fonction de permettre l'adaptation de la règle aux situations les plus concrètes¹⁴. Cela implique qu'il est possible d'identifier un aménagement raisonnable ou déraisonnable. Il n'y a donc pas d'obligation absolue d'aménager, de droit à l'aménagement, mais simplement une obligation de moyens, pour l'employeur, d'envisager un aménagement raisonnable, ce qui peut conduire à des déceptions (A). Ce basculement, d'une logique de droit à une logique de moyens qui fait de l'aménagement un objet de négociation, n'est pas sans impact sur la qualité de la protection des personnes en situation de handicap (B).

A. L'aménagement raisonnable, simple obligation de moyens

La référence au *raisonnable* autorise les employeurs à mettre en avant le caractère éventuellement déraisonnable d'un aménagement pour refuser sa mise en œuvre. Une telle décision n'est pas problématique en tant que telle, notamment si les différents acteurs, employeurs et

¹⁴ Sophie Théron et *al.* (dir.), *Le raisonnable en droit administratif*, Toulouse, éditions L'Épitoque, (L'Unité du Droit), 2016, 130 p.

employés en situation de handicap, font preuve de bonne foi. Néanmoins, il existe des hypothèses dans lesquelles le nécessaire échange entre l'employeur et le salarié en situation de handicap n'existe plus, faute pour l'une des parties d'entendre le point de vue *raisonnable* de l'autre partie.

Souvent, l'employeur sera tenté de surévaluer le poids de la charge résultant de l'aménagement raisonnable pour le refuser ou pour proposer une adaptation insuffisante. Ces situations fréquentes donnent lieu à un contentieux d'espèce qui illustre la complexité des situations rencontrées et la volonté du juge d'assurer l'effectivité du droit à l'aménagement raisonnable même s'il mobilise parfois plus volontiers la notion de reclassement professionnel¹⁵. À titre d'exemple, ne constitue pas une « mesure appropriée » le fait de limiter l'accompagnement d'un salarié en situation de handicap à la proposition d'un unique bilan de compétence¹⁶. Cette mesure doit en outre être véritablement recherchée. Ainsi, dans les grands groupes, un éventuel reclassement doit être pensé à l'échelle du groupe, parmi les entreprises dont les activités, l'organisation ou le lieu d'exploitation leur permettent d'effectuer la permutation de tout ou partie du personnel¹⁷. Notons que des mesures appropriées peuvent être suffisantes sur une période et se révéler insuffisantes sur une autre. A ainsi été condamnée une administration qui, bien qu'ayant parfaitement accompagné une personne en situation de handicap pendant plusieurs années, a commis une faute en arguant de la seule absence de bureau disponible pour refuser un aménagement, sans établir que les charges consécutives à la mise en œuvre de ces mesures prescrites auraient été disproportionnées eu égard aux aides pouvant compenser, en tout ou partie, les dépenses supportées à ce titre¹⁸. Parfois, dans le cadre d'examens professionnels, l'administration peut aussi proposer des mesures de compensation pouvant se révéler insuffisantes. Il a ainsi été jugé que lorsqu'un candidat est atteint d'une forme rare de dégénérescence maculaire se manifestant par une hypersensibilité à la lumière, une baisse de l'acuité visuelle et la nécessité de faire des efforts pour la fixation entraînant une plus grande fatigabilité ainsi que des difficultés de mémorisation, il est légitime qu'il demande que l'épreuve orale unique soit aménagée pour tenir compte de son handicap. L'administration qui répond à cette demande en octroyant un tiers de temps supplémentaire pour l'épreuve orale et en prévoyant un éclairage tamisé de la salle d'examen répond en partie à l'obligation de prendre des mesures appropriées. Au-delà de telles mesures matérielles, le juge exige aussi que la manière dont le jury mène l'entretien, notamment en ce qui concerne le temps laissé pour répondre aux questions posées, soit adaptée aux moyens physiques du candidat¹⁹. À l'inverse, il arrive parfois que les personnes en situation de handicap ne soient pas à l'écoute des difficultés

Aude Lejeune, Joël Hubin, Julie Ringelheim, Sophie Robin-Olivier, Frédéric Schoenaers et *al.*, *Handicap et aménagements raisonnables au travail : importation et usages d'une catégorie juridique en France et en Belgique*, *op. cit.*, p. 45-50.

¹⁶ Cass., soc., 6 mars 2017, n° 15-26.037.

¹⁷ Cass., soc., 10 décembre 2014, n° 13-17.626.

¹⁸ CAA Bordeaux, 29 octobre 2019, n° 17BX02489.

¹⁹ CE, 24 novembre 2017, n° 399324.

de l'entreprise et exigent des aménagements impossibles, oubliant que le législateur n'impose, en matière de « mesures appropriées », qu'une obligation de moyens.

En tout état de cause, la mise en œuvre d'une telle obligation de prendre des mesures appropriées peut s'avérer pénalisante pour certaines personnes souffrant des handicaps les plus lourds nécessitant des aménagements onéreux. En effet, il est très complexe de déterminer un montant proportionné des charges qui seront imposées à l'employeur. Il est tout aussi complexe de dire à partir de quel montant ces charges seront considérées comme disproportionnées. Les employeurs sont ainsi placés dans une situation d'incertitude délicate : en recrutant une personne en situation de handicap, ils ne savent pas *a priori*, quel sera le coût des mesures appropriées qu'ils devront mettre en œuvre. S'ils décident de telles mesures, rien ne dit que l'employé les trouvera suffisantes et il n'est pas impossible que celui-ci saisisse une juridiction qui imposera des aménagements et donc des charges financières nouvelles. Face à cet aléa, de nombreux employeurs ont développé une stratégie de protection consistant à employer des personnes présentant des handicaps imposant des aménagements peu coûteux. Se développe la notion cynique d'« employabilité » qui conduit à respecter l'obligation d'emploi (6 % de l'effectif) tout en limitant les conséquences pécuniaires de l'obligation d'adopter des mesures appropriées. Il en résulte, pour les personnes lourdement handicapées, une exclusion encore plus marquée et difficile à compenser.

En outre, le développement de cette stratégie prenant acte des contraintes financières ne garantit pas que l'aménagement raisonnable proposé et accepté sera nécessairement le meilleur pour la personne en situation de handicap. Hervé Rihal et Jimmy Charruau, dans le cadre du commentaire de l'arrêt *Ring et Skouboe Werge*²⁰, s'interrogent ainsi sur la pertinence de reconnaître une réduction du temps de travail comme un véritable aménagement raisonnable. Très sévères ils estiment d'une part qu'une telle solution

« revient à accepter que le travailleur handicapé souffrira toujours à cause de son handicap et de l'absence d'aménagement de son poste de travail, mais que cette souffrance durera moins longtemps ! ». Ils ajoutent, d'autre part, qu'« il semble plus simple pour l'employeur de placer quelqu'un à temps partiel sur un poste pour accomplir l'équivalent d'un temps plein que d'aménager l'emploi par un investissement coûteux ».

En d'autres termes, l'impossibilité d'apprécier *in abstracto* le caractère raisonnable d'un aménagement peut conduire à limiter l'accompagnement des personnes en situation de handicap qui seraient prêtes à accepter des propositions insuffisantes pour garder leur emploi.

Enfin, la mise en œuvre de mesures appropriées peut être à l'origine d'un risque de stigmatisation, notamment si le handicap est peu ou pas

²⁰ « La notion de handicap et ses conséquences : les apports peu éclairants de la Cour de justice de l'Union européenne – Note sous CJUE, 11 avril 2013, 2^{ème} ch., affaires jointes C-335/11 et C-337/11 », *RDSS*, 2013, p. 843.

visible. La communauté de travail, si elle n'est pas suffisamment informée, pourrait y voir une forme de privilège ou de complaisance et renforcer ainsi ses préjugés négatifs à l'encontre des personnes en situation de handicap. L'aménagement, parfois coûteux, peut être perçu comme une charge privant l'entreprise de la possibilité de mieux rémunérer ses salariés. Au lieu d'aider les personnes en situation de handicap à trouver leur place dans l'entreprise, il pourrait, faute de pédagogie, contribuer à la fragiliser davantage.

B. L'aménagement raisonnable, facteur de vulnérabilité ?

Les exemples contentieux précédemment cités permettent d'affirmer que le droit pour une personne en situation de handicap de bénéficier d'un aménagement raisonnable de ses conditions de travail est juridiquement garanti. Néanmoins, et c'est vrai pour tous les droits, l'existence d'une garantie juridictionnelle ne permet en aucune manière d'en établir l'effectivité²¹. En effet, la saisine d'un juge est une extrémité à laquelle nombre de personnes renoncent, pour des raisons très diverses, si bien que la méconnaissance d'un droit peut ne jamais être sanctionnée, faute d'intervention d'un juge pour la constater.

Le processus conduisant à la mise en place d'un aménagement raisonnable nécessite l'instauration d'un dialogue entre l'employé en situation de handicap, l'employeur et plusieurs autres acteurs (organismes de placement spécialisés par exemple) afin de définir ensemble et de manière contradictoire le *raisonnable*. Ce dialogue doit normalement permettre à la personne en situation de handicap de faire valoir ses besoins auprès de son employeur. Cependant, ce dialogue préalable à l'établissement du *raisonnable* ne relève pas de l'évidence, car les personnes en situation de handicap sont souvent vulnérables, soit en raison de leurs déficiences, soit en raison d'autolimitations d'ordre psychologique liées à un sentiment de culpabilité ou de honte²². Ces sentiments les conduisent parfois à rechercher la discrétion, à éviter l'exposition. Or, la mise en place d'un aménagement raisonnable suppose une discussion ouverte et transparente ainsi que l'information de toute la communauté de travail. Il n'est donc pas rare que certaines personnes en situation de handicap renoncent à solliciter un aménagement de leur poste de travail lorsqu'elles ne renoncent pas totalement à faire reconnaître leur handicap.

Enfin, la relation salariale établit un rapport de forces déséquilibré au profit de l'employeur. Il n'est donc pas impossible qu'une personne en situation de handicap soit influencée par un employeur souhaitant refuser ou minorer un aménagement raisonnable. Cette influence peut même conduire le salarié à se convaincre lui-même que l'avenir de l'entreprise et sa bonne santé financière ne permettent pas un tel aménagement. Il peut

²¹ Diane Roman, « La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un État de droit social », *La Revue des droits de l'homme*, 2012 ; Diane Roman (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, Paris, Pedone, 2012.

²² Sylvain Missonnier (dir.), *Honte et culpabilité dans la clinique du handicap*, Toulouse, ERES, (coll. Connaissances de la diversité), 2012.

donc y renoncer, de son propre chef²³ ou sous la pression de son employeur.

Cela met en évidence la nécessité impérieuse de ne pas laisser une personne en situation de handicap seule dans le cadre du processus de mise en place d'un aménagement raisonnable. Comme matière de justice, le recours à des auxiliaires, à des tiers, est la garantie d'une protection effective des droits. On peut se satisfaire, en France, de l'engagement de l'AGEFIPH et du FIPHFP sur ce terrain. Outre la participation de ces structures au financement des aménagements raisonnables, elles proposent un véritable accompagnement de la personne en situation de handicap en mobilisant nombre d'acteurs (organismes de placement spécialisé, ergonomes, financeurs...). La vulnérabilité de certaines personnes en situation de handicap impose néanmoins notre vigilance.

²³ Aude Lejeune, Joël Hubin, Julie Ringelheim, Sophie Robin-Olivier, Frédéric Schoenaers et al., *Handicap et aménagements raisonnables au travail : importation et usages d'une catégorie juridique en France et en Belgique*, op. cit., p. 181 et s.

5. Les enseignements de la Constitution et de la jurisprudence constitutionnelle

Sandrine André-Pina

Maître de conférences de droit public, Université Savoie-Mont-Blanc

La question de la protection constitutionnelle du handicap peut sembler surprenante de prime abord, la Constitution française ne faisant aucune référence expresse au handicap. Il faut entendre la Constitution au sens large comme un ensemble de normes et de principes de valeur constitutionnelle. Elle intègre le corps numéroté du texte, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et la Charte de l'environnement de 2004. Ce « bloc de constitutionnalité » ne mentionne pas le handicap¹ et le juge constitutionnel n'a pas dégagé de principe ou d'objectif constitutionnel en la matière. Cependant, la protection ne se résume pas à la seule proclamation dans la Constitution. Les textes constitutionnels peuvent aborder cette question de différentes manières².

Plusieurs États ont clairement érigé l'égalité des droits des personnes en situation de handicap au rang constitutionnel. Cette affirmation est forte car inscrite au plus haut de la hiérarchie normative mais souvent les formules employées restent lapidaires. La plupart des États opte plutôt pour l'inscription d'une norme anti-discriminatoire générale ou renvoie au principe d'égalité sans viser précisément les personnes handicapées. Ces dispositions sont alors interprétées comme englobant le handicap.

À titre d'illustration, depuis 1994, la Loi fondamentale allemande précise dans son article 3 paragraphe 3 que « Nul ne doit être désavantagé en raison de son handicap ». La même disposition se retrouve à l'article 6 alinéa 2 de la Constitution finlandaise³ ou encore à l'article 7 alinéa 1 de la Constitution autrichienne. Le texte constitutionnel autrichien prévoit que l'État fédéral et les Länder s'engagent à garantir l'égalité de traitement des personnes dans tous les domaines de la vie quotidienne. La Constitution de la Confédération suisse fait, quant à elle, référence aux personnes handicapées dans son article 8 consacré au principe d'égalité. L'alinéa 4 dispose à cet effet que

« La loi prévoit des mesures en vue d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées ».

¹ Tout au plus le Préambule de 1946 mentionne à l'alinéa 11 « l'état physique ou mental » et le droit à des moyens convenables d'existence (voir *supra*).

² L'inscription de droits dans la Constitution est intimement liée à l'histoire constitutionnelle de chaque État et au contexte interne.

³ « Nul ne peut sans raison valable faire l'objet d'une discrimination fondée sur le sexe, l'âge, l'origine, la langue, la religion, les convictions, les opinions, l'état de santé, un handicap ou tout autre motif lié à la personne ».

La Constitution espagnole du 27 décembre 1978 a une approche différente en tentant de définir le handicap. Elle affirme l'insertion dans la société des personnes présentant un handicap physique, sensoriel ou psychique et met l'accent sur le rôle du Gouvernement dans la poursuite de cet objectif. La Constitution portugaise a une formulation assez proche : elle fait référence au handicap physique ou mental et vise à assurer la protection, l'insertion et la solidarité envers les personnes handicapées (article 71)⁴. Enfin, dernier exemple, la Constitution de l'Estonie du 28 juin 1992 précise qu'il appartient à l'État et aux collectivités de protéger les personnes handicapées (article 28).

Cette garantie se retrouve également au plan européen. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclame en son article 26 :

« L'Union 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 ».

La question de l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées est solennellement affirmée⁵.

La référence au handicap est par conséquent généralement associée au principe d'égalité, de non-discrimination et implique une protection des pouvoirs publics. Le handicap n'est que rarement défini au plan constitutionnel ; il est donc entendu dans un sens général sans jamais faire référence à un quelconque taux d'incapacité par exemple⁶.

En France, quelques propositions de loi constitutionnelle ont tenté d'intégrer une référence au handicap dans la Constitution mais sans aller au terme de la procédure. À ce titre, une proposition de loi constitutionnelle du 11 décembre 1997 voulait insérer un titre II à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen⁷. Elle préconisait l'ajout d'un article selon lequel

« Les enfants, les handicapés et les personnes âgées, étant, par nature, plus menacés, la collectivité doit, au moyen d'une législation particulière, leur assurer une protection adaptée ».

Cependant, modifier la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen est un exercice périlleux tant sur les plans politique, juridique que symbolique⁸. Récemment, une autre proposition de loi constitutionnelle a été déposée, le 5 juillet 2018, pour créer un Défenseur de l'autonomie sur

⁴ Cette Constitution garantit spécifiquement le travail des personnes handicapées à l'article 59.

⁵ Quant au Conseil de l'Europe, un plan d'action a été mis en place sur la période 2006-2015 puis une Stratégie sur le handicap a été adoptée le 30 novembre 2016 pour assurer l'égalité, la dignité et l'égalité des chances des personnes handicapées (période 2017-2023). <https://www.coe.int/fr/web/disability/strategy-2017-2023>

⁶ Rapport élaboré par le groupe de travail sur la législation anti-discrimatoire pour les personnes handicapées et Heinz-Dietrich Steinmeyer, *Législation contre la discrimination à l'égard des personnes handicapées*, Strasbourg, éditions du Conseil de l'Europe, 2003, p. 20.

⁷ Proposition de loi constitutionnelle portant titre II à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, n° 166, déposée le 11 décembre 1997.

⁸ Pour ajouter de nouveaux droits, le recours à d'autres articles de la Constitution est privilégié. Plus particulièrement, pour affirmer des droits en matière environnementale, le constituant a même préféré adosser une nouvelle charte à la Constitution, aux côtés de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et du Préambule de 1946.

le modèle du Défenseur des droits, afin de veiller au respect des droits et libertés des personnes en perte d'autonomie par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public⁹.

Cette absence de référence explicite dans la Constitution peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Tout d'abord, l'arsenal juridique existant peut paraître suffisant pour garantir les droits. Selon la disposition législative contestée, différentes normes ou principes peuvent déjà être mobilisés. Ensuite, très peu de catégories de personnes sont évoquées dans le texte constitutionnel français. La Constitution fait référence à l'individu au sens général et ne mentionne, en son préambule, que le travailleur, la femme, l'enfant ou encore la famille. Elle ne fait pas référence à d'autres catégories comme les personnes handicapées ou encore, dans d'autres domaines, le consommateur ou l'utilisateur du service public (de telles catégories se trouvant dans des textes constitutionnels étrangers). Enfin, il existe une frilosité à consacrer de nouveaux droits surtout lorsque certains termes posent des difficultés, en raison de leur portée et normativité incertaines. Par exemple, comme l'a évoqué le Comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution présidé par Simone Veil en 2008, l'expression « égalité des chances » est une formule employée dans la loi mais trop vague pour figurer dans la Constitution¹⁰. La définition du terme handicap peut également paraître complexe. C'est pourquoi il est préférable de renvoyer à la loi pour une définition précise et la mise en œuvre de la protection des personnes handicapées. La loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées posait en ce sens une « obligation nationale » d'intégration sociale, obligation renforcée avec la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Ces textes fournissent pour la première fois une définition du handicap¹¹ et posent le principe du droit à la compensation et à l'accessibilité.

L'absence au sein du texte constitutionnel a des répercussions en matière contentieuse, le Conseil constitutionnel étant le garant et l'interprète de la Constitution. Il exerce un contrôle de la conformité des lois à la Constitution soit *a priori* dans le cadre d'une saisine¹², soit *a*

⁹ Proposition de loi constitutionnelle créant un Défenseur de l'autonomie, n° 1144, déposée le jeudi 5 juillet 2018 à la présidence de l'Assemblée nationale.

¹⁰ Comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution, présidé par Simone Veil, rapport remis au Président de la République, *Redécouvrir le Préambule de la Constitution*, Paris, La documentation française, décembre 2008, p. 64.

¹¹ Le handicap est désormais défini à l'article L.114 du code de l'action sociale et des familles. « Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant » (loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, JO 12 février 2005, p. 2353).

¹² Le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou encore par 60 députés ou sénateurs. Dans le cadre du contrôle *a priori*, le juge constitutionnel a un mois pour se prononcer.

posteriori si une question prioritaire de constitutionnalité est posée au cours d'un litige¹³. Au final, il existe peu de décisions du Conseil constitutionnel portant en tant que telles sur le handicap¹⁴. Le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi dans le cadre du contrôle *a priori* au sujet des lois handicap. Rien n'empêche cependant la possibilité de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) sur certaines dispositions comme ce fut déjà le cas, par exemple, en 2010¹⁵.

Quelles sont, dans ces conditions, les normes constitutionnelles mobilisables sur les questions relatives à la protection des personnes handicapées notamment en matière sociale et professionnelle ? Quelle utilisation en fait le juge constitutionnel ? Si le contentieux paraît limité au premier abord, il convient toutefois de constater que le Conseil constitutionnel a pu préciser les contours d'une protection au travers de sa jurisprudence.

I. Les principaux principes constitutionnels mobilisables pour une protection des personnes handicapées

La protection des personnes handicapées – même si elle n'est pas directement affirmée dans le texte constitutionnel – reste forte. Il faut renvoyer à des normes constitutionnelles ou principes plus généraux, essentiellement les principes d'égalité et de non-discrimination.

A. Le recours au principe d'égalité

Au premier rang, on trouve le principe d'égalité proclamé notamment aux articles 1 et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen¹⁶, à l'article 1^{er} de la Constitution mais aussi dans la devise républicaine. Ce principe est celui qui est le plus souvent invoqué devant le Conseil

¹³ La question prioritaire de constitutionnalité a été instaurée depuis la révision constitutionnelle de 2008 et est entrée en vigueur en 2010. Elle permet, pour toute personne partie à un procès ou une instance, de contester la constitutionnalité d'une disposition législative déjà entrée en vigueur et qui porterait atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution. Il faut remplir plusieurs conditions : la disposition législative en cause doit être applicable au litige, à la procédure ou constituer le fondement des poursuites ; elle ne doit pas avoir déjà été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel (sauf cas de changement de circonstances) et la question doit revêtir un caractère sérieux ou nouveau. Lorsqu'un juge de première instance ou d'appel reçoit une QPC, il se prononce sans délai. Si les conditions sont réunies, il transmet la question au Conseil d'État ou à la Cour de cassation et, en principe, sursoit à statuer sur le fond du litige. Les juridictions suprêmes – juges du filtre – examinent à leur tour si les conditions sont réunies pour décider du renvoi au Conseil constitutionnel. Celui-ci rend sa décision dans un délai de trois mois.

¹⁴ À préciser toutefois que la seconde décision QPC rendue par le Conseil portait sur la question de l'enfant né handicapé. Décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010, *Madame Viviane L.* (loi dite « anti-Perruche »).

¹⁵ En ce sens, la décision n° 2010-2 précitée a entraîné la censure de la disposition figurant à l'article 2 de la loi du 11 février 2005 relative à l'application immédiate « aux instances en cours à la date d'entrée en vigueur de la loi [...] à l'exception de celles où il a été irrévocablement statué sur le principe de l'indemnisation ». Le Conseil a considéré qu'il n'y avait pas de motif d'intérêt général suffisant pour modifier rétroactivement les règles applicables à un litige en cours devant une juridiction.

¹⁶ « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

constitutionnel et bénéficie de nombreuses déclinaisons dans la Constitution : égalité devant les charges publiques, égalité entre les femmes et les hommes, etc.

D'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le principe d'égalité impose au législateur et aux autorités administratives de traiter de façon identique des situations identiques mais leur laisse la simple faculté de traiter de façon différente des situations différentes¹⁷. Le juge constitutionnel a rappelé à plusieurs reprises, à travers son célèbre considérant de principe, que

« le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit »¹⁸.

Dans sa décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993 relative à la loi de finances pour 1994, il a indiqué, au sujet du seuil d'invalidité pour l'obtention de l'allocation adulte handicapé (AAH), que le législateur avait entendu exclure, pour l'avenir, l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés aux personnes affectées des incapacités les moins graves :

« Considérant d'une part que la distinction opérée par le législateur entre les personnes qui postulent l'attribution de l'allocation suivant leur taux d'incapacité permanente traduit l'existence de situations différentes au regard de l'objet de la loi ; que dès lors la prise en compte d'un tel taux n'est pas de nature à méconnaître le principe d'égalité ; Considérant d'autre part qu'en limitant l'application de la disposition nouvelle aux seules demandes d'allocation introduites pour la première fois à compter du 1^{er} janvier 1994, le législateur a entendu assurer aux autres personnes concernées le bénéfice du régime antérieur ; qu'au regard de ce but, il n'a pas non plus, en adoptant de telles modalités d'application dans le temps, méconnu le principe d'égalité ».

Dans la décision n° 2016-592 QPC du 12 octobre 2016, le Conseil a appliqué le même raisonnement :

« [...] les personnes handicapées n'étant pas placées dans la même situation que les personnes âgées au regard des exigences de leur prise en charge par l'aide sociale, le législateur pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité, prévoir des modalités différentes de récupération de l'aide sociale dans l'un et l'autre cas ».

En l'espèce, il était reproché aux articles L. 132-8 et L. 344-5 du code de l'action sociale et des familles de méconnaître le droit de propriété et le principe de solidarité nationale, consacré par le onzième alinéa du Préambule, en instituant un recours en récupération contre la succession d'une personne handicapée bénéficiaire de l'aide sociale et de porter atteinte aux principes d'égalité devant la loi et devant les charges

¹⁷ Conseil constitutionnel, décision n° 2011-175 QPC du 7 octobre 2011, Société Travaux industriels maritimes et terrestres et autres (contribution au Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante).

¹⁸ Cette formule est employée depuis la décision n° 96-375 DC du 9 avril 1996 (où on précise que le rapport avec l'objet de la loi est désormais « direct »). La formule initiale découlait de la décision n° 87-232 du 7 janvier 1988.

publiques en établissant une différence de traitement, notamment entre les personnes handicapées et les personnes âgées ou encore entre les personnes handicapées selon la structure d'accueil.

B. Le principe de non-discrimination

Le principe d'égalité a pour corollaire immédiat le principe de non-discrimination. La Constitution interdit les discriminations mais l'article 1 se limite à mentionner l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. De même, selon l'alinéa 5 du Préambule de 1946 :

« Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances »¹⁹.

Pour des critères de discriminations plus détaillés, il faut renvoyer à d'autres sources. L'article 225-1 du code pénal reconnaît vingt-trois critères, parmi lesquels figurent notamment l'origine, le sexe, le handicap, l'orientation sexuelle ou encore l'âge. Également, l'article L. 1132-1 du code du travail affirme :

« [...] aucune personne ne peut [...] faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte [...], en raison de son origine, de son sexe, de ses mœurs, de son orientation ou identité sexuelle, de son âge, de sa situation de famille ou de sa grossesse, de ses caractéristiques génétiques, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation ou une race, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales ou mutualistes, de ses convictions religieuses, de son apparence physique, de son nom de famille ou en raison de son état de santé ou de son handicap ».

Cette interdiction des discriminations fondées sur le handicap en matière de travail et d'emploi découle de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations²⁰.

L'interdiction de toute discrimination directe ou indirecte fondée sur le handicap doit être distinguée des mesures de différenciation positive qui ont pour effet de « corriger » certaines inégalités. Dans une décision du 28 mai 1983, le Conseil constitutionnel estime qu'il appartient au législateur de poser des règles propres à assurer au mieux le droit pour chacun d'obtenir un emploi en vue de permettre l'exercice de ce droit au plus grand nombre possible d'intéressés²¹. Le juge constitutionnel est allé plus loin et a affirmé, à plusieurs reprises,

« qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de prendre des mesures propres à venir en aide à des catégories de personnes rencontrant des

¹⁹ Cette disposition peut être reliée à l'article 6 précité de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

²⁰ Notamment la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, *JOCE* L303/16, 2 décembre 2000.

²¹ Conseil constitutionnel, décision n° 83-156 DC du 28 mai 1983, Loi portant diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse, considérant 4.

difficultés particulières »²².

La terminologie est volontairement large pour prendre en compte tout type de situation. Les dispositions dérogatoires visant les personnes ou catégories de personnes rencontrant des difficultés sociales ne s'exposent pas à un risque de censure par les Sages. Ainsi, dans une décision du 25 juillet 1989 au sujet d'une loi portant sur les relations de travail, sur le licenciement ou encore sur les actions de formations, il a estimé que la référence faite par la loi aux notions de salariés « âgés » ou de salariés présentant « des caractéristiques sociales » particulières ne méconnaissait pas le principe d'égalité et permettait – au contraire – d'en assurer l'application à des situations diversifiées²³. Ces notions étaient destinées à être précisées par les partenaires sociaux sous le contrôle des administrations et des juridictions compétentes. Le législateur pouvait donc laisser aux employeurs, aux salariés ou aux organisations représentatives le soin de préciser, après concertation, les modalités concrètes de mise en œuvre des dispositions concernées.

Le Conseil constitutionnel n'admet les mesures d'actions positives que lorsqu'elles promeuvent l'égalité des chances en combattant les difficultés spécifiques rencontrées par certains groupes pour s'insérer dans la société. La question des quotas pour l'emploi des personnes handicapées s'intègre parfaitement dans cette logique même si cette question n'a pas été soumise au Conseil constitutionnel. La loi du 10 juillet 1987 oblige les employeurs du secteur privé de plus de vingt salariés à employer 6 % de personnes handicapées dans leurs effectifs, l'insertion professionnelle des personnes handicapées étant une condition essentielle de leur intégration sociale.

II. L'inclusion sociale et professionnelle dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel

Le contrôle des lois portant dispositions sur le handicap est finalement assez restreint même si le Conseil a été amené, ces dernières années, à se prononcer plus régulièrement notamment en matière d'accessibilité.

A. Des cas de censure simplement procéduraux

Le Conseil constitutionnel a rendu plusieurs décisions portant sur l'inclusion sociale et professionnelle des personnes en situation de handicap. Toutefois, il faut signaler que les décisions en la matière portent souvent sur des questions procédurales plutôt que sur une atteinte aux

²² Conseil constitutionnel, décision n° 2005-521 DC du 22 juillet 2005, Loi habilitant le gouvernement à prendre, par ordonnances, des mesures d'urgence d'emploi, considérant 13. Dans une décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, Loi autorisant le gouvernement à rendre diverses mesures d'ordre économique et social, le Conseil avait déjà affirmé : « Considérant qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de prendre des mesures propres à venir en aide à des catégories de personnes défavorisées ; que le législateur pouvait donc, en vue d'améliorer l'emploi des jeunes, autoriser des mesures propres à cette catégorie de travailleurs ; que les différences de traitement qui peuvent résulter de ces mesures entre catégories de travailleurs ou catégories d'entreprises répondent à une fin d'intérêt général qu'il appartenait au législateur d'apprécier et ne sont, dès lors, pas contraires à la Constitution » (considérant 31).

²³ Conseil constitutionnel, décision n° 89-257 DC du 25 juillet 1989, Loi modifiant le code du travail et relative à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion.

droits et libertés. Le contrôle se limite par conséquent à des questions de constitutionnalité externe, *i.e.* sur le respect des règles de procédure et de compétence.

C'est le cas de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel qui a été soumise au Conseil et qui comportait un volet important sur l'emploi des personnes handicapées. Le juge constitutionnel a déclaré la loi partiellement non-conforme à la Constitution. Il a censuré plusieurs articles et, en particulier, l'article 70 qui autorisait le gouvernement à adopter des ordonnances pour « redéfinir » l'organisation et le fonctionnement d'organismes concourant à l'insertion professionnelle et au maintien dans l'emploi des personnes handicapées²⁴. Étaient en réalité visés ici les fonds dédiés à l'emploi des personnes handicapées : l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) dans le secteur privé et le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique. La disposition a été censurée car contraire à l'article 38 de la Constitution relatif aux ordonnances, les finalités de telles mesures n'étant pas précisées.

À plusieurs reprises, le Conseil constitutionnel a également eu à se prononcer sur des dispositions relatives à l'accessibilité. Pour garantir le principe d'égalité de traitement entre les personnes handicapées et les autres – et donc favoriser l'inclusion sociale et professionnelle – des mesures d'aménagement doivent être prévues pour limiter l'impact négatif d'un environnement inadapté sur la participation des personnes handicapées. Cependant, le législateur a tenté de limiter à plusieurs reprises la portée de la loi du 11 février 2005. Ce fut le cas avec la loi de finances rectificative pour 2009 dont l'article 53 instituait des possibilités de dérogations aux règles de l'accessibilité des bâtiments et des logements nouveaux aux personnes handicapées. Le Conseil constitutionnel a censuré ces dispositions considérant évidemment qu'elles constituaient un cavalier législatif. En effet, elles ne trouvaient aucunement leur place dans une loi de finances²⁵.

Dans le même sens, l'article 19 de la loi n° 2011-901 du 28 juillet 2011 relative aux maisons départementales des personnes handicapées a été censuré par le Conseil constitutionnel²⁶. Cet article renvoyait à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer

« les conditions dans lesquelles des mesures de substitution peuvent être prises afin de répondre aux exigences de mise en accessibilité prévues à l'article L. 111-7 lorsque le maître d'ouvrage apporte la preuve de l'impossibilité technique de les remplir pleinement du fait de l'implantation du bâtiment, de l'activité qui y est exercée ou de sa destination ».

²⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 2018-769 DC du 4 septembre 2018, Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

²⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 2009-600 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances rectificative pour 2009.

²⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 2011-639 DC du 28 juillet 2011, Loi tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap.

En s'en remettant au pouvoir réglementaire, le législateur s'est situé en deçà de sa compétence pour assurer l'accessibilité aux bâtiments et n'a pas répondu à l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi²⁷. Il s'agit ici d'un cas d'incompétence négative, en raison de la méconnaissance de la répartition des compétences et de l'absence de lisibilité de la loi. La question des limites à l'accessibilité des bâtiments est récurrente et, dans ces deux affaires, le législateur a usé de voies non conformes à la Constitution.

B. L'invocabilité des alinéas 10 et 11 du Préambule de 1946

Les droits des personnes en situation de handicap peuvent être assurés en particulier à travers deux normes de référence : les alinéas 10 et 11 du Préambule de 1946. Aux termes de l'alinéa 10,

« La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement »

et l'alinéa 11 précise que

« Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

Ces dispositions mettent à la charge du législateur une obligation de moyens – et non de résultats – et pour ce faire, il bénéficie d'une grande marge d'appréciation.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a été saisi sur la question de la protection sociale des personnes handicapées sur la base du onzième alinéa du Préambule, quatorze mois après l'entrée en vigueur de la QPC. Il s'agissait plus précisément de l'AAH. La disposition contestée portait sur le versement de cette allocation sous condition et notamment celle de ne pas avoir occupé d'emploi depuis une durée fixée à un an par un décret. La loi du 11 février 2005 avait posé cette condition, laquelle – il faut le préciser – a été supprimée par la suite avec la loi de finances pour 2009. Dans cette affaire, le requérant soutenait que les dispositions contestées privaient certaines personnes handicapées de moyens convenables d'existence en méconnaissance de l'alinéa 11 du Préambule et avaient un effet de non-incitation à l'emploi. Dans sa décision n° 2011-123 QPC du 29 avril 2011, le Conseil constitutionnel considère que l'exclusion des personnes occupant un emploi depuis un an pour l'octroi de l'allocation adulte handicapé est un critère objectif, approprié au but poursuivi²⁸. Selon le Conseil constitutionnel, ce critère prend en compte la difficulté pour les personnes handicapées d'accéder au marché du travail. Il a donc rejeté le grief mais cette décision reste importante car elle reconnaît la possibilité d'invoquer l'alinéa 11 du Préambule à l'occasion d'une QPC. Cette décision affirme par ailleurs que

²⁷ La notion de « mesures de substitution » n'était pas suffisamment claire. Le législateur n'a pas « précisément défini l'objet des règles qui doivent être prises par le pouvoir réglementaire pour assurer l'accessibilité aux bâtiments et parties de bâtiments nouveaux », *ibid.*, considérant 10.

²⁸ Conseil constitutionnel, décision n° 2011-123 du 29 avril 2011 QPC, *Mohamed T.*

« les exigences constitutionnelles résultant de ces dispositions impliquent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées ».

Une autre illustration peut être donnée encore en matière d'accessibilité : le Conseil constitutionnel a été saisi le 23 octobre 2018 par au moins soixante députés au sujet de la loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ELAN). Plusieurs dispositions étaient contestées, notamment celles de l'article 64 qui imposaient qu'au sein des nouveaux bâtiments d'habitation collectifs, 20 % des logements (contre 100 % auparavant), et au moins un logement dans chacun de ces bâtiments, soient obligatoirement accessibles aux personnes handicapées, les autres logements devant être évolutifs. Les logements sont dits évolutifs lorsque la mise en accessibilité des pièces de vie peut se réaliser ultérieurement par de simples travaux. L'objectif du législateur visait, une nouvelle fois, à remédier aux difficultés de mise en œuvre de l'accessibilité. Dans sa décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, le Conseil a estimé que la loi était bien conforme à la Constitution²⁹. Il a écarté la demande des députés requérants basée sur les dixième et onzième alinéas du Préambule. Le Conseil constitutionnel s'est référé aux travaux parlementaires et a relevé – au sujet des logements évolutifs – que les travaux simples sont ceux qui n'ont pas d'incidence sur les structures et qui n'impliquent pas de modifications sur les alimentations en fluide, les entrées et flux d'air et le tableau électrique. En conséquence,

« le législateur, qui a entendu maintenir l'accessibilité des personnes handicapées aux logements situés dans les bâtiments neufs tout en assurant l'adaptation de ces logements pour prendre en compte la diversité et l'évolution des besoins des individus et des familles, a retenu des critères qui ne sont pas manifestement inappropriés au but poursuivi »³⁰.

Pour conclure, une diversité de normes constitutionnelles permettent une protection des personnes en situation de handicap afin d'assurer leur intégration sociale et professionnelle. La jurisprudence du Conseil constitutionnel dessine progressivement les contours de certains principes et en consacre même de nouveaux (comme ce fut le cas récemment avec le principe de fraternité³¹). Le Conseil constitutionnel veille à concilier le respect de ces normes et principes constitutionnels avec la liberté d'intervention du législateur.

Sur le plan constitutionnel, il faut évoquer enfin l'existence du Défenseur des droits (article 71-1 de la Constitution). Cette autorité constitutionnelle indépendante – instaurée avec la révision du 23 juillet 2008 – a pour mission notamment de défendre les droits et

²⁹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, *JO*, 24 novembre 2018.

³⁰ Conseil constitutionnel, décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, considérant n° 40.

³¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018, *M. Cédric H. et autre* à propos du délit d'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger. Le Conseil s'est basé sur la devise républicaine, sur le Préambule et l'article 72-3 de la Constitution pour affirmer clairement, au considérant 7, que « la fraternité est un principe à valeur constitutionnelle ».

libertés individuels dans le cadre des relations avec les administrations, de lutter contre les discriminations et de promouvoir l'égalité. Le Défenseur des droits peut recevoir des réclamations individuelles, dispose de pouvoirs d'instruction et peut rechercher des règlements amiables ou encore intervenir dans des procédures judiciaires. Il vise à prévenir toute violation des droits ; il peut formuler des propositions de modifications législatives ou réglementaires et des recommandations aux autorités. Dans ce cadre, le Défenseur agit activement pour la protection des personnes en situation de handicap, un des domaines dans lesquels il enregistre le plus de réclamations.

6. Emploi et handicap : les enseignements de la jurisprudence administrative

Emmanuel Aubin

Professeur de droit public, Université de Tours

Il faut certes se « méfier des mots »¹ en lien avec le handicap. « Entrer dans le monde juridique du handicap n'est pas sans péril car il est complexe »². Toutefois, les mots ont leur importance en droit notamment dans les « constructions utilisées par le juge administratif »³ et les techniques jurisprudentielles. L'aptitude, l'aménagement des épreuves, la compensation, la non-discrimination en raison du handicap, la discrimination positive sont des concepts essentiels pour comprendre les enseignements de la jurisprudence administrative relative aux personnes handicapées exerçant un emploi dans la fonction publique.

On sait qu'en application de l'article 6 *sexies* du titre 1^{er} du statut général, les employeurs publics doivent, depuis la loi de 2005, prendre,

« en fonction des besoins dans une situation concrète, les mesures appropriées pour permettre aux travailleurs handicapés d'accéder à un emploi ou de conserver un emploi correspondant à leur qualification [...] sous réserve que les charges consécutives à la mise en œuvre de ces mesures ne soient pas disproportionnées, notamment compte tenu des aides qui peuvent compenser tout ou partie des dépenses supportées à ce titre par les employeurs ».

Ce mode d'emploi normatif donne une feuille de route relativement précise au juge administratif chargé d'effectuer le contrôle juridictionnel de l'application de cette obligation pour les employeurs publics afin d'assurer le respect de l'égalité. La loi sensibilise et oblige, le juge administratif tire, quant à lui, les leçons de cet objectif et de cette nécessité.

Les leçons de la jurisprudence administrative en la matière sont nombreuses comme on le verra et ont en commun un certain pragmatisme, une approche réaliste et existentielle concernant l'accès des personnes handicapées à des fonctions publiques. On constate, sans peine, que le juge administratif adopte toujours un raisonnement dans une situation concrète, la jurisprudence en la matière étant nécessairement réaliste à l'aune des obligations de faire et de ne pas faire imposées aux administrations à l'égard des personnes en situation de handicap.

Le juge administratif adopte, dans ses décisions, un raisonnement *in concreto* lorsqu'il est confronté à un contentieux relatif à la relation de

¹ Philippe Pédrot, « Handicap, aptitude à l'emploi et vulnérabilité », *RDSS*, 2010, p. 791.

² *Ibid.*

³ Yves Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, LGDJ, (coll. BDP), tome CVIII, 1972, p. 31.

travail dans laquelle pourrait se trouver où se trouve une personne handicapée. Des notions comme l'aptitude à exercer une fonction ou l'aménagement adapté des épreuves d'un concours ne peuvent être appréhendées de façon abstraite. Il faut nécessairement confronter la finalité de la norme à ses conditions concrètes d'application à l'origine d'un litige porté devant le juge administratif. Comme l'ont montré les travaux de Rémy Fontier sur le handicap et la fonction publique, les deux phases sensibles dans le contentieux administratif sont relatives, d'une part, au recrutement de la personne en situation de handicap et, d'autre part, au droit spécifique applicable aux fonctionnaires et agents publics contractuels handicapés. Pour dresser un rapide bilan des leçons de la jurisprudence administrative relative à l'application des normes relatives aux personnes en situation de handicap dans la fonction publique, on peut retenir trois verbes : égaliser, adapter et compenser.

I. Égaliser

La France a la « passion de l'égalité » écrivait Tocqueville⁴ mais veut-on vraiment l'égalité pour les personnes handicapées en matière d'accès aux emplois publics ? Cette question est en filigrane des décisions rendues par les juridictions administratives concernant l'accès des personnes handicapées aux emplois publics ; une jurisprudence dont on peut dire qu'elle est égalitaire et impose des solutions équitables dans des situations concrètes.

On sait qu'il existe un droit commun entre le secteur public et le secteur marchand, l'art. L. 5212-2 (ancien art. 323-1) du code du travail imposant aux employeurs publics de plus de vingt agents une obligation d'embauche de travailleurs handicapés. Avec un taux d'emploi de travailleurs handicapés de 5,61 % en poste en 2018 dans les trois branches de la fonction publique (contre 5,47 % en 2017 et 4,64 % en 2013), le secteur public se rapproche de l'objectif légal, la loi de 2005 ayant eu le mérite de « frapper fort en instaurant une efficace méthode de quotas d'emploi dans la fonction publique »⁵. Cette obligation alimente parfois un contentieux ayant amené le juge à préciser par exemple, de façon pragmatique, le calcul du seuil de vingt agents publics par établissement. Le juge administratif a, ainsi, précisé le calcul de ce seuil et le délai imparti à l'employeur pour se conformer à cette obligation. D'une part, le Conseil d'État a décidé (21 juin 2000, n° 211656) qu'un agent dont le travail est suspendu doit continuer à être pris en compte dans les effectifs de l'établissement au titre de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés, alors même qu'il ne perçoit aucune rémunération. D'autre part, les établissements comptant plus de vingt agents publics disposent d'un délai de trois ans pour se conformer à leur obligation. *Quid* du point de départ de ce délai ? La cour administrative d'appel de Marseille a indiqué que le fait générateur de l'obligation légale est la date à laquelle l'établissement atteint le seuil de vingt agents⁶.

⁴ *De la démocratie en Amérique*, 1840, tome II, 2^{ème} partie, chap. I.

⁵ Hervé Rihal, « L'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique après la loi du 11 février 2005 », *RDSS*, 2005, p. 394.

⁶ CAA Marseille, 13 février 2006, n° 03MA00153.

La titularisation d'un stagiaire est parfois un moment délicat juridiquement pour l'agent concerné surtout lorsque ce dernier devient handicapé mais se voit reconnaître la qualité de travailleur handicap postérieurement à son licenciement pour inaptitude physique définitive. Normalement, l'administration doit respecter une obligation préalable de reclassement de l'agent public qu'elle entend licencier sur cette base juridique, ce principe général du droit s'appliquant aussi bien aux fonctionnaires⁷ qu'aux agents publics contractuels. Pour un stagiaire cependant, la position du juge est différente ; ce dernier refuse d'appliquer l'obligation préalable de reclassement de l'agent physiquement inapte. Parfois, l'adage *dura lex sed lex* trouve à s'appliquer comme dans cette affaire jugée par la CAA de Bordeaux en 2018⁸. En l'espèce, la Cour juge inopérant le moyen tiré de la qualité de travailleur handicapé dont la requérante cherchait à se prévaloir pour faire jouer l'obligation préalable de reclassement. Le juge écarte le moyen dans la mesure où cette qualité de travailleur handicapé n'a été reconnue que postérieurement à la décision de licenciement : en l'occurrence, le lendemain... Pour 24 heures, le juge refuse de lire Proust (*À la recherche du temps perdu* !) et de conférer un effet rétroactif au statut de travailleur handicapé en appliquant de façon mécanique la position récente du Conseil d'État selon laquelle l'obligation de reclassement de l'agent physiquement inapte ne s'impose pas dans le cas du stagiaire.

La principale leçon tirée de la consultation de la jurisprudence administrative permet d'affirmer que l'administration, parce qu'elle sert l'intérêt général, se doit d'être encore plus exemplaire en matière d'accès à l'emploi des personnes handicapées. Comme le relevait le président Vigouroux dans une étude inspirée sur le handicap et le recrutement dans la fonction publique⁹, la norme et le règlement visent à sensibiliser en rendant possible le respect du principe d'égalité grâce aux notions standards que sont les « mesures appropriées », les « charges non disproportionnées », et la « compensation » du handicap. Ces notions amènent le juge administratif à mettre en balance des intérêts, comparer des exigences et des coûts. Le refus d'accès à un emploi public opposé à un travailleur handicapé ne peut être fondé que sur

« le poids excessif des contraintes liées aux mesures d'adaptation et de compensation en faveur de l'égalité des handicapés »¹⁰.

Égaliser n'implique pas de faire abstraction de l'aptitude à exercer les fonctions publiques, laquelle est une notion centrale dans l'effort de conceptualisation du handicap en droit français comme l'a montré une remarquable étude d'Hervé Rihal¹¹. Peut-on se fonder, notamment, sur le

⁷ CE, 2 octobre 2002, *CCI Meurthe et Moselle*, *AJDA*, 2002, p. 294, concl. Denis Piveteau.

⁸ CAA Bordeaux, 6 mars 2018, n° 16BX00649 ; *AJFP*, 2018, p. 209.

⁹ Christian Vigouroux, « Handicap et recrutement dans la fonction publique », in Olivier Guézou et Stéphane Manson (dir.), *Droit public et handicap*, Paris, Dalloz, 2010, p. 255.

¹⁰ Christian Vigouroux, « Handicap et recrutement dans la fonction publique », *op. cit.*, p. 257.

¹¹ Hervé Rihal, « La conceptualisation du handicap en droit français : l'aptitude à l'emploi à la lumière de la jurisprudence administrative », *RDSS*, 2010, p. 816.

handicap d'une personne pour refuser son intégration directe à la fonction de magistrat judiciaire compte tenu des exigences fonctionnelles propres à l'exercice de cet emploi public ? En répondant par l'affirmative à cette question, l'arrêt *Chopard* de 2004 aux conclusions de Mattias Guyomar¹², rappelle que si les personnes handicapées bénéficient de « droits catégoriels »¹³ destinés à favoriser leur insertion professionnelle, elles ne jouissent toutefois pas d'un droit d'accès inconditionné aux emplois publics. Dans cette décision, le Conseil d'État a confirmé l'importance de la fonction de l'adverbe en droit. Il a, en effet, jugé dans cette affaire relative au refus opposé à un avocat aveugle d'accéder directement à la fonction de magistrat du siège et du parquet que la décision de la commission « notamment » fondée sur le handicap du candidat à une intégration directe, c'est-à-dire, sans concours, était légale. Pour dire la chose autrement, la décision est légale parce qu'elle n'est pas exclusivement fondée sur le handicap mais raisonne sur l'aptitude du candidat à exercer toutes les fonctions judiciaires. Si l'on adopte un raisonnement *a contrario*, on déduit de cet arrêt que la décision a été essentiellement fondée sur

« les lacunes dans la maîtrise du raisonnement et la technique juridique relevées lors de son stage et de son entretien avec le jury ».

Condition d'accès à un emploi public, l'aptitude à exercer la fonction postulée ne se limite effectivement pas à la condition physique du candidat ; elle s'étend également à l'adéquation de son « profil » aux fonctions auxquelles il postule. Dans ce cas de figure, le juge utilise, alors, la même méthode du « standard administratif » théorisée par le professeur Rials¹⁴. L'aptitude peut effectivement être définie comme la vérification, par l'autorité compétente, de la compatibilité entre les qualités personnelles du candidat et les exigences fonctionnelles de l'emploi auquel ce dernier postule. L'aptitude instaure une « relation de compatibilité », et suppose une appréciation individuelle qui ne doit toutefois pas créer de discriminations fondées, par exemple, sur le handicap du postulant. Après avoir affirmé que la cécité du candidat n'a pas justifié, à elle seule, le rejet de son intégration directe, le Conseil d'État s'est livré à une interprétation constructive en jugeant que l'inaptitude à exercer toutes les fonctions judiciaires justifiait légalement la décision prise par la commission d'avancement qui n'a, dès lors, commis ni d'erreur de droit ni d'erreur manifeste d'appréciation. Égaliser est un objectif qui implique parfois le recours à une méthode : l'adaptation.

II. Adapter

Le Conseil d'État a rendu plusieurs arrêts très pédagogiques sur la nécessaire adaptation par l'administration des épreuves des concours en faveur des candidats handicapés. Il a, ainsi, jugé en 2004 que des aménagements de poste « auraient permis de compenser les

¹² CE, octobre 2004, *AJDA* 2005, p. 489, note E. Aubin.

¹³ Yaël Attal-Galy, *Droits de l'homme et catégories d'individus*, Paris, LGDJ, (coll. « BDP »), 2003, tome 237, p. 178 et s.

¹⁴ Stéphane Rials, *Le juge administratif français et la technique du standard*, Paris, LGDJ, 1980, (coll. « BDP »), tome 135.

conséquences du handicap » d'une candidate à l'emploi de professeur d'éducation physique¹⁵. En jugeant de la sorte, le Conseil d'État s'est montré soucieux d'assurer une effectivité des normes applicables ; c'est-à-dire, à l'époque, les dispositions issues de la loi n° 2002-73 de modernisation sociale du 17 janvier 2002 dont l'article 53 reconnaît le droit, pour toute personne handicapée, « à la compensation des conséquences de son handicap quels que soient l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie » pour citer l'art. L. 114-1 du code de l'action sociale et familiale. Nous sommes avec cet arrêt *Melle Monnier* au cœur de notre sujet puisque le juge tire clairement la conséquence qui s'impose de l'existence d'une norme pour donner une leçon de pragmatisme à l'administration concernée. L'arrêt *Monnier* montre, à cet égard, le rôle décisif joué par les juridictions dans la reconnaissance de droits catégoriels aux personnes handicapées souhaitant accéder à un emploi public. La solution retenue par le Conseil d'État rappelle qu'une personne handicapée « peut ne pas se trouver dans une situation de handicap dès lors que les difficultés environnementales ont été aplanies »¹⁶, notamment par la présence d'un assistant.

Autre leçon : le Conseil d'État tient compte des exigences de l'activité publique qu'il met en balance avec la nécessaire adaptation des épreuves des concours. Par exemple, il a jugé quatre ans après l'arrêt *Monnier*, que la nécessité d'assurer la sécurité des usagers justifiait légalement que les professeurs d'éducation physique et sportive soient en capacité d'aller chercher un enfant inconscient au fond de l'eau d'une piscine, un tel test étant pratiquement impossible à satisfaire pour certaines personnes handicapées¹⁷. Si le Conseil d'État juge légal le refus d'abroger le décret imposant la qualification de sauvetage aquatique, il insiste sur la nécessité pour l'autorité administrative de prendre les règlements spécifiques pour que les mesures appropriées au cas par cas permettent l'accès de chaque personne handicapée à l'emploi auquel elle postule et précisé que tout professeur d'éducation physique et sportive n'est peut-être pas obligé de posséder une telle qualification en étant remplacé pour les épreuves de natation par un maître-nageur qualifié.

Le Conseil d'État a également jugé que la commission avait commis une erreur d'appréciation en ne prenant pas en compte les aménagements de poste qu'elle était légalement tenue de mettre en place à l'égard d'un candidat, aveugle, au concours de CAPES d'histoire-géographie¹⁸. Dans cet arrêt, le Conseil d'État relève que le requérant peut, avec un appareil de lecture informatique approprié et l'assistance d'une tierce personne, « surmonter l'essentiel des difficultés ou impossibilités mentionnées par la

¹⁵ CE, 30 avril 2004, *Mlle Monnier*, *AJDA*, 2004, p. 1718, note E. Aubin. Une solution similaire a été appliquée pour l'accès aux mêmes fonctions à un candidat présentant une déficience auditive rendant impossible son immersion sous l'eau et les plongeurs TA Rouen, 9 juillet 2009, *Thely* ; *RDSS*, 2009, p. 1171, obs. R. Fontier.

¹⁶ Vincent Assante, *Situations de handicap et cadre de vie*, Rapport présenté au Conseil économique et social, éd. Journal officiel, 2000.

¹⁷ CE, 14 novembre 2008, *Féd. synd. gén. de l'éducation nationale*, n° 311312.

¹⁸ CE, 29 juillet 2002, *M^{me} Ychem Houama*, req. n° 238516 ; CE, sect., 3 avril 1998, *Corderoy du Thiers, Leb.*, p. 131.

commission ». De même des aménagements techniques et organisationnels permettraient, selon le Conseil d'État, de compenser la cécité de la requérante sans créer d'excessive dépendance envers son assistant afin d'exercer les fonctions de principal adjoint¹⁹. Le juge relève, en l'espèce, que les

« questions de sécurité ne constituent qu'une fraction des tâches relevant des fonctions [...] des aménagements de toute nature permettant de compenser les conséquences du handicap ».

Comme on le voit, le juge concilie les contraintes, gère les contraintes et essaie de tirer le maximum de la norme pour permettre aux personnes handicapées de bénéficier de mesures d'adaptation conduisant à compenser les conséquences de leur handicap.

Le contrôle de l'adéquation de l'aménagement des épreuves au handicap du candidat est une autre leçon de la jurisprudence administrative. L'aménagement des épreuves de concours au profit des personnes handicapées a déjà donné lieu à une communication très intéressante mais nous souhaiterions y revenir car elle illustre bien la méthode de raisonnement retenue par le juge administratif. On sait que la loi de 2005 a imposé une obligation à l'administration de prévoir des épreuves aménagées et en lien avec le handicap du candidat. Au possible, l'administration est donc tenue ; elle est assujettie à une obligation de faire en sorte que le candidat en situation de handicap soit en mesure de composer dans les meilleures conditions afin que le principe d'égal accès aux emplois publics soit respecté. Le Conseil d'État a précisé que les juges du fond devaient contrôler les conditions dans lesquelles les dérogations aux règles normales de déroulement des épreuves sont mises en œuvre par le jury au profit d'un candidat handicapé lors d'un examen professionnel²⁰. En l'espèce, le Conseil d'État censure l'arrêt d'une Cour administrative d'appel au motif que la cour n'a pas recherché si les conditions dans lesquelles l'aménagement de l'épreuve orale avaient été mis en œuvre par le jury, notamment en ce qui concerne le temps laissé pour répondre aux questions posées, étaient adaptés aux moyens physiques et permettaient, réellement, de compenser le handicap dont il est atteint.

En imposant un contrôle réaliste et exigeant des mesures prises par le jury pour adapter les épreuves au handicap, le Conseil d'État adresse la leçon suivante à la fois aux juges du fond et aux administrations : la compensation doit être effective et amener réellement le candidat à avoir le sentiment que les conséquences de son handicap ont bien été prises en compte pour assurer une égalité des chances lors du déroulement de l'épreuve.

L'aménagement doit faire en sorte de placer le candidat handicapé en position concrètement moins défavorable en raison du handicap, lequel, à défaut d'être gommé voit certaines de ses conséquences faire l'objet d'une compensation égalitaire et adaptée à la situation de la personne

¹⁹ CE, 19 novembre 2004, *M^{me} Balanger*, préc.

²⁰ CE, 14 novembre 2017, n° 399324 ; *AJFP*, 2018, p. 204, note Ch. Otero.

handicapée. Par exemple, dans l'arrêt *Wright*²¹ de 2009, le Conseil d'État n'hésite pas à annuler un concours au motif que l'aide apportée à un candidat handicapé n'était pas adaptée aux exigences du concours. Il s'agissait du concours interne d'inspecteur de l'action sanitaire et sociale. Le candidat avait demandé à bénéficier du tiers temps supplémentaire et de l'assistance d'une tierce personne devant procéder à la lecture des documents pour l'épreuve de la note de synthèse. L'aide à la lecture a bien été apportée mais par une personne n'ayant pas les aptitudes requises pour procéder à la lecture à haute voix du dossier de l'épreuve de note de synthèse dans des conditions répondant aux exigences de ce concours. L'aide humaine apportée n'ayant pas retenu cette leçon d'une nécessaire adaptation à ces exigences, le juge annule la délibération du jury. On voit avec cette solution qu'il existe un lien entre l'adaptation et la compensation.

III. Compenser

La compensation du handicap a été introduite en droit français par la loi du 17 janvier 2002²² avant de devenir une réalité juridique plus concrète à la suite de l'adoption de la loi du 11 février 2005. Le juge administratif a été amené à contrôler concrètement les conséquences juridiques du mot compensation dans l'accès des personnes handicapées aux emplois publics. Comme l'écrit le président Vigouroux – il s'agit là d'une autre leçon de la jurisprudence administrative –, la « compensation doit être professionnelle »²³. Jusqu'où doit aller ce professionnalisme ? Là encore, le juge fixe des limites car comme l'écrit avec raison le professeur Hervé Rihal, « il n'est pas opportun de compenser le fait qu'un aveugle ne puisse admirer les étoiles »²⁴.

Le Conseil d'État a précisé que la personne handicapée devait, pour permettre à l'administration de mettre en place les mesures adaptées, prévenir celle-ci avant le début des épreuves. Le juge veille toutefois à ce que le handicap n'institue pas une discrimination à rebours constitutive d'une illégalité. Tel est le cas, par exemple, de la demande formée par un candidat handicapé qui écrit 9 jours après avoir subi des épreuves écrites pour lesquelles il n'a pas pu composer qu'il souhaiterait passer les épreuves sous forme orale. Le juge administratif suprême juge que le candidat aurait dû former cette demande avant le début des épreuves, le caractère tardif de la demande ne permettant plus à l'autorité administrative d'assurer le respect du principe d'égalité entre les candidats²⁵ et de rendre effective la compensation d'un handicap permanent ou non.

Le juge est parfois amené à vérifier que les modalités de la sélection pour la promotion de fonctionnaire ne traduisent pas une discrimination

²¹ CE, 18 novembre 2009, *Wright*, n° 382565 : *RDSS*, 2010, p. 349, note H. Rihal.

²² Nicole Maggi-Germain, « La construction juridique du handicap », *Dr. soc.*, 2002, p. 1092.

²³ Christian Vigouroux, « Handicap et recrutement dans la fonction publique », in Olivier Guézou et Stéphane Manson (dir.), *Droit public et handicap*, Paris, Dalloz, 2010, p. 255.

²⁴ Hervé Rihal, « L'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique après la loi du 11 février 2005 », *op. cit.*, p. 394.

²⁵ CE, 25 mai 2007, n° 289050, mentionné dans les tables du *Lebon*.

fondée sur le handicap. Dans son ouvrage sur le poids des apparences²⁶, Jean-François Amadieu montre que l'avancement bénéficie plus facilement aux plus beaux et que les personnes handicapées sont souvent discriminées et sacrifiées sur l'autel de l'efficacité et de la performance. Là comme ailleurs, l'idéologie managériale privilégie l'avancement des agents publics en pleine possession de leurs moyens. Il est évident que cette phrase n'est jamais prononcée et encore moins écrite mais au pays de l'égalité, chacun sait qu'il existe des discriminations sournoises et indirectes.

La cour administrative d'appel de Paris a rendu le 10 avril 2018²⁷ une décision dans laquelle elle a considéré qu'un enseignant-chercheur avait été victime d'une discrimination sur le handicap. En l'espèce, une universitaire, professeur des universités, victime d'un grave accident avait été dispensée d'activités d'enseignement en raison de l'impossibilité dans laquelle elle se trouvait désormais de pouvoir conserver des stations assises et debouts prolongées. Ayant postulé pour une promotion en première classe, elle a vu sa candidature à cette promotion faire l'objet d'un refus pendant trois ans. L'accès au changement de grade avait notamment été motivé par l'application d'un critère relatif aux activités pédagogiques, critère qui ne pouvait être appliqué à la requérante sans la discriminer puisqu'elle ne pouvait plus assurer de cours. Pour la Cour, l'Université n'a pas tenu compte du handicap de la requérante en appliquant pendant trois ans ce critère. Elle juge logiquement que la requérante a subi un préjudice puisqu'elle a perdu une chance d'être promue plus tôt en application de ce critère. On ajoutera que le fait pour l'Université d'avoir déclaré la candidature « sans objet » pendant trois ans au motif qu'elle n'exerçait aucune activité d'enseignement n'a pas joué en faveur d'une clémence du juge, les mots ayant un impact sur les personnes. Ceci étant dit, l'arrêt est équilibré car la cour a tout de même relevé que l'Université prenait en charge les déplacements de la requérante en taxi et que la demande d'un enseignement à distance n'a pas été formulée par la requérante avant 2013. Ce constat ne permet pas de matérialiser l'existence, sur ce point, d'une discrimination sur le handicap. Au total, le juge effectue une pesée pragmatique de la faute reprochée à l'établissement public et ne condamne ce dernier que pour ne pas avoir rendu possible la promotion de la requérante au grade de professeur de 1^{ère} classe au titre des années 2011 et 2012. L'autre intérêt de cette décision réside dans le refus de tenir compte d'une recommandation du Défenseur des droits qui, saisi par l'intéressé, avait estimé que les refus de promotion traduisaient une discrimination fondée sur le handicap ; la Cour a rappelé que sauf cas particulier (rapport publié au *BO*), une telle recommandation est dépourvue de force contraignante et ne saurait donc créer une obligation pour les employeurs publics qui ne se conforment pas à un tel avis.

Dans une affaire plus ancienne²⁸, le Conseil d'État avait jugé légale la

²⁶ Jean-François Amadieu, *Le poids des apparences*, Paris, O. Jacob, 2005.

²⁷ CAA Paris, 10 avril 2018, n° 16PA03817 ; *AJFP*, 2018, p. 210.

²⁸ CE, 20 avril 1988, n° 6665.

prise en compte de la cécité d'un agent pour ne pas proposer sa nomination en tant que premier substitut au procureur de la République. Comme l'écrit Rémy Fontier dans son ouvrage *Handicap et Fonction publique*,

« sans ironie aucune, il y aura une vraie difficulté pour ce magistrat à opérer les constatations de visu, ce qui n'est pas sans poser problème à ce poste »

car on tire des conséquences juridiques de telles constatations. En définitive, dans cette affaire, la force des choses l'a emporté sur la force du droit car le magistrat a finalement été promu avant que le Conseil d'État statue et valide sa non... promotion en raison de l'absence d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation. Cet épilogue montre la justesse de la phrase du doyen Carbonnier : « Le droit est trop humain pour prétendre à l'absolu de la ligne droite ». Le droit est néanmoins évolutif et il va dans le bon sens. On ne peut, en effet, que se féliciter de la création par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, d'un « référent handicap » dans la fonction publique dont la consultation permet de mieux sécuriser le parcours professionnel des agents en situation de handicap. Les employeurs publics doivent ainsi leur permettre

« de développer un parcours professionnel, d'accéder à des fonctions de niveau supérieur et de bénéficier d'une formation adaptée à leurs besoins tout au long de leur vie professionnelle ».

Malgré des résistances plus ou moins habilement maquillées et au-delà des enseignements que l'on peut tirer des décisions rendues par le juge administratif, la loi se montre clairement de plus en plus soucieuse de rendre possible une meilleure conciliation entre les mots emploi et handicap dans le secteur public.

7. Handicap et emploi : perspectives de droit privé

Nancy Vignal

*Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles,
Aix-Marseille Université, codirectrice de la Mention Droit des Affaires,
Membre du Centre de droit économique (EA 4224)*

« Que vaudrait une société qui ne se donnerait pas pour devoir d'assurer à ceux qui sont diminués dans leur intégrité physique ou intellectuelle une possibilité d'insertion professionnelle, un emploi dans les entreprises avec les autres, comme les autres, les assurant d'un salaire normal et leur permettant de progresser professionnellement ! ».

C'est un discours grave, mais porteur d'espoir que prononce le 2 juin 1987, Philippe Séguin, devant les sénateurs. Ce jour-là, le ministre des Affaires sociales et de l'emploi défend avec solennité et conviction le projet de loi handicap instaurant l'obligation pour les entreprises de plus de vingt salariés d'employer au moins 6 % de travailleurs handicapés. Finalement, adoptée par la loi du 10 juillet 1987, cette mesure constitue aujourd'hui encore une mesure phare du dispositif relatif à l'emploi des personnes handicapées que le droit français a consacré.

Le handicap peut être identifié comme un des facteurs exposant les individus à des risques plus importants d'exclusion professionnelle et donc sociale¹. L'insertion professionnelle est en effet le moteur de l'intégration sociale. Elle ouvre l'accès à une autonomie financière et à la consommation, elle donne un statut, renvoie au sentiment d'utilité, structure l'emploi du temps de la vie quotidienne, autorise le temps libre.

On l'a dit, le droit français s'est montré sensible à cette problématique. En réalité, les textes prennent deux orientations. D'une part, le droit français souligne le principe de non-discrimination et de traitement égalitaire des travailleurs handicapés par rapport au reste de la population active. Ainsi, le handicap ne peut être pris en compte pour toute décision de recrutement, de formation, de stage, de discipline ou de licenciement² : le handicap doit demeurer extérieur à la relation professionnelle. D'autre part, il reconnaît, par une sorte de « mécanismes de rattrapage »³, un droit à un traitement spécifique et catégoriel afin de limiter les conséquences particulières du handicap.

En cela, il est respectueux des engagements internationaux souscrits et des exigences du droit européen. À ce dernier titre, il est ainsi conforme à la directive du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail qui

¹ Franck Héas, « État de santé, handicap et discrimination en droit du travail », *JCP S*, 2011, 1279.

² C. trav., art. L. 1132-1.

³ Emmanuel Dockès, *Droit du travail*, Paris, Dalloz, Année, p. 156.

affirme notamment en son article 7 que

« en ce qui concerne les personnes handicapées, le principe d'égalité de traitement ne fait pas obstacle au droit des États membres de maintenir ou d'adopter des dispositions concernant la protection de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail ni aux mesures visant à créer ou à maintenir des dispositions ou des facilités en vue de sauvegarder ou d'encourager leur insertion dans le monde du travail ».

Il est encore conforme à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dont l'article 26 pose le principe de l'intégration des personnes handicapées en ces termes :

« l'Union 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 ».

Toutefois si les textes français traduisent une vraie prise de conscience des politiques sur la nécessité de garantir aux personnes atteintes d'un handicap une pleine participation à la vie économique, le bilan est toutefois, dans les faits, mitigé. Le taux de chômage des actifs reconnus handicapés est de 19 %, soit le double de la moyenne nationale. Et malgré l'obligation d'emploi qui pèse sur les employeurs de plus de vingt salariés, le taux de travailleurs handicapés dépasse à peine les 3 %, loin des 6 % fixés par la loi.

Après avoir rappelé la politique française d'emploi des personnes handicapées, il conviendra donc de s'interroger sur les raisons d'un manque d'efficacité du dispositif consacré et par voie de conséquence sur sa perfectibilité.

I. La politique française d'emploi des personnes handicapées

Les textes sont en la matière anciens puisqu'ils remontent à la loi du 26 avril 1924 sur l'obligation d'emploi des mutilés de guerre et assimilés et la loi du 23 novembre 1957 sur les travailleurs handicapés. Se sont ensuite succédées la loi du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées, la loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés, puis la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Ces différentes lois ont toutes eu pour vocation, à différents degrés, de favoriser l'exercice d'une activité professionnelle en milieu ordinaire de travail. Ce faisant, aujourd'hui, des mesures inspirées d'une logique de discrimination positive sont clairement posées pour des personnes qui par ailleurs sont précisément définies puisqu'il est posé en principe depuis la loi de 2005 à l'article L. 5213-1 du code du travail qu'est considérée comme travailleur handicapé

« toute personne dont les possibilités d'obtenir ou de conserver un emploi sont effectivement réduites par suite de l'altération d'une ou plusieurs fonctions physique, sensorielle, mentale ou psychique ».

Ces mesures positives tendent à consacrer au profit de ces personnes, dont la qualité sera reconnue par la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, un droit à un traitement spécifique dans l'accès au marché du travail et un droit à un traitement

spécifique dans le maintien dans l'emploi⁴.

A. Un traitement spécifique dans l'accès à l'emploi

La disposition phare qui doit être soulignée est, on l'a dit, l'obligation légale d'emploi imposée à tout employeur, établissement public ou privé, occupant au moins vingt salariés, d'embaucher à (temps plein ou à temps partiel) 6 % de travailleurs handicapés sur l'effectif total de l'entreprise⁵, même si d'autres mesures, très importantes, se traduisant par l'octroi à l'employeur de soutiens financiers sont à signaler⁶.

L'obligation légale d'emploi qui a été consacrée par la loi du 10 juillet 1987, et dont le contenu a été amélioré par la loi de 2005, est conçue comme une obligation de résultat destinée à responsabiliser les employeurs. Mais ce dispositif a été voulu souple car si les employeurs supportent par principe une obligation d'embauche, plusieurs moyens s'offrent tout de même à eux pour s'acquitter de cette obligation⁷.

Ainsi, les établissements assujettis peuvent s'acquitter, partiellement, de leur obligation en signant des contrats de sous-traitance, de prestation de services ou de fourniture avec des organismes faisant travailler des personnes handicapées, avec des travailleurs indépendants handicapés ou en accueillant des stagiaires handicapés⁸. Les employeurs peuvent encore s'acquitter partiellement de l'obligation d'emploi en accueillant en stage des bénéficiaires de cette obligation. Ils peuvent enfin s'en acquitter en mettant en œuvre un programme d'action en faveur des personnes handicapées dans le cadre d'un accord de branche ou d'entreprise ou d'établissement ou de groupe agréé par l'administration prévoyant la mise en œuvre différentes actions en faveur des travailleurs handicapés. Et si aucun de ces moyens n'a été utilisé, les entreprises assujetties peuvent encore s'acquitter de leur obligation d'emploi en versant au fonds de développement pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées, l'Agefiph, une contribution annuelle pour chacun des bénéficiaires qu'elles auraient dû employer⁹.

Les établissements soumis à l'obligation d'emploi doivent souscrire une déclaration obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés dans laquelle ils décrivent la façon dont ils se sont acquittés de leur obligation¹⁰. À défaut de transmission de cette déclaration ou s'ils n'ont pas satisfait à l'obligation d'emploi, ces établissements doivent au Trésor public une pénalité correspondant à 1 500 SMIC horaire majoré de 25 % par bénéficiaire de l'obligation d'emploi manquant.

⁴ C. trav., art. L. 5213-1.

⁵ La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 dite loi sur l'avenir professionnel n'a pas modifié ce taux de l'obligation d'emploi mais elle prévoit qu'il sera révisable tous les 5 ans.

⁶ C. trav., art. L. 5213-11 et s.

⁷ C. trav., art. L. 5212-6 et s.

⁸ Depuis le 1^{er} janvier 2020, les contrats avec le secteur adapté ne permettent plus de s'acquitter partiellement de l'obligation d'emploi mais les dépenses afférentes à ces contrats sont déductibles de la contribution annuelle.

⁹ C. trav., art. L. 5212-9.

¹⁰ Depuis le 1^{er} janvier 2020, tous les employeurs, y compris ceux employant moins de vingt salariés, doivent souscrire une déclaration de leur effectif de travailleurs handicapés.

B. Un traitement spécifique dans le maintien dans l'emploi

Le droit du travail autorise par ailleurs un traitement différencié des travailleurs handicapés exerçant une activité professionnelle en milieu ordinaire même si ceux-ci se voient appliquer le régime des salariés de droit commun.

C'est ainsi à une vraie politique managériale en faveur de ces salariés qu'il incite à travers l'article L. 5213-6 qui dispose que

« afin de garantir le respect du principe d'égalité de traitement à l'égard des travailleurs handicapés, l'employeur prend, en fonction des besoins dans une situation concrète, les mesures appropriées pour permettre à ces travailleurs (d'accéder à un emploi) ou de conserver un emploi correspondant à leur qualification, de l'exercer ou d'y progresser ou pour qu'une formation adaptée à leurs besoins leur soit dispensée ». Il est même affirmé que « les différences de traitement fondées sur le handicap ne constituent pas une discrimination lorsqu'elles sont objectives, nécessaires et appropriées »¹¹, et à l'inverse que « le refus de l'employeur de prendre des mesures appropriées au bénéfice des travailleurs handicapés est constitutif d'une discrimination »¹².

Il est attendu de lui qu'il adopte des mesures efficaces et pratiques destinées à aménager le poste de travail en fonction du handicap. Il ne s'agit donc pas de définir des mesures types, par grande catégorie de handicap, mais d'identifier la bonne mesure correspondant au besoin de chaque travailleur handicapé. Ces mesures peuvent ainsi concerner l'aménagement des postes de travail, y compris l'accompagnement et l'équipement individuels nécessaires aux travailleurs handicapés pour occuper ces postes, et les accès aux lieux de travail. L'employeur ne peut s'en exonérer que s'il démontre que ces mesures sont, pour lui, une charge disproportionnée.

Nous le constatons, les textes ont le mérite d'exister¹³. Par ailleurs, ils sont servis par deux articles qui décrivent le pilotage des politiques en faveur de l'emploi des personnes handicapées, lesquels disposent que

« L'État assure le pilotage de la politique de l'emploi des personnes handicapées ; il fixe, en lien avec le service public de l'emploi, les régions chargées du service public régional de la formation professionnelle, l'association chargée de la gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés et le fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, les objectifs et priorités de cette politique »¹⁴ et qu'« une

¹¹ C. trav., art. L. 1133-3.

¹² C. trav., art. L. 5213-6, dernier alinéa.

¹³ Étant à préciser que les développements ne sont pas exhaustifs. Voir ainsi, dans la partie sur la formation professionnelle tout au long de la vie, une section sur l'égalité d'accès des personnes handicapées à la formation, avec notamment l'art. L. 6112-3, selon lequel : les personnes handicapées bénéficient, le cas échéant, d'actions spécifiques de formation ayant pour objet de permettre leur insertion ou leur réinsertion professionnelle ainsi que leur maintien dans l'emploi, de favoriser le développement de leurs compétences et l'accès aux différents niveaux de la qualification professionnelle et de contribuer au développement économique et culturel et à la promotion sociale.

¹⁴ C. trav., art. L. 5214-1 A.

convention pluriannuelle est signée entre l'État et différents acteurs dont les fonds précités, fixant des objectifs et des priorités en faveur de l'emploi des personnes handicapées »¹⁵.

II. Bilan et perspectives

Le bilan du dispositif existant est toutefois mitigé. Il convient ce faisant de s'interroger sur les directions susceptibles d'être empruntées afin d'améliorer l'efficacité du dispositif visant à assurer l'emploi des personnes handicapées.

A. Bilan

Différentes études récentes sur le thème de l'emploi des personnes handicapées sont peu encourageantes. Ainsi, une étude de la DARES (direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques) qui passe au crible les modalités de mise en œuvre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, rendue publique en 2016, fait apparaître que les établissements pris en compte développent rarement des stratégies « proactives » vis-à-vis de cette obligation ; que la loi est avant tout perçue comme une contrainte légale ; et que bien souvent les entreprises préfèrent y répondre en s'acquittant de la contribution à l'Agefiph. Cette analyse fait par ailleurs le constat d'une certaine inégalité d'approche de l'obligation légale selon la taille de l'entreprise et qu'ainsi la présence d'un accord agréé dans les grands établissements semble facilitatrice même si elle ne garantit pas systématiquement une stratégie offensive¹⁶.

De son côté, le rapport annuel d'activité 2017 du défenseur des droits, dont l'un des domaines de compétence est la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité, relate que bien que transposée dans la législation nationale par la loi du 11 février 2005, l'obligation d'aménagement raisonnable reste largement méconnue des employeurs. Il relève ainsi :

« la saisine du Défenseur des droits relatives au défaut d'aménagement raisonnable à l'encontre des personnes handicapées dans l'emploi représentent près de 9 % de saisines en matière de discrimination et conclut que le pays a 'une culture de retard dans sa prise en compte du handicap' »¹⁷.

De tels constats invitent à s'interroger sur ce qu'il est possible de faire pour que cette situation change.

B. Perspectives

La loi dite avenir professionnel du 5 septembre 2018 a eu pour ambition d'améliorer le dispositif d'emploi des travailleurs handicapés et y à apporter ce faisant quelques dernières retouches. Ce texte atteste que l'idée dominante reste que les politiques publiques demeurent les leviers les plus efficaces pour une évolution plus rapide des mentalités et une modification concrète des comportements, et qu'il n'est pas possible de s'exonérer de textes contraignants.

Deux observations s'imposent à ce stade. D'abord, ces textes, pour peu

¹⁵ C. trav., art. L. 5214-1 B.

¹⁶ *JCP S*, 2016, Act. 366.

¹⁷ Rapport annuel d'activité 2017, Défenseur des droits.

qu'ils soient jugés indispensables, pourraient changer d'approche. À titre de réflexion, peut-on ainsi se rapporter à des observations formulées récemment par le cofondateur de l'association Hangagé :

« Au Royaume-Uni, les personnes handicapées ne sont que rarement désignées en tant que '*disabled people*' (personnes handicapées) mais le plus souvent comme '*people with special needs*' (personnes ayant des besoins spécifiques). Et cela change tout. La personne n'est plus vue sous l'angle de la contrainte et de l'impossibilité (le handicap qui empêche), mais celui de l'univers des possibles (l'environnement qui rend les choses possibles), à condition que l'on réponde à ses besoins spécifiques. L'approche est indéniablement plus inclusive, moins anxiogène. [...] De manière insidieuse, lorsque l'on y réfléchit bien, cette vision de la personne handicapée qui serait 'moins capable qu'une autre' transparaît dans certains dispositifs publics dits 'd'aide à l'embauche'. Parmi ses nombreux dispositifs, l'Agefiph (association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées) propose une aide financière systématique à l'embauche d'une personne handicapée. Mais pourquoi ? Cela ne renvoie-t-il pas l'image qu'une personne handicapée serait moins compétente ou productive qu'une autre ? Cessons de subventionner l'emploi des personnes handicapées. Mais systématisons et simplifions le financement des aménagements spécifiques dont elles peuvent avoir besoin afin de pouvoir travailler et exercer leurs compétences comme n'importe quel autre salarié. Et si nous envisagions enfin les personnes handicapées comme des personnes ayant des besoins spécifiques ? »¹⁸.

Ensuite, l'on peut se demander si la réponse à l'insuffisance des dispositifs existants à rendre effectif l'emploi des personnes en situation de handicap ne trouve pas sa place dans la démarche de « responsabilité sociétale des entreprises ». La reconnaissance de la personne handicapée fait partie intégrante de ces approches citoyennes. Il faut d'une façon ou d'une autre valoriser les démarches entreprises à cette fin. La loi du 5 septembre 2018 va d'ailleurs dans ce sens puisque parmi ces dispositions figure un volet « mesurer pour progresser » avec l'idée qu'à compter du 1^{er} janvier 2020, toutes les entreprises déclareront leur effort en faveur de l'emploi de travailleurs handicapés : cette obligation déclarative permet de rendre visible l'effort des TPE et de renforcer la mobilisation collective. Cette piste est intéressante. Toutefois, il convient qu'elle ne soit pas désolidarisée d'une autre, celle l'information complète des employeurs sur les dispositifs existants, laquelle fait encore défaut. À ce titre, il fait nul doute que la publication récente par le Défenseur des droits d'un guide intitulé « emploi des personnes en situation de handicap et aménagement raisonnable » participe de cet effort¹⁹. Mais, le chemin vers l'insertion professionnelle effective des personnes handicapées est encore long !

¹⁸ David Herz, « Handicap et emploi : il faut en finir avec les subventions », *Les échos*, 30 janvier 2018.

¹⁹ www.defenseurdesdroits.fr

2^{ème} partie

L'insertion des personnes handicapées : le devoir d'effectivité

A. Les politiques de l'insertion professionnelle en France et à l'étranger

1. La fonction publique française et l'insertion des personnes handicapées

Marc Joyau

Professeur de droit public, Université de Nantes, membre de l'Unité mixte de recherche Droit et changement social (UMR 6297)

Il n'est plus possible aujourd'hui de soutenir que l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique française est un sujet ignoré¹. Pour s'en convaincre, il suffit par exemple de relever que concomitamment à la tenue de ce colloque, le dernier numéro trimestriel de la revue *Vocation Service public* comportait un article intitulé « Le recrutement des personnes handicapées dans la Fonction publique »².

Pourtant, tel n'a pas toujours été le cas. Un rapide tour d'horizon des manuels de droit de la fonction publique permet en effet de constater que jusque dans les années 1960-70, ces manuels ne comportaient même pas les mots « Handicap » ou « Handicapés » dans leurs index ou tables alphabétiques³. On imaginerait mal, aujourd'hui, publier un manuel de droit de la fonction publique sans consacrer des développements, et même des développements conséquents, à la question des personnes en situation de handicap... Même des ouvrages non spécialisés comportent désormais de telles entrées⁴.

L'une des raisons de cette évolution tient au fait que les employeurs des trois fonctions publiques françaises (fonction publique de l'État, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière) sont à présent soumis à l'obligation légale d'employer des travailleurs handicapés dans la proportion de 6 % de l'effectif total des personnes employées. On notera d'ailleurs au passage que la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel prévoit que ce taux de 6 % sera désormais

¹ Voir par exemple : *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2017* du Ministère de l'action et des comptes publics, DGAFP 2017, spéc. p. 49 (« Favoriser l'insertion et la promotion professionnelles des travailleurs en situation de handicap ») et p. 288 à 291. Plusieurs sites, assez complets et accessibles, peuvent également être utilement consultés sur ce sujet : fonction-publique.gouv.fr (portail de la fonction publique), service-public.fr (site officiel de l'administration française), infos.emploi-public.fr et carrieres-publiques.com (spéc. : « Handicap et concours : des clés pour réussir son entrée dans la fonction publique »).

² « Le recrutement des personnes handicapées dans la Fonction publique », *Vocation Service public*, n° 34, octobre-novembre-décembre 2018, p. 6.

³ Voir par exemple : Victor Silvera, *La fonction publique et ses problèmes actuels*, Paris, éditions de l'actualité juridique, 1969 et André de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, LGDJ, tome 2, 1970, p. 493 à 498.

⁴ Voir par exemple : Michel de Villiers et Thibault de Berranger (dir.), *Droit public général*, Paris, LexisNexis, 2015, p. 1538 (6 entrées).

« [...] révisé tous les cinq ans, en référence à la part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi dans la population active et à leur situation au regard du marché du travail... »⁵.

C'est la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés qui a tout d'abord imposé cette obligation d'emploi à une partie du secteur privé :

« Tout employeur occupant au moins vingt salariés est tenu d'employer, à temps plein ou à temps partiel, des bénéficiaires de la présente section⁶ dans la proportion de 6 p. 100 de l'effectif total de ses salariés »⁷,

ainsi qu'à une partie du secteur public, puisqu'elle prévoyait que l'article L. 323-2 du code du travail serait ainsi rédigé :

« L'État et, lorsqu'ils occupent au moins vingt agents à temps plein ou leur équivalent, les établissements publics de l'État autres qu'industriels et commerciaux, les collectivités territoriales et leurs établissements publics autres qu'industriels et commerciaux, y compris ceux qui sont énumérés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, sont assujettis, selon les modalités fixées par décret en Conseil d'État, à l'obligation d'emploi instituée par l'article L. 323-1 »⁸.

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, parfois appelée « loi handicap », a ensuite étendu cette obligation à La Poste⁹.

Puis, la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a encore étendu cette obligation, en modifiant ainsi la rédaction de l'alinéa 1^{er} de l'article L. 323-2 du code du travail :

« L'État et, lorsqu'ils occupent au moins vingt agents à temps plein ou leur équivalent, les établissements publics de l'État autres qu'industriels et commerciaux, les juridictions administratives et financières, les autorités administratives indépendantes, les autorités publiques indépendantes, les groupements d'intérêt public, les collectivités territoriales et leurs établissements publics autres qu'industriels et commerciaux, y compris ceux qui sont énumérés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, sont assujettis, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État, à l'obligation d'emploi instituée par l'article L. 5212-2 ; les dispositions des articles L. 323-4-1, L. 323-5, L. 5212-6 à L. 5212-7-1, L. 5212-13 et

⁵ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, art. 67, I-2°.

⁶ Section I du chapitre III du titre II du livre III du code du travail, intitulée : « Obligation d'emploi des travailleurs handicapés, des mutilés de guerre et assimilés ».

⁷ Dispositions codifiées à l'article L. 323-1 du code du travail.

⁸ Loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés, dite loi Seguin, art. 1^{er}.

⁹ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, art. 36, I-1°.

L. 323-8-6-1 leur sont applicables »¹⁰.

Enfin, la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a étendu cette obligation d'emploi à l'ensemble de la fonction publique, puisqu'elle s'applique en effet désormais :

« [...] à tout employeur, occupant au moins vingt salariés, y compris les établissements publics industriels et commerciaux »¹¹.

Si l'obligation d'emploi¹² des personnes en situation de handicap dans la fonction publique française est maintenant une obligation nettement et largement inscrite dans la loi, leur insertion doit être envisagée du point de vue de leur recrutement (I) et du point de vue du déroulement de leur carrière (II). Cette distinction s'impose en effet non seulement parce que la personne handicapée recrutée dans la fonction publique va avoir une carrière, mais aussi parce qu'un fonctionnaire non handicapé peut le devenir.

I. L'entrée dans la fonction publique des personnes handicapées

L'accès des personnes handicapées à la fonction publique suppose le respect des dispositions générales fixées notamment à l'article 5 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui constitue le titre I^{er} du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales¹³. Cet article prévoit qu'en principe nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire : s'il ne possède la nationalité française ; s'il ne jouit de ses droits civiques ; le cas échéant, si les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions ; s'il ne se trouve en position régulière au regard du code du service national et enfin s'il ne remplit les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction compte tenu des possibilités de compensation du handicap.

Une personne handicapée peut donc intégrer la fonction publique. Elle le fera soit par la voie du concours (A), soit par celle du contrat (B), dans les deux cas selon des modalités particulières visant en quelque sorte à « compenser » – pour reprendre la terminologie empruntée par la loi – son handicap, dont on notera qu'il n'est envisagé par la loi de 1983 que du seul point de vue de l'aptitude physique du candidat.

A. Recrutement par concours adapté au handicap

Le concours constitue, en tout cas encore pour le moment, la voie normale d'accès à la fonction publique. On ne peut que s'en réjouir puisqu'il permet, en principe, d'assurer le recrutement des meilleurs candidats et d'éviter que ne soient prises en compte, directement ou indirectement : leurs opinions (politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses), leurs origines, leurs orientations sexuelles... Il permet

¹⁰ Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, art. 65, I-1°.

¹¹ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, art. 67, I-1°, dispositions codifiées à l'article L. 5212-1 du code du travail.

¹² Dont les catégories de bénéficiaires sont énumérées à l'article L. 5212-13 du code du travail.

¹³ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors, art. 1^{er}.

d'accéder à des emplois relevant de toutes les catégories statutaires.

Une personne handicapée peut se présenter à tout concours de la fonction publique puisque suite aux dispositions des articles 32, 33 et 35 de la loi du 11 février 2005, précitée, les deux lois de 1984 et celle de 1986 portant respectivement dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État¹⁴, à la fonction publique territoriale¹⁵ et à la fonction publique hospitalière¹⁶ prévoient, en des termes identiques,

qu'« aucun candidat ayant fait l'objet d'une orientation en milieu ordinaire de travail par la commission prévue à l'article L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles ne peut être écarté, en raison de son handicap, d'un concours ou d'un emploi de la fonction publique, sauf si son handicap a été déclaré incompatible avec la fonction postulée à la suite de l'examen médical destiné à évaluer son aptitude à l'exercice de sa fonction, réalisé en application des dispositions du 5° de l'article 5 ou du 4° de l'article 5 bis du titre Ier du statut général des fonctionnaires ».

Deux conditions sont donc toutefois posées par la loi pour qu'une personne handicapée ne soit pas écartée d'un concours ou d'un emploi public en raison de son handicap.

En premier lieu, il faut que le candidat ait « fait l'objet d'une orientation en milieu ordinaire de travail par la commission prévue à l'article L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles ». C'est en effet cette « commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées » qui, sur la base de l'évaluation des souhaits exprimés par la personne handicapée ou son représentant légal, prend les décisions relatives à l'ensemble des droits de cette personne, en particulier en matière d'attribution de prestations et d'orientation.

En second lieu, il ne faut pas que le handicap du candidat ait été « déclaré incompatible avec la fonction postulée à la suite de l'examen médical destiné à évaluer son aptitude à l'exercice de sa fonction ».

En effet, comme le prévoit l'alinéa 1^{er} de l'article 20 du décret du 14 mars 1986 :

« Nul ne peut être nommé à un emploi public s'il ne produit à l'administration, à la date fixée par elle, un certificat médical délivré par un médecin généraliste agréé constatant que l'intéressé n'est atteint d'aucune maladie ou infirmité ou que les maladies ou infirmités constatées et qui doivent être indiquées au dossier médical de l'intéressé ne sont pas incompatibles avec l'exercice des fonctions postulées »¹⁷.

¹⁴ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, art. 27, I.

¹⁵ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, art. 35.

¹⁶ Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, art. 27, I.

¹⁷ Décret n° 86-442 du 14 mars 1986 relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires, spécialement le titre II : « Des conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics » (art. 20 à 23).

Même si elle peut paraître humainement dure, cette seconde condition est parfaitement compréhensible et même souhaitable. Certaines activités peuvent en effet nécessiter des aptitudes physiques spécifiques et interdire l'accès à certains emplois de personnes en situation de handicap. On pensera, par exemple, à certaines missions de maintien de l'ordre ou s'exerçant en milieu hospitalier. Pour autant, il faut aussi rappeler ici que l'article 5 de la loi du 13 juillet 1983 prévoit que l'aptitude physique du candidat handicapé doit être appréciée « compte tenu des possibilités de compensation du handicap ».

Une personne handicapée autorisée à concourir bénéficie alors de deux types de dispositions particulières dérogatoires aux règles normales de déroulement des concours. Les premières sont relatives à la suppression ou au recul des limites d'âge supérieur, les secondes sont relatives à l'aménagement des épreuves¹⁸.

Les limites d'âge supérieures ne s'appliquent pas en effet au candidat handicapé et le candidat qui ne relève plus d'une situation de handicap peut bénéficier d'un recul de la limite d'âge égal à la durée des traitements et soins qu'il a eu à subir lorsqu'il relevait de cette situation, dans la limite de 5 ans.

Par ailleurs, des aménagements d'épreuves sont prévus afin, notamment, d'adapter la durée et le fractionnement des épreuves aux moyens physiques des candidats et/ou de leur apporter les aides humaines et techniques nécessaires (composition dans une salle séparée, sujets en braille ou agrandis, précisions complémentaires par écrit pour les candidats atteints de déficience auditive, secrétaire rédigeant sous dictée...) et précisées par eux au moment de leur inscription¹⁹. Des temps de repos suffisant sont notamment accordés aux candidats handicapés, entre deux épreuves successives, de manière à leur permettre de composer dans des conditions compatibles avec leurs moyens physiques. Ces aménagements sont accordés sur décision du jury du concours²⁰.

Pour conclure ces développements consacrés aux concours de la fonction publique adaptés au handicap, il est intéressant de relever que le Protocole sur l'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'État, co-signé le 8 octobre 2001 par le ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'État, la ministre déléguée à la Famille, à l'enfance et aux personnes handicapées et cinq organisations syndicales (Union des fonctionnaires et assimilés CFTD, FSU, UNSAF, Union fédérale des cadres des fonctions publiques CFE-CGC et INTERFON-CFTC), soulignait déjà que

« le faible nombre de candidatures [de personnes en situation de handicap] aux concours s'explique par une information insuffisante des candidats potentiels et les difficultés d'accès à la formation initiale et aux préparations aux concours »²¹.

¹⁸ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée, art. 27, I ; loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, art. 35 et loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée, art. 27, I.

¹⁹ CE, 9 février 2001, *M. Alain X...*, n° 215653, inédit au recueil Lebon.

²⁰ CE, 18 février 1994, *M. X...*, n° 126074, mentionné dans les tables du recueil *Lebon*.

²¹ https://www.fonction-publique.gouv.fr/archives/home20111012/IMG/travail_handicapes-2.pdf.

L'expérience personnelle de Directeur d'Institut de préparation à l'administration générale (IPAG) de l'auteur de ces lignes permet, aujourd'hui encore, d'en témoigner.

Si le recrutement de personnes handicapées dans la fonction publique s'effectue normalement par la voie du concours, il peut aussi se faire par celle du contrat.

B. Recrutement par contrat avant titularisation

Il n'est pas inintéressant de commencer par relever que le portail de la Fonction publique souligne que

« le protocole d'accord du 8 octobre 2001 sur l'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'État rappelle la primauté du concours parmi les voies de recrutement de la fonction publique, y compris pour les travailleurs handicapés »²².

Il est rassurant de lire cette affirmation sous la plume du ministère de l'Action et des comptes publics, mais la lecture attentive de ce Protocole ne fait pourtant pas apparaître nettement cette « primauté », cette préférence donnée au concours sur le recrutement contractuel. Au contraire, il est même écrit dans ce Protocole que « Parallèlement à l'amélioration de l'accès au concours, le recrutement direct [recrutement contractuel] [...] sera développé »²³...

Trois textes réglementaires sont particulièrement importants au regard de cette question du recrutement des travailleurs handicapés dans la fonction publique en qualité d'agents contractuels :

- le décret du 25 août 1995 relatif au recrutement des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'État²⁴ ;
- le décret du 10 décembre 1996 relatif au recrutement des travailleurs handicapés dans la fonction publique territoriale²⁵ ;
- le décret du 27 février 1997 relatif au recrutement des travailleurs handicapés la fonction publique hospitalière²⁶.

Le régime juridique est sensiblement identique dans les trois cas.

Au titre des dispositions communes, on relève que les candidats, « bénéficiaires de l'obligation d'emploi », doivent remplir des conditions d'aptitude physique (ils peuvent « être recrutés en qualité d'agent contractuel lorsque leur handicap a été jugé compatible avec l'emploi postulé ») et satisfaire à des conditions de diplôme ou d'aptitude

²² www.fonction-publique.gouv.fr/score/travailleurs-handicapes/concours-de-droit-commun

²³ Protocole précité, point 1.2. La raison avancée pour promouvoir ce développement est la suivante : « le recrutement direct [...] permet une bonne adéquation entre la personne et l'emploi offert localement ».

²⁴ Décret n° 95-979 du 25 août 1995 modifié relatif au recrutement des travailleurs handicapés dans la fonction publique pris pour l'application de l'article 27 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

²⁵ Décret n° 96-1087 du 10 décembre 1996 relatif au recrutement des travailleurs handicapés dans la fonction publique pris pour l'application de l'article 38 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

²⁶ Décret n° 97-185 du 25 février 1997 relatif au recrutement des travailleurs handicapés dans la fonction publique hospitalière pris pour l'application de l'article 27 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

préalables au recrutement (en principe identiques à celles exigées des candidats aux concours externes).

La durée du contrat correspond à la durée que doivent normalement accomplir les fonctionnaires stagiaires du corps ou cadre d'emplois concerné avant d'être titularisés. Il n'y a pas de période d'essai. Pendant toute la période du contrat, les agents bénéficient d'une rémunération d'un montant équivalent à celle qui est servie aux fonctionnaires stagiaires issus du concours externe pour l'accès au corps ou au cadre d'emplois dans lequel les agents ont vocation à être titularisés. Au terme de la durée du contrat, l'appréciation de l'aptitude professionnelle de l'agent est effectuée par l'autorité disposant du pouvoir de nomination, au vu du dossier de l'intéressé et après un entretien avec celui-ci. Si l'agent est déclaré apte à exercer les fonctions, l'autorité ayant le pouvoir de nomination procède à sa titularisation. Si l'agent, sans s'être révélé inapte à exercer ses fonctions, n'a pas fait preuve de capacités professionnelles suffisantes, l'autorité prononce le renouvellement du contrat. Si l'appréciation de l'aptitude de l'agent ne permet pas d'envisager qu'il puisse faire preuve de capacités professionnelles suffisantes, le contrat n'est pas renouvelé.

Recrutées par concours ou par contrat, les personnes handicapées titularisées ont ensuite vocation à faire carrière dans la fonction publique.

II. La carrière des personnes handicapées dans la fonction publique

L'article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose très clairement, en son alinéa 2,

qu'« aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur âge, de leur patronyme, de leur situation de famille, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou de leur non appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race ».

Les fonctionnaires handicapés sont donc des fonctionnaires normaux. Ils sont soumis aux mêmes droits (même traitement, mêmes indemnités, mêmes avantages en nature...) et aux mêmes obligations (d'obéissance, d'impartialité, de neutralité...), que ceux qui s'appliquent à l'ensemble des fonctionnaires et ce, quel que soit leur mode de recrutement (cf. *supra*, I).

L'alinéa 3 de ce même article 6 prévoit également que :

« Toutefois des distinctions peuvent être faites afin de tenir compte d'éventuelles inaptitudes physiques à exercer certaines fonctions ».

On notera, comme cela a été fait dans le propos introductif de la première partie consacrée au recrutement, qu'en ce qui concerne la carrière, la loi de 1983 n'envisage cette fois encore que le seul point de vue de l'aptitude physique du fonctionnaire pour la mise en œuvre de ces éventuelles distinctions.

Ces dernières prennent la forme de mesures spécifiques (dites « appropriées ») adoptées dans l'intention de faciliter (et non de favoriser, puisqu'elles sont prévues « afin de garantir le respect du principe d'égalité

de traitement à l'égard des travailleurs handicapés »²⁷) le parcours professionnel des fonctionnaires handicapés.

Les fonctionnaires handicapés des trois fonctions publiques²⁸ bénéficient ainsi des aménagements prévus à l'article 6 sexies du titre Ier du statut général des fonctionnaires, qui dispose que :

« Afin de garantir le respect du principe d'égalité de traitement des travailleurs handicapés, les employeurs²⁹... prennent, en fonction des besoins dans une situation concrète, les mesures appropriées..., sous réserve que les charges consécutives à la mise en œuvre de ces mesures ne soient pas disproportionnées, notamment compte tenu des aides qui peuvent compenser en tout ou partie les dépenses supportées à ce titre par l'employeur »³⁰.

Ces mesures sont adoptées, d'après la loi de 1983, pour permettre aux fonctionnaires de conserver l'emploi correspondant à sa formation, de l'exercer et d'y progresser ou pour qu'une formation adaptée à ses besoins lui soit dispensée.

Sans prétendre ici à l'exhaustivité³¹, on relèvera que les agents handicapés peuvent bénéficier :

- d'un aménagement de leur poste de travail, incluant « notamment l'aménagement de tous les outils numériques concourant à l'accomplissement de la mission des agents, notamment les logiciels métiers et de bureautique ainsi que les appareils mobiles »³² ;

- sur leur demande et dans toute la mesure compatible avec les nécessités du fonctionnement du service, d'aménagements d'horaires propres à faciliter leur exercice professionnel ou leur maintien dans l'emploi. Il convient aussi de souligner que des aménagements d'horaires sont également accordés, à sa demande, à tout fonctionnaire (handicapé ou non), toujours dans toute la mesure compatible avec les nécessités du fonctionnement du service, pour lui permettre d'accompagner une personne handicapée, qui est son conjoint, son concubin, la personne avec laquelle il a conclu un pacte civil de solidarité, un enfant à charge, un ascendant ou une personne accueillie à son domicile qui nécessite la présence d'une tierce personne³³ ;

- d'un temps partiel de droit, après avis, selon la fonction publique considérée, du médecin de prévention, du médecin du service de médecine professionnelle et préventive ou du médecin du travail³⁴ ;

- comme d'autres fonctionnaires (par exemple ceux qui sont séparés

²⁷ Cf. le paragraphe qui suit dans le texte principal.

²⁸ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée, art. 27, III ; loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, art. 35 et loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée, art. 27, I.

²⁹ Administrations de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics... (voir la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, précitée, art. 2).

³⁰ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, précitée, art. 6 sexies, al. 1^{er}.

³¹ Certaines mesures permettent aussi : de bénéficier d'un parcours individualisé de formation, d'un suivi médical particulier...

³² Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, précitée, art. 6 sexies, al. 2.

³³ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée, art. 40 ter ; loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, art. 60 quinquièmes et loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée, art. 47-2.

³⁴ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée, art. 37 bis ; loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, art. 60 bis et loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée, art. 46-1.

de leur conjoint pour des raisons professionnelles), d'une priorité en matière de mutation³⁵ ;

- d'un départ anticipé à la retraite, puisque les fonctionnaires handicapés peuvent partir à la retraite dans les mêmes conditions que ceux qui sont atteints d'une incapacité permanente d'au moins 80 %³⁶.

Aussi intéressantes soient-elles, toutes ces mesures, de même que celles relatives au recrutement, ne peuvent cependant être vraiment utiles à l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique que si elles s'avèrent réellement contraignantes, c'est-à-dire si leur méconnaissance fait l'objet de sanctions de nature à favoriser cette insertion. Telle est, notamment, la mission du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

Conclusion

La « loi Handicap » de 2005 a institué un Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, qui a pour mission de favoriser l'insertion professionnelle des personnes handicapées au sein des trois fonctions publiques françaises, ainsi que la formation³⁷ et l'information des agents « en prise » (selon la terminologie – qui fait sens – adoptée par le législateur) avec elles³⁸. Il est régi par un décret du 3 mai 2006³⁹.

Ce Fonds peut notamment financer, au cas par cas, des aides techniques et humaines telles que : des aménagements des postes de travail et les études y afférentes, des rémunérations versées aux agents chargés d'accompagner une personne handicapée dans l'exercice de ses fonctions professionnelles, des aides versées par les employeurs publics afin d'améliorer les conditions de vie des travailleurs handicapés qu'ils emploient et destinées à faciliter leur insertion professionnelle, la formation et l'information des travailleurs handicapés, mais aussi des personnels susceptibles d'être en relation avec ces travailleurs...

Il établit aussi un rapport annuel. L'édition de 2017⁴⁰ permet d'apprendre que le taux d'emploi des personnes en situation de handicap, pour l'ensemble des employeurs publics, est de 5,49 %⁴¹. La fonction publique territoriale arrive en tête avec un taux d'emploi de 6,62 %, suivie de la fonction publique hospitalière à 5,55 % et de la fonction publique de

³⁵ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée, art. 60 et loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, art. 54.

³⁶ Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, art. 126 et décret n° 2012-1060 du 18 septembre 2012 portant application de cet article.

³⁷ Sur cette question, voir la circulaire n° 005252 du ministre de la Fonction publique en date du 5 juillet 1995 (« Actions de formation visant à l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique »).

³⁸ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 précitée, art. 36, III.

³⁹ Décret n° 2006-501 du 3 mai 2006 relatif au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique. Sur ce décret, voir la circulaire n° 5265/SG du Premier ministre en date du 23 novembre 2007 (« Insertion professionnelle des personnes handicapées dans la fonction publique »).

⁴⁰ <https://fiphfp.publispeak.com/rapport-activite-2017/#page=1>

⁴¹ Pour 3,74 % en décembre 2006 et 5,32 % en décembre 2016. Rapport précité, p. 5.

l'État à 4,52 %⁴².

Par ailleurs, les interventions du FIPHFP pour aider les employeurs publics à atteindre leur objectif d'emploi ont atteint en 2017 la somme de 128,84 millions d'euros. Ces interventions sont en baisse, pour la troisième année consécutive⁴³.

L'une des missions du FIPHFP est aussi de percevoir les contributions des employeurs publics qui ne remplissent par leur obligation d'emploi. Il existe en effet une sorte de sanction, qui prend la forme d'une contribution (versée par bénéficiaire manquant pour atteindre le quota de 6 %) au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

En 2017, les contributions au FIPHFP des employeurs publics se sont élevées à 120,88 millions d'euros, soit 91,64 millions d'euros de moins depuis 2010⁴⁴. Comme cela a pu être relevé, c'est en soi

« une bonne nouvelle, puisque cette baisse signifie que de plus en plus d'employeurs respectent leur obligation d'emploi de 6 % de personnes handicapées dans leurs effectifs. Mais cela veut dire aussi moins de ressources financières pour financer les aides... »⁴⁵.

Reste que l'on peut regretter que l'emploi des personnes en situation de handicap soit encore envisagé sous l'angle de la contrainte. On devrait en effet y voir une véritable opportunité, comme l'expriment particulièrement bien les deux premières phrases du Protocole sur l'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'État du 8 octobre 2001 :

« L'emploi des personnes handicapées est une obligation légale. C'est aussi un impératif d'insertion et un atout pour l'administration »⁴⁶.

⁴² *Ibid.*, p. 5

⁴³ *Ibid.*, p. 16. Elles se sont réduites de 18% par rapport à 2016.

⁴⁴ Moins 8 % par rapport à 2016. *Ibid.*, p. 16.

⁴⁵ <https://infos.emploipublic.fr/article/fonction-publique-et-handicap-le-role-du-fiphfp-eea-4775>

⁴⁶ https://www.fonction-publique.gouv.fr/archives/home20111012/IMG/travail_handicapes-2.pdf.

2. Insertion professionnelle des personnes handicapées et fonction publique hospitalière française

Vincent Vioujas

Directeur d'hôpital, chargé d'enseignement à la Faculté de droit et de sciences politiques d'Aix-en-Provence, chercheur associé au Centre de droit de la santé (UMR 7268 Aix-Marseille Université, CNRS, EFS, ADES)

Dernière-née des fonctions publiques, la fonction publique hospitalière (FPH) est désormais pleinement intégrée dans le cadre général que constituent les trois fonctions publiques¹. Au 31 décembre 2018, celle-ci regroupait ainsi près de 1,2 million d'agents sur un total d'environ 5,6 millions de salariés. Bien qu'en légère baisse des deux dernières années, la part de la fonction publique hospitalière a progressé de + 1,4 point en dix ans². Même s'il sera essentiellement question par la suite des établissements publics de santé, il convient néanmoins de rappeler que le champ d'application de la loi du 9 janvier 1986 s'étend bien au-delà et intègre aussi un certain nombre d'établissements publics médico-sociaux locaux en charge notamment de personnes âgées, de mineurs ou d'adultes handicapés³.

La fonction publique hospitalière obéit donc aux mêmes règles que celles déjà exposées dans d'autres communications traitant du droit de la fonction publique⁴. À ce titre, les dispositions de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées relatives à l'obligation d'emploi de celles-ci trouvent pleinement à s'appliquer⁵. Selon les données du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), le taux d'emploi des bénéficiaires de cette obligation s'établit à 5,73 % soit une position intermédiaire entre la fonction publique d'État (4,87 %) et la fonction publique territoriale (6,94 %)⁶.

La question de l'insertion professionnelle des personnes handicapées au sein de la fonction publique hospitalière revêt néanmoins une double

¹ Sur le sujet, voir Arnaud Lami et Vincent Vioujas, *Droit hospitalier*, Bruxelles, Bruylant, 2^{ème} éd., 2020, p. 262.

² Ministère de l'action et des comptes publics, « L'emploi dans la fonction publique au 31 décembre 2018 », *Stats rapides*, n° 55, décembre 2019.

³ Art. 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

⁴ Voir également Hervé Rihal, « L'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique après la loi du 11 février 2005 », *RDSS*, 2005, p. 394.

⁵ Non sans difficultés d'ailleurs s'agissant de la détermination du champ des bénéficiaires de cette obligation d'emploi, voir Bérangère Legros, « Les listes des 'bénéficiaires' de l'obligation d'emploi dans la fonction publique : entre imbraglio et patchwork juridique », *AJFP*, 2018, p. 198.

⁶ FIPHFP, Rapport d'activité 2019, p. 10.

spécificité. D'une part, la majorité des emplois sont des emplois soignants qui requièrent la détention d'un diplôme spécifique pour pouvoir être exercés. Sur les 810 000 personnels non médicaux des établissements publics de santé, 550 000 correspondent en effet à des personnels des services de soins, dont 250 000 infirmiers et 185 000 aides-soignants⁷. Or l'obtention de ces diplômes suppose souvent une formation préalable dans un institut : Institut de formation en soins infirmiers (IFSI), Institut de formation d'aide-soignant (IFAS)... Dans tous les cas, le cursus se caractérise par l'alternance de cours théoriques et pratiques et de stages en établissements ou auprès de professionnels de santé. L'accessibilité des personnes en situation de handicap aux instituts de formation paramédicale constitue ainsi un préalable à l'emploi de celles-ci au sein des établissements publics de santé⁸.

D'autre part, beaucoup d'emplois hospitaliers se caractérisent par des contraintes de travail importantes : rythme de travail élevé, exposition à des produits dangereux, nuisances liées à l'environnement (odeurs, courants d'air...), confrontation à la maladie, à la mort, à la douleur des patients et de leur entourage, charge émotionnelle⁹... Même si des progrès ont été faits pour améliorer l'ergonomie des postes de travail ou des équipements, par exemple grâce à l'acquisition de lits à hauteur variable, de nombreux facteurs de pénibilité physique subsistent. Travailler dans un établissement de santé exige en effet souvent de rester debout de manière prolongée, d'effectuer des mouvements douloureux de manière répétitive ou de porter régulièrement des charges lourdes. Bien plus, le mal-être au travail apparaît particulièrement prononcé pour certaines professions comme les aides-soignants, mais surtout les infirmiers¹⁰. Les arrêts maladie touchent d'ailleurs plus en moyenne la fonction publique hospitalière que les deux autres fonctions publiques.

L'ensemble de ces considérations rend plus délicats le recrutement et le maintien en emploi des personnes souffrant d'un handicap au sein des établissements publics de santé. Consciente de ces difficultés, la Fédération hospitalière de France (FHF), qui regroupe la quasi-totalité d'entre eux, a signé en novembre 2014 une convention avec le FIPHFP avec pour objectif d'initier et de promouvoir des politiques handicap au sein de la fonction publique hospitalière. Ce partenariat a été renouvelé au printemps 2018 pour la période 2018-2020. Selon le communiqué de presse de la Fédération hospitalière de France,

⁷ DREES, *Panorama des établissements de santé*, édition 2020, p. 45.

⁸ Outre les agents de services hospitaliers, en charge de l'hygiène des locaux et des unités de soins, quelques métiers paramédicaux sont accessibles sans formation en institut spécialisé (diététicien par exemple) mais cela représente une minorité des emplois soignants dans les hôpitaux.

⁹ Sur le sujet, Julien Loquet et Layla Ricroch, « Les conditions de travail dans les établissements de santé », in DREES, *Panorama des établissements de santé*, édition 2014, p. 9.

¹⁰ 72 % d'entre eux déclarent se sentir exploités contre 65 % pour l'ensemble des salariés travaillant à l'hôpital, *ibid.*, p. 23.

« les établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux incarnent depuis toujours les valeurs républicaines et sont au cœur de la cohésion sociale. Il est de leur responsabilité de représenter la diversité de la société »¹¹.

Plus prosaïquement, la motivation tient sans doute aussi à la charge financière non négligeable que représente pour certaines structures la cotisation au FIPHFP depuis que la loi du 11 février 2005 a transformé « l'obligation morale » d'emploi posée par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en « obligation de résultat » assortie d'une sanction pécuniaire en cas de non-respect¹².

Les instruments conçus dans le cadre de ce partenariat englobent les deux dimensions évoquées plus haut. La fonction publique hospitalière a en effet diffusé un livre blanc comprenant vingt-huit préconisations et dix fiches pratiques sur l'accessibilité des instituts de formation paramédicale aux étudiants en situation de handicap¹³ ainsi que des fiches techniques et un outil de gestion destinés à soutenir les établissements dans l'élaboration et le déploiement de leur politique handicap¹⁴. L'insertion professionnelle des personnes handicapées dans la fonction publique hospitalière suppose ainsi d'examiner à la fois l'accessibilité des formations paramédicales (I) et la mise en œuvre d'une politique handicap au sein des établissements publics de santé (II).

I. L'accessibilité des formations paramédicales

Quelques centres de réadaptation professionnelle (CRP)¹⁵ proposent des formations aux métiers du secteur sanitaire mais, par exemple, un seul permet de suivre celle conduisant au diplôme d'État d'infirmier¹⁶. Il semble donc essentiel de garantir l'accessibilité de l'ensemble des instituts de formation paramédicale aux personnes en situation de handicap, ce qui est d'ailleurs conforme à l'esprit et à la volonté de la loi du 11 février 2005. En la matière, les difficultés rencontrées portent à la fois sur l'accès à la formation et sur le déroulement de celle-ci.

¹¹ Communiqué de presse du 31 mai 2018.

¹² Selon les formules de Bérengère Legros, *op. cit.* D'après le rapport d'activité 2017 du FIPHFP précité, le montant total des contributions employeurs s'établit à 41,2 millions d'euros pour la fonction publique hospitalière (p. 14).

¹³ *Étudiants et handicap. Étude sur l'accessibilité des instituts de formation paramédicale aux étudiants en situation de handicap*, FHF, 2016, en ligne <https://www.fhf.fr/Ressources-humaines/Outils-et-notes/Etude-sur-l-accessibilite-des-instituts-de-formation-paramedicale-aux-etudiants-en-situation-de-handicap>

¹⁴ Accessibles sur <https://www.fhf.fr/Ressources-humaines/Outils-et-notes/Appui-au-deploiement-des-politiques-Handicap-Version-du-24-mars-2016>.

¹⁵ Mentionnés à l'article L. 5213-2 du code du travail, il s'agit, depuis la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, d'établissements médico-sociaux destinés à dispenser une formation qualifiante aux personnes en situation de handicap en vue de leur insertion ou réinsertion professionnelle.

¹⁶ Le CRP, géré par l'UGECAM et implanté à Castenau Le Lez dans l'Hérault, est donc le seul en France à offrir cette formation. Les promotions sont de 17 étudiants pour environ 90 candidatures par an.

A. L'accès à la formation

Comme le souligne le livre blanc de la Fédération hospitalière de France, le premier obstacle tient assurément aux représentations collectives postulant l'incompatibilité entre handicap et exercice d'un métier soignant :

« le professionnel de santé peut-il être porteur d'une situation de handicap quand par définition il est celui qui doit prendre soin du patient ou de l'usager ? »¹⁷.

De fait, il existe une véritable autocensure chez les personnes qui auraient pu nourrir un tel projet professionnel auquel elles renoncent spontanément du fait de leur situation de handicap. Si les représentations vont sans doute évoluer lentement, comme le montre le succès de la série télévisée *The Good Doctor* mettant en scène un jeune chirurgien atteint du syndrome d'Asperger, il importe également d'éviter les ruptures dans l'accompagnement des étudiants à la fin du secondaire. En effet, le lien assuré par les rectorats ne fonctionne actuellement que pour les étudiants des formations relevant du ministère en charge de l'Enseignement supérieur et de la recherche, ce qui n'est pas le cas des formations paramédicales. Les projets professionnels peuvent donc se trouver contrariés lors du passage du secondaire au supérieur.

Mais le principal frein en termes d'accessibilité de ces formations tient surtout aux difficultés rencontrées s'agissant de l'aménagement des concours d'accès. Certes, il s'agit d'une problématique qui touche tous les étudiants en situation de handicap¹⁸. Mais elle se pose avec une acuité particulière pour les formations en santé qui supposent la réussite à un concours d'entrée. Outre l'absence de financements dédiés, qui peut parfois se révéler dissuasive, la demande d'aménagement est souvent considérée comme ne présentant pas de caractère prescriptif, ce qui peut se discuter¹⁹. En pratique, chaque directeur d'institut de formation demeure ainsi libre de la suite à y donner et des modalités adoptées²⁰. Ce souci devrait cependant être atténué au cours des prochaines années. La question du concours ne se posait d'ores et déjà pas pour les formations paramédicales accessibles après la première année commune aux études de santé (PACES) ou une première année de licence²¹. Elle a disparu en

¹⁷ *Étudiants et handicap. Étude sur l'accessibilité des instituts de formation paramédicale aux étudiants en situation de handicap, op. cit.*, p. 6.

¹⁸ Christine Gavini-Chevet, Yves Delecluse et Christian Bigault, *Les aménagements d'épreuves d'examens pour les élèves et étudiants en situation de handicap*, Rapport IGAENR n° 2018-035, avril 2018.

¹⁹ L'article 23 de l'arrêté du 31 juillet 2009 relatif au diplôme d'État d'infirmier précisait en effet que les candidats aux épreuves de présélection ou de sélection ou à un examen d'admission présentant un handicap peuvent déposer une demande d'aménagement des épreuves auprès de l'un des médecins désignés par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, tout en informant les instituts de formation. Il ajoute « le directeur de l'institut met en œuvre les mesures d'aménagement préconisées ».

²⁰ *Étudiants et handicap. Étude sur l'accessibilité des instituts de formation paramédicale aux étudiants en situation de handicap, op. cit.*, p. 12.

²¹ En vertu de l'arrêté du 16 juin 2015 relatif à l'admission dans les instituts préparant au diplôme d'État de masseur-kinésithérapeute, peuvent ainsi être admis les étudiants ayant validé la PACES, la première année de licence en sciences mention « sciences et techniques des activités physiques et sportives » (STAPS) ou une première année de licence dans le

2019 avec la fin du concours d'entrée en IFSI et le basculement des modalités d'admission dans ces instituts vers Parcoursup²². Certaines formations, comme celle d'aides-soignants, comporte néanmoins toujours un concours.

Enfin, l'entrée en institut de formation nécessite la production d'un certificat médical établi par un médecin agréé attestant que le candidat ne présente pas de contre-indication physique ou psychologique à l'exercice de la profession²³. Le questionnaire adressé par la Fédération hospitalière de France à l'ensemble des instituts de la fonction publique hospitalière dans le cadre de son étude met en évidence l'extrême rareté d'avis d'inaptitude²⁴. Mais l'ensemble des acteurs s'accorde sur le caractère formel de la procédure et sur la méconnaissance par les médecins agréés des conditions d'exercice futures de ces professionnels. Reste que cette exigence peut également constituer un frein et fait partie des objections régulièrement soulevées par les directeurs d'instituts de formation.

B. Le déroulement de la formation

Une fois ces différents obstacles franchis, ce qui, à bien des égards, s'apparente à un parcours du combattant, est loin d'être achevé ! En laissant de côté les questions liées à l'accessibilité physique des bâtiments qui sont, ici comme ailleurs, loin d'être négligeables, le déroulement de la formation soulève en effet plusieurs difficultés.

Tout d'abord, même si le processus de labellisation des différents instituts impose désormais la désignation de référents handicap en leur sein, le temps consacré à cette mission ne fait, le plus souvent, pas l'objet d'une compensation financière de la part des différents financeurs (en premier lieu, le conseil régional). De plus, l'accès des étudiants aux services universitaire de médecine préventive et de promotion de la santé (SUMPPS) et à la mission handicap de l'université n'est pas toujours assuré. Celui-ci n'est de toute manière envisageable que pour les formations universitarisées. Mais, même pour celles-ci comme par exemple la formation en soins infirmiers, les conventions signées ne le prévoient pas de manière systématique²⁵. Par ailleurs, l'éloignement géographique

domaine sciences, technologies et santé.

²² Ce qui n'est pas sans soulever d'autres types de difficultés, sans lien toutefois avec la situation éventuelle de handicap, voir plus largement sur le sujet Fabrice Melleray et Rozen Noguellou, « La réforme de l'accès à l'université », *AJDA*, 2018, p. 1162.

²³ Pour les professions de masseur-kinésithérapeute, manipulateur d'électroradiologie médicale, ergothérapeute, pédicure-podologue, technicien en analyses biomédicales et infirmier, art. 54 de l'arrêté du 21 avril 2007 relatif aux conditions de fonctionnement des instituts de formation paramédicaux, pour la profession d'aide-soignant, art. 13 de l'arrêté du 22 octobre 2005 relatif à la formation conduisant au diplôme d'État d'aide-soignant et pour la profession d'auxiliaire de puériculture, art. 13 de l'arrêté du 16 janvier 2006 relatif à la formation conduisant au diplôme d'État d'auxiliaire de puériculture.

²⁴ *Étudiants et handicap. Étude sur l'accessibilité des instituts de formation paramédicale aux étudiants en situation de handicap*, op. cit., p. 16.

²⁵ La convention de partenariat type se contente de prévoir « les services des universités susceptibles d'être ouverts aux étudiants des IFSI », voir la circulaire n° DHOS/RH1/DGESIP/2009/202 du 9 juillet 2009 relative au conventionnement des instituts de formation en soins infirmiers (IFSI) avec l'université et la région dans le cadre de la mise en œuvre du processus Licence-Master-Doctorat (LMD). Sur la diversité des pratiques, voir *Étudiants et handicap. Étude sur l'accessibilité des instituts de formation paramédicale aux*

des instituts rend cet engagement, lorsqu'il existe, fréquemment théorique.

Le suivi médical des étudiants révèle également de fortes disparités. L'article 55 de l'arrêté du 21 avril 2007 relatif aux conditions de fonctionnement des instituts de formation paramédicaux précise pourtant qu'un médecin examine les étudiants en cours d'études au moins une fois par an, sans autre précision sur la qualité du praticien en question. Faute d'accès garanti au SUMPPS et compte tenu des difficultés de fonctionnement des services de santé au travail dans de nombreux établissements de santé²⁶, beaucoup d'instituts se contentent d'un certificat établi par le médecin traitant²⁷. Si cette pratique peut se concevoir pour la plupart des étudiants, elle n'est pas satisfaisante pour ceux d'entre eux en situation de handicap qui nécessitent un véritable suivi médical. D'autres compétences sont aussi fréquemment requises (psychologues, assistant social...), sans que les instituts de formation en disposent actuellement.

Mais les difficultés tiennent surtout à la spécificité des formations paramédicales. Celles-ci se caractérisent en effet par l'alternance de périodes de formation théorique en institut et de mise en stage en établissement ou auprès de professionnels de santé. Comme l'a reconnu récemment le Conseil d'État, l'étudiant en soins infirmiers est donc tantôt un usager du service public de l'enseignement supérieur et tantôt assimilé à un agent hospitalier²⁸. La grande diversité des différents terrains de stage rend délicate une approche uniforme de l'accueil d'étudiants en situation de handicap. Certains d'entre eux sont en mesure de fournir un accompagnement adapté ou disposent du matériel nécessaire pour la compensation des conséquences de celui-ci tandis que d'autres s'avèrent très démunis sur ce point. Certes, il revient aux instituts de positionner l'étudiant concerné sur un terrain de stage adéquat mais cela n'est pas toujours possible à proximité. Il existe aussi de réelles réticences que la Fédération hospitalière de France propose de lever en intégrant dans le recensement des bénéficiaires de l'obligation d'emploi les étudiants en stage dans les établissements publics de santé²⁹. À terme, les progrès enregistrés du fait du déploiement d'une véritable politique handicap au sein de ces derniers devraient contribuer à réduire ces difficultés, sans les faire disparaître totalement.

étudiants en situation de handicap, op. cit., p. 17.

²⁶ La médecine du travail fait partie des spécialités qui se distinguent par un taux de vacance des postes statutaires élevé (39 % en 2018), CNG, *Rapport d'activité 2018*, tome 1, p. 127.

²⁷ *Étudiants et handicap. Étude sur l'accessibilité des instituts de formation paramédicale aux étudiants en situation de handicap, op. cit.*, p. 21.

²⁸ CE, 28 juillet 2017, *Association de défense des droits de l'homme – collectif contre l'islamophobie en France*, n° 390740 ; *AJDA*, 2017, p. 2084, note Pierre Juston et Jonas Guilbert ; *JCP A*, 2017, 2310, note Hélène Pauliat : arrêt rendu à propos du port de signes manifestant ostensiblement l'appartenance à une religion par des étudiants en soins infirmiers.

²⁹ *Étudiants et handicap. Étude sur l'accessibilité des instituts de formation paramédicale aux étudiants en situation de handicap, op. cit.*, p. 26.

II. La mise en œuvre d'une politique handicap au sein des établissements

Bien que le projet d'établissement, qui définit, sur la base du projet médical, la politique générale de l'établissement public de santé pour une durée maximale de cinq ans³⁰, comporte obligatoirement un projet social, le contenu de ce dernier n'intègre pas nécessairement la politique conduite en matière de handicap. En vertu de l'article L. 6143-2-1 du code de la santé publique, celui-ci porte en effet sur « la formation, le dialogue interne au sein des pôles dont le droit d'expression des personnels et sa prise en compte, l'amélioration des conditions de travail, la gestion prévisionnelle et prospective des emplois et des qualifications et la valorisation des acquis professionnels ». L'énumération n'est cependant pas exhaustive et il semble indispensable d'inclure cette dimension dans le projet social afin de structurer une véritable politique d'établissement sur ce point, seule à même d'aider à la résolution des difficultés rencontrées s'agissant du maintien dans l'emploi des personnes souffrant d'un handicap.

A. La structuration de la politique

De plus en plus d'hôpitaux font du handicap un volet spécifique du projet social, composante du projet d'établissement négociée par le directeur avec les organisations syndicales représentées au sein du comité technique d'établissement (CTE). Pour les accompagner dans cette démarche, l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH), qui est l'organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) du secteur, met à leur disposition une boîte à outils constituée sous la forme d'un guide, fruit de différentes expérimentations conduites en régions³¹. La démarche de constitution de ce volet handicap est relativement traditionnelle : mise en place d'un comité de pilotage, réalisation d'un diagnostic et d'un état des lieux, détermination des objectifs à atteindre et des indicateurs de résultats... Déclinés sous la forme de fiches actions, ces derniers pourront par ailleurs être repris dans le cadre d'un conventionnement avec le FIPHFP. Une centaine de conventions a ainsi été validée par cet organisme en 2017 avec les différents employeurs publics, dont 10% concernent les hôpitaux. En pratique, il s'agit d'une forme de contrat d'objectifs et de moyens permettant de mobiliser l'ensemble du catalogue d'aides financières du fonds pendant une période de trois ans³². Mais, deux innovations semblent indispensables à la réussite d'une telle politique au sein des établissements de santé.

³⁰ Art. L. 6143-2 CSP.

³¹ <http://www.anfh.fr/thematiques/le-handicap>.

³² À titre d'exemple, la convention signée en octobre 2018 entre le CHU de Limoges et le FIPHFP repose sur un plan d'actions structuré autour de sept axes destinés à mettre en œuvre une politique globale et durable d'intégration et de maintien de travailleurs en situation de handicap (formation, maintien dans l'emploi, développement des recrutements par le biais des contrats d'apprentissage...). Le financement du FIPHFP atteint 278 000 euros sur trois ans (voir le communiqué de presse commun entre le FIPHFP et le CHU de Limoges, 10 octobre 2018).

D'une part, la mise en œuvre de celle-ci doit pouvoir s'appuyer au quotidien sur un référent handicap. La fiche de poste précise varie selon les structures mais ses missions principales portent sur la coordination et le suivi du projet, l'accompagnement individuel des agents et le lien avec les différents acteurs internes (service de santé au travail, commission pluridisciplinaire dont il sera question plus loin...) et externes (FIPHP, maison départementale des personnes handicapées, Cap emploi, différents prestataires...). L'objectif est donc de disposer d'un interlocuteur unique à même de piloter le projet de manière opérationnelle et possédant les connaissances et compétences nécessaires pour orienter et conseiller au mieux à la fois les agents et la direction des ressources humaines³³. Quelle que soit l'origine professionnelle initiale du référent (assistant social, cadre de santé, personnel administratif...), une formation préalable apparaît donc nécessaire. L'ANFH en propose naturellement une aux établissements membres. Certaines universités ont par ailleurs créé des formations diplômantes de type diplôme d'université³⁴. Il n'est toutefois pas toujours évident pour les hôpitaux, en particulier de petite taille, de parvenir à isoler le temps et le financement correspondant³⁵ à l'identification d'une fonction de référent handicap. Il s'agit néanmoins d'un bon exemple d'une compétence pouvant être mutualisée sur une échelle plus large qu'un seul établissement, par exemple dans le cadre des groupements hospitaliers de territoire (GHT)³⁶.

D'autre part, bien que la coordination des différents acteurs fasse partie des missions de ce référent, la multiplicité de ces derniers au sein des établissements de santé rend utile la constitution d'une commission ou d'une cellule spécifique les réunissant. Certes, les instances hospitalières sont déjà riches et nombreuses mais la création d'une commission pluridisciplinaire associant, outre le référent handicap, la direction des ressources humaines, le service de santé au travail, le service social du personnel et éventuellement des représentants des personnels (issus, par exemple, du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail³⁷) ou des cadres, apparaît comme un gage de réussite de la politique de maintien dans l'emploi. Là encore, l'ANFH propose un guide de fonctionnement à destination des établissements³⁸. Celui-ci précise ainsi que

³³ Voir la fiche de poste détaillée proposée par l'ANFH, <http://handicap.anfh.fr/politique-handicap/les-acteurs-cles>.

³⁴ Par exemple, l'Université de Paris Créteil ou celle de Nice proposent un DU « Référent handicap ».

³⁵ La rémunération d'un tel poste ne peut en effet être prise en charge par le FIPHP.

³⁶ Art. L.6132-1 et ss. CSP.

³⁷ Il convient de rappeler que l'article 10 de l'ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise prévoit le maintien d'un CHSCT au sein des établissements publics de santé. La fusion de celui-ci avec le comité technique d'établissement est cependant à l'étude.

³⁸ <http://handicap.anfh.fr/maintien-dans-l-emploi/guide-de-fonctionnement-d-une-commission-de-maintien-dans-l-emploi>

« chaque situation appelle à un traitement individuel propre, devant s'appuyer sur une pluralité d'avis et de compétences. C'est grâce à de l'interdisciplinarité et à des échanges pratiques et concrets que des solutions peuvent émerger, et ce dans l'intérêt de l'agent »³⁹.

La commission ou la cellule a donc pour mission d'étudier tous les dossiers d'agents nécessitant un aménagement du poste de travail ou un reclassement professionnel. Il lui revient notamment, après un diagnostic qui peut, le cas échéant, être éclairé par une expertise extérieure, de rechercher les solutions envisageables et de suivre la mise en œuvre de celle retenue en donnant systématiquement la priorité au maintien dans l'emploi. De réels progrès peuvent en effet être envisagés en ce domaine au sein des établissements publics de santé.

B. Les difficultés de maintien dans l'emploi

Les hôpitaux sont habitués à traiter les procédures administratives de reprise d'activité à l'issue d'une période de maladie ordinaire, de congé de longue maladie ou de congé de longue durée. Ainsi, lorsque l'adaptation du poste de travail n'est pas possible, les agents peuvent être reclassés dans des emplois d'un autre corps, s'ils ont été déclarés en mesure de remplir les fonctions correspondantes. Ce reclassement est subordonné à la présentation d'une demande par l'intéressé⁴⁰. Le juge administratif se montre d'ailleurs particulièrement vigilant sur la mise en œuvre de ce qu'il considère comme un principe général du droit⁴¹. L'obligation de reclassement, que ce soit sur un autre emploi du même grade ou dans un autre grade du corps ou un autre corps, demeure cependant une obligation de moyens⁴². La procédure peut également s'avérer assez longue lorsque l'avis du comité médical ou de la commission de réforme⁴³ est requis. Ces instances, dont la consultation constitue une garantie pour l'agent quand elle est imposée par la réglementation, souffrent en effet d'une insuffisance de personnel médical qui allonge considérablement le traitement des dossiers⁴⁴. Ce phénomène n'est pas sans incidence pour l'employeur public qui doit nécessairement prendre une décision provisoire dans l'attente de cet avis pour placer le fonctionnaire dans l'une des positions prévues par son statut⁴⁵.

³⁹ Guide de fonctionnement d'une commission de maintien dans l'emploi, ANFH, p. 2.

⁴⁰ Art. 71 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

⁴¹ CE, 2 octobre 2002, *CCI Meurthe-et-Moselle*, n° 227868 ; *AJDA*, 2002, p. 1294, concl. Denis Piveteau ; *LPA*, 17 juin 2003, p.17, note Alix Toublanc ; *RFDA*, 2002, p. 1180, obs. Philippe Terneyre.

⁴² Sophie Fantoni-Quinton, « Les contours de l'obligation de reclassement des agents publics pour inaptitude médicale : un élément de gestion des ressources humaines », *AJFP*, 2015, p. 78.

⁴³ Respectivement en cas d'incapacité non imputable au service et imputable au service.

⁴⁴ Voir sur ce point, *Évaluation du dispositif des instances médicales de la fonction publique. Rapport de diagnostic*, IGA/IGAS/IGF/IGAENR, mars 2017, spéc. p. 27.

⁴⁵ CE, 24 février 2006, *Commune de Lapradelle Puilaurens*, n° 266462 ; *AJFP*, 2006, p. 212, note Carole Moniolle ; *JCP A*, 2006, 1071, concl. Yann Aguila. À propos des collectivités territoriales, confrontées aux mêmes difficultés, voir Nathalie Kaczmarczyk, « L'avis de la commission de réforme : quelle latitude pour la collectivité ? », *AJCT*, 2015, p. 523.

Mais l'obligation de maintien dans l'emploi s'entend de manière plus large que le reclassement statutaire. Elle correspond en effet à « l'aménagement raisonnable » imposé par la loi du 11 février 2005 aux employeurs privés et publics de garantir le respect du principe d'égalité de traitement à l'égard des travailleurs handicapés. L'article 6 *sexies* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires précise ainsi qu'il leur appartient de prendre les mesures appropriées pour permettre aux personnes atteintes d'un handicap d'accéder à un emploi ou de la conserver,

« sous réserve que les charges consécutives à la mise en œuvre de ces mesures ne soient pas disproportionnées, notamment compte tenu des aides qui peuvent compenser en tout ou partie les dépenses supportées à ce titre par l'employeur ».

Les notions utilisées (« mesures appropriées », « charges disproportionnées ») demeurent toutefois volontairement souples de manière à permettre une application de l'obligation d'aménagement raisonnable à chaque situation rencontrée. Un guide récent réalisé par le Défenseur des droits à destination des employeurs insiste néanmoins sur la conception ouverte des mesures appropriées, qui intègrent, depuis la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, l'accessibilité des logiciels informatiques ainsi que la mise en place du télétravail aux personnes handicapées, et sur l'usage limité des charges disproportionnées⁴⁶. Le juge administratif a d'ailleurs eu l'occasion à plusieurs reprises de se prononcer sur le sujet, le tribunal administratif de Caen annulant par exemple une décision de refus d'aménagement au motif que l'administration ne justifiait pas de l'inéligibilité de cette dépense aux aides du FIPHFP⁴⁷.

Hors cadre conventionnel déjà mentionné, ce dernier soutient en effet les employeurs publics dans leur démarche de maintien dans l'emploi par exemple en finançant l'étude ergonomique du poste de travail⁴⁸, en remboursant le surcoût lié à la compensation du handicap en termes d'aménagement et d'adaptation des postes de travail⁴⁹ ou encore en contribuant à l'acquisition du matériel de télétravail⁵⁰. En dépit de cet accompagnement, les établissements de santé éprouvent régulièrement de réelles difficultés lorsqu'il s'agit d'envisager le maintien en emploi de personnels soignants (infirmiers, aides-soignants...) dont les conditions de travail (horaires, port de charges, station debout prolongée...) ne peuvent être aisément aménagées, même avec du matériel adapté. Ce constat

⁴⁶ Sophie Sereno, « L'aménagement raisonnable en matière de handicap : suivez le guide ! », *RDT*, 2018, p. 527.

⁴⁷ TA Caen, 15 octobre 2009, n° 08025480.

⁴⁸ Plafond de 5 000 euros ou 1 300 euros selon que l'étude est réalisée par un prestataire extérieur ou en interne.

⁴⁹ Avec un plafond de 10 000 euros par an et par agent. Sont par exemple concernés les fauteuils ergonomiques, les matériels de manutention ou encore des dispositifs de type chariots à fond remontant, très utiles dans les blanchisseries hospitalières.

⁵⁰ Pour une présentation complète des aides du FIPHFP, voir le guide édité par l'ANFH à destination des établissements de santé, *Inaptitudes au travail : comprendre et agir*, spéc. p. 47 et s., http://handicap.anfh.fr/sites/default/files/outils/inaptitudes_au_travail_comp_rendre_et_agir.pdf

plaide évidemment en faveur de la mise en œuvre d'une politique active de prévention des risques professionnels, notamment en matière de troubles musculo-squelettiques (TMS)⁵¹.

Dans le même registre, la mise en œuvre d'une politique active de mobilité interne est aussi de nature à anticiper les phénomènes d'usure professionnelle ou l'apparition de certaines pathologies. Bien que plusieurs établissements aient développé des expériences intéressantes en la matière⁵², elle se heurte cependant à certaines réticences ou à des freins liés, par exemple, aux différences de régimes indemnitaires selon les emplois occupés.

L'insertion professionnelle des personnes handicapées dans la fonction publique hospitalière et, plus largement, le maintien en emploi des personnes souffrant de restrictions d'aptitude, apparaît ainsi comme un enjeu essentiel de gestion des ressources humaines qui suppose l'élaboration de politiques adaptées. Déjà vantée pour son impact positif sur la qualité des soins⁵³, l'amélioration de la qualité de vie au travail s'impose donc comme un objectif incontournable au sein des établissements publics de santé.

⁵¹ Voir le guide élaboré par l'ancienne ARS Haute-Normandie en collaboration avec l'ARACT, *Prévenir durablement les troubles musculo-squelettiques dans les établissements de santé*, 2013, http://fulltext.bdsp.ehesp.fr/Ministere/Ars_Haute-Normandie/2013/ARS-GuideTMS_mai_2013.pdf

⁵² Voir *Inaptitudes au travail : comprendre et agir*, *op. cit.*, p. 26.

⁵³ HAS, *Qualité de vie au travail et qualité des soins. Revue de littérature*, 2016, 54 p. La HAS propose également des outils d'aide aux établissements dans la démarche de construction de leur stratégie d'amélioration de la qualité de vie au travail, https://www.has-sante.fr/portail/jcms/c_2786495/fr/construire-une-demarche-qualite-de-vie-au-travail. Il s'agissait par ailleurs également d'un des axes de formation prioritaires pour l'année 2018 : voir instruction n° DGOS/RH4/DGCS/4B/2017/211 du 26 juin 2017 relative aux orientations retenues pour 2018 en matière de développement des compétences des personnels des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986.

3. L'évolution professionnelle des travailleurs handicapés

Claire Magimel

Sociologue, CM Conseils

Au-delà des enjeux éthiques et des contextes historiques et réglementaires de l'insertion professionnelle des personnes handicapées, on peut s'interroger sur un autre aspect de cette question : celui du parcours professionnel des bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés. Alors que ce parcours se veut linéaire, il apparaît plus complexe dans les faits.

Si on considère les politiques publiques sur le handicap dans leur ensemble, on constate, tout comme dans le domaine de l'éducation, trois étapes au sein du parcours d'inclusion dans l'emploi : 1) le travail dans les établissements du secteur sanitaire et social (établissements et services d'aide par le travail, ESAT) ; 2) le travail dans les dispositifs intermédiaires spécifiques et collectifs (les « entreprises adaptées ») ; 3) l'accès à l'emploi individuel en milieu ordinaire dans une entreprise du secteur privé ou public.

Toutefois, le vécu des travailleurs identifiés comme handicapés s'avère plus complexe et peu d'entre eux semblent parvenir à passer d'une étape à l'autre. Par ailleurs, quelle évolution professionnelle s'ouvre à ceux qui accèdent à un emploi en milieu ordinaire ? Existe-t-elle ? Est-elle semblable à celle de leurs collègues non-reconnus comme travailleurs handicapés ?

L'expression « travailleurs handicapés » apparaît pour la première fois en France dans la loi du 23 novembre 1957 sur le reclassement professionnel des travailleurs handicapés. Mais il faut attendre 30 ans et la loi du 10 juillet 1987 pour que la législation incite les entreprises du secteur public comme privé à embaucher des travailleurs handicapés.

S'interroger sur l'évolution professionnelle de ces travailleurs c'est questionner les politiques publiques en matière d'emploi des personnes en situation de handicap. Spécifiquement, c'est observer la mise en œuvre des concepts d'intégration et d'inclusion au cœur des deux principales lois françaises sur le handicap de 1975¹ et 2005².

Face aux objectifs de ces politiques publiques, cet article s'attachera à montrer que la réalité est plus complexe tant pour les travailleurs handicapés en ESAT que pour ceux du milieu ordinaire. Il s'agira également de mettre en évidence que, quel que soit l'environnement de travail, l'attente de tous est identique : la reconnaissance de leurs compétences professionnelles.

¹ Loi 1975-234 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées.

² Loi 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

I. Un parcours professionnel empreint de complexité

On peut supposer, dans une vision assez utopique, que les personnes les plus lourdement handicapées pourraient commencer leur évolution professionnelle au sein d'un ESAT appartenant au secteur protégé puis accéder progressivement, au fur et à mesure de leur acquisition de nouvelles compétences, à une « entreprise adaptée », structure intermédiaire appartenant au milieu ordinaire, avant d'atteindre un emploi dans une structure identique à celles qui emploient l'ensemble de la population.

La réalité est toutefois moins idyllique. En effet, les quelques études réalisées sur ce sujet montrent que les passages d'une de ces étapes à une autre sont rares. Plusieurs hypothèses peuvent expliquer cette situation. D'une part, les capacités des personnes handicapées elles-mêmes rendent ces passages difficiles. Une part importante de ces personnes, ayant de lourdes incapacités physiques, intellectuelles ou psychiques, a de grandes difficultés à développer ses compétences. De plus, face aux contraintes auxquelles doivent faire face ces différentes structures, la question de l'évolution professionnelle de leurs travailleurs handicapés n'est pas systématiquement leur priorité.

Il faut également préciser que les travailleurs handicapés en ESAT ne sont pas des salariés et ne relèvent pas du code du travail, même s'ils bénéficient de certaines des mesures qui y figurent comme les congés. De plus, bien que ces structures bénéficient d'aides financières de l'État, elles sont soumises, comme toute entreprise, à la concurrence et sont à la recherche de nouveaux clients pour leur permettre de perdurer. Il en est de même pour les « entreprises adaptées » qui, elles, appartiennent pleinement au secteur ordinaire, pour lesquelles les aides publiques sont moins importantes et dont les rémunérations ne sont pas garanties par l'État comme pour les travailleurs en ESAT. Ainsi, quand ces structures ont parmi leurs membres une personne plus productive que les autres, elles ne sont pas toujours enclines à leur permettre d'accéder à l'étape suivante du parcours d'inclusion en emploi.

Toutefois des dispositifs de passage existent : les ESAT « hors les murs » ou la mise à disposition de salariés, principalement issus d'entreprises adaptées. Dans les deux cas les travailleurs continuent d'appartenir à leurs structures d'origine mais réalisent leurs activités au sein d'établissements dits « ordinaires ». Dans les cas d'ESAT « hors les murs », il faut préciser que les travailleurs handicapés ne sont pas seuls dans ces établissements mais toujours accompagnés par un encadrant issu de leur structure d'origine.

Mais qu'en est-il pour les travailleurs handicapés qui ont atteint la troisième étape du parcours et qui sont salariés dans un établissement ordinaire ? Quelles sont leur opportunité d'évolution ?

II. Les réalités du milieu ordinaire

La réglementation ne dit rien au sujet de l'évolution professionnelle des salariés identifiés comme handicapés dans les établissements ordinaires. Même dans les textes les plus récents, comme la loi du 5 septembre 2018, pour la liberté de choisir son avenir professionnel³ ou le dossier de presse du Comité interministériel au handicap du 3 décembre 2019⁴ on ne parle que de l'accès ou du maintien dans l'emploi. Cependant, ces deux textes comportent une nouveauté : l'expérimentation sur 3 à 5 ans de sociétés de travail temporaire ayant le statut d'une « entreprise adaptée »⁵ pour permettre aux salariés handicapés de réaliser des missions dans des structures ordinaires, privées ou publiques, avec comme objectif une embauche dans ces dernières.

Quant à l'aide au maintien dans l'emploi, son objectif principal est de permettre aux personnes qui deviennent handicapées au cours de leur carrière professionnelle (80 % des handicaps sont acquis à l'âge adulte) de conserver leur emploi et, si ce n'est pas possible, d'en trouver un autre en adéquation avec leurs capacités.

Mais tout cela ne concerne pas les personnes qui accèdent à l'emploi en milieu ordinaire alors qu'elles sont handicapées depuis leur jeunesse. Contrairement à leurs pairs non handicapés il semble que cette question ne se pose pas tant elle est peu abordée dans les études scientifiques. Lors d'une réunion sur la question de l'inclusion dans l'emploi, une personne lourdement handicapée a expliqué qu'il a fallu qu'elle attende plus de la moitié de sa carrière professionnelle pour accéder pour la première fois à un poste de responsabilité. Par ailleurs, quand une personne handicapée questionne des décideurs, le personnel du service public de l'emploi ou des personnes en charge des ressources humaines, elle s'entend répondre soit « Tu as déjà un poste en milieu ordinaire, de quoi te plains-tu, regarde le nombre de chômeurs handicapés » ou bien « Puisque tu as un emploi comme les autres, ton évolution de carrière est la même que pour tout le monde ». Que répondre à ces propos ?

Ce que répondent les salariés identifiés comme handicapés, c'est qu'ils ne sont pas des salariés « comme les autres » et qu'il ne s'agit pas uniquement pour eux d'avoir un emploi, mais également de bénéficier du même traitement que tout le monde et d'obtenir une reconnaissance de ses compétences. Anne Jorro et Richard Wittorski dans leur article *La professionnalisation et la reconnaissance professionnelle*⁶ montrent que cette reconnaissance professionnelle, attribuée par autrui, est constitutive de la reconnaissance des compétences sociales de l'autre. De plus, dans nos sociétés contemporaines, une partie de la reconnaissance sociale passe par les compétences reconnues dans le contexte professionnel.

³ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

⁴ https://handicap.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_de_presse_-_comite_interministeriel_du_handicap_-_03.12.2019_3_.pdf

⁵ Article 79 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

⁶ *Les sciences de l'éducation - Pour l'Ère nouvelle*, 2013/4, p. 11-22.

III. Une reconnaissance professionnelle pour tous

En milieu protégé où la reconnaissance professionnelle ne passe que rarement par un diplôme académique, différents dispositifs ont été mis en place pour permettre de l'acquérir. C'est le cas des dispositifs « Différents mais compétents »⁷ ou « CAP VAE »⁸ développés dans certains ESAT afin de permettre aux travailleurs handicapés, non seulement d'accéder à cette reconnaissance mais également d'acquérir, au rythme de leurs capacités, des compétences qui peuvent être plus ou moins être reconnues sur le marché du travail. C'est également l'objectif des attestations de compétences mises en place par l'Éducation nationale pour les élèves qui sortent du système scolaire sans avoir pu acquérir l'ensemble d'un diplôme.

Dans le secteur de l'emploi ordinaire – entreprises adaptées, secteur privé, secteur public – cette reconnaissance se traduit principalement par l'évolution de carrière qui permet au fur et à mesure de progresser, non seulement en termes de compétences, mais aussi de responsabilités, autre forme de reconnaissance. Or, pour les personnes handicapées, notamment celles qui ont obtenu un diplôme de niveau supérieur, cette évolution semble non seulement peu développée mais il n'est pas rare qu'elles occupent un emploi en deçà de leurs compétences.

Ce constat n'est pas sans évoquer la situation des femmes dans l'emploi dont on sait également que l'évolution professionnelle est bien souvent ralentie par de nombreux freins pour la plupart liés à des représentations. Il fait également écho au rapport annuel⁹ de novembre 2018 du Défenseur des droits qui rappelle que le handicap est la première source de discrimination dans le domaine de l'emploi et que les femmes handicapées subissent ce que l'on pourrait appeler une « double discrimination ».

Depuis la première loi d'orientation en matière de handicap votée en 1975, la question du handicap et de sa place dans la société ne fait que s'amplifier au prix, bien souvent, de nombreux et perpétuels combats. Depuis la loi de 2005, l'accès à l'école n'a cessé de s'améliorer même si un long chemin reste à parcourir. Le nombre d'élèves handicapés, parfois lourdement, augmente chaque année dans l'enseignement secondaire. Et ils sont de plus en plus nombreux à franchir les portes de l'enseignement supérieur. On peut donc envisager que, dans les prochaines années, ils accéderont davantage à l'emploi en milieu ordinaire. Et on peut souhaiter qu'ils y soient pleinement reconnus pour leurs compétences au même titre que leurs pairs non handicapés. Alors il sera possible de dire que le monde du travail est pleinement inclusif au-delà des différences de chacun.

⁷ Voir <https://www.differentetcompetent.org>

⁸ Voir <https://www.capvae.com>

⁹ Voir https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport_sur_emploi_des_femmes_en_situation_de_handicap-accessiblefinal.pdf

Conclusion : entre discrimination et non déclaration

En théorie, il est possible de commencer une vie professionnelle en établissement protégé et de l'achever en milieu ordinaire. Rien ne s'oppose dans les textes à cette évolution professionnelle des travailleurs handicapés. Dans les faits, rares sont ceux qui parviennent à passer du milieu protégé au secteur adapté puis au milieu ordinaire. Quant à ceux qui accèdent directement à un emploi en milieu ordinaire, leur évolution professionnelle est bien souvent inexistante. Faut-il y voir une discrimination ou un indice du souhait des personnes en situation de handicap de ne pas se déclarer comme telles dans leur emploi, par crainte d'une non-reconnaissance de leurs compétences professionnelles ? Quoi qu'il en soit, l'inclusion dans l'emploi qui permet à chacun de trouver sa place dans son environnement et la reconnaissance de ses compétences au-delà de toute particularité sont encore à construire.

4. Le travail comme terrain de luttes politiques des personnes handicapées : l'exemple des mobilisations en France dans les années 1968

Cécile Morin

*Doctorante en histoire contemporaine, Université Lyon 2,
chercheuse associée à l'Institut national de l'audiovisuel (INA) et
professeure agrégée d'histoire-géographie*

Introduction

Par l'expression « les années 68 », les historiens désignent un cycle décennal de contestations et de conflits du travail¹ dans lequel les fractions les plus dominées du mouvement ouvrier jouent un rôle moteur : les ouvriers spécialisés (OS), les femmes, les travailleurs immigrés, auxquels on peut ajouter les personnes handicapées. C'est dans la trame des luttes des années 1968 que s'inscrivent en effet les premières mobilisations politiques des personnes handicapées en France. Parce que mai 1968 a ouvert de nouveaux horizons d'attente, faisant entendre la revendication de nouveaux droits et de nouvelles aspirations à l'émancipation, des personnes handicapées, des jeunes surtout², se mobilisent contre l'assignation au travail en milieu protégé qui leur est faite. Pour la génération née dans l'immédiat après guerre, le handicap induit de façon quasi-mécanique le placement dès l'enfance en institutions spécialisées, placement qui conduit, par un effet de filière, à travailler une fois adultes dans des établissements du milieu protégé – en centre d'aide par le travail (CAT) ou en ateliers protégés – selon des critères de rentabilité et de type de handicap établis par les professionnels du secteur. C'est ce destin social et professionnel que les militants handicapés des années 1968 refusent en dénonçant un système qu'ils considèrent comme une forme de ségrégation, tout en revendiquant l'égalité d'accès aux emplois en milieu ordinaire et la fin des discriminations les empêchant par exemple de prétendre aux postes de la fonction publique.

Leurs mobilisations revêtent un caractère hybride, expérimental, en l'absence de précédent en France et malgré le développement de mouvements de lutte des personnes handicapées aux États-Unis dans la

¹ Geneviève Dreyfus-Armand, Robert Frank, Marie-Françoise Lévy et Michelle Zancarini-Fournel (dir.), *Les années 68. Le temps de la contestation*, Bruxelles, Complexe, 2000, 525 p.

² Sur la sociologie des militants handicapés des années 1968 et leurs appartenances générationnelles, voir l'article de Jérôme Bas, « Des paralysés étudiants aux handicapés méchants. La contribution des mouvements contestataires à l'unité de la catégorie de handicap », *Genèses*, n° 107, 2017/2, p. 56-81.

même période³. Elles empruntent tout d'abord au répertoire d'action du mouvement ouvrier : des grèves éclatent dans des établissements du milieu protégé et des manifestations sont organisées contre les associations gestionnaires d'établissements mais aussi pour interpeller les pouvoirs publics après le vote de la loi du 30 juin 1975. Cette loi préparée en concertation avec ces associations entérine et renforce l'existence du secteur protégé. Aux yeux des militants qui la combattent, elle permet en outre de dédouaner l'État et la société toute entière de leurs responsabilités en matière d'aménagements puisque le secteur protégé assure de fait une fonction de subsidiarité. Ces mobilisations s'inspirent également du répertoire d'action des mouvements étudiants et des luttes des minorités influencés par la contre-culture des années 1970. Des militants handicapés se livrent par exemple à de fausses quêtes avec des troncs percés pour protester contre les quêtes annuelles organisées par des associations comme l'Association des paralysés de France (APF) accusées de perpétuer ainsi le modèle charitable du handicap. À travers les publications militantes et les slogans, ils opèrent un détournement du stigmate en utilisant l'humour et l'autodérision et ils organisent des actions dont le caractère spectaculaire tient au fait même que des personnes handicapées occupent l'espace public en se rendant visibles. La référence aux mouvements étudiants et lycéens de mai 1968 se lit également dans la pratique de l'organisation en comités, à l'instar du Comité valides-handicapés à Dijon ou du Comité de Lutte des Handicapés, proche des mouvements révolutionnaires d'extrême gauche, qui publie un journal intitulé *Handicapés Méchants*.

Dans le paysage des luttes des années 68, l'enjeu de ces mobilisations est de légitimer la capacité des militants handicapés à se représenter eux-mêmes, à exprimer une parole autonome contre la domination qu'ils subissent et à être reconnus dans leur dignité de travailleurs alors qu'ils sont ordinairement considérés comme des objets de soin et d'assistance et non comme des sujets politiques. Dès lors, leurs modalités d'action et d'expression révèlent des processus de subjectivation par lesquels ils se constituent en sujets autonomes et émancipés. À travers elles, ils formulent un projet de contre-société qui les conduit à repenser les catégories du handicap, du travail et de l'assistance.

I. Dénoncer l'assujettissement des travailleurs du secteur protégé

La remise en cause du travail en milieu protégé se décline à travers des tracts distribués dans les manifestations, les slogans sur les banderoles, les textes politiques et les témoignages de personnes handicapées placées en établissements. Ces derniers sont assimilés à des « ghettos d'handicapés », à des « usines-prisons » ou à des casernes, autant d'expressions qui indiquent un régime d'enfermement. À travers la

³ Sharon Barnartt, Richard Scotch, *Disability protests: contentious politics: 1970 to 1999*, Washington, Gallaudet University Press, 2001, 272 p. Pour une publication en français, voir Myriam Winance et Jean-François Ravaud, « Le handicap, positionnement politique et identité subjective. Le cas des pays anglo-saxons », *Les Cahiers du Centre Georges Canguilhem*, n° 4, 2010/1, p. 69-86.

métaphore carcérale, les militants dénoncent la ségrégation sociale et spatiale générée selon eux par la mise en institution comme le montre par exemple le dessin paru en 1975 dans le journal *Handicapés méchants*. On y voit un CAT représenté sous les traits d'une forteresse située au bout d'un interminable chemin, exprimant à la fois l'isolement et l'enfermement des personnes qui y travaillent.



Dessin non signé.

Source : *Handicapés Méchants*, n° 4, décembre 1975

Les établissements du secteur protégé sont alors, il est vrai, souvent implantés en milieu rural, et l'éloignement des centres urbains rend plus difficile encore les déplacements des personnes handicapées et leurs possibilités d'ouverture sur l'extérieur. D'autre part, une partie d'entre elles est logée dans des foyers attenants aux CAT et aux ateliers protégés si bien que ceux-ci sont à la fois leur lieu de travail et de vie, favorisant le maintien d'un entre-soi à l'écart de la société globale et le contrôle de l'institution sur l'existence des individus⁴. Le sentiment de ségrégation sociale est encore renforcé par le fait que, non seulement les personnes handicapées n'accèdent pas aux emplois en milieu ordinaire, mais que, lorsqu'elles exercent dans le secteur protégé, elles sont privées de certains des droits des travailleurs. Ainsi, les employés handicapés des CAT n'ont pas accès au salaire minimum et n'ont ni le droit de grève ni celui de créer

⁴ Peut-être pourrait-on parler à propos des relations sociales entre les travailleurs handicapés logés en foyers et les personnels encadrant de « domination rapprochée » dans le sens que Dominique Memmi donne à cette notion caractérisée par une situation de co-présence physique quasi-continue dans un lieu clos, une interdépendance puissante et des relations structurellement déséquilibrées ? Dominique Memmi, « Mai 68 ou la crise de la domination rapprochée », in Dominique Damamme, Boris Gobille, Frédéric Matonti et Bernard Pudal (dir.), *Mai-juin 68*, Paris, Les éditions de l'Atelier, 2008, p. 35-46.

une section syndicale. En empruntant à une rhétorique de lutte des classes, le travail en milieu protégé est dès lors dénoncé comme un système d'exploitation au service du capitalisme, et les travailleurs handicapés assimilés à un sous-prolétariat. Ceux-ci sont présentés comme une main d'œuvre sous-payée, potentiellement utilisée par le patronat pour faire baisser les salaires ou pour briser les grèves par la pratique de la sous-traitance, et rendue docile par l'absence de possibilité d'organisation collective. Les militants contestent également les conditions de travail en vigueur dans les CAT et les ateliers protégés en dénonçant la rapidité des cadences, la monotonie et l'inintérêt des tâches imposées aux travailleurs. On retrouve ici une condamnation des effets aliénants du taylorisme qui domine les conflits ouvriers des années 1968 tels que les a analysés l'historien Xavier Vigna⁵.

Rien d'étonnant dès lors si les activistes handicapés s'identifient aux franges les plus dominées de la classe ouvrière : aux prisonniers qui travaillent également en sous-traitance mais aussi aux travailleurs immigrés. La comparaison avec la situation de ces derniers repose d'abord sur la pénibilité de leurs conditions de travail : ils occupent des emplois délaissés par les nationaux comme les travailleurs handicapés occupent ceux que les valides dénigrent, leurs rémunérations sont particulièrement faibles, leurs perspectives de carrière quasi inexistantes et ils se trouvent dans une position de grande vulnérabilité sociale. D'autre part, les ouvriers immigrés, à l'instar de certains travailleurs handicapés, sont souvent logés dans des foyers possédés ou loués par l'entreprise si bien que celle-ci peut exercer sa surveillance en dehors du travail⁶.

Mais présenter le travail en secteur protégé comme une forme d'exploitation n'a rien d'évident dans les années 1968 dans la mesure où celui-ci est considéré comme relevant d'une politique d'assistance en faveur des personnes handicapées. Les employés handicapés des CAT n'ont d'ailleurs pas le statut de travailleurs mais celui d'usagers de ces établissements, leur travail étant assimilé à une forme de prise en charge dont ils seraient les bénéficiaires. En dénonçant l'assujettissement des travailleurs handicapés placés en établissements, les militants des années 1968 tentent donc de renverser l'ordre des représentations dominantes qui fait du handicap une fatalité, un drame individuel, face auxquels la mise en institution est une réponse sociale d'une évidente nécessité. Pour cela, ils s'emparent des moyens d'expression que constituent l'écriture ou le cinéma afin de prendre la parole.

⁵ Xavier Vigna, *L'insubordination ouvrière dans les années 68 : essai d'histoire politique des usines*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, 384 p.

⁶ Parmi les grèves menées par les travailleurs immigrés dans les années 1970, certaines portent sur les conditions de travail mais aussi de logement dans des locaux appartenant aux entreprises à l'instar de la grève de 1971 dans l'entreprise Manuest à Châtenois. Voir Xavier Vigna, *L'insubordination ouvrière dans les années 68 : essai d'histoire politique des usines*, op. cit., p. 124.

II. La prise de parole comme mode de subjectivation

L'enjeu de la prise de parole est cardinal pour les personnes handicapées qui en sont alors particulièrement dépossédées. Les travailleurs des CAT sont, on l'a évoqué, dépourvus des possibilités d'expression collective assurées par le droit de grève et le droit syndical. Objets de discours – le handicap constitue un domaine d'expertise médico-sociale source de prescriptions – les personnes handicapées sont de surcroît rarement considérées comme des sujets de pensées et de paroles autonomes dans les médias de l'époque. En témoignent l'étonnement et l'incompréhension dont font preuve certains journalistes à l'endroit des activistes handicapés. Par exemple, lorsque des militants du collectif Cachalo (Collectif d'action et de coordination des handicapés pour l'abrogation de la loi d'orientation) envahissent le champ de courses hippiques à Auteuil en 1978 pour protester contre la loi d'orientation de 1975, le commentateur du tiercé pris au dépourvu par cette irruption inopinée, déclare :

« Je dois dire d'ailleurs que c'est assez pénible de voir tous ces jeunes gens et jeunes filles dans leurs voitures, tous ces infirmes... »⁷.

Et lorsque les forces de l'ordre viennent les déloger, il affirme que celles-ci « sont venues à leurs côtés »⁸. Le syntagme « militants handicapés » relève à ses yeux sinon de l'oxymore, du moins de l'impensé : ceux-ci sont avant tout désignés comme des « infirmes » que la police doit escorter, ce qui est une manière d'indiquer leur insignifiance en tant qu'acteurs politiques.

La prise de parole des militants mêle le témoignage individuel sur les conditions de vie et de travail à l'expression de revendications et de contestations collectives. Ainsi, les Comités de lutte des handicapés appellent-ils les travailleurs en établissements à témoigner dans les colonnes de leur journal *Handicapés Méchants*. Dans le numéro 3 daté de l'été 1975 par exemple, un jeune homme qui souhaite garder l'anonymat « par crainte des repréailles » décrit les différentes étapes de la journée dans un foyer CAT rythmée quasiment heure par heure par le règlement de l'établissement et la discipline de l'atelier⁹. Il souligne le caractère vétilleux, arbitraire et infantilisant de ces règles qui privent les travailleurs handicapés d'autonomie et de liberté, obérant la possibilité d'une vie affective et sexuelle. En regard du texte, est reproduite sa fiche de salaire montrant qu'il gagne 151 francs (30,03 euros) par mois alors que le montant du SMIC en 1975 s'élève à 1 260,25 F (250,53 euros) pour 40 heures de travail hebdomadaire. Ce procédé rend compte de l'aliénation à un ordre temporel indéfiniment répété qui régit le cercle d'une existence entièrement vouée au travail et aux besoins de la vie quotidienne tels que les organise l'institution. De fait, la prise de parole de ce jeune homme est en elle-même un acte d'émancipation dans la mesure où le temps de l'écriture est un temps dérobé à l'ordre temporel imposé par l'institution,

⁷ L'enregistrement de ce commentaire est repris dans le film de Gérard Leblanc, *Bon Pied, Bon Œil et toute sa tête*, 1978.

⁸ *Ibid.*

⁹ P., « Une journée de plus dans foyer-CAT », *Handicapés Méchants*, n° 3, été 1975.

un temps pour soi, pour penser sa condition. En ce sens, on pourrait comparer sa démarche d'écriture à celle des ouvriers parisiens des années 1830 que Jacques Rancière a décrite dans *La nuit des prolétaires : archives du rêve ouvrier*¹⁰, consacrant leurs nuits à composer des vers, alors que la condition assignée aux ouvriers leur imposait le sommeil nocturne pour récupérer leur force de travail en vue du lendemain. Dans une perspective analogue, deux films sont réalisés par les militants du Comité de lutte des handicapés : *Âmes charitables s'abstenir* signé par Jean-Luc Héridel en 1976, et *Bon pied bon œil et toute sa tête*, réalisé par Gérard Leblanc avec le collectif Cinéthique en 1978. Ces films veulent rendre compte de la condition assignée aux personnes handicapées « de l'intérieur », sans médiation ni porte-parole. Leur démarche de captation et de restitution de l'expérience vécue rappelle celle des groupes Medvekiné qui produisirent des films sur la condition ouvrière de 1968 à 1974¹¹. Composés d'ouvriers appuyés par des professionnels du cinéma qui leur apportaient une aide technique et matérielle, les groupes Medvekiné implantés à Sochaux et à Besançon entendaient s'affranchir des porte-voix autorisés du mouvement ouvrier en faisant émerger l'expression autonome de travailleurs anonymes parmi lesquels des femmes, des OS, des immigrés...

Les femmes handicapées participent également à cette prise de parole pour témoigner de la situation particulière qui leur est faite. Une jeune femme, Claudine A., raconte en 1977 dans le journal *Handicapés méchants* le quotidien au foyer et au CAT tenus par l'APF (Association des paralysés de France) dans lesquels elle vit et travaille¹². Elle dénonce notamment la limitation des sorties et la surveillance dont elle et ses camarades font l'objet de la part de la direction lorsqu'elles fréquentent les garçons de l'atelier protégé. En marge de ses propos et comme pour en attester le bienfondé, elle publie le règlement intérieur de l'établissement édicté par l'APF. Voici ce qu'elle dit par exemple des conditions de travail :

« Nous avons eu dernièrement un nouveau boulot qui n'est pas adapté pour les handicapés : c'est des coquilles St-Jacques. Elles sont ramassées au bord de la mer, elles sont dans des sacs de 50 kg. Un de nos camarades qui a une scoliose très prononcée fait le transport des sacs sur son dos, et en fin de journée il est fatigué. Une équipe lave les coquilles dans une grande poubelle et ils sont (les handicapés) pliés en deux pour les laver ; et beaucoup sont handicapés du dos ou des mains [...] et ce travail est payé au rendement. Mais, vu que les valides ne voulaient pas de ce travail qui est dégueulasse à faire, c'est les handicapés qui le font. »¹³

Ce témoignage avec ce qu'il comporte de spontanéité – on entend la jeune femme parler à travers l'écriture – s'inscrit dans les luttes des années 1968 qui font émerger des formes d'expression débordant celle des porte-paroles des organisations politiques et syndicales. On peut penser en le

¹⁰ Jacques Rancière, *La nuit des prolétaires : archives du rêve ouvrier*, Paris, Fayard, 1981, 451 p.

¹¹ Sébastien Layerle, *Caméras en lutte en Mai 68*, Paris, éditions du Nouveau Monde, 2008, 500 p. ; Bruno Muel, « Les riches heures du groupe Medvekiné (Besançon-Sochaux, 1967-1974) », *Images documentaires*, n° 37-38, 1^{er} et 2^{ème} trimestres 2000, p. 15.

¹² Claudine A. « Un ghetto de plus », *Handicapés Méchants*, n° 5, mars 1977, p.4.

¹³ *Ibid.*

lisant à la colère de la jeune femme filmée en 1968 par Jacques Willemont devant l'usine Wonder au moment où le délégué CGT et la maîtrise annoncent aux ouvriers la reprise du travail, leur enjoignant de rentrer dans l'usine. S'indignant de cette décision en criant qu'elle ne retournera pas dans « cette taule » qui rend les travailleuses « dégueulasses », la jeune ouvrière devient inopinément le personnage central de la scène, alors que les hommes qui l'entourent ne parviennent pas à canaliser sa prise de parole¹⁴. De manière comparable, les propos de Claudine A. surgissent comme par effraction dans la mesure où, femme et travailleuse handicapée dans l'établissement qui l'emploie et la loge, celle-ci n'était pas destinée à s'exprimer et à contester. Parce qu'elle révèle une capacité d'interpellation et une compétence à analyser sa prise de parole peut être considérée comme un acte politique.

Ainsi, la prise de parole par l'écriture et le cinéma constitue une forme de résistance à l'assignation au silence, à la passivité, à la dépendance et à la docilité faite aux personnes handicapées placées en établissements. Mais c'est aussi par la grève que les travailleurs du secteur protégé affirment leur puissance d'agir.

III. Lutter au sein même du secteur protégé

Plusieurs grèves éclatent dans les années 1968 dans des établissements du secteur protégé, à Dijon et surtout à Besançon. Dans le CAT de Besançon, une première grève en 1975 permet d'obtenir le SMIC pour tous les travailleurs handicapés, quel que soit leur degré de handicap et de rentabilité, ainsi que la possibilité d'élire des délégués du personnel et d'être éligible à cette fonction. Mais en 1977, le CAT en proie à des difficultés financières consécutives au début de la récession économique, dépose le bilan. Le plan de relance proposé prévoit la suppression des conquêtes obtenues après la grève de 1975, notamment la fin du SMIC pour tous les travailleurs, conformément à la loi de juin 1975 qui plafonne les salaires des travailleurs en CAT à 70 % du salaire minimum. Dès lors, le dépôt de bilan provoque une nouvelle grève qui s'accompagne cette fois de l'occupation du CAT par quelques dizaines de travailleurs handicapés et de membres de l'encadrement avec le soutien d'une section de la CFDT. Cette grève prend le caractère d'une grève productive sur le modèle de ce qu'entreprennent à la même époque et dans la même ville les travailleurs de chez LIP : les grévistes s'emparent de l'outil productif et organisent des ventes sauvages pour écouler les produits qu'ils continuent à fabriquer. Pendant ce conflit, les travailleurs grévistes du CAT font la preuve de leur autonomie, de leurs capacités politiques et protestent aussi de leur dignité en tant que travailleurs : ils dirigent la production, s'arrogent un droit de regard sur la gestion de l'établissement, ce qui constitue une manière de subvertir l'assignation à demeurer assistés. Ils reprennent également le contrôle du temps puisqu'ils deviennent provisoirement maîtres de l'organisation des journées de travail. L'occupation du CAT opère ainsi comme une suspension du temps ordinaire rythmé par les règlements de l'établissement. C'est aussi un moment de rencontres et de rupture de

¹⁴ Jacques Willemont, *La Reprise du travail aux usines Wonder*, 1968.

l'isolement : les travailleurs grévistes vont rencontrer les ouvriers de LIP, ils participent à des mobilisations nationales comme la manifestation de mars 1977 contre les quêtes ou le meeting unitaire du 18 février 1978 pour l'abrogation de la loi de 1975. Lors de ces manifestations, ils prennent la parole et présentent leurs productions. Le CAT occupé devient alors un lieu politique à l'instar des usines occupées par les travailleurs en 1936 ou 1968.

L'historien Xavier Vigna parle d'une insubordination ouvrière pour caractériser les conflits des années 1968, insubordination par laquelle les ouvriers refusent de se soumettre à l'ordre usinier, à ses contraintes et à sa hiérarchie¹⁵. Les formes de mobilisation évoquées ici ressortissent à une insubordination des travailleurs handicapés témoignant de leur refus de se soumettre à la fois à l'ordre de l'atelier et au contrôle de l'institution.

Conclusion

L'histoire des mobilisations contre l'assignation au travail protégé montre que les militants handicapés ont été des acteurs historiques à part entière des luttes d'émancipation des années 1968. Le processus de subjectivation qu'ils ont entamé n'a pas débouché sur la défense d'intérêts catégoriels mais a donné lieu à des formes de solidarisation qui ont permis de repenser le travail dans son ensemble à partir du handicap. Soucieux d'éviter les pièges de la hiérarchisation entre handicaps (entre handicap moteur, sensoriel, mental...), ils lient le sort de tous les travailleurs handicapés et refusent aussi de dissocier la défense de leurs intérêts de ceux de l'ensemble des travailleurs valides. Ils considèrent en effet que le handicap a des causes sociales et qu'il touche en premier lieu la classe ouvrière particulièrement exposée aux accidents du travail et aux maladies professionnelles¹⁶. Par conséquent, la protection des ouvriers nécessite de rompre avec les fondements du compromis fordiste et de remettre en cause le taylorisme.

« Nous battre contre notre ségrégation c'est nous intégrer aux luttes des classes des travailleurs et des marginaux en refusant l'intégration au système capitaliste » proclame le manifeste du Comité de lutte des handicapés.

En réalité, la défense des travailleurs handicapés suscite un relatif désintérêt du mouvement ouvrier, en partie parce que certaines de ses composantes, la CGT notamment, ont construit un *ethos* du travail ouvrier fondé sur la valorisation de la force physique associée à la force virile, à travers par exemple les figures héroïques du métallo et du mineur. Or la représentation du travailleur handicapé ne cadre pas avec cet idéal. D'autre part, le spectre grandissant du chômage ouvrier à partir des années 1970 exacerbe la concurrence entre les travailleurs si bien qu'il est de plus en plus difficile pour les travailleurs handicapés d'être embauchés

¹⁵ Xavier Vigna, *L'insubordination ouvrière dans les années 68 : essai d'histoire politique des usines*, op. cit., 384 p.

¹⁶ On commence alors à s'apercevoir des effets de l'amiante sur la santé des ouvriers, en plus des maladies professionnelles déjà connues comme le saturnisme, la maladie du plomb... Voir sur ce sujet : Nicolas Hatzfeld, « Santé des travailleurs : des combats récurrents, une dynamique nouvelle », in Michel Pigenet et al., *Histoire des mouvements sociaux en France*, Paris, La découverte, 2014, p. 661-670.

en milieu ordinaire. Les membres du Comité de lutte des handicapés proposent dès lors que les cadences dans les usines et les ateliers soient alignées non plus sur les capacités des meilleurs ouvriers comme le veut le système tayloriste, mais sur celles des travailleurs handicapés, dont le rendement est moins élevé, afin qu'elles deviennent la norme pour tous, valides et handicapés. Ainsi, seraient évités l'usure des corps, les maladies et les accidents du travail provoqués par le taylorisme. Par un renversement du stigmate et de la position dominée des personnes handicapées, ce sont leurs performances et leurs capacités qui deviendraient centrales pour définir les normes du travail pour la société tout entière.

Bien sûr, comme la plupart des revendications portées par le Comité de lutte des handicapés, celle-ci n'est pas entendue. Plus généralement, il est incontestable que les luttes des militants handicapés des années 68 ont globalement échoué en termes de résultats immédiats. Cet échec s'explique par des divisions internes au mouvement mais aussi à des difficultés spécifiques rencontrées par les personnes handicapées mobilisées, à commencer par les difficultés matérielles et d'organisation. La tenue de réunions militantes ou de manifestations tient en effet de la prouesse à une époque où les transports publics ne sont pas adaptés et où la plupart des militants ne sont pas autonomes pour se déplacer et vivent chez leurs parents ou en institutions. Suscitant un relatif désintérêt de la part des forces politiques et syndicales à gauche, leurs actions sont en outre peu relayées par les médias nationaux. Enfin, aucune personnalité de l'envergure d'un Michel Foucault ou d'un Gilles Deleuze ne leur apporte une caution intellectuelle comme c'est le cas à l'époque pour le mouvement de dépsychiatisation ou pour la lutte des prisonniers portée par le Groupe d'information sur les prisons (GIP).

Cependant, malgré cet échec, les réflexions et les prises de paroles des militants, en renversant le stigmate pesant sur les personnes handicapées, ont contribué à « défataliser » le handicap en montrant que l'assignation des personnes handicapées au travail en institutions n'avait rien de naturel mais était le produit d'une domination sociale. Elles ont dès lors rendu pensable et possible l'horizon d'une transformation de la situation faite aux personnes handicapées par l'action politique, ainsi que l'a démontré le chercheur en sciences politiques Jérôme Bas¹⁷. Et certaines des questions que les militants des années 68 ont soulevées résonnent très fortement avec le présent. Ainsi en est-il de la revendication d'une prise de parole autonome des personnes handicapées ou encore de l'interrogation sur les effets de ségrégation induit par le secteur protégé comme l'a pointé très récemment la rapporteuse spéciale de l'ONU qui s'est alarmée du nombre d'enfants et d'adultes placés en institutions en France¹⁸. Enfin, ces

¹⁷ Jérôme Bas, « Des paralysés étudiants aux handicapés méchants. La contribution des mouvements contestataires à l'unité de la catégorie de handicap », *op. cit.*

¹⁸ Ses conclusions sont disponibles sur le site du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme : *Observations préliminaires de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées, Mme Catalina Devandas-Aguilar, au cours de sa visite en France, du 3 au 13 octobre 2017*. [en ligne]. <https://www.ohchr.org/FR/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx> (consulté le 15 janvier 2019).

mobilisations montrent que le champ du handicap est traversé par la conflictualité, à rebours d'une vision irénique qui en donne une image dépolitisée. Aujourd'hui, une nouvelle génération de militants met en cause le rôle des associations gestionnaires d'établissements et défendent le principe de la vie autonome contre le placement en institutions.

5. Analyse multidimensionnelle du processus d'emploi des personnes en situation de handicap et de son évolution

Thierry Delerce

Chargé d'études et de recherche à LADAPT, association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées

LADAPT¹ est une association sans but lucratif, reconnue d'utilité publique. Elle conduit depuis 1929 des expériences de terrain, en s'attachant à écouter chaque personne pour rester proche des vrais besoins, et elle agit pour adapter les actions qu'elle conduit auprès de plus de 16 000 personnes chaque année avec ses 2 600 salariés et ses 300 bénévoles.

L'intention de ce propos est de mettre en lumière quelques enseignements tirés de différentes pratiques d'insertion professionnelle expérimentées au fil du temps en prenant le parti de l'observation par différentes facettes et plusieurs niveaux de granularité, sans exhaustivité.

Après avoir balayé quelques principes généraux, nous porterons un regard sur des éléments qui font contexte et envisagerons les évolutions des postures et des pratiques.

I. Principes fondamentaux

Dans le processus d'emploi, on pense toujours spontanément à une rencontre, voire une confrontation selon le style de l'entreprise, entre un candidat et un recruteur. En réalité cela ne relève pas que d'une relation duale mais s'inscrit dans un triangle : demandeur d'emploi, travailleur handicapé-employeur-dispositif d'appui (s'il n'y en a pas, il y a par ailleurs des *alter ego*, famille, etc.)

Que faut-il pour que fonctionne ce que nous appelons le processus d'emploi ? Observons ce triangle lors de trois phases qui peuvent advenir dans un cursus professionnel.

Lors de la recherche d'un emploi, le travailleur handicapé doit disposer de compétences identifiées et qu'il sait énoncer, et d'une préparation qui lui permettra de les mettre en avant comme étayage de sa candidature. L'employeur doit être informé de ce que peuvent être les différentes situations de handicap et de l'existence de possibilités d'adaptation et d'aménagement. En effet, le plus gros danger est de laisser, par défaut, la place conceptuelle aux stéréotypes qui sont toujours de nature à occulter la position souhaitable de « présomption de compétence ». Idéalement, l'entreprise a travaillé cette question et a défini une politique de recrutement, qui guide le recruteur, alors plus à même de mener un

¹ www.ladapt.net

processus vertueux. L'accompagnant, quant à lui, doit faire preuve de suffisamment d'audace pour ouvrir plus largement le champ des possibles, assumer à ce titre une certaine prise de risque, car trop souvent jouer la sécurité du candidat idéal est réducteur et limite les opportunités... et penser d'emblée un « service après-vente » car la recherche d'emploi est un processus itératif fait d'embûches et d'essais multiples.

Lors de la prise d'un emploi, le travailleur handicapé doit s'impliquer dans une phase d'adaptation au poste, à la fonction, à un nouvel environnement, un nouveau rythme, etc. De manière consubstantielle un processus de (ré)assurance, est à l'œuvre, qu'il soit conscient ou non. L'employeur se doit d'être attentif à la découverte de la personne et de son fonctionnement afin d'agir activement sur la prise en compte de la situation. L'accompagnant déploie à ce stade vigilance et doigté, pour tout à la fois détecter, régler, expliquer, conseiller, explorer.

Il est apaisant pour toutes les parties, de considérer que si « ça ne colle pas », malgré le fatal désenchantement qui peut advenir, ce n'est pas un échec mais un apprentissage bénéfique pour chacun en ce qui le concerne dans les actes ultérieurs qu'il aura à réaliser.

Lors d'une situation de maintien dans l'emploi, le travailleur handicapé doit prendre conscience de la situation et être résolu à régler le problème survenu. L'employeur est formellement convoqué à exercer sa responsabilité et, là aussi, si le choix d'une politique a été fait préalablement, la pertinence de ce qui sera entrepris en sera grandement augmentée. De l'accompagnement est attendu la plus grande réactivité, car l'urgence des procédures et l'anticipation des actes à poser sont essentielles. Une large vue sur la situation à documenter au plus précis avec les parties prenantes est au cœur du processus et il doit être bien inscrit dans un réseau mobilisable pour démultiplier les chances de bonne issue.

Nous avons évoqué à plusieurs reprises l'intérêt d'une politique d'entreprise définie. Au demeurant, la réglementation en vigueur devrait seule suffire à ce que le cadre posé soit suffisamment clair et favorable aux décisions et prises d'initiatives des uns et des autres. La loi sur l'obligation d'emploi, le code du travail avec des règles responsabilisant l'employeur en matière d'aménagement de poste, d'obligation de reclassement, etc. créent les conditions favorables à la prise en compte de la singularité de chaque situation. Mais c'est là que la réalité des faits et la pertinence des choix opérés se jouent. Rappelons que les règles, fussent-elles limpides, ne permettent en aucun cas de se soustraire à la rugosité du terrain et particulièrement à la complexité, toujours présente, des situations rencontrées. L'aléa est une composante sur laquelle l'entreprise n'a pas la main mais, en revanche sa propre organisation peut générer des distorsions et difficultés pouvant conduire à l'impossibilité de faire. Il en va ainsi quand il y a des différences d'enjeux entre direction générale, direction des affaires financières, direction des ressources humaines par exemple, chacun-e enfermé-e dans ses sacrosaints objectifs. Même effet lorsque le niveau d'appréhension de la question de l'inclusion est trop différent entre managers, agent de maîtrise, collègues de travail. La

définition d'une politique d'entreprise est une mise en harmonie des forces vives de l'organisation. Elle permet d'afficher haut et clair ce qui a été pesé et décidé. Elle autorise chaque acteur à agir au plus près de la situation, dans le cadre ainsi posé mais cela est tellement plus puissant que le refuge dans la pratique *a minima* quand la crainte n'est pas levée.

Dans la série des quelques principes fondamentaux que nous parcourons, nous ne saurions faire l'impasse sur les frilosités de toutes parts qui impactent le processus.

Côté employeur, le recruteur craint d'être ridicule à retenir quelqu'un qui par défaut peut être considéré comme potentiellement défaillant. S'il se réserve une « marge de sécurité », la porte se referme. Le travailleur handicapé s'inquiète car il est confronté à un nouvel univers, il y a quasi systématiquement un gros enjeu à son intégration et s'y jeter demande à prendre sur soi. Dépréciation et perte de confiance sont souvent sous-jacentes, comme issues de l'histoire de vie. La fonction appui peut considérer que les candidats ne sont jamais assez prêts, assez bons, etc.

Les frilosités à entrer posément et activement dans le processus peuvent constituer l'épaisseur de la barre par-dessus laquelle on n'osera pas sauter. Pour avancer néanmoins, et c'est majoritairement ce qui est souhaité par tous, il y a des « recettes », voire des incontournables. Citons pêle-mêle différents ingrédients mobilisables en tout ou partie selon circonstances.

1) La rencontre, essentielle pour s'approcher du vrai, pour une perception humaine que le *curriculum vitae* et autres tests ne peuvent appréhender. Que de surprises, bonnes ou mauvaises, mais édifiantes pour aller vers la meilleure décision.

2) La mise en situation est une sécurité pour toutes les parties. Elle permet de gagner autant en richesse d'analyse qu'en profondeur des convictions qui feront le choix. Elle est très riche d'enseignements sur ce qu'il faudra prendre en compte pour préparer l'intégration, pour estomper des craintes hypertrophiées par les frilosités évoquées précédemment, pour parfois même découvrir des éléments favorables inattendus. Rappelons pour ces deux types de rencontres directes l'importance de l'étayage respectueux à prévoir, jusqu'aux aides techniques et aides humaines quand nécessaire.

3) L'analyse du poste et de l'environnement de travail est une autre approche que la mise en situation, en ce qu'elle permet de porter l'attention sur ce qui est non visible, inhérent à la personne ou à l'organisation et au déroulement du travail. Pour les troubles psychiques et la sphère des troubles cognitifs, la mobilisation d'une bonne expertise est souhaitable, moyennant quoi des montagnes de représentations et d'inconvénients peuvent être déplacées.

4) L'information des collègues de travail est comme l'huile dans les rouages des plus belles mécaniques. Le saut d'humeur, la fatigue possiblement récurrente, l'aménagement d'horaire, l'obstination ou le perfectionnisme, etc. sont toujours mal interprétés dans un collectif de travail quand les (bonnes) raisons n'en sont pas connues. Cette information nécessaire doit respecter la confidentialité due à la personne et donc se

cantonner à la ligne des particularités de fonctionnement à prendre en compte et à traiter (compenser, éviter, outiller, etc.)

5) Le tuteur référent a le rôle essentiel de contact privilégié, parfaitement accessible et qui jouera le rôle de courroie de transmission. Il est toujours préférable qu'il soit formé mais détection et anticipation, ainsi que mise en confiance sont des effets produits dès lors qu'il existe.

6) La communication engagée de l'entreprise qui a travaillé le sujet et pris position en définissant et affichant sa politique la convoque à être à la hauteur des intentions déclarées.

7) L'emploi accompagné (dont la génétique est l'approche triangulaire) est la nouvelle formule qui a fait ses preuves mais qui ne trouve que depuis 2018 les conditions réglementaires d'un réel développement. Cette prestation permet plus qu'avant d'accompagner vers et dans l'emploi les personnes les plus loin de l'emploi et dans des situations complexes.

8) etc.

Comme il est toujours très riche d'emprunter à la Pensée Complexe tout ou partie de ses principes, mentionnons une dimension dialogique qui sous-tend le mode relationnel mis en œuvre : il faut un langage commun pour se comprendre et un langage particulier pour une approche plus fine des singularités.

Conjuguer ordinaire et singulier est un talent qui mérite d'être développé car il sert durablement toutes les facettes de l'activité économique et du vivre ensemble.

II. Évolution des éléments qui font contexte

Avant même de penser aux apports dans le collectif de travail des multiples talents et des qualités d'implication de tout un chacun, s'agissant d'une catégorie de personnes notoirement discriminées, on pense spontanément à l'influence du cadre réglementaire. C'est ainsi que depuis fort longtemps diverses mesures ont été prises dans l'organisation de la société et elles évoluent périodiquement. Elles concernent les questions de protection sociale et de droit du travail.

La loi du 9 avril 1898 sur « les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail » impute la responsabilité sans faute mais forfaitaire du chef d'entreprise des accidents dont les ouvriers sont les victimes. Plus tard, par la loi du 30 octobre 1946, il y aura rattachement de la réparation des accidents du travail au régime général de la sécurité sociale. Cette même loi définit une politique fondée sur la solidarité nationale qui se propose de garantir la sécurité économique de l'individu, cœur de la logique d'intervention de la sécurité sociale alors récemment créée : art. L. 111-1 du code de la sécurité sociale :

« garantir les travailleurs et leur famille contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain ».

La réparation prévoit des prestations en espèces (revenu de remplacement) ou en nature (soins, rééducation professionnelle).

La première loi relative à la Rééducation professionnelle pour les anciens combattants et victimes de guerre date du 31 mars 1919. Elle a

été notoirement amplifiée par la loi du 30 juin 1975 qui dans son article 1^{er} indique :

« la formation, l'orientation professionnelle et l'emploi du mineur et de l'adulte handicapé : physique, sensoriel et mental constituent une obligation nationale ».

En parallèle à cette intention de protection et de redonner des chances à l'avenir professionnel des personnes concernées, la question de l'incitation faite aux employeurs a été marquée par diverses étapes.

La loi du 17 avril 1916 instituait des « emplois réservés » dans les administrations publiques, au bénéfice des anciens militaires réformés ou retraités par suite de blessures ou d'infirmités contractées durant la guerre. Pour cette même population, la loi du 26 avril 1924 a été la première à imposer aux entreprises un quota d'emploi de personnes handicapées. Un cap significatif et récent a été franchi avec la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés qui institue pour les entreprises de plus de vingt salariés une obligation d'emploi au taux de 6 % (il était de 10 % depuis 1957 mais pas vraiment appliqué).

Cette obligation a été réaffirmée et renforcée par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Cette loi constitue d'ailleurs une refondation globale de la politique du handicap.

Il a existé également des lois en fonction de la nature du handicap² mais, à partir de la loi du 23 novembre 1957, le droit au travail organise une loi sur le reclassement des travailleurs handicapés sans considération de l'origine du handicap. Une catégorie est ainsi nouvellement constituée à partir d'une définition faite uniquement en fonction des conséquences de la déficience ou de l'incapacité en termes d'emploi :

« est considéré comme travailleur handicapé, toute personne dont les possibilités d'acquérir ou de conserver un emploi sont effectivement réduites par suite d'une insuffisance ou d'une diminution de ses capacités physiques ou mentales »³.

Nous ne saurions omettre de mentionner l'importance de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) adoptée le 13 décembre 2006 à New York par l'Assemblée générale de l'ONU et ratifiée par la France en 2010. Elle n'apporte pas de droits nouveaux mais rappelle avec force la nécessité de ne pas exclure les personnes en situation de handicap de l'application des droits humains⁴.

De cette évolution législative, ce qui fait élément de contexte clair aujourd'hui, c'est que nous sommes passés d'une obligation de moyens à une obligation de résultats.

Cela concerne les trois parties du triangle déjà évoqué précédemment.

Le demandeur d'emploi, travailleur handicapé, comme tout autre, doit chercher activement une nouvelle situation professionnelle sous peine de

² Exemple : loi Cordonnier du 2 août 1949 en faveur des aveugles et des grands infirmes.

³ Article 1 de la loi du 23 novembre 1957.

⁴ Notamment l'article 27 sur le « droit au travail et à l'emploi ».

risquer la radiation des listes de demandeurs d'emploi et du statut associé. Le fait qu'il soit établi que cette catégorie de personnes soit des plus discriminées dans le processus de recrutement n'enlève rien à cette attente. Le secteur médicosocial, les organismes de placement spécialisés, les centres de formation, tous sont soumis à l'obligation de résultats auxquels sont conditionnés les subsides qu'ils perçoivent pour le financement de leur fonctionnement. Les employeurs, publics ou privés, sont contraints par le taux d'emploi et/ou les autres mesures possibles, mais ils doivent parvenir à un résultat effectif.

Mentionnons que même si cette obligation de résultat est devenue prééminente, il subsiste néanmoins une obligation de moyens, définie par leurs agréments pour les différents organismes intervenants et, concernant les employeurs, mentionnons les aménagements raisonnables pour l'adaptation des postes de travail et des locaux de travail.

En zone tangente à la question du handicap, via l'inaptitude, on trouve une des dispositions les plus flagrantes sur l'obligation de résultat. Il s'agit de celle en matière de protection des salariés au regard du risque d'accident du travail et des maladies professionnelles intégrant aujourd'hui les risques psychosociaux. Elle s'est progressivement étoffée à grand renfort de jurisprudence et l'employeur encourt des sanctions pouvant le conduire au pénal.

L'État aussi doit obtenir des résultats au regard de l'engagement pris par la ratification de la CIDPH.

Un autre élément de contexte est durablement inscrit dans le paysage. Il concerne le fonctionnement en parallèle et le manque de porosité entre les différentes politiques publiques. Alors que la question du handicap est structurellement complexe et que la meilleure articulation, s'affranchissant des frontières établies, est nécessaire pour la mise en œuvre de solutions efficaces. Mentionnons pour illustrer notre propos le fait que le champ de la réparation au sens fonctionnel des personnes relève de la santé, pilotée par les agences régionales de santé (sur indications du pouvoir central), celle de la formation relève maintenant des régions, et la question du placement est pilotée par l'État.

Des tentatives sont à l'œuvre depuis peu pour améliorer cela. Citons la Convention nationale pluriannuelle multipartite de mobilisation pour l'emploi des personnes en situation de handicap (2017-2020) ⁵ qui prolonge l'action engagée dans ce sens depuis 2013. La déclinaison au niveau régional est la vocation des plans régionaux pour l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés (PRITH) qui ont pour objectif de recenser et fédérer les interventions des différents acteurs territoriaux qui œuvrent dans le champ de l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Les impacts réels sont nuancés d'une région à l'autre.

Plus important encore et susceptible de marquer durablement le paysage de l'emploi dans les années qui viennent, ce que l'on appelle la polarisation du travail est un élément très important du contexte actuel de

⁵ https://www.cnsa.fr/documentation/convention_multipartite_2017-2020_-_16_11_2017.pdf

l'emploi. C'est un fait majeur de l'évolution de l'emploi qui concerne tout le monde occidental et qui impacte fortement le public dont il est question aujourd'hui.

La polarisation du travail entraîne une augmentation des emplois qualifiés et des emplois de services. D'après Daron Acemoglu, économiste au MIT, il y a quatre groupes de métiers :

- Tâches cognitives non routinières : emplois les plus qualifiés ; en augmentation ;
- Tâches cognitives routinières : travaux de bureau remplacés par l'informatisation ;
- Tâches manuelles routinières : métiers manuels que remplacent l'automatisation et la robotisation de la production ;
- Tâches manuelles non routinières : chauffeurs, ménage, gardiens, aides à la personne ; en progression (et non délocalisables).

La population des demandeurs d'emploi, travailleurs handicapés (DETH) est globalement plus âgée et moins qualifiée que l'ensemble des demandeurs d'emploi. Elle prend de plein fouet cette évolution.

Les gens les plus instruits ont un travail plus complémentaire des technologies et s'en tirent mieux. De plus, quand le salaire minimum augmente, à partir d'un seuil, l'investissement dans les technologies de substitution devient rentable. Gros dilemme que de perdre dans chacune de ces alternatives.

C'est un point un peu plus sensible, voire polémique, mais il fait néanmoins partie des éléments de contexte que nous décrivons et nous ne pouvons l'occulter. Il s'agit de la répartition des produits du travail. Une tendance constatée par les économistes décrit que les fruits de la production vont désormais de plus en plus vers la rémunération du capital investi et de moins en moins à la force de travail. C'est une tendance qui s'affirme et qui crée pour tous des tensions sur l'emploi.

Que dire du si peu connu indice NAIRU « *Non Accelerating Inflation, Rate off Unemployment* » ? Il détermine sur la courbe de Philips (qui met en lien taux de chômage en abscisse et taux d'inflation en ordonnée) le taux de chômage en dessous duquel il y a un risque de reprise de l'inflation. Un marché du travail tendu, favorable aux demandeurs d'emploi, n'est peut-être pas aussi souhaité que cela par ceux qui préfèrent préserver leur pouvoir économique. En miroir de ce qu'aiment à dire les personnes en situation de handicap : « ce qui est bon pour nous est bon pour vous » on doit constater que : « ce qui pèse sur tous, pèse aussi sur eux ! »

Dernier élément de contexte qu'il nous faut mentionner ici : l'évolution de la conception du handicap.

Passer de l'ancienne représentation médicale du handicap à la conception bio-psycho-sociale, avec la prise en compte des interférences avec l'environnement de la personne est une chance pour faire et faire mieux. L'apport d'un éclairage « nouveau » ne peut qu'aider à objectiver ce qui fait réalité et ce qu'il convient de faire pour rendre le travail accessible afin de permettre l'expression des talents de tous. Identifier les

facteurs environnementaux qui induisent des restrictions de participation des personnes qui se trouvent de fait en situation de handicap convoque à prendre des mesures à la main de l'employeur et non pas le laisser en position d'incapacité à faire alors qu'il n'était auparavant question que de désavantage subi par la personne.

III. Évolution des postures et des pratiques

Compte tenu de sa place la plus visible dans les éléments de contexte, la question la plus prégnante est la suivante : que faire de l'obligation d'emploi ?

Pour le travailleur handicapé, sa déclinaison est : dois-je me faire reconnaître comme travailleur handicapé pour en bénéficier, au risque d'être à ce titre victime de discrimination à un moment ou un autre de ma vie ? C'est souvent une interrogation qui se pose chez les jeunes à handicap invisible et leurs parents qui font le choix de les accompagner le plus possible dans l'évitement du secteur spécialisé. Pour les candidats à un emploi, la question récurrente est : dois-je déclarer ma RQTH quand je postule ?

Il ne saurait bien-sûr y avoir une réponse générique à cette question. Chacun est invité à développer la tactique la plus adaptée à chaque situation de recrutement. Cela passe notamment par la découverte de la politique de l'entreprise dans ses modalités de recrutement.

Du côté des employeurs, plusieurs attitudes possibles : hurler à l'impossibilité de faire ? S'en emparer comme une stratégie RH ? Être dans l'évitement en réduisant le montant à payer par divers stratagèmes comme le développement des stratégies pour faire « sortir du bois » les salariés handicapés présents dans l'entreprise et non déclarés ? Signer un accord d'entreprise de manière à internaliser la gestion des sommes dues ? Les approches ont dû évoluer depuis la loi de 2005 qui a instauré l'obligation de négociation, désormais intégrée dans le cadre de la négociation annuelle sur « l'égalité professionnelle » telle qu'édictee dans le code du travail dans l'article L. 2242-17 4° :

« Les mesures relatives à l'insertion professionnelle et au maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés, notamment les conditions d'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle, les conditions de travail et d'emploi et les actions de sensibilisation de l'ensemble du personnel au handicap ».

Le champ large couvert ne laisse normalement pas la place à une carence totale des entreprises soumises. Mais toutes ne le sont pas, en fonction de leur taille.

Le rôle des dispositifs d'accompagnement est de documenter ses interlocuteurs et de développer une tactique adaptée à chacune des parties pour que priment les actes de recrutements et d'intégrations réussies.

Quelles que soient les mesures prises, l'effet de la durée est un incontournable à prendre à compte. Une fois le cap passé de la mise en place d'une politique structurée et peut-être même d'atteindre la satisfaction d'un processus embarqué qui laisse sa chance à tout le monde, aucune relâche n'est permise. Il est fréquent de constater que, même si

un taux d'emploi satisfaisant était atteint, au fil du temps se produit inexorablement une érosion de celui-ci. Les départs en retraite, une perte de savoir-faire dans l'intégration des personnes différentes, tous les effets du « *turn over* » conduisent à cela.

Afin de réussir dans la durée il faut passer un deuxième cran dans la politique volontariste d'emploi des travailleurs handicapés. Celui-ci consiste à entretenir à tous les échelons la sensibilisation et la promotion des bonnes pratiques auprès du personnel, de l'encadrement et des instances représentatives du personnel dans un juste jeu d'équilibre car s'il n'y a pas homogénéité, le doute réapparaît toujours de quelque part.

Mentionnons qu'il n'est pas rare que les impulsions et l'énergie déployée soient histoires d'homme. L'engagement (voire la lutte) est parfois mu par une motivation particulière, du fait de la connaissance et du vécu de la question dans son environnement personnel, par un ou plusieurs membres du collectif de travail. Cela crée des conditions très favorables à l'activation, au portage et à la contamination mais ce n'est pas systémique si on en reste là et donc l'action reste fragile, voire à impact limité, selon la taille de l'organisation.

Prendre appui sur ces moteurs est une approche facilitante et parfaitement légitime.

Avant d'aller plus loin, il nous plaît de faire appel une nouvelle fois au principe dialogique de la pensée complexe. En effet, pour toutes les parties il y a simultanément deux dimensions antagonistes qui cohabitent : je suis obligé ET j'ai le choix.

Du niveau d'aisance à conjuguer ces deux tonalités résulte des réalités contrastées.

On constate ainsi, dans les postures et les pratiques déployées, différentes phases de maturité des organisations, là aussi en trois dimensions comme il est d'usage dans ce propos. Aventureons-nous à en proposer une gradation :

Pour l'employeur :

- Je paye pour évacuer la question => évitement ;
- Je gère le « stock » en repérant tous les salariés handicapés et en invitant les anciens et les blessés à la RQTH => *statu quo* le moins coûteux possible ;
- Je construis avec les différentes strates de l'entreprise une approche documentée dans un souci d'efficacité, dans le recrutement et dans la production => faire de la contrainte une opportunité pour optimiser le fonctionnement (cela peut se traduire par le passage d'une politique claire et affichée à un accord d'entreprise pour internaliser le sujet et son économie) ;
- J'ai une politique et des pratiques alliant performance et éthique => ambition d'une entreprise citoyenne visant la performance globale.

Pour le travailleur handicapé ;

- J'ai un travail alimentaire, « ce n'est déjà pas si mal ! »
- J'aspire à une situation digne et j'agis pour conduire mon parcours,

malgré les entraves, et je souhaite une place adaptée construite ;

- Je fais carrière pour révéler tout mon potentiel (ce faisant je contribue à ouvrir la voie/mais parfois propos durs pour ceux qui se lamentent).

Pour les appuis :

- J'atteins les objectifs (fixés par mes financeurs) et je survis. Le dilemme des organismes de placement spécialisés, souligné par la Cour des comptes, est de se positionner entre le ciblage des plus proches de l'emploi, pour satisfaire aux attentes chiffrées du financeur ou se consacrer à ceux qui ont le plus besoin de l'appui ? ;

- Je parviens à convaincre et tâche de rester indispensable ;

- Je laboure et enrichis le terreau de chaque expérience pour qu'ils s'autonomisent.

Une gradation est bien théorique et la réalité est souvent une action polymorphe qui englobe plusieurs objectifs.

Forts de tous ces constats, les acteurs de terrain ont fait évoluer leurs pratiques.

Des actions innovantes, voire militantes, se sont progressivement développées. Une attention particulière a d'abord été apportée au professionnalisme de celles-ci de manière à ériger la question traitée à un niveau respecté par les acteurs économiques.

Au-delà de celles utilisant les technologies comme les plates-formes de recherche d'emploi en ligne avec bourse d'offres émanant des entreprises volontaristes, en passant par le *curriculum vitae* vidéo, des pratiques ciblent un impact humain durable, en complément de leur efficacité en matière de recrutement.

Citons par exemple le « *Job dating®* » qui consiste en des séries d'entretien de 12 minutes cadencés par une sonnerie au retentissement de laquelle ce sont les recruteurs qui changent de table et qui vont à la rencontre des personnes en situation de handicap qui elles, sans se déplacer, les accueillent pour un entretien. Ordinairement lorsqu'un candidat entre dans le bureau d'un recruteur pour se présenter, le handicap, s'il est visible, est perçu avant toute compétence et qualités de la personne.

En extension de cette pratique inventée par LADAPT, cette association a mis en place la formule des « Handicafés® » : dans une ambiance conviviale choisie, des poissons pilotes aident à la mise en relation entre candidats et recruteurs, tout un chacun pouvant prendre l'initiative de rencontrer qui il souhaite et fixe la durée des entretiens qui lui convient. Les temps conviviaux entre deux s'avèrent être de très belles occasions pour des rencontres improbables.

Mentionnons par ailleurs les impacts périphériques d'actions mises en œuvre avec le focus de l'emploi des personnes handicapées. Lors d'une action de sensibilisation massive dans l'entreprise, par exemple par la mise en œuvre d'un théâtre forum, le fait de vivre une telle pratique a un impact managérial certain sur tout le collectif. L'intervention d'un ergothérapeute pour l'organisation du travail d'une personne handicapée, réalisant au sein d'une entreprise ordinaire une prestation qu'elle a achetée dans le cadre

de l'ESAT hors murs, a non seulement un impact sur la réalisation de celle-ci mais permet la plupart du temps à l'entreprise d'améliorer ses process et son organisation ce qui bénéficie à tous ses salariés et donc à sa performance globale.

Progressivement les employeurs ont compris que parfois ils ne trouveraient pas les candidats correspondant aux critères standards sur lesquels ils ont pu camper trop longtemps et ont entrepris de décoller le nez de la vitre étroite « compétences – formation » pour appréhender plus largement les apports et le potentiel d'autres candidats. C'est ainsi que le secteur de la banque a pu changer de politique, ne trouvant pas de diplômés commerciaux reconnus travailleurs handicapés, les recruteurs ont progressivement évolué vers la recherche de candidats dont le potentiel leur paraît compatible avec leurs besoins et ils se chargent de les former au métier.

Mais, devant les obstacles récurrents qui s'opposent à leur embauche, nombre de personnes se tournent vers l'entrepreneuriat pour rester debout face à l'adversité et à l'échec récurrent de la porte fermée des employeurs, exprimer par soi-même toute sa valeur et prendre une revanche sur les conditions défavorables apportées par la vie, aller jusqu'au bout de l'envie d'expression de ses propres talents et de sa créativité, pouvoir vivre comme un redémarrage exaltant une expérience nouvelle à laquelle elles n'avaient peut-être pas pensé avant.

Depuis le décret publié le 28 janvier 2016⁶, embaucher des travailleurs indépendants handicapés (TIH) est considéré comme de l'emploi indirect, au même titre qu'avoir recours aux prestations d'un ESAT. On note 71 600 indépendants en situation de handicap en 2016 et, chaque année, ils sont plus de 3 000 à solliciter l'Agefiph pour s'installer à leur compte.

Sauf offense à la francophonie, en écho au principe de la conception universelle, « *design for all* » nous nommerions volontiers l'approche individuelle de la personne qui doit créer sa propre activité le « *design for me* ».

Dans les évolutions récentes, mentionnons que la CNSA a produit un guide⁷ en Facile à lire et à comprendre (FALC) pour être aidé dans la recherche d'emploi.

Chacun pourra poursuivre ses réflexions et envisager des perspectives, d'un point de vue académique par les connaissances et le droit (national et international), d'un point de vue associatif par le droit et la construction progressive d'une société inclusive : place de la personne, ajustement de la place des intervenants (professionnels et bénévoles), glissement de la « place en établissement » au parcours évolutif, prise en compte des expériences d'usage, conception universelle, etc.

Au-delà de cette communication qui ne porte que sur le constaté, on pourra valablement consulter les résultats d'une étude prospective,

⁶ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

⁷ https://www.cnsa.fr/documentation/cnsa_fiche_facilealire_handicape_commentetre_aide.pdf

aboutie en 2015, menée conjointement par des entreprises et associations, accompagnées par la Chaire de prospective du CNAM : « Entreprises, travail et handicap 2025 ». Toutes les productions sont accessibles en ligne⁸.

Si conclusion il devait y avoir, nous pourrions emboîter le pas au philosophe contemporain André Comte-Sponville qui nous rappelle volontiers qu'Aristote définissait le désir comme étant l'unique force motrice. Selon lui « il n'y a pas de but défini intellectuellement mais il n'y a que le désir pour mettre en mouvement ».

Il nous parle de trois formes de désir : l'espoir, la volonté et l'amour.

Concernant l'espoir, c'est un désir dont la satisfaction ne dépend pas de moi. De ce fait, il n'y a pas d'espoir sans crainte puisqu'on espère ce qui n'est pas. « J'espère trouver du travail », « j'espère être bien accueilli », « j'espère avoir plus de chance que l'autre fois ». « J'espère trouver un bon candidat », « j'espère ne pas faire d'erreurs dans ce recrutement », etc. Subir la crainte quand on reste dans l'espoir n'est pas propice à l'exercice de la volonté.

La volonté est un désir dont la solution dépend de moi. Sans doute parfois, las de ce que coûte le chômage ou du poids moral qui pèse sur tout le monde on n'hésite pas à exhorter les demandeurs d'emploi à être volontaires et les recruteurs à faire de même. Sénèque disait « quand tu auras désappris à espérer, je t'apprendrai à vouloir ». Alors si on veut faire un choix politique, on peut choisir sa politique de recrutement, on peut choisir de s'attacher à son projet professionnel sans en exclure la légitime envie de se réaliser dans son travail, on peut jouer pleinement son rôle de facilitateur en laissant progressivement toute la place aux parties qui s'engagent, etc. Ne pas renoncer demande sans doute beaucoup de volonté, d'énergie et de compréhension du jeu de forces dans lequel on se trouve pris, mais c'est peut-être la condition du meilleur moteur et de la justesse du positionnement dans ce processus de recrutement, vu d'une partie ou de l'autre.

Reste la troisième forme du désir : c'est l'amour. C'est forcément très personnel à titre individuel mais considérons que l'amour du travail bien fait puisse être un moteur pour tous afin que nous puissions « vivre ensemble, égaux et différents ! »

⁸ Voir <https://www.travail-handicap2025.fr/>

6. La place des structures d'insertion par l'activité économique dans le parcours professionnel des travailleurs handicapés psychiques : problèmes d'accessibilité et de périmètres d'intervention dans le département de l'Allier (France)

Sophie Vuilbert

*Ingénieur d'études contractuel, Université Clermont Auvergne,
AgroParisTech, INRAE, VetAgro Sup, Territoires,
F-63000 Clermont-Ferrand*

et

Mauricette Fournier

*Maître de conférences en géographie, Université Clermont Auvergne,
AgroParisTech, INRAE, VetAgro Sup, Territoires,
F-63000 Clermont-Ferrand*

Cet article propose d'aborder la question de l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap, en particulier psychique, saisie par l'intermédiaire d'un dispositif particulier : les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), plateformes « généralistes » de repérage des besoins mais aussi de valorisation des compétences des personnes en situation de précarité auxquelles ont également accès les travailleurs handicapés. Si les textes¹ cherchent à favoriser ce type d'action, il s'agit ici de montrer, notamment à partir d'entretiens qualitatifs réalisés auprès de responsables locaux² et par l'usage de la cartographie, comment les

¹ Circulaire du 11 janvier 2018 relative aux parcours emploi compétence (PEC), nouveaux contrats aidés et au Fonds d'inclusion dans l'emploi ; Ministère du travail [en ligne] http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2018/02/cir_42983.pdf

Instruction n° DGEFP/SDPAE-MIP/2016/222 du 4 juillet 2016 relative au déploiement 2016 de la modulation de l'aide au poste pour les structures de l'insertion par l'activité économique et à l'organisation de la bourse aux postes ; *BO ministère du Travail* n° 2016-09 du 30 septembre 2016.

Circulaire DGEFP/DGAS n° 2003/24 du 3 octobre 2003 relative à l'aménagement de la procédure d'agrément par l'ANPE et au suivi des personnes embauchées dans les SIAE ; [en ligne] https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Circulaire_dgefp-dgas_n2003-24_3octobre2003.pdf

² Entretiens effectués auprès de Pôle emploi, Cap emploi, une SIAE composée de plusieurs structures réparties sur l'ensemble du département, avec différents statuts juridiques, un ACI, un ESAT, la MDPH 63.

questions d'accessibilité ainsi que l'organisation administrative du territoire interfèrent concrètement dans la mise en place efficiente du dispositif en faveur de l'employabilité des travailleurs handicapés et plus particulièrement de ceux ayant des incapacités psychiques. Ce type de handicap, récemment défini comme la conséquence de pathologies (psychoses, troubles névrotiques, déficiences d'origines neurologiques...) et caractérisé notamment par un déficit relationnel, des difficultés de concentration, d'intégration de consignes et une grande variabilité d'utilisation des capacités³ concerne une population de plus en plus large et demande un accompagnement spécifique.

Or, le fait que le périmètre d'intervention de chaque structure soit différent affaiblit le maillage interinstitutionnel et le dialogue entre professionnels, ce qui constitue une des principales difficultés pour la mise en place de dispositifs efficients pour les bénéficiaires, chaque structure se concentrant sur ses propres missions et traitant la question selon sa propre culture institutionnelle.

Dans un premier temps, sera présenté le cadre général d'intervention des SIAE et la spécificité de l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap psychique. Puis, pour illustrer concrètement les difficultés que rencontrent ces travailleurs handicapés pour accéder aux structures destinées à les aider dans leur insertion professionnelle et les difficultés opérationnelles auxquelles sont confrontés les personnels de ces institutions pour la mise en œuvre de leur accompagnement au sein des territoires, sera développé l'exemple du département de l'Allier, choisi comme terrain d'étude en raison de ses caractéristiques socio-démographiques. Il s'agit d'un territoire à dominante rurale, marqué par une démographie anémiée, un marché de l'emploi stagnant et une part de bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH) supérieure à la moyenne nationale : 5 % de la population bénéficiait, en 2017, de l'AAH contre 3 %⁴ pour l'ensemble de la France.

I. Insertion par l'activité économique et handicap

L'insertion par l'activité économique (IAE) est un outil destiné à favoriser l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi. Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) ont pour vocation à mobiliser ou remobiliser les personnes repérées et accueillies dans un cadre professionnel, tenter de réduire certains obstacles et les aider à acquérir des compétences et savoir-faire nécessaires à une insertion optimale.

Nées dans les années soixante-dix, à l'initiative de travailleurs sociaux qui avaient pour objectif de réduire l'exclusion sociale et professionnelle, les SIAE ont vu leur rôle se renforcer dans les années 1980, du fait de la

³ Michel Charzat, *Pour mieux identifier les difficultés des personnes en situation de handicap du fait de troubles psychiques et les moyens d'améliorer leur vie et celle de leurs proches*, Paris, La documentation française, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 2002, 138 p. Voir aussi la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, *JORF*, n° 36 du 12 février 2005.

⁴ Sources : CNAF, MSA et Insee (estimations de population au 1^{er} janvier 2017).

hausse de la précarité, de la pauvreté et de l'exclusion sociale⁵. En 2008, un plan de modernisation a replacé l'IAE au cœur des politiques publiques de l'emploi⁶. La mise en place, en 2010, des contrats uniques d'insertion est venue renforcer cette volonté politique, présente dès 1977 avec les premiers contrats aidés, de mettre en œuvre des dispositifs en faveur de l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Les SIAE se déclinent actuellement sous différentes formes⁷ : ateliers et chantiers d'insertion (ACI), entreprises d'insertion (EI), entreprises temporaires d'insertion (ETTI), association d'insertion (AI), régies de quartier, groupement d'employeurs par l'insertion et la qualification (GEIQ). Les spécificités de la structure conditionnent la nature des contrats délivrés aux publics embauchés, le type de parcours individualisé envisagé ainsi que les axes de travail (figure n° 1).

Figure n° 1

Typologies des structures d'insertion par l'activité économique

Structures d'insertion	Secteur d'activité	Nature du contrat de travail
Entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI)	Secteurs couverts par le travail temporaire	Intérim
Entreprise d'insertion (EI)	Biens et services marchands	CDDI
Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)	Tout secteur d'activité	CDDI CEC (Contrat Emploi Compétence – depuis janvier 2018) Obligation de formation Stagiaire en formation professionnelle
Association Intérimaire (AI)	Service à la personne	CDDI CDD d'usage

Source : Union régionale des réseaux de l'insertion par l'activité économique, 2014 et Cap emploi, 2018

Les structures d'insertion par l'activité économique sont donc destinées à l'accompagnement des publics les moins à même de trouver facilement un emploi : chômeurs de longue durée (plus de douze mois d'inscription à

⁵ Philippe Bregeon, *À quoi servent les professionnels de l'insertion ?*, Paris, L'Harmattan, Le travail social, 2008, 276 p.

⁶ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, article 20, *JORF* n° 0281 du 3 décembre 2008.

⁷ Article L. 5132-4 du code du travail.

Pôle emploi comme demandeur d'emploi), personnes bénéficiaires des minimas sociaux (revenu de solidarité active), jeunes de moins de vingt-six ans en grande difficulté, travailleurs reconnus handicapés⁸. Elles assurent un suivi adapté aux personnes accueillies et tiennent compte de tout type de besoin (logement, isolement, santé...) repéré et/ou exprimé de la personne, de son histoire et de son projet de vie incluant donc l'ensemble des difficultés repérées⁹. Un référent, attribué à chaque nouveau salarié à la signature du contrat, assure le lien avec l'organisme prescripteur (Pôle emploi, Cap emploi, Mission locale ou toute autre institution agréementée).

Le projet de vie de la personne comme sa motivation sont essentiels pour optimiser son insertion sociale et professionnelle. Après une évaluation individualisée, la définition du parcours donne lieu à un contrat d'engagement, qui permet de rendre la personne accompagnée actrice de son parcours d'insertion. Celui-ci s'organise autour d'étapes permettant de construire un projet réaliste. Il donne lieu à des rencontres régulières entre le référent et le bénéficiaire (et ponctuellement le prescripteur) afin d'évaluer les actions en cours et réaliser, si besoin, des réajustements. Ces temps d'échange permettent d'une part d'impliquer la personne dans son projet d'insertion et, d'autre part, de renforcer les liens entre partenaires au sein du territoire dans le but de favoriser la cohérence des parcours et préparer l'avenir des bénéficiaires après la fin de contrat en SIAE, le prescripteur pouvant alors les orienter vers un nouvel acteur (du secteur médico-social ou du milieu ordinaire) suivant les avancées constatées en matière de retour vers l'emploi.

Le dispositif législatif relatif à l'emploi des travailleurs handicapés, en particulier la loi n° 2002-2 affirmant le maintien dans l'emploi des publics et celle de 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, est venu renforcer la réflexion menée autour de l'inclusion professionnelle des personnes en situation de handicap. Sa mise en œuvre se traduit, à l'échelle des territoires, par différents plans et programmes¹⁰.

Les travailleurs handicapés, en particulier psychique, peuvent être orientés par la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH) vers deux types d'accompagnement : le milieu protégé – au sein des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) – ou le milieu ordinaire avec un accompagnement dispensé par les services compétents (Pôle emploi, Cap emploi...). Les SIAE peuvent également répondre aux besoins des travailleurs handicapés ne relevant pas du milieu protégé, mais qui ne peuvent accéder directement à l'emploi. Au sein de ces structures,

⁸ Circulaire DGEFP n° 2005-15 du 5 avril 2005 relative au développement et au renforcement de l'insertion par l'activité économique. Voir aussi la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, *JORF* n° 15 du 19 janvier 2005.

⁹ Jean-Marie André, *Le projet de vie et son accompagnement*, Lille, COFEMER, 2008 [en ligne] <http://www.cofemer.fr/UserFiles/ProjVie1MPR08.pdf>

¹⁰ Conseil départemental de l'Allier, *Programme départemental d'insertion et de lutte contre l'exclusion*, Moulins-sur-Allier, Conseil Départemental de L'Allier, 2016, 24 p. ; DIRECCTE Auvergne, *Plan régional d'insertion des travailleurs handicapés, 2012-2016*, Clermont-Ferrand, DIRECCTE Auvergne, 2012, 54 p.

il est en effet plus facile de reprendre contact avec le savoir-être nécessaire au monde du travail et d'acquérir des savoir-faire, chaque individu pouvant évoluer à son rythme. Toutefois, rares sont les personnes en situation de handicap psychique (déclarées et reconnues, notamment par la reconnaissance en qualité de travailleur handicapé – RQTH) à être orientées vers l'IAE. Ainsi, selon les personnels des structures interrogées dans le département de l'Allier, elles représenteraient environ 5 % de leurs salariés en contrat aidé¹¹. Ce constat renvoie à une mauvaise (re)connaissance de ce type de handicap¹², laquelle engendre un surcroît de difficultés pour les professionnels de l'insertion des SIAE quand il s'agit de mettre en œuvre un accompagnement individualisé adapté. La déficience psychique entrave en effet la stabilisation de l'état de santé, modifie les capacités individuelles et limite la mobilisation d'outils efficaces au maintien dans l'emploi¹³. De plus, la dimension motivationnelle et relationnelle constitue, pour les travailleurs handicapés psychique, un élément important à prendre en considération¹⁴.

Le suivi assuré par les SIAE se décline au sein d'un réseau de partenaires territoriaux (financiers, décisionnaires, stratégiques ou de projets). Au-delà de l'implication financière des différentes institutions publiques (conventionnement avec l'État, les collectivités territoriales, le Fonds social européen – FSE – et autres financeurs déclarés comme par exemple les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi – PLIE –, etc.), les structures bénéficient d'un agrément délivré par Pôle emploi qui leur permet d'accueillir et d'accompagner les bénéficiaires. Le service public de l'emploi local (constitué de l'ensemble des services chargés de la mise en œuvre de la politique de l'emploi, de la formation et de l'insertion sociale et professionnelle) s'assure de la cohérence et de la bonne coordination de l'offre de service liée à l'accompagnement, ainsi que des actions territorialisées en faveur de l'insertion des publics cibles. Des partenariats se créent aussi par le biais des prescriptions établies par les différentes institutions habilitées (principalement Pôle emploi, Cap emploi, Mission locale, Unité territoriale d'action sociale – UTAS). En effet, chaque structure dispose de compétences, spécifiques et/ou transversales. L'organisation partenariale des différents intervenants est impérative pour favoriser les regards croisés sur chaque situation individuelle et la mise en œuvre d'un accompagnement global.

Cependant, les modes de travail au sein du réseau sont pluriels, ce qui peut, dans certaines circonstances, gripper les rouages du dispositif. Certaines structures s'attachent davantage à apporter des réponses concrètes aux besoins des bénéficiaires quand d'autres sont soumises à

¹¹ Entretien SIAE, réalisé par Sophie Vuilbert, 2017.

¹² René Baptiste, *Reconnaître le handicap psychique, Développer et améliorer la réinsertion sociale et professionnelle*, Lyon, Chronique Sociale, 2005, 164 p.

¹³ FIPHP Conseil scientifique, *L'inclusion socioprofessionnelle des personnes en situation de handicap psychique, mental et cognitif*, Lyon, Chronique sociale, 2^e édition, 2016, 127 p.

¹⁴ Bernard Pachoud, Alain Leplège, et Arnaud Plagnol. « La problématique de l'insertion professionnelle des personnes présentant un handicap psychique : les différentes dimensions à prendre en compte », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, 2009, p. 257-277.

des délais hiérarchiques et administratifs. Par exemple, les SIAE peuvent être amenées à devoir mobiliser dans l'urgence une aide sociale liée à l'emploi alors que d'autres institutions, telles Pôle emploi, sont soumises à des délais de traitement ce qui peut ralentir les échanges administratifs entre partenaires et la délivrance de l'aide. De plus, chaque structure se voit en général fixer, selon leur cahier des charges, des objectifs en termes de « placement » (à l'emploi ou à la formation), ce qui les contraint de parvenir à un taux positif d'insertion réussie (retour à l'emploi ou à la formation qualifiante).

II. Focus sur la question de l'accessibilité et discordances entre territoires administratifs et espaces vécus du département de l'Allier

L'exemple du département de l'Allier permet d'illustrer les incidences de l'impact territorial, tant au niveau administratif que partenarial, sur l'insertion des personnes en situation de handicap psychique par le biais des structures d'insertion par l'activité économique. Situé au nord de la région Auvergne-Rhône-Alpes (France), ce département à dominante rurale compte environ 341 000 habitants, soit une densité de 46,5 hab/km² quand la moyenne nationale s'établit à 104,6 hab/km²¹⁵. Sa population est vieillissante (41 % de plus de 60 ans en 2013, contre 29 % en 1975 ; augmentation de 5,81 % des plus de 75 ans entre 2007 et 2012)¹⁶. Son taux d'emploi a stagné au cours de la dernière décennie (- 0,5 % entre 2003 et 2013) et son taux de chômage ne baisse que faiblement malgré une évolution régulière des projets de recrutements (8 380 en 2018, soit 20,5 % de plus qu'en 2017)¹⁷.

La part des travailleurs handicapés est supérieure à la moyenne nationale : 5 % de la population bénéficiait, en 2017, de l'AAH contre 3 % pour l'ensemble de la France¹⁸. La Maison départementale des personnes handicapées du département de l'Allier a accordé 3 596 reconnaissances en qualité de travailleur handicapé (RQTH) en 2017, parmi lesquelles on comptait 1 355 orientations professionnelles (dont 74 % vers le milieu ordinaire). Ces travailleurs peuvent dès lors bénéficier d'un accompagnement au sein d'une des vingt-cinq structures d'insertion par l'activité économique que compte le département.

Si ces structures sont présentes sur chacun des trois bassins d'emploi (qui correspondent aussi aux limites de Pôle emploi), elles sont majoritairement polarisées, comme les organismes de formation, sur les trois agglomérations de Montluçon, Moulins et Vichy, secondairement à Saint-Pourçain-sur-Sioule (figures n° 2 et 3). En effet, on peut observer qu'une douzaine de structures, toutes typologies confondues, sont situées à Montluçon et sa périphérie, tandis que Moulins en compte dix et Vichy huit (ACI, AI, ETTI). Les sièges des SIAE se localisent principalement à Moulins, même s'il existe des antennes à Montluçon et Vichy. Seuls quelques espaces à dominante plus rurale comme Lurcy-Lévis, Dompierre-

¹⁵ Insee, 2015.

¹⁶ Insee, Recensement de la population 2013.

¹⁷ Insee, Recensement 2014 ; Pôle emploi, 2018.

¹⁸ Sources : CNAF, MSA et Insee (estimations de population au 1^{er} janvier 2017).

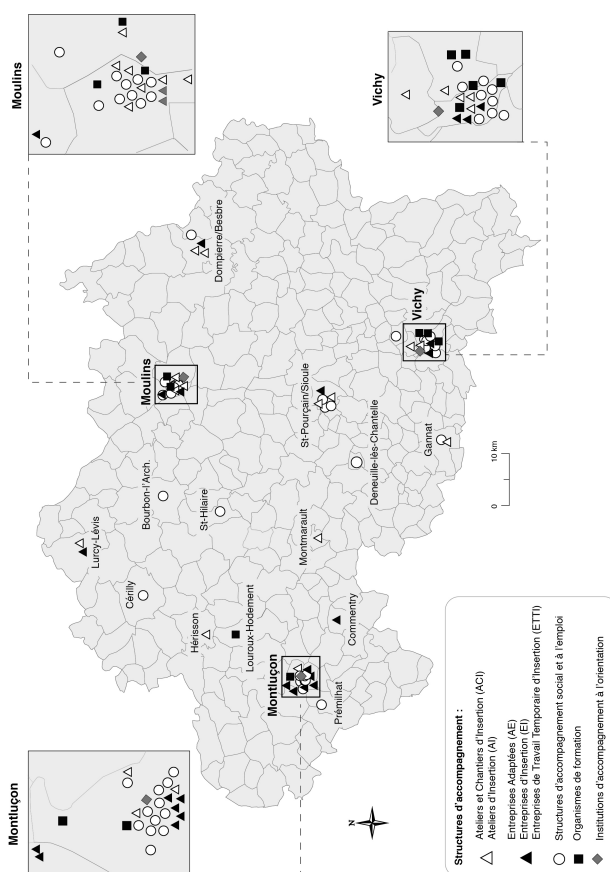
sur-Besbre et Saint-Pourçain-sur-Sioule disposent de quelques antennes.

Les UTAS et les structures d'accompagnement (Pôle emploi, Cap emploi et Mission locale), principaux prescripteurs, ainsi que les organismes de formation se concentrent aussi autour des trois principaux pôles urbains. Rares sont les établissements situés en milieu rural (à l'exception du Centre de rééducation professionnelle, organisme de formation à destination des personnes en situation de handicap reconnues administrativement, localisé à Louroux-Hodement entre Montluçon et Moulins).

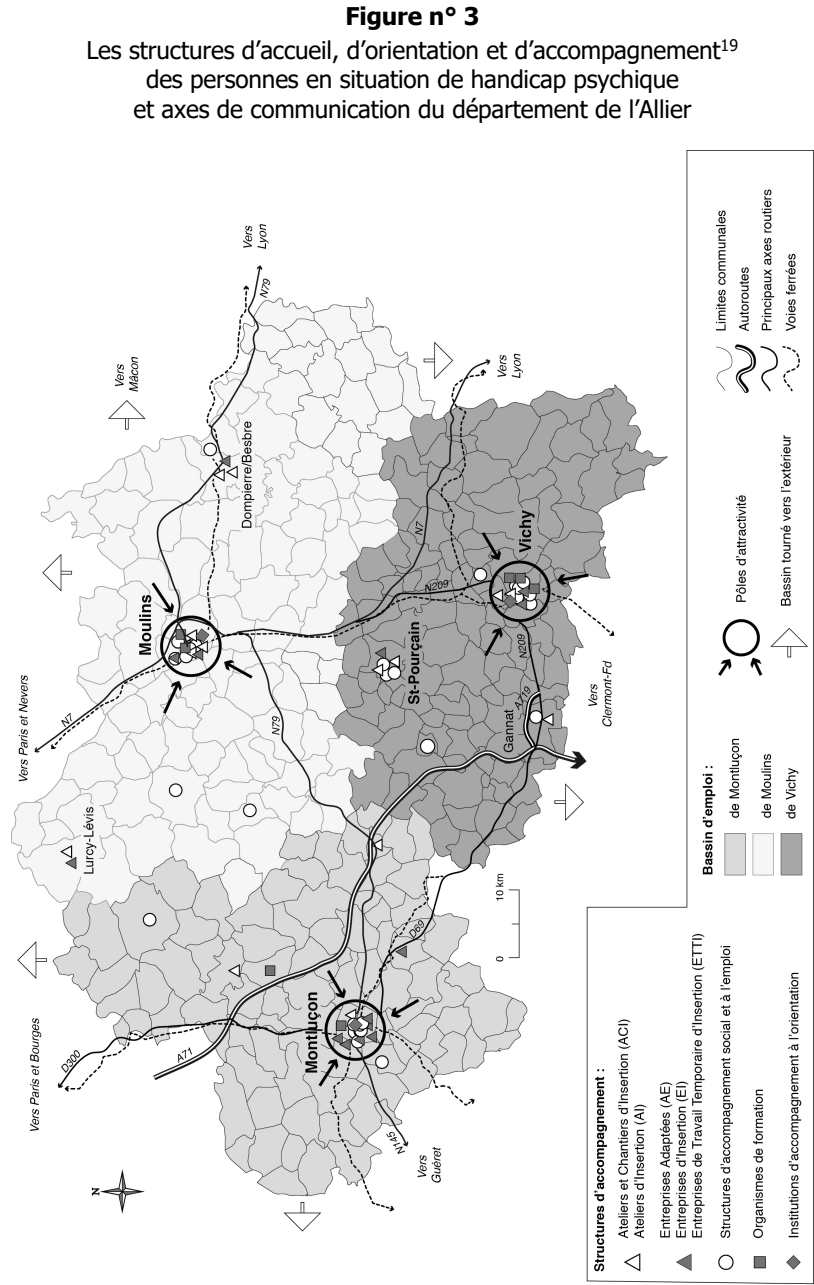
Les institutions détenant un rôle de décideur et de financeur, sont quant à elles situées à la préfecture, Moulins (direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi – DIRECCTE), ou hors du département, principalement à Clermont-Ferrand, qui reste la ville référente dans de nombreux domaines. Ainsi en est-il, par exemple, de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH).

Figure n° 2

Les structures d'insertion par l'activité économique de l'Allier



Source : Union régionale des réseaux de l'insertion par l'activité économique (U2RIAE), 2014. Réalisation : S. Vuilbert, UMR Territoires, 2020



Source : Pôle emploi, 2017. Réalisation : S. Vuilbert, UMR Territoires, 2020

¹⁹ Structures d'accompagnement social et à l'emploi : Pôle Emploi, Cap Emploi, Mission Locale, ESAT, Services d'Appui au Maintien dans l'Emploi des Travailleurs Handicapés (SAMETH), Structures médico-sociales.
Institutions d'accompagnement à l'orientation : MDPH, Unité Territoriale d'Action Sociale (UTAS).

La localisation des structures, concentrées dans les pôles urbains, implique donc le déplacement des bénéficiaires. Or, les personnes en situation de handicap ne résident pas toutes à proximité des principales agglomérations et beaucoup d'entre elles ne disposent pas de moyens de transport personnels. Les différents personnels des SIAE rencontrés s'accordent sur le fait que la majorité des travailleurs handicapés résidant à plus de quinze kilomètres des pôles urbains et orientés vers leurs structures sont très désavantagés par le manque de services publics de transport, freinant d'autant une insertion socioprofessionnelle pérenne.

De plus, l'organisation des axes de communication, routiers et ferroviaires, du département de l'Allier, donc les conditions d'accessibilité, sont également favorables (figure 3). Si le département est traversé par plusieurs axes ferrés (quatre axes : Montluçon/Paris ; Montluçon/Clermont-Ferrand ; Vichy/Lyon et Clermont-Ferrand/Paris), les lignes ferroviaires ne desservent que partiellement les petites localités ou imposent des changements de gares rendant les trajets longs et difficiles, notamment entre Moulins et Montluçon. De même, les principaux axes routiers (A 71 Paris/Clermont-Montpellier ; N 7 Paris/Clermont-Roanne-Lyon ; N 79 Montluçon/Mâcon, N 145 Montluçon/Guéret ; D 2009 Moulins/Clermont-Ferrand) ne relie pas directement les trois villes principales. Il est donc nécessaire d'emprunter des axes secondaires, ce qui rallonge les trajets et complique les conditions d'accessibilité pour certains publics.

La question de l'accessibilité est alors centrale dans la problématique de la recherche d'emploi puisqu'elle nécessite non seulement un moyen de transport, individuel ou collectif, mais aussi la capacité à se déplacer seul. Une accessibilité limitée par une incapacité à se déplacer seul et loin du lieu de résidence constitue une entrave supplémentaire à l'insertion des personnes handicapées psychique. En effet, la difficulté pour certaines d'entre elles de sortir de la maison, d'effectuer des démarches éloignées de leur bassin de vie ou encore de se trouver au milieu d'une petite foule entrave la démarche d'insertion²⁰. La notion de spatialité et celle d'environnement physique et social²¹ sont, dans leur cas, des éléments importants à prendre en considération car ceci peut favoriser ou limiter leurs capacités à évoluer dans le monde réel. Ainsi les émotions créées par l'incapacité peuvent-elles engendrer des difficultés à vivre en société, à limiter la mobilité et à effectuer des tâches quotidiennes²². *A contrario*,

²⁰ Erving Goffman, *Stigmate : les usages sociaux des handicaps*, Paris, Minuit, 1975, 176 p.
Sébastien Muller, *Comprendre le handicap psychique. Éléments théoriques et analyses de cas*, Champ social, 2011, 212 p.

²¹ Patrick Fougeyrollas et Luc Noreau, « L'environnement physique et social. Une composante conceptuelle essentielle à la compréhension du processus de production du handicap. L'exemple des personnes ayant une lésion médullaire », in Jason Borioli et Raphaël Laubes, *Handicap : de la différence à la singularité Enjeux au quotidien*, Genève, Médecine & Hygiène, 2007, p. 47-69.

²² Bernard Pachoud, Alain Leplège et Arnaud Plagnol, « La problématique de l'insertion professionnelle des personnes présentant un handicap psychique : les différentes dimensions à prendre en compte », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, 2009, p. 257-277.

évoluer dans un espace connu représente un environnement sécurisant facilitant le parcours d'insertion. Aussi, un accompagnement de proximité adapté à l'état de santé et aux capacités des bénéficiaires devrait leur permettre de se projeter plus facilement sur le territoire. Or, des discordances entre territoires administratifs et territoires vécus (figure 4) ne favorisent pas toujours cet accompagnement de proximité ce qui, trop souvent, conduit à limiter les actions d'insertion à mener.

L'insertion socio-professionnelle des travailleurs handicapés ne dépend donc pas seulement des besoins en main-d'œuvre recensés par Pôle emploi ou de l'offre non satisfaite des entreprises. Il faut également prendre en considération les possibilités de déplacement des personnes en termes d'accessibilité et, tout autant, l'organisation du territoire en bassin de vie²³ car les démarches de recherche d'emploi entreprises par les travailleurs handicapés s'effectuent prioritairement dans ces espaces de référence qui constituent le cadre de leur vie quotidienne. Ceci est d'autant plus important quand il s'agit de travailleurs affectés d'un handicap psychique pour lesquels évoluer dans un cadre connu, en raison du sentiment de confiance qu'il crée, constitue une nécessité au vu des symptômes vécus et repérés.

Ainsi l'ensemble des professionnels de l'IAE et de l'insertion observent que la majorité des personnes accompagnées ont un rayon de recherche limité, très proche de leur lieu d'habitation. Eux-mêmes préfèrent confier à ces bénéficiaires des missions situées dans un rayon maximal de cinq kilomètres autour de leur lieu de résidence d'une part pour maintenir un environnement sécurisant et, d'autre part, pour pouvoir intervenir si besoin sur le lieu de la mission – dans le cadre d'une ET ou ETTI – si devait survenir un problème en lien avec leur état physique et/ou psychique²⁴. Parfois, la mission peut être plus éloignée, mais nécessite l'accord de la personne, une mobilité avérée et une autonomie certaine.

Or, s'il est préférable de maintenir les activités (formation, emploi) d'un travailleur handicapé psychique dans son bassin de vie, le périmètre de ce dernier ne coïncide pas toujours avec les limites des bassins d'emploi²⁵. Comme le montre la figure n° 4 les bassins de vie, souvent vastes, ne se superposent pas parfaitement aux découpages administratifs. Le bassin de vie de Saint-Pourçain-sur-Sioule, par exemple, s'étend pour partie sur les bassins d'emploi (donc les périmètres des Pôles emploi) de Moulins et de Vichy. La situation se complexifie encore pour les personnes qui résident à la périphérie du département. Ainsi Lurcy-Lévis, commune du nord de l'Allier, dépend en même temps du bassin d'emploi de Moulins et du bassin de vie de Sancoins, situé dans le département voisin de la Nièvre, situation fréquente pour les communes limitrophes. Aussi paraît-il difficile de limiter l'inclusion sociale et professionnelle aux seuls périmètres des bassins

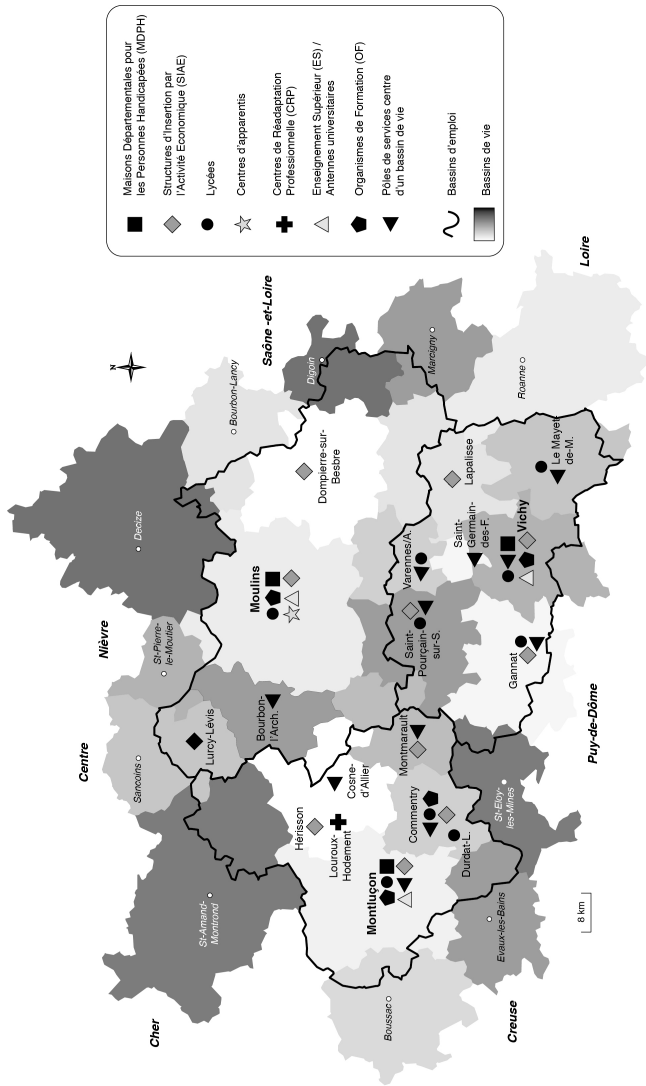
²³ Claire Aragau, Mireille Bouleau et Catherine Mangeney, « Les bassins de vie ont-ils un sens ? Une interrogation de la proximité en périurbain francilien », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 5-6/2018, p. 1261-1286.

²⁴ Entretien SIAE, réalisé par Sophie Vuilbert, 2017.

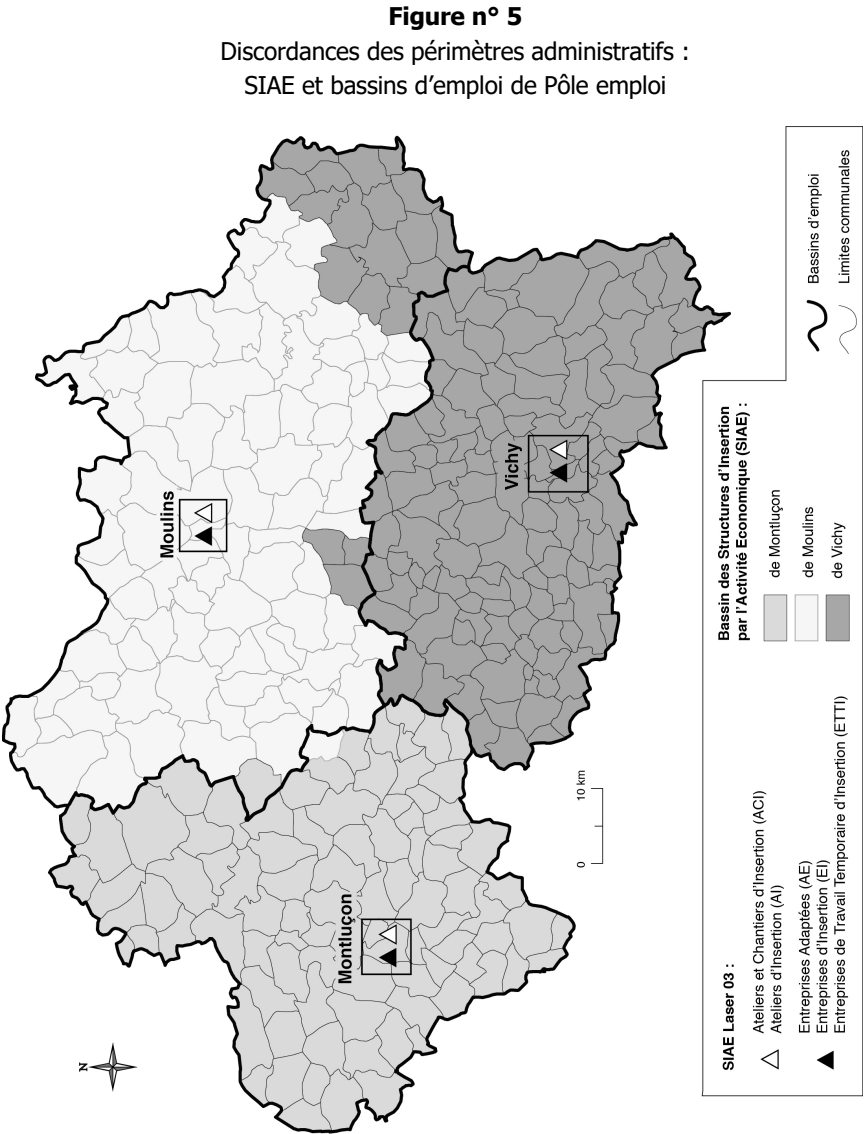
²⁵ Bassin d'emploi : données institutionnelles de Pôle emploi/Zone d'emploi ; limites de l'Insee.

d'emploi. Cependant, quand il s'agit de conseiller une personne dont le bassin de vie se situe hors du département où elle réside, les différents acteurs de l'insertion, dont les SIAE, sont souvent confrontés à ces questions de discordance géographique entre espaces de vie et périmètres administratifs, ce qui peut ralentir, voire rendre impossibles les actions à conduire.

Figure n° 4
Structures de formation, SIAE et bassins de vie et d'emploi de l'Allier en 2017



Source : Conseil départemental de l'Allier, 2017, Union régionale des réseaux de l'insertion par l'activité économique, 2014, Pole emploi, 2017.
Réalisation : S. Vuilbert, UMR Territoires, 2020



Sources : Pôle emploi, 2017 et Union régionale des réseaux de l'insertion par l'activité économique, 2014. Réalisation : S. Vuilbert, UMR Territoires, 2020

Pour illustrer ces difficultés, prenons l'exemple d'une personne résidant à Chassenard, dans l'Est de l'Allier. Elle va dépendre de Pôle emploi Moulins pour son suivi de demandeur d'emploi, mais sera rattachée à Vichy pour certaines SIAE et pour l'Unité territoriale d'action sociale (figures n° 4 et 5). De plus cette commune limitrophe fait partie de la communauté de communes Digoin Val de Loire, majoritairement localisée en Saône-et-Loire (donc dans la région Bourgogne-Franche-Comté) dont le bassin de

vie est orienté vers ce même département. De fait, l'accompagnement du bénéficiaire dépendra de différents partenaires, chacun étant soumis à des délimitations administratives propres (le Pôle emploi de Moulins, la SIAE du territoire vichyssois, les partenaires sociaux situés dans la région de Moulins ou Vichy suivant l'institution sollicitée, au vu de ses propres limites administratives) quand, de son côté, la personne concernée privilégiera certainement, dans les démarches qu'elle effectuera seule, des structures situées à proximité de son lieu de résidence, sur le territoire de la communauté de commune Digoïn Val de Sioule dont une partie, nous l'avons souligné, est extérieure au département de l'Allier et à la région Auvergne-Rhône-Alpes.

L'accès à l'offre de formation n'est pas plus facile (figure n° 4). Dans le cadre du contrat avec la structure d'insertion, le travailleur handicapé ayant identifié, dans son parcours, un besoin de formation va chercher à se rapprocher des organismes de formation dispensant l'action repérée. Toutefois, l'offre de formation dépend d'appels d'offres, si bien que tous les organismes ne pourront proposer ladite formation. D'une part, ceci limite le nombre d'entrées en formation (en induisant une sélection) et implique, d'autre part, pour le bénéficiaire, d'avoir la capacité (matérielle et psychique) de se rendre au centre de formation. Pour reprendre l'exemple du bénéficiaire résidant sur la commune de Chassenard, la ville de Digoïn – hors département – est pour lui plus proche et accessible que Moulins.

Parfois c'est le périmètre d'intervention et l'organisation interne d'une structure d'insertion par l'activité économique qui peuvent engendrer des discordances géographiques ainsi que le montre l'exemple de la SIAE Laser 03 (figure n°5). Sa particularité est qu'elle se compose de plusieurs antennes, réparties sur l'ensemble du département, chacune étant rattachées à un bassin d'emploi, donc au Pôle emploi d'une ville référente distincte (Moulins, Montluçon, Vichy). Ainsi, une personne accompagnée par cette SIAE, domiciliée au sud-est du bassin d'emploi moulinois, dépendra de son antenne de Vichy, non de celle de Moulins où se situe cependant le Pôle emploi auquel elle reste rattachée en raison de son lieu de résidence.

Si les dispositifs réglementaires²⁶ envisagent la mobilisation de tous les acteurs de l'insertion dans le cadre de la mutualisation des compétences et des outils, il s'avère que sur le terrain, en raison notamment du manque d'homogénéisation des territoires d'intervention, la fluidité du dialogue social, encouragée par les textes, n'est pas aisée. Les parcours d'insertion peuvent de fait s'en retrouver freinés, pour une durée plus ou moins longue, *a fortiori* quand deux départements limitrophes sont concernés. La mise en œuvre d'aides ponctuelles (par exemple une aide à la mobilité attribuée par Pôle emploi) peut ainsi être perturbée par la lenteur institutionnelle liée aux multiples procédures et interlocuteurs devant intervenir. Ceci conduit aussi le travailleur handicapé à devoir effectuer des

²⁶ Arrêté préfectoral de l'Allier relatif au contrat unique d'insertion, juin 2016 ; Plan de cohésion sociale 2005-2009 ; loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, *JORF* n° 175 du 31 juillet 1998.

déplacements plus longs pour accéder à l'aide ou à l'information qui lui est nécessaire et le renvoie une nouvelle fois à sa capacité à effectuer des démarches administratives en autonomie. Au final, l'accumulation de ces difficultés peut lasser et dissuader tant le bénéficiaire que les professionnels et parfois aboutir à l'interruption de la démarche d'insertion qui avait été entreprise.

Ce type de situation est caractéristique d'un environnement non « capacitant »²⁷. Il renvoie les travailleurs handicapés psychiques à une représentation dépassée du handicap qui fut d'abord associée aux notions de déviance et de stigmatisation, alors abordées comme conséquence d'une insertion sociétale défailante²⁸. Depuis les années 1990, la prise en compte de la dimension spatiale²⁹ a permis d'aborder le handicap différemment, soulignant l'importance d'un environnement adapté³⁰ dans le cadre d'une évolution sociale et professionnelle. Si la notion d'environnement « capacitant » met en exergue les compétences et capacités mobilisées par un individu pour favoriser son insertion au sein d'un espace spécifique, l'organisation territoriale des services et structures en charge de l'emploi du département de l'Allier ne rend pas la tâche aisée aux travailleurs handicapés psychiques.

Conclusion

L'insertion par l'activité économique propose aux publics accompagnés une activité de production en adéquation avec la structure économique du territoire les préparant à (ré)intégrer le monde professionnel. Mais ces structures sont également missionnées pour contribuer à l'épanouissement des personnes qu'elles accueillent. Ce double rôle économique et éducatif leur confère une place privilégiée comme acteur d'insertion participant, le cas échéant, à la dynamique du territoire.

Leur capital socio-territorial³¹ pourrait être mobilisé en faveur d'une inclusion efficiente des personnes handicapées psychiques s'il leur permettait d'évoluer dans un environnement « capacitant ». Or, le découpage du territoire inhérent à chaque institution et structure d'accompagnement participe trop souvent à complexifier au contraire les parcours d'insertion car ils ne sont pas en adéquation avec les bassins de vie, qui correspondent dans la majorité des cas à l'espace d'insertion sociale des personnes en situation de handicap et plus particulièrement de handicap psychique.

²⁷ Pierre Falzon, « Ergonomics, knowledge development and the design of enabling environments », *Proceedings of the Humanizing Work and Work*, Guwahati, India, 2005, p. 1-8.

²⁸ Howard Saul Becker, *Outsiders : études de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985, 248 p.

²⁹ Reginald G Golledge, « Geography and the Disabled: A Survey with Special Reference to Vision Impaired and Blind Populations », *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 18, n° 1, 1993, p. 63-85.

³⁰ Patrick Fougeyrollas et Luc Noreau, « L'environnement physique et social. Une composante conceptuelle essentielle à la compréhension du processus de production du handicap. L'exemple des personnes ayant une lésion médullaire, *op. cit.*, p. 47-69.

³¹ Jean-Marc Fontan et Juan-Luis Klein, « La mobilisation du capital socio-territorial : le cas du technopôle Angus », *Lien social et Politiques*, 2004, p. 139-149.

L'harmonisation des périmètres d'intervention, en favorisant les passerelles et la communication entre structures, à toutes les étapes du parcours, permettrait d'optimiser l'efficacité des politiques publiques en matière d'emploi et d'insertion socioprofessionnelle, non seulement pour les personnes en situation de handicap psychique, mais pour tous les publics. Le décroisement institutionnel apparaît donc comme un préalable incontournable pour faciliter le retour à l'emploi et l'inclusion sociale des travailleurs handicapés, la mission des professionnels qui les accompagnent, mais aussi pour appuyer des dynamiques bénéfiques pour l'ensemble du territoire.

8. Perspectives comparées

Les politiques d'insertion professionnelle pour les personnes en situation d'handicap en Italie : de l'emploi obligatoire à l'emploi ciblé

Fabio Ferrucci

Professeur de sociologie de la culture, Université de Molise, Italie

Introduction

Dans *The Human Condition*, la philosophe Hannah Arendt écrivait : « Dès que nous voulons dire qui est quelqu'un notre vocabulaire même nous entraîne à dire ce qu'il est »¹. Ce qui équivaut à dire que nous comprenons qui nous sommes lorsque l'on s'observe en action, d'où l'importance des rôles professionnels car ils structurent et définissent notre identité sociale.

La relation entre personnes en situation d'handicap et monde du travail est très problématique car l'absence d'emploi les expose non seulement au risque de pauvreté mais limite et empêche leur participation dans les différents domaines de la vie sociale². Suite aux changements économiques et sociaux actuels, les différentes politiques internationales pour le handicap convergent dans une même direction : transformer les prestations d'assistance en mesures de soutien actif afin de promouvoir leur intégration dans le monde du travail³.

Le principal objectif de l'*European Disability Strategy 2010-2020* prévoit :

« d'augmenter l'*empowerment* des personnes handicapées afin de leur permettre de jouir de tous leurs droits et de bénéficier pleinement de la participation à la vie sociale et économique, à travers le marché unique en particulier »⁴.

¹ Hannah Arendt, *The Human Condition*, Chicago, University of Chicago Press, 1959, p. 181.

² Peter J. Sloane and Melanie K. Jones, "Disability and social exclusion", in G. Parodi and D. Sciulli (dir.), *Social exclusion. Short and long term causes and consequences*, Heidelberg, Physica Verlag, 2012, p. 127-148 ; World Bank and World Health Organization, *World Report on Disability*, Geneva, World Health Organization, 2011, p. 325.

³ Voir International Labour Office, *Decent work for persons with disabilities: promoting rights in the global development agenda*, Geneva, International Labour Office, 2015, p. 178 ; OECD, *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. A Synthesis of Findings across OECD Countries*, Paris, OECD Publishing, 2010, p. 165 ; Bent Greve, *The labour market situation of disabled people in European countries and implementation of employment policies: a summary of evidence from country reports and research studies*, Report prepared for the Academic network of European Disability experts (ANED), 2009, p. 46 ; Bernd Marin, Christopher Prinz, Monika Queisser (Eds.), *Transforming disability welfare policies: towards work and equal opportunities*, Aldershot, Ashgate, 2004, p. 392.

⁴ European Commission, *European Disability Strategy 2010-2020. A Renewed Commitment to*

L'European Disability Strategy montre la nécessité de dépasser l'approche de longue date, des pays de l'Union européenne en matière d'emploi des personnes en situation d'handicap, une approche selon une logique compensatoire qui garantissait un emploi protégé dans quelques laboratoires ou centres de formation plutôt que de promouvoir une véritable entrée dans le marché de l'emploi.

Dans ces pages, nous essayerons de fournir des éléments concernant les politiques d'insertion professionnelle en vigueur en Italie, afin de vérifier dans quelle mesure celles-ci se sont développées selon les directives de *L'European Disability Strategy*. Dans un premier temps, il s'agira de comprendre comment ont évolué les politiques d'insertion professionnelles des personnes en situation d'handicap en Italie. Dans un second temps notre étude portera sur les résultats obtenus et en particulier après la loi 68/1999. À la lumière de ces résultats, nous mentionnerons les causes de l'inefficacité de la loi, certains des changements prévus par la réglementation récente et les défis qui en découlent.

I. Le droit au travail des personnes en situation de handicap en Italie : un *excursus* normatif

Le premier article de la Constitution italienne, affirme que « l'Italie est une République démocratique fondée sur le travail ». Selon la Constitution, le travail est tout à la fois un droit et un devoir : le droit et le devoir de

« réaliser, selon ses propres possibilités et son propre choix, une activité ou une fonction qui contribue au progrès matériel ou spirituel de la société » (article 4).

D'ailleurs les citoyens accèdent à une grande partie des droits sociaux de notre système de *welfare* en tant que travailleurs.

Depuis les années soixante en Italie, des normes ont été prises afin de garantir le travail des personnes en situation d'handicap. Une première mesure, désormais dépassée, est la « loi sur l'emploi obligatoire » (loi 482/1968) selon laquelle les institutions publiques et certaines entreprises privées, avec plus de 35 employés, devaient embaucher des personnes en situations d'handicap. Cependant cette mesure excluait : a) les personnes âgées de plus de 55 ans, b) les personnes ne pouvant exécuter aucune tâche, c) celles qui, selon le degré d'invalidité auraient pu représenter un danger pour le personnel ou les machines, ce qui pénalisait fortement les personnes avec problèmes psychiques. La loi œuvrait selon un mécanisme de quotas correspondant à 15 % pour chaque catégorie, tandis que d'autres avaient des quotas plus bas (5 % pour les sourds, 10 % pour les invalides civils de guerre) alors que les invalides de guerre bénéficiaient de 25 % des postes d'emploi disponibles. L'insertion professionnelle s'effectuait selon de simples critères quantitatifs qui ne tenaient aucunement compte des compétences réelles des personnes en situation d'handicap.

Successivement, la loi 381/1991 a promu la constitution de coopératives sociales permettant de créer des contextes plus conformes à l'insertion professionnelle des personnes défavorisées parmi lesquelles les

personnes en situation d'handicap. Les personnes défavorisées doivent représenter au moins 30 % des travailleurs au sein de la coopérative et, conformément à leur état subjectif, être membre-associé de celle-ci. Au-delà des incitations contributives, fiscales et en matière d'assurance, les coopératives sociales peuvent signer des conventions avec des institutions publiques et des sociétés privées visant à créer des emplois.

La loi-cadre sur le handicap (loi 104/1992) marque un tournant décisif par le fait qu'elle reconnaît le principe selon lequel l'insertion professionnelle ne doit pas tenir compte des limites fonctionnelles, mais des capacités professionnelles et relationnelles. En outre, elle établit explicitement que les normes concernant l'emploi obligatoire doivent s'appliquer également aux personnes avec handicap psychique, ayant une capacité professionnelle adaptée au poste attribué. La loi prévoit également l'insertion de la personne en situation d'handicap au sein des cours de formation professionnelle des centres publics et privés et elle garantit aux personnes non aptes aux apprentissages communs, d'acquérir une qualification aux moyens d'activités spécifiques dans le cadre des activités du centre de formation professionnelle.

En outre, les régions ont la tâche de promulguer des lois afin de réglementer : a) les facilités de déplacement des personnes en situation d'handicap vers leur lieu de travail ainsi que le déroulement d'activités professionnelles autonomes ; b) les avantages, les facilités et les aides fiscales aux employeurs afin de leur permettre d'embaucher des personnes en situation d'handicap.

Enfin, la loi 68/1999 intègre les développements des normes précédentes et introduit « l'emploi ciblé ». Les institutions publiques et les institutions privées, ayant au moins 15 employés, doivent embaucher des personnes en situation d'handicap inscrites dans les listes des centres pour l'emploi de la province. Ainsi, en passant d'un quota de 35 à 15 employés, on peut noter une augmentation des institutions publiques et privées obligées à embaucher des personnes en situation d'handicap. Le nombre des personnes en situation d'handicap à embaucher change en fonction de l'ampleur de l'employeur. Les employeurs ayant entre 15 et 35 employés doivent embaucher 1 travailleur en situation de handicap, ceux ayant entre 36 et 50 employés doivent en embaucher 2. Pour les employeurs ayant plus de 50 employés, le pourcentage des travailleurs en situation d'handicap doit correspondre à 7 % du total des effectifs.

L'obligation imposée aux institutions est modérée par une série d'exceptions, notamment en ce qui concerne les employeurs des compagnies aériennes, maritimes, des transports publics, des installations à câbles et dans le secteur du bâtiment. En second lieu, la loi prévoit également des exonérations partielles à l'obligation d'embauche pour les employeurs privés et les institutions publiques économiques qui, pour des raisons particulières, ne peuvent embaucher le pourcentage total de personnes en situation de handicap. L'exonération est accordée à condition que ces institutions aient versé une contribution au Fonds régional de l'emploi pour les personnes en situation d'handicap. Celle-ci équivaut à environ 30 euros par journée de travail, pour chaque travailleur handicapé

non embauché.

L'insertion professionnelle advient de différentes manières : par liste numériques, nominative ou selon différents types de conventions (de programme ou bien d'intégration). L'innovation la plus importante est « l'emploi ciblé » (article 2), c'est-à-dire l'ensemble des instruments permettant d'évaluer de manière adéquate les capacités professionnelles des personnes en situation d'handicap. Ceci permet de les insérer dans un emploi adapté à leurs exigences en effectuant une analyse des postes disponibles, des formes de soutien, des actions positives et des solutions des problèmes liés à l'environnement ainsi que des moyens et des relations interpersonnelles sur les lieux de travail quotidien.

Cette démarche anticipe la conception du handicap en tant que phénomène relationnel en déplaçant l'attention sur le contexte dans lequel se trouve la personne handicapée plus que sur l'individu même⁵. Grâce à la loi sur l'emploi ciblé, l'Italie serait en mesure de garantir aux personnes en situation de handicap, le droit/devoir d'exercer une activité ou bien une fonction utile au point de vue social selon leur possibilités et leur propre choix.

Quelles en furent les conséquences ?

II. Les promesses non maintenues dans l'emploi ciblé : une analyse des effets de la loi 68/1999

En Italie, selon les données relatives aux conditions de travail des personnes en situation de handicap subsistent des difficultés soulignées dans le premier et second Programme d'action bisannuel pour la promotion des droits et de l'intégration des personnes en situation de handicap. Les données présentées proviennent des relations du ministère du Travail et des politiques sociales sur l'état de l'application de la loi 68/1999, données adressées au Parlement⁶. Il s'agit de chiffres fournis par les provinces italiennes où œuvrent les centres pour l'emploi qui gèrent l'emploi ciblé des personnes en situation de handicap. Bien que les informations soient incomplètes par manque d'informations de la part des provinces, il est toutefois possible de faire ressortir les effets de la loi. Le graphique 1 montre qu'entre 2006 et 2015, le nombre total des personnes en situation d'handicap inscrites dans les listes provinciales (ligne continue) ont augmenté de 19,5 % : elles passent de presque 649 000 en 2006 à environ 775 000 en 2015. Toujours depuis 2006, le flux des inscriptions annuelles (ligne pointillée) a augmenté jusqu'à presque 100 000 unités en 2008 puis à environ 66 mille en 2011, lors de la crise économique. Dans les années suivantes, on enregistre une croissance accentuée : en 2015 quasiment 92 000 personnes en situation de handicap sont inscrites aux centres pour l'emploi. Entre 2011 et 2015, l'augmentation des inscrits annuellement est de 39,7 %.

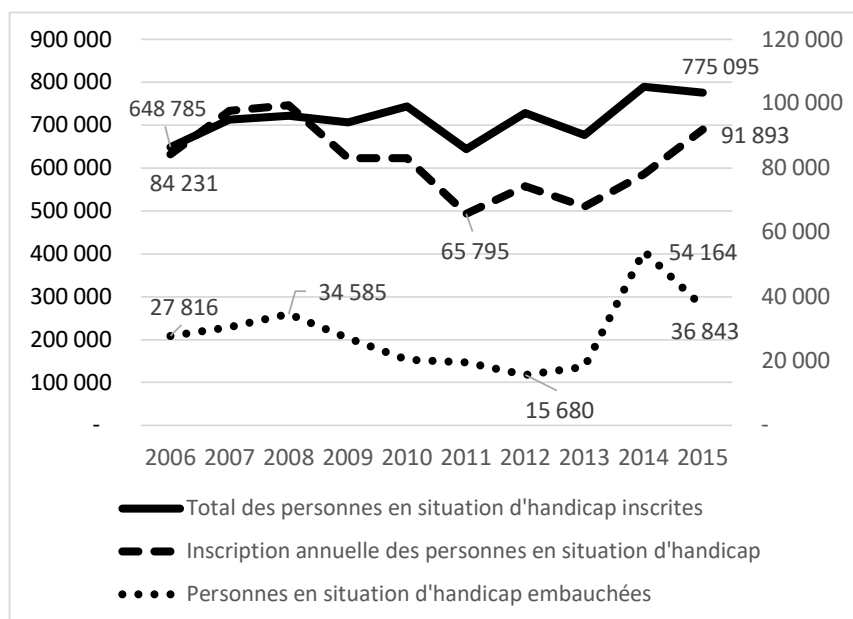
⁵ Voir Fabio Ferrucci, *La disabilità come relazione sociale. Gli approcci sociologici tra natura e cultura*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, p. 220 ; Tom Shakespeare, *Disability right and wrong revisited*, London-New York, Routledge, 2014, 2^{ème} édition, p. 296.

⁶ Voir le Rapport au Parlement du ministère du Travail et des politiques sociales sur l'état d'application de la loi 12 mars 1999, n° 68 « Règles pour le droit au travail des personnes handicapées » publiés entre les années 2002 et 2017.

Après le sommet atteint en 2008, le nombre de personnes en situation de handicap embauchées (ligne grise) a diminué, en enregistrant le chiffre le plus bas – à peine 15 000 unités – en 2012. Dans les années suivantes, le chiffre augmente jusqu'à 54 mille unités en 2014 pour se stabiliser à environ 36 900 en 2015.

Graphique 1

Personnes en situation d'handicap inscrites aux centres pour l'emploi
(total des inscrits, par année, embauche)



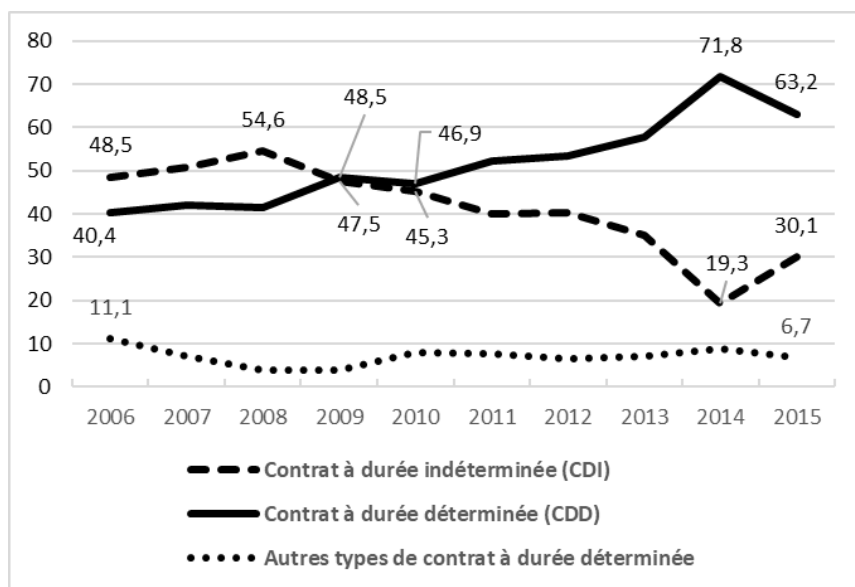
Source : Fabio Ferrucci

à partir des données du ministère du Travail et des politiques sociales

Quels types de contrats de travail sont mis en place à destination des travailleurs en situation de handicap ?

Le graphique 2 montre les effets de la crise économique vis-à-vis des types de contrats utilisés pour l'emploi de travailleurs en situation de handicap. Jusqu'en 2008, les personnes en situation de handicap étaient principalement recrutées en contrat à durée indéterminée – CDI (ligne pointillée) – à hauteur de 54,6 % contre 41,6 % en contrat à durée déterminée – CDD – (ligne continue). Avec les années 2009-2010 le nombre de CDD a dépassé celui des CDI. Si les différences sont encore peu marquantes, elles préfigurent un nouveau scénario. Les CDI subissent une réduction radicale en passant de 47,5 % en 2009 à 19,3 % en 2014, pour remonter à 30,1 % en 2015. En revanche, les contrats à durée déterminée passent de 48,5 % en 2006 à 63,2 % en 2015, jusqu'à atteindre 71,8 % en 2014. Par contre, le pourcentage concernant les autres types de contrat reste plutôt stable (ligne grise).

Graphique 2
Distribution en pourcentage
des emplois des personnes en situation d'handicap selon le type de contrat



Source : Fabio Ferrucci
à partir des données du ministère du Travail et des politiques sociales

L'évolution des dernières années aurait été influencée par deux facteurs. En premier lieu, des recrutements programmés auraient été faits au cours des années 2014-2015. En second lieu il est important de rappeler que ces données subissent l'effet des réponses non fournies : en 2013, sur un total de 107 provinces, 14 n'ont pas répondu dans le cas des contrats à durée indéterminée, 16 dans le cas des contrats à durée déterminée et 34 dans le cas des autres typologies contractuelles⁷.

Toutefois, les données permettent d'affirmer que pour les personnes en situation d'handicap la crise économique a changé la tendance et consolidé le recours aux formes d'insertion professionnelles moins stables. Dans la longue phase de crise, le recours au travail non standardisé a fortement augmenté pour cette population. Les entreprises ont en fait accentué l'utilisation des formes de travail atypiques afin d'adapter la production aux fluctuations des marchés. Par contre, la hausse du taux d'incidence des contrats en CDI pourrait être la conséquence de la possibilité pour les employeurs de cumuler des incitations financières toujours liés aux embauches à durée indéterminée.

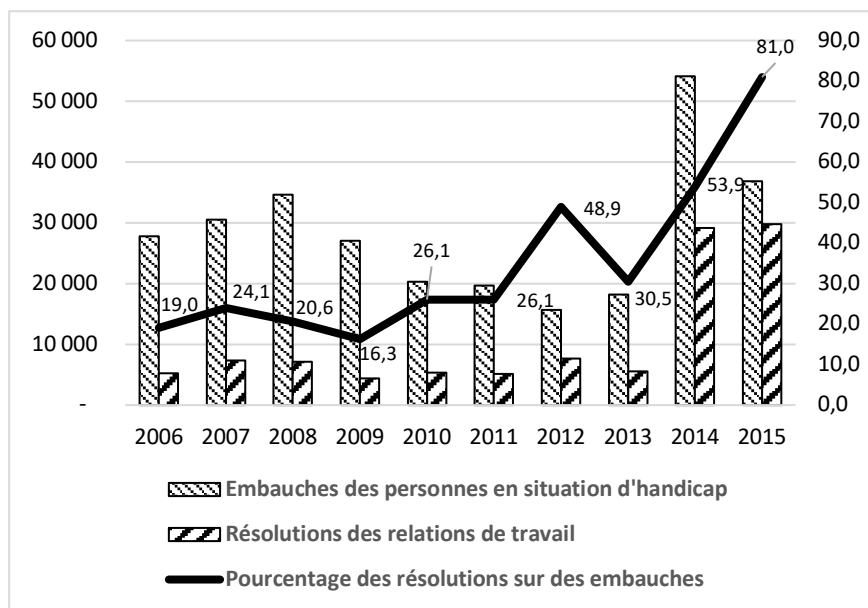
Il ne suffit pas de réaliser des insertions professionnelles, il faut que celles-ci soient stables dans le temps. Dans le jargon technique, on définit par le terme de « résolutions » les insertions professionnelles qui ne se

⁷ Voir la Huitième Relation pour le Parlement sur l'état d'application de la loi du 12 mars 1999 « Règles pour le droit au travail des handicapés », Années 2014-2015.

réalisent pas. Le graphique 3 montre l'incidence des résolutions⁸ sur les contrats de travail signés par les personnes en situation de handicap : augmentation passant de 19 % en 2006 à 26,1 % en 2011. Dans les années suivantes, à l'augmentation du nombre de recrutements correspondait aussi une augmentation importante du nombre de recrutés dont l'incidence passe de 30,5 % en 2013 à 53,9 % en 2014, pour atteindre 81 % en 2015.

Graphique 3

Recrutement des personnes en situation d'handicap inscrites sur les listes des centres pour l'emploi, résolutions des rapports de travail et incidence de pourcentage sur les recrutements



Source : Fabio Ferrucci

à partir des données du ministère du Travail et des politiques sociales

Le fonctionnement de l'emploi ciblé n'a pas été en mesure de contenir l'ampleur croissante des listes, étant donné que les personnes en situation de handicap recrutées sont moins nombreuses par rapport aux personnes qui s'inscrivent annuellement aux Centres pour l'emploi. Le rapport entre personnes embauchées et personnes inscrites annuellement est de 1 sur 3, malgré les oscillations. L'augmentation plus que proportionnelle des résolutions par rapport aux recrutements a encore réduit l'effet de la loi : si dans le passé 1 recrutement sur 5 se terminait de manière négative, récemment, le rapport est de 1 sur 2 et plus.

⁸ En Italie, le terme « *risoluzione* » signifie la cessation de la relation de travail entre l'employeur et l'employé. Ce terme est également utilisé pour indiquer la fin du stage des personnes en situation d'handicap. Il s'agit donc d'embauches qui ne réussissent pas.

Bien que toutes les positions professionnelles disponibles aient été assurées, le nombre de personnes en situation d’handicap sans emploi demeure élevé. Leur inclusion sociale commence et se termine dans les listes des Centres pour l’emploi.

III. Les causes de l’inefficacité de la loi sur l’emploi ciblé et les mesures correctives

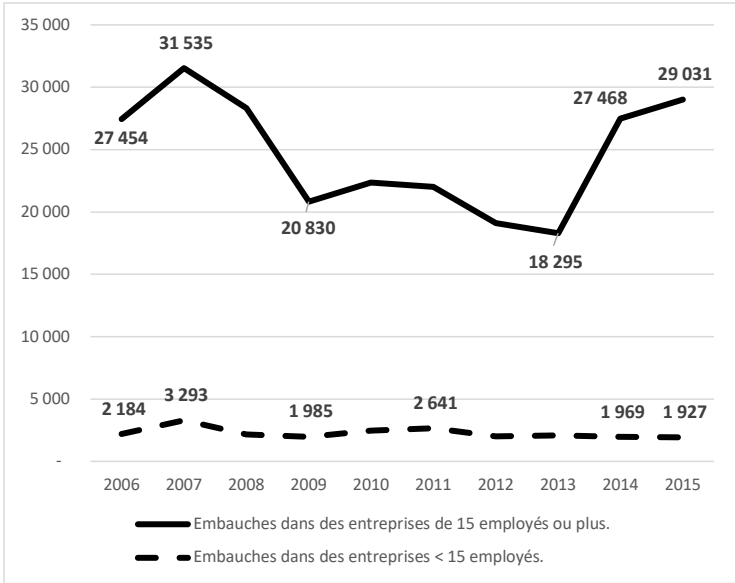
Les causes de l’inefficacité de la loi sur l’emploi ciblé sont multiples. On se limitera ici à mettre en évidence certaines d’entre elles pour en étudier les modifications récentes afin d’améliorer les performances.

1. Il faut partir d’un fait structurel : les entreprises concernées par l’emploi ciblé représentent un pourcentage plus limité du secteur productif composé de 95 % de petites et moyennes entreprises ayant moins de dix employés. Elles ne sont pas concernées par le système des pourcentages. Lorsqu’elles décident de recruter des personnes en situation de handicap, elles le font sur la base du bénévolat en bénéficiant des mêmes incitations économiques des entreprises sujettes à l’obligation de recruter des personnes en situation de handicap.

Un indicateur intéressant est représenté par la mise au travail effectuée par les entreprises non concernées par l’emploi ciblé (c’est-à-dire celles ayant moins de quinze employés). Le graphique 4 permet de comparer les personnes en situation d’handicap recrutées par ces entreprises (ligne pointillée) celles recrutées par les entreprises ayant plus de quinze employés (ligne continue).

Graphique 4

Recrutement des personnes avec handicap dans les entreprises ayant moins de 15 employés et dans les entreprises avec 15 employés ou plus



Source : Fabio Ferrucci
à partir des données du ministère du Travail et des politiques sociales

Le rapport entre recrutement dans les entreprises ayant moins de quinze employés et celle avec un nombre supérieur est d'environ 1 sur dix. Ce qui signifie que les incitations économiques ne suffisent pas à favoriser l'insertion professionnelle des personnes en situation d'handicap⁹. On assiste d'ailleurs, au cours des deux dernières années, à une augmentation des embauches dans les entreprises concernées par l'emploi ciblé. Une croissance que l'on n'enregistre guère dans les entreprises de petites dimensions.

2. Les politiques d'insertion professionnelle devraient intervenir non seulement sur l'individu mais aussi au niveau du contexte environnemental où il se trouve. Le principe de l'« emploi ciblé » établit que l'évaluation des capacités professionnelles de la personne handicapée est complétée par une analyse des postes d'emploi, des formes de soutien, des actions positives et des solutions aux problèmes liés à l'environnement, les moyens et les relations interpersonnelles sur les lieux de travail quotidien, afin de définir « le bon poste ». Ces indications sont importantes parce qu'elles manifestent l'intention de considérer le travail dans ses implications sociales et non simplement en tant que prestation économique¹⁰. Malgré tout, la loi établit que les dépenses soutenues par l'employeur afin d'améliorer les conditions de travail des personnes en situation de handicap ayant une capacité réduite de 50 %, doivent être *raisonnables*¹¹ et ne sont remboursées qu'en partie. Par conséquent, les coûts de l'insertion professionnelle sont plus élevés, ce qui décourage le recrutement.

À notre avis, l'obligation de recrutement et les incitations économiques reproduisent une vision du travail considéré comme aide sociale. Comme dans le cas des entreprises non concernées par l'obligation de recruter, les incitations économiques à elles seules ont un effet limité sur la demande d'emploi car elles représentent une sorte d'« indemnité » pour les entreprises qui embauche une personne avec handicap. Toutefois, le coût annuel du travailleur handicapé étant plus élevé que la sanction économique, de nombreux employeurs préfèrent payer l'amende pour ne pas avoir à recruter des personnes en situation de handicap.

3. Le recours aux conventions avec les coopératives sociales n'est pas sans ambiguïté. Il peut être positif parce qu'il permet de définir un parcours d'insertion personnalisé, avec une attention à la pluralité des dimensions et pas seulement aux « capacités inutilisées » ainsi qu'aux tâches professionnelles. Toutefois, la convention peut être utilisée par l'employeur

⁹ Voir Michael Fuchs, "Quota Systems for Disabled Persons: Parameters, Aspects, Effectivity", in *European Centre, Policy Brief*, March 2014, p. 10.

¹⁰ Voir Massimiliano Agovino et Agnese Rapposelli, "Inclusion of disabled people in the Italian labour market: an efficiency analysis of Law 68/99 at regional level", in *Quality and Quantity*, 47, 3, 2013, p. 1577-1588.

¹¹ Sont considérées raisonnables les dépenses concernant : l'installation de technologies de télétravail potentiel ; l'élimination des barrières architecturales qui limitent l'insertion professionnelle de la personne handicapée, ainsi que l'institution d'un Responsable pour leur insertion professionnelle sur les lieux de travail. Voir Emanuela Zappella, "Purché dia il suo contributo: gli accomodamenti ragionevoli per i dipendenti con disabilità nel territorio lombardo", in *Formazione & Insegnamento – Rivista Internazionale di Scienze dell'Educazione e della Formazione*, 12, 3, 2015, p. 219-228.

afin de limiter l'impact que peut représenter l'insertion professionnelle d'une personne handicapée au sein de l'entreprise. Une loi successive prévoit, en effet, que les coopératives sociales de type B puissent recruter directement la personne handicapée, suite à un appel d'offre d'une entreprise, à durée déterminée, pour une période d'essai d'un an, au terme de laquelle, le travailleur peut obtenir un nouveau contrat ou bien se retrouver sans emploi. Cette loi, en fait, transfère l'obligation d'embaucher, prévue par la loi 68, des entreprises aux coopératives sociales.

Le décret-loi 151/2015 a modifié la loi 68/1999 pour en accroître l'efficacité. Les modifications concernent différents aspects de son fonctionnement¹². Elle intervient en premier lieu, sur la demande d'emploi potentiel : en éliminant l'obligation selon laquelle la contrainte d'embauche pour les entreprises ne s'appliquait qu'en cas de nouveaux contrats ; en élargissant l'obligation aux autres organisations (partis politiques, organismes sans but lucratif d'utilité sociale) qui s'y conformaient uniquement en cas de nouveau contrat.

En second lieu, contrairement au passé, elle reconnaît à la personne handicapée la possibilité de s'inscrire même dans les listes des autres services d'emploi en dehors de son lieu de résidence.

En troisième lieu l'entité des incitations établit que celles-ci sont accordées aux employeurs pour une durée de 3 années en amplifiant les subventions de 60 à 70 % de la rétribution brute mensuelle en cas d'embauche à durée indéterminée pour les personnes dont les capacités professionnelles sont très limitées (> 79 %) et de 25 à 35 % pour ceux dont la capacité professionnelle se situe entre 67 et 79 %. Une mesure semblable est introduite dans le cas des travailleurs ayant un handicap intellectuel ou psychique comportant une réduction des capacités professionnelles > 45 %. Dans ce cas également, il est spécifié que la durée de l'incitation est de 60 mois pour les contrats à durée indéterminée et pour toute la durée du contrat dans le cas d'embauche à durée déterminée, à condition que la période d'embauche soit d'au moins 12 mois.

Enfin, contrairement à l'ancien texte, la loi prévoit aussi l'institution d'un responsable d'insertion professionnelle sur le lieu de travail. Il est chargé d'effectuer des projets personnalisés et de résoudre les problèmes liés aux conditions de travail des personnes en situation de handicap.

Conclusion : emploi et nouvelle culture du handicap

Actuellement, nous ne disposons pas d'informations suffisantes nous permettant d'analyser dans quelle mesure les modifications ont amélioré l'efficacité du système institué par la loi 68/1999 en raison de l'absence de décrets d'application et de certaines modifications survenues uniquement début 2017. La loi 68/1999 a certainement introduit un changement important dans les politiques d'insertion professionnelle, grâce aux incitations économiques qui viennent s'ajouter aux quotas de réserves habituels. Cependant, celles-ci n'expriment pas toute leur potentialité en

¹² Voir Silvia Angeloni et Elio Borgonovi, "Laboro ergo sum. Quando il lavoro abilita l'uomo", in *Sviluppo & Organizzazione*, 274, 2017, p. 58-70.

raison d'un contexte socio-culturel encore immature¹³.

Les lois ne suffisent pas à modifier une mentalité ancrée en nous. Même lorsqu'elles sont appliquées, il faut laisser le temps afin que les normes ébranlent nos représentations sociales et surtout nos habitudes que nous considérons comme allant de soi.

À notre avis, l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap est une promesse non tenue pour deux raisons. Premièrement, l'impact de la loi 68/1999 est subordonné à certaines obligations structurelles intrinsèques à celle-ci parmi lesquelles : 1) le fait qu'elle s'applique uniquement aux employeurs (publics et privés) avec au moins quinze employés, là où le secteur productif est composé, pour la quasi-totalité, de petites entreprises, et 2) le traitement différencié réservé aux différentes catégories de personnes en situation de handicap. En second lieu, la persistance d'une culture compensatoire sème la confusion au niveau du fonctionnement du système complexe des rapports institutionnels créés par la norme. Le grand nombre de résolutions d'embauche, la difficulté de conjuguer les exigences des travailleurs et des employeurs, aboutissant en controverses juridiques, et le choix des employeurs qui optent pour la sanction plutôt que pour l'insertion professionnelle, indiquent nettement que le principe de l'emploi ciblé n'existe encore, en grande partie, que sur le papier. Souvent, les pratiques d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap concordent encore avec une logique de simple adaptation, centrées sur le déficit, sans tenir compte des caractéristiques personnelles des travailleurs en situation de handicap.

Afin que l'insertion professionnelle soit réelle, il est nécessaire de concevoir et de pratiquer le travail en tant que processus relationnel impliquant des personnes qui produisent à travers des *partnership* et des groupes de travail¹⁴. Considérer l'emploi en tant que relation sociale, signifie que celui-ci est

« généré par des sujets humains qui essaient de réaliser des projets de vie impliquant des relations significatives à travers lesquelles opérer des échanges sociaux auxquels sont confiés la réalisation du plus grand bien être possible (au niveau matériel ou vital) de tous ceux qui sont impliqués dans la production des biens et des services »¹⁵.

Un tel concept nous permet d'imaginer et de pratiquer des expériences innovatrices d'insertion professionnelle, non prévues par la norme, comme par exemple l'emploi indépendant¹⁶ et le développement de l'entrepreneuriat. Il ne s'agirait pas dans ce cas de créer des structures et des moyens supplémentaires mais de rendre accessibles ceux qui existent déjà même aux personnes en situation de handicap. Bien que cela puisse sembler évident ce n'est pas le cas. Les moyens et les objectifs sont là ;

¹³ Voir Lisa Schur, Douglas Kruse, Peter Blanck, "Corporate culture and the employment of persons with disabilities", in *Behavioral Sciences & the Law*, 23 (1), 2005, p. 3-20.

¹⁴ Voir Silvia Angeloni, *L'Aziendabilità: il valore delle risorse disabili per l'azienda e il valore dell'azienda per le risorse disabili*, Milano, FrancoAngeli, 2010, p. 356.

¹⁵ Voir Pierpaolo Donati, *Il lavoro che emerge*, Torino, Bollati Boringhieri, 2001, p. 16.

¹⁶ Voir Ricardo Pagan, "Self employment among people with disabilities; evidence from Europe", in *Disability and Society*, 24, 2, 2009, p. 217-229.

ce qui fait défaut ce sont des normes relationnelles adéquates entre les acteurs. Celles existantes actuellement se réfèrent exclusivement au code symbolique de l'argent et du droit, tout en reléguant aux marges, voire en éliminant les autres formes d'échange social comme celui fondé sur le don et la réciprocité. De nombreuses personnes en situation de handicap, même grave, sont intégrées socialement et sont satisfaites de leur existence. Il s'agit de comprendre quelles sont les conditions qui ont permis l'émergence et la consolidation de ces phénomènes qui représentent un indicateur de l'humanisation de notre société.

Le défi actuel consiste à dépasser une vision réductrice du travail qui tend à considérer celui-ci comme une « place », une occupation, c'est-à-dire « un statut-rôle qui prévoit une prestation définie, auquel est annexé une rétribution en raison d'un rapport d'échange ». Le travail est bien davantage : « le travail c'est une occupation plus un sujet humain qui entre en relation avec soi-même et les autres »¹⁷.

Considérer le travail en tant que relation sociale signifie mettre en jeu des moyens, tels par exemple : le *disability management*¹⁸, en mesure de « valoriser » la diversité et d'établir des relations significatives qui, soient orientées, outre à la dimension productive, vers le bien être des personnes impliquées dans la relation professionnelle¹⁹. Au-delà du fait que le travail des personnes en situation de handicap est un droit qui leur appartient et que cela est un avantage pour les comptes publics, nous considérons que le fait de travailler à leurs côtés représente un avantage pour tous. La raison décisive réside dans la valeur de la relation sociale qui s'établit avec les personnes en situation de handicap.

¹⁷ Voir Pierpaolo Donati, *Il lavoro che emerge*, Torino, Bollati Boringhieri, 2001, p. 190-191.

¹⁸ Voir Veronica Mattana, « Il disability management in Italia: una rassegna degli studi basati su evidenza », in *Impresa Progetto – Electronic Journal of Management*, 1, 2016, p. 1-19; Silvia Angeloni, « Integrated disability management: an interdisciplinary and holistic approach », in *SAGE Open*, 3 (4), 2013, p. 1-15.

¹⁹ Lisa Schur, « The difference a job makes: the effects of employment among people with disabilities », in *Journal of Economic Issues*, 36, 2002, p. 339-347.

Perspectives d'emploi des handicaps au Vietnam et réflexion au regard de la politique du Gouvernement vietnamien

Thi Thanh Vinh Do

Professeure d'économie et de gestion, Université de Nha Trang, Vietnam

Dans son Préambule, la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH) reconnaît que « la notion de handicap évolue », et souligne aussi que

« le handicap résulte de l'interaction entre des personnes présentant des déficiences et les barrières comportementales et environnementales qui font obstacle à leur pleine et à leur effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ».

La Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé (CIF) a permis de mieux comprendre et de mieux évaluer le handicap. La nouvelle édition des problèmes de fonctionnement humain relèvent de trois domaines liés les uns aux autres : 1) les *déficiences* qui désignent des altérations des fonctions organiques ou des structures anatomiques, telles que la paralysie ou la cécité ; les *limitations d'activités* qui désignent les difficultés qu'une personne peut rencontrer dans une activité (marcher, manger, etc.) ; les *restrictions de participation* qui désignent les problèmes qu'un individu peut rencontrer pour participer à une situation de la vie courante, tels que les discriminations à l'embauche ou l'inaccessibilité des transports.

En général, les types de handicaps sont définis comme : auditif, visuel, moteur ou cérébral.

De nombreuses personnes handicapées n'ont pas accès sur un même pied d'égalité aux soins de santé, à l'éducation et à l'emploi, ne bénéficient pas des services spécifiques au handicap dont elles ont besoin et se sentent exclues des activités de la vie quotidienne.

Ce sont les personnes en fauteuil roulant et quelques autres groupes « classiques », comme les personnes aveugles ou sourdes, qui reviennent le plus souvent dans les images stéréotypées du handicap. Pourtant, l'expérience du handicap, venant de l'interaction entre les problèmes de santé, les facteurs personnels et les facteurs environnementaux, est très diverse. S'il y a bien une corrélation entre le handicap et le fait d'être désavantagé, toutes les personnes handicapées n'ont pas des désavantages identiques. Les femmes handicapées connaissent des discriminations basées sur le genre en plus des obstacles inhérents à leur handicap. Les taux de scolarisation varient en fonction du type de déficience, les enfants ayant des déficiences physiques s'en sortant en général mieux que ceux qui ont des déficiences intellectuelles ou

sensorielles. Ceux qui sont le plus exclus du marché du travail sont souvent ceux qui ont des problèmes de santé mentale ou des déficiences intellectuelles.

Les personnes en situation de handicap appartiennent à la communauté sociale et elles ont en conséquence également besoin d'emploi et de la sécurité de l'emploi.

Au Vietnam, il existe actuellement plus de 8 millions de personnes handicapées, dont 62 % sont en âge de travailler (15 à 60 ans). Seulement 32 % d'entre elles travaillent. Uniquement 5 % sont formées. Il en résulte des difficultés dans le travail et la vie quotidienne.

Les problèmes liés à l'emploi des personnes en situation de handicap font l'objet d'une attention particulière du Gouvernement vietnamien. Au long des années, la législation vietnamienne sur l'emploi des personnes handicapées a été publiée, révisée, complétée et améliorée pour aider ces personnes à avoir un revenu stable, à avoir confiance en elles et à s'intégrer dans la communauté sociale.

Dans ce contexte, notre réflexion s'inscrit dans le cadre mondial du développement durable des ressources humaines et de la responsabilité sociale et elle nous invite à une étude des politiques du Vietnam en matière de handicap à partir des législations et des observations de terrain. Par ailleurs, il s'agit de suggérer des solutions à long terme pour améliorer la situation de travail des personnes handicapées au Vietnam.

I. Perspectives d'emploi des personnes en situation de handicap au Vietnam

Cette recherche s'appuie sur la théorie et l'approche des études sur le handicap ainsi que des règlements détaillés dans la loi du Vietnam pour les handicaps. L'auteur a fait des études empiriques en utilisant des méthodes d'observation et d'analyse des études de cas. Notre recherche contribue à présenter un panorama des perspectives d'emploi des handicaps au Vietnam avec ses points de vue d'analyses des politiques du gouvernement qui rayonne à l'activisme et au changement social sur des handicaps.

Le Vietnam est l'un des pays ayant le plus grand nombre de personnes handicapées en Asie (7,8 % de la population). Selon les statistiques du ministère du Travail, des invalides et des affaires sociales vietnamien sur les personnes handicapées (12/2017), le Vietnam compte environ 8 millions de personnes handicapées. 7,8 % de la population vietnamienne est en situation de handicap. Environ 28,9 % des personnes en situation de handicap sont lourdement handicapées. 28,3 % des personnes en situation de handicap sont des enfants handicapés, 10,2 % sont des personnes âgées. 58 % sont des femmes et 10 % sont en situation de pauvreté.

Au Vietnam, 29 % des personnes en situation de handicap sont en situation d'invalidité motrice, 17 % sont porteuses d'une maladie mentale, 14 % de déficience visuelle, 9 % de déficience auditive, 7 % de déficience de la langue, 7 % de déficience intellectuelle et 17 % d'autres formes de handicap. Le pourcentage d'hommes handicapés est plus élevé que celui

des femmes en raison des conséquences de la guerre, des accidents du travail, des accidents de transport. Les situations de handicap sont causées pour environ 36 % par une maladie congénitale, 32 % par des maladies, 26 % par des conséquences de guerre et 6 % par des accidents.

La majorité des personnes handicapées vit avec sa famille, ce qui représente 95,85 % alors que le nombre de personnes handicapées vivant seul représente 3,31 %. Le taux de personnes handicapées vivant dans les centres et les centres de protection sociale de l'État (CPRS) est d'environ 0,22 % (l'accent est mis principalement sur les deux groupes d'âge : le groupe des 15 à 55 ans représente 54,17 % et le groupe des moins de 15 ans représente 28,85 %). Le nombre de personnes handicapées vivant dans la rue représente 0,62 %.

En matière de handicap, la guerre du Vietnam continue à avoir des incidences. Alors que cette dernière s'est achevée il y a plus de 60 ans, la population locale en subit encore les conséquences. En effet, l'agent orange, utilisé par les États-Unis comme herbicide pour dégager des terrains de bataille recouverts par la jungle, ferait encore des victimes. Au Vietnam, des anomalies hormonales continuent d'affecter les femmes et les enfants qu'elles allaitent.

Force est de constater que le nombre de personnes handicapées s'accroît. Cela est dû au fait que les populations vieillissent (les personnes âgées ont un risque plus élevé de handicap) et à l'augmentation des problèmes de santé chroniques associés à un handicap, comme le diabète, les maladies cardiovasculaires ou les maladies mentales. Ce nombre a vocation à poursuivre sa progression sous l'effet des impacts de la guerre sur la défense nationale, du vieillissement de la population, de la pollution de l'environnement ou encore du changement climatique prévu dans les années à venir. La vie des personnes handicapées, en particulier des personnes handicapées appartenant à des ménages pauvres, des personnes handicapées dans des zones fréquemment touchées par des catastrophes naturelles ou les zones isolées posent et devraient poser encore de nombreuses difficultés.

Dans la plupart des communautés des villages, les personnes concernées par des situations de handicap restent stigmatisées. Celles porteuses de troubles mentaux le sont particulièrement. Elles subissent des discriminations, y compris dans les établissements de santé. Les besoins des personnes ne sont pas toujours pris en compte (en circulation, en habitat, en éducation...).

Dans les entreprises, plus de 15 000 personnes handicapées travaillent alors que 62 % des 8 millions de personnes en situation de handicap sont en âge de travailler. Ainsi, comme rappelé en introduction, seulement 32 % des personnes en situation de handicap travaillent effectivement. Près de 41 % des personnes handicapées ont reçu une aide à la formation professionnelle et à la création d'emplois, une orientation professionnelle, des conseils en matière d'emploi et des services de placement.

II. Une politique handicap conduite par le Gouvernement Vietnamien

En 2015, le Vietnam s'est doté d'un Comité national en vue de répondre à la situation des personnes handicapées. Ce Comité a pour tâche d'aider le Premier ministre à diriger et à coordonner les ministères, les secteurs et les localités en ce qui concerne les questions liées aux mécanismes et aux politiques pour les personnes handicapées. Plus précisément, le Comité national pour les personnes handicapées au Vietnam étudie et propose des orientations, des plans quinquennaux et annuels, des tâches et des solutions pour le travail des personnes handicapées. Il dirige et coordonne les activités des ministères, des antennes et des localités en vue de l'élaboration de programmes et plans pour la réalisation du travail des personnes handicapées. En outre, le Comité travaille à la mise en œuvre de la coopération internationale en matière de personnes handicapées. Il promeut la mise en œuvre de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées et de la décennie de la région Asie-Pacifique relative aux personnes handicapées. Il supervise, inspecte et évalue la mise en œuvre de la loi sur les personnes handicapées et des politiques et travaille en faveur des personnes handicapées.

En 2018, 299 milliards de VND sont consacrés au handicap sur un budget global de 17 388 milliards de VND (voir le décret n° 136/2013/ND CP). L'assistance médicale et les soins de santé pour les personnes handicapées sont principalement dispensés sous forme de délivrance de cartes d'assurance maladie, de détection précoce, d'intervention précoce, de chirurgie de rééducation, de chirurgie orthopédique et de soutien. (fauteuils roulants, voitures tremblantes, prothèses, prothèses auditives, béquilles...). Il s'agit également de prévenir les situations de handicap par exemple par la détection des maladies congénitales.

Pour assurer et prendre en charge les personnes handicapées, l'État a élaboré de nombreux programmes et politiques sur la sécurité sociale, la création d'emplois et la formation professionnelle des personnes handicapées ; de nombreux documents ont été promulgués tels que le code du travail, la loi sur les personnes handicapées de 2010... Ces documents juridiques¹ ont servi de base à la mise en œuvre de politiques en faveur des personnes handicapées dans les localités. Jusqu'à présent, de nombreuses localités ont créé et organisé des fonds à l'emploi pour les personnes handicapées afin de soutenir et de créer des emplois pour ces personnes.

Selon le rapport présenté à la conférence, au cours des six premiers mois de 2018, le gouvernement et les ministères concernés ont publié 10 documents (2 décrets, 4 circulaires et 4 décisions) pour concrétiser, orienter et diriger la mise en œuvre des politiques relatives aux personnes handicapées dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle, de la protection des enfants en situation particulière difficile, des transports, des soins de santé, etc. Des documents juridiques,

¹ Décret n° 28/2012/ND-CP : règlements détaillés et guide de la mise en œuvre des articles de la loi sur les personnes handicapées du Vietnam.

destinés à réglementer et à organiser la mise en œuvre des politiques relatives aux personnes handicapées, sont élaborées et consultées par les ministères et les secteurs et devraient l'être dans les années à venir, telles que la loi sur le travail social et le code du travail.

Un ensemble de dispositions encourage les entreprises à procurer des offres d'emploi pour les personnes en situation de handicap, encourage les écoles et les centres de formation professionnelle à former les personnes en situation de handicap et cherche à attirer l'attention et à encourager le partage au sein de la communauté eu égard aux situations de handicap.

S'agissant du premier point, le 30 novembre 2017, le Comité national des personnes handicapées a organisé une conférence pour commémorer la première entreprise établie en vue de créer des emplois pour les personnes handicapées. Ce fut l'occasion de féliciter cent entreprises typiques qui ont créé des emplois et un revenu stable pour des personnes handicapées. De nombreux leaders de ces entreprises sont des personnes handicapées. Ils sont disposés à accepter les difficultés et les obstacles des personnes handicapées, à persévérer, à s'affirmer et à créer des emplois pour des centaines de personnes handicapées dans d'autres circonstances difficiles.

Sur le deuxième point, il convient de noter le nombre d'établissements de formation professionnelle au Vietnam a augmenté en quantité et en qualité. À ce jour, il existe 156 centres de formation professionnelle participant à la formation des personnes handicapées, dont 55 centres de formation de spécialité approfondie; 200 agences/unités et plus de 500 entreprises participent à la formation professionnelle pour les personnes handicapées. (Ces entreprises sont créées par des handicapés et offrent des formations sur place aux employés handicapés à travers leur travail).

Les organisations de personnes handicapées contribuent activement à augmenter le nombre de personnes handicapées formées et à créer des emplois chaque année. Selon les informations collectées par 63 provinces et villes au Vietnam, sur la période 2012-2017, ces organisations devraient fournir chaque année une formation professionnelle et un soutien à des dizaines de milliers de personnes handicapées. Cependant, la formation et la création d'emplois pour les personnes handicapées restent difficiles.

Au cours des six premiers mois de 2018, les activités de soutien à la formation professionnelle et à la création d'emplois pour les personnes handicapées sont axées sur la mise en œuvre. Les résultats des six premiers mois du pays comptent plus de 6 000 personnes handicapées bénéficiant d'une formation professionnelle dans le cadre du programme 1956.

Mme Dao Hong Lan (2018), vice-ministre du Travail, des invalides et des affaires sociales, a déclaré que « le travail indépendant des personnes handicapées fonctionnait mais ne fonctionnait pas comme prévu. Le taux de personnes handicapées travaillant dans des établissements commerciaux était très faible, environ 10 %, le reste est constitué de travailleurs indépendants, de travailleurs domestiques, engagés dans des activités de production et commerciales locales exerçant d'importants

emplois dans l'agriculture, ayant un faible revenu ».

Quant au troisième point, l'Association vietnamienne pour les handicaps, l'Association pour les victimes de l'agent Orange en coordination avec Le ministère du Travail, des invalides et des affaires sociales ont organisé les programmes suivants : « Pour les victimes de l'agent Orange », « Être ensemble pour soulager la douleur de l'agent Orange », « Rencontre d'hommes d'affaires et de propriétaires d'établissements de production handicapés » ; Programme d'échange « *One Heart - One World* » ; ... le programme a une large diffusion dans la société, contribuant à sensibiliser la société aux personnes handicapées et aux activités de soutien à ces personnes.

En ce qui concerne l'accès au transport, le ministère des Transports demande aux agences et aux unités d'élaborer des plans pour la mise en œuvre de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées et des plans d'action pour soutenir les personnes handicapées dans le trafic pendant la période 2016-2020, où la priorité est donnée à la propagande et au pilotage de l'installation d'équipements d'aide aux personnes handicapées dans les autobus, à la rénovation des systèmes d'infrastructure pour le transport public de passagers, à la construction de programmes et de manuels, ainsi que des documents de formation pour les conducteurs au service des passagers qui sont des personnes handicapées dans la circulation.

La politique d'exemption et de réduction du prix pour les personnes handicapées utilisant à des transports en commun est passée de 25 % à 100 % ; le secteur aérien a réduit de 15 % le prix pour que les compagnies aériennes acceptant le transport de passagers avec des services spéciaux sans frais et 30 % de réduction sur le prix du train (les gares avec des portes séparées pour les passagers en situation de handicap...).

III. Des limites et des recommandations dans les politiques du gouvernement concernant les handicaps

Les politiques apparaissent encore insuffisantes et les normes ne sont pas rigoureusement respectées.

Au niveau de leur conception, les politiques ne prennent pas toujours en compte les besoins des personnes handicapées. L'enquête sur la situation desdites personnes montre très peu de détails sur les stratégies proposées pour inclure les enfants handicapés dans les écoles et parfois ne parlent absolument pas de handicap. On note également dans les politiques éducatives l'absence de mesures incitatives ciblées, de nature financière ou autres, pour que les enfants handicapés aillent à l'école, ainsi que l'absence de protection sociale et de services de soutien à l'intention des enfants handicapés et de leurs familles.

La formation et l'aide à l'emploi pour les personnes handicapées sont largement consultés, cependant il n'y a pas de lien étroit entre les centres de services pour l'emploi et les entreprises. Par conséquent, peu de personnes handicapées trouvent des emplois stables.

Finalement, pour atteindre l'objectif de 100 % de personnes handicapées avec la capacité de travailler et possédant des compétences

professionnelles, il faut améliorer les politiques du gouvernement et encourager le partage de toute la société, des organisations internationales de charité et de la santé.

Il importe d'améliorer la législation sur la sécurité de l'emploi des personnes handicapées au Vietnam. Ainsi, il est nécessaire de promulguer des règlements sur « l'équité » afin que les personnes handicapées dans l'emploi et qu'elles puissent connaître une sécurité en emploi. Il convient en conséquence de finaliser la réglementation juridique sur la discrimination à l'encontre des personnes handicapées afin de combler les lacunes juridiques du droit vietnamien en cette matière. Dans ce contexte, il importe de promulguer la loi sur la prévention et le contrôle de la discrimination pour répondre aux exigences de l'OIT et à la Constitution de 2013. Il convient encore d'amender le code du travail en vue d'interdire la discrimination à l'encontre des personnes handicapées.

Il est important de surcroît de définir clairement les responsabilités des parties prenantes pour garantir l'emploi des personnes handicapées. À cet égard, l'État devrait prochainement promulguer des politiques de l'emploi et garantir l'emploi des personnes handicapées conformément à leurs caractéristiques ; construire un système de mécanismes et de politiques sur la consommation de produits, biens et services créés par les personnes handicapées afin d'aider les personnes handicapées à vendre leurs produits et à maintenir des emplois réguliers ; promulguer certaines politiques préférentielles pour les personnes handicapées sur l'environnement de travail afin qu'elles puissent travailler et garantir un emploi convenable ; concrétiser ses responsabilités dans les politiques d'emploi des personnes handicapées.

Il s'agit par ailleurs d'encourager les personnes handicapées à trouver leur place dans la société par des activités qui leur assurent d'être nécessaires à la communauté dans son ensemble. C'est ainsi qu'il est demandé au Gouvernement des efforts à tous les niveaux, dans tous les secteurs, de développer le partage des organisations, d'améliorer les politiques et les lois sur la formation professionnelle, de créer des emplois et une assistance sociale pour améliorer la vie des personnes, de réduire la stigmatisation et la discrimination à l'égard des personnes handicapées, d'améliorer la capacité des centres de formation professionnelle pour personnes handicapées. Les personnes handicapées doivent être couvertes par des régimes d'assurance tels que ceux engagés dans d'autres services de l'emploi.

Il s'agit au surplus de promouvoir la capacité des personnes handicapées, d'améliorer la qualité des soins et de fournir des opportunités d'emploi égal.

Il est à souligner que la Thaïlande applique actuellement un système de quota : obligation de recruter au moins 1 % de personnes handicapées et, pour les employeurs qui ne recrutent pas de personnes handicapées, mise en place d'une politique fiscale particulière.

Il appartient au gouvernement de promouvoir la socialisation de la formation professionnelle et de contribuer à créer des emplois pour les personnes handicapées. Taiwan fournit un logement à toutes les personnes handicapées, met en œuvre une politique faisant appel à un certain nombre de personnes handicapées sur le marché du travail pour créer des opportunités d'emploi.

Le Gouvernement doit augmenter la qualité du travail pour les handicaps, fournir une diversité d'emploi et les services d'emploi pour les personnes handicapées. Attirer l'attention de tous les acteurs de la société et investir dans des programmes spécifiques pour les personnes handicapées.

Il reste à améliorer la collecte des données sur le handicap. La diffusion de politiques, de programmes d'aide aux personnes handicapées, doit être assurée par divers ministères, agences et organisations, sous différentes formes. La mise à jour des données sur la situation des personnes en situation de handicap doit servir au gouvernement vietnamien dans la recherche de solutions d'emploi.

Conclusion

Un ensemble de mesures contribuent ainsi à promouvoir le maintien et la protection des droits et des avantages équitables pour les personnes handicapées. Ces mesures jouent un rôle important pour assurer le respect de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Elles visent à améliorer l'éducation, l'emploi, les soins de santé, l'autonomie ainsi que la participation active des personnes en situation de handicap à la société dans son ensemble.

Étude du cadre juridique de l'accès des personnes handicapées au travail dans les pays arabes

Magdi Shouaib

*Professeur agrégé de droit public, Université de Zagazig, Égypte,
et des Émirats Arabes unis, Émirats Arabes Unis*

L'accès au travail permet aux personnes handicapées de développer leurs capacités physiques et intellectuelles, de renforcer leur confiance en soi, d'augmenter leur sentiment d'être utile au sein de la société en jouant notamment un rôle majeur dans l'économie d'un pays.

Eu égard à l'importance de cet accès au travail pour assurer l'autonomie des personnes handicapées et faciliter leur inclusion dans la vie sociale, le législateur, au niveau aussi bien national qu'international¹, a consacré ce droit d'une manière explicite. Mais quelle est l'attitude du législateur dans les pays arabes à ce sujet ?

Afin de répondre à cette question, notre intervention s'articulera autour de deux parties. Nous nous intéresserons, dans un premier temps, à la question de savoir si les personnes handicapées dans les pays arabes bénéficient d'un droit d'accès à l'emploi. Et dans l'affirmative nous étudierons dans une seconde partie si l'intérêt accordé par le législateur arabe aux personnes handicapées traduit un réel désir de promouvoir leurs droits et de leur assurer une réelle protection.

I. Un droit unanimement reconnu par les textes

Le droit à l'accès au travail des personnes en situation de handicap dans les pays arabes tire son fondement juridique aussi bien des textes constitutionnels (A) que des normes législatives (B).

A. Du constituant

Le droit à l'accès au travail des personnes handicapées trouve un fondement constitutionnel de manière implicite dans le principe d'égalité. En interdisant toutes sortes de discrimination entre les citoyens en général, il est devenu un fondement pour tous les droits des personnes handicapées, y compris le droit au travail. À ce titre, le principe d'égalité se trouve mentionné par le législateur constitutionnel dans tous les pays arabes, comme c'est le cas de l'article 35 de la Constitution égyptienne de 2014 qui dispose que :

« Les citoyens sont égaux devant la loi : égaux en droits, en libertés et en devoirs publics, sans discrimination de religion, de croyance, de sexe, d'origine, de race, de couleur, de langue, d'invalidité, de niveau

¹ La Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées ratifiée par la plupart des pays arabes ainsi que dans les constitutions et lois nationales, etc.

social, d'affiliation politique ou d'appartenance géographique, ou toute autre raison. La discrimination et l'incitation à la haine sont des crimes pénalisés par la loi. L'État assure les mesures nécessaires pour éliminer toutes formes de discrimination et la loi prévoit la création d'un commissariat indépendant à cet effet ».

Il en est de même de l'article 6 de la Constitution jordanienne du 1^{er} janvier 1952, de l'article 19 de la Constitution marocaine du 29 juillet 2011, de l'article 32 de la Constitution algérienne du 6 mars 2016, de l'article 21 de la Constitution tunisienne de 2014, de l'article 14 de la Constitution émiratie de 1971, de l'article 7 de la Constitution koweïtienne, etc.

Le droit des personnes handicapées à accéder au travail est reconnu également, de manière claire, à travers les principes d'égalité des chances mentionné par la plupart des constitutions arabes. À ce sujet, l'article 22 de la Constitution jordanienne dispose que :

« 1-Tout Jordanien a le droit d'être nommé à des emplois publics dans les conditions prescrites par la loi ou le règlement »².

Citons également l'article 35 de la Constitution émiratie³, l'article 12 de la Constitution libanaise⁴, l'article 12 de la Constitution marocaine⁵, l'article 40 de la Constitution égyptienne, l'article 63 de la Constitution algérienne⁶, etc.

Le législateur constitutionnel dans les pays arabes a adopté la même politique concernant le droit au travail dans le secteur privé. En ce sens, nous nous référons aux articles 20⁷ et 25 de la Constitution émiratie⁸, ainsi

² L'alinéa 2 dispose que « La nomination à une charge gouvernementale, à un établissement attaché au Gouvernement ou à une charge municipale, dont la rémunération est permanente ou temporaire, est faite sur la base du mérite et des qualifications ».

³ L'article 35 de la Constitution émiratie énonce que : « La possibilité d'accéder à la fonction publique est offerte à tous les citoyens, sur la base de l'égalité des conditions et conformément aux dispositions de la loi. La fonction publique représente un service national dévolu à ceux qui l'exercent. Le fonctionnaire public, dans l'exercice des devoirs de sa fonction, vise exclusivement l'intérêt général ».

⁴ L'article 12 de la Constitution libanaise dispose que : « Tous les citoyens libanais sont également admissibles à tous les emplois publics sans autre motif de préférence que leur mérite et leur compétence et suivant les conditions fixées par la loi. Un statut spécial régira les fonctionnaires de l'État suivant les administrations auxquelles ils appartiennent ».

⁵ L'article 12 de la Constitution marocaine énonce que : « Tous les citoyens peuvent accéder, dans les mêmes conditions, aux fonctions et emplois publics ».

⁶ L'article 63 de la Constitution algérienne dispose que : « L'égal accès aux fonctions et aux emplois au sein de l'État, est garanti à tous les citoyens, sans autres conditions que celles fixées par la loi ».

⁷ L'article 20 de la Constitution émiratie énonce que : « La société valorise le travail comme l'un des fondements essentiels de son progrès. Elle œuvre en vue de l'assurer aux citoyens et de former ces derniers. Elle prépare les conditions propices à cela, en élaborant des législations qui sauvegardent tout à la fois les droits des travailleurs et les intérêts des patrons, à la lumière des législations ouvrières internationales les plus avancées ».

⁸ L'article 25 de la Constitution émiratie dispose que : « Tous les citoyens sont égaux devant la loi. Aucune discrimination entre les citoyens de la Fédération, en raison de l'origine, de l'ethnie, des convictions religieuses ou de la position sociale, ne sera tolérée ».

qu'à l'article 13 de la Constitution égyptienne⁹, l'article 36 de la Constitution syrienne¹⁰, l'article 23 de la Constitution jordanienne¹¹, etc.

Soulignons que la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 va encore plus loin en consacrant une disposition particulière aux personnes handicapées. Elle ne se limite pas seulement à imposer à l'État l'obligation de les protéger de toute discrimination, mais elle affirme aussi que

« Tout citoyen handicapé a le droit de bénéficier, selon la nature de son handicap, de toutes les mesures qui lui garantissent une pleine intégration dans la société. L'État se doit de prendre toutes les mesures nécessaires à la réalisation de cela ¹² ».

B. Du législateur

Le droit des personnes handicapées à l'accès au travail tire son fondement des textes législatifs aussi bien généraux (1) que spécifiques (2).

1. Fondement tiré des statuts généraux des fonctions publiques

Le droit des personnes en situation de handicap à l'accès à la fonction publique trouve son fondement dans le principe d'égalité des chances entre tous les citoyens. Ce dernier est mentionné au sein des statuts généraux des fonctionnaires dans la plupart des pays arabes. En ce sens, nous nous référons à l'article 12 de la loi égyptienne n° 81 de 2016 relative à la fonction publique qui mentionne l'égalité des chances entre tous les citoyens. L'article 1 de la même loi interdit aussi toutes formes de discrimination en raison de la religion, du sexe ou pour quelle que raison que ce soit.

Il en va de même en Algérie. L'article 27 du statut général de la fonction publique algérienne dispose

⁹ L'article 13 de la constitution égyptienne énonce que « Le travail est un droit, un devoir et un honneur garanti par l'État. Les travailleurs d'élite seront l'objet de l'appréciation de l'État et de la société. Il est interdit d'imposer par la force n'importe quel travail aux citoyens qu'en vertu d'une loi, et dans le but d'accomplir un service public moyennant une juste rétribution ».

¹⁰ L'article 36 de la constitution syrienne dispose que : « 1. Le travail est un droit et un devoir pour tous les citoyens. 2. Chaque citoyen a droit à un salaire selon la nature et le rendement de son travail. L'État le garantit ».

¹¹ L'article 23 de la constitution jordanienne dispose que « 1. Travailler est un droit pour chaque citoyen, et l'État doit fournir à chaque citoyen la possibilité de travailler en dirigeant l'économie nationale et en élevant ses normes. 2. L'État protège le travail et promulgue en conséquence une législation fondée sur les principes suivants : a. chaque travailleur doit recevoir un salaire proportionnel à la quantité et à la qualité de son travail ; b. la durée hebdomadaire du travail doit être définie. Les travailleurs doivent bénéficier du repos hebdomadaire et de congés payés annuels ; c. une indemnité spéciale doit être accordée aux travailleurs soutien de famille ou licenciés, malades, âgés et en cas d'urgence provenant de la nature de leur travail ; d. des conditions particulières doivent être établies pour l'emploi des femmes et des jeunes ; e. usines et ateliers doivent être soumis à des mesures de protection de la santé ; f. des syndicats libres peuvent être formés dans les limites de la loi ».

¹² L'article 48 de la Constitution tunisienne de 2014, dispose que : « L'État protège les personnes handicapées de toute discrimination. Tout citoyen handicapé a le droit de bénéficier, selon la nature de son handicap, de toutes les mesures qui lui garantissent une pleine intégration dans la société. L'État se doit de prendre toutes les mesures nécessaires à la réalisation de cela. ».

qu' « aucune discrimination ne peut être faite entre les fonctionnaires, en raison de leurs opinions, de leur sexe, de leur origine ainsi que de toute autre condition personnelle ou sociale ».

En ce qui concerne le Maroc, ce droit trouve son fondement dans l'article premier et l'article 22 du statut général de la fonction publique¹³. Il en est de même pour les législations des Émirats arabes unis, de la Jordanie, de la Tunisie, du Koweït, du Qatar, etc.

Le statut général des fonctionnaires dans les pays arabes ne se limite, ni à mentionner le principe d'égalité des chances entre tous citoyens ni à interdire la discrimination fondée sur le handicap en matière d'emploi. Dans certains pays, le statut consacre le droit des personnes handicapées à l'accès à l'emploi de manière très claire, allant jusqu'à inclure une disposition de discrimination positive garantissant ainsi un traitement préférentiel pour les personnes handicapées dans le domaine de l'emploi. En ce sens, nous nous référons à l'article 14 de la loi fédérale émiratie¹⁴ qui énonce que

« les citoyens handicapés qualifiés ont la priorité dans le recrutement à des postes compatibles avec leur état de santé à condition qu'ils disposent de tous les moyens nécessaires pour exercer leurs fonctions professionnelles et que leurs lieux de travail soient notamment dotés d'installations spécifiques à leurs besoins ».

Dans le même sens, l'article 13 du nouveau statut égyptien impose à l'État de déterminer un pourcentage de postes (5 %) réservés aux personnes blessées dans des opérations militaires, anciens combattants, agents des opérations de sécurité, personnes handicapées et de petite taille, lorsque leur état de santé est compatible avec la fonction. Précisons qu'en cas d'incapacité ou de décès de la personne à laquelle l'emploi était réservé, l'État garantit son remplacement par un membre de sa famille dont elle avait la charge. :

« En pareil cas, les conjoints des catégories visées à l'alinéa précédent, l'un de leurs enfants ou l'un des frères à leur charge, peuvent être nommés en cas d'incapacité totale ou de décès s'ils remplissent les conditions pour remplir ces fonctions, ainsi que les familles des martyrs et des personnes disparues lors d'opérations militaires et les familles des martyrs d'opérations Sécurité ».

Ce privilège qui semble avoir une portée générale s'avère, dans la pratique, ne concerner que les familles de militaires ou de policiers.

2. Fondement tiré des législations spécifiques

Le droit des personnes handicapées à l'accès au travail dans le secteur public ou privé est mentionné explicitement dans des législations spécifiques à ce groupe de personnes.

¹³ Quant à l'article 1, il dispose que : « Tout marocain a droit d'accéder dans les conditions d'égalité aux emplois publics. Sous réserve des dispositions qu'il prévoit ou résultant de statuts particuliers, aucune distinction n'est faite entre les deux sexes pour l'application du présent statut ».

¹⁴ N° 11 de 2008 sur les ressources humaines dans l'administration fédérale modifiée par la loi fédérale n° 17 de 2016.

En ce sens, nous nous référons à l'article (4/8) de la loi égyptienne n° 10 de 2018 qui mentionne explicitement l'égalité des chances entre les handicapés et les personnes valides et ce, dans tous les domaines¹⁵. Dans le même objectif, l'article 20 de cette loi impose à l'État non seulement d'assurer l'accès des personnes handicapées à l'exercice d'une activité professionnelle, mais elle affirme aussi qu'aucun citoyen ne peut être écarté en raison de son handicap, d'un concours ou d'un examen professionnel donnant accès à un emploi public ou autre, si son handicap est reconnu compatible avec cet emploi.

Il en est de même pour l'article 16 de la loi émiratie n° 29 de 2006 relative aux droits des personnes handicapées modifiée par la loi de 2009¹⁶ qui dispose que :

« Le citoyen handicapé a le droit de travailler et d'occuper des postes publics. Le handicap en soi ne constitue pas un obstacle à la nomination et au choix du travail. Lors des tests d'évaluation d'entrée dans l'emploi, il est tenu compte des besoins particuliers des personnes soumises aux dispositions de la présente loi ».

On peut citer également, la loi koweïtienne n° 8 de 2010, la loi qatarie n° 2 de 2004 concernant les personnes ayant des besoins spéciaux, la loi jordanienne n° 31 de 2007 sur les personnes handicapées, la loi algérienne n° 02-09 du 8 mai 2002 relative à la protection et à la promotion des personnes handicapées, la loi tunisienne n° 83 de 2005 modifiée par la loi n° 30 de 2015, etc.

Le législateur, dans certains pays arabes, va plus loin en consacrant une discrimination positive aux personnes handicapées dans le domaine du travail. Nous pouvons nous reporter à l'article 22 de la loi égyptienne n° 10 de 2018 qui impose à chaque établissement public et à tout employeur de consacrer au moins cinq pour cent (5 %) des postes de travail aux personnes handicapées dont la qualité de travailleur handicapé est reconnue. Dans le même sens va la loi algérienne n° 02-09 du 8 mai 2002 relative à la protection et à la promotion des personnes handicapées¹⁷, la loi émiratie n° 29 de 2006 relative aux droits des personnes handicapées modifiée par la loi de 2009, ainsi que le décret du conseil des ministres syrienne du 16 mars 2017 relative aux handicapés¹⁸.

¹⁵ L'article 4 de la loi égyptienne sur le handicap dispose que : L'État est tenu de protéger les droits des personnes handicapées énoncés dans la présente loi ou dans toute autre loi, en particulier les droits suivants : 1) veiller à ce que les personnes handicapées ne subissent aucune discrimination due à leur handicap, assurer une égalité de fait dans la jouissance de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales dans tous les domaines, ainsi que de lever tous les obstacles à la jouissance de ces droits ; 8) assurer l'égalité des chances entre les personnes handicapées et les personnes valides.

¹⁶ L'article 3 de la loi émirienne sur les personnes handicapées dispose que : « L'État veille à ce que les personnes handicapées soient sur un pied d'égalité avec leurs homologues en bonne santé et veille à les protéger de toute discrimination en raison de leur handicap au travers des législations, des programmes et politiques de développement économique et social ».

¹⁷ Article 27.

¹⁸ Article 4.

Nous pouvons citer également les articles 29 et 30 de la loi tunisienne n° 83 de 2005 modifiée par la loi n° 30 de 2015, concernant l'article 29 qui prévoit que

« 2 % des recrutements au minimum dans la fonction publique doivent bénéficier à des personnes souffrant d'un handicap, mais ayant tout de même les qualifications requises pour faire le travail demandé ».

Quant à l'article 30, il oblige chaque société – publique ou privée – employant entre 50 et 99 personnes, d'embaucher au moins une personne souffrant d'un handicap. Quant aux sociétés publiques ou privées employant plus de 100 personnes, la loi porte désormais à 2 % le quota des emplois pour personnes handicapées, soit le double par rapport à la version initiale de la loi d'orientation de 2005.

Mention peut être faite de l'article 27 de la loi algérienne n° 02-09 du 8 mai 2002 relative à la protection et à la promotion des personnes handicapées qui, après avoir imposé à chaque employeur de consacrer au moins un pour cent (1 %) des postes de travail aux personnes handicapées dont la qualité de travailleur est reconnue, énonce dans son deuxième paragraphe qu'en cas de manquement, l'employeur doit s'acquitter d'une contribution financière dont la valeur sera fixée par voie réglementaire, versée sur le compte d'un fonds spécial de financement de l'activité de protection et de promotion des personnes handicapées.

Soulignons enfin que, dans le but de promouvoir l'emploi afin de favoriser l'intégration et l'insertion sociales et professionnelles des personnes handicapées, certaines législations arabes accordent aux employeurs qui embauchent des personnes en situation de handicap certains avantages (fiscaux par exemple) comme c'est le cas dans la législation égyptienne¹⁹. Dans le même objectif, la loi algérienne accorde aux employeurs qui procèdent à l'aménagement et à l'équipement des postes de travail destinés aux personnes handicapées, certains avantages. Elles bénéficient ainsi de mesures d'encouragement, conformément à la législation en vigueur.

Tous ces textes annoncent déjà une reconnaissance renforcée du droit des personnes en situation de handicap à l'accès au travail dans les pays arabes. Mais reste à savoir si ce droit, unanimement reconnu dans les pays arabes, est bien respecté en pratique. C'est à cette interrogation que nous allons maintenant nous efforcer de répondre.

II. Un droit majoritairement méconnu dans la pratique

Indéniablement, le législateur arabe a voulu, à travers les textes, défendre le droit des personnes en situation de handicap à accéder au travail. Cependant, la théorie n'a pas toujours été suivie sur le plan pratique. Ce manque d'effectivité des textes s'explique en partie par une insuffisance de moyens de contraintes en cas de manquements (A). En effet, la pratique montre le manque d'une volonté sincère de la part de

¹⁹ Article 23 de la loi égyptienne n° 10 de 2018 relative aux handicapés.

l'autorité publique (B) à vouloir appliquer, par le biais de concrétisations, le contenu des textes juridiques.

A. Une absence de contraintes efficaces

Les textes juridiques dans les pays arabes se bornent, en général, à mentionner uniquement le droit des personnes handicapées au travail sans aborder ni les moyens ni les mécanismes pour mettre en œuvre ce droit. Et d'une manière précise, une lecture approfondie des textes concernant le droit au travail des personnes handicapées de travailler révèle que la plupart d'entre eux se contentent seulement de mentionner des obligations qui doivent être observées par l'autorité publique ou l'employeur sans prévoir de sanctions en cas de manquements. Cela a souvent pour conséquence la non-application de ces obligations, rendant ainsi ces textes inefficaces.

Mis à part l'article 27 de la loi algérienne²⁰ qui a prévu de sanctionner tout manquement à l'obligation de nommer un minimum de personnes handicapées, la plupart des législations arabes, qui imposent à tout employeur de consacrer un certain pourcentage des postes de travail aux personnes handicapées dont la qualité de travailleur est reconnue, n'ont prévu aucune sanction en cas de manquements à cette obligation. À ce propos, nous pouvons nous référer à l'article 22 de la loi égyptienne n° 10 de 2018 relative aux handicapés²¹, l'article 4 de la loi syrienne concernant les handicapés²², les articles 29 et 30 de la législation tunisienne²³. Il en est de même pour la loi émiratie²⁴ et de la loi jordanienne. Il en est également de même pour les articles 29 et 30 de la loi tunisienne n° 83 de 2005 modifiée par la loi n° 30 de 2015.

Soulignons enfin que cette politique adoptée par le législateur dans les pays arabes, qui se borne seulement à énumérer des obligations, lesquelles reviennent à l'État de les observer sans même toujours déterminer les conséquences en cas de manquements, ne concerne pas seulement le droit des personnes handicapées à l'accès au travail mais également tout autre droit et, par conséquent, n'échappe pas à la critique précédente.

Il nous suffit, à ce propos, de se référer aux articles 33, 34, 38 de la loi égyptienne n° 10 de 2018. Ces dispositions mentionnent certaines obligations qui doivent être observées par l'État en vue de faciliter les conditions de vie des personnes handicapées. Pourtant, ces articles sont

²⁰ Loi algérienne n° 02-09 du 8 mai 2002 relative à la protection et à la promotion des personnes handicapées.

²¹ Cet article impose à chaque établissement public et à tout employeur de consacrer au moins cinq pour cent (5 %) des postes de travail aux personnes handicapées dont la qualité de travailleur handicapés est reconnue. Nous pouvons nous référer également à l'article 20 de même loi.

²² L'article 4 du décret du conseil des ministres syriens de 16 mars de 2017 relatif aux handicapés.

²³ Les articles 29 et 30 de la loi tunisienne n° 83 de 2005 modifiée par la loi n° 30 de 2015.

²⁴ L'article 14 de la loi fédérale émiratie n° 11 de 2008 sur les ressources humaines dans l'administration fédérale modifiée par la loi fédérale n° 17 de 2016.

dépourvus de tout caractère contraignant vis-à-vis de l'État²⁵.

Il est à noter la bonne intention émanant du législateur constitutionnel dans certains pays arabes de mettre l'accent sur l'importance de sauvegarder les droits des personnes handicapées, y compris leur droit au travail. Ce droit est consacré, le cas échéant d'une manière indirecte. C'est par exemple le cas de l'article 41 de la Constitution koweïtienne²⁶, ou de l'article 22 de la Constitution jordanienne du 1^{er} janvier 1952. Cependant, il serait préférable que ce texte prévoit au moins des sanctions en cas de manquements²⁷.

Par conséquent, nous croyons qu'en se limitant à consacrer uniquement le droit des personnes handicapées à accéder au travail sans prévoir de sanctions en cas de manquements, cet état de fait contribue à rendre ce droit vain.

Il faut souligner que le droit des personnes handicapées à accéder au travail reste sans effets en cas de manquements de la part de l'employeur, si l'intéressé ne peut même pas entamer facilement une instance devant la juridiction compétente. Malheureusement, les citoyens, dans certains pays arabes, ne peuvent recourir à la justice qu'après avoir obtenu l'autorisation de l'autorité concernée²⁸. Ce qui revient en réalité à écarter toute possibilité de contestation.

B. Une absence de réelle volonté politique

L'absence de volonté politique se révèle clairement à travers un exemple concret tiré de la loi égyptienne. L'article 13 du nouveau statut égyptien impose à l'État de déterminer un pourcentage de postes (5 %) réservés aux personnes blessées dans des opérations militaires, anciens combattants, agents des opérations de sécurité, personnes handicapées et de petite taille, lorsque leur état de santé est compatible avec la fonction. Précisons qu'en cas d'incapacité ou de décès de la personne à laquelle l'emploi était réservé, l'État garantit son remplacement par un membre de sa famille dont elle avait la charge :

« En pareil cas, les conjoints des catégories visées susmentionnées, l'un de leurs enfants ou l'un des frères à leur charge, peuvent être nommés en cas d'incapacité totale ou de décès s'ils remplissent les conditions pour remplir ces fonctions, ainsi que les familles des martyrs et des personnes disparues lors d'opérations militaires et les familles des martyrs d'opérations Sécurité ».

²⁵ Nous pouvons nous référer également aux articles 29, 30, 32, 40, 41, 42, 43, 44, ainsi qu'aux 16 paragraphes de l'article 4 de la même loi ; en effet, tous ces articles vont dans le même sens et n'échappent pas à la même critique.

²⁶ L'article 41 de la Constitution koweïtienne dispose que : « 1. Chaque Koweïtien a le droit de travailler et de choisir la nature de son travail. 2. Le travail est un devoir pour chaque citoyen, rendu nécessaire pour la dignité personnelle et le bien public. L'État essaiera d'en procurer à tous les citoyens et de rendre ses limites équitables ».

²⁷ Malgré notre conviction qu'en principe, ce détail ne relève pas de la fonction du législateur constitutionnel.

²⁸ Malheureusement cet état de fait est largement répandu dans la plupart des pays du Golf.

Effectivement le fait d'avoir réservé exclusivement des emplois publics à des militaires ou policiers blessés lors de l'exercice de leur fonction ou, même en cas de décès, à leur propre famille, nuit considérablement à l'intégration générale en milieu professionnel des personnes handicapées recherchée pourtant initialement.

En effet, ce privilège qui semblait avoir une portée générale s'avère finalement, dans la pratique, ne concerner que les familles de militaires ou de policiers.

Un autre obstacle à l'accessibilité au monde professionnel réside dans l'exigence de l'obtention de diplôme alors qu'un grand nombre de personnes handicapées n'ont pu faire d'études, accéder à des formations et sont même la plupart de temps analphabètes. Il serait donc préférable de se référer plutôt à la capacité réelle de la personne handicapée à assumer les fonctions de la tâche professionnelle en adaptant le poste de travail à son handicap.

En bref, l'analyse des textes juridiques relatifs à l'accessibilité à l'emploi des personnes handicapées révèle bien que l'État est tenu de garantir leurs droits mais qu'ils ne mentionnent aucune disposition contraignante à son égard en cas de manquements.

De la sorte, nous pouvons nous interroger sur les conséquences qui découleraient d'une non-application des obligations mentionnées dans les articles précédents.

En conclusion, bien que les textes juridiques, dans la plupart des pays arabes, traduisent un réel effort en vue d'améliorer l'accessibilité au travail des personnes handicapées, il n'en reste pas moins que des difficultés persistent quant à leur application, minimisant ainsi leur impact sur leur vie quotidienne.

En vue d'améliorer l'intégration des personnes en situation de handicap en milieu professionnel, il est absolument nécessaire de rendre effectifs leurs droits, en adoptant une politique ferme qui sanctionne systématiquement tout employeur public ou privé, administration comme entreprise, qui exclurait leur embauche ou refuserait d'aménager leur poste de travail pour faciliter ou conserver au maximum leur autonomie.

Politiques et stratégies d'insertion professionnelle des personnes handicapées dans l'espace sénégalais/ Afrique de l'Ouest

Issa Ndiaye

Professeur permanent

à l'École nationale des travailleurs sociaux de Dakar, Sénégal

Les êtres humains, pour surmonter les contingences des « relations individuelles et sociales »¹ par nécessité, ont vu apparaître dans leur évolution historique, cet appareil qu'on appelle l' « État ».

En effet, « l'État n'est apparu que lorsqu'il fut nécessaire d'organiser un appareil de contrainte détaché des relations individuelles et sociales, avec des règles juridiques progressivement élaborées pour en permettre le bon fonctionnement »².

Dès lors, il « est doté de la force juridique supérieure, du pouvoir de coercition que les gouvernements mettent au service de la conception de l'ordre social qu'ils jugent le meilleur. »³

C'est justement à partir de ce fond de jugement que les orientations des politiques de l'État vont se dégager. Elles y procèdent selon des axiomes ou paradigmes déterminant la qualité des actions menées dans un territoire déterminé. Cela pose plusieurs problèmes dont la question de la participation de tous à la conception de l'ordre social jugé le meilleur par consensus ou par démocratie. Pour ne pas plonger dans un débat purement politique, il nous faut opérer un glissement vers les politiques d'action sociale, dans un contexte de décentralisation. C'est le cas au Sénégal en 1996. Par là-même, on s'inscrit dans une logique d'action sociale en tant qu'entreprise d'une action collective pour diminuer ou résoudre des problèmes sociaux⁴. C'est ici un contexte qui peut permettre de jauger la participation sociale de citoyens comme les personnes handicapées classées couche vulnérable.

Fort de ces éléments, nous avons été conduit à étudier la collectivité territoriale de Dakar ville (Mairie). Nous avons commencé par poser un diagnostic relativement à la participation sociale des personnes handicapées eu égard aux stratégies d'action sociale développées par la Direction de l'action sanitaire et sociale (DASS). Comme semble le signifier Johan Priou, le plus important est :

¹ Alain Bockel, *Droit administratif*, NEA, Dakar, Abidjan, 1978, p. 13.

² *Op. cit.*, p. 14.

³ *Ibid.*

⁴ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, (Que sais-je ?), 2009.

« l'un des défis de l'État social est de répondre à la question soulevée par les restrictions que rencontrent les personnes pour participer à la vie sociale et poursuivre librement leur projet de vie »⁵.

I. Les obstacles à la participation et à l'insertion professionnelle des personnes handicapées

L'étude de la participation sociale des personnes handicapées⁶, à travers les stratégies développées en matière d'action sociale, par la Mairie de la Ville de Dakar, nous révèle une restriction de cette participation. Aussi, nous posons comme hypothèse de recherche que la participation sociale des personnes handicapées, dans le cadre de la collectivité locale de Dakar-ville, est limitée par les stratégies d'action sociale développées par la commune. Ce qui est en cause, c'est moins les stratégies développées que l'arrière-plan de la politique d'action sociale fondée sur un axiome ou paradigme assistanciel dont peine à se démarquer le Sénégal indépendant.

La forte poussée d'approfondissement de la décentralisation au Sénégal, en 1996, n'a pas empêché la focalisation des actes institutionnels dans un système hérité de la colonisation qui ne gérait que l'exclusion sociale, car adossée à un axiome individualiste et libéral d'un marché « mode normal de socialisation ». Il faut faire un détour chez John Rawls et Armatia Sen pour savoir que

« la 'véritable égalité des chances', à laquelle ils font référence pour assurer l'égalité dans la détention des biens premiers sociaux ou des capacités, implique une réforme profonde de l'organisation sociale et économique, encore ignorée... »⁷.

Les axiomes en vigueur sont limitatifs de la participation sociale des personnes handicapées.

« On retrouve ici les limites inhérentes aux politiques libérales justifiées par le principe d'égalité des chances dont Xavier Greffe en avait, dès 1975, souligné les principales limites »⁸.

Une conscience nouvelle est nécessaire à nos autorités centrales et locales ainsi qu'aux techniciens du social pour réorganiser non seulement nos « schèmes d'appréciation » du « handicap » autour de la participation sociale, mais aussi pour entamer « le passage d'un modèle intégratif ambitionnant la réadaptation à un modèle participatif revendiquant la non-discrimination des intéressés »⁹. Il est temps de savoir que la personne humaine, être essentiellement social, est constitué d'une

« composante interrelationnelle » et d'un corps. Peut-être est-il temps de souligner que c'est sur cette « composante interrelationnelle de la

⁵ Johan Priou, *La participation sociale sans l'égalité de chances : le mirage des politiques d'action sociale*, CES- Matisse, Paris 2006.

⁶ Issa Ndiaye, *Politique d'action sociale, décentralisation et participation sociale des personnes handicapées*, mémoire, ENTSS Dakar, 2011.

⁷ Johan Priou, « La participation sociale sans l'égalité des chances : le mirage des politiques d'action sociale », CES-MATISSE, 2006, p. 4.

⁸ *Ibid.*, p. 18.

⁹ Serge Ebersold, « Le champ du handicap, des enjeux et ses mutations : du désavantage à la participation sociale », analyse Psicológica, 2002, p. 289-290.

personne que notre société est la moins attentive, voire la plus inadaptée. »¹⁰

Du point de vue des potentialités, nous remarquons que le personnel du service de l'Action sociale de la Mairie est composé de techniciens du social diplômés de l'École nationale d'économie appliquée (ENAES), de l'École nationale de développement sanitaire et social (ENDSS) ou de l'École nationale des travailleurs sociaux spécialisés (ENTSS) au Sénégal. Cette ressource humaine peut lui permettre de participer à la définition et à l'exécution de la politique d'appui de la municipalité de Dakar à l'État dans le cadre de sa politique d'action sociale. Les cinq cents (500) millions de francs CFA reçus des autorités, comme budget de la division du développement social, constituent un levier qui, appuyé par le partenariat institutionnel avec les services étatiques, tels que les centres de promotion et de réinsertion sociale, et un partenariat ouvert public/privé, peut rendre les stratégies assez efficaces. L'efficacité dépend de choix de procédures et processus et d'une méthode d'analyse des forces pour des actions collectives efficaces. Ainsi l'efficacité dépend du processus (élaboration de la stratégie) et du contenu (élaboration des solutions).

À l'évidence, la décentralisation de 1996, la loi n° 96-07 portant transfert de compétences aux collectivités locales, le contexte des assises de l'action sociale tenue en 2008 et celui des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) constituent des opportunités à exploiter pour une action sociale digne de ce nom. Cependant, nous ne pouvons que noter des problèmes et des obstacles à une action sociale efficace à l'égard des publics vulnérables, en particulier les personnes handicapées.

Au plan géographique, la situation de la division du développement social au building communal, 5^{ème} étage, sans ascenseur, ni rampes et barrières au sol pose un problème d'accessibilité pour les personnes handicapées surtout pour les personnes à mobilité réduite et les personnes non-voyantes.

Le deuxième problème important est la communication avec les partenaires (clients). Il n'existe pas une politique de communication formalisée permettant d'atteindre les partenaires clients du service, bien que parfois, nous dit un responsable de la division du développement social, il y a des campagnes de proximité dans les centres de promotion et de réinsertion sociale et les centres sociaux pour informer.

Par ailleurs, les contraintes budgétaires et les changements fréquents de tutelle (Maire), influent dans l'efficacité et la stabilité de la structure.

Le fonctionnement de la division du développement social, aux prises avec des marges de manœuvres réduites, pour réorienter certains objectifs et actions, freine un peu la qualité des prestations.

¹⁰ M. Karadimas, *De l'intégration à l'inclusion : un défi pour tous*, Paris, UNESCO, 2006, p. 33.

Il faut évoquer en plus le déficit de techniciens supérieurs du social tels que les diplômés du second cycle de l'ENTSS (des agents de conception de la hiérarchie A1) et d'autres structures de formations, dans les postes stratégiques de décision et de conception.

Nous pouvons ajouter le manque de personnels techniques qualifiés par exemple en étude, gestion de projets et évaluation de projets.

Une des limites fondamentales de la division du développement social est que les secours constituent le volet le plus connu de l'action sociale de la Mairie.

Le danger est donc que les populations concernées, mal informées ou prises au piège de la routine, qui s'empare de l'action sociale, résumant l'action sociale aux secours. Chaque année, environ 1 000 demandes d'aide (secours) sont reçues à l'occasion de fêtes (tabaski, Pâques...).

« L'attitude des autorités de tutelle est de nature à conforter l'idée selon laquelle l'action sociale se limite en une gestion de la charité, tant on y réfère systématiquement les sollicitations les plus variées (paiement d'arriérés de loyers, demandes d'aides, de secours, de terrains à usage d'habitation, de prise en charge médicale, d'aide pour la dépense quotidienne...) »¹¹.

Il est certes normal de gérer ces cas sociaux, mais quand les autorités confinent l'action sociale à ne faire qu'assister et « gérer l'exclusion sociale », cela nous éloigne d'un axiome prônant le travail social et l'autonomisation des populations vulnérables et en particulier la participation sociale des personnes handicapées.

Encore devons-nous éviter le piège d'une catégorisation exclusive des populations vulnérables. Être vulnérable ne veut pas dire être pauvre. Certains sont certes désavantagés par un handicap ou des déficiences, mais cela ne les empêche pas, par la « résilience », de faire des sauts qualitatifs dans un environnement *a priori* hostile et de réussir de manière autonome.

Par ailleurs, il convient de noter une timidité dans l'octroi de compensations préparant à la participation sociale des personnes handicapées, notamment avec l'appareillage réadaptation dont ne bénéficient que 15 % des personnes handicapées fréquentant la Mairie. Pour ce qui est de l'aide financière ou secours, seuls 10 % en ont bénéficié. Par contre pour les rubriques rééducation, prise en charge médicale, aide alimentaire, appui au financement de micro-projets, insertion professionnelle et réinsertion économique, les réponses des personnes handicapées sont à 100 % non.

Les clignotants sont mis au rouge par les réponses négatives des personnes handicapées. Ceci pose l'urgence de l'application des articles 4 et 5 de la loi d'orientation sociale du Sénégal n° 2010-15 du 6 juillet 2010 relative à la promotion et à la protection des droits des personnes handicapées. Ces articles disposent :

¹¹ Wade Coumba, *Rapport d'analyse institutionnelle*, Dakar, DAS, 2010.

Article 4 : « L'État et les collectivités locales, dans leurs ressorts respectifs, assurent la pleine et entière participation des personnes handicapées à la vie sociale, économique et culturelle de la Nation ».

Article 5 : « Sont considérées comme obligations nationales, les politiques publiques de l'État, nécessaires à la prévention des handicaps, leur traitement, leur prise en charge, la réadaptation, l'éducation, la formation professionnelle, l'insertion socio-économique et l'intégration sociale des personnes handicapées. »

Il est évident que « concrétiser cette responsabilité nationale » demande une conjugaison des efforts de tous les acteurs. La loi nous y invite dans le dernier alinéa de l'article 5¹². Le désavantage dû au handicap appelle à tenir compte des besoins d'autoréalisation des personnes handicapées pour bien intervenir dans la « compensation ». Concernant l'expression des besoins d'appui pour l'autoréalisation, les personnes handicapées interrogées souhaitent un appui financier et technique pour leurs projets de vie. Ce qui veut dire qu'ils ont déjà mûri une activité à faire et se heurtent à des obstacles environnementaux, financiers ou techniques. Leur participation s'en trouve limitée. Il est bon de préciser aussi que seuls 40 % parmi les personnes handicapées demandent une formation pour faciliter leur insertion socio-économique. Ces données reflètent en conséquence une « situation de handicap »¹³ qui résulte de l'interaction entre des facteurs environnementaux (facilitateurs et obstacles) et des facteurs personnels dus au désavantage (causé par la déficience). Par conséquent les « habitudes de vie » ou même les aspirations à une participation sociale par l'égalité des chances sont affectées. L'expression des manques ressentis peut être un déclic vers la participation sociale, encore faut-il des oreilles attentives et un environnement social et sociétal attentifs. Le besoin le plus ressenti est la formation scolaire et/ou professionnelle. Nous pouvons en déduire que ce manque peut constituer

« une restriction à la participation sociale et à la liberté de poursuivre ses propres objectifs... Le problème n'est plus la réalisation des seuls accomplissements élémentaires sur lesquels les politiques d'aide et d'action sociales s'étaient principalement concentrées »¹⁴.

Comme semble le signifier à la division du développement social (DDD), le plus important est « le niveau de liberté dont dispose une personne pour choisir effectivement son mode de vie et de participation sociale », à travers le concept de « capacités de base et ainsi apprécier et aider les personnes handicapées au regard de leur environnement »¹⁵.

Somme toute, l'intervention sociale ne peut plus se satisfaire d'une démarche réadaptative et d'aide simple visant la survie et le retour à la « norme ». Il importe de permettre aux personnes atteintes d'une

¹² Sénégal, *Loi d'orientation sociale relative à la promotion et à la protection des droits des personnes handicapées*, n° 2010-15 du 6 juillet 2010, Dakar Sénégal.

¹³ Michel Delcey, *Notion de situation de handicap (moteur) : déficiences motrices et situation de handicap*, édition APF, 2002.

¹⁴ Johan Priou, *La participation sociale sans l'égalité des chances : le mirage des politiques d'action sociale ?*, CES-MATISSE, Université de Paris I, p. 4.

¹⁵ *Ibid.*, p. 5.

déficience d'être ces coopérateurs qui œuvrent à la cohésion de la société¹⁶ et à son développement.

Le travailleur social a donc le devoir de prôner l'inclusion sociale comme modalité pour les stratégies d'action sociale à développer en synergie avec tous les acteurs. Son rôle est de favoriser l'égalité des chances et la justice sociale au cœur de la notion d'inclusion. En définitive, les missions de l'action sociale ne consistent plus à construire des parcours linéaires (le plus souvent définis par des professionnels)... mais à accompagner la personne, la famille, les organisations de personnes handicapées, dans un parcours labyrinthique conditionné par l'évolution de leurs besoins, des nécessités du marché du travail local, des contextes professionnels, bref par l'évolution des conditions qui permettent la participation et l'implication de l'individu¹⁷.

Face aux obstacles à la participation sociale des personnes handicapées, eu égard aux barrières à l'insertion professionnelle, les personnes handicapées, les familles, les ONG et l'État sénégalais se mobilisent pour relever le défi de l'inclusion.

II. Des efforts vers l'inclusion

Le Sénégal, État partie au protocole se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées (voir la loi d'orientation sociale n° 2010-15 du 16 juillet 2010 relative à la promotion et à la protection des personnes handicapées), consacre les principes généraux et s'engage à respecter les obligations prévus aux articles 3 et 4 de la Convention (« [...] la participation et l'intégration pleines et effectives à la société, [...] la promotion et le plein exercice de tous les droits [...] »)¹⁸.

Aussi, le pays a mis en place, entre autres, un Fonds d'appui pour les personnes handicapées et un programme national de réhabilitation à base communautaire.

S'agissant de l'article 5 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées « Égalité et non-discrimination », le constituant sénégalais réaffirme les principes mentionnés dans l'article 1^{er} de sa Constitution.

Quant à l'article 19 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées portant « Autonomie de vie et inclusion dans la communauté », l'État du Sénégal s'engage et oblige les collectivités locales à promouvoir l'insertion socioéconomique et l'implication des personnes handicapées pour sauvegarder l'approche inclusive de la loi. Il y procède par les articles 5 et 6 de la loi d'orientation sociale.

En outre, le Sénégal donne corps à l'article 19 par les articles 22, 23, 29 et 30 de sa loi d'orientation sociale de 2010. Il y affirme que l'État assure aux personnes handicapées une préparation à la vie active, qu'il

¹⁶ Serge Ebersold, *op. cit.*, p. 290.

¹⁷ Simona d'Alessio, « La conception d'inclusion », in M. Karadimas, *De l'intégration à l'inclusion : un défi pour tous*, *op. cit.*

¹⁸ Rapport initial du Sénégal pour la mise en œuvre de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, 2014.

réserve des postes de formation et 15 % au moins des emplois à pourvoir ainsi qu'un appui pour les options d'auto-emploi.

D'autres acteurs s'activent autour de l'objectif de facilitation de l'insertion professionnelle des jeunes en situation de handicap doublée d'une situation de chômage. Quelques exemples peuvent être cités.

Handicap International (HI) aujourd'hui Humanité Inclusive, dans son projet EMPHASE (emploi des personnes handicapées), travaille en partenariat avec l'École nationale des travailleurs sociaux du Sénégal. Sa stratégie consiste à sélectionner des travailleurs sociaux diplômés positionnés dans les centres de réinsertion sociale. Il s'agit de les accompagner et de renforcer les capacités des demandeurs d'emploi en situation de handicap. L'objectif est qu'ils puissent entrer en compétition dignement et gagner des postes de travail. Le cas échéant, HI se charge d'adapter le poste pour faciliter la participation de la personne handicapée.

Un autre exemple est celui du centre Aminata Mbaye. Le centre accueille des enfants et des jeunes déficients intellectuels pour l'éducation et/ou la formation professionnelle, en partenariat avec le Complexe hôtelier « Terroubi » de Dakar. Il a permis de faire employer, y compris en contrats à durée indéterminée (CDI). L'un de ces jeunes, détenteur d'un CDI, gère les dépenses de l'ensemble de sa famille. Il est d'ailleurs le seul à disposer d'un salaire ; il se sent responsable et est valorisé par son entourage.

En somme, au regard des évolutions, du cadre juridique favorable et de la mobilisation des acteurs, il est permis d'avoir de l'espoir pour un changement de vie pour les personnes handicapées. L'inclusion, promue déjà en 1994, par la Déclaration de Salamanque, est la rampe devant mener vers une cohésion sociale où tous se retrouvent pour une participation sociale, économique et citoyenne. Enfin, le moteur de cette mobilisation doit être les organisations des personnes handicapées par le moyen d'une résilience propre à leur permettre d'utiliser toutes les ressources disponibles de l'environnement. Le but est d'atteindre une participation citoyenne de tous. L'État et les autres acteurs ont l'obligation de s'ouvrir avec souplesse et de tenir compte des spécificités des personnes par respect au principe de justice.

Le handicap et l'accès à l'emploi au Maroc. Quand les représentations sociales recrutent

Sana Benbelli

*Professeure de sociologie, Faculté des Lettres et des Sciences Humaines
Aïn Chock, Université Hassan II de Casablanca, Maroc*

Touria Houssam

*Professeure de sociologie
à l'Institut national de l'action sociale (INAS) de Tanger, Maroc*

et

Abdallah Zouhairi

*Docteur en sociologie, chercheur associé au Laboratoire de recherche sur
les différenciations sociales et les identités sexuelles (LADSIS), Université
Hassan II, Maroc*

La situation socioéconomique des personnes en situation de handicap se révèle problématique que ce soit dans le monde ou spécifiquement au Maroc.

D'un côté, les familles subissent de nombreuses contraintes sous l'effet des changements socioéconomiques et sociodémographiques. Se trouve réduit le nombre de personnes pouvant prendre en charge un membre de leur famille en situation de handicap. D'un autre côté, les services destinés aux personnes en situation de handicap ne sont pas encore en mesure de combler les besoins des personnes concernées en vue d'une inclusion réussie au sein de la société. L'employabilité reste, quant à elle, un défi majeur à surmonter pour les personnes en situation de handicap au Maroc.

Aussi, notre travail se propose dans un premier temps d'aborder les questions liées à la situation de l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap sur le plan des politiques publiques au Maroc. Dans un deuxième temps, nous étudierons comment ces personnes arrivent ou non à chercher et à accéder à un emploi. Il s'agira dans un troisième temps d'analyser les formes de discrimination subies par les personnes en situation de handicap par rapport aux conditions de travail et la promotion professionnelle. Cet examen reposera sur la présentation de situations de travail informelles de personnes en situation de handicap qui arrivent à maintenir une activité économique précaire mais efficiente moyennant des activités d'ancrage dans des espaces ouverts tels que la rue ou le quartier. Ceci nous permettra d'étudier les représentations sociales liées au handicap par rapport aux attentes et à la perception propre des personnes concernées vis-à-vis de la question de l'emploi.

I. Quelles politiques publiques pour le handicap et l'emploi au Maroc ?

Des politiques publiques se mettent en place au Maroc en faveur des personnes en situation de handicap, alors que la question du handicap reste problématique et inquiétante. Il faut dire que les changements sociétaux à l'œuvre redéfinissent les structures familiales et mettent en exergue l'absence d'un cadre institutionnel propre à protéger les personnes en situation de handicap.

« L'État ne répond pas aux droits des personnes en situation du handicap. Le souci majeur des parents est comment leurs enfants vont faire après leur décès. La solidarité familiale n'est plus la même suite aux changements socioéconomiques et les structures institutionnelles n'existent pas » (entretien réalisé avec un responsable de l'association Anaïs pour l'intégration des personnes en situation de handicap mental).

Les deux uniques lois promulguées au Maroc, avant 2011, à savoir, la loi n° 5-81 relative à la protection sociale des aveugles et des déficients visuels et la loi n° 07-92 relative à la protection sociale des personnes handicapées évoquent l'employabilité des personnes handicapées de manière très légère, tout en insistant sur le droit des personnes d'obtenir un emploi à condition d'avoir l'« aptitude nécessaire ». Ces textes laissent aux secteurs d'emploi la liberté de fixer le taux d'insertion des personnes en situation de handicap. En 2007, le ministère du Développement social chargé de la question présente un projet de loi consolidant les droits des personnes en situation de handicap suivi par un plaidoyer en coordination avec le ministère de l'Emploi et de la formation professionnelle pour la promotion de la formation et de l'emploi des personnes en situation de handicap. Cette action de plaidoyer a permis la promulgation d'une circulaire du Premier ministre instaurant un quota de 7 % pour le secteur public et 5 % pour l'emploi dans le secteur privé.

« Nous avons évalué l'application du quota de 7 % au secteur public en partenariat avec les départements concernés et adressé une lettre au Premier ministre lui demandant une nouvelle circulaire sur ce quota pour inciter les départements des finances et de la modernisation des secteurs publics à intensifier la surveillance du respect de cette disposition des 7 %.

Grâce à nos efforts de plaidoyer, nous avons obtenu une circulaire du Premier ministre en date du 14 mai 2008 incitant les départements à l'emploi direct dans la fonction publique des non et malvoyants et handicapés, à titre exceptionnel et solidaire. En application de cette circulaire nous avons réussi à insérer près de 700 personnes en situation du handicap 'visuel, sensoriel et moteur' dans la fonction publique en plus de 126 travailleurs sociaux »¹.

¹ « Bilan du Ministère du Développement Social, de la Famille et de la Solidarité au titre de 2007-2011 », Nouzha Skalli, ex-ministre du Développement Social, de la Famille et de la Solidarité, publié en 2012. <https://fr.slideshare.net/SAMUsocial/bilan-mdsfs-20072011-10755195>

La loi cadre n° 97-13 relative à la protection et à la promotion des droits des personnes en situation de handicap n'a pu être adoptée qu'en 2016. Elle constitue une grande avancée du point de vue de la législation des droits de cette population. Elle consacre le chapitre III à l'éducation et à la formation des personnes en situation de handicap et le chapitre IV à l'emploi et à la requalification professionnelle. Cependant, cette loi revient sur la question du quota en ajoutant un critère de flexibilité selon l'année et le secteur employeur pour le public.

Quant aux entreprises, le quota de 5 % est retiré en faveur d'un éventuel cadre contractuel qui fixe le pourcentage. Ceci dit, les acteurs interviewés déplorent l'absence d'un certain « critère d'obligation » dans les textes de loi sur l'employabilité des personnes en situation de handicap, ce qui fait qu'ils sont rarement respectés surtout dans le secteur public.

Se basant sur la réforme constitutionnelle de 2011 en matière de droits et d'égalité, le ministère de la famille, de la solidarité, de l'égalité et du développement social élabore une « politique publique intégrée pour la promotion des droits des personnes en situation de handicap ». Cette politique reprend en grande partie la politique du ministère de 2007 sans pour autant faire un travail de capitalisation, selon les interviewés. Ce ministère lance un programme de « l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap » dont l'objectif est axé sur 3 points fondamentaux : la sensibilisation, la veille et la délivrance des attestations de handicap.

La stratégie du quota pour l'emploi des personnes handicapées au sein des administrations et des services de l'État va dans le sens de la confirmation d'une approche en termes de droit et plus particulièrement de droit à l'emploi pour ces personnes. Cependant l'application de cette mesure montre beaucoup de limites sur lesquelles nous allons revenir plus tard.

L'intérêt officiel pour la question de l'insertion professionnelle des personnes handicapées a toujours existé au sein des politiques publiques mais il a pris des formes et des approches multiples voire opposées. L'approche de la charité est historiquement la plus ancienne et paradoxalement la plus ancrée dans les représentations sociales en général. La situation du handicap est considérée comme un facteur de précarisation pour une famille car le coût économique du handicap depuis son avènement, à travers les dépenses liées aux diagnostics et aux séances de soins à caractère long voire pérenne, accentue le lien entre handicap et pauvreté. Cette situation d'indigence, qui a été et qui est toujours associée aux personnes handicapées, associée aux limites des politiques publiques a fait que les programmes destinés aux personnes handicapées et plus précisément les programmes d'insertion professionnelle ont été centrés sur des actions d'aide et à la limite d'entraide.

De là, il est intéressant de remarquer que l'administration de l'État, qui est chargée de l'insertion professionnelle des personnes handicapées, porte encore le nom d'Entraide nationale. Il est vrai que les pratiques et même l'esprit qui règne au sein de cette institution est de plus en plus

tourné vers des approches modernes mais il semble que l'esprit de don est toujours présent chez la majorité des usagers, notamment les personnes en situation de handicap face à des services de soutien et de création d'activités d'emploi.

L'Entraide nationale a été créée en 1957 et ses missions principales étaient de porter une aide et une assistance à des populations indigentes ou précaires parmi les personnes âgées, les femmes, les enfants et les personnes en situation de handicap. Les actions de l'Entraide nationale pour l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap étaient des actions de don d'équipements ou d'appareils parallèlement à des actions isolées d'encouragement de petites activités sources de revenus.

En 2005, date du lancement de l'Initiative nationale du développement humain (INDH), l'Entraide nationale a été chargée de mettre en place un grand programme d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap. Des ressources financières et humaines ont été déployées pour ce projet et un grand effort a été mis en place pour réaliser une rupture avec les attitudes traditionnelles de charité. Il s'agit de tendre vers des formes de partenariat et de soutien à la création et à l'appui d'initiatives visant une autonomisation surtout financière des personnes. L'approche transversale a été privilégiée pour accompagner ce changement de méthodes qui se voulait aussi un changement des stéréotypes et des mentalités.

En plus du rôle centralisateur de l'Entraide nationale pour la réception et le traitement initial des demandes de projets d'AGR (activités génératrices de revenu), d'autres acteurs institutionnels sont impliqués en amont et en aval de ce processus, et notamment l'ANAPEC (Agence nationale de la promotion de l'emploi et des compétences) et l'ADS (l'Agence de développement social). En effet, depuis 2015, le ministère a mis en œuvre la caisse de cohésion sociale qui a favorisé la création de centres d'orientation et d'accompagnement dans la création des AGRs. Cette caisse étudie, en collaboration avec l'ADS et l'ANAPEC, les demandes de financement des AGR et des PME (petites et moyennes entreprises) dont le montant est plafonné à 60 000 Dirhams pour l'individu et à 200 000 Dirhams pour le groupe selon des critères d'éligibilité en lien avec la situation du handicap, la précarité et la nature de l'AGR. L'ANAPEC se charge de l'étude de la faisabilité du projet et du modèle financier le mieux adapté au porteur du projet et au type du projet lui-même. L'ADS se charge de suivre la mise en place pratique et le lancement effectif du projet. Toutefois, ces initiatives n'arrivent pas à résoudre le problème et connaissent beaucoup de contraintes.

« Le programme de cohésion sociale initié par le ministère de la Solidarité et mis en œuvre par l'Entraide constitue un échec puisque le budget alloué est très faible. En plus les procédures sont très lourdes. Il demande des garanties presque identiques à ceux des PME » (entretien réalisé avec un responsable de l'Association Amal Pour les personnes en situation de handicap).

En plus de ce type de collaboration transversale, d'autres actions, qui ont surtout un caractère territorial, ciblent des régions nécessitant la mise

en place de projets destinés à l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap. Par exemple la Fondation Mohammed V de la solidarité, qui est une institution née dans le sillage de l'initiative nationale du développement humain (INDH), a réalisé des projets socio-économiques ayant pour rôle principal l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap. Ainsi ce sont des centres de formation et de réhabilitation qui ont été construits dans plusieurs régions du Maroc. En partenariat avec l'Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail (OFPPT), la Fondation Mohammed V a réalisé des centres de formation pour offrir aux personnes en situation de handicap une formation professionnelle qualifiante en milieu mixte. Cette formation fait en sorte de prendre en compte les secteurs les plus adaptés et les plus accessibles aux personnes en situation de handicap mental, physique et sensoriel.

La CGEM (Confédération générale marocaine des entreprises du Maroc), qui est en quelque sorte l'équivalent du MEDEF en France, a publié en 2017 un guide de recommandations et de bonnes pratiques autour de la question de l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap. En plus de son actualité par rapport à la question du handicap en général, ce guide s'inscrit surtout dans le cadre du label de la responsabilité sociale des entreprises (RSE). Les bonnes pratiques vont du recrutement, à l'adaptation de poste jusqu'à l'insertion réussie au sein de l'entreprise. Les expériences des insertions réussies sont surtout réalisées au sein d'entreprises filiales de multinationales qui ont une expérience et un savoir-faire suffisant par rapport à la question de l'insertion des personnes en situation de handicap. Toutefois, il est à noter que la CGEM se limite uniquement à l'emploi dans le secteur dit formel en raison de la constitution même de cette confédération.

Les bonnes intentions de certains entrepreneurs, confirmées par les recommandations de leur confédération (CGEM), ne suffisent pas pour influencer les choix et les objectifs de rentabilité et de rendement poursuivis par les entreprises. Selon les acteurs interviewés les négociations avec le secteur privé concernant le quota sont toujours en cours en l'absence de mesures de compensation réclamées par les entreprises. Ces dernières revendiquent que l'État exonère l'entreprise d'une partie des charges pour lui permettre d'assurer ce rôle en lien avec la responsabilité sociale des entreprises. De son côté, l'État, qui est aussi l'un des plus grands employeurs, recrute surtout des fonctionnaires dont le niveau minimal est désormais le baccalauréat. L'administration marocaine a choisi la sous-traitance et l'externalisation de métiers qui ne constituent pas le noyau de ses activités tels que le nettoyage, le gardiennage, l'accueil ou même les fonctions de standards téléphoniques.

II. Quels déterminants de la formation, de l'accès et la promotion à l'emploi ?

Le niveau scolaire des personnes en situation de handicap en âge de travailler est relativement bas par rapport à la population générale. Une majorité des personnes handicapées ne dépassent pas le niveau primaire. L'accès au collège, au lycée et plus encore à l'enseignement supérieur reste rare.

La question de l'inclusion et même de l'intégration des élèves handicapés se pose ainsi avec force. L'école inclusive et, à forte raison, le collège ou le lycée inclusifs n'existent pas pour une majorité d'enfants. Quand elles existent, ces structures souffrent souvent de difficultés d'organisation et de financement. Malgré les efforts et les bonnes volontés du ministère de l'Éducation, une majorité d'enfants handicapés n'accèdent pas à l'école primaire ou la quittent prématurément.

« Le ministère de l'Éducation a mis en œuvre, l'année dernière, le programme d'inclusion scolaire pour les élèves en situation de handicap², mais dans les écoles l'enfant vit la marginalisation faute de personnel formé, de moyens, de système... le niveau scolaire des élèves en situation de handicap reste toujours bas, il n'y a pas de système spécialisé dans leur scolarité comme c'est le cas dans d'autres pays. Alors que le niveau scolaire est déterminant pour l'insertion professionnelle après... » (entretien réalisé avec un responsable de l'association Anaïs pour l'intégration des personnes en situation de handicap mental).

« Plusieurs écoles étatiques m'ont refusé en disant qu'ils n'acceptent pas les élèves handicapés » (entretien réalisé avec une personne en situation de handicap).

Accéder au collège ou au lycée reste exceptionnel. Même si certains cas de réussites scolaires d'enfants en situation de handicap sont mis en exergue et en images, les parcours rares et exceptionnels ne doivent pas cacher ceux de milliers d'enfants qui sont privés d'éducation. Ainsi la question de l'emploi d'une personne en situation de handicap sans qualification voire analphabète se pose par la négation. Un enfant à besoins spécifiques ou à « compétences spécifiques » comme l'a souligné l'une de nos interviewés, qui est privé d'éducation n'arrivera pas sur le marché de l'emploi, très exigeant en termes de diplômes, en compétences linguistiques et également en expériences aussi. Un « plafond de terre »³ bloque d'une manière précoce une majorité d'enfants en situation de handicap en leur ôtant toute chance future d'employabilité.

Exceptionnellement, des élèves et étudiants mal et non-voyants arrivent sur le marché de l'emploi grâce à l'obtention d'un diplôme et surtout grâce à l'existence d'institutions telle que l'Organisation Alaouite

² Il s'agit du programme « L'éducation inclusive au profit des enfants en situation de handicap », lancé par la circulaire du Ministère de l'Éducation nationale n° 88/18 du 29 mars 2018 dans le cadre de la promotion de l'éducation des enfants en situation de handicap.

³ Par référence au « plafond de verre » qui constitue un frein invisible auquel se heurtent les femmes dans l'évolution de leurs carrières professionnelles, nous avons choisi d'attribuer le terme « plafond de terre » au frein visible qui prive la personne en situation de handicap de la scolarité et donc de l'employabilité plus tard. Ce « plafond de terre » ramène tout espoir ou toute volonté d'avancer au point de départ, à l'immobilité de la situation, à la terre !

des personnes aveugles au Maroc (OAPAM) ou d'autres associations. L'OAPAM est la seule institution qui permet à des élèves en situation de handicap visuel d'atteindre en grand nombre l'enseignement supérieur. Le problème des diplômés universitaires au chômage reste néanmoins posé. Si cette population est la plus active en termes de revendication en matière d'insertion professionnelle auprès de l'État, le profil académique de ces diplômés, privilégiant des filières littéraires, n'est pas toujours adéquat aux postes et aux demandes du secteur privé. En ce qui concerne la formation professionnelle, il n'existe que peu de structures de formation professionnelle dédiées aux personnes en situation de handicap. L'offre disponible est surtout le résultat d'initiatives institutionnelles et de la mise en place de programmes de formation professionnelle spécifiques.

Hormis les cas de personnes mal et non voyantes, qui ont historiquement bénéficié de structures éducatives spécifiques les ayant aidées à continuer leurs études jusqu'à l'enseignement supérieur, les hypothèses de réussite relèvent de l'exploit. Plus encore, elles relèvent des familles : soutien, disponibilité des ressources ainsi que d'autres intervenants à l'instar des directeurs d'écoles ou des enseignants.

Face à un niveau bas de la scolarité de la majorité des personnes en situation de handicap, l'accès au marché du travail public ou privé reste très difficile. Paradoxalement, les métiers et les professions de ce marché du travail qui sont accessibles aux personnes de niveau scolaire bas sont aussi souvent des emplois qui font appel à des compétences physiques et sensorielles ne convenant pas aux personnes en situation de handicap. Par ailleurs, l'adaptation des postes de travail n'est souvent pas possible eu égard aux ressources et aux capacités financières des moyennes et petites entreprises. L'absence de scolarité et la non-qualification au travail sont source d'un sentiment d'incapacité et de désespoir chez les personnes en situation de handicap.

« Je n'ai pas fait d'études, je n'ai pas le droit de demander quelque chose. Je n'ai pas étudié, je ne peux rien donner. Il y avait un forum pour les personnes handicapées, avec la participation des entreprises, mais quand tu déposes tes papiers on trouve qu'on demande des études supérieures au bac. Il y avait des personnes avec tous les types de handicap, la plupart des personnes présentes sont analphabètes, donc même si on postule, personne ne t'adresse la parole » (entretien réalisé avec une personne en situation de handicap).

Dans ce contexte, la recherche d'un emploi s'avère une période cruciale pour des personnes en situation de handicap diplômées. Nous parlons bien évidemment ici de personnes ayant un diplôme d'études supérieures ou un diplôme de formation professionnelle.

Trois éléments fondamentaux doivent retenir notre attention.

La revendication est apparue comme un moyen d'accès à l'emploi depuis le début des années 1990. Des *Sit-in* et des marches ont ainsi été organisés et menés par des diplômés mal et non-voyants revendiquant leurs droits à la fonction publique. Ce secteur reste un secteur privilégié pour une grande partie des diplômés qu'ils soient ou non en situation de handicap.

Il existe également un dispositif d'accompagnement par des associations de la société civile pour la formation et l'accès à l'emploi dans le secteur privé. Il repose sur le recours à un réseau engagé socialement pour le soutien des associations et l'emploi des personnes en situation de handicap. Plusieurs programmes d'accompagnement et d'insertion professionnelle ont vu le jour en vue d'apporter des réponses à cette épineuse question. Nos entretiens nous ont donné l'exemple de quelques programmes en cours visant l'accompagnement et l'insertion professionnelle de personnes en situation de handicap.

Il reste très difficile d'accéder à l'emploi quand on est en situation de handicap. L'envoi de *curriculum vitae* peut se heurter à l'indifférence des employeurs quand le handicap est mentionné ou à un refus, le jour de l'entretien, quand le handicap devient visible. On comprend l'importance des représentations sociales. Les personnes en situation de handicap continuent à être associées à des incapacités et des infirmités

« J'ai cette idée d'étudier, de travailler, d'avoir un poste. Je ne demande pas à quelqu'un de me donner quelque chose. Je demande de travailler et d'assurer toutes ces choses. Pour les gens, quand vous décrochez un diplôme, vous voulez travailler et vous déposez votre CV, on vous admet, on vous appelle, on vous accueille... Quand vous entrez chez eux, ils commencent à vous regarder du haut en bas, quand ils voient le handicap, peut-être qu'ils se disent que cette femme ne peut rien faire ? Sur le CV, il y a ce qu'ils ont demandé ! Je ne sais pas, est-ce qu'ils cherchent les apparences ? » (entretien réalisé avec une personne en situation de handicap).

Les contraintes d'accès se révèlent multiples.

La première contrainte qui se pose est celle de l'adéquation entre le poste dans ses composantes cognitives et physiques et les compétences des candidats en situation de handicap. Dans les premières années où le quota de 7 % a été mis en place dans le secteur public, l'enthousiasme qui l'a accompagné a fait qu'un grand nombre de candidats en situation de handicap ont pu être recrutés au sein de la fonction publique. Ceci dit, il faut noter deux éléments. D'abord les types d'emplois ont été souvent des postes de standardistes dans des grands ministères ou de grandes administrations. Deuxièmement, ce sont surtout des candidats mal ou non-voyants qui ont été recrutés pour ces postes. Les années qui ont suivi la mise en place du quota a montré un certain essoufflement voire une rareté d'emplois au sein du secteur public. Aussi bien l'évolution technologique que les changements stratégiques de l'administration publique y ont participé. Le métier de standardiste a presque disparu. Les systèmes d'émission et de réception des appels sont devenus de plus en plus performants et de plus en plus chers. Plus encore, les changements organisationnels du secteur public ont fait que les métiers de logistique de soutien sont de plus en plus externalisés ou sous-traités. La bonne gouvernance est devenue un concept à la mode qui invite à réinterroger les dépenses en personnel et leur gestion optimale. Y compris dans les administrations publiques, il est désormais question de « ressources humaines » et de « capital humain ». Le langage des entreprises est désormais présent au sein des administrations publiques. Mais encore, on

se retrouve confronté à une vision du monde qui s'écarte de plus en plus de la notion de service public.

Il convient également de noter que les interviewés relèvent l'inadéquation entre les espaces associatifs et les espaces de travail. Les associations thématiques offrent beaucoup de services aux personnes en situation de handicap mais restent des espaces fermés qui ne peuvent assurer le développement des capacités sociales chez les bénéficiaires et ceci encore plus pour les personnes porteuses d'un handicap mental. Le manque d'informations aussi et le manque de connaissances par les recruteurs de la nature des compétences et des besoins de cette population accentuent également cet écart et minimisent les chances d'emploi.

Le vide juridique aussi, en lien avec la précision du handicap et la flexibilité des procédures objets d'interprétations multiples et non contraignantes, permet aux recruteurs de choisir parmi les personnes en situations de handicap, celles présentant le moins de difficultés.

Une autre contrainte est celle due aux conséquences d'un système de scolarité défaillant pour les personnes en situation de handicap. Le recrutement, dans ce cas, s'affronte à l'absence de profils adéquats et compétents. Une grande partie des candidats n'arrivent pas à réussir l'entretien d'embauche malgré la volonté de l'employeur de les employer. Ce problème est le résultat principal des systèmes éducatifs qui, généralement, font réussir les élèves en situation de handicap sans qu'ils aient le niveau nécessaire.

L'ensemble de ces éléments n'enlèvent pas qu'il existe des expériences réussies. Parmi les personnes en situation de handicap qui travaillent dans le secteur formel, 13 % sont des cadres et employés, 28 % font du commerce probablement grâce à la situation socioéconomique de leurs familles, 35 % sont des exploitants qui travaillent dans les secteurs agricole ou de la pêche et 24 % sont des artisans, ouvriers ou travailleurs dans les petits métiers (enquête nationale sur le handicap, 2014)⁴.

Notre enquête a révélé quelques expériences réussies d'insertion professionnelle. Une société multinationale a par exemple fait appel au soutien associatif afin d'insérer professionnellement des personnes en situation de handicap. Après des entretiens de recrutement, une quarantaine de personnes en situation de handicap physique et ayant une licence ou le niveau scolaire secondaire ont été recrutées. Une autre expérience est celle d'une société de bijouterie-joaillerie qui a recruté 40 personnes avec un handicap auditif. Ces personnes ont été recrutées parce qu'elles avaient la capacité de travailler avec précision dans ce domaine et parce qu'elles étaient capables de communiquer plus facilement avec des employés d'autres nationalités ne parlant pas la langue arabe. Par rapport au contexte national, ce type de recrutement constitue une avancée considérable permettant de faire sortir les personnes en situation de handicap auditif du stéréotype professionnel du « sourd-

⁴ Ministère de la solidarité, de la femme, de la famille et du développement social, *Enquête nationale sur le handicap*, Rabat, 2014.

coiffeur ».

D'autres cas de réussites peuvent être notés dans des secteurs économiques n'employant que rarement des personnes handicapées. Nous pouvons citer l'exemple d'un jeune ayant un handicap mental qui travaille actuellement dans une grande banque. Le directeur général est personnellement sensible à la question du handicap et la banque a aussi une politique qui favorise le recrutement et l'insertion des personnes handicapées. Ayant épaulé une association de handicap mental pour la mise en place d'un atelier de blanchisserie, les responsables de la banque sont venus un jour au local de l'association pour une visite et ce jeune faisait le service lors de la pause café. Le directeur de la banque l'a vu et a décidé de le recruter. En l'absence de précisions juridiques concernant le contrat, le service juridique de l'entreprise a fait un contrat spécial pour le jeune recruté afin de protéger l'employé et l'entreprise. Il occupe actuellement le poste de coursier interne avec l'aide d'un tuteur professionnel. Il se charge aussi du service dans le restaurant de la banque.

Notre enquête a mis aussi en relief des recrutements de personnes handicapées au sein de l'Entraide nationale, ce qui constitue aussi une expérience réussie. Des efforts ont été déployés pour adapter les postes de travail aux compétences des employés dans certains sites de cet organisme.

Force est de constater que le recrutement dépend de la sensibilité personnelle des managers au handicap. Les expériences réussies en matière d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap dépendent souvent de la volonté propre des employeurs-recruteurs. L'enquête de terrain montre que ce sont les responsables et les employeurs sensibilisés à la question du handicap qui permettent et facilitent le recrutement faisant ainsi face aux différents obstacles à cette insertion. Pour confirmer ce constat, nous avons observé que dans une même société multinationale qui avait promis de recruter des personnes ayant un handicap mental, la promesse n'a pas pu être tenue car d'autres responsables ont pris la place de ceux qui s'étaient engagés aux recrutements. Un autre exemple mérite notre attention. Il s'agit d'une personne en situation de handicap qui a été recrutée par un responsable des ressources humaines mais qui s'est vu opposer le refus du directeur général. Ce dernier a décidé du licenciement de la personne recrutée quelques jours après.

Face aux représentations sociales qui persistent et aux stéréotypes discriminatoires qui soulignent l'incapacité professionnelle des personnes en situations de handicap, la décision de recruter reste une fonction des circonstances et elle repose fortement sur la volonté des employeurs. Ceci consacre bien le caractère en partie arbitraire de la question de l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap. Sans que le tableau soit totalement noir, des espoirs épars certes mais réels existent à travers les initiatives courageuses souvent de managers et de responsables d'entreprises. En plus, les réseaux des associations constituent aussi un recours précieux pour aider ces responsables à œuvrer pour un

recrutement et une insertion professionnelle réussis des personnes handicapées.

Finalement, l'emploi des personnes en situation de handicap est mitigé entre droit et devoir. L'emploi des personnes en situation de handicap reste donc particulièrement problématique.

L'emploi est parfois considéré comme un droit à travers lequel la personne vise à montrer ses compétences et à faire carrière dans son domaine mais encore à faire son devoir en tant que travailleur. Cependant, l'expérience montre que, à défaut d'une adéquation entre le poste de travail et le profil, le travail peut se limiter à être seulement un droit qui permet d'être payé. Le recrutement réalisé par l'Entraide nationale démontre que certaines personnes ont été employées dans la fonction publique alors qu'elles ne faisaient pas leur devoir par rapport aux tâches du poste de travail et ceci parce qu'elles n'avaient pas de tâches adéquates à leur situation et compétences.

« L'expérience du gouvernement de 2007 dans l'insertion de plus 300 personnes dans la fonction publique et qui était surtout concentrée à l'Entraide nationale est pour moi un échec puisque la majorité de ces personnes n'ont pas réussi leur insertion à cause de la non-adaptation du poste de travail, malgré l'effort fourni par le ministère pour l'aménagement des postes de travail, il n'a pu le faire que pour 3 sites pilotes au niveau de la région de Casablanca » (entretien réalisé avec un responsable de l'Entraide nationale à Casablanca).

Quant à la promotion, elle n'est pas toujours possible bien que revendiquée. Dans le cas où l'insertion d'une personne en situation de handicap se passe bien, la question de sa promotion peut se poser. Or la promotion des personnes en situation de handicap n'est pas toujours tout simplement pensée. Nous sommes ici renvoyés à la question de l'employabilité qui dépend de l'employeur.

« Si le directeur général veut cela, la personne en situation de handicap peut travailler comme les autres et avoir sa promotion et tout » (entretien réalisé avec un responsable de l'association Anaïs pour l'intégration des personnes en situation de handicap mental).

La promotion est donc liée à la personne du responsable ou du manager et non pas seulement un enjeu institutionnalisé et bien défini. La promotion est nécessairement possible dès lors que la personne en situation de handicap est acceptée et reconnue à l'instar de tout autre employé.

III. L'informalité comme réponse

Le bas niveau scolaire ou son absence confronte des personnes handicapées à une rareté voire une absence de chances d'intégrer un emploi que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé. À défaut de rester dans un chômage indéterminé, plusieurs personnes handicapées en âge d'activité recourent à des petits métiers et des occupations de débrouille pour subvenir à leurs besoins sociaux voire médicaux. De telles activités qui sont souvent précaires sont catégorisées comme étant des activités liées à l'économie informelle. Cette appellation est donnée au Maroc à toute unité de production qui ne tient pas une comptabilité selon

les normes comptables marocaines. Les politiques de « lutte » contre ce type d'activités n'ont pas abouti. Au contraire, l'importance de ces activités n'a cessé de croître jusqu'au point où l'organisme officiel de la statistique marocaine à savoir le Haut commissariat au plan (HCP) a reconnu l'envergure de cette « économie » et en a même confirmé le rôle primordial pour fournir des opportunités de travail et d'emploi à une large majorité de la population active.

Le discours réaliste reconnaît de plus en plus le pouvoir de ce secteur et facilite l'abandon de l'image parasitaire qui lui a souvent été collée. Les logiques du marché ont fait que depuis plusieurs années, des voix s'élèvent pour demander à l'État d'éradiquer et de pénaliser ces activités. Mais par la force des choses, le rôle de ce secteur en marge s'est d'ailleurs affirmé y compris par rapport au secteur dit formel. Il contribue même à l'alimenter en une main d'œuvre formée et il offre un marché pour les produits de l'industrie et les services du formel. Le passage du concept trop rigide de secteur informel vers le paradigme de l'informalité s'est montré nécessaire pour la (sur)vie économique et sociale qui se trouverait dans une sorte de transition entre un système traditionnel et un autre plus moderne. Eu égard à l'activité des personnes handicapées, l'informalité constitue pour certaines personnes un recours et un espace économique et social pour avoir de l'argent et (re)trouver un rôle actif au sein des cercles familiaux et sociaux immédiats. L'informalité est ici à la fois un espace et une stratégie pour « s'en sortir ».

L'informalité s'impose comme une réalité sociale et économique au Maroc. Elle permet d'offrir des opportunités d'occupation et de survie à des personnes défavorisées de par leur capital scolaire et/ou social. Dans le cas des personnes handicapées, c'est parfois ces deux types de capitaux qui manquent. Le recours à certaines occupations dans l'informalité permet d'avoir des ressources qui permettent de faire face à des dépenses et des besoins augmentés par le handicap. En 2006, un grand chantier économique et social a été lancé au Maroc. Il avait pour but de provoquer un développement humain de grande échelle à travers le renforcement des capacités et l'accompagnement des populations les plus pauvres et les plus précaires. Les personnes handicapées sans ressources ont d'ailleurs été une population cible qui devait bénéficier de plusieurs programmes ayant pour but de leur fournir des ressources adéquates qu'ils soient enfants, adultes en âge d'activité ou autres. L'un de ces programmes concerne l'accompagnement et l'assistance des personnes handicapées en âge d'activité et voulant devenir auto-entrepreneur dans le cadre d'activités génératrices de revenus (AGR).

Le foyer et la rue s'affirment comme des espaces de travail pour les personnes handicapées. Si la modernité a fait que les usines et les entreprises sont les espaces les plus visibles du travail salarié, il est possible de voir que le travail productif peut se faire sous d'autres formes atypiques et dans des endroits multiples. Pour des personnes handicapées, sans ressources financières et symboliques telles qu'un diplôme ou un titre, la satisfaction des besoins vitaux prend la forme d'une lutte pour la survie. Dans des pays du Sud, le handicap s'associe dans une sorte de cercle

vicieux avec la pauvreté ou la précarité. Vivre au quotidien impose l'instantané. Il faut produire ou rendre un service qui rémunère peu mais rapidement. Le retour sur investissement a un cycle qui se mesure par les heures, les jours et au pire la semaine. L'absence de structures d'appui, noircit encore plus le tableau. Des situations de handicap nécessitent souvent des dépenses médicales qui, en l'absence d'une assistance médicale efficace, imposent un fond de roulement continu et permanent. Que faut-il faire pour vivre sans emploi salarié ? La réponse est simple : gagner de l'argent avant tout. À ce stade, les bifurcations commencent. Les choix et les possibilités qui s'offrent à des personnes handicapées en manque de ressources financières sont saisis selon des rationalités cohérentes avec la souffrance que crée une absence de ressources. Le jugement moral et même éthique d'une activité n'explique pas trop les logiques silencieuses et souvent assumées de ces personnes. On retient immédiatement ici, l'activité de mendicité qui est fréquente dans plusieurs pays et grandes villes mondiales. Cette activité qui est un « travail » assez ancien reste ancrée dans une sorte d'économie sociale des émotions⁵.

Pour utiliser le même langage de l'entreprise, il n'y aurait pas de marché sans clients. La quête serait pourtant la forme la plus primaire et la plus directe de la vente d'un service : le sentiment et l'émotion. Que prend celui qui donne de l'argent ? La théorie du don et du contre don pourrait apporter un certain élément de réponse. Les croyances associées aux bonnes actions et même aux prières fournies par un mendiant ne seraient-elles pas la raison ou même le contre don de l'argent donné ? Le discours sur la charité, dans le cas de telles relations, prend un autre sens dans certains contextes religieux. On ne donne pas souvent par pitié ni par idée de la charité mais on donne parfois pour (re)prendre. On prendrait une sorte de « bons points » qui, selon la croyance du donneur surtout, serviraient durant la vie ou dans une autre existence. Avec ce pouvoir de fournir un tel service, un mendiant ne se met pas donc forcément dans une situation d'infériorité mais au contraire il peut même se positionner dans une image de « donneur » capable de prodiguer le bien à ceux qui donnent.

D'autres activités ou services, qui sont moins sophistiquées moralement que la mendicité, peuvent se faire dans la rue tels que le gardiennage de voitures ou le commerce par la petite vente au sol ou à l'étalage. Les relations avec les usagers passent ici par la fourniture d'un service « technique » ou par la vente d'un produit. Le type de handicap dans de telles activités est décisif pour faciliter ou non l'exercice de ces activités. Ce sont souvent des handicaps moteurs qui permettent de tels métiers. Les profils de ces personnes sont souvent des personnes avec des scolarités inachevées ou ayant fait des demandes d'emploi jamais satisfaites. Tel est le cas de M. H qui travaille comme gardien de voitures dans un quartier moderne de Casablanca.

⁵ Emmanuel Petit, « La mise en œuvre d'une conception relationnelle de l'émotion en économie comportementale », *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, vol. 14, n° 1, 2018, p. 43-83.

H est âgé de 39 ans. Il est marié et a deux enfants. Il a un handicap moteur et utilise un fauteuil roulant manuel. Il a quitté l'école au bout de cinq ans. Il a pu pourtant s'inscrire dans une formation de réparation d'appareils électroniques. Il a plusieurs fois postulé pour des emplois dans des entreprises mais il n'a jamais dépassé la phase de dépôt de son *curriculum vitae*. Par principe, il annonçait toujours son handicap dans son *curriculum vitae* ou durant l'appel téléphonique qu'il recevait des entreprises ayant reçu son CV. Ayant perdu espoir de travailler dans une entreprise, H a essayé de gagner sa vie par plusieurs manières. Il est parti à Marrakech et Essaouira pour travailler comme « faux » guide auprès des touristes. Il faisait l'intermédiaire commercial mais aussi le traducteur entre les touristes et les vendeurs de tapis et d'artisanat. H parle un bon français par rapport à son niveau scolaire. En plus il parle l'arabe marocain, l'anglais et l'espagnol. La relation de H avec les automobilistes est très bonne. Il peut avoir des « extras » généreux de la part de certains usagers du parking qu'il contrôle sans avoir l'autorisation officielle. Durant certaines occasions, des habitués du parking lui donnent de l'argent pour ses enfants. H parle aussi des risques qu'il encourt durant cette activité. Il raconte comment il a échappé plusieurs fois à des accidents de circulation en raison de sa mobilité réduite. Quand il a été informé de l'existence de certains projets pour personnes handicapées, H a dit qu'il ne connaissait pas cela et que personne ne lui en a parlé avant. Pour lui, cette activité le fait vivre au quotidien. Le soir, il est sûr d'apporter quelque chose à manger pour ses enfants. Les projets pour lui prennent du temps et peuvent trainer. La relation au temps est faite à travers l'instant, au jour le jour.

Cependant la rue n'est pas le seul espace où des personnes handicapées peuvent gagner de l'argent. Dans le cas des femmes handicapées sans ressources et sans possibilités physiques et symboliques pour trouver un emploi « formel », des activités productrices telles que la fabrication et la vente de la pâtisserie traditionnelle sont des solutions pour gagner de l'argent. Travailler chez soi peut s'avérer dans le cas de plusieurs femmes handicapées un moyen efficace pour faire face aux contraintes du handicap mais aussi face aux exigences financières. L'investissement dans un local et même dans le matériel est presque nul. Le circuit de production est très court. Bien que les marges ne soient pas énormes en raison de la concurrence des unités de production qui sont plus grandes et plus formalisées, de telles activités assurent des gains réguliers pour ces femmes handicapées.

Au vu de ces éléments, faudrait-il aller jusqu'à formaliser l'informalité ? Serait-ce une réponse pragmatique ou bien cela relève-t-il de l'utopie ?

La transition de l'informalité vers une activité dite formelle peut ne pas se faire en raison de facteurs extérieurs et plus précisément administratifs. La bureaucratie gagnerait à devenir flexible surtout dans le cas des personnes handicapées. Mais en général, les facteurs déterminants de la transition du secteur informel vers celui formel sont multiples selon la littérature économique. On peut retrouver ainsi des calculs rationnels de coûts et avantages pour le faire mais aussi des changements de la taille d'une unité de production qui vont faire pencher ou non vers sa

formalisation⁶. La formalisation des unités de production traditionnelles et familiales rencontre parfois des difficultés liées aux contraintes économiques et administratives. Des procédures qui s'allongent dans le temps ou qui nécessitent des déplacements longs ne sont pas cohérentes avec la logique de l'immédiat et du quotidien qui caractérise la production de plusieurs de ces unités de production informelles. L'informalité n'est pas souvent un choix pensé mais elle est souvent un espace-temps qui permet de produire voire survivre dans le très court terme. Un investissement qui nécessiterait un retour sur une année voire plus n'est pas compatible avec des personnes sans épargne et sans possibilités d'emprunts hors les circuits fragiles de la solidarité familiale ou communautaire. Les efforts de développement qui ont pour but de « sortir » des producteurs de l'informalité butent sur le fonctionnement économique moderne de cette formalité. Le modèle de l'entreprise occidentale se trouve souvent décalé voire éloigné des modes de (sur)vie de ces producteurs et met souvent les personnes dans des situations d'infériorité et d'incompétence par rapport aux procédures et même aux lexiques économique et administratif apportés par la formalité. Le secteur informel permet par contre à ces personnes de faire avec leurs compétences, leurs savoir-faire et leurs communautés dans la production de ressources instantanées. Dans ce sens, l'informalité est ainsi décrite comme un nouveau paradigme de développement et d'intégration « par le bas » dans des pays du sud notamment en Afrique⁷.

Les AGRs (activités génératrices de revenus) peuvent se présenter à première vue comme une solution pour des personnes handicapées qui permet de sortir de l'informalité. La création du statut d'auto-entrepreneur au Maroc semble une opportunité qui permettrait de donner la chance de formalisation pour les unités de production les plus petites jusqu'à permettre à une personne seule de devenir (auto) entrepreneur. L'Entraide nationale, qui est l'institution publique chargée de ce programme, met cependant certaines conditions pour l'obtention des financements nécessaires à la création des AGR et par conséquent à l'obtention du statut d'auto-entrepreneur. Il faut d'abord que le postulant à un tel projet le fasse dans le cadre d'une première création d'entreprise, ce qui est cohérent avec le souci d'éviter que cette initiative ne se transforme en occasion d'augmentation de capital et d'activités pour des unités qui se trouvent déjà dans le secteur formel. Ensuite d'autres conditions concernent la fourniture d'une preuve de manque de moyens d'autofinancements. Cette preuve doit être attestée par la présentation de la carte du Régime d'assistance médicale (RAMED). Cette solution peut être retenue en attendant la mise en place d'un autre système de référencement social pour les populations précaires ou pauvres. Une autre condition pour les candidats à ces AGR, souvent la plus problématique pour des personnes

⁶ Klarita Gerxhani, « The informal sector in developed and less developed countries: a literature survey ». *Public choice*, vol. 120, n° 3-4, 2004, p. 267-300.

⁷ Issoufou Njifen, « L'informalité : un nouveau paradigme de développement et d'intégration 'par le bas' en Afrique ». *African Development Review*, vol. 26, n° S1, 2014, p. 21-32.

en situation de précarité, est la disponibilité d'un local au sein duquel l'activité artisanale, industrielle ou de service sera exercée. Pour certaines personnes handicapées, moteur notamment, l'acquisition d'un espace physique d'exercice de l'activité est contraignante financièrement mais aussi spatialement quand il faut se déplacer vers une boutique, un magasin ou un atelier qu'on ne trouve pas facilement près de chez soi. Les accessibilités de la ville entrent ici en jeu et avec force comme contraintes majeures à l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

B. Les moyens de l'insertion

1. Le financement public de l'insertion professionnelle des personnes handicapées

Loïc Levoyer

*Maître de conférences de droit public, HDR, Université de Poitiers,
Faculté de droit et des sciences sociales, Institut de droit public
(EA 2623), Fédération de recherche Territoires (FED 4229)*

Le financement public de l'insertion professionnelle des personnes handicapées repose sur un ensemble très hétérogène de dispositifs d'interventions, d'aides et de prestations, tantôt à destination des entreprises, tantôt à destination des usagers, de manière directe ou indirecte. Ces dispositifs répondent à des logiques diverses qui mêlent des mécanismes d'assurance sociale, de solidarité nationale, des incitations fiscales et des dispositifs d'aide sociale.

Cette diversité des dispositifs est à l'image de la multiplicité des acteurs qui interviennent dans le financement de la prise en charge du handicap : État et ses opérateurs, Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), organismes de sécurité sociale, départements, communes, associations, entreprises, etc.

Cet ensemble disparate de mécanismes financiers rend délicate l'estimation de l'effort de la collectivité publique en faveur de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés. Il n'existe pas en effet de synthèse de l'effort public en ce domaine. Ni la Cour des comptes, ni les assemblées parlementaires, ni les différents ministères ne réalisent d'études sur ce sujet.

Cette situation est à l'image de l'ambiguïté relative à la présentation des crédits consacrés à la compensation de la perte d'autonomie des personnes handicapées dans la loi de finances. Le document « de politique transversale » relatif à *l'inclusion sociale* est à cet égard significatif¹. Les moyens financiers qui y sont présentés mêlent en effet des crédits à destination des personnes handicapées comme des personnes âgées. Or, cette confusion se double d'une absence d'exhaustivité puisque les 40,4 Md€ mentionnés en 2016 comme compensation à la perte d'autonomie des personnes handicapées ne concernent, en définitive, que les seules dépenses directes²...

Cette situation, dans un secteur pourtant clé de la solidarité nationale, est significative du brouillard dans lequel sont placées, sur le plan financier, les politiques sociales et plus particulièrement celles, multidimensionnelles,

¹ Projet de loi de finances 2019, *Les documents de politique transversale*, Inclusion sociale, p. 137.

² Chiffres clés CNSA 2018. Les dépenses fiscales ne sont pas prises en compte, pas davantage que les dépenses de santé ou les dépenses d'action sociale des collectivités territoriales par exemple.

en faveur des personnes en situation de handicap.

Il en va malheureusement de même concernant l'effort financier de la Nation en faveur de l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Seule la Cour des comptes serait à même de combler une telle lacune. En attendant de tels travaux, cette courte étude s'attachera à souligner ce que révèle l'analyse des dispositifs éparés en faveur de l'insertion professionnelle des personnes handicapées : un système de financement public peu optimisé et à repenser.

I. Un financement peu optimisé

Le manque d'optimisation du financement tient à deux choses : d'une part, l'éclatement du système de financement et le manque de pilotage qui en résulte et, d'autre part, l'efficacité relative des dispositifs de financement.

A. Un système de financement éclaté

Le financement public de l'insertion professionnelle des personnes handicapées fait intervenir une diversité d'acteurs dont le poids diffère en raison de l'histoire et des dispositifs d'intervention. Dans cet ensemble, l'État reste toutefois le financeur principal au nom de la solidarité nationale. Les opérateurs publics ou privés auxquels l'État a confié des missions de services publics³ prennent également une part déterminante. Quant à la sécurité sociale et aux collectivités territoriales, elles assurent un financement ciblé et le plus souvent indirect.

1. Le poids prépondérant de l'État

Concernant le financement de l'insertion professionnelle des personnes handicapées, l'État intervient à double titre : sous la forme classique de dépenses d'intervention et sous celle de dépenses fiscales. Or, autant les dépenses budgétaires apparaissent ciblées et diversifiées, autant les dépenses fiscales sont peu nombreuses et peu – ou pas – spécialisées.

a) Des dépenses budgétaires ciblées et diversifiées

En matière d'insertion professionnelle des personnes handicapées, l'intervention de l'État sous forme de dépenses budgétaires, inscrites en lois de finances, est variée.

- Le financement de l'accompagnement dans ou vers l'emploi

La loi de finances assure, en premier lieu, le financement du service public de l'emploi (Pôle emploi) dont les conseillers pour les travailleurs handicapés sont spécialisés dans l'accompagnement des personnes handicapées. Ces personnels ont un rôle d'information, de conseil, de coordination et de suivi des travailleurs handicapés.

L'État participe également au financement de personnes morales de droit privé assurant une mission de service public d'accompagnement des personnes handicapées, en complément de l'action de Pôle emploi. Ces structures, organismes de placement spécialisés (OPS) au sens de la loi du 11 février 2005, ont été créés par les lois du 30 juin 1975 ou du

³ Association de gestion des fonds pour l'insertion des personnes handicapées (AGEFIPH) ; Fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

10 juillet 1987 sur l'obligation d'embauche des personnes handicapées. Ils sont, depuis 1999, tous rassemblés sous la même bannière : « Cap emploi ». Ce réseau, composé en 2017 de 118 organismes, est financé, depuis 1994, par l'AGEFIPH⁴ et, depuis 2015⁵ par l'État et le FIPHFP, en application de conventions multipartites, *via* Pôle emploi.

Introduit par une disposition de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels le dispositif « d'emploi accompagné » est l'un des instruments spécifiques d'insertion professionnelle à destination des personnes handicapées. L'emploi accompagné est, en effet,

« un dispositif d'appui pour les personnes en situation de handicap en vue de leur permettre d'obtenir et de garder un emploi rémunéré sur le marché du travail »⁶.

Certaines personnes handicapées, quel que soit leur milieu de travail – ordinaire ou protégé, par exemple en établissement et service d'aide par le travail (ESAT) –, peuvent en effet nécessiter un accompagnement spécifique, médico-social, et un soutien à l'insertion professionnelle du service public de l'emploi. Le dispositif d'emploi accompagné vise à répondre à cette problématique et aux besoins évolutifs des personnes handicapées. Le dispositif comprend un soutien et un accompagnement du salarié, ainsi que de l'employeur⁷. Le dispositif d'emploi accompagné est financé à la fois par le budget de l'État⁸, ainsi que le cas échéant par le FIPHFP et l'AGEFIPH.

- Le financement d'aides individuelles ou collectives.

Dans la loi de finances, les crédits en faveur de l'insertion professionnelle des personnes handicapées servent principalement à verser des aides individuelles ou collectives.

Ces aides sont de différentes natures, elles peuvent constituer :

- des *subventions à l'installation, à l'aménagement ou à l'équipement* pour les personnes qui se dirigent vers une activité indépendante dans le milieu ordinaire [adaptation des machines, des outillages, de l'accès aux lieux de travail, de l'aménagement de postes de travail...]. La personne handicapée pour laquelle la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) prononce une orientation vers le marché du travail et qui se dirige vers une activité indépendante peut bénéficier d'une subvention d'installation. Cette demande de subvention est instruite

⁴ 61,3 M€ en 2015.

⁵ 50,7 M€ en 2015.

⁶ IGF n° 2017-M-044, IGAS n° 2017-083, Le mode de financement de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés, décembre 2017.

⁷ Art. L. 5213-2-1 C trav. ; art. L. 243-1 CASF. Le dispositif « emploi accompagné » est porté par une personne morale qui conventionne avec au moins un établissement social ou médico-social accompagnant des personnes handicapées et avec le service public de l'emploi. Ce dispositif est mis en œuvre sur décision de la CDAPH. Le gestionnaire du dispositif conclut une convention de gestion précisant les engagements des parties et contracte avec l'ARS pour bénéficier des financements relatifs aux aspects médico-sociaux.

⁸ En 2018, 5 M€ de crédits ont été budgétés pour le dispositif « emploi accompagné ». Ils relèvent de l'action n° 13 « Pilotage du programme et animation des politiques inclusives » du programme 157 « Handicap et dépendance ».

par la CDAPH et transmise au préfet de département de résidence de l'intéressé, qui prend la décision. Versée dans la limite des crédits délégués par le ministère chargé de l'emploi, elle contribue à l'achat et à l'installation de l'équipement nécessaire à l'exercice de la profession indépendante vers laquelle le travailleur handicapé a été dirigé. Une aide peut également être accordée aux personnes en recherche d'emploi et souhaitant créer leur entreprise⁹. Afin de faciliter le recrutement de personnes handicapées, les employeurs soumis à l'obligation d'emploi peuvent bénéficier d'une aide financière pour l'adaptation des machines, des outillages, l'accès aux lieux de travail ou l'aménagement de postes de travail. L'équipement individuel nécessaire aux travailleurs handicapés pour occuper ces postes peut être pris en charge. De même la compensation des charges supplémentaires d'encadrement peut être octroyée à l'employeur. L'aide est accordée par le préfet sur devis estimatif et après avis du CHSCT¹⁰.

- des *aides au travail en entreprise ordinaire, adaptée ou en milieu protégé*. L'État apporte aux structures employeurs des financements qui prennent différentes formes : dotation de fonctionnement, aide au poste, exonération de cotisations sociales, compensation d'impôts, subvention spécifique... Ces aides participent d'une logique de transferts aux entreprises. Lorsque l'orientation de la personne handicapée s'effectue vers une *entreprise adaptée*¹¹ l'aide de l'État peut prendre deux formes : une aide au poste et une subvention spécifique. *L'aide au poste* vise à faciliter l'embauche des travailleurs handicapés par des entreprises adaptées et des centres de distribution de travail à domicile. En complément de l'aide au poste une *subvention spécifique* vient compenser les surcoûts résultant de l'emploi majoritaire de personnes handicapées. Elle est destinée notamment au suivi social, à l'accompagnement et à la formation spécifique des personnes handicapées, pour favoriser l'adaptation à leur poste de travail. En milieu protégé, le soutien de l'État se porte vers les ESAT. Le fonctionnement des ESAT est assuré essentiellement grâce à une *dotation globale* arrêtée par le préfet. Afin d'aider les ESAT à financer la *rémunération garantie aux travailleurs handicapés (GRTH)*, les établissements reçoivent également pour chaque personne handicapée qu'il accueille une *aide au poste* financée par l'État.

- Le financement de dispositifs disparates

Inscrits en loi de finances, un certain nombre de crédits viennent participer à l'insertion professionnelle des personnes handicapées en finançant l'accompagnement des structures dédiées au handicap (MDPH et CDAPH), la prise en charge de certains stagiaires ainsi que le cas échéant en mobilisant l'aide sociale.

⁹ Art. R. 5213-52 C. trav. Les conditions pour prétendre à cette subvention sont fixées à l'art. D. 5213-53 C. trav. Pour bénéficier de la subvention d'installation, le travailleur handicapé s'engage à exploiter personnellement l'entreprise indépendante ainsi qu'à exercer la profession libérale en vue de laquelle la subvention est sollicitée (art. D. 5213-59 C. trav.).

¹⁰ Art. L. 5213-10 et s. C. trav. ; Art. R. 5213-32 C. trav.

¹¹ Les entreprises adaptées sont des entreprises à part entière du marché du travail qui emploient majoritairement des travailleurs handicapés. Elles ont succédé aux ateliers protégés après la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Depuis la loi de finances pour 2017, le concours de l'État aux MDPH s'effectue via la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), opérateur public dédié au financement des politiques de l'autonomie. Si les modalités de versement de la contribution ont évolué, l'État demeure le deuxième contributeur des MDPH après les conseils départementaux. Les 71 M€ de crédits en 2017 permettent notamment d'assurer le fonctionnement de la CDAPH, instance décisive pour la détermination des modalités d'insertion adaptées à chaque personne handicapée.

L'État, avec les régions, assure également le financement de la rémunération des stagiaires des centres de rééducation professionnelle (CRP) et de réadaptation professionnelle¹². Les frais de fonctionnement de ces centres sont intégralement pris en charge par les régimes d'assurance-maladie.

Enfin, de manière exceptionnelle, pour couvrir les frais d'entretien et de formation professionnelle des personnes handicapées dans les établissements de rééducation professionnelle l'aide sociale de l'État peut être mobilisée. La personne handicapée participe normalement financièrement à ses frais d'hébergement et d'entretien dans la limite toutefois d'un minimum qui doit lui être laissé. Lorsque les moyens de la personne ne sont pas suffisants l'aide sociale intervient pour l'éventuel surplus¹³.

b) Des dépenses fiscales peu ciblées sur l'insertion professionnelle

Les dépenses fiscales propres à l'insertion professionnelle des personnes handicapées apparaissent peu nombreuses et cependant difficiles à isoler. Leur périmètre, souvent mal défini, et le chevauchement avec celui des autres dépenses fiscales relatives au handicap, à la dépendance ou encore à l'invalidité expliquent largement cette situation. Cette difficulté est d'autant plus grande que l'hétérogénéité et la dispersion des dépenses fiscales entre plusieurs programmes de la loi de finances compliquent leur appréhension.

Dans ce contexte général, où certaines dépenses fiscales relatives à la prise en charge du handicap apparaissent difficiles à relier aux objectifs de la loi du 11 février 2005, les quelques mesures dédiées à l'insertion professionnelle des personnes handicapées sont déconnectées de la politique d'ensemble de soutien aux personnes handicapées.

Parmi les 28 dépenses fiscales du programme 157-*Handicap et dépendance* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* de la loi de finances, les rares mesures en faveur de l'insertion professionnelle des personnes handicapées ne poursuivent pas d'objectifs principaux clairement identifiés. Elles ne traduisent ni une logique de soutien d'un secteur particulier, ni celle de compenser les dépenses supplémentaires liées à l'embauche de travailleurs handicapés, pas plus celle de favoriser spécifiquement l'accès à l'emploi ou à la formation professionnelle. Cette absence de ligne directrice est la traduction d'un empilement de mesures, parfois anciennes, qui pour la plupart n'ont pas été pensées pour favoriser

¹² Art. L. 321-1 et R. 481-1 et s. CSS.

¹³ Art. L. 344-5 CASF.

spécifiquement l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Les quelques mesures fiscales dont l'objet est spécialement dédié à l'insertion sont hétérogènes.

Au titre de ces mesures, peuvent être cités le non-assujettissement à l'impôt sur les sociétés des résultats des activités des associations conventionnées par l'État et la taxation au taux réduit des revenus de leur patrimoine foncier, agricole et mobilier. Les associations conventionnées sont en effet des associations intermédiaires ayant pour objet l'embauche des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, mises à disposition, à titre onéreux, à des personnes physiques ou morales. Le bénéfice de cette dépense fiscale est un moyen pour l'État de soutenir ces associations qui contribuent notamment à l'insertion professionnelle des personnes handicapées. De même l'accessibilité des locaux des entreprises et l'adaptation des postes de travail constituent un soutien nécessaire à l'insertion professionnelle des personnes handicapées. L'application d'un taux de TVA de 5,5 % pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les personnes handicapées participe aussi de ces mesures dédiées. On regrettera toutefois que ces dépenses ne fassent pas l'objet d'un effort suffisant d'actualisation des avancées techniques et technologiques. Cette situation est pénalisante pour les personnes concernées, alors que les progrès techniques dans ce domaine devraient normalement appeler une actualisation fréquente et précise.

Par ailleurs, sans être directement conçues pour l'insertion des travailleurs handicapés, plusieurs autres dépenses fiscales y contribuent toutefois. Il en va notamment ainsi de l'exonération de la taxe applicable aux voitures particulières les plus polluantes pour les véhicules adaptés au handicap et pour les véhicules acquis par les personnes titulaires de la carte d'invalidité. La mobilité constitue en effet un élément déterminant pour la recherche et le maintien dans l'emploi. Cette dépense fiscale est cependant symptomatique de l'absence de prise en compte directe de l'insertion professionnelle des personnes handicapées par le droit fiscal. Le plus souvent, en effet, la prise en compte des personnes handicapées intervient comme un aménagement ou une dérogation à une mesure de portée plus générale : politique familiale (majoration du plafond du quotient familial), accès à la propriété (majoration de la déduction des intérêts d'emprunt pour l'acquisition de la résidence principale) ou emploi à domicile (majoration du plafond des dépenses prises en compte pour les emplois à domicile). Rarement, ces mesures ont été pensées et sont présentées comme le volet fiscal d'une politique globale en faveur des personnes handicapées. Ce constat vaut pour les rares mesures fiscales liées à l'insertion professionnelle des personnes handicapées. En ce domaine, l'État privilégie l'aide directe à l'instrument fiscal.

2. Le rôle encouragé des opérateurs de l'État : AGEFIPH et FIPHFP

Afin d'encourager l'activité professionnelle des personnes handicapées, la loi n° 37-517 du 10 juillet 1987 a fixé une obligation d'emploi en faveur des travailleurs handicapés. Elle est fixée à hauteur de 6 % des effectifs dans les entreprises de plus de vingt salariés. Cette loi a également créé

l'AGEFIPH, association qui collecte une contribution publique auprès des entreprises ne respectant pas cette obligation d'emploi¹⁴. L'objectif de cette contribution est de financer des actions d'aide à l'insertion professionnelle au bénéfice des personnes handicapées.

Depuis la loi de 1987, la fonction publique est également soumise à une obligation d'emploi similaire avec toutefois des règles plus souples. Si le même taux de 6 % s'applique, les employeurs de la fonction publique peuvent en revanche comptabiliser, en plus des salariés bénéficiant de la reconnaissance administrative ouvrant droit à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, les titulaires d'un emploi réservé, les agents qui bénéficient d'une allocation temporaire d'invalidité et les agents reclassés. La loi n° 2005-102 du 11 février 2005¹⁵ a par ailleurs assujéti les employeurs publics à une contribution financière semblable à celle des employeurs privés acquittée en cas de non-respect du taux de 6 %. Cette contribution est versée au FIPHFP, créé par cette même loi.

Si en matière d'insertion professionnelle des personnes handicapées, les deux opérateurs de l'État que sont l'AGEFIPH (association) et le FIPHFP (établissement public administratif dont la gestion est confiée à la Caisse des dépôts) sont bien identifiés, il n'est pas certain cependant qu'ils assurent pleinement et avec la meilleure efficience la mission de service public qui leur est confiée. Ce constat a conduit à ce que la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel cherche à conforter l'emploi direct des personnes handicapées en aménageant l'obligation d'emploi et en faisant évoluer des règles de calcul¹⁶.

3. L'accompagnement ciblé de la sécurité sociale

L'insertion professionnelle des personnes handicapées ne fait pas partie des missions de la sécurité sociale. Pour autant, l'assurance maladie prend en charge l'intégralité des frais de fonctionnement des centres de rééducation professionnelle (CRP) et de réadaptation professionnelle. De même, depuis le 1^{er} janvier 2017, le financement des ESAT est assuré par l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Les CPAM assurent le versement des acomptes mensuels aux ESAT.

4. Le soutien indirect des collectivités territoriales

Si les collectivités territoriales contribuent aux politiques de soutien en faveur des personnes handicapées, elles ne participent qu'indirectement à leur insertion professionnelle. En dehors de leurs obligations d'employeur, c'est par le financement de la formation et l'action sociale facultative qu'elles interviennent (aide à la mobilité, transport public, accompagnement à l'emploi...) ou par le biais de la commande publique

¹⁴ Philippe Auvergnon, *L'obligation d'emploi des handicapés, Droit social*, 1991, p. 596.

¹⁵ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, *JORF* n° 36, 12 février 2005 p. 2353.

¹⁶ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018, *JORF*, 6 septembre 2018 ; la loi supprime, à compter du 1^{er} janvier 2020, la possibilité de prendre en compte les contrats de fourniture, de sous-traitance ou de prestations de services avec des entreprises adaptées et des ESAT pour s'acquitter de l'obligation d'emploi. Ces contrats restent pris en compte dans le calcul de la contribution.

(recours aux entreprises d'insertion, etc.).

Sur le terrain, les missions locales jouent souvent un rôle important de proximité pour les jeunes en situation de handicap en mobilisant les ressources et les partenaires de leur territoire dans le cadre du droit à l'accompagnement.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, les régions ont en charge l'accès à la formation et à la qualification des personnes handicapées¹⁷. Chaque région définit et met en œuvre un PRAFQPH (programme régional d'accès à la formation et à la qualification des personnes handicapées) dont l'objectif est de répondre aux besoins de développement de compétences des personnes en situation de handicap pour faciliter leur insertion professionnelle. Ce programme favorise la coordination entre les organismes de formation ordinaires et les organismes spécialisés. Il permet la mobilisation par les régions des moyens variés : humains pour la coordination et la concertation des actions menées ; d'accompagnement des professionnels de la formation ; d'appui à la formation continue et à l'apprentissage ; de communication ; etc.

B. Une efficacité nuancée du financement

Dans un rapport de 2017, l'IGAS rappelle utilement que :

« si la situation des travailleurs handicapés sur le marché du travail reste plus difficile que celle des autres salariés, le mode de financement actuel est porteur d'incitations pour les employeurs et a largement contribué à l'augmentation constatée du taux d'emploi des bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH). Le taux d'emploi a augmenté de 0,8 point entre 2006 et 2014 dans le secteur privé et de 1,3 point entre 2009 et 2015 dans le secteur public, atteignant 4,1 % en 2014 et 4,4 % en 2015 dans le secteur privé et 5,3 % en 2015 dans le secteur public »¹⁸.

Malgré ce constat, l'objectif de l'OETH n'est toujours pas atteint depuis 30 ans, ni par les employeurs du secteur public ni par ceux du secteur privé. Cette situation invite à s'interroger, à la suite de l'IGAS et de la Cour des comptes, sur les performances de l'AGEFIPH et sur celles du FIPHFP dont la raison d'être demeure d'insérer les personnes handicapées. Elle appelle également à relativiser l'efficacité des dépenses fiscales en faveur de l'insertion professionnelle des personnes âgées qui apparaît relativement limitée.

1. Une efficacité relative du dispositif de l'AGEFIPH et du FIPHFP

Au terme des contrôles de l'AGEFIPH et du FIPHFP, les constats réalisés par la Cour des comptes sont sans appel. Dans son référé rendu le 8 décembre 2017 au Premier ministre¹⁹, la Cour constate non seulement

que « la gestion de l'AGEFIPH et du FIPHFP est coûteuse et mal maîtrisée », mais encore que « la valeur ajoutée des deux organismes, dans la mise en œuvre de la politique d'insertion professionnelle des

¹⁷ Loi n° 2014-288 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, JORF n° 0055, 6 mars 2014 p. 4848.

¹⁸ IGF, IGAS n° 2017-083, *op. cit.*

¹⁹ C. compt., Référé S2017-2639, 8 décembre 2017, L'aide à l'insertion professionnelle des personnes handicapées : l'intervention de l'AGEFIPH et du FIPHFP.

personnes handicapées, apparaît faible »²⁰.

Cette analyse cinglante des deux organismes phares de l'insertion professionnelle des personnes handicapées repose sur plusieurs constats.

Le premier souligne « l'organisation fragmentée de la dépense, majoritairement confiée à des opérateurs extérieurs aux fonds, [ce qui] ne facilite pas les synergies ». Ainsi, « 46 % des dépenses des deux fonds concernent des aides indirectes et la majorité des aides directes sont prescrites, non pas par l'AGEFIPH et le FIPHFP, mais par les Cap emploi, les Sameth ou les médecins du travail » sans véritable contrôle par les deux fonds. De plus, « les aides proposées par les fonds présentent des différences qui ne s'expliquent pas par leur secteur, public ou privé. Ces écarts portent sur le périmètre, les conditions d'attribution et la répartition des aides »²¹.

Il existe par exemple, en matière d'aides pour les prothèses auditives ou d'aides au transport, des différences importantes entre l'AGEFIPH et le FIPHFP. Les autres constats réalisés par la Cour des comptes portent sur l'absence de maîtrise de la collecte de ressources, sur celle de stratégies et d'expertises propres des deux fonds ou encore sur l'absence de priorisation et d'innovation dans leurs interventions. À cette analyse sévère s'ajoute le fait que tant l'AGEFIPH que le FIPHFP ne développent pas d'expertise interne et ne se soucient pas de l'évaluation des actions d'insertion professionnelle qu'ils financent. Au final, la Cour souligne l'apport limité des deux fonds à la mise en œuvre de la politique d'insertion professionnelle des personnes handicapées.

2. Une efficience limitée des dépenses fiscales de l'État

Les dépenses fiscales propres à l'insertion professionnelle des personnes handicapées sont peu nombreuses. Elles s'inscrivent qui plus est dans un dispositif fiscal lié au handicap et à l'insertion professionnelle que la Cour des comptes analyse comme *peu lisible* et *peu efficient*²².

L'absence de lisibilité tient notamment au fait qu'il n'y a pas de distinction nette entre dépenses fiscales professionnelles et dépenses fiscales individuelles. Le manque d'efficience tient notamment au fait que les mesures fiscales apparaissent le plus souvent déconnectées de la politique du handicap. Ce manque de ciblage de ces mesures ne facilite pas dès lors leur pilotage et rend difficile l'évaluation de leur coût. Le manque d'efficience et d'efficacité de ces dispositifs fiscaux sont par conséquent à l'image de cet « empilement de mesures sans cohérence » que dénonce la Cour.

Ce constat et les précédents conduisent ainsi à repenser le financement de l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

²⁰ C. compt., *op. cit.*, p. 2.

²¹ C. compt., *op. cit.*, p. 2.

²² C. compt., Rap. pub. ann. 2014, février 2014, p. 291.

II. Un financement à repenser

Le manque d'efficacité du système public de financement de l'insertion professionnelle pousse en soi à le repenser, mais c'est, bien au-delà, l'impasse financière dans laquelle se trouve le modèle de financement en milieu ordinaire et en milieu protégé qui commande de repenser en totalité le système.

A. L'impasse financière de l'insertion professionnelle en milieu ordinaire

Dans son référé du 8 décembre 2017, la Cour souligne que

« le fonctionnement de l'AGEFIPH et du FIPHFP repose sur un modèle économique qui aboutit à une impasse financière : au fur et à mesure que l'insertion des personnes handicapées progresse, les ressources de ces organismes, fondées sur la contribution des employeurs qui ne remplissent pas leurs obligations d'emploi, se réduisent inévitablement. Dans le même temps les dépenses continuent à augmenter ou ne diminuent pas dans les mêmes proportions. Il résulte de cet effet de ciseaux qu'un point de rupture financier est désormais envisageable pour chacun des deux fonds, ce qui rend nécessaire, si on souhaite les pérenniser, une réforme de leur cadre d'intervention et de leurs modalités de financement »²³.

Il convient ainsi de s'interroger sur l'utilité même de ces fonds et sur le bien-fondé des principes qui sous-tendent leur action. La question de leur complémentarité avec les services publics de l'emploi doit être clarifiée car au-delà de la question du financement, c'est celle de l'utilisation du produit des cotisations acquittées par les employeurs qui est posée. Ce produit devrait logiquement permettre de financer des actions de formation ou d'adaptation de postes de travail. C'est encore aujourd'hui trop peu le cas. Les missions des deux fonds devraient être recentrées sur les actions qui nécessitent une prise en charge spécifique que seul un fonds unique, spécifiquement dédié, rendrait nécessaire.

Dans cette logique, la Cour formule plusieurs recommandations qui visent à

« redéfinir les objectifs de la politique d'insertion professionnelle des personnes handicapées à partir d'une analyse précise des besoins » et à « déterminer le financement nécessaire de cette politique sur le long terme et fixer en conséquence les modalités de la contribution à la charge des employeurs privés et publics »²⁴.

Elle s'interroge, à juste titre, sur l'intérêt de maintenir le FIPHFP et privilégie la mise en place de mécanismes d'affectation directe de crédits. Une telle solution aurait l'avantage de ne conserver qu'un seul fonds public géré éventuellement par une AGEFIPH transformée, à la gestion améliorée, et au contrôle renforcé de l'État au nom de la mission de service public qui lui est confiée. Cet unique fonds serait recentré sur des missions spécifiques d'insertion professionnelle des personnes handicapées, établies en complémentarité avec les dispositifs existants de droit commun.

²³ C. compt., Réf. op. cit., p. 5.

²⁴ C. compt., Rap. pub. ann., op. cit.

B. La précarité financière de l'insertion professionnelle en milieu protégé

Afin d'insérer professionnellement les personnes dont la capacité de travail n'est pas suffisante pour travailler en milieu ordinaire, des entreprises adaptées²⁵ ou des établissements relevant du « milieu protégé », comme les ESAT, offrent une réelle perspective aux personnes en situation de handicap.

Si les entreprises adaptées peuvent connaître des difficultés économiques inhérentes à tout type d'entreprise, les ESAT se retrouvent quant à eux de plus en plus souvent en situation de fragilité économique en raison de leur mode de financement. Cette situation touche directement les travailleurs handicapés en milieu protégé affectés par la grande variabilité de la garantie de rémunération.

1. La fragilisation économique des ESAT

La rationalisation du financement des ESAT [par l'instauration de tarifs plafonds et une évolution des dotations venant couvrir uniquement l'évolution de la masse salariale] s'est traduite par une fragilisation de l'équilibre économique de certains établissements.

Du fait de la baisse des financements publics, certains ESAT connaissent d'importantes difficultés pour maintenir un niveau suffisant d'accompagnement des personnes handicapées et doivent assurer l'équilibre de leur budget médico-social grâce à leur budget commercial.

Or, comme le souligne le Sénateur Bocquet,

« les excédents du budget commercial, lorsqu'ils existent, doivent avant tout permettre aux établissements d'investir dans de nouveaux outils de production ou dans la formation de leurs travailleurs, et non venir compenser les défaillances de l'État »²⁶.

Le dévoiement des modalités de financement des ESAT est donc patent.

Cette contrainte financière accrue s'est également traduite par une baisse du taux d'encadrement. Elle pousse parfois certains établissements à sélectionner à l'entrée les personnes handicapées les plus productives, au détriment des personnes les plus déficientes. Cette contrainte économique doublée d'un manque de financement conduit certains ESAT à ne remplir, malgré eux, que très imparfaitement leur mission de service public en rompant l'équilibre établi entre d'une part une activité à caractère professionnel et socialisante et d'autre part le bénéfice d'un suivi médico-éducatif dans un milieu protégé.

Cette situation dévoie la nature même des ESAT, à la fois structures de mise au travail et structures médico-sociales qui dispensent l'accompagnement requis pour l'exercice d'une activité professionnelle. Elle ne facilite guère le maintien des acquis scolaires des adultes

²⁵ Les effectifs des EA sont constitués de 80 % ou plus de travailleurs handicapés, employés dans des conditions de droit commun. L'État verse une aide au poste égale à 80 % du SMIC brut ainsi que des subventions de fonctionnement. Les EA accueillent généralement un public dont le handicap constitue un frein à l'embauche en milieu ordinaire mais qui n'est pas lourd au point de nécessiter un accompagnement médico-social.

²⁶ Éric Bocquet, *Les ESAT*, rap. inf., n° 409, Sénat, 15 avril 2015, 74 p.

handicapés accueillis, leur formation professionnelle et leur accès à l'autonomie. Elle rompt la logique de l'implication dans la vie sociale.

À cette fragilisation économique des ESAT en raison de la rationalisation de leur financement s'ajoute l'impact de la situation financière difficile en milieu ordinaire. Opérateurs économiques ordinaires, les ESAT bénéficient en effet de l'obligation d'emploi de 6 % des travailleurs handicapés à laquelle sont assujetties les entreprises de plus de vingt salariés qui peuvent s'en acquitter partiellement en passant des contrats avec un ESAT. Cette modalité ne peut toutefois être utilisée que pour satisfaire au maximum 50 % de l'obligation légale d'emploi (soit 3 %). L'effet ciseau auquel sont confrontés l'AGEFIPH et le FIPHFP ne peut manquer d'avoir, à ce titre, des répercussions sur les ESAT.

Or, à ce manque de crédits de fonctionnement s'ajoute une insuffisance de moyens d'investissement qui conduit à rendre certaines structures de plus en plus fragiles compte tenu du vieillissement de l'outil de production et des difficultés à le moderniser²⁷. À cette situation s'ajoute la grande variabilité de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés.

2. La grande variabilité de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés

Aux termes de l'article L. 243-4 CASF, les travailleurs handicapés admis dans un ESAT bénéficient d'une rémunération garantie (GRTH), qui varie entre 55 % et 110 % du SMIC. Cette rémunération est composée

« d'une part financée par l'ESAT, à partir de son activité de production, qui doit être supérieure à 5 % du SMIC, et d'une part financée par l'État au titre de l'aide au poste, qui ne peut pas dépasser 50 % du SMIC. Cette aide au poste vise à compenser le faible potentiel économique des ESAT et à permettre une rémunération proche du droit commun »²⁸.

La part financée par les ESAT connaît des variations importantes selon les structures, en raison de la diversité des situations économiques des établissements, qui sont plus ou moins en mesure de prendre en charge une part importante de la rémunération de leurs usagers. La part versée à partir de la valeur ajoutée dégagée sur les budgets annexes de production et de commercialisation des ESAT était en moyenne de 11 % du SMIC en 2013 avec une grande stabilité depuis plusieurs années. Or, derrière ce chiffre se cache une grande diversité de rémunération prise en charge par les ESAT en raison de l'environnement économique et de leur capacité plus ou moins grande à diversifier leurs activités. Il en résulte une grande variabilité de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés. Le mode de financement des structures d'insertion en milieu protégé est par conséquent source d'inégalités entre travailleurs en situation de handicap²⁹.

²⁷ Éric Bocquet, *Les ESAT, op. cit.*

²⁸ L'aide au poste financée par l'État décroît en fonction du montant pris en charge par l'ESAT : lorsque la part de la rémunération financée par l'ESAT est comprise entre 5 % et 20 % du SMIC, le montant de l'aide au poste s'élève à 50 % du SMIC ; lorsque cette part est supérieure à 20 %, le taux de l'aide au poste est réduit de 0,5 % pour chaque hausse de 1 % de la part financée par l'ESAT.

²⁹ Éric Bocquet, *Les ESAT, op. cit.*

2. Rôle et moyens des services publics dans l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées

Virginie Donier

Professeure de droit public, Université de Toulon, CERC

L'importance du service public pour la cohésion sociale n'est plus à démontrer, le service public étant un vecteur de concrétisation des droits sociaux et de réduction des inégalités. Son rôle dans la mise en œuvre du principe de solidarité en fait un instrument de mise en œuvre des droits reconnus aux personnes handicapées et notamment du droit à la compensation du handicap dont la logique inclusive mérite d'être soulignée. Ce droit à la compensation repose sur l'article 2 de la loi du 11 février 2005 en vertu duquel

« toute personne handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale, qui lui garantit, en vertu de cette obligation, l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens ainsi que le plein exercice de sa citoyenneté »¹.

Cette disposition contribue donc à garantir à la personne handicapée un droit à la protection, lequel repose en grande partie sur le recours à la solidarité. Or, le service public est à la fois la traduction de l'idée de solidarité et un instrument indispensable à la réalisation des droits fondamentaux². Certes, la concrétisation du droit à la compensation du handicap dépasse le seul cadre du service public car il s'appuie sur l'adaptation des règles de construction et sur l'accessibilité des bâtiments publics. Mais ce droit repose aussi sur l'aide apportée aux employeurs des personnes handicapées afin de favoriser leur intégration professionnelle et de sécuriser le parcours dans l'emploi³. Pour autant, l'accès aux services publics présente un intérêt évident dans l'objectif de lutte contre les exclusions, ou, pour adopter une terminologie moins stigmatisante, dans l'objectif d'inclusion, car c'est en accédant effectivement à ces activités que les personnes handicapées pourront réellement exercer leurs droits fondamentaux.

Cela incite donc à s'interroger sur la façon dont les services publics appréhendent le handicap : s'agit-il nécessairement d'une différence de situation eu égard à l'accès au service ? Cette question fait écho à un débat

¹ Loi n° 2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, JO 12 février 2005, p. 2353.

² Michel Borgetto, « Secours publics et service public », in Gilles J. Guglielmi (dir.), *Histoire du service public*, Paris, PUF, 2004, p. 37.

³ Sur ce point, voir le dossier « Handicap et aptitude à l'emploi », *RDSS*, 2001, p. 789 ; voir aussi Augustin Boujeka, « La contractualisation de l'action publique en matière d'insertion professionnelle des personnes handicapées », *RDSS*, 2010, p. 544.

contemporain qui, au-delà de sa dimension sémantique, invite à poser certaines questions de méthode eu égard au traitement de la différence. Ce débat consiste à savoir s'il ne serait pas opportun de concevoir le service public comme un outil d'inclusion au lieu d'envisager uniquement (ou essentiellement) son rôle à travers le prisme de la lutte contre l'exclusion sociale et professionnelle des personnes handicapées. La question a son importance dans la mesure où elle traduit un changement de perspective ; elle met en effet en lumière une conception transversale visant à prendre en compte le handicap dans l'ensemble des politiques publiques au lieu de lui consacrer une politique particulière reposant sur la mise en œuvre d'un droit à la différenciation.

Au regard des développements qui vont suivre, il apparaîtra que l'on passe progressivement d'une logique construite autour de la lutte contre l'exclusion à une logique d'inclusion et ce, qu'il s'agisse de l'accès à la qualification par les personnes handicapées, qui est un préambule indispensable à l'emploi (I), ou de l'accès à l'emploi proprement dit (II).

I. L'inclusion par l'accès à la qualification

Sans qualification, l'accès à l'emploi risque d'être compromis, ce qui rend l'accès au service public de l'éducation (A) et au service de la formation professionnelle essentiel (B).

A. Le rôle premier du service public de l'éducation

Dans la mesure où la possession d'un diplôme joue un rôle essentiel pour constituer un projet professionnel, la question de l'accès au service public de l'éducation est indéniablement la première pierre de l'édifice d'inclusion.

En la matière, la jurisprudence du Conseil d'État est venue au secours des familles dans plusieurs affaires, dont la plus célèbre est probablement l'arrêt *Laruelle* rendu le 8 avril 2009. Dans cette affaire, le juge affirme le droit des enfants handicapés à l'éducation et il n'hésite pas à engager la responsabilité de l'État dès lors qu'un enfant est privé de l'exercice de ce droit⁴. Par cette solution, le juge administratif vient mettre à la charge de l'État une obligation de résultat qui est censée garantir l'effectivité de l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées. Dans cette décision, le Conseil d'État semble esquisser les contours d'une politique tournée vers l'inclusion car il indique que les difficultés particulières que rencontrent les personnes handicapées ne doivent pas les priver de leur droit à l'éducation et il appartient à l'État de mettre en œuvre les moyens nécessaires à la réalisation de ce droit. Pour justifier cette solution, le rapporteur public a fait appel aux lois du service public, et plus précisément au droit au fonctionnement régulier du service, lequel est intimement lié au principe de continuité. Par ailleurs, le principe d'égalité est lui aussi appelé à soutenir cette solution car le rapporteur public considère que la consécration d'une simple obligation de moyens conduirait à instaurer « une différence de traitement injustifiable et

⁴ CE, 8 avril 2009, *AJDA*, 2009, p. 1261 avec les conclusions de Rémi Keller ; Hervé Rihal, « La scolarisation des enfants handicapés : une obligation de résultat pour l'État », *RDSS*, 2009, p. 556 ; note T. Bompard, *RDP*, 2010, p. 197.

manifestement contraire aux textes ». Le Conseil d'État l'indique clairement dans sa décision en rappelant que « le droit à l'éducation est garanti à chacun quelle que soient les différences de situation ». Cela implique que cette différence de situation ne peut donner lieu à une différence de traitement, l'objet du service public excluant dans ce cas toute différence de traitement.

Cela laisse supposer l'existence d'un droit à l'adaptation du service public qui n'est pas uniquement perceptible dans la jurisprudence, mais aussi dans les dispositions de la loi du 11 février 2005 et du décret du 30 décembre 2005⁵ qui consacrent le principe selon lequel la scolarisation de l'enfant handicapé doit s'effectuer en priorité en milieu ordinaire, l'enfant devant être inscrit dans l'école la plus proche de son domicile. Ce n'est que lorsque la scolarisation en milieu ordinaire ne peut être envisagée qu'il faudra l'orienter vers un établissement spécialisé.

Dans la mesure où les textes et la jurisprudence imposent la scolarisation en milieu ordinaire, ce qui implique de traiter de façon identique des situations objectivement différentes, on peut être enclin à penser que pèse sur le service public de l'éducation un devoir d'adaptation. Il existe en tout cas une obligation de résultat à la charge de l'État, obligation que le Conseil d'État a réaffirmé dans une décision du 16 mai 2011 relative à la prise en charge des enfants autistes⁶.

L'accès à l'éducation étant un préalable indispensable à l'accès au marché du travail, en ce que cela permet d'acquérir une qualification, il est essentiel que ce service public puisse (et doive) s'adapter à la situation des usagers en situation de handicap. Pour autant, l'action de ce seul service public ne peut suffire pour servir l'insertion sociale et professionnelle ; elle doit se prolonger dans le cadre du service public de la formation professionnelle afin de sécuriser les parcours dans l'emploi car l'évolution du marché du travail suppose de mettre en place des dispositifs de formation efficaces.

B. Le rôle du service de l'éducation prolongé par la formation professionnelle

Les actions du service public de la formation professionnelle s'inscrivent dans les objectifs fixés par la loi du 11 février 2005 qui établit le principe selon lequel l'action publique a pour objectif d'assurer l'accès de l'adulte handicapé aux institutions ouvertes à l'ensemble de la population. Dans cette même veine, l'article D. 5211-1 du code du travail précise que les acteurs de la formation professionnelle doivent mettre en place

« un accueil à temps partiel ou discontinu, une durée adaptée de formation et des modalités adaptées de validation de la formation professionnelle de la personne handicapée ».

En matière de formation, la région dispose d'un rôle de chef de file, étant précisé qu'elle doit, dans ce cadre, mettre en place un programme régional pour l'accès à la formation et à la qualification des personnes

⁵ Loi n° 2005-102, *op. cit.* ; décret n° 2005-1752 relatif au parcours des élèves présentant un handicap, JO 31 décembre 2005, p. 20810.

⁶ CE, 16 mai 2011, Mme A, *RDSS*, 2011, p. 745, note H. Rihal.

handicapées et ce depuis la loi du 5 mars 2014⁷. Ce programme est défini en concertation avec l'État, le service public de l'emploi, l'AGEFIPH (association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées), le FIPHFP (fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique), les organismes de protection sociale et les organisations syndicales et associations représentatives des personnes handicapées.

Il existe également d'autres outils tels les contrats de plan régionaux de développement des formations qui peuvent comporter des objectifs en matière d'accès des personnes handicapées à la formation professionnelle.

Au regard des programmes définis par les régions, il apparaît clairement que leurs compétences en matière de formation professionnelle sont utilisées dans le dessein de contribuer à la lutte contre les inégalités et les discriminations. Pour favoriser la réalisation de cet objectif, certains programmes régionaux prévoient ainsi de mettre en place un dispositif renforcé pour la construction du projet professionnel et de favoriser l'aménagement de périodes en entreprise.

Par ailleurs, il est un point important sur lequel les régions semblent vouloir mettre l'accent : il s'agit d'améliorer l'accès à l'information et de rendre l'offre de service plus lisible. Cela rejoint les préconisations du rapport rendu au mois de mai 2018 par Adrien Taquet et Jean-François Serres⁸ qui pointe l'hétérogénéité et le caractère diffus de l'information donnée en matière de service public. Les auteurs mettent en effet en exergue l'existence de plusieurs points d'entrée ressemblant à un « nuage gazeux », ce qui rend la simplification de l'accès à l'information particulièrement importante. En matière de formation professionnelle, cela se traduit, dans certaines régions, par l'idée de répertorier les ressources existantes et d'organiser leur mobilisation à partir de la mise à disposition d'une information actualisée sur les offres de service.

De façon plus générale, certaines régions ont résolument choisi de s'inscrire dans une logique d'inclusion en concevant la prise en compte du handicap de façon transversale. Pour cela, elles souhaitent intégrer l'enjeu de l'accès des personnes en situation de handicap dès la conception des dispositifs régionaux d'orientation et de formation. On assiste alors au développement de nouvelles pratiques visant à systématiser la prise en compte du handicap dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies et dispositifs de droit commun d'orientation et de formation. La logique inclusive semble désormais s'incorporer aux politiques de formation professionnelle afin d'intégrer le handicap aux politiques de droit commun et ne pas recourir nécessairement ou exclusivement aux politiques de discriminations positives.

La notion d'inclusion sociale incite donc à un changement de perspective afin de s'orienter davantage vers l'égalité par l'assimilation, en

⁷ Loi n° 2014-288 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, JO 6 mars 2014, p. 4848.

⁸ *Plus simple la vie*, rapport remis au gouvernement par Adrien Taquet et Jean-François Serres, membres du Conseil économique social et environnemental, mai 2018, Paris, La documentation française, 293 p.

ne prenant plus uniquement appui sur l'égalité par la différenciation.

Pour autant, cette évolution ne s'applique pas à toutes les politiques d'aide à l'emploi des personnes handicapées, la logique de différenciation étant encore très présente dans certains cas.

II. Le rôle du service public dans l'accès à l'emploi

Ce rôle peut être indirect dans la mesure où le service public de l'emploi peut favoriser l'émergence d'un contexte favorable à l'embauche d'une personne handicapée (A), mais le service public peut aussi jouer un rôle direct en fournissant un emploi à une personne handicapée (B).

A. Un rôle indirect : le développement d'un contexte favorable

Afin d'accompagner spécifiquement les personnes handicapées, Pôle emploi dispose de personnels spécialisés, c'est-à-dire des conseillers pour les travailleurs handicapés qui sont affectés dans les agences locales de l'emploi. Par ailleurs, le travailleur handicapé peut bénéficier, dans sa recherche d'emploi, d'un accompagnement spécialisé qui est confié à des structures regroupées sous le label « Cap emploi ». Ce label est accordé à des organismes qui sont chargés de préparer, d'accompagner et de suivre les personnes handicapées dans l'emploi, ce qui repose sur l'élaboration de parcours d'insertion, mais cela implique aussi de mener un travail de prospection auprès des entreprises susceptibles de recruter des personnes handicapées⁹. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 8 août 2016, la mission des organismes ayant reçu le label « Cap emploi » s'est élargie au maintien dans l'emploi¹⁰. L'objectif de cette nouvelle mission est de sécuriser les parcours, de garantir le maintien dans l'emploi et de gérer les transitions entre deux emplois lorsque les ruptures sont inévitables.

Le rôle des missions locales dans l'accompagnement des personnes handicapées vers l'emploi doit aussi être relevé. Ce rôle consiste notamment à développer une offre de service auprès des employeurs, en lien avec Pôle emploi, mais aussi, en lien avec les structures « Cap emploi ». Cela tend à démontrer que la bonne articulation entre ces trois acteurs est un enjeu important pour l'efficacité des politiques mises en œuvre.

Cette articulation repose sur la signature d'une convention entre l'État, Pôle emploi, l'Agefiph, le FIDHFP, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, Régions de France, l'Assemblée des départements de France ou encore l'Union nationale des missions locales. Par cette convention, les partenaires s'engagent notamment à prendre en compte systématiquement, dans toutes les politiques dont ils ont la charge, les besoins et les projets de vie des personnes en situation de handicap. Cela témoigne de la volonté de faire de l'inclusion des personnes handicapées une politique transversale. De plus, par cette convention, les signataires s'engagent à conjuguer leur action afin de faciliter et de sécuriser l'accès

⁹ Michel Borgetto et Robert Lafore, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Paris, LGDJ, 2015, 9^{ème} édition, p. 495.

¹⁰ Loi n° 2016-1088 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, JO 9 août 2016.

à l'emploi, mais aussi pour favoriser le maintien dans l'emploi des personnes handicapées.

Dans le cadre du premier objectif, les partenaires décident notamment de définir un schéma du circuit d'orientation et d'accompagnement des personnes handicapées et d'élaborer un référentiel d'accompagnement spécialisé. Par ailleurs, ils s'engagent à développer activement et à coordonner la mise en œuvre des dispositifs d'emploi accompagné introduits par la loi du 8 août 2016. Ces dispositifs permettent de mobiliser un soutien et un accompagnement du salarié, ainsi que de l'employeur, qu'il soit public ou privé.

Le paysage de l'accompagnement vers l'emploi recèle ainsi une multitude d'interventions, ce qui tend à démontrer que l'obligation d'emploi des personnes handicapées est loin d'être le seul instrument de l'insertion professionnelle.

À cette multitude d'interventions, s'ajoute la multiplicité des acteurs, à l'instar de la formation professionnelle. S'agissant de l'accès vers l'emploi, outre les différents organismes et institutions que nous avons déjà mentionnés, il convient de rajouter les maisons départementales des personnes handicapées qui ont aussi un rôle en matière d'accès à l'emploi et à la formation, notamment parce qu'elles disposent d'un référent pour l'insertion professionnelle.

Si la multiplication des dispositifs et des acteurs est le signe d'une réelle volonté politique, un effort de clarification et de simplification devrait néanmoins être mené dans un souci d'efficacité, le foisonnement pouvant en effet se révéler contreproductif.

Mais au-delà du rôle indirect que peut avoir le service public, et notamment le service public de l'emploi, dans la création d'un contexte favorable à l'embauche d'une personne handicapée, il faut aussi évoquer l'action des services publics pour recruter une personne handicapée en leur sein.

B. Le rôle direct du service public : l'accès des personnes handicapées aux emplois du service public

L'accès des personnes handicapées peut revêtir deux formes : il peut s'agir de l'accès à un emploi proprement dit, mais il peut aussi s'agir de l'accès physique à des bâtiments qui abritent un service public permettant l'exercice d'une activité professionnelle. Tel est notamment le cas de l'accès aux bâtiments de justice pour une avocate handicapée qui est un auxiliaire du service public de la justice. À cet égard, la jurisprudence du Conseil d'État a permis de mettre à la charge de l'État une obligation de moyens dans la fameuse affaire *Bleitrach*¹¹. Dans cette espèce, une avocate avait engagé la responsabilité de l'État afin d'obtenir l'indemnisation de ses dommages moraux dus au manque d'accessibilité d'un tribunal pour les personnes handicapées. Si l'État n'était pas l'employeur de la requérante, il n'en reste pas moins qu'il devait prendre toutes les mesures nécessaires pour lui permettre d'exercer son activité

¹¹ CE, Ass., 22 octobre 2010, *Mme Bleitrach*, RFDA, 2011, p. 141, concl. C. Roger-Lacan ; note A. Boujeka, D., 2011, p. 1299.

professionnelle dans de bonnes conditions. Or, puisque l'État n'a pas rendu ce bâtiment accessible, pour des raisons tenant à l'ampleur et au coût des travaux à effectuer, le juge administratif considère que le requérant a été victime d'une rupture de l'égalité devant les charges publiques. Comme l'indique le rapporteur public dans ses conclusions, il existe une obligation du service public de « rechercher une adaptation spécifique permettant à une personne handicapée de jouir d'un droit reconnu à tous ». Cela tend à démontrer que le service public doit s'adapter pour permettre à la personne handicapée d'exercer son activité professionnelle, *a fortiori* lorsque cette personne est un auxiliaire du service public.

Par ailleurs, cette obligation d'adaptation a aussi vocation à s'appliquer à l'accès aux emplois du service public et plus précisément à l'accès aux concours administratifs. Les épreuves des concours doivent en effet être adaptées dans l'objectif de rendre les emplois du service public accessibles aux personnes handicapées. Or cette obligation d'adaptation est indéniablement un moyen pour le service public d'assurer l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées. Parmi les obligations d'adaptation, figure le droit à l'aide pour l'accès aux concours dont le Conseil d'État a défini les contours dans son arrêt du 18 novembre 2009, *M. Wright*¹². Dans cette espèce, le juge administratif rappelle que ces dérogations sont prévues par le statut de la fonction publique, lequel permet notamment d'adapter la durée des épreuves et d'accorder des aides matérielles et humaines aux personnes qui en font la demande. Pour autant, la mise en œuvre de ces dérogations peut soulever des difficultés pratiques, ainsi que l'illustre le cas d'espèce : M. Wright avait formulé une demande d'aide à la lecture des documents pour l'épreuve de note de synthèse du concours interne d'inspecteur de l'action sanitaire et sociale. Or, au moment de l'épreuve, la personne chargée d'aider le requérant s'est présentée comme devant l'aider à la rédaction. De ce fait, l'aide qui a été finalement apportée au requérant l'a été par une personne qui n'avait pas les aptitudes requises. Le Conseil d'État en déduit que l'autorité administrative a apporté au requérant une aide non conforme aux exigences requises, ce qui entache d'irrégularité les opérations du concours.

Le statut de la fonction publique fournit donc un support précieux pour exiger l'adaptation des épreuves des concours, mais dans certaines jurisprudences, le juge administratif a parfois dû faire appel à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui consacre le principe d'égal accès aux emplois publics. Ce fut notamment le cas dans un arrêt du 30 avril 2004 dans lequel l'accès à un concours avait été refusé au motif que les fonctions auxquelles il destinait les lauréats étaient incompatibles avec le handicap de la personne¹³. Le juge administratif démontre que les fonctions pouvaient en réalité être adaptées au handicap de la personne, ce qui rend illégal le refus de l'admettre à concourir. Avant de refuser l'accès à un concours, l'administration doit faire la preuve qu'il était impossible de prévoir des aménagements afin de compenser les

¹² JCPA, 2009, n° 2305, note D. Jean-Pierre.

¹³ CE, 30 avril 2004, *Monnier*, *RDSS*, 2004, p. 9777, note R. Fontier.

conséquences du handicap¹⁴.

Ainsi, l'accès à l'emploi public est bel et bien conçu comme un élément de l'intégration sociale et professionnelle ; l'adaptation du concours et, par la suite, l'aménagement des postes de travail, constituent un outil en faveur de l'inclusion des personnes handicapées. Cela tend à démontrer que le droit à la différenciation peut servir cet objectif d'inclusion au même titre que le droit à l'absence de différence de traitement (ou le droit à l'égalité) tel qu'il est appliqué, par exemple, dans le cadre du service public de l'éducation.

L'inclusion des personnes handicapées repose, par conséquent, sur un subtil équilibre entre le droit à la différence et le droit à l'égalité.

¹⁴ Hervé Rihal, « La conceptualisation du handicap en droit français : l'aptitude à l'emploi à la lumière de la jurisprudence administrative », *RDSS*, 2011, p. 816.

3. L'assistance personnelle comme outil d'insertion dans l'emploi

Marie-Claude Lépine

*Militante et Vice-présidente de Coop ASSIST
(coopérative d'assistance personnelle
pour une vie autonome et participative en société), Canada*

Introduction

Permettez-moi de débiter ce propos en vous présentant deux personnes : Julie et Dominic.

Julie était étudiante au collégial en gestion de commerce. Elle a terminé ses études en 2014. Elle a une paralysie cérébrale et elle se déplace en fauteuil roulant motorisé. Elle a reçu toute l'aide dont elle avait besoin tout au long de son cheminement scolaire. À sa sortie de l'école, elle a cherché du travail activement. Elle a trouvé un employeur qui aurait bien voulu l'engager, mais Julie n'a jamais pu commencer à travailler.

Dominic a une maladie neuromusculaire dégénérative. Il se déplace en fauteuil motorisé. Il ne peut bouger que sa tête et un peu ses pouces. Il a fait ses études universitaires en traduction et en études hispaniques. Tout comme Julie, Dominic a reçu toute l'assistance et les équipements nécessaires durant ses études. Après l'université, il a immédiatement trouvé un employeur, mais tout comme Julie, Dominic n'a jamais pu commencer à travailler.

Pourquoi ces deux jeunes n'ont jamais pu travailler alors qu'ils ont les compétences et qu'ils ont pu réussir leurs études ?

Il nous faut aborder distinctement la question des études et celle de l'emploi d'une part et le rôle de l'assistance personnelle d'autre part.

I. Handicap, études et emploi au Québec

Un étudiant ayant un handicap peut recevoir une aide financière pour pallier son handicap. Il peut ainsi bénéficier du programme de prêts et bourses du ministère de l'Éducation et de l'enseignement supérieur (MEES). Ce programme lui permet d'obtenir une aide matérielle (ordinateur, dictaphone, logiciels, etc.), une aide humaine (prise de notes, assistance à la toilette, transport, etc.), une évaluation des besoins par l'étudiant lui-même, un salaire de 25 \$/heure (15,87 euros) non déclaré ainsi qu'une allocation directe deux fois par an.

C'est ainsi que le parcours scolaire de Dominic représente un coût pour le gouvernement d'un demi-million de dollars. C'est beaucoup d'argent ! Cependant si Dominic avait pu entrer effectivement sur le marché du travail, cet argent aurait été un investissement par ses impôts, mais présentement cet argent reste une dépense.

S'agissant du marché du travail au Québec pour les personnes handicapées, il existe plusieurs programmes d'aide à l'emploi au Québec. À titre d'exemples, il est possible de citer le contrat d'intégration au travail

(CIT) en milieu régulier (il permet de rembourser l'employeur de certains frais nécessaires pour l'intégration ou le maintien en emploi de personnes handicapées) ; le programme de subventions aux entreprises adaptées (il prend la forme de subventions salariales offertes à l'entreprise) ; différentes primes au travail pour les personnes avec contraintes sévères à l'emploi (les primes peuvent être additionnées et elle peuvent monter jusqu'à 9 000 \$/année (5 713,74 euros) si une personne quitte la solidarité sociale) ; la bonification du crédit d'impôt remboursable pour stage en milieu de travail ; le service d'assistance de première ligne aux employeurs ; le programme d'obligation contractuelle (il se traduit par l'obligation pour les entreprises subventionnées d'embaucher des personnes en situation de handicap), etc.

L'ensemble de ces aides devraient permettre à des personnes, telles que Julie et Dominic d'accéder à l'emploi. Cependant, en dépit de ces aides, de leurs connaissances et de leurs diplômes, Julie et Dominic restent dépendants de la solidarité sociale et dépendant financièrement.

Comment expliquer que Julie et Dominic ne soient pas en position d'accéder au marché du travail ? Pour Julie, elle n'est pas en capacité de se rendre aux toilettes seule et quant à Dominic, il n'est pas en capacité de s'alimenter de manière autonome pour le déjeuner. Tous les deux ont ainsi besoin d'une aide humaine d'assistance personnelle. Or cette aide, si elle a été financée pendant leurs études ne peut plus l'être en situation d'emploi.

Une assistance personnelle serait indéniablement de nature à changer la vie de nombre de personnes en situation de handicap grave ou très grave, comme Julie et Dominic. En 2012, près de 60 % des personnes gravement handicapées (comme Julie) et 79 % des personnes avec un très grave handicap (comme Dominic) bénéficiaient de la solidarité sociale. Parmi toutes les personnes en situation de handicap, toutes incapacités confondues (visuel, auditif, moteur, intellectuel, trouble de l'autisme, etc.), 33,7 % ont un diplôme collégial ou universitaire¹.

II. L'assistance personnelle comme outils à l'emploi

Il apparaît aujourd'hui indispensable que soit instauré au Québec un programme d'assistance personnelle. C'est une condition nécessaire à l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap grave et très grave. Cette assistance ne doit pas se limiter au ministère de l'Éducation et des études supérieures. Il doit s'inscrire dans un programme propre s'étendant à l'entièreté des activités de vie d'une personne. Il doit s'agir d'un programme national.

Un tel programme prend la forme d'une aide financière permettant de contribuer au paiement direct de prestations et un budget personnel en ce sens. Des programmes similaires existent en Suède, en Norvège, au Danemark, en Irlande, en Australie et quelques autres pays selon différentes modalités. En Suède, une loi sur l'assistance personnelle a été adoptée en 1994 et, selon les données de 2012, 16 % des utilisateurs du programme d'assistance personnel, soit environ 2 700 personnes, ont

¹ Voir l'enquête canadienne sur l'incapacité de 2012, Statistique Canada.

intégré le marché du travail « régulier ». Par ailleurs, ce pourcentage serait porté à 24 % si on déployait le financement de plus d'heures.

Présentement, au Québec, une coopérative d'assistance personnelle se met en place à l'initiative de 6 personnes en situation de handicap sévère : Coop Assist (<https://coopassist.ca>). Ces personnes sont dispersées à travers le Québec. Elles se rencontrent par vidéo-conférences pour rédiger un programme d'assistance personnelle autodirigée avec une portée provinciale. Ces experts dans le handicap veulent prendre leur vie en main et participer activement à la société.

Conclusion

Sans assistance personnelle, Julie n'a aucun revenu. Avec le programme d'assistance personnelle, elle pourrait travailler et bénéficier d'un revenu annuel de 31 000 \$ CAN (19 680,66 euros).

Sans Assistance Personnelle, Dominic est une dépense pour l'État. Ce dernier évalue que l'aide qu'on lui a accordée pour ses études s'élève à près d'un demi-million de dollars canadiens. Dépense un peu pour rien, car il ne peut mettre ses connaissances à profit. Avec l'Assistance Personnelle, l'argent des contribuables devient un investissement, car Dominic deviendra un payeur de taxes.

Le programme d'Assistance Personnelle Autodirigé québécois donnera une autonomie financière aux personnes en situation de handicap et leur permettra de contribuer, comme tout citoyen, à la richesse du pays.

4. Citoyenneté et représentations sociales de l'emploi des personnes en situation de handicap

Michel Mercier

*Professeur de Psychologie émérite à l'Université de Namur, Belgique,
Professeur associé à l'Université Catholique de Lille, France,
Président de l'Association de recherche action
en faveur des personnes handicapées (ARAPH), Belgique*

et

Michel Grawez

*Chargé de projets, Association de recherche et d'action en faveur des
personnes handicapées (ARAPH), Belgique*

La problématique de l'emploi en général est liée aux représentations sociales que l'on se fait du travail et des travailleurs. Dans le champ du handicap, ces représentations sociales prennent des formes particulières, que nous tenterons de décrire dans ce qui suit, et dont l'étude est essentielle pour favoriser la mise au travail des personnes en situation de handicap. Nous aborderons la problématique en situant différents niveaux de représentations sociales ainsi que différents enjeux de leur mise en pratique dans les politiques pour l'emploi des bénéficiaires handicapés.

I. Représentations institutionnelles, idéologiques et culturelles

Un niveau se fonde sur les symboliques individuelles liées aux émotions, aux relations interpersonnelles et aux dispositifs cognitifs de l'être humain. Un autre concerne la mise en œuvre de dispositifs institutionnels qui impactent les représentations sociales, telles la Déclaration de Madrid¹ concernant la non-discrimination à l'égard des personnes handicapées (23 mars 2002) ou la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes en situation de handicap² (13 décembre 2006).

Ces deux niveaux peuvent être détaillés. La Déclaration de Madrid affirme le droit à la non-discrimination, pour les personnes handicapées, sur le marché du travail. La non-discrimination implique que des actions positives soient menées pour rétablir l'égalité des chances pour ces personnes. Le monde du travail sera inclusif si une accessibilité généralisée y est pratiquée et si des aménagements raisonnables sont prévus pour que toutes les personnes en situation de handicap puissent être incluses. Elles doivent être en mesure de participer elles-mêmes aux actions sociales qui concernent leur mise au travail. C'est le slogan *Rien pour nous sans nous* qui doit être appliqué dans le monde du travail quant à la participation

¹ <https://wal.autonomia.org/article/la-declaration-de-madrid>

² <https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-f.pdf>

sociale des personnes handicapées.

La Convention de l'ONU relative aux droits des personnes en situation de handicap rappelle les principes d'accessibilité généralisée et d'aménagement raisonnable et elle insiste, elle aussi, sur la revendication de participation sociale des personnes concernées. Il s'agit de fournir aux personnes en situation de handicap tous les outils qui vont leur permettre de développer leurs capacités à intervenir pour leur propre inclusion sur le marché du travail.

L'article 27 de la Convention de l'ONU rappelle des dispositifs particuliers qu'il s'agit de mettre en œuvre. Ces dispositifs attirent notre attention sur des exclusions et des non-participations rencontrées dans le monde du travail. Les principes d'égalité sont évoqués et rappellent le droit à un travail librement choisi, à gagner sa vie, à bénéficier d'un milieu de travail ouvert, inclusif et accessible, au respect des droits professionnels et syndicaux, à l'accès à la formation professionnelle, à l'orientation et aux services de placement, à travailler tant dans le secteur public que privé, à bénéficier de programmes d'actions positives ou encore à l'acquisition, *via* des stages, d'une expérience professionnelle valorisable sur le marché du travail.

Ces différents domaines rappellent les champs où les personnes handicapées sont tributaires d'exclusion, de discriminations et d'inégalités sur le marché du travail.

En ce qui concerne les représentations idéologiques et culturelles, il s'agit de représentations liées d'une part au fonctionnement de la société dans le domaine du travail et, d'autre part, aux représentations du travail proprement dit au sein du fonctionnement social. Quant aux représentations de la société, nous avons, du côté de la demande de travail, des représentations liées à la performance, la compétitivité et l'excellence, telles que décrites par Alain Ehrenberg³ et Vincent de Gaulejac⁴.

Du côté de l'offre de travail, nous sommes passés d'une société de l'obligation de travail à une société de désir individuel et de satisfaction face au travail. Citons à ce sujet l'ouvrage de Marc Jacquemain⁵.

Quant aux représentations du fonctionnement du travail, on peut évoquer Robert Castel⁶ dans *Les métamorphoses de la question sociale*, et Dominique Méda⁷ qui évoque la valeur du travail. Le travail a une fonction économique de production et de répartition des richesses. Il a une fonction sociale en tant que créateur de liens sociaux et de valorisation sociale. Il a une fonction psychologique de créativité et d'épanouissement personnel. Dans ces différents domaines, si l'utilité du travail est supérieure à sa

³ Alain Ehrenberg, *Le culte de la performance*, Paris, Calmann-Levy, 1994, 323 p.

⁴ Vincent de Gaulejac, *Le coût de l'excellence*, Paris, Seuil, 2007, 368 p.

⁵ Marc Jacquemain, *La raison névrotique, Individualisme et société*, Bruxelles, Labor, 2002, 93 p.

⁶ Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Gallimard, 1995, 816 p.

⁷ Dominique Méda, *Le travail, une valeur en voie de disparition*, Paris, Champs Flammarion, 1998, 400 p.

désutilité, les individus sont incités à travailler, tandis que si la désutilité est supérieure à l'utilité, les individus sont désincités à travailler.

Nous pouvons évoquer ici l'étude spécifique de Jean-Sébastien Morvan⁸ sur les représentations sociales du handicap mental d'une part (infantilisation, inadaptation, affectivité close) et du handicap physique d'autre part (impuissance, techniques palliatives, malaise de la société). Ces représentations situent ces personnes handicapées mentales et physiques en marge des performances attendues par le monde du travail dans une société d'économie libérale.

II. Représentations sociales et marché du travail

Dans le champ des représentations sociales, il s'agit de mettre en évidence des opinions, des attitudes et des croyances relatives à la mise au travail des personnes handicapées. Ces représentations sociales font l'objet d'un noyau central, qui résiste aux changements, et d'éléments périphériques, que l'on peut espérer modifier progressivement. Les changements des représentations sociales sont liés à l'*objet* des représentations sociales, en l'occurrence le travail des personnes en situation de handicap, à la *relation à l'objet*, en l'occurrence les relations que les employeurs ont ou ont eu avec les personnes handicapées et aux *idéologies* relatives au travail et au handicap.

Diverses recherches concernant les représentations du handicap sur le marché du travail mettent en évidence des *représentations développées par les employeurs*. Selon eux, le handicap est interprété en termes de manque, comme étant évolutif, posant des difficultés pour l'image de marque de l'entreprise, cause de pertes de rendement et de productivité, facteur d'absentéisme et de difficultés relationnelles avec d'autres travailleurs, posant des difficultés administratives lors de dispositifs publics pour la mise au travail de personnes en situation de handicap.

Ces dispositifs publics, tels les quotas d'emploi en France, peuvent changer les attitudes mais ne changent pas fondamentalement le noyau central des représentations sociales des employeurs.

Les travailleurs handicapés intériorisent, dans de nombreuses situations, les représentations sociales des entreprises. Ils s'évaluent en termes de manque, de faible productivité et de perte de rendement. De plus, ils montrent une lassitude dans la recherche de travail et craignent ses contraintes et sa pénibilité. Ils évoquent les nombreuses difficultés d'accessibilité aux lieux de travail, ainsi que les difficultés administratives liées aux allocations, qui deviennent des pièges à l'emploi. Ces questions ont été largement évoquées dans l'ouvrage *Handicap et pauvreté*⁹ auquel nous avons contribué.

Les représentations sociales doivent être saisies tant du côté de la demande que de celui de l'offre. Dans cette dernière hypothèse, il nous faut reprendre les enjeux et les résultats du mémoire de master en

⁸ Jean-Sébastien Morvan, *Représentations et handicaps : vers une clarification des concepts et des méthodes*, Paris, CTNERHI, 1990, 251 p.

⁹ Michel Mercier et Michel Grawez, « Introduction », in Koen Hermans, *Handicap et pauvreté*, Bruxelles, SPF Affaires sociales, 2019, p. 17-21.

sciences économiques, à l’Université de Namur, réalisé par Michel Grawez, sous la direction de Michel Mercier¹⁰. Il est intéressant de mettre en évidence des *types de réactions et de représentations de personnes en situation de handicap, face au marché du travail*, quand elles sont en situation de devoir travailler d’un côté, et de ne pas devoir travailler de l’autre, alors qu’elles valorisent le travail (utilité > désutilité) ou qu’elles le dévalorisent.

Dans le schéma ci-dessous, nous reprenons une formulation de ces représentations mises en évidence grâce à l’analyse structurale du discours des personnes concernées. L’analyse structurale consiste à mettre l’accent sur des disjonctions au sein et entre des discours de différents sujets, et à dégager de ces disjonctions des modèles comportementaux du type des types idéaux, déjà mis en évidence, en sociologie, par Max Weber.

Représentations sociales de la mise au travail du côté de l’offre

Mémoire de Michel Grawez sous la direction de M. Mercier

revenu actuel inexistant ou revenu futur incertain Instabilité financière et sociale (incitation au travail)			
Utilité > désutilité Travail ou activités sociales valorisés	Travailleurs performants	a) Travailleurs forcés b) Actifs domestiques	Désutilité > utilité Travail dévalorisé
	1	4	
	3	2	
	a) Travailleurs libérés b) Actifs sociaux	Actifs consommateurs	
revenu certain et fixe stabilité financière et sociale (désincitation au travail)			

Si la personne dispose d’une allocation de remplacement de revenu octroyée aux personnes handicapées, elle peut disposer de son temps et « ne doit pas travailler ». En cas de revenu incertain ou inexistant, elle « doit travailler ». La première disjonction que nous avons choisi de garder est donc « je dois travailler – je ne dois pas travailler ».

Si la personne a une utilité supérieure à la désutilité de travailler, elle peut être caractérisée comme « aimant travailler ». Au cas contraire, elle peut être caractérisée comme « n’aimant pas travailler ». La deuxième disjonction peut donc être « j’aime travailler (utilité > désutilité – je n’aime pas travailler (utilité < désutilité du travail) ».

¹⁰ Michel Grawez, *Une approche qualitative de l’offre de travail des personnes handicapées physiques*, mémoire de master en sciences économiques, sous la direction de Michel Mercier, Namur, Université de Namur, non publié, septembre 2000.

Les comportements types que nous avons pu déceler et vérifier empiriquement dans le recueil des témoignages analysés peuvent être répartis en 6 catégories, reprises dans les deux axes délimités par les disjonctions :

- Dans le cadran 1 « je dois travailler et j'aime travailler », nous caractérisons le comportement comme celui d'un « travailleur performant ».
- Dans le cadran 2 « je ne dois pas travailler et je n'aime pas travailler », nous caractérisons le comportement comme celui de l'« actif consommateur » ;
- dans le cadran 3 « j'aime travailler et je ne dois pas travailler », nous sommes face à un dilemme : si l'accent est mis sur « j'aime travailler » et que le travailleur est rémunéré, on parle de « travailleur libéré ». Si l'accent est mis sur le bénévolat, suite au bénéfice d'une allocation, on parle d'« actif social »
- dans le cadran 4 « je dois travailler et je n'aime pas travailler », les comportements se présentent également sous forme d'un dilemme. Si l'accent est mis sur « je dois travailler », nous parlons de « travailleurs forcés ». Si l'accent est mis sur « je n'aime pas travailler », on parle d'« actifs domestiques ». Ils peuvent assurer certaines tâches tout en dépendant financièrement d'un tiers.

Chacun de ces types se rencontre parmi les personnes en situation de handicap. Insistons sur l'actif social, qui est engagé bénévolement dans des associations de défense des personnes handicapées.

Les représentations sociales se confrontent également à la question des *discriminations selon le groupe d'appartenance sociale*. Ici il nous appartient d'évoquer les recherches de Jean-François Amadieu¹¹, qui a mis en évidence des caractéristiques spécifiques de groupes sociaux. Il a mesuré le pourcentage de convocation à un entretien d'embauche pour ces différents groupes. Le taux de réponse positive à un entretien d'embauche était de 29 % pour les candidats de référence, c'est-à-dire le candidat-type conforme au stéréotype attendu par l'opinion générale. Ce candidat de référence est donc convoqué dans 29 % des cas ; les femmes dans 26,5 % des cas ; les gens habitant des quartiers de réputation négative dans 17 % des cas ; les personnes avec apparence disgracieuse dans 12 %, les gens avec origine ethnique marquée, dans 4 % des cas ; et les personnes handicapées dans 2 % des cas. Il est manifeste que l'image du handicap est porteuse de la discrimination la plus marquée lorsqu'on compare des groupes différents, chacun stigmatisé, soit de manière positive, soit négative. On peut songer ici à l'ouvrage de Erving Goffman, *Stigmate*¹².

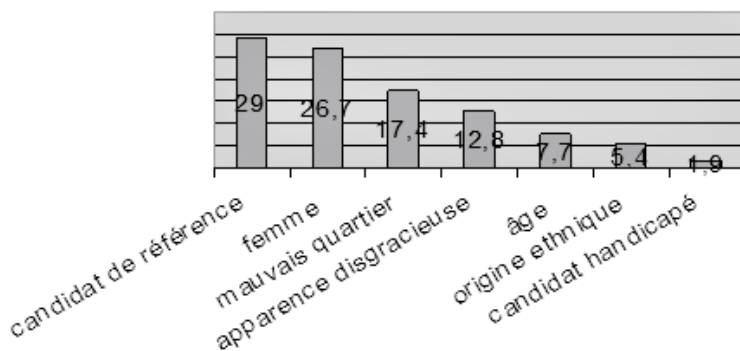
¹¹ Jean-François Amadieu, *DRH, Le livre noir*, Paris, Seuil, 2013, 236 p.

¹² Erving Goffman, *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, éditions de Minuit, 1975, 175 p.

Discriminations selon le groupe d'appartenance sociale

Jean-François Amadieu

Taux de réponses positives pour une convocation à un entretien d'embauche



Un problème spécifique de représentation tient à la relation *Handicap et féminité*. La femme handicapée au travail subit une double discrimination, en tant que personne handicapée et en tant que femme. C'est ce que dénonce Delphine Siegrist, elle-même tributaire de handicap, dans *Oser être femme*¹³. Par ailleurs, l'anthropologue Françoise Héritier¹⁴ évoque les représentations sociales liées au genre. Elle affirme que l'inutilité biologique de l'homme pour la reproduction entraîne sa domination du point de vue culturel. En effet, selon Françoise Héritier, pour assurer la survie de l'espèce, il n'est pas nécessaire que tous les hommes soient géniteurs. Dans le monde animal, l'accouplement est uniquement reproductif, ce qui n'est pas le cas chez l'être humain. Si on met l'accent sur la reproduction, la plupart des hommes sont inutiles et, selon l'auteure, ils compensent cette inutilité par la domination culturelle, qui enferme la femme dans des images de fragilité, de corps parfait pour la reproduction et de nécessité de séduction, pour la fécondation. Quand on met en rapport des représentations du handicap physique et les représentations de la féminité, on doit reconnaître le double handicap lié aux représentations. La personne handicapée est impuissante et la femme est fragile ; la personne handicapée doit bénéficier d'aides techniques pour compenser les déficits physiques, telle la chaise roulante, et la femme doit faire preuve du corps parfait pour la reproduction ; la personne handicapée suscite le malaise social et la femme doit séduire.

¹³ Delphine Siegrist, *Oser être femme, Handicaps et Identité féminine*, Paris, Desclée de Brouwer, 2000, 154 p.

¹⁴ Françoise Héritier, *Masculin/Féminin. La pensée de la différence*, Paris, éd. Odile Jacob, 1996, 336 p.

À ces trois niveaux de représentations, la femme handicapée est doublement discriminée.

Du point de vue des représentations sociales et de la féminité, évoquons enfin Simone de Beauvoir dans *Le deuxième sexe*¹⁵. Elle affirme qu'on ne naît pas femme, on le devient socialement dans des processus de domination-soumission.

Patrick Fougeyrollas¹⁶, dans le *Processus de production du handicap*, met en évidence qu'on ne naît pas handicapé, mais on le devient à cause de processus de désavantages sociaux.

Conclusion

Nous pouvons affirmer qu'il s'agit d'aborder les représentations sociales pour favoriser la mise au travail, de manière juste, non discriminative, égalitaire et participative, pour les personnes en situation de handicap. Pour y arriver, il s'agit de sensibiliser le grand public en agissant sur les médias et les réseaux sociaux. Il s'agit de travailler, dès la petite enfance, sur les liens entre enfants handicapés et enfants valides ; de sensibiliser les professionnels de l'embauche, de la communication et de la formation, et d'informer les étudiants, tant au niveau technique qu'au niveau social, sur des discriminations au cours des formations initiales. Il s'agit enfin de former les personnes handicapées à l'auto-détermination et à la participation sociale, y compris dans les milieux des employeurs et des milieux syndicaux, ainsi que sur le marché du travail proprement dit.

¹⁵ Simone de Beauvoir, *Le deuxième sexe*, Paris, Gallimard, 2014, 416 p.

¹⁶ <https://ripph.qc.ca/modele-mdh-pph/le-modele/>

5. Les représentations littéraires : corps infirmes, inclusion professionnelle et esthétique romanesque au XIX^e siècle

Pascale Auraix-Jonchière

*Professeure de littérature française, Université Clermont Auvergne,
Centre de recherches sur les Littératures et la Sociopoétique
(CELIS, EA 4280)*

Le vocable « infirme » induit une perception négative du sujet¹, généralement assimilé à diverses formes de marginalisation dans la société du XIX^e siècle car à l'époque, comme le souligne Henri-Jacques Sticker,

« les infirmes font partie des populations impotentes relevant seulement de l'assistance et de la bienfaisance »². De plus, « les sources directes d'histoire de l'infirmité en termes réels sont rares » car « l'État s'intéresse peu aux handicapés » et « effectue tardivement et maladroitement des recensements de cette catégorie particulière de 1841 à 1845 », de sorte que les seuls documents à disposition sont les « écrits des institutions qui accueillent les infirmes »³.

Ce peu d'intérêt s'explique en partie par la réception de l'époque : dans *L'Encyclopédie*, citée par Larousse dans son *Grand Dictionnaire universel*, l'infirmité est assimilée à « la monstruosité, lorsqu'elle est congéniale », ou à la maladie incurable (« cécité, surdi-mutité, claudication », « absence d'un ou de plusieurs membres, etc. »). Sur un plan social, on l'envisage

« comme la vieillesse, comme tous les accidents qui entraînent l'impossibilité du travail et l'incapacité absolue de gagner sa vie »⁴.

La place des infirmes dans les classes les moins favorisées de la société a donc plutôt tendance à se limiter à la mendicité, source de nombreuses représentations iconographiques, plus ou moins proches de la caricature⁵ ; les handicapés sont l'objet d'une « mise en signes » dûment codifiée⁶.

¹ À l'entrée « infirme », le *Grand Dictionnaire universel Larousse du XIX^e siècle* (vol. 8, 1872) précise : « [...] qui est faible, languissant, maladif ». Dans le langage populaire, « infirme » serait synonyme de « sot », « imbécile », « maladroit », p. 686.

² Henri-Jacques Sticker, « Nouvelle perception du corps infirme », in *Histoire du corps*, t. 2, « De la Révolution à la Grande Guerre », Alain Corbin (dir.), Paris, Seuil, (« Points »), (2005) 2011, p. 288-289. « Robert Castel parle d'une 'handicapologie' [...], constituée de ceux qui ne peuvent subvenir à leurs besoins par le travail, et qui en sont dispensés de droit, où l'on retrouve systématiquement les infirmes », p. 289.

³ Voir à ce sujet André Gueslin et Henri-Jacques Sticker, *Handicaps, pauvreté et exclusion dans la France du XIX^e siècle*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, « Patrimoine », 2003, Introduction, p. 14.

⁴ *Grand Dictionnaire universel Larousse du XIX^e siècle*, op. cit., p. 686, « Infirmité ».

⁵ Le mendiant infirme « est d'abord une silhouette, une posture, des instruments, un ensemble de signes montrés, affirmés, mis en scène, par lesquels la situation de pauvreté doit être justement reconnue. » (Nicolas Veysset, « Le Mendiant infirme au XIX^e siècle », in *Handicaps, pauvreté et exclusion...*, op. cit., p. 36).

⁶ *Ibid.*, p. 41.

Pourtant, le long XIX^e siècle est aussi le siècle du redressement des corps⁷ et des tentatives d'éducation et d'apprentissage des infirmes physiques. Le siècle est donc « partagé entre une vision misérabiliste et la nouvelle vision éducative »⁸, non sans répercussion sur le lien au travail.

Ce sont les infirmes physiques qui retiendront ici notre attention, « ceux dont le corps est éclopé, mutilé ou difforme »⁹ et qui ne « disposent pas d'institutions d'éducation spéciale »¹⁰. Pour ce faire, nous puiserons dans le vaste réservoir de représentations que constitue la littérature romanesque, à côté des documents et statistiques insuffisamment représentatifs. Nous laisserons de côté la littérature dite populaire car si, par exemple, les textes d'Eugène Sue – comme *Les Mystères de Paris* – « fourmillent d'infirmes »¹¹, dans ces romans-feuilletons que Balzac qualifiait de « littérature bâtarde », les stéréotypes et les visions manichéennes dominent et, si l'on y trouve d'intéressants épisodes sur Bicêtre ou sur l'hospice,

« les figures d'infirmes les plus saillantes sont généralement associées à une exclusion violente, voire au Mal et au châtement »¹².

En revanche, le roman réaliste et naturaliste donne une tout autre image du rapport au travail et à la sphère sociale des infirmes physiques en France au XIX^e siècle et nourrit des scénarios variés, tributaires d'une vision, d'une idéologie et d'une esthétique singulières.

I. Les infirmes et le travail chez Victor Hugo : sublime et régénérescence

Les figures d'infirmes qui s'imposent lorsqu'on songe aux romans de Victor Hugo sont spectaculaires : elles affichent de façon hyperbolique les tares physiques qui les disgracient et les excluent de la société. Un premier point commun entre le Quasimodo de *Notre-Dame de Paris* (1831) et le Gwynplaine de *L'Homme qui rit* (1869) est la spectacularisation des malformations ou défigurations de ces deux personnages. La première apparition du sonneur de cloches de Notre-Dame se fait lors de la fête des Fous, où le peuple de Paris doit choisir comme Pape l'homme qui fera la plus belle grimace :

« [...] il ne fallait rien de moins, pour enlever les suffrages, que la grimace sublime qui venait d'éblouir l'assemblée. [...] Nous n'essaierons pas de donner au lecteur une idée de ce nez tétraèdre, de cette bouche en fer à cheval, de ce petit œil gauche obstrué, d'un sourcil roux en broussailles tandis que l'œil droit disparaissait entièrement sous une énorme verrue, de ces dents désordonnées,

⁷ Voir plus précisément sur ce point Georges Vigarello, *Le Corps redressé, Histoire d'un pouvoir pédagogique*, Paris, éditions du Félin, 2018.

⁸ Henri-Jacques Sticker, *Histoire du corps*, op. cit., p. 290.

⁹ *Ibid.*, p. 291.

¹⁰ Nous ne prendrons donc pas en compte les infirmes « sensoriels » qui, « grâce à des techniques appropriées, peuv[ent] avoir accès à la vie intellectuelle, artistique, professionnelle » (Henri-Jacques Sticker, *Corps infirmes et sociétés*, Paris, Dunod, 2006, p. 142).

¹¹ *Ibid.*, p. 160, n. 1.

¹² « La cécité du maître d'école [...] constitue le châtement suprême ; la cécité est pire que la mort ; ou encore l'infirmité va de pair avec la méchanceté, comme chez le jeune Tortillard » (*ibid.*).

ébréchées çà et là, comme les créneaux d'une forteresse, de cette lèvre calleuse sur laquelle une de ces dents empiétait comme la défense d'un éléphant, de ce menton fourchu, et surtout de la physionomie répandue sur tout cela de ce mélange de malice, d'étonnement et de tristesse. Qu'on rêve, si l'on peut, cet ensemble.

[...] On se précipita vers la chapelle. On en fit sortir en triomphe le bienheureux pape des fous. Mais c'est alors que la surprise et l'admiration furent à leur comble. La grimace était son visage. Ou plutôt toute sa personne était une grimace. Une grosse tête hérissée de cheveux roux ; entre les deux épaules une bosse énorme dont le contre-coup se faisait sentir par-devant ; un système de cuisses et de jambes si étrangement fourvoyées qu'elles ne pouvaient se toucher que par les genoux, et, vues de face, ressemblaient à deux croissants de faucilles qui se rejoignent par la poignée ; de larges pieds, des mains monstrueuses ; et, avec toute cette difformité, je ne sais quelle allure redoutable de vigueur, d'agilité et de courage ; étrange exception à la règle éternelle qui veut que la force, comme la beauté, résulte de l'harmonie. Tel était le pape que les fous venaient de se donner. On eût dit un géant brisé et mal ressoudé »¹³.

Et dans *L'Homme qui rit* Gwynplaine, un jeune aristocrate mutilé par des acheteurs d'enfants (les *comprachicos*), est destiné à devenir un objet de foire :

« La nature avait été prodigue de ses bienfaits envers Gwynplaine. Elle lui avait donné une bouche s'ouvrant jusqu'aux oreilles, des oreilles se repliant jusque sur les yeux, un nez informe fait pour l'oscillation des lunettes de grimacier, et un visage qu'on ne pouvait regarder sans rire.

Nous venons de le dire, la nature avait comblé Gwynplaine de ses dons. Mais était-ce la nature ?

Ne l'avait-on pas aidée ?

Deux yeux pareils à des jours de souffrance, un hiatus pour bouche, une protubérance camuse avec deux trous qui étaient les narines, pour face un écrasement, et tout cela ayant pour résultante le rire, il est certain que la nature ne produit pas toute seule de tels chefs-d'œuvre.

[...] Cette science, habile aux sections, aux obtusions et aux ligatures, avait fendu la bouche, débridé les lèvres, dénudé les gencives, distendu les oreilles, décroisonné les cartilages, désordonné les sourcils et les joues, élargi le muscle zygomatique, estompé les coutures et les cicatrices, ramené la peau sur les lésions, tout en maintenant la face à l'état béant, et de cette sculpture puissante et profonde était sorti ce masque, Gwynplaine »¹⁴.

Décrits à plus de trente ans d'intervalle, ces personnages sont deux moteurs puissants pour enclencher la réflexion du lecteur sur les mécanismes d'exclusion sociale, les processus de minorisation et l'ostracisme de classe. Ces deux portraits, qui exacerbent la notion de difformité dans des histoires situées en amont du moment de l'écriture¹⁵, font signe l'un et l'autre vers une pratique d'exhibition courante tout au long du XIX^e siècle : l'exposition des « monstres », qui se développe après

¹³ Victor Hugo, *Notre-Dame de Paris*, Paris, Ollendorf, 1904, livre premier, chapitre V.

¹⁴ Victor Hugo, *L'Homme qui rit*, Paris, Garnier-Flammarion, 1982, p. 339-340.

¹⁵ *Notre-Dame de Paris* se situe au Moyen Âge et *L'Homme qui rit* au XVII^e siècle.

1840 avec la création du cirque *Barnum and Bailey and Ringling Brothers Associated*, qui ouvre l'ère d'une véritable « industrie du spectacle et industrie de production des monstres »¹⁶. On ne s'étonne donc pas de voir, concurremment, que ces deux personnages, s'ils occupent l'un et l'autre une fonction sociale, le font dans une sphère fermée. Quasimodo, « le borgne », « le bancal », comme le nomme la foule, est « le sonneur de cloches », « le bossu de Notre-Dame ». Curieuse dénomination qui combine inclusion et exclusion par le biais de l'attribution d'un métier et de l'appartenance à un espace sacré, c'est-à-dire de l'écart. Le métier de sonneur de cloches pourtant est symboliquement fort et assure le lien avec l'espace public¹⁷. Mais les fonctions du sonneur au Moyen Âge comme au XIX^e siècle, sont multiples ; ce sont autant d'actions compliquées à mener à terme par un homme mal voyant¹⁸, au corps disloqué comme celui de Quasimodo, dont le « métier » s'avère en réalité métaphorique d'une esthétique, celle du sublime¹⁹. Quant à Gwynplaine, en tant que saltimbanque²⁰, il ne s'intègre pas à la communauté dont le regard et le rire à valeur exclusive le maintiennent à distance. Et lorsque, réhabilité au rang de pair d'Angleterre, il essaie de haranguer la chambre des lords et de défendre la cause du peuple, « son visage provoque l'hilarité générale » et il comprend qu'il ne sera jamais écouté²¹, signe qu'aucune fonction sociale sérieuse (et *a fortiori* politique) ne pourra jamais lui être assignée.

Mais, à côté de ces monstres à la destinée essentiellement symbolique, on rencontre quelques exemples de personnages plus communs, dont le devenir romanesque permet d'appréhender de façon plus rationnelle la question du travail de la personne handicapée. Dans *Les Misérables*

¹⁶ *Op. cit.*, p. 162. Le mot « monstre » dériverait du latin *monere*, « faire penser ».

¹⁷ Le transfert du Moyen Âge au XIX^e siècle est aisé. Après la dépose des cloches pendant la période révolutionnaire, leur remise en fonction est à l'origine de la restauration d'un « esprit communautaire » et un « marqueur symbolique de l'identité ». Voir Alain Corbin, *Les Cloches de la terre. Paysage sonore et culture sensible dans les campagnes au XIX^e siècle*, Paris, Champs Flammarion, (1994), 2006, chapitre II, p. 79-196.

¹⁸ Sa surdité, en revanche, est présentée comme une conséquence de sa fonction.

¹⁹ « Quasimodo était donc carillonneur de Notre-Dame. Avec le temps, il s'était formé je ne sais quel lien intime qui unissait le sonneur à l'église. Séparé à jamais du monde par la double fatalité de sa naissance inconnue et de sa nature difforme, emprisonné dès l'enfance dans ce double cercle infranchissable, le pauvre malheureux s'était accoutumé à ne rien voir dans ce monde au-delà des religieuses murailles qui l'avaient recueilli à leur ombre. Notre-Dame avait été successivement pour lui, selon qu'il grandissait et se développait, l'œuf, le nid, la maison, la patrie, l'univers » (livre quatrième, chapitre III). Et : « la cathédrale ne lui était pas seulement la société, mais encore l'univers [...] ». Voir encore : « Tout à coup la frénésie de la cloche le gagnait ; son regard devenait extraordinaire ; il attendait le bourdon au passage, comme l'araignée attend la mouche, et se jetait brusquement sur lui à corps perdu. Alors, suspendu sur l'abîme, lancé dans le balancement formidable de la cloche, il saisissait le monstre d'airain aux oreillettes, l'étreignait de ses deux genoux, l'éperonnait de ses deux talons, et redoublait de tout le choc et de tout le poids de son corps la furie de la volée. » Pour Pierre Laforgue Quasimodo, « créature qui n'a d'existence que dans la relation métonymique qu'il vit à Notre-Dame et dans Notre-Dame », est « la figure superlative du symbolique dans le roman », voire « le symbole du symbole » (*L'Éros romantique. Représentations de l'amour en 1830*, Paris, PUF, 1998, p. 57).

²⁰ Accueilli dans la roulotte d'Ursus, il devient comédien ambulant.

²¹ Caroline Demeule, « Le monstre à visage découvert », *Champ psychosomatique*, 2004/3 (n° 35), p. 23-39. DOI : 10.3917/cpsy.035.0023. URL : <https://www.cairn.info/revue-champ-psychosomatique-2004-3-page-23.htm> ; consulté le 29 octobre 2018.

(1862), roman social, le père Fauchelevent est un « vieux homme », « ancien tabellion »²², qui fait faillite en tant que commerçant et « sans famille et sans enfants pour vivre [...] se fait charretier » (première partie, livre cinquième, chap. VI). Or, Fauchelevent se fait écraser par son attelage (soit son instrument de travail) :

« Le cheval avait les deux cuisses cassées et ne pouvait se relever. Le vieillard était engagé entre les roues. La chute avait été tellement malheureuse que toute la voiture pesait sur sa poitrine. La charrette était assez lourdement chargée. Le père Fauchelevent poussait des râles lamentables. On avait essayé de le tirer, mais en vain. Un effort désordonné, une aide maladroite, une secousse à faux pouvaient l'achever »²³.

On apprend que le vieil homme, qui « s'était démis la rotule dans sa chute », « guérit, mais son genou resta ankylosé ». Inapte à reprendre son métier et menacé d'indigence, « Fauchelevent, le vieux, l'infirme, le bancal », est alors « placé comme jardinier dans un couvent de femmes du quartier Saint-Antoine à Paris » grâce à Jean Valjean *alias* M. Madeleine. Cette réinsertion dans la vie active est toutefois particulière et correspond à une évolution morale du personnage. D'abord, s'il retrouve un métier, c'est à l'intérieur d'une communauté religieuse – donc à l'écart de la société civile. Dans le roman hugolien, explique Nicole Savy,

« le discours semble produire son objet plus que le reproduire, et l'illusion réaliste – il y en a, Victor Hugo décrit aussi les rues de Paris ou un vrai couvent de la rue Neuve-Sainte-Geneviève – est déplacée par la relégation du référent, surinvesti d'enjeux qui l'exonèrent de sa valeur d'exactitude, même et surtout quand exactitude il y a »²⁴.

Le deuxième point notable est en effet que le couvent est situé dans le jardin du Petit-Picpus, image même de l'*hortus conclusus* :

« clos en ses murs et en son sens historique, mais vivant spirituellement et revivifié narrativement [...] par le sauvetage de Jean Valjean et de Cosette, la foi rendue à celui-ci et l'éducation donnée à celle-là ».

La clôture y est hypertrophiée et carcérale²⁵ ; elle met doublement à l'écart car le jardinier habite une cabane inaccessible à tous, « dans un recoin que personne ne voit ». Fauchelevent, rarement pris comme point de focale par la critique, est un exemple intéressant : il est sauvé, réintégré, mais (ou parce que) incarcéré – ou exilé, comme on voudra. Et le narrateur hugolien fait du rapport de l'infirme au travail un motif de conversion : le vieil homme trouve *in fine* un emploi à la rémunération toute symbolique, puisqu'il participe d'un principe de régénérescence et

²² C'est-à-dire un officier chargé de conserver les actes rédigés par les notaires.

²³ Victor Hugo, *Les Misérables*, Paris, Émile Testard, 1890, première partie, livre cinquième, chapitre VI.

²⁴ Nicole Savy, « Les procédures de réalisation : l'exemple du Petit-Picpus des *Misérables* ». Publication originale dans *Les Misérables, la preuve par les abîmes*, actes du colloque d'agrégation du 3 décembre 1994, École normale supérieure, Société des Études romantiques, SEDES, 1994. http://groupugo.div.jussieu.fr/Groupugo/Textes_et_documents/Savy_Les_procedures_de_realisation.pdf ; consulté le 29 octobre 2018.

²⁵ Le jardin est entouré par des « murailles de prison » (Deuxième partie, livre sixième, chapitre VIII).

entre dans un nouveau paradigme, qui est celui de la charité, en accueillant chez lui Jean Valjean, qui l'a autrefois sauvé²⁶.

II. Un exemple balzacien : travailler, triompher

Dans *La Comédie humaine* de Balzac, ce « drame à trois ou quatre mille personnages que présente une Société »²⁷, l'auteur préfacier insiste sur son désir d'exhaustivité : ce n'est

« pas une petite tâche que de peindre les deux ou trois mille figures saillantes d'une époque, car telle est, en définitif, la somme des types que présente chaque génération et que *La Comédie humaine* comportera. »

Au nombre de ces figures on compte plusieurs exemples de personnages au handicap plus ou moins invalidant, mais bien perçus comme tels. Nous prendrons l'exemple d'Anselme Popinot, un jeune homme boiteux en raison d'une malformation, un pied-bot :

« Anselme Popinot était petit et pied-bot, infirmité que le hasard a donnée à lord Byron, à Walter Scott, à M. de Talleyrand, pour ne pas décourager ceux qui en sont affligés »²⁸.

Les références valorisantes laissent d'emblée attendre un traitement positif de la question de l'insertion professionnelle et sociale, les forces intellectuelles du personnage semblant devoir compenser une relative inaptitude physique. Mais qu'en est-il exactement ?

Popinot est perçu par son entourage comme un « faible », affligé d'un « vice de conformation »²⁹ ; son employeur, le parfumeur César Birotteau, s' imagine que sa fille ne peut l'aimer car « il est boiteux ! »³⁰ et le narrateur de faire écho à la *doxa* :

« il peut sembler, au premier abord, invraisemblable ou singulier de voir une belle fille comme Césarine éprise d'un *pauvre enfant boiteux à cheveux rouges* »³¹.

²⁶ Fauchelevent joue le rôle du passeur dans des séquences à valeur initiatique : pour être admis au couvent, l'ancien forçat Jean Valjean doit en sortir et y rentrer légalement. Le jardinier cache Cosette dans sa hotte et Jean Valjean dans un cercueil.

²⁷ Voir « Avant-propos », *La Comédie humaine*.

²⁸ Honoré de Balzac, *César Birotteau*, (1837), Paris, classiques Garnier, 2008, vol. 15, Boris Lyon-Caen (éd.), p. 63. « L'infirmité de Talleyrand est souvent invoquée pour expliquer son itinéraire : son pied-bot lui interdit la carrière des armes à laquelle il était naturellement destiné comme aîné d'une grande famille ; la carrière ecclésiastique le conduit à la politique. La boiterie de son corps, conjuguée avec une grande égalité d'esprit, permet par ailleurs d'interpréter les déhanchements de sa politique. » Jean-Pierre A. Bernard, « De quelques représentations du boiteux », in Alain Blanc et al., *Le Handicap en images*, Toulouse, Éres (« Connaissances de la diversité »), 2003, p. 17-25.

²⁹ Honoré de Balzac, *op. cit.*, p. 63. Il est encore question, p. 109, de « *vice corporel* ».

³⁰ *Ibid.*, p. 79.

³¹ *Ibid.*, p. 118. Nous soulignons. Ce portrait minimal revient comme une rengaine : « Anselme pauvre, boiteux et à cheveux roux » (p. 120) La réflexion est développée dans une digression analytique, fondée sur un savoir doxique : « Tout homme atteint d'un défaut de conformation quelconque, les pieds-bots, la claudication, les diverses gibbosités, l'excessive laideur, les taches de vin répandues sur la joue, les feuilles de vigne, l'infirmité de Roguin et autres monstruosité indépendantes de la volonté des fondateurs, n'a que deux partis à prendre : ou se rendre redoutable ou devenir d'une exquise bonté ; il ne lui est pas permis de flotter entre les moyens termes habituels à la plupart des hommes. Dans le premier cas, il y a talent, génie ou force : un homme n'inspire la terreur que par la puissance du mal, le respect que par le génie, la peur que par beaucoup d'esprit.

Or, Anselme fait preuve d'une remarquable intelligence qui sera le fondement de sa réussite et de son enrichissement. L'article « boiteux » du *Grand Dictionnaire universel Larousse du XIX^e siècle* insiste, en citant *L'Encyclopédie*, sur les cas nombreux et illustres qui prouvent qu'il n'est pas rare qu'une supériorité intellectuelle compense un déficit physique et c'est dans cette optique, on l'a vu, que se situe d'emblée le narrateur balzacien. Anselme Popinot, assistant de César Birotteau, a « rachet[é] son léger vice corporel », est-il dit, « par la perfection de son caractère »³². Mais il fait plus et, par dévouement et par amour, il déploie toutes ses facultés pour assurer la promotion d'un produit qui garantira sa réussite et lui permettra de réhabiliter Birotteau après la faillite de celui-ci, dans un environnement très concurrentiel. Birotteau, inventeur de « l'huile céphalique », confie à Anselme le soin de faire fructifier l'entreprise³³. Or ce dernier réussit au-delà de toute attente à force de concentration et d'acharnement. Surtout, il sait tirer profit des nouveaux moyens de communication, prospectus et affiches, cette publicité qui naît et se développe sous la Restauration, signant un changement de génération³⁴. Immérgé dans le monde du commerce, Anselme s'aguerrit, innove et triomphe, inversant la situation initiale.

On note que dès le début du roman et malgré ce fameux « vice corporel », le jeune homme est véloce : « les bras nus, le boiteux emballait et clouait à lui seul plus de caisses que les autres commis »³⁵. Cette aptitude conjuratoire est décuplée par le succès à la fin de l'histoire : là, « le jeune négociant » s'approche de sa belle-mère « par un saut de chat », puis « pirouett[e] sur ses talons »³⁶. Cette étonnante agilité va de pair avec l'assurance de son caractère, à tel point que Birotteau est frappé par « l'aplomb de Popinot »³⁷, déconstruisant l'adéquation stéréotypique entre infirmité et bêtise qu'il véhiculait comme par inadvertance dans la première partie³⁸. Le personnage d'Anselme, qui de commis parfumeur devient négociant et que l'on retrouve dix ans plus tard dans *Le Cousin*

Dans le second cas, il se fait adorer, il se prête admirablement aux tyrannies féminines, et sait mieux aimer que n'aiment les gens d'une irréprochable corporance » (p. 118).

³² *Ibid.*, p. 119.

³³ « Anselme ! j'ai jeté les yeux sur toi pour fonder une maison de commerce de haute droguerie [...] » (*ibid.*, p. 77).

³⁴ César a su « en précurseur des techniques modernes de marketing exploiter les motivations inconscientes du consommateur. Son émule Popinot va plus loin encore. Il met en œuvre l'influence du journalisme et l'effet de piston produit sur le public par un article réitéré ». « Renonçant à tout contact direct avec la clientèle, il se fait uniquement producteur et grossiste et comprend qu'une production accrue par le biais de la "réclame" peut seule amener la baisse des coûts unitaires destinée à écraser les concurrents » (Danielle Dupuis, « "César Birotteau" : de la publicité à la littérature », *L'Année balzacienne*, 2008/1, n° 9, p. 283-300. DOI : 10.3917/balz.009.0283. URL : <https://www.cairn.info/revue-l-annee-balzacienne-2008-1-page-283.htm>). En réalité, César ne comprend pas « la différence des temps », n'apprécie pas « la puissance des nouveaux moyens d'exécution dont la rapidité, l'étendue, embrassaient beaucoup plus promptement qu'autrefois le monde commercial » (p. 198).

³⁵ Honoré de Balzac, *op. cit.*, p. 65.

³⁶ *Ibid.*, p. 94.

³⁷ *Ibid.*, p. 218.

³⁸ « - Je ne croyais pas qu'il pût exister des gens si infirmes ! dit-il en retenant sur ses lèvres le mot bête », p. 97.

Pons, où l'on apprend qu'il est « devenu comte [... et] pair de France, après avoir été deux fois ministre »³⁹, « personnifie l'élévation de la bourgeoisie après 1830 »⁴⁰ sans pour autant se laisser gâter par sa bassesse morale⁴¹.

Les handicaps légers, bien qu'ils cristallisent un ensemble de préjugés défavorables, n'interdisent donc pas l'accès à certains corps de métiers où l'esprit compense le déficit physique, ni même à des fonctions qui engagent le corps : dans *Madame Bovary*, on voit Hippolyte Tautin, pied-bot autrement célèbre, valet d'écurie qui travaille à l'auberge du Lion d'or depuis vingt-cinq ans, s'activer. Mais le traitement de ce personnage s'impose en contrepoint. Sans insister sur ce cas tragique bien connu, rappelons que, lorsqu'il se fait opérer, Hippolyte est actif et compense son handicap aussi gaillardement que le jeune Popinot. Le handicap est surmonté par ce personnage qui s'investit dans ses tâches. Mais après son opération inutile et ratée,

« Hippolyte devient vraiment handicapé : son pied tors mais habile est remplacé par un pied en bois droit mais qui entraîne pour lui une mobilité difficile et pénible »⁴².

Le schéma se retourne dans une parodie grinçante à portée critique :

« Ainsi autour de la jambe d'Hippolyte, Flaubert opte pour écrire un mythe dénonçant la science de son siècle orthopédiste et redresseur »⁴³,

mais aussi plus largement la vanité de personnages mus par leur intérêt personnel.

III. L'infirme et le travail : le cas de l'enfant, entre idéalisme et naturalisme (George Sand et Émile Zola)

Le cas de l'enfant au travail correspond à une configuration particulière dans la France du XIX^e siècle⁴⁴. Et, s'il existe de nombreux enfants handicapés réduits à l'état de mendicité, la question du jeune infirme au travail dans les milieux populaires est d'autant plus cruciale.

George Sand est sensible au statut des enfants en état de détresse, « champis » ou infirmes. En 1843, elle écrit un texte manifeste, *Fanchette*, dont la voix narrative est celle du dénommé Blaise Bonnin, laboureur, texte consacré à un fait divers : l'abandon d'une jeune handicapée mentale dans

³⁹ Honoré de Balzac, *Le Cousin Pons*, Paris, Garnier Flammarion, 1993, Gérard Gengembre (éd.), p. 73.

⁴⁰ Voir Ethel Preston, *Recherches sur la technique de Balzac, Le retour systématique des personnages dans « La Comédie humaine »*, Genève-Paris, Slatkine Reprints, 1984, réimpr. de l'éd. de Paris, 1926, p. 179.

⁴¹ « La politique, les vanités de la Cour citoyenne n'avaient point gâté le cœur de cet ancien droguiste », peut-on lire dans *Le Cousin Pons*. Honoré de Balzac, *Le Cousin Pons*, Paris, Garnier Flammarion, Gérard Gengembre (éd.), 2015, p. 73.

⁴² Michael Paschalis, « Hippolyte Tautin. Origine littéraire et identité sémantique d'un personnage de *Madame Bovary* », *Anabases* [En ligne], 18 | 2013, mis en ligne le 1^{er} novembre 2016, consulté le 29 octobre 2018. URL : <http://journals.openedition.org/anabases/4404> ; DOI : 10.4000/anabases.4404

⁴³ Pierre-Louis Rey et Gisèle Seginger (éds.), *Madame Bovary et les savoirs*, Paris, Presses Sorbonne nouvelle, 2009, p. 186.

⁴⁴ Il faut distinguer classes bourgeoises et classes populaires. Pour les secondes, l'accès à l'éducation est problématique et l'enfant est employé à des tâches ménagères ou est employé dans l'industrie textile, les fonderies, les mines.

la campagne berrichonne⁴⁵. En 1849, dans *La Petite Fadette*, le jeune frère de Fanchon Fadette, Jeanet, dénommé le « sauteriot », est animalisé par un sobriquet qui stigmatise son infirmité physique, puisqu'il se déplace « en clopant, vu qu'il était ébiganché⁴⁶ et mal jambé de naissance »⁴⁷. Son habitude, qui est de suivre sa sœur en tout lieu, l'affecte d'un fort indice d'incapacité et il semble condamné à une réification grotesque : à plusieurs reprises, on voit la petite Fadette « tir[er] par une patte son sauteriot, qui avait réussi à la rattraper et à se pendre à son mauvais jupon »⁴⁸. Cette pantomime récurrente frappe d'inertie toute action : quand Fadette « rentr[e] ses oies, ayant toujours son sauteriot sur ses talons »⁴⁹, l'infirmité physique du jeune garçon semble avoir gagné tout son être et le frapper d'une incapacité plus radicale. Le discours de Fadette révèle en parallèle l'ampleur des infirmités de Jeanet et sa position de dépendance : ce « pauvre enfant bien laid » et « disgracié, pour ce qu'il est éclopé de naissance, chétif, maladif, crochu »⁵⁰, « toujours en souffrance », « tortu et malplaisant »⁵¹, est dépourvu de toute autonomie.

La fin du roman toutefois est l'occasion pour l'écrivaine de faire dériver la fiction vers une réflexion sociale et humaniste qui redonne *in fine* toute sa place à l'enfant difforme. Sous l'égide du conte de fées – dont les traces abondent dans le texte – le roman propose un dénouement heureux, qui célèbre la réconciliation des classes et le triomphe de la vertu. Or Jeanet, qui sera « chétif et boiteux toute sa vie »⁵², devient un garçon plaisant à qui les notations descriptives restituent sa pleine humanité : « il devint un gars fort mignon [...] et ne pouvant plus déplaire à personne, malgré sa boiterie et son petit nez camard »⁵³, et lorsque Fadette s'établit et fonde une sorte d'institution pour les pauvres, il se retrouve à ses côtés. Mais cette fois il est clairement passé de l'état de parasite à celui de citoyen actif :

« tous les enfants malheureux de la commune » sont accueillis chez Fadette « durant quatre heures par chaque jour de la semaine, et elle prenait la peine, avec son frère Jeanet, de les instruire »⁵⁴.

⁴⁵ La réflexion part de considérations sur un « pauvre diable », « revenu du service avec la poitrine défoncée » : « Un homme qui ne peut pas gagner sa vie, parce qu'il a les côtes brisées, ça ne vaut pas la peine d'en parler. Nous en avons vu de meilleures [...] » George Sand, « Fanchette », dans *Œuvres complètes de George Sand*, Paris, Calmann-Lévy, *Légendes rustiques* ; *Fanchette*, 1888, p. 186. Voir encore : « Ça résonne à peu près comme ma serpe, ça n'a pas plus de connaissances qu'un cabri, et c'est muet comme une pierre ; ça entend, mais ça ne peut pas dire un mot ; ça paraît ne pas se rappeler de la veille, et ne pas s'inquiéter du lendemain. Enfin, ça n'est bon à rien ; et, pour celui qui ne pense qu'à la vie d'aujourd'hui, mieux vaudrait trouver une caille dans son pré qu'une innocente comme celle-là à sa porte. » (*Ibid.*, p. 187). Et : « Si l'État n'a pas le moyen de recueillir les idiots et les infirmes, il faut donc qu'ils nous retombent sur les bras, à nous autres pauvres gens. », *Ibid.*, p. 188.

⁴⁶ Terme de patois berrichon qui signifie « détorché, tortu ».

⁴⁷ George Sand, *La Petite Fadette*, Paris, Gallimard, « Folio », 2004, p. 80.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 81.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 95.

⁵⁰ Mal bâti.

⁵¹ *Ibid.*, p. 133 et 134.

⁵² *Ibid.*, p. 200.

⁵³ *Ibid.*, p. 203.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 224.

Et s'il est bien précisé que durant l'absence de Fadette, qui trouve un état en ville, l'enfant est « instruit » par Landry, l'aptitude de Jeanet à instruire à son tour relève à l'évidence d'un idéalisme qui ouvre la voie à l'idée d'une société inclusive. À l'inverse, on ne s'étonnera pas que le roman naturaliste dénonce plus radicalement les dysfonctionnements sociaux. Dans *Germinal*/Jeanlin, le quatrième enfant d'une famille ouvrière, les Maheu, âgé de treize ans à peine, travaille dans la mine. Or, les deux jambes cassées, il devient boiteux à la suite d'une explosion de grisou⁵⁵. Ce handicap signe la fin de son travail, ce qui dans le contexte de l'époque signifie une perte d'argent considérable. Dès lors, livré à lui-même, il devient un assassin et il est assimilé au Mal, renouant avec les perceptions archaïques toujours sourdement prégnantes au XIX^e siècle.

Alain Pessin s'interroge sur

« la place qui est réellement faite à l'expression de la déficience [dans certains textes romanesques] : promeut-elle un registre imaginaire spécifique, a-t-elle ses images et ses symboles propres, appelle-t-elle des intentions de l'esprit qui soient originales dans le travail littéraire de l'auteur ? »⁵⁶

Pour lui, dans *L'Homme qui rit* plus particulièrement, « il n'y a pas [...] d'imaginaire de la déficience »⁵⁷, mais des formes allégoriques porteuses d'une philosophie sociale. En réalité, les choses sont plus complexes : ce bref survol de représentations littéraires de figures de la déficience dans un environnement socio-professionnel daté – le long XIX^e siècle – montre que ces personnages et leur destin, fût-ce dans des romans réalistes et naturalistes, fait précisément le partage entre la fonction esthétisante (souvent porteuse d'une philosophie) et la fonction référentielle de ces récits. Sans doute convient-il de mettre à part les grandes figures hugoliennes de la monstruosité – au service en effet d'une Fable philosophique et d'un manifeste poétique –, mais la question sociale, celle de l'insertion par l'emploi, est saisie de front en même temps qu'elle est révélatrice de l'esthétique des œuvres de fiction. Image d'un réalisme analytique et idéalisant chez Balzac, dans l'exemple que nous avons choisi, la question du stigmate interroge les choix sociaux au prisme de la dénonciation réaliste ou naturaliste (Flaubert, Zola), mais tout aussi bien en faisant jouer la gamme d'un idéalisme humanitaire (Hugo) qui atteint sans doute son paroxysme avec l'idylle de George Sand et sa « douce chanson » (voir la notice de 1851⁵⁸).

⁵⁵ « Jeanlin, qui refermait la porte, était resté en arrière. Il se baissa, regarda la mare où il patageait ; puis, élevant sa lampe, il s'aperçut que les bois avaient fléchi, sous le suintement continu d'une source. Justement, un haveur, un nommé Berloque dit Chicot, arrivait de sa taille, pressé de revoir sa femme, qui était en couches. Lui aussi s'arrêta, examina le boilage. Et, tout d'un coup, comme le petit allait s'élancer pour rejoindre son train, un craquement formidable s'était fait entendre, l'éboulement avait englouti l'homme et l'enfant. [...] Bébert, lâchant son train, accourait en répétant :

– Jeanlin est dessous ! Jeanlin est dessous ! » (Émile Zola, *Germinal*, Paris, Pocket classique, 2007, p. 206.

⁵⁶ Alain Pessin, « Victor Hugo et la déficience », in Alain Blanc *et al.*, *Le Handicap en images*, *op. cit.*, p. 69.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 76.

⁵⁸ George Sand, *La Petite Fadette*, *op. cit.*, p. 34.

6. L'insertion professionnelle des jeunes en situation de handicap et les bases éducatives

Dominique Momiron

Inspecteur de l'éducation nationale, conseiller technique pour l'adaptation scolaire et la scolarisation des élèves en situation de handicap auprès du recteur de l'académie de Clermont-Ferrand

Dans un article publié en mars 2018 sur le site web d'information scientifique *The Conversation*, les enseignants-chercheurs Gilles Pinte et Jacques Ficher-Lokou, de l'Université de Bretagne Sud, ont fait le point sur les connaissances scientifiques en matière d'insertion professionnelle des jeunes en France. Parmi les constats qui font actuellement consensus dans la communauté scientifique, ils ont rappelé celui-ci : « l'insertion professionnelle ne peut se faire en amont que par l'institution de l'école et sa fonction éducative ». Ils rappellent aussi un phénomène caractéristique de la situation des jeunes dans notre pays depuis plusieurs années : la persistance du

« décalage entre une frange de la jeunesse qui sort du système sans diplôme ou qualification et une autre, surdiplômée, dont le parchemin sert encore de viatique tout au long de la carrière professionnelle ».

Ce constat est confirmé par la synthèse de la « concertation en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes » organisée en 2016 par France Stratégie et la Dares¹ à l'initiative du Gouvernement :

« Les jeunes les moins diplômés connaissent en l'espèce un taux de chômage trois fois supérieur à celui des diplômés de l'enseignement supérieur. Et les non-diplômés mettent en moyenne un an pour accéder à leur premier emploi en CDI, contre 3,3 mois pour les diplômés du supérieur. »

Dès lors, l'importance des bases éducatives dans l'insertion professionnelle des jeunes en situation de handicap – comme pour tous les jeunes en France – n'est plus à démontrer.

Les spécialistes identifient quatre volets stratégiques dans les bases éducatives nécessaires à l'insertion des jeunes : les compétences scolaires, les diplômes, le capital culturel et les liens sociaux.

Dans le domaine des compétences scolaires, l'institution scolaire se réfère depuis 2005 au socle commun des connaissances et compétences, renforcé en 2015 par la culture. Le socle commun de connaissances, de compétences et de culture présente ce que tout élève doit savoir et maîtriser à la fin de la scolarité obligatoire. Il identifie l'ensemble des connaissances, compétences, valeurs et attitudes nécessaires pour réussir

¹ Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du Travail.

sa scolarité, sa vie d'individu et de futur citoyen. Cinq domaines sont ici concernés. Le premier est celui du *langage pour penser et communiquer*, avec quatre types de langage identifiés : la langue française, une langue vivante étrangère ou régionale, le langage mathématique, scientifique et informatique, les langages des arts et du corps. Le deuxième domaine est celui des *méthodes et des outils pour apprendre*. Quatre dimensions le composent : l'accès à l'information et à la documentation, les outils numériques, la conduite de projets individuels et collectifs, l'organisation des apprentissages. Le troisième domaine est celui de la *formation de la personne et du citoyen*. Il comprend l'apprentissage de la vie en société, de l'action collective et de la citoyenneté, mais aussi la formation morale et civique et le respect des choix personnels et des responsabilités individuelles. Le quatrième domaine du socle est celui des *systèmes naturels et techniques* qui doit donner à l'enfant les fondements de la culture mathématique, scientifique et technologique. Il doit permettre de développer curiosité et sens de l'observation ainsi que la capacité à résoudre des problèmes. Enfin, le cinquième domaine du socle est celui des *représentations du monde et des activités humaines*. Il s'agit de développer la conscience de l'espace géographique et du temps historique. Cela inclut évidemment la connaissance et la compréhension des sociétés dans le temps et dans l'espace, l'interprétation des productions culturelles, et la connaissance du monde social contemporain. L'instruction obligatoire de tout enfant entre 6 ans et 16 ans, y compris en dehors de l'école, doit garantir à chacun les moyens nécessaires à l'acquisition de ce socle commun de connaissances, de compétences et de culture.

Cela n'est en rien évident pour l'ensemble des enfants. Et le risque est grand que ce ne le soit pas du tout pour les enfants handicapés. Deux conjonctures peuvent conduire à renoncer à cette exigence que la Nation s'est fixée.

La première est liée au fait que 76 % des enfants handicapés ont des troubles cognitifs, psychiques et du langage potentiellement perturbateurs de leurs capacités d'apprendre et de progresser. Dès lors, de nombreux éducateurs pensent spontanément que ces enfants ne peuvent pas accéder à certains apprentissages et donc à certaines connaissances et compétences. En effet, il semble aller de soi que l'offre n'est pas accessible ni même adaptable à certains enfants. Ce constat n'est qu'une apparence, mais il semble tellement évident que peu d'acteurs le remettent en question.

La seconde conjoncture qui peut conduire au renoncement de l'ambition du socle commun, c'est que le temps de nombreux enfants handicapés est occupé par des soins et des rééducations qui leur sont nécessaires. Ce temps est pris aux dépens du temps disponible pour les apprentissages des compétences scolaires. Là encore, on peut être incité à renoncer à certains acquis scolaires de base qui peuvent paraître moins importants que certaines rééducations fonctionnelles stratégiques. On évoquera la fatigabilité des enfants ; et cela à juste raison, car on leur demande beaucoup.

Dans ce contexte, l'un des enseignements qui font le plus souvent

défaut est celui d'une langue vivante. Mais de la même manière, les enseignements qui concourent à la construction de la culture générale sont eux aussi souvent sacrifiés. Ils le sont par manque de temps. Mais aussi par manque de connaissances des professeurs sur les techniques pédagogiques qui permettent de rendre accessibles les apprentissages et de gérer au mieux l'hétérogénéité des élèves dans les groupes-classes.

Pour faire face à ce phénomène, le ministère de l'Éducation nationale a récemment introduit deux procédures destinées à encadrer ces renoncements. D'une part, depuis 2014, il s'agit de la procédure de dispense d'enseignement qui relève de la seule autorité du recteur d'académie et qui ne doit concerner que des enseignements pour lesquels il n'existe vraiment aucun aménagement susceptible de les mettre à portée de l'élève handicapé. La deuxième procédure a été introduite en 2016. Il s'agit de la programmation adaptée des objectifs d'apprentissage, la PAOA. Lorsque les objectifs d'apprentissage visés sont très éloignés du programme suivi par un élève du même âge, les enseignants de l'élève handicapé peuvent construire cette programmation adaptée en référence aux programmes scolaires en vigueur et au socle commun.

Avec ces deux procédures, il s'agit de mettre en évidence aux yeux des acteurs que les renoncements d'enseignement liés aux besoins des élèves handicapés et à la nature des enseignements officiels ne sont en rien anodins et qu'il convient de les gérer avec la plus grande rigueur. Ce faisant, il s'agit aussi de réduire intelligemment un phénomène implicite qui peut porter gravement préjudice aux capacités d'insertion des jeunes handicapés à l'issue de la formation scolaire.

Un autre outil institutionnel a été introduit très récemment pour promouvoir les apprentissages des élèves handicapés et donc réduire les manquements aux bases éducatives : il s'agit de la création en 2017 du CAPPEI (certificat d'aptitude professionnelle aux pratiques de l'éducation inclusive). Ce certificat est soutenu par une formation à la fois préparatoire et complémentaire qui est déclinée en modules. Les modules de tronc commun de la formation préparatoire contiennent une formation à la mission de personne-ressource pour l'éducation inclusive qui permettra aux titulaires du certificat d'apporter une aide et un soutien aux professeurs non formés. En outre, les modules d'approfondissement, les modules de professionnalisation ainsi que les modules d'initiative nationale sont accessibles à l'ensemble des professeurs dans le cadre de la formation continue. Toutefois, le CAPPEI est encore très jeune. Et les besoins de formation à l'éducation inclusive pour la très grande majorité des professeurs sont immenses comme l'a montré une étude de la Depp publiée en octobre 2018². C'est aussi pour cela que le ministre en exercice envisage de réformer la formation professionnelle initiale des professeurs en imposant un volet important pour l'école inclusive qui concerne toutes les disciplines.

Dans le domaine des diplômes, qui sont une composante stratégique

² Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'Éducation nationale, *Les enseignants accueillant des élèves en situation de handicap à l'école*, note d'information n° 18-26, octobre 2018.

des bases éducatives, on sait que les incapacités et certains troubles qui affectent les adolescents et les jeunes adultes en situation de handicap ne leur permettent pas d'accéder à certaines formes d'évaluation classiques, alors que les compétences en jeu sont acquises par ces candidats. C'est pourquoi le législateur a prévu deux dispositions particulières : les aménagements des épreuves des examens et concours, voire la dispense d'épreuve. Sont également possibles les attestations de compétences dans le cadre de la formation tout au long de la vie et de la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Leur gestion est un fondement important des bases éducatives auxquelles les élèves en situation de handicap ont droit.

Les deux autres volets des bases éducatives que sont le capital culturel et les liens sociaux relèvent surtout du milieu familial des jeunes, mais l'école et l'université peuvent y apporter une contribution. Cette contribution peut même s'avérer essentielle, notamment pour les jeunes handicapés dont le parcours de formation est ou a été envahi de manière importante par la prise en charge médico-sociale qui leur était nécessaire. C'est donc pour cela qu'il est important de ne renoncer pour ces élèves à aucun des domaines du socle commun. Et si l'acquisition de ce socle n'a pas été intégralement validée à l'issue des 16 ans, il est légitime que l'organisme de formation qui est mobilisé pour ces jeunes veille à compléter ce qui manque dans le domaine culturel et social.

Au terme de ce rapide panorama, il est important de bien prendre aussi en considération un autre phénomène qui caractérise les capacités d'insertion professionnelle des jeunes en général et des jeunes en situation de handicap en particulier.

En effet, les experts s'accordent à souligner que la qualité de l'insertion professionnelle des jeunes en général est profondément marquée par l'hétérogénéité des profils. En conséquence, la question des bases éducatives nécessaires à une bonne insertion professionnelle des jeunes en situation de handicap doit elle aussi engager l'analyse de la diversité des situations : il s'agit pour chaque opérateur de formation d'identifier objectivement et rigoureusement les fragilités et les failles de certains parcours de formation. En effet, il est évident qu'une réponse éducative efficiente à ces fragilités et failles peut permettre, à terme, d'améliorer considérablement la qualité de l'insertion professionnelle des jeunes handicapés. En la matière, il ne faut renoncer à rien. Avoir des exigences pour le système éducatif et nourrir des ambitions pour les élèves. Voilà une combinaison gagnante pour tout le monde.

7. Les cadres culturels

La pratique adaptée du chant favorise l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap

Jean-Marie Citerne

*Art-thérapeute en libéral,
diplômé de la Faculté de Médecine de Poitiers et formateur*

Cette publication va vous permettre d'aller à la rencontre de Thomas. Ne le cherchez pas autour de vous. Son nom, son âge, son époque, sa situation géographique... sont fictifs. L'histoire, quant à elle, est vraie. La personne existe réellement. Nous résisterons également à la tentation d'étudier son cas uniquement à travers une énumération stricte de ses différences cognitives, biologiques et comportementales. Sous couvert d'une approche humaniste, il sera ici question de découvrir une petite parcelle de la vie de Thomas, celle d'un jeune homme pénalisé dans ses liens au monde social et professionnel.

Il nous appartient de visiter l'histoire de Thomas et, à travers certaines approches concernant le handicap, de préciser la nature et la forme de sa différence. Viendra enrichir cette rencontre humaniste, une définition de la pratique artistique du chant adapté, à l'aune de l'art-thérapie moderne, afin de saisir le rôle de cette dernière dans l'insertion professionnelle.

I. Thomas : une vie et une rencontre

Noël se prépare, c'est la fin de l'année. Nous sommes en province. J'ai trouvé un message téléphonique, de la part de personnes cherchant des séances de pratique vocale pour leur fils Thomas, une aide à l'élocution¹. Le médecin traitant du jeune homme a conseillé à ses parents de me rencontrer et de faire accompagner leur fils en art-thérapie vocale. Le contact avec la famille s'est réalisé en début d'année suivante.

Thomas est un jeune homme porteur de trisomie 21, employé en ESAT². Il réside chez ses parents. Son père et sa mère sont très investis dans l'accompagnement de leur fils. Ils ont bien pris la mesure des difficultés qu'ils rencontreraient dans la vie. Face à ce chemin ardu, ils ont étudié, rencontré d'autres parents dans la même situation, fréquenté des associations ou des institutions adaptées aux porteurs de trisomie 21 et se sont mis en mouvement avec Thomas, dès son plus jeune âge. Le jeune homme a ainsi eu accès à des activités sportives et culturelles ainsi qu'à

¹ Définition de l'élocution, source CNRTL (Centre national de ressources textuelles et lexicales) : « a) Manière d'articuler les sons en parlant... b) Manière de choisir et d'arranger les mots par lesquels on veut s'exprimer ».

² Les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) « sont des établissements médico-sociaux qui ont pour objectif l'insertion sociale et professionnelle des adultes handicapés » (voir l'annuaire du social : <https://annuaire.action-sociale.org/etablissements/adultes-handicapes/etablissement-et-service-d-aide-par-le-travail--e-s-a-t---246/rgn-rhone-alpes.html>).

des accompagnements médicaux et paramédicaux de circonstances. Il a 25 ans. Il est autonome dans ses déplacements, en bus ou en train. Afin de se rendre à son travail, il part de chez lui à pied sur une centaine de mètres et utilise le réseau de bus de l'agglomération, avec à l'aller et au retour un changement de ligne. C'est une situation à laquelle il s'est adapté, qui lui convient bien pour ses trajets personnels et professionnels.

Mais... un matin, le chauffeur de bus a été contrôlé par sa hiérarchie. Ce qui a été dit à l'employé de l'entreprise de transport a fait naître chez lui une colère sourde. Comme souvent, Thomas ce jour-là a échangé avec le chauffeur, qui n'a pas pu comprendre, sous l'effet de l'émotion, ce que le jeune homme lui disait. La colère a jailli et Thomas s'est fait insulter. En conséquence directe, Thomas a refusé de prendre le bus dès le lendemain et s'est retranché dans un mutisme le plus absolu. Car bien au-delà de son statut d'usager des transports en commun malmené, à travers sa sensibilité extrême de personne porteuse de trisomie 21, il avait été heurté de plein fouet dans cette conjoncture violente. Et il n'était pas capable de dire le problème et encore moins de l'évacuer simplement, sur le moment. Les parents ont eu recours à un psychothérapeute et au médecin de famille. En attendant de trouver une solution au problème de transport, c'est la mère ou le père qui conduisaient Thomas à son travail.

Thomas est un jeune homme intelligent sous plusieurs aspects, avec cependant un retard mental qui génère chez lui un handicap social. Une des manifestations de sa trisomie 21 se situe dans la forme de son expression orale. Thomas comprend ce que l'on lui dit, dans certaines limites que lui impose un retard de développement mental. Mais il ne peut répondre systématiquement de façon intelligible, entravé par de graves difficultés d'articulation.

Thomas aime chanter et chante juste, dans un registre de voix grave avec un faible ambitus. Malgré une musicalité vocale correcte, les paroles des chansons sont souvent incompréhensibles. Il a été diagnostiqué chez lui une surdité partielle. Dans sa boucle audio-vocale³, d'un point de vue cognitif ou moteur, il se passait quelque chose lui interdisant un accès correct à la phonation. D'où en conséquence un handicap social majeur lié à son mode de communication.

Thomas a une intelligence émotionnelle vive, prenant parfois toute la place dans son mode de relation aux autres personnes. Il est intuitif, capable de percevoir, avant même que son interlocuteur s'exprime, ce que l'autre ressent. Il est expressif dans son affection, sensible, empathique... Dans certaines situations, il se retrouve sans défense.

L'expression violente du chauffeur l'a touché au plus haut point ! Heureusement, Thomas est capable de pardon et de réconciliation. Chez lui la capacité de résilience est forte. D'après le neuropsychiatre Boris Cyrulnik la résilience en psychologie, est « la capacité à vivre, à réussir, à se développer en dépit de l'adversité ».

Thomas présente une fatigabilité intellectuelle et une capacité de

³ La boucle audio-vocale permet le contrôle de l'émission vocale. C'est la boucle sensorimotrice de la voix.

concentration de courte durée. Le jeune homme possède également une grande force physique, qu'il met en œuvre au sein d'activités sportives divers.

Thomas est un jeune homme porteur de trisomie 21. Il était difficile de savoir si ses difficultés d'élocution étaient à mettre sur le compte des effets de la déficience intellectuelle, de certaines complications motrices liées à la trisomie ou de son incapacité à percevoir certaines stimulations auditives, tant d'un point de vue qualitatif que d'un point de vue quantitatif et en conséquence, de contrôler correctement son émission vocale. Pendant la durée de son accompagnement, il n'existait pas d'audiogramme récent disponible qui aurait permis de déterminer plus précisément les fréquences impactées par sa déficience auditive.

II. La trisomie 21 et ses conséquences

Différents types de handicaps⁴ existent dans le monde, de natures et de manifestations variées : moteur, sensoriel, psychique⁵, mental, maladies invalidantes, respiratoires, digestives, infectieuse... Il nous appartient ici de nous focaliser sur le handicap mental et plus particulièrement la trisomie 21.

La trisomie 21 se caractérise par une malformation chromosomique aussi appelée syndrome de Down. Elle est due à la présence d'un chromosome surnuméraire sur la 21^{ème} paire de chromosomes.

« Le nombre total de personnes porteuses de trisomie 21 en France fin 2017 serait [...] compris entre 38 700 et 49 100 soit une prévalence⁶ dans la population totale comprise entre 5,5/10 000 et 7,5/10 000 »⁷.

Ce désordre génétique est responsable des particularités physiques des personnes. Il peut occasionner certains problèmes de santé : anomalies cardiaques, problèmes respiratoires, métabolique et hématologique, déficience visuelle ou auditive, hypotonie musculaire, hyperlaxité ligamentaire, altération des perceptions sensorielles somesthésiques⁸. Ce déséquilibre de fonctionnement du génome⁹, de par son implication dans le développement de l'organisme est une source potentielle de déficience intellectuelle et de handicap mental. Chez les personnes porteuses de

⁴ Définition de handicap : « Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant » (article L. 114 de la loi du 11 février 2005).

⁵ Pour la différence entre handicap psychique et handicap mental, voir le site de l'UNAFAM : <https://www.unafam.org/troubles-et-handicap-psy/handicap-psychique>

⁶ « Nombre de cas de maladies ou de personnes malades ou de tout autre événement tel qu'un accident, existant ou survenant dans une population déterminée, sans distinction entre les cas nouveaux et les cas anciens, soit à un moment précis, soit au cours d'une période donnée » (<https://www.cnrtl.fr/definition/prevalence>).

⁷ Voir <https://www.trisomie21.org/nombre-personnes-trisomie-21-france/>

⁸ La « sensibilité somesthésique » désigne les sensations conscientes éveillées par la stimulation des tissus du corps... (<https://www.universalis.fr/encyclopedie/somesthesie/>).

⁹ « Ensemble de l'information génétique d'un organisme contenu dans chacune de ses cellules sous la forme de chromosomes » (voir http://www2.cnrs.fr/sites/communiquer/fichier/8_genome_humain.pdf).

trisomie 21 se dessinent également des facettes de caractères particulières, qui signent leurs différences à une « norme » comportementale et sociale, inscrite au registre conjoncturel des relations humaines. Il est bien question ici de forme d'intelligence différente. De qualités au sens positif du terme, qui devraient nous inviter à l'exploration de territoires relationnels nouveaux. Les apprivoiser, d'abord en nous et s'appuyer ensuite sur leur potentiel de communication, c'est en douceur, nous acheminer vers des modes de vivre-ensemble riches de sens, sans pour autant surjouer ce mode relationnel ! Une incitation subtile mais puissante à créer un mode d'accompagnement inclusif de ces personnes...

« On sent bien que les maux de notre société ne pourront être guéris que lorsque nous sortirons de nous-mêmes, que nous accepterons de nous rendre vulnérables pour considérer les plus fragiles » (Philippe Pozzo di Borgo, l'homme dont l'histoire inspira le film « Intouchables »).

Les différents accompagnements parentaux et professionnels des personnes porteuses de trisomie 21 seront pour elles des facteurs de développements cognitifs et moteurs essentiels, leur permettant d'acquérir dans la mesure du possible, une certaine autonomie et ainsi de gagner en qualité de vie.

La trisomie 21 se caractérise par une déficience intellectuelle.

« On entend par déficiences intellectuelles la capacité sensiblement réduite de comprendre une information nouvelle et/ou complexe, et d'apprendre et d'appliquer de nouvelles compétences (trouble de l'intelligence).

Il s'ensuit une aptitude diminuée à faire face à toute situation de manière indépendante (trouble du fonctionnement social), un phénomène qui commence avant l'âge adulte et exerce un effet durable sur le développement »¹⁰.

La déficience intellectuelle peut se définir suivant trois axes :

- un quotient intellectuel inférieur à la moyenne : le Q.I., l'unité de mesure du fonctionnement cognitif, est le quotient intellectuel. Selon la définition de la déficience intellectuelle de l'Organisation mondiale de la santé, une des conditions pour pouvoir parler de déficience intellectuelle est que le QI de la personne soit inférieur à 70. La moyenne chez des personnes valides se situe entre 90 et 110 ;
- un déficit du comportement adaptatif par rapport à un environnement social : la personne en situation de déficience intellectuelle présente des capacités d'autonomie et de socialisation limitées ;
- la déficience intellectuelle se manifeste au cours du développement de la personne, de la naissance à l'âge adulte : certaines aptitudes intellectuelles sont déficientes. Par aptitudes intellectuelles, on entend la compréhension, l'analyse des situations de vie, l'intégration sociale, l'interprétation et la mémorisation

¹⁰ Voir <https://www.euro.who.int/fr/health-topics/noncommunicable-diseases/mental-health/news/news/2010/15/childrens-right-to-family-life/definition-intellectual-disability>

d'informations de natures diverses, l'intégration cognitive des concepts abstraits. Elles sont nécessaires pour lire, écrire, s'orienter, résoudre des problèmes...

La perte d'audition constitue chez une personne porteuse de trisomie 21 un risque réel de handicap supplémentaire. Elle est présente chez 40 à 78 % de ces personnes¹¹. Son développement augmenterait avec l'âge. La définition de cette surdité s'appuie sur différentes étiologies¹² : malformations de l'oreille externe, moyenne ou interne ; troubles neurosensoriels, c'est-à-dire des dysfonctionnements du traitement de l'information sensorielle. Cette déficience auditive est généralement une déficience de transmission. Mais une perte auditive mixte ou de perception est également possible. Elle peut avoir un certain impact sur l'acquisition du langage, et/ou les résultats scolaires chez les enfants.

Du point de vue phonologique¹³, la personne porteuse de trisomie 21 peut avoir à faire face à des difficultés importantes. Parfois, les consonnes, telles que f, v, ch ou s et z, sont prononcées de façons incorrectes. Plus le mot sera long, plus il sera potentiellement difficile à prononcer.

L'origine de ces difficultés est diverse : hypotonie musculaire des muscles mis en œuvre lors de l'articulation des mots, retard de développement sensorimoteur de la voix...

Du fait de l'hypotonie des muscles respiratoires et de difficultés de coordination souffle et voix, la puissance vocale se trouve altérée. Au niveau des cordes vocales, elle peut rendre la voix plus grave.

Les qualités d'élocution sont corrélées au niveau intellectuel de la personne porteuse de trisomie 21. Il est à signaler des difficultés : esprit analytique, difficultés d'attention sélective et fatigabilité qui altèrent la compréhension et la production du langage.

Cette présentation succincte de la trisomie 21, et de ses conséquences sur l'audition et la phonation, n'est pas exhaustive et ne saurait suffire à définir à elle seule une personne en situation de handicap. Si ces personnes peuvent présenter des difficultés relationnelles, elles sont avant tout des êtres humains avec des sensibilités particulières, des histoires, des qualités relationnelles, des aspirations, des sentiments...

Chez les personnes porteuses de trisomie 21, la perte d'audition liée ou non à des difficultés de phonation peut entraîner une rupture des relations avec l'entourage. Dans une certaine mesure, la mauvaise humeur du chauffeur a mis en relief chez Thomas ses difficultés d'expression et de communication handicapantes.

La trisomie 21 se caractérise par une altération de la communication et une situation de handicap social.

¹¹ Voir <https://www.lobe.ca/fr>, Santé auditive et communication.

¹² Dans le domaine médical, étude des causes des maladies.

¹³ « Science de la face fonctionnelle des sons du langage humain, la phonologie étudie le rôle que jouent les éléments phoniques de la chaîne parlée dans la communication » (voir <https://www.cnrtl.fr/definition/phonologie>).

La communication¹⁴, d'une façon générale, est un processus de transmission d'informations interpersonnelles. L'étymologie du mot communication, qui signifie mettre en commun, vient du latin *communicare*. Cette communication participe à notre lien avec les autres personnes, la relation, qu'elle soit familiale ou sociale. Dans ce dernier cas nous trouvons d'ailleurs la relation professionnelle. La relation¹⁵ dans le monde du travail devient fonctionnelle, avec des particularités liées à la fonction occupée dans un poste spécifique, au sein d'une organisation. Elle est construite autour d'un savoir-faire (expériences, compétences techniques) et d'un savoir-être.

Il est fréquemment admis que la communication entre deux personnes possède trois composantes distinctes dans leur nature : la communication verbale, 7 % (elle met en jeu la parole, les mots, les textes...) ; la communication non-verbale, 55 % (elle s'exprime à travers les gestes, le regard la position du corps dans l'espace, l'utilisation d'objets, maquillage, habillement...) ; la communication para-verbale, 38 % (c'est la force de la voix, le ton employé, sa couleur, le débit...).

Que ce soient les manifestations de la déficience intellectuelle chez Thomas ou les aléas de fonctionnement de la boucle sensorimotrice de sa voix, dans les deux cas séparément ou de concert, nous observons une altération de la communication. Sont présentes ici des difficultés supplémentaires d'accessibilité à l'emploi.

Lors de l'accompagnement de Thomas, il a été nécessaire de le rencontrer dans ce qu'il était avec, dans le temps de mise en œuvre des séances d'art-thérapie ultérieures, un ajustement permanent et sensible des liens relationnels à ce que les émergences thérapeutiques ou pédagogiques proposaient « au fil de l'eau ».

III. Pratique artistique du chant adapté

La pratique artistique et notamment celle du chant adapté, réalisée sous certaines conditions, devient une activité inclusive et un chemin d'insertion professionnelle en conséquence. Elle est mise en œuvre suivant des objectifs précis, déterminés en fonction des besoins d'amélioration du mode relationnel de Thomas. L'art-thérapie moderne en est le vecteur.

L'art-thérapie moderne est « l'exploitation du potentiel artistique dans une visée humanitaire et thérapeutique »¹⁶. Elle est à différencier de la psychothérapie à médiation artistique ou art-thérapie traditionnelle, qui utilise des grilles d'analyses issues des connaissances en psychologie. La première est une discipline paramédicale, la seconde une spécialité de la psychothérapie. C'est une application de l'Art en Médecine. « L'Art est une activité humaine à visée esthétique »¹⁷. Cette activité permet la production d'œuvres d'art, qui exposées, sont porteuses d'un rayonnement faisant

¹⁴ Voir <https://www.universalis.fr/encyclopedie/communication/1-aux-sources-du-mot-communication/>

¹⁵ « Terme de philosophie. Rapport entre deux personnes, entre deux choses, considérées respectivement l'une à l'autre. La relation du père au fils et du fils au père » (voir <https://www.littre.org/definition/relation>).

¹⁶ Définition de l'art-thérapie moderne, voir <http://art-therapie-tours.net/definitions/>

¹⁷ Cours D.U. d'art-thérapie, AFRATAPEM et Faculté de médecine de Poitiers, 2006.

appel à la sensibilité du spectateur.

Le chanteur interprète une œuvre. L'auditeur la perçoit par l'ouïe. Le sculpteur réalise une statue, l'observateur la perçoit par la vue. Nous sommes là dans un processus de communication entre l'artiste et le public. L'œuvre d'art porte en elle une signification particulière, une émotion, un sentiment, qui pourront être entendus/vus par le spectateur.

L'être humain reçoit des informations extérieures grâce à ses sens. Ce sont des impressions, qui stimuleront certaines facultés mentales, qui à leur tour généreront des actions spécifiques. Ce sont des actes volontaires dirigés vers une production artistique. « Le pouvoir expressif de l'Art a des effets relationnels »¹⁸ qui permettent, sous conditions, son inscription dans un processus de soin. Citons comme exemple relationnel, la communion qui existe lors d'un concert, entre les musiciens, les chanteurs et chaque personne impliquée dans le spectacle. Chacun ici est partie indissociable d'un ensemble, tout en étant élément unique.

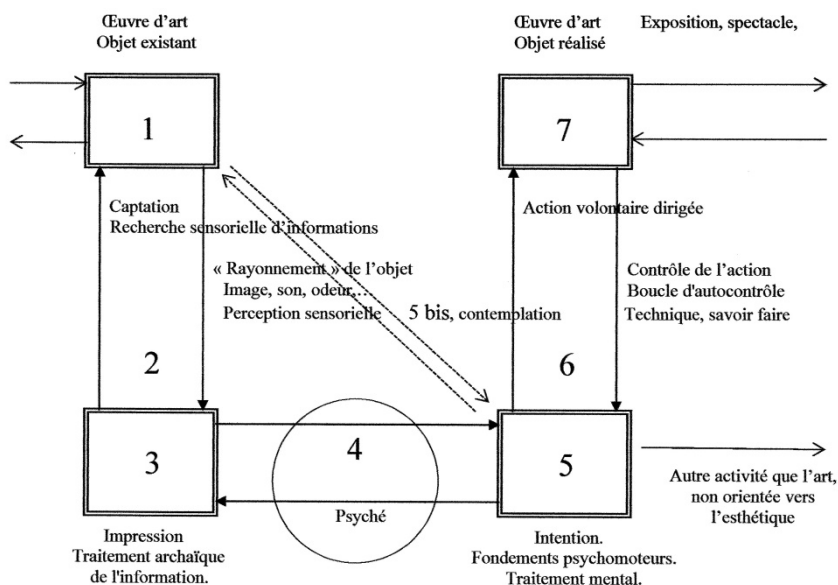
Ainsi la production d'une œuvre d'art passe par quatre ou cinq phases successives. Ce seront quatre phases successives dans les cas du chant, de la musique, de la danse et du théâtre. Cinq dans le cas des arts plastiques. Cette production est définie par le principe de l'opération artistique, cette opération mettant en jeu *a minima* une boucle sensorimotrice, de façon générale.

En l'occurrence, nous mettons prioritairement en évidence celle de la voix et nous retenons l'exemple de modélisation¹⁹ de l'opération artistique enseignée à l'école d'art-thérapie de Tours l'AFRATAPEM. Ce sont les fondements théoriques de l'art-thérapie moderne²⁰.

¹⁸ Richard Forestier, *Dictionnaire raisonné de l'Art en Médecine*, Lausanne, Favre, 2017, p. 452 - consulter « relation ».

¹⁹ *Ibid.* p. 337.

²⁰ *Ibid.* Art-thérapie moderne : Consulter « Moderne (art-thérapie) » p. 301: « Discipline qui fait dominer l'Art dans la détermination de la profession d'art-thérapeute et le considère comme processeur thérapeutique [...]. Elle distingue la spécialité de la discipline en art-thérapie, et l'Art en psychologie de l'Art en médecine ».



L'opération artistique introduit la notion de processeur thérapeutique, que devient l'utilisation raisonnée de l'Art, dans différents domaines sanitaires.

Dans le cadre du chant, observé sous l'angle du phénomène²¹ vocal, la déficience intellectuelle impacte le mode d'expression artistique de différentes façons. Ces critères d'impacts précis, au regard de l'art-thérapie moderne, fourniront des objectifs pédagogiques et relationnels permettant d'organiser l'accompagnement d'une personne en situation de handicap. Dans le cas de Thomas, certains de ces sites d'actions sont choisis en fonction de la demande spécifique de ses parents : amélioration générale de la communication orale ; amélioration de la communication visuelle, à travers l'image donnée du chanteur face à un auditoire ; l'ensemble de ces modes de communication se doit d'être cohérent et esthétique ; la communication entre le chanteur avec un public est ajustée par un travail de répétition.

Dans cette étape de mise en place technique et artistique du chant, deux axes de progrès sont suivis en parallèle : un axe de travail pédagogique de la technique vocale et du chant ; un accompagnement personnalisé, proposant des exercices vocaux ; favoriser l'amélioration qualitative de la boucle d'autocontrôle audio-vocale ; l'apprentissage des textes permet aussi un développement de la mémoire ; permettre la découverte de nouveaux mots ; amélioration de l'articulation ; apprentissage du rythme (propriétés temporelles de la musique) ; apprentissage de la mélodie (propriétés spatiales de la musique) ; appropriation individualisée des notions d'inspir et d'expir ;

²¹ « Ce qui apparaît, ce qui se manifeste aux sens ou à la conscience, tant dans l'ordre physique que dans l'ordre psychique, et qui peut devenir l'objet d'un savoir » (voir <https://www.cnrtl.fr/definition/phénomène>).

expérimentation sous couvert d'expression artistique du rapport schéma corporelle/structure corporelle (la posture) ; favoriser la décontraction physique lors de l'acte chanté ou parlé.

L'utilisation du phénomène vocal en art-thérapie moderne offre, à travers les manifestations corporelles et psychiques de la voix, une grande diversité d'outils thérapeutiques, pédagogiques et relationnels. Afin de produire un son, vecteur de communication et support de langage, l'être humain met en jeu simultanément différentes fonctions neurophysiopsychologiques. Le corps sonore de la personne est mis en œuvre de façon globale²², sous l'effet d'une posture favorisant la gestion du souffle adaptée à une production vocale.

Détaillons ces différentes facettes de l'expression vocale.

La posture corporelle est liée à la phonation : le chanteur ou l'orateur, met en œuvre différentes parties du corps liées au geste vocal. L'ensemble de ces actions est orchestré afin de servir les objectifs particuliers liés à l'expression sonore. Il est question ici de la motricité fine des éléments corporels qui définissent la qualité de la production vocale. Tête, cou, thorax... Puis par extension tous les résonateurs²³. La tonicité musculaire²⁴ globale doit être suffisante pour assurer la phonation, mais pas trop importante afin de ne pas l'entraver. Nous cherchons à atteindre, dans le corps sonore en entier, un état de relaxation favorisant l'isotonicité²⁵ ou l'isométrie²⁶ musculaire en équilibre. De plus, le chanteur, dans cette position verticale, accède à une « écoute » active de son environnement.

Le souffle et ses effets sur la phonation doivent être maîtrisés. Pression, débit d'air pendant les phases d'inspir et d'expir doivent être contrôlés. Discipliner le souffle nécessite le contrôle de la mobilité du diaphragme. La qualité et l'amplitude des mouvements de ce dernier assurent la dynamique phonatoire, avec un thorax qui reste pratiquement immobile, dilaté, pour assurer un maximum de soutien de la voix, sur tout l'*ambitus* et toute la gerbe fréquentielle²⁷ du chanteur.

Cette régulation respiratoire permet également un meilleur apport en oxygène. Elle devient une des armes majeures permettant de lutter contre le trac, le stress...

La voix. Parlons d'abord de l'oreille. Son rôle²⁸, essentiel dans le processus de la phonation, n'est plus à démontrer. Elle capte l'énergie vibratoire du son puis la transforme en influx nerveux. Le décodage des informations sonores est réalisé par le cerveau. L'oreille participe ainsi à

²² Cécile Delamarre, *À pleine voix*, Marseille, Solal, 2003. p.11 en résumé. Ce sujet est développé dans tous le livre.

²³ Les secrets de la voix chantée : <http://marie.hutois.over-blog.com/>

²⁴ Cécile Delamarre, *À pleine voix*, op. cit.

²⁵ Tension isotonique : une même quantité d'énergie se propage dans le muscle et modifie sa longueur.

²⁶ Tension isométrique : quelle que soit la variation d'énergie, le muscle garde la même longueur.

²⁷ Gerbe harmonique ou Gerbe fréquentielle : elle est caractérisée par l'ensemble des fréquences contenues dans une émission vocale (les couleurs de la voix).

²⁸ Marie-Louise Dutoit-Marco, *Tout savoir sur la voix*, Lausanne, Favre, 1996, p. 82, « d) Le contrôle nerveux de la phonation et la boucle audiophonatoire »

l'audition mais également à la régulation de la voix. Elle est un des éléments principaux de la boucle d'autocontrôle de l'émission vocale.

La voix elle-même, comment la caractériser ? Elle est à l'origine une vibration sonore au niveau des cordes vocales, produit d'une interaction de celles-ci avec l'air expiré. Cette vibration est modifiée ensuite en voyelles, consonnes, mots, par une harmonisation complexe de résonances dans les cavités aériennes supérieures (bucco-pharyngées.)

La hauteur de note ou la richesse des gerbes harmoniques émises lors du chant, la musicalité, la puissance de la voix au service d'une œuvre sont les manifestations des qualités de l'artiste, dans l'expression de son art.

Chanter nécessite la mise en œuvre d'une technique vocale : Elle permet au chanteur de produire une œuvre, tout en utilisant sa voix avec aisance et sûreté. « L'instrument » du chanteur est son corps en intégralité. Comme dans toute activité musicale maîtrisée, il est nécessaire d'avoir réalisé un apprentissage de l'instrument. La technique vocale doit tenir compte des besoins de l'émission sonore, des réalités physiologiques du corps humain et des critères esthétiques nécessaires à l'interprétation d'un répertoire. La technique vocale, employée dans les ateliers d'art-thérapie dont il est question dans cette communication est issue de la tradition artistique du chant lyrique italien et français.

Voici quelques-uns des éléments de cette technique, qui se décline, au regard des objectifs thérapeutiques, en outils d'art-thérapie : un des principes de base d'une émission vocale de qualité est de pouvoir chanter, en pleine voix, sans danger pour l'appareil phonatoire, avec un minimum de tension au niveau des muscles pharyngiens et laryngés ; une décontraction du corps est nécessaire ; une mise en place des voyelles se fait sur les notes chantées, sur tout l'ambitus de la voix du chanteur ; l'articulation des textes est travaillée sur des mots ; la mélodie du chant est acquise et mémorisée. La mémoire est à développer par différents exercices et la pratique d'un répertoire ; la mise en situation du corps dans l'espace complète l'interprétation ; la personne est amenée ensuite à une libre interprétation du chant.

La pratique du chant organisée en fonction d'objectifs spécifiques devient outil d'art-thérapie vocale : le chanteur ajuste sa voix en fonction de l'intention qui anime son expression, vers une communication de son œuvre à un auditoire. Dans ce cadre-là, le processus d'accompagnement en art-thérapie peut mettre en relief des manifestations psychosomatiques ²⁹, des déficiences fonctionnelles, des troubles psychiques qui s'interposent chez la personne entre sa volonté de communiquer et l'aboutissement de son action.

Le geste vocal, devenu sous conditions d'art-thérapie processeur pédagogique, éducatif ou thérapeutique propose une action paradoxalement non-verbale, avec des objectifs adaptés.

Prenons le cas d'un choriste qui perd sa voix en chantant devant un auditoire. Le simple fait de redresser le thorax pendant l'inspir et l'expir,

²⁹ « Qui se rapporte à l'influence du psychisme sur l'organisme » (<https://www.cnrtl.fr/definition/psychosomatique>).

de détendre les mâchoires ou de façon un peu plus subtile, de trouver une posture mettant en jeu le centre de gravité abdominal, lui permet une verticalisation libératrice de ses tensions musculaires. En conséquence, il découvre des efforts physiques plus adaptés aux circonstances de sa communication. L'appareil phonatoire est protégé. La pratique d'une respiration ample, de plus, lui permet de minimiser dans les mesures du possible les effets du trac !

Conclusion : Vers une insertion professionnelle facilitée

Thomas a été accompagné pendant un an, à raison d'une séance d'art-thérapie vocale d'une heure par semaine, hors vacances scolaires de Noël et d'été. L'objectif de l'accompagnement était à plusieurs facettes interactives : lui redonner confiance... en lui ! (Thomas avait généralement tendance à abandonner rapidement ses actions et se replier sur lui-même, face à l'adversité ou à un besoin de ténacité dans ses actes) ; améliorer son mode d'élocution ; lui permettre de reprendre seul le chemin de son ESAT. C'était bien là l'objectif principal de l'action en art-thérapie. Il était question de son autonomie de déplacement professionnel dans sa vie de jeune adulte. Ce chemin passait par la levée du blocage de communication. Afin de permettre au jeune homme une découverte « rapide » du chant ainsi qu'une atteinte efficace des objectifs, il a été mis en place une stabilité dans les séances de chant adapté, dans leurs contenus, durées, périodicités. La routine a facilité son apprentissage de chansons, adaptées à ses goûts et ses capacités vocales. Une attention particulière a été portée dans le choix des textes et des musiques, afin qu'ils soient une source de progrès accessible.

Instaurer un objectif trop ambitieux risquait de générer un découragement et de mettre en place, chez Thomas, une boucle d'inhibition³⁰, qui aurait produit un effet opposé à celui recherché. Nous avons donc effectué, au gré des séances, un travail rigoureux mené avec fantaisie, sur certains sites d'actions énoncés au chapitre II, paragraphe B. Une pratique ludique du chant, conduite de façon spécifique au regard de ces objectifs à atteindre, est devenue prétexte à obtenir une amélioration des qualités expressives de la voix parlée. Le chant sous couvert d'expression artistique n'était pas le but des séances mais le moyen. Avec Thomas, nous avons choisi des chansons, celles qu'il aimait le plus. Avec elles, dans leurs univers oniriques, nous sommes allés explorer cet espace intermédiaire³¹, dans lequel le jeu de la voix a remplacé l'engagement journalier relationnel et ses contraintes acquises dans l'ombre du handicap. Thomas s'est essayé sans risque à la légèreté de la relation, en contexte éducatif et thérapeutique, puisque visiteur d'un temps et d'un lieu sécurisé. Progressivement sur sa béquille de résilience, il s'est dirigé vers une communication orale améliorée, dans les limites strictes du possible, mais combien gratifiante pour l'estime de soi. Nous nous sommes acheminés en souplesse vers une nouvelle forme de relation

³⁰ Une boucle d'inhibition définit un processus cognitif acquis qui met la personne dans une incapacité particulière à mener à terme son action. Elle est à prendre en compte dans l'évaluation qualitative et quantitative des objectifs d'accompagnement de la personne.

³¹ Philippe Caillé et Yveline Rey, *Les objets flottants*, Paris, éditions Fabert, 2004, p. 49-51.

sociale. Pour lui ce fut un nouveau départ.

Un lundi matin, le jeune homme a pris sa veste, un parapluie, oui il pleuvait ce jour-là et il est parti, seul, prendre le bus vers son lieu de travail. Ce petit bout de l'histoire de Thomas s'est déroulé voici sept ans. Il emprunte toujours les transports en commun de nos jours.

Métiers artistiques et culturels : des gisements d'emplois à découvrir et soutenir

André Fertier

*Essayiste¹, spécialiste en accessibilité et droits culturels,
président de Cemaforre, Pôle européen et Centre national de ressources
pour l'accessibilité culturelle, porte-parole du Collectif national Droits
culturels & Vivre ensemble Agapé (France)*

Introduction

Les gisements d'emplois dans les secteurs culturel et artistique sont considérables. En France, ils représentent plus d'un million d'emplois : 630 000 dans les secteurs culturel et artistique selon le ministère de la Culture² et 460 000 dans le secteur de l'animation selon le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale³, soit quatre fois plus que dans le secteur de l'automobile.

L'art et la culture offrent une grande diversité de métiers : musicien, danseur, comédien, circassien, créateur (compositeur, chorégraphe, auteur), artiste interprète, mais aussi technicien du son, de la lumière, métiers de la coiffure, du maquillage, montage, costumes, décors, métiers administratifs. Nous pouvons aussi observer une diversité de formes d'exercices : en entreprise, à domicile, en itinérance, ainsi que de statuts et régimes : salarié, intermittent du spectacle, auto-entrepreneur. N'oublions pas les nombreux métiers de la culture qui sont exercés dans la fonction publique : près de 250 000 emplois dont 130 000 dans les collectivités territoriales, les services de l'État et les établissements publics dans les domaines du patrimoine, des archives, des musées, des bibliothèques, de l'enseignement artistique, et 116 000 dans l'animation.

Par ailleurs, nombre de ces pratiques professionnelles favorisent l'expression de passions, permettent épanouissement et émancipation pour celles et ceux qui les investissent. Ces métiers comportent bien des atouts qui semblent être bien peu perçus par les acteurs de l'intégration professionnelle des personnes handicapées puisqu'ils ne les investissent guère.

Nos réflexions concernent les personnes en situation de handicap y compris celles qui ont acquis des handicaps au cours de leur carrière

¹ André Fertier, *Les Damnés de la culture*, plaidoyer pour un pacte culturel républicain, éditions Persée, 2019.

² Caractéristiques de l'emploi dans les secteurs culturels en 2015.
http://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Etudes-et-statistiques/Statistiques-culturelles/Donnees-statistiques-par-domaine_Cultural-statistics/Emploi-et-professions-culturelles

³ Jésus De Carlos, *Rapport sur la filière animation*, Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), séance du 18 mai 2016. https://www.csftpt.org/sites/default/files/33_-_rapport_filiere_animation__1.pdf

artistique, de par le vieillissement ou suite à des accidents, des maladies qui parfois peuvent être liées à certaines pratiques professionnelles. Les problématiques de reconversion, de réorientation sont présentes dans certains métiers culturels et artistiques.

I. Entre capacités avérées mais faible intégration

Nous connaissons tous des personnes handicapées qui ont su se faire reconnaître comme des professionnels au plus haut niveau dans le domaine artistique et culturel. Pensons à Beethoven, Vincent Van Gogh, Frida Khalo, Alicia Alonso, Michel Petrucciani, Mimi Mathy, Emmanuelle Laborit, Alexandre Jollien, et tant d'autres. En dehors de ces célébrités, des personnes en situation de handicap, identifiées dans des études, assument avec talent des métiers tels que journaliste, chargé des publics, bibliothécaire, enseignant dans des conservatoires. Un premier constat essentiel à faire connaître est donc que les handicaps ne sont pas insurmontables en matière d'emplois culturels et artistiques.

Malgré ces capacités avérées des personnes handicapées d'exercer des métiers artistiques et culturels, le pourcentage de celles bénéficiant d'une insertion professionnelle dans ce secteur reste insatisfaisant. Nous ne disposons pas de données statistiques précises sur le sujet, mais néanmoins, quelques études permettent d'en dégager des tendances, en nous appuyant sur celles de Cemaforre réalisées pour l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) Île-de-France⁴ ou pour la rédaction du rapport alternatif sur l'application de la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées⁵, ainsi que l'état des lieux d'un groupe de travail de la Mission handicap du ministère de la Culture, les études du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)⁶ ou encore les données d'Audiens.

Elles révèlent pour l'essentiel la très faible représentation des personnes en situation de handicap au sein des équipes des grands établissements culturels comme le Louvre, la Cité des sciences et de l'industrie devenue Universcience, le Muséum d'histoire naturelle, la Bibliothèque nationale de France, ou encore dans les chaînes de télévision parmi les animateurs, les comédiens dans les fictions, les techniciens, le personnel administratif, etc. Quant aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT), très peu de personnes handicapées y exercent des métiers artistiques et culturels puisque seulement une dizaine d'entre eux sur 1500 sont investis dans ce secteur d'activité. De fait, l'accès des personnes en situation de handicap aux emplois dans le domaine culturel et artistique reste très limité.

⁴ Portail Internet de CEMAFORE Centre national de ressources et Pôle européen de l'accessibilité culturelle, <https://www.cemaforre.asso.fr> - Site internet pour l'Égalité des chances et non-discrimination : <https://culturecitoyennete.com>

⁵ Conseil Français des Personnes Handicapées en Europe (CFHE), Politique du handicap de l'État français et Convention ONU relative aux droits des personnes handicapées. Propositions, état des lieux, synthèse. http://www.cfhe.org/etat_des_lieux_cidph.html

⁶ Page Baromètre de la diversité du CSA <https://www.csa.fr/Protéger/Représentation-de-la-diversite/Qu-est-ce-que-le-barometre-de-la-Diversite>

II. Principaux freins et obstacles

Nous pouvons identifier de multiples raisons à cette situation. D'une manière générale, le cadre de vie n'est pas capacitant : manque d'accessibilité des transports, des lieux d'hébergements, des sites culturels, de l'information... Il ne permet pas l'égalité des chances et la non-discrimination dans l'accès aux emplois culturels et artistiques. La mobilité entravée est une problématique forte puisque certaines activités culturelles et artistiques nécessitent des déplacements fréquents, si ce n'est permanents. C'est le cas dans les métiers du spectacle vivant, des arts visuels, du livre, du patrimoine, de l'enseignement, etc. Des contraintes de déplacements sont multiples pour réaliser des prestations, pour démarcher, signer des contrats, rencontrer des partenaires, des représentants d'établissements scolaires, médico-sociaux...

En amont de l'accès à l'emploi, la question de l'accès à l'enseignement artistique et culturel se pose. Il convient ici de souligner le manque de mesures pour permettre aux personnes en situation de handicap d'y accéder en toute égalité des chances. Diverses études conduites sur ce sujet le révèlent, notamment les rapports de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat⁷ et de l'Inspection générale des affaires culturelles du ministère de la Culture et de la Communication sur l'accessibilité des personnes handicapées dans l'enseignement supérieur culture⁸. Le manque de référentiels de formation sur l'accessibilité et le handicap pour l'enseignement des pratiques artistiques et culturelles et le fait que toutes les écoles ne sont pas soumises à l'obligation d'aborder cette thématique, figurent parmi les principaux obstacles.

S'agissant des parcours en autodidacte, nombreux dans le champ des métiers artistiques, les personnes en situation de handicap doivent pouvoir surmonter bien des difficultés que ce soit en termes de mobilité, de perception auditive, visuelle ou de compréhension.

Indépendamment de tout cela, elles sont confrontées à bien des problématiques pour accéder aux dispositifs d'aide et d'accompagnement pour l'accès et le maintien dans l'emploi créés par la loi du 10 juillet 1987 en faveur des travailleurs handicapés, puis celle du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des

⁷ Table ronde « Culture et handicap : accessibilité des équipements et des contenus », 6 mai 2015, commission de la culture, de l'éducation et de la communication, Sénat. Vidéo en ligne : <http://videos.senat.fr/video/videos/2015/video28349.html>

Rapport d'information "Culture et Handicap : une exigence démocratique", n° 648, 2016-2017, de Mmes Nicole Duranton et Brigitte Gonthier-Maurin, Sénateurs, fait au nom de la commission culture, de l'éducation et de la communication. Disponible en ligne : <https://www.senat.fr/rap/r16-648/r16-648.html>

⁸ Dossier du Séminaire Enseignement supérieur Culture-Handicap, 16 octobre 2012, Paris, Ministère de la culture et de la communication, disponible à Cemaforre : <https://www.cemaforre.asso.fr>.

Catherine Meyer-Lereculeur, *L'accessibilité dans le champ du spectacle vivant vers des agendas d'accessibilité programmée des spectacles et des pratiques artistiques en amateur*, Rapport n° 2016-44, Igac, ministère de la culture de la culture et de la communication. Disponible en ligne : <https://www.culture.gouv.fr/Espace-documentation/Rapports/L-accessibilite-dans-le-champ-du-spectacle-vivant>

personnes handicapées.

Les acteurs de l'emploi dans la plupart des secteurs d'activités (bancaire, automobile, agricole ...) se sont emparés de ces dispositifs depuis plusieurs décennies au bénéfice des travailleurs handicapés. Or, ceux spécifiques au secteur artistique et culturel (syndicats, organismes gestionnaires des droits d'auteurs, représentants des branches professionnelles concernées sur ce sujet) se sont montrés bien peu actifs. Toutefois, il faut saluer l'engagement récent d'Audiens, groupe de protection sociale dédié au monde de la culture, de la communication et des médias, qui a créé en 2017 sa Mission handicap⁹.

Force est de constater que de ce fait les deux principaux organismes dédiés à l'aide pour l'accès et le maintien dans les emplois pour les personnes handicapées, Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph)¹⁰ et Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP)¹¹, connaissent des difficultés d'adaptation à ces secteurs d'activités. Ils ne disposent pas de savoir-faire appropriés. Nous constatons une méconnaissance des besoins en termes de compensation, d'aménagements des conditions de travail spécifiques aux métiers des arts et de la culture au regard des divers types de handicaps.

Pour ce qui est de la plupart des artistes handicapés, le régime d'intermittent n'ayant pas fait l'objet des analyses nécessaires, ils peuvent difficilement prétendre aux aides que propose l'Agefiph. Par ailleurs, les entreprises du secteur culturel, notamment les compagnies artistiques, ont dans leur grande majorité moins de vingt salariés. Elles ne sont donc pas soumises à l'obligation de 6 % de travailleurs handicapés et ne bénéficient donc pas aisément des aides existantes. Celles dépassant vingt employés n'ont quasiment jamais l'occasion d'être aidées à l'emploi de travailleurs handicapés, puisqu'il faut embaucher sur une durée d'au moins 6 mois pour obtenir des aides financières et, que dans ce secteur, le temps d'embauche se compte en heures, en jours, rarement en mois, sauf parfois pour certains emplois administratifs. Les personnes en situation de handicap, artiste interprète, technicien du son, de régie lumière, ont rarement un employeur fixe ; ils ont souvent plusieurs employeurs et même fonctionnent sur plusieurs statuts différents. En conséquence, ils n'ont pas accès à une direction des ressources humaines qui pourrait les informer sur les modalités de reconnaissance de travailleur handicapé et sur les possibilités en termes d'aide et de soutien.

Concernant la mobilisation des établissements culturels, il semble que la situation n'a guère évolué de manière très conséquente depuis le constat qui apparaît dans le rapport du groupe de travail 4 de la Réunion des Établissements Culturels Accessibles (RECA) de 2006 :

⁹ Site internet : www.missionh-prodaudio.fr

¹⁰ Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées (AGEFIPH), agefiph.fr

¹¹ Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) ; fiphfp.fr

« En conclusion, aucun établissement représenté ne bénéficie d'une politique construite en faveur de l'emploi des personnes handicapées digne de ce nom »¹².

Au titre des obstacles, il y a également la peur de perdre ou de voir diminuer ses ressources dans le cas de cumuls de l'allocation adulte handicapé (AAH) avec des revenus ponctuels liés à des prestations artistiques. De nombreuses personnes handicapées, et les personnes qui les soutiennent, proches, aidants et professionnels médico-sociaux et culturels, font part de leurs appréhensions à déclarer des revenus issus de ventes d'œuvres, d'interprétations dans des spectacles ou lors de productions cinématographiques). Elles appréhendent les incidences possibles en termes de baisse, voire de perte, de l'AAH. Cela amène parfois les personnes handicapées à ne pas s'engager du tout dans de telles activités qui pourraient pourtant les mettre sur des chemins vers des emplois culturels et artistiques.

Nous sommes face à un manque général de vision et de politique structurée au plan national sur ce sujet.

III. Atouts et préconisations pour un avenir moins discriminant

La création artistique repose souvent sur l'expression de la richesse de singularités qui renvoie néanmoins à l'universalité. Dans cette dynamique, l'ouverture aux différences, aux handicaps, peut aider parfois à trouver des chemins des possibles. Nous pouvons aujourd'hui constater une plus grande souplesse dans les codes, dans les modes d'expressions artistiques, dans les esthétiques qui permet une meilleure égalité des chances dans l'accès aux emplois. Cette évolution est très présente dans les domaines pictural, chorégraphique et du mannequinat.

Les progrès incessants des nouvelles technologies permettent d'aller toujours plus loin dans des solutions pour abolir des obstacles en termes de mobilité, de communication face à des déficiences de perception auditive, visuelle et même pour la compréhension associée à de nouvelles approches comme le Facile à lire et à comprendre (FALC). On peut noter l'apparition d'outils d'appui méthodologique, de chartes pour un engagement sur des dynamiques inclusives, telle la Charte de la diversité dans l'audiovisuel portée par Mémona Hintermann-Affejée, alors vice-présidente du groupe de travail « accessibilité aux personnes handicapées » pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Citons également les fiches métiers réalisées et mises à jour par la Mission handicap d'Audiens. Elles présentent les réalités dans la pratique, l'environnement professionnel, les adaptations et les aménagements possibles. Signalons que le Fonds de professionnalisation et de solidarité des artistes et techniciens du spectacle que pilote Audiens est aussi ouvert aux personnes en situation de handicap.

¹² Mission des établissements publics Culture et handicap, groupe Emploi des personnes handicapées, 2006, document de 8 pages en pdf, disponible en ligne : <http://www.culture.gouv.fr/Media/Thematiques/Developpement-culturel/Culture-et-handicap/Files/biblio-culture-handicap/Culture-handicap-Missions-des-etablissements-publics-Emploi-des-personnes-handicapees-2006>.

Les expériences des ESAT et des entreprises adaptées qui se sont investis dans le secteur culturel et artistique sont source d'enseignement pour d'autres employeurs concernant les adaptations des conditions de travail.

De nouveaux métiers ont suscité le recrutement de personnes handicapées de par la plus value qu'elles peuvent représenter. C'est le cas de chargé des publics, de l'accessibilité dans des établissements culturels, de référent handicap dans divers types d'entreprises, d'expert dans les métiers de l'édition adaptée, du numérique, etc.

En termes de préconisations, un état des lieux approfondi sur ce secteur d'emplois doit être réalisé pour concevoir les mesures et les dispositifs nécessaires, état des lieux sur la réalité des insertions professionnelles et des maintiens dans l'emploi, y compris dans le secteur protégé, ainsi que des études en matière de politiques et de pratiques. Analyser les expériences réussies en matière d'emploi des personnes handicapées, les freins et les blocages individuels ou collectifs est indispensable.

Les mobilisations comme celles portées par Audiens, le CSA, les groupes de travail du RECA, doivent être intensifiées et soutenues. Des organismes gestionnaires de droits d'auteurs comme la Société des Auteurs et Compositeurs Dramatiques (SACD), la Société des Auteurs, Compositeurs, Éditeurs de Musique (Sacem), qui ont mis des dispositifs d'aide au développement d'activités doivent les rendre accessibles pour tous, donc accessibles aux personnes handicapées. En articulation avec le Pôle emploi spectacle devrait être créé un Cap emploi spectacle¹³.

Bien sûr des mesures fortes doivent être prises pour résoudre les problèmes en amont de l'accès à l'emploi concernant l'accès aux enseignements artistiques et culturels. Par ailleurs, il est nécessaire d'aider les employeurs des secteurs culturel et artistique à bien connaître la réglementation en matière d'emploi des personnes handicapées, leurs besoins, leurs attentes, les préalables à leur recrutement, à l'accueil du travailleur handicapé au sein de son service : présentation de l'établissement, des équipes, sensibilisation de ses collègues de travail, suivi de l'employé dans sa vie professionnelle (formation, mobilité, maintien dans l'emploi, etc.). Il est essentiel d'accompagner les organismes employeurs de toute nature pour qu'ils puissent se doter d'une véritable politique structurée sur ce sujet (référent handicap, comité handicap et travail, commission de suivi...). Il faut favoriser la mise en œuvre de mesures d'insertion et d'adaptation (aménagements de poste, accessibilité, formation, communication, action sociale).

¹³ Les Cap emploi sont des organismes de placement spécialisés (OPS) exerçant une mission de service public. Ils sont en charge de la préparation, de l'accompagnement, du suivi durable et du maintien dans l'emploi des personnes handicapées. <https://travail-emploi.gouv.fr>

Conclusion

Comment ne pas s'étonner qu'il ait fallu attendre trente années après la loi de 1987, fondant la politique d'emploi des personnes handicapées, pour voir parmi les organismes majeurs de la branche professionnelle de la culture, l'un d'entre eux, Audiens, se mobiliser de manière structurée sur ce sujet ? Ce constat devrait amener le monde de la culture à s'interroger sur les valeurs qu'il porte réellement.

Nous devons savoir laisser toutes grandes ouvertes, sans entraves, les portes vers les emplois culturels et artistiques. Nous refuserons ainsi d'entretenir au cœur d'une démocratie d'un pays dit des droits de l'homme une vie culturelle discriminante, atrophiée, privée de richesses, voire de trésors, que peuvent apporter les personnes handicapées. Nous ferons vivre les valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité dont nous avons tant besoin dans ces temps de crispations identitaires et de repli sur soi.

Nous le voyons, les enjeux dépassent largement celui, certes très important, de l'accès à l'emploi. Il importe par conséquent de soutenir les mobilisations sur les questions culturelles, ô combien indispensables. C'est pourquoi Cemaforre s'est impliqué notamment dans les travaux de la Commission Culture et Citoyenneté du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH)¹⁴, dans ceux du groupe de travail du CSA Médias et handicap, et a initié la création d'Agapé¹⁵, Collectif national « Droits culturels et Vivre ensemble ».

¹⁴ https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2018/11/cncph_ccc_feuille_de_route_sept_2018_vf.pdf

¹⁵ Site internet www.culturecitoyennete.com/jagis-avec-agape

8. Témoignage – Résilience et handicap : quand la vie se crée chaque jour

Aude Puzenat

Responsable adjointe du CLASS, Université Clermont Auvergne

D'après la définition du Robert historique de la langue française, résilience provient du latin puis adapté de l'anglais *resilient* : résistance au choc. En pratique le choc que peut supporter un métal avant de se déformer.

« La résilience est un phénomène psychologique qui consiste, pour l'individu affecté par un traumatisme, à prendre acte de l'événement traumatique pour ne plus, ou ne pas, avoir à vivre dans la dépression et se reconstruire. »

J'ajouterai à cela : à faire ce qui ne doit pas rester un drame, mais devenir une force ! Aujourd'hui, sans mon handicap, je ne serais pas, bien évidemment, celle que je suis devenue. Est-ce le handicap qui m'a aidée à me construire ? Est-ce moi qui ai dompté le handicap ? Ai-je réussi à me réinventer avec un corps et des possibilités différentes de celles des autres ? Ai-je bien « résisté au choc ? » Je ne suis pas sûre d'être la meilleure personne pour parler de résilience, ce serait plutôt à mon entourage. Moi, j'ai fait avec, du mieux que j'ai pu. Bien sûr, je me suis toujours dit que ce qui faisait la valeur d'une personne, ce n'était pas ce qui lui arrivait dans la vie mais ce qu'elle en faisait.

Alors qu'au moment de ce colloque je viens de fêter mes 40 ans, je suis heureuse. J'ai fait des études qui m'ont passionnée, j'ai un travail correspondant à mes diplômes et qui me plaît beaucoup. Et je suis une femme heureuse et accomplie, mariée et maman de 2 enfants de 6 et 4 ans qui me comblent chaque jour. Le handicap est peut-être bien ce qui me différencie des autres femmes. Je ne sais pas si on peut parler de « valeur ajoutée » ? Mais je sais ce qu'est aujourd'hui ma force même si bien entendu, le quotidien n'est pas toujours évident.

Faire ce témoignage en présentiel en 2018 et aujourd'hui par écrit, en 2020, n'a pas été évident, ça a remué beaucoup de choses. Je n'ai fait jusqu'alors que regarder devant moi, croyant aux lendemains meilleurs, même s'il faut savoir se retourner, de temps en temps, uniquement pour savoir d'où l'on vient, regarder le chemin accompli, continuer à y puiser du courage et de la force. Après tout, je dois être capable et je vaud autant qu'une autre ! Vous m'en donnez l'occasion par cet ouvrage et en repensant à mon parcours, il m'arrive d'en être fière. Je remercie Florence Faberon, car témoigner m'a encore fait grandir.

Je suis née avec un Spina Bifida, c'est une malformation du tube neural qui apparaît au début de la formation du fœtus et engendre le développement incomplet de la colonne vertébrale. Il s'agit d'une

malformation qui survient avant la naissance causant la paralysie et la perte de sensibilité des membres inférieurs et des sphincters.

J'ai subi une vingtaine d'interventions chirurgicales délicates à Lyon, deux sur la moelle épinière et le reste sur la vessie ou l'intestin. Je ne m'en souviens pas mais c'est mon père qui m'a raconté ce premier voyage en hélicoptère alors que je n'avais que quelques heures de vie : pour la toute première opération d'une longue série, il s'agissait de recouvrir au plus vite la moelle à découvert pour limiter la survenue d'autres lésions. C'est bien plus tard que nous avons évoqué les doutes qui étaient les siens alors, ces médecins qui fuyaient et tous ceux qui répétaient à demi-mots : « Tout ça ne sert à rien, de toute façon elle restera débile ! » Ce n'était pas seulement une lutte pour la survie mais aussi une lutte pour la vie, une vie de qualité, une vie digne d'être vécue. Et bien sûr par la suite, toutes ces opérations, ces hospitalisations. En pensant à mon enfance, c'est souvent à Debrousse, l'hôpital des enfants de Lyon auquel je pense.

Dès mon plus jeune âge j'ai dû composer et vivre avec mes différences, mais des différences que personne d'autre ne pouvait voir. Accepter un handicap sans qu'il ne devienne un tabou : l'incontinence urinaire, fécale, ce n'est pas « chic » comme handicap et ça ne se voit pas. On pourrait croire que c'est une chance, pour certains peut-être, mais le handicap invisible et tout autant injuste, pénible et éprouvant.

Je me revois enfant sur la table d'opération. Pour chaque opération chirurgicale, l'enjeu était de taille. Si l'opération réussissait, je pourrais enfin apprendre les auto-sondages et devenir enfin autonome, être sèche entre les sondages et abandonner les couches. Même petite, je me disais : « allez, ça va aller. C'est fini, demain, ce sera un mauvais souvenir et une nouvelle vie va commencer ! ». Bon, Malheureusement, il y en a eu beaucoup d'opérations et beaucoup d'espoirs déçus jusqu'à mes 17 ans. À chaque échec, il fallait se remobiliser, garder confiance pour avancer.

Il me fallait retourner en classe, avec de la lassitude et rien n'avait changé. Mon casier débordait des leçons apprises en mon absence, aucune chaleur dans l'accueil des enseignants dont je dérangeais sans doute « la routine pédagogique » et encore moins des élèves à me retrouver en classe comme les autres, alors que de longues semaines s'étaient écoulées. Parfois, je retournais en classe avec une sonde urinaire à demeure. Pas facile pour un enfant ou même une adolescente mais je cachais ces tuyaux et faisait tant bien que mal. J'y voyais, bien entendu un avantage et une nouveauté, j'étais à peu près certaine de ne pas avoir de fuites. On m'a toujours éduquée en essayant de trouver le côté positif dans chaque situation, même les plus difficiles.

Les absences et les longues et nombreuses hospitalisations et interventions chirurgicales, toutes à Lyon, loin de ma famille pendant la semaine rythmaient la vie de toute la famille. Nous n'oublierons jamais les dimanches vers 15 h lorsqu'il fallait se quitter. Je me retrouvai seule face à la douleur, face aux soins très douloureux : les pansements, je reconnaissais de loin le bruit du terrifiant chariot de pansements ou les tuyaux à enlever ; je réclamais un soignant supplémentaire pour avoir des mains compatissantes.

À l'époque, je marchais quasiment normalement, les préoccupations étaient centrées sur l'incontinence urinaire. Finalement, je pensais que c'était normal de ressentir une fatigue à la marche... Je n'avais pas réellement conscience du handicap physique, malgré les moqueries et les imitations sur ma façon de marcher les pieds en dedans.

L'école : ce n'est pas un bon souvenir. L'accueil de la différence a manqué son occasion. Moqueries et chantage, solitude extrême, incompréhension et indifférence des enseignants. Je pense pouvoir parler de harcèlement, c'est dans l'air du temps. Je me reconnais dans les témoignages des victimes qui osent parler. Et puis disait-on, c'est la dernière de la classe, elle n'y arrivera pas... et me voilà aujourd'hui devant vous.

On disait aussi de moi : « Elle n'aura jamais son bac », et si et avec mention ! Parce que la volonté et le travail payent. Certes, la maison s'était transformée en base d'entraînement : ma sœur, pourtant plus jeune, s'occupait des maths, mon père des autres matières et ma maman était l'âme fédératrice et le préparateur psychologique.

« À quoi ça sert puisqu'elle ne pourra jamais travailler ? ». Je suis responsable adjointe d'un service, à l'Université Clermont Auvergne. « Elle n'aura jamais d'enfants » : j'en ai deux et qui sont bien présents. Il a suffi de quelques personnes qui, elles, ont cru en moi pour que tout devienne possible : mes parents et ma sœur pour commencer. Ils sont un soutien indéfectible, eux n'ont jamais douté de mes possibilités à être heureuse et à réussir ma vie en la réinventant justement, en m'accompagnant pour faire autrement...

En changeant finalement d'école, c'est une nouvelle directrice et institutrice de CM2 qui disait-elle, ne faisaient que son travail, mais moi, ça m'a tout simplement changé la vie. Je redevenais Aude avec des aménagements à prévoir, des sondages à réaliser, un peu d'intimité, des explications à fournir pour comprendre mais j'étais Aude avant d'être montrée du doigt ou moquée. Elle m'a redonné le goût, le courage de regarder autrement mes camarades... Elle a su ensuite m'accompagner pour le collège en donnant le relais aux bonnes personnes. En troisième, je n'ai fait qu'un trimestre d'école, le reste du temps, j'étais alitée à la maison ou hospitalisée à Lyon, pas évident pour préparer le brevet. Là encore, c'est ma professeure de mathématiques qui est venue à la maison pour me faire réviser le brevet que j'ai présenté en septembre, du jamais vu !

Ensuite le lycée, avec un professeur passionnant de lettres, lui avait de la hauteur sur les choses. Lui et la professeure principale ont su m'entourer et je savais que leur regard était bienveillant, protecteur, en tout cas rassurant. Ce sont eux qui les premiers me téléphonaient chaque semaine à l'hôpital ou contactaient mes parents pour prendre de mes nouvelles et les transmettre à la classe même si, je crois, que finalement peu d'entre eux avaient remarqué mon absence.

Le bac : alors que beaucoup avaient parié sur mon échec, moi je comprenais qu'au fond de moi se jouait autre chose et que je tenais là la première étape de ma revanche sur la vie. Finalement, j'étais heureuse de

passer ce bac. Je mesurais l'enjeu qu'il représentait pour moi, contrairement à la plupart de mes camarades. Je me sentais prête et je me souviens très bien, sur la route du lycée, des conversations avec mon père sur les mines défaites des autres lycéens. C'est la première fois que je me suis retournée sur mon passé pour apprécier tout le chemin déjà parcouru. Le travail bien entendu et la persévérance m'avaient servi mais je crois surtout que ma réussite tenait à mon état d'esprit, dans une combativité qui avait déjà affronté d'autres défis. Je n'oublie pas que cette victoire est avant tout une victoire familiale, je n'oublierai jamais la joie de mes parents ce jour-là. Et ma sœur est encore épatée de mon 14 en maths.

Le bac en poche, j'avais l'impression que ma vie allait vraiment démarrer : l'indépendance, l'autonomie, un confort urinaire satisfaisant. Rassurée sur mes compétences intellectuelles après ma réussite au bac, j'allais démarrer des études littéraires qui s'annonçaient passionnantes. L'installation sur Clermont-Ferrand a nécessité quelques recherches comme le logement, pas trop loin de la fac puis la découverte de l'association Handi-Sup, une association par et pour les étudiants en situation de handicap. J'allais enfin rencontrer des étudiants qui, je l'imaginais, avaient vécu le même passé de galères... J'imaginais qu'on allait se comprendre en un regard, sans mots. Ce fut le cas avec quelques personnes mais pas la majorité. J'ai réalisé à ce moment-là précisément que nous avions tous des parcours différents, que nous avions bénéficié d'une éducation, d'un entourage bien différent. J'ai pleinement pris conscience à ce moment-là que l'éducation était déterminante dans la réussite du parcours de vie des uns et des autres. Et que, du coup, nous n'avions pas parcouru le même chemin, pas digéré nos événements de vie de façon identique et qu'il y avait une multitude de réactions possibles face à la maladie, au handicap et aux obstacles à surmonter.

Jusque-là, seulement mes séjours à l'hôpital ou un ou deux congrès sur le spina m'avaient fait rencontrer d'autres jeunes handicapés. Dans notre coin de campagne, j'étais plutôt isolée et on ne parlait pas vraiment en famille de mon handicap ; on faisait tous avec, c'était le quotidien.

Avec Handi-Sup, j'ai découvert une cause à défendre : se battre pour l'accès aux études des jeunes handicapés. Tous ne bénéficiaient pas de l'entourage bienveillant qui avait été le mien. Se battre aussi pour s'intégrer à l'université, pas si simple, pouvoir faire des études : se battre contre des locaux non accessibles, des enseignants trop craintifs ou prudents ? La cause était plus que juste dans cet environnement où la norme fait loi. Je suis devenue Présidente de l'association peu de temps après mon arrivée et ce jusqu'en 2010. Au fur et à mesure des années et du nombre croissant d'étudiants dans le supérieur, une autre cause se profilait : une fois les diplômes en poche, il restait à décrocher un travail...

En terminale, j'étais persuadée de ne pas être faite pour des études que je jugeais trop difficiles au vu de mes résultats scolaires, puis, je me suis tellement épanouie dans mes études que j'ai prolongées, prolongées jusqu'en doctorat pensant que je ne trouverai jamais de travail... Autant se faire plaisir en étudiant la littérature.

Malheureusement, avec ma santé, je n'ai eu qu'à peine 2 ans de répit... La fatigue a pris le dessus, les chutes aussi et les difficultés de plus en plus prononcées pour la marche. Verdict : aggravation inquiétante et inattendue, moelle attachée. Opération à programmer rapidement pour stopper une paralysie inexorable. Le chirurgien était pourtant content de lui, mais je suis malgré tout sortie de l'hôpital sur un brancard, en ayant perdu la marche. En guise d'encouragements, on m'a dit que je ne marcherai plus. Huit mois de rééducation après, avec des appareillages lourds, j'ai pu me remettre debout puis faire quelques pas, non sans douleurs.

Grâce à l'association Handi Sup, j'ai poursuivi mes études à distance entre deux séances de rééducation avec des photocopies mal faites où il manquait parfois la fin des phrases. Bien heureuse que j'étais d'avoir choisi la littérature et surtout Flaubert ; je me serais moins évadée dans ce milieu difficile et plus éloignée des miens si ça avait été des maths ou de la chimie. Dans cette année difficile, deux ou trois professeurs de fac restaient présents, attendaient mon retour, je percevais leur regard toujours bienveillant. Après cette année éprouvante, ce sont trois autres opérations qui se sont succédées au niveau de l'intestin : la moelle épinière attachée avait engendrée une aggravation au niveau de l'incontinence fécale, jusque-là maîtrisée tant bien que mal. Après des infections assez graves, une colostomie a été décidée. Une décision pas évidente lorsque on est une jeune femme de 25 ans...

En arrivant à Clermont-Ferrand, j'ai tout de suite pris des renseignements pour l'orchestre universitaire. Impossible pour moi d'arrêter la flute traversière commencée enfant. Malgré les obstacles, j'avais un bon niveau, atteint par passion et obstination. Partager la musique avec les autres m'a toujours rendue heureuse. La rencontre du chef d'orchestre a été cruciale tant au niveau de mon parcours universitaire que musical. Avec lui et la découverte du DESS qu'il encadrait s'est affiné un projet professionnel : la culture est un vecteur d'apprentissage, un vecteur d'intégration et de structuration personnelle. L'école étant obligatoire, chaque enfant devait avoir le droit ou la chance de rentrer dans un musée, d'assister à un concert, de participer à la construction d'un projet culturel... Je suis persuadée qu'on peut enseigner autrement, même si je me suis convaincue, à titre personnel, de ne jamais y arriver. Le DESS sur deux ans était parsemé de stages en entreprises. J'ai choisi d'effectuer au moins pour la première année, mes stages à l'IUFM auprès d'une directrice adjointe rencontrée dans le cadre de l'association. Le *feeling* avec cette personne, maintenant à la retraite, avait été immédiatement bon et notre rencontre a été pour moi déterminante. Je lui dois beaucoup. Une fois le DESS obtenu, j'ai eu une première expérience difficile dans un musée. Et finalement, la chance m'a à nouveau souri puisque l'IUFM m'a rappelé pour me proposer un poste à mi-temps à l'action culturelle. Le poste rêvé, totalement adapté à mes capacités physiques. J'y suis resté 6 ans. Puis l'Université m'a confirmée en m'annonçant ma titularisation sur le poste de directrice adjointe du CLASS, service nouvellement créé chargé

de la promotion et de l'organisation d'actions et d'activités culturelles en direction du personnel de l'Université.

En devenant paraplégique, et pour me donner les moyens de ne pas rester dans la fatalité, j'avais décidé de rajouter une corde à mon arc et de commencer le violoncelle, un instrument qui m'a toujours enthousiasmé en me transportant souvent bien loin du quotidien. Je ne savais pas encore que cette décision allait être aussi déterminante. Pour le moment, j'essayais tant bien que mal de tout mener de front : les études, la rééducation intensive, la flute que je continuais, le violoncelle que je débuteais... En me réinstallant sur Clermont et en reprenant le cours normal de la vie universitaire, j'ai cherché des contacts pour l'enseignement du violoncelle. Très vite, le nom d'une professeure s'est imposé, elle a accepté de me prendre au conservatoire en auditrice libre. Rapidement, elle m'a parlé de l'orchestre du conservatoire et d'un jeune élève à qui elle conseillait également l'orchestre, ajoutant qu'il était très gentil et m'aiderait facilement à porter mon violoncelle (eh oui, contrairement à la flute, ce n'est pas l'instrument le plus évident à transporter, j'aurais dû rester dans les instruments de petite taille !). Trois ans plus tard, Pierre devenait mon mari. Et j'aime lui dire qu'avec lui, tout est réellement devenu possible. À ses côtés, une page a été tournée et un nouveau chapitre a commencé, plus personnel, l'épanouissement en tant que femme.

Bien des jeunes femmes rêvent de rencontrer l'âme sœur et de fonder une famille. Et pour quelques rêves réalisés, combien restent dans l'abstrait, dans un idéal... Dans quelle case ranger les miens ? Comment se projeter dans une vie de couple avec une poche de recueil, un ventre et un dos déformé, abîmé et couvert de cicatrices ? Chacun de notre côté et ensemble avec Pierre, nous avons aboli barrières et préjugés, enfin surtout lui. Moi, après tout, j'avais tout fait pour que mes rêves deviennent réalité. La question des enfants est bien entendu rapidement venue, avec son lot d'interrogations. Face aux difficultés physiques prévisibles, avec mon côté combatif, je ne doutais pas qu'il soit possible de répondre avec des solutions techniques : les bricolages médicaux, je connaissais. Avec Pierre, nous n'avions pas forcément les mêmes interrogations, la mienne principalement était de savoir si je pourrais assumer ce rôle de mère comme la mienne l'avait été pour moi, avec son éducation si positive... La culpabilité m'a longtemps accompagnée : à cause de mes opérations chirurgicales, de ce ventre que l'on pourrait juger peu accueillant, je redoutais les difficultés pour l'enfant et en particulier une grande prématurité. Ayant traversé le chemin difficile du handicap, je n'aurais pas voulu pour lui et par ma faute, une vie peut être pire, de longues hospitalisations, des séquelles. Mais, bien sûr, c'est peut-être le lot de toute future maman ? Face aux sceptiques, ceux qui me connaissaient bien ont su trouver les mots. Le chirurgien urologique de mon enfance avait rassuré mon mari en disant : « connaissant Aude, foncez, allez-y ! Mais l'inconnu restait total, y compris pour le corps médical. Peu de spina, finalement arrivent à toucher du doigt ce projet de vie.

Finalement, nous avons eu rapidement la joie d'apprendre que j'étais enceinte. Un double suivi a été organisé à Clermont-Ferrand et à Lyon. Une césarienne s'imposait, elle serait réalisée à Lyon en présence de deux autres chirurgiens (l'urologue de mon enfance et un chirurgien viscéral). Même sans les complications annoncées par les plus pessimistes, il a fallu assumer d'autres problèmes inattendus. Il a bien fallu que le bébé trouve sa place et grandisse dans ce ventre où tout était bousculé. En grandissant, le bébé a comprimé un rein. Pour chaque grossesse, une petite intervention a été nécessaire pour dériver le rein et les trajets sur Lyon ont repris mais avec une nouveauté : c'est mon mari qui maintenant faisait le trajet avec un bon gâteau au chocolat. Et puis, j'étais hospitalisée pour un autre défi à relever, encore plus important que ceux relevés jusque-là. L'enjeu était dans ce petit être qui grandissait et allait obligatoirement faire de moi la plus heureuse des mamans. Pour chacune des deux naissances j'ai été hospitalisée un mois, pour éviter toute situation d'urgence. Il a également été décidé de faire naître les bébés à trente-quatre semaines : le bon « *timing* » tant pour l'enfant que pour moi et limiter ainsi de trop grands dommages sur les montages vésicaux ou intestinaux. À l'une ou l'autre reprise, nous avons bien eu l'impression que c'était nous qui rassurons le gynécologue. J'avais un moral et une confiance à toute épreuve et quelle aventure ! Avec les médecins et les soignants, nous étions une équipe et quel beau moment de savoir que le médecin qui m'avait si souvent opérée était encore présent à mes côtés pour l'un des plus beaux moments de ma vie. Je suis certaine que pour lui aussi, ce moment restera inoubliable.

Nous avons eu raison d'y croire, Martin est né en pleine forme. Deux ans plus tard, nous avons retrouvé la même équipe pour la naissance de notre petite fille. Une naissance plus douloureuse puisque Camille a dû être hospitalisée en néonatalogie pendant 3 semaines. Avec elle, le sentiment de culpabilité est revenu... mais maintenant, Camille va bien et en regardant nos deux beaux enfants, nous savourons le chemin parcouru. Devenir maman, je le vis comme un accomplissement et un bonheur immense. Evidemment, il m'arrive de me fâcher, de punir, de râler, de me sentir bien fatiguée, mais finalement, toutes les jeunes mamans ressentent cela, je ne fais pas figure d'exception. Bien sûr, à cela, se rajoute mes fatigues rapides, les douleurs, les soins quotidiens.

Je l'ai souvent dit ce soir, sans mes parents qui seront toujours présents, ma sœur et sa présence discrète, mon mari et mes enfants, je n'aurai sûrement pas accompli ma vie de cette façon. Je sais d'où je viens, ce que je leur dois et je sais que je peux compter sur leur amour.

Je n'ignore pas, pour des parents ce qu'est surmonter l'épreuve d'avoir un enfant handicapé bouleversant les projets. Pour ma sœur d'avoir une sœur pas comme les autres qui a accaparé un peu trop souvent l'attention de ses parents et de tous les autres. Pour un mari, une femme différente avec laquelle il faut oublier les sorties à vélos, les randonnées en montagne mais avec qui, ensemble, on crée chaque jour. Et pour des enfants, d'avoir une maman qui n'est pas tout à fait comme les autres, chaque jour aussi, nous réinventons le quotidien. Toutes ces galères nous ont construits, qui

que nous soyons. Nous avons appris, et nous continuerons ensemble d'écrire d'autres pages et à apprendre, encore.

Voilà, mon récit se termine. J'ai la vie que les oiseaux de mauvais augure semblaient m'avoir refusée, une vie « normale » en quelque sorte, une vie que tout simplement j'espérais : un travail, un mari qui m'aime et me suit dans chacun de mes projets, deux enfants inespérés, une maison et la musique qui est un socle, elle ne m'a jamais quitté.

J'ai d'autres responsabilités comme être élue représentante des parents d'élèves, un comble pour moi qui depuis bien longtemps ne croyais plus guère en l'école pour tous. Accueillir tous les enfants quelles que soit leurs différences, initier leur curiosité pour leur donner envie d'apprendre. Devant le portail de l'école de mes enfants, quelques flashes me reviennent de mes années de primaire où j'étais la risée de la classe. Malgré ma méfiance vis-à-vis de l'école, je regarde le chemin parcouru. Je m'efforce de croire que l'époque a changé ; mes deux enfants sont scolarisés et ils vont bien, je suis élue représentante des parents d'élèves, au contact direct des maitresses et je travaille à l'Université, toujours entourée d'enseignants (même s'il s'agit du supérieur, ce n'est plutôt pas mal pour quelqu'un qui ne voulait plus jamais les côtoyer).

Il est temps pour moi de conclure après avoir tenté de vous faire partager ce parcours qui a été le mien. Comment détruire les barrières que les préjugés, les *a priori*, les routines dressent sur votre chemin ? Comment devenir la personne que l'on rêve de devenir quand la vie a fait de vous une personne « pas comme les autres » ? Et en fin de compte avoir ce soir, devant vous, le sentiment d'avoir peut-être, réussi. Bien sûr j'ai eu la chance d'avoir près de moi un entourage bienveillant, protecteur, me tirant vers le haut sans jamais sombrer dans l'apitoiement et le renoncement. Il a partagé mes galères et mes succès avec cette arme qu'est l'humour... l'humour qui nous faisait rire d'un rien même pendant les pires épreuves. Ainsi, sans doute, je n'ai jamais eu l'impression de subir le handicap, je l'ai, au contraire, apprivoisé. J'ai appris à grandir avec.

Il faut apprendre à toujours relativiser sans obligatoirement minimiser en se disant que c'est parfois pire pour le voisin. Lui aussi, peut-être cache des blessures profondes.

La littérature, la musique ont pu être pour moi cet idéal recherché, une recherche qui m'aura permis longtemps de m'évader et puis de m'accomplir, de faire les rencontres décisives de ma vie, d'être une femme qui s'est réalisée, entière et fière de l'être.

Est-ce que quand on est porteur d'un handicap, visible ou non on veut être « normal ? » Non bien sûr. On ne l'est pas. Mais on veut de toutes ses forces avoir une vie remplie, y avoir droit malgré cette différence qui est la nôtre. Bénéficier des mêmes opportunités, pouvoir saisir les mêmes chances, dépasser les sceptiques et les cœurs secs. Les lendemains ne sont pas toujours forcements meilleurs, mais ils sont riches de promesses.

Pour terminer, je voudrais vous dire que cette date du 19 novembre¹ est particulière pour moi. Voilà 7 ans, jour pour jour, c'était la date de mon mariage et débutait une vie dont j'aurais pu être privée : une vie d'épouse, de femme, de mère de famille...

¹ L'auteure a prononcé sa communication à l'Université Clermont Auvergne le 19 novembre 2018.

Conclusions

Dominique Breillat

Professeur émérite de droit public de l'Université de Poitiers

On néglige trop souvent les discours protocolaires des autorités lors du début d'un colloque. C'est une erreur. Dans son allocution d'ouverture, le recteur Benoît Delaunay a tout de suite cerné les caractères du colloque « Handicap, emploi et insertion » en soulignant qu'il apporte une réponse humaine et citoyenne et une réponse scientifique, avant tout grâce aux qualités humaines et intellectuelles de Florence Faberon et de tout le réseau qu'elle a su constituer sur le handicap.

Réponse humaine et citoyenne

- La réponse humaine apparaît avec l'accueil clermontois et manitobain, Clermont accueille à travers l'Université Clermont Auvergne et notamment l'École supérieure du professorat et de l'éducation (ESPE) depuis devenue Institut national supérieur du professorat et de l'éducation (INSPE), ce colloque mené par Florence Faberon, Maria Fernanda Arentsen de l'Université de Saint-Boniface et Thierry Morel de l'Institut du travail social de la région Auvergne (« main de fer dans un gant de velours » quand il préside). Ce colloque, sous le parrainage de plusieurs ministères a pu obtenir de nombreux soutiens publics et d'entreprises privées.

La réponse humaine est aussi l'esprit manitobain soufflant à Clermont-Ferrand avec l'Université de Saint-Boniface de Winnipeg, magnifique îlot scientifique francophone au Manitoba où les recherches sont animées par la professeure Maria Fernanda Arentsen. Cette minorité francophone s'incarne à travers Dolores Gosselin, grand'mère métisse de la Rivière rouge.

Ce sont aussi des amis et nombreux, universitaires de France et de l'étranger, praticiens. Certaines amitiés sont anciennes et pour moi c'est le bonheur de retrouver Dominique Turpin (38 ans d'amitié).

L'aspect humain, c'est aussi le côté international du colloque avec cette très forte dimension comparatiste, avec une présence faite de compétences et de courage comme l'a souligné Jean-Louis Garcia. Si les antipodes n'ont pu être présents physiquement, si le Canada est là avec le Manitoba et le Québec, il y a aussi une forte délégation marocaine, la présence de la Belgique, du Vietnam, du Sénégal, de l'Égypte et des pays arabes, de l'Italie, de l'Allemagne... Ils montrent la difficile mise en œuvre dans des pays en développement. Mais dans les pays riches, on observe une grande diversité comme dans les Émirats arabes unis ou en Europe avec l'Italie, l'Allemagne, la Belgique et bien évidemment la France.

- La réponse citoyenne : la réponse citoyenne apparaît principalement avec les tables rondes particulièrement enrichissantes. Les universitaires sont souvent des théoriciens dans leur tour d'ivoire. Heureusement beaucoup sont en même temps engagés apportant une cohérence à leur recherche. Les praticiens ont l'avantage de la connaissance du terrain, mettant en œuvre la formation reçue et l'adaptant aux réalités. Ils peuvent

parfois conduire au pessimisme, mais par leur foi, leur énergie ils mènent beaucoup plus à l'optimisme en connaissant les limites de l'action.

La réponse est citoyenne car elle est l'affaire de tous. Elle l'est par la communication illustrée par la collaboration avec la radio RCF. Elle permet aux cadres culturels et sportifs d'apporter leur éclairage, avec de magnifiques témoignages. Nasser Hammache évoque par exemple le cas de Philippe Croizon qui nous est si cher dans la Vienne.

Mais l'originalité de l'approche est la place dévolue à l'art, parent pauvre de l'éducation, parent pauvre de nos territoires dans le monde rural. L'importance de l'art a pu être soulignée par Jean-Marie Citerne, art-thérapeute. Les artistes sont très présents dans ce colloque avec Manon Vichy dont nous avons découvert le talent à Winnipeg et la danse sereine, originale, prenante avec la troupe « la Possible échappée » sans oublier le violoncelliste.

Bien évidemment il faut que tous puissent participer et cela est renforcé par les trois interprètes en langue des signes de l'URAPEDA.

Et puis il y a tout ceux qu'on ne voit pas ou qu'on voit mal et qui ont organisé, assuré les aspects matériels faisant que tout a été parfait.

Réponse scientifique

Bien évidemment on n'oublie pas de s'interroger sur la sémantique et l'approche en montrant l'évolution du vocabulaire. En 1904 on parlait de vieillards, infirmes et incurables. Et la littérature pouvait avoir ce type d'approche. Pensons à Quasimodo dans Notre-Dame de Paris. Il y a eu une reconnaissance tardive, en raison d'attitudes différentes allant de l'acceptation au refus (infanticide). On ne trouve rien dans notre constitution, trop ancienne par les références à 1789 et 1946. Cependant sans évoquer expressément les personnes en situation de handicap, l'alinéa 11 du préambule de 1946 peut apparaître comme une première possibilité. En réalité il faut attendre le rapport Bloch-Lainé en 1967 et la loi de 1975 adoptée non sans débats. La loi du 11 février 2005 avec le gouvernement Raffarin sera une grande avancée, la citoyenneté apparaissant dans le titre VI : citoyenneté et participation à la vie sociale. Et maintenant c'est la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et la loi ELAN (loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique).

Fondement juridique

Quel pouvait être le fondement juridique de mesures en faveur des personnes en situation de handicap ?

Très récemment, on pourrait s'appuyer sur l'idée de fraternité réceptionnée par le Conseil constitutionnel le 6 juillet 2018 (CC, n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018), décision riche de développements potentiels.

De façon beaucoup plus ancienne on pouvait penser au principe d'égalité, présent depuis 1789 dans la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, réceptionnée seulement en 1971 par le Conseil

constitutionnel, principe malheureusement se contentant de l'égalité formelle, et aussi par l'article 1^{er} de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, mais sans portée contraignante en raison de la nature juridique de ce texte.

C'est aussi, et peut-être surtout, le principe de non-discrimination qui est le meilleur fondement. Il figure dans la Constitution et dans des textes internationaux avec l'article 7 de la DUDH et, avec une véritable portée juridique, l'article 26 du Pacte sur les droits civils et politiques. Mais la difficulté réside dans le fait que ces textes procèdent par l'énumération et bien évidemment celle-ci est toujours incomplète.

Enfin on doit souligner le droit à la dignité devenu le premier des droits fondamentaux dans l'Union européenne, principe posée par l'Allemagne après l'horreur nazie en 1949 comme premier des droits fondamentaux et repris dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne également à la première place.

Les textes visant spécifiquement les personnes en situation de handicap sont venus bien tardivement. La Convention relative aux droits des personnes handicapées est du 13 décembre 2006 et est entrée en vigueur le 2 mai 2008. 177 États y sont parties, mais il manque avant tout les États-Unis même si la France (18 février 2010), le Canada (11 mars 2010), la Chine (1^{er} août 2008) ou la Russie (25 septembre 2012) ont ratifié la convention.

À cet égard il faut souligner l'action de l'Europe – que nous avons un peu négligée à Winnipeg –. Au Conseil de l'Europe, la Convention européenne des droits de l'Homme a posé dans son article 14 le principe de non-discrimination et le protocole n° 12 a permis d'aller plus loin que l'énumération en ajoutant « toute autre situation ». La Charte sociale européenne de 1961 révisée le 3 mai 1996, à la portée contraignante plus limitée, vise les personnes handicapées affirmant dans le point 15 de la partie I que « Toute personne handicapée a droit à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté » et l'article 15 de la partie II développe ce droit.

L'Union européenne a pu se montrer plus timorée dans la Charte des droits fondamentaux. Cependant elle a une valeur contraignante. Elle s'impose dans la mise en œuvre du droit de l'Union. L'article 21 relatif à la non-discrimination évoque le handicap. L'article 26 pose que

« l'Union 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 ».

L'Union s'est intéressée aussi au problème dès le traité d'Amsterdam en 1997 avec l'idée d'inclusion. La directive 2000/789 du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail a été une avancée. Il pose un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée notamment sur le handicap. Mais elle a été mal transposée en France et il

a fallu une nouvelle loi (27 mai 2008) ; chaque année en novembre a lieu la semaine européenne pour l'emploi des handicapés.

Les politiques des États

Les politiques sont différentes selon les États. En France, cela a été une politique des quotas après la Première guerre mondiale avec les actions en faveur des Gueules cassées mais surtout la loi du 10 juillet 1987 qui a obligé toutes les entreprises privées et publiques de 20 salariés et plus à employer un minimum de 6 % de personnes handicapées dans leur effectif total. Au Royaume-Uni c'est une politique plus ambiguë sous le sceau du libéralisme économique qui s'applique.

Le problème de ces dispositions est celui de leur effectivité, de leur traduction concrète. On attend un rôle des pouvoirs publics. Mais qu'en est-il du secteur privé, si ce n'est le rôle que peuvent jouer les incitations fiscales ?

On compte 1 400 ESAT (établissements et services d'aide par le travail) qui concernent 120 000 travailleurs. Mais les difficultés peuvent apparaître avec le droit de l'Union européenne. Les entreprises adaptées (EA) qui emploient au moins 80 % de travailleurs en situation de handicap, sont au nombre de 800 avec 30 000 salariés.

Cette politique est difficile à mettre en œuvre et l'information est un « nuage gazeux ».

Sans doute, le Conseil d'État a-t-il pu poser une obligation de résultats dans un arrêt de 2009 (CE, 8 avril 2009, *Laruelle*), mais seulement en matière d'éducation. Il s'agissait d'une enfant en situation de handicap qui n'avait pu être accueillie dans un établissement désigné par la commission départementale de l'éducation spéciale, faute de place. La haute juridiction a jugé

« qu'il incombe à l'État, au titre de sa mission d'organisation générale du service public de l'éducation, de prendre l'ensemble des mesures et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que ce droit et cette obligation aient, pour les enfants handicapés, un caractère effectif ; que la carence de l'État est constitutive d'une faute de nature à engager sa responsabilité, sans que l'administration puisse utilement se prévaloir de l'insuffisance des structures d'accueil existantes ou du fait que des allocations compensatoires sont allouées aux parents d'enfants handicapés, celles-ci n'ayant pas un tel objet ».

Pour les autres services publics ce n'est qu'une obligation de moyens. On retrouve la distinction classique obligation de moyens/obligation de résultats. C'est tout le problème de l'effectivité des « droits à ».

Bien évidemment le problème majeur est celui du financement. Pour le financement public, on compte sur l'État et les collectivités territoriales, notamment le département dont on ne soulignera jamais assez le rôle qui en fait une collectivité plus que jamais indispensable contrairement à ce que peuvent penser des centralisateurs parisiens méconnaissant les réalités locales. S'agissant de la sécurité sociale, la situation est complexe et l'action peu efficiente si on en croit la Cour des comptes.

Personnes en situation de handicap et emploi

Une question préalable s'impose. L'emploi est-il une nécessité pour la personne en situation de handicap ? De façon forte, Michel Mercier s'interroge. Ne doit-on pas réfléchir à valoriser la personne autrement que par l'emploi. Frédérique Marty, doctorante en littérature, affirme cependant s'être sentie valide parce qu'elle travaillait.

Mais doit-il s'agir de n'importe quel emploi ? Celui-ci devra respecter la dignité de la personne et l'affaire *Wackenheim*, à cet égard, a fait l'objet de décisions invoquant le principe du droit à la dignité (CE, Ass., 27 octobre 2015, *Commune de Morsang-sur-Orge et Ville d'Aix-en-Provence*)

Qui doit intervenir pour faciliter l'emploi ? Sans doute cela peut être la loi. Mais il fait penser aux partenaires sociaux dans le cadre des négociations collectives.

Et enfin il y a le juge, notamment le juge administratif mais aussi le Défenseur des droits aux pouvoirs plus limités mais capable d'alerter l'opinion de façon heureuse. Le handicap est devenu le premier critère de saisine grâce aux associations et à d'autres structures.

Une stratégie de territoire peut être mise en place. L'exemple pertinent de l'Allier a pu être évoqué. La difficulté est qu'il y a souvent discordance entre territoire administratif et territoire vécu, les limites administratives étant souvent des obstacles insurmontables surtout dans les confins de départements ou de régions.

La présentation retenue a été très classique : accès à l'emploi ; exercice de l'emploi et maintien dans l'emploi.

1. Accès à l'emploi

Il faudra souvent distinguer entre le secteur public et le secteur privé. L'action est variable selon les fonctions publiques, l'État étant le plus en retard.

Cela a conduit à une adaptation des concours de la fonction publique. Mais les risques deviennent alors grands de discrimination pour les recrutements par contrat. Les employeurs publics d'au moins 20 agents doivent atteindre au moins un taux d'emploi de travailleurs en situation de handicap de 6 %, faute de quoi ils devront verser une contribution au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

Les tables rondes du colloque ont apporté des éléments précieux pour le secteur privé. L'entreprise doit avoir une pratique réellement affirmée et Thierry Delerce souligne que cela doit être dans toutes les strates de l'entreprise.

La situation est préoccupante dans l'apprentissage. 1,2 % des apprentis sont en situation de handicap. Il y a une difficulté pour trouver des entreprises.

L'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (AGEFIPH) issue de la loi du 10 juillet 1987 qui doit œuvrer pour l'insertion professionnelle va recevoir les cotisations des entreprises ne respectant pas les quotas. Mais fort heureusement, les entreprises sont de plus en plus nombreuses à remplir leurs obligations d'emploi. La situation cependant est variable en fonction de la nature des entreprises et est plus facile quand il y a plusieurs métiers au sein de celles-ci.

Il ne suffit pas d'accéder à l'emploi. Encore faut-il que l'insertion puisse exister dans l'exercice de l'emploi. Or, ce n'est pas simple car comme le remarque Caroline Lebeau, « chaque individu est unique ». Le défenseur des droits Jacques Toubon a pu d'ailleurs considérer qu'en France, « la prise en compte du handicap, c'est une culture de retard ». On est aujourd'hui parvenu à l'égalité dans différents aspects : rémunération, évolution de carrière ou droits syndicaux et professionnels.

2. Exercice et maintien dans l'emploi

La question la plus importante est celle de l'adaptation du poste de travail à la personne en situation de handicap. L'idée est celle d'aménagement raisonnable qui n'est pas sans nous évoquer les accommodements raisonnables de nos amis canadiens. Sur ce point il y a une forte influence de l'Union européenne, notamment avec la directive 2000/18, et du droit international.

Il faut trouver une mesure appropriée, mais la charge ne doit pas être disproportionnée. Mais on devine qu'il y a une grande subjectivité dans cette approche de ce qui est raisonnable. Il n'y a pas de caractère objectif, ce qui peut être source de contentieux.

À cet égard le rôle du référent handicap dans le secteur privé et du correspondant handicap dans le secteur public est et sera important. Créés en 2009, ils ont pu bouleverser les relations dans l'entreprise mais les témoignages apportés lors de ce colloque montrent que cela fonctionne.

Sans doute le déroulement de la carrière s'avère délicat, mais les personnes en situation de handicap ont les mêmes droits et obligations et des mesures spécifiques sont possibles.

Le quotidien de la personne en situation de handicap peut s'avérer très divers. C'est qu'il y a une diversité du handicap, certains, notamment les handicaps psychiques, étant moins visibles. Là encore les débats du colloque ont été d'un apport considérable montrant souvent l'indifférence aux difficultés. Le cas concret d'une participante évoquant la situation d'une personne en fauteuil électrique tombant en panne et personne ne lui venant en aide, est apparu particulièrement révélateur. Mais le cas du Puy-en-Velay où la concertation a été présente a montré ce qui pouvait être fait.

Les questions d'accessibilité, d'environnement, de culture et de sport sont récurrentes comme cela apparaît dans les témoignages à l'occasion notamment des tables rondes. Le témoignage de John Ferrer, de l'Université de Saint-Boniface pourrait donner à beaucoup l'envie de changer de pays. La question du numérique est évoquée en Nouvelle-

Calédonie. L'accès reste difficile car il faut des relations de confiance avec l'outil. Mais le numérique peut être un apport indispensable aujourd'hui. Nous avons pu voir très concrètement avec un de nos doctorants togolais non-voyant, à Poitiers, comment le numérique pouvait puissamment aider aujourd'hui dans la recherche et permettre ce qui n'aurait pas été possible il y a vingt ans. Et ce doctorant a beaucoup appris à notre technicien informatique.

Mais la difficulté peut être encore plus grande qu'on ne l'imagine. L'une des tables rondes a pu montrer qu'on pouvait, au Canada, – mais cela touche tous les pays avec d'autres éléments – se retrouver face à une double peine, une triple peine ou une quadruple peine. Double peine avec les difficultés du handicap et de la langue ; triple peine avec les difficultés du handicap, de la langue et du genre ; quadruple peine avec les difficultés du handicap, de la langue, du genre et de la ruralité.

Et une analyse de politique comparée montre qu'en dépit des dispositions de la Convention de 2006, on est très souvent loin de l'engagement à l'application.

Il faut s'enrichir des expériences des autres États, dont beaucoup ont été évoquées au colloque ; un État ne détient pas le monopole des solutions, loin de là. Au contraire il faut faire preuve d'humilité et s'enrichir de l'expérience des autres. Pourquoi ne pas s'inspirer plus de l'expérience de l'assistance personnelle au Québec, même si celle-ci comporte des limites comme cela a été souligné, ou des propositions faites sur le handicap auditif au Maroc ?

Colloque stimulant que ces trois jours clermontois, que ces rencontres entre enseignants-chercheurs et praticiens. Il faudrait que les décideurs nationaux et européens y soient présents. Ils puiseraient très certainement des idées de possibilités d'actions pour faire en sorte que l'égalité, la non-discrimination et la dignité soient véritablement une réalité pour les personnes en situation de handicap.

Table des auteurs

Sandrine André-Pina

Maître de conférences de droit public, Université Savoie-Mont-Blanc..... 151

Maria Fernanda Arentsen

Professeure titulaire, Université de Saint-Boniface, Manitoba, Canada 3

Emmanuel Aubin

Professeur de droit public, Université de Tours..... 163

Florian Aumond

Maître de conférences de droit public, Université de Poitiers, Centre d'études et de coopération juridique interdisciplinaire (CECOJI, EA 7353) 57

Pascale Auraix-Jonchière

Professeure de littérature française), Université Clermont Auvergne, Centre de recherches sur les Littératures et la Sociopoétique (CELIS, EA 4280) 337

Sana Benbelli

Professeure de sociologie, Faculté des Lettres et des Sciences Humaines Aïn Chock, Université Hassan II de Casablanca, Maroc 287

Clément Benelbaz

Maître de conférences de droit public, Université Savoie Mont Blanc, Centre de recherche en droit Antoine Favre 109

Didier Blanc

Professeur de droit public, Université de Toulouse 1 Capitole, Institut de recherche en droit européen, international et comparé (IRDEIC) 73

Dominique Breillat

Professeur émérite de droit public de l'Université de Poitiers 385

François Cafarelli

Maître de conférences de droit public, Université Clermont Auvergne, Centre Michel de l'Hospital (CMH, EA 4232) 135

Jean-Marie Citerne

Art-thérapeute en libéral, diplômé de la Faculté de Médecine de Poitiers et formateur..... 353

Thierry Delerce

Chargé d'études et de recherche à LADAPT, association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées 219

Virginie Donier

Professeure de droit public, Université de Toulon, CERC 317

Florence Faberon

Professeure de droit public à l'Université de Guyane, chargée de projets Handicap et Mémoire à l'Université Clermont Auvergne, Laboratoire Migrations, interculturalité et éducation en Amazonie (EA 7485) et membre associé du Centre Michel de l'Hospital de l'Université Clermont Auvergne (CMH, EA 4232) 3

Fabio Ferrucci

Professeur de sociologie de la culture, Université de Molise, Italie.....249

André Fertier

Essayiste, spécialiste en accessibilité et droits culturels, président de Cemaforre, Pôle européen et Centre national de ressources pour l'accessibilité culturelle, porte-parole du Collectif national Droits culturels & Vivre ensemble Agapé (France) 365

Mauricette Fournier

Maître de conférences en géographie, Université Clermont Auvergne, AgroParisTech, INRAE, VetAgro Sup, Territoires, F-63000 Clermont-Ferrand ...231

Audrey François-Duton

Docteure en droit public de l'Université de Montpellier, Centre de recherches et d'études administratives (CREAM) 47

Michel Grawez

Chargé de projets, Association de recherche et d'action en faveur des personnes handicapées (ARAPH), Belgique 329

Gérard Guïèze

Professeur de philosophie et conférencier 27

Touria Houssam

Professeure de sociologie à l'Institut national de l'action sociale (INAS) de Tanger, Maroc.....287

Marc Joyau

Professeur de droit public, Université de Nantes, membre de l'Unité mixte de recherche Droit et changement social (UMR 6297) 181

Marie-Claude Lépine

Militante et Vice-présidente de Coop ASSIST (coopérative d'assistance personnelle pour une vie autonome et participative en société), Canada.....325

Loïc Levoyer

Maître de conférences de droit public, HDR, Université de Poitiers, Faculté de droit et des sciences sociales, Institut de droit public (EA 2623), Fédération de recherche Territoires (FED 4229).....305

Claire Magimel

Sociologue, CM Conseils 203

Claire Marliac

Maître de conférences de droit public, HDR, Université Clermont Auvergne et membre du Centre Michel de l'Hospital (CMH ; EA 4232) 125

Michel Mercier

Professeur de Psychologie émérite à l'Université de Namur, Belgique, Professeur associé à l'Université Catholique de Lille, France, Président de l'Association de recherche action en faveur des personnes handicapées (ARAPH), Belgique 329

Dominique Momiron

Inspecteur de l'éducation nationale, conseiller technique pour l'adaptation scolaire et la scolarisation des élèves en situation de handicap auprès du recteur de l'académie de Clermont-Ferrand..... 347

Thierry Morel

Sociologue, Institut du travail social de la région Auvergne 3

Cécile Morin

Doctorante en histoire contemporaine, Université Lyon 2, chercheuse associée à l'Institut national de l'audiovisuel (INA) et professeure agrégée d'histoire-géographie..... 209

Issa Ndiaye

Professeur permanent à l'École nationale des travailleurs sociaux de Dakar, Sénégal..... 279

Arnaud Paturet

Chargé de recherches au CNRS, Centre de théorie et Analyse du droit de l'Université Paris Nanterre (CNRS UMR 7074), École normale supérieure, Paris.....31

Jean-Marie Pontier

Professeur émérite de droit public d'Aix-Marseille Université.....13

Aude Puzenat

Responsable adjointe du CLASS, Université Clermont Auvergne..... 373

Hervé Rihal

Professeur émérite de droit public de l'Université d'Angers, Centre Jean Bodin (EA 4337), et secrétaire général adjoint du Groupement des intellectuels aveugles ou amblyopes 103

Laurent Sermet

Professeur de droit public, Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence 93

Magdi Shouaib

Professeur agrégé de droit public, Université de Zagazig, Égypte, et des Émirats Arabes unis, Émirats Arabes Unis 269

Thi Thanh Vinh Do

Professeure d'économie et de gestion, Université de Nha Trang, Vietnam 261

Nancy Vignal

Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles, Aix-Marseille Université, codirectrice de la Mention Droit des Affaires, Membre du Centre de droit économique (EA 4224) 173

Vincent Vioujas

Directeur d’hôpital, chargé d’enseignement à la Faculté de droit et de sciences politiques d’Aix-en-Provence, chercheur associé au Centre de droit de la santé (UMR 7268 Aix-Marseille Université, CNRS, EFS, ADES).....191

Sophie Vuilbert

Ingénieur d’études contractuel, Université Clermont Auvergne, AgroParisTech, INRAE, VetAgro Sup, Territoires, F-63000 Clermont-Ferrand 231

Abdallah Zouhairi

Docteur en sociologie, chercheur associé au Laboratoire de recherche sur les différenciations sociales et les identités sexuelles (LADSIS), Université Hassan II, Maroc.....287

Table des matières

Préface.....	1

La région Auvergne-Rhône-Alpes

Avant-propos.....	3

Florence Faberon

Professeure de droit public à l'Université de Guyane, chargée de projets Handicap et Mémoire à l'Université Clermont Auvergne, Laboratoire Migrations, interculturelité et éducation en Amazonie (EA 7485) et membre associé du Centre Michel de l'Hospital de l'Université Clermont Auvergne (CMH, EA 4232)

Maria Fernanda Arentsen

Professeure titulaire, Université de Saint-Boniface, Manitoba, Canada

et Thierry Morel

Sociologue, Institut du travail social de la région Auvergne

Sommaire	9

Rapports introductifs

1. Éthique, droit et handicap	13

Jean-Marie Pontier

Professeur émérite de droit public d'Aix-Marseille Université

I. De l'éthique au droit	14

A. Le temps de l'éthique	14

B. Le temps du droit	17

II. Du droit à l'éthique.....	22

A. Le droit indispensable et insuffisant.....	22

B. L'inévitable recours à l'éthique	24

2. L'inclusion : ses conditions de possibilité.....	27

Gérard Guïèze

Professeur de philosophie et conférencier

I. Définir l'inclusion	27

II. Les conditions de l'Inclusion.....	27

Première partie

L'emploi des personnes handicapées : l'obligation éthique et juridique

A. Handicap et emploi : histoire, éthique et principes juridiques

1. Travail et déficience physique : aspects théoriques et historiques.....31

Arnaud Paturet

Chargé de recherches au CNRS, Centre de théorie et Analyse du droit de l'Université Paris Nanterre (CNRS UMR 7074), École normale supérieure, Paris

Introduction 31

I. L'époque romaine 33

II. Du Moyen-Âge à la Révolution 38

III. Les XIX^e et XX^e siècle 42

3. Dignité, fraternité, solidarité et principe d'égalité.....47

Audrey François-Duton

Docteure en droit public de l'Université de Montpellier, Centre de recherches et d'études administratives (CREAM)

I. La modification du volet formel du principe d'égalité : vers la reconnaissance progressive d'un droit à la différence.....49

II. Le dépassement du traitement exclusif du handicap : vers le concept de société inclusive.....52

4. Respecter, protéger, mettre en œuvre. Les obligations internationales de l'État dans le domaine du travail et de l'emploi des personnes handicapées.....57

Florian Aumond

Maître de conférences de droit public, Université de Poitiers, Centre d'études et de coopération juridique interdisciplinaire (CECOJI, EA 7353)

I. Les obligations internationales des États concernant l'accès à l'emploi 60

A. Les obligations concernant l'accès à un emploi 60

B. L'accès à un emploi librement consenti ou accepté et dans un milieu de travail ouvert.....64

II. Les obligations internationales concernant l'exercice de l'activité professionnelle.....67

A. L'obligation de garantir des conditions de travail justes et favorables 67

B. Les obligations concernant la jouissance et l'exercice des droits syndicaux et professionnels 70

5. Handicap et citoyenneté européenne sous l'angle de l'emploi 73

Didier Blanc

Professeur de droit public, Université de Toulouse 1 Capitole, Institut de recherche en droit européen, international et comparé (IRDEIC)

I. Une politique de coopération en Europe en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap : le registre de la *soft law*.....79

A. Vers une politique communautaire en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap : le prisme du handicap 79

B. La politique des États membres en Europe en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap : le prisme de l'emploi 82

II. Une politique de l'Union en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap : entre intégration et coopération.....84

A. L'harmonisation législative en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail de la personne handicapée 85

B. La programmation européenne en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap 88

6. De l'Europe normative à l'Europe des droits : le chemin de l'emploi des personnes en situation de handicap 93

Laurent Sermet

Professeur de droit public, Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence

I. La CEDH : une absence de clause de droit à l'emploi pour une plasticité normative.....95

II. La Charte sociale européenne : un droit à l'emploi effectif par le contrôle sur rapport.....96

III. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : la double compétence normative du droit à l'emploi.....97

Conclusion 99

B. Handicap et emploi : les conséquences normatives

1. Les travailleurs handicapés : une diversité de statuts..... 103

Hervé Rihal

Professeur émérite de droit public de l'Université d'Angers, Centre Jean Bodin (EA 4337), et secrétaire général adjoint du Groupement des intellectuels aveugles ou amblyopes

I. Les particularités de l'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique..... 104

A. L'aménagement des épreuves des concours 104

B. Les règles dérogatoires d'engagement d'agents contractuels..... 105

II. Le secteur privé, du médico-social à l'emploi en secteur ordinaire	105
A. Le secteur médico-social employeur de personnes handicapées à travers les ESAT	105
B. L'emploi en secteur ordinaire	106
2. Droit à l'emploi, obligation d'emploi et maintien dans l'emploi	109
Clément Benelbaz	
<i>Maître de conférences de droit public, Université Savoie Mont Blanc, Centre de recherche en droit Antoine Favre</i>	
I. Des garanties par l'application du droit commun	112
A. L'application de principe de l'égalité d'admission	112
B. Un déroulement de carrière calqué sur le droit commun	114
C. Le reclassement pour éviter l'exclusion	115
II. Des aménagements parfois insuffisants	116
A. Des aménagements encore insuffisants par l'obligation d'emploi	117
B. Des aménagements conséquents par l'accès à l'emploi	118
C. Des aménagements en progression de l'emploi	122
3. Aptitude physique et compensation des conséquences du handicap	125
Claire Marliac	
<i>Maître de conférences de droit public, HDR, Université Clermont Auvergne et membre du Centre Michel de l'Hospital (CMH, EA 4232)</i>	
I. Le droit à des mesures de compensation du handicap	126
A. Le droit d'accès pour tous aux emplois publics	126
B. L'exigence de réactivité administrative	129
II. Les limites du droit à compensation	131
A. La compatibilité handicap/emploi : une limite entendable	131
B. La disproportion : une limite discutable	133
4. La portée de la notion d'aménagement raisonnable	135
François Cafarelli	
<i>Maître de conférences de droit public, Université Clermont Auvergne, et membre du Centre Michel de l'Hospital (CMH, EA 4232)</i>	
I. L'aménagement raisonnable au soutien de l'emploi des personnes en situation de handicap	139
A. La traduction d'une conception plus inclusive de la société	139
B. L'émergence d'une vision individualisée du handicap	141

II. L'aménagement raisonnable aux dépens de l'emploi des personnes en situation de handicap	145
A. L'aménagement raisonnable, simple obligation de moyens	145
B. L'aménagement raisonnable, facteur de vulnérabilité ?	148
5. Les enseignements de la Constitution et de la jurisprudence constitutionnelle	151

Sandrine André-Pina

Maître de conférences de droit public, Université Savoie-Mont-Blanc

I. Les principaux principes constitutionnels mobilisables pour une protection des personnes handicapées	154
A. Le recours au principe d'égalité	154
B. Le principe de non-discrimination	156
II. L'inclusion sociale et professionnelle dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel	157
A. Des cas de censure simplement procéduraux	157
B. L'invocabilité des alinéas 10 et 11 du Préambule de 1946	159
6. Emploi et handicap : les enseignements de la jurisprudence administrative	163

Emmanuel Aubin

Professeur de droit public, Université de Tours

I. Égaliser	164
II. Adapter	166
III. Compenser	169
7. Handicap et emploi : perspectives de droit privé	173

Nancy Vignal

Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles, Aix-Marseille Université, codirectrice de la Mention Droit des Affaires, Membre du Centre de droit économique (EA 4224)

I. La politique française d'emploi des personnes handicapées	174
A. Un traitement spécifique dans l'accès à l'emploi	175
B. Un traitement spécifique dans le maintien dans l'emploi	176
II. Bilan et perspectives	177
A. Bilan	177
B. Perspectives	177

2^{ème} partie

L'insertion des personnes handicapées : le devoir d'effectivité

A. Les politiques de l'insertion professionnelle en France et à l'étranger

1. La fonction publique française et l'insertion des personnes handicapées.....181

Marc Joyau

Professeur de droit public, Université de Nantes, membre de l'Unité mixte de recherche Droit et changement social (UMR 6297)

I. L'entrée dans la fonction publique des personnes handicapées 183

A. Recrutement par concours adapté au handicap 183

B. Recrutement par contrat avant titularisation 186

II. La carrière des personnes handicapées dans la fonction publique.....187

Conclusion 189

2. Insertion professionnelle des personnes handicapées et fonction publique hospitalière française 191

Vincent Vioujas

Directeur d'hôpital, chargé d'enseignement à la Faculté de droit et de sciences politiques d'Aix-en-Provence, chercheur associé au Centre de droit de la santé (UMR 7268 Aix-Marseille Université, CNRS, EFS, ADES)

I. L'accessibilité des formations paramédicales.....193

A. L'accès à la formation 194

B. Le déroulement de la formation 195

II. La mise en œuvre d'une politique handicap au sein des établissements 197

A. La structuration de la politique 197

B. Les difficultés de maintien dans l'emploi.....199

3. L'évolution professionnelle des travailleurs handicapés 203

Claire Magimel

Sociologue, CM Conseils

I. Un parcours professionnel empreint de complexité.....204

II. Les réalités du milieu ordinaire.....205

III. Une reconnaissance professionnelle pour tous 206

Conclusion : entre discrimination et non déclaration 207

4. Le travail comme terrain de luttes politiques des personnes handicapées : l'exemple des mobilisations en France dans les années 1968..... 209

Cécile Morin

Doctorante en histoire contemporaine, Université Lyon 2, chercheuse associée à l'Institut national de l'audiovisuel (INA) et professeure agrégée d'histoire-géographie

Introduction	209
I. Dénoncer l'assujettissement des travailleurs du secteur protégé.....	210
II. La prise de parole comme mode de subjectivation	213
III. Lutter au sein même du secteur protégé.....	215
Conclusion	216

5. Analyse multidimensionnelle du processus d'emploi des personnes en situation de handicap et de son évolution..... 219

Thierry Delerce

Chargé d'études et de recherche à LADAPT, association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées

I. Principes fondamentaux	219
II. Évolution des éléments qui font contexte.....	222
III. Évolution des postures et des pratiques.....	226

6. La place des structures d'insertion par l'activité économique dans le parcours professionnel des travailleurs handicapés psychiques : problèmes d'accessibilité et de périmètres d'intervention dans le département de l'Allier (France) 231

Sophie Vuilbert

Ingénieur d'études contractuel, Université Clermont Auvergne, AgroParisTech, INRAE, VetAgro Sup, Territoires, F-63000 Clermont-Ferrand

et Mauricette Fournier

Maître de conférences en géographie, Université Clermont Auvergne, AgroParisTech, INRAE, VetAgro Sup, Territoires, F-63000 Clermont-Ferrand

I. Insertion par l'activité économique et handicap	232
II. Focus sur la question de l'accessibilité et discordances entre territoires administratifs et espaces vécus du département de l'Allier	236
Conclusion.....	244

8. Perspectives comparées 247

Les politiques d'insertion professionnelle pour les personnes en situation d'handicap en Italie : de l'emploi obligatoire à l'emploi ciblé 249

Fabio Ferrucci

Professeur de sociologie de la culture, Université de Molise, Italie

Introduction 249

I. Le droit au travail des personnes en situation de handicap en Italie : un *excursus* normatif 250

II. Les promesses non maintenues dans l'emploi ciblé : une analyse des effets de la loi 68/1999 252

III. Les causes de l'inefficacité de la loi sur l'emploi ciblé et les mesures correctives 256

Conclusion : emploi et nouvelle culture du handicap 258

Perspectives d'emploi des handicaps au Vietnam et réflexion au regard de la politique du Gouvernement vietnamien 261

Thi Thanh Vinh Do

Professeure d'économie et de gestion, Université de Nha Trang, Vietnam

I. Perspectives d'emploi des personnes en situation de handicap au Vietnam 262

II. Une politique handicap conduite par le Gouvernement Vietnamien 264

III. Des limites et des recommandations dans les politiques du gouvernement concernant les handicaps 266

Conclusion 268

Étude du cadre juridique de l'accès des personnes handicapées au travail dans les pays arabes 269

Magdi Shouaib

Professeur agrégé de droit public, Université de Zagazig, Égypte, et des Émirats Arabes unis, Émirats Arabes Unis

I. Un droit unanimement reconnu par les textes 269

A. Du constituant 269

B. Du législateur 271

II. Un droit majoritairement méconnu dans la pratique 274

A. Une absence de contraintes efficaces 275

B. Une absence de réelle volonté politique 276

Politiques et stratégies d'insertion professionnelle des personnes handicapées dans l'espace sénégalais/Afrique de l'Ouest 279

Issa Ndiaye

Professeur permanent à l'École nationale des travailleurs sociaux de Dakar, Sénégal

I. Les obstacles à la participation et à l'insertion professionnelle des personnes handicapées 280

II. Des efforts vers l'inclusion 284

Le handicap et l'accès à l'emploi au Maroc. Quand les représentations sociales recrutent..... 287

Sana Benbelli

Professeure de sociologie, Faculté des Lettres et des Sciences Humaines Ain Chock, Université Hassan II de Casablanca, Maroc

Touria Houssam

Professeure de sociologie à l'Institut national de l'action sociale (INAS) de Tanger, Maroc

et Abdallah Zouhairi

Docteur en sociologie, chercheur associé au Laboratoire de recherche sur les différenciations sociales et les identités sexuelles (LADSI), Université Hassan II, Maroc

I. Quelles politiques publiques pour le handicap et l'emploi au Maroc ? 288

II. Quels déterminants de la formation, de l'accès et la promotion à l'emploi ? 292

III. L'informalité comme réponse..... 297

B. Les moyens de l'insertion

1. Le financement public de l'insertion professionnelle des personnes handicapées 305

Loïc Levoyer

Maître de conférences de droit public, HDR, Université de Poitiers, Faculté de droit et des sciences sociales, Institut de droit public (EA 2623), Fédération de recherche Territoires (FED 4229)

I. Un financement peu optimisé..... 306

A. Un système de financement éclaté 306

B. Une efficience nuancée du financement..... 312

II. Un financement à repenser 314

A. L'impasse financière de l'insertion professionnelle en milieu ordinaire 314

B. La précarité financière de l'insertion professionnelle en milieu protégé 315

2. Rôle et moyens des services publics dans l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées 317

Virginie Donier

Professeure de droit public, Université de Toulon, CERC

I. L'inclusion par l'accès à la qualification	318
A. Le rôle premier du service public de l'éducation	318
B. Le rôle du service de l'éducation prolongé par la formation professionnelle.....	319
II. Le rôle du service public dans l'accès à l'emploi	321
A. Un rôle indirect : le développement d'un contexte favorable.....	321
B. Le rôle direct du service public : l'accès des personnes handicapées aux emplois du service public	322
3. L'assistance personnelle comme outil d'insertion dans l'emploi.....	325
Marie-Claude Lépine	
<i>Militante et Vice-présidente de Coop ASSIST (coopérative d'assistance personnelle pour une vie autonome et participative en société), Canada</i>	
Introduction	325
I. Handicap, études et emploi au Québec.....	325
II. L'assistance personnelle comme outils à l'emploi	326
Conclusion	327
4. Citoyenneté et représentations sociales de l'emploi des personnes en situation de handicap.....	329
Michel Mercier	
<i>Professeur de Psychologie émérite à l'Université de Namur, Belgique, Professeur associé à l'Université Catholique de Lille, France, Président de l'Association de recherche action en faveur des personnes handicapées (ARAPH), Belgique</i>	
et Michel Grawez	
<i>Chargé de projets, Association de recherche et d'action en faveur des personnes handicapées (ARAPH), Belgique</i>	
I. Représentations institutionnelles, idéologiques et culturelles....	329
II. Représentations sociales et marché du travail	331
Conclusion	335
5. Les représentations littéraires : corps infirmes, inclusion professionnelle et esthétique romanesque au XIX^e siècle.....	337
Pascale Auraix-Jonchière	
<i>Professeure de littérature française, Université Clermont Auvergne, Centre de recherches sur les Littératures et la Sociopoétique (CELIS, EA 4280)</i>	
I. Les infirmes et le travail chez Victor Hugo : sublime et régénérescence.....	338
II. Un exemple balzacien : travailler, triompher	342
III. L'infirme et le travail : le cas de l'enfant, entre idéalisme et naturalisme (George Sand et Émile Zola).....	344

6. L'insertion professionnelle des jeunes en situation de handicap et les bases éducatives 347

Dominique Momiron

Inspecteur de l'éducation nationale, conseiller technique pour l'adaptation scolaire et la scolarisation des élèves en situation de handicap auprès du recteur de l'académie de Clermont-Ferrand

7. Les cadres culturels 351

La pratique adaptée du chant favorise l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap 353

Jean-Marie Citerne

Art-thérapeute en libéral, diplômé de la Faculté de Médecine de Poitiers et formateur

I. Thomas : une vie et une rencontre..... 353

II. La trisomie 21 et ses conséquences 355

III. Pratique artistique du chant adapté 358

Conclusion : Vers une insertion professionnelle facilitée 363

Métiers artistiques et culturels : des gisements d'emplois à découvrir et soutenir 365

André Fertier

Essayiste, spécialiste en accessibilité et droits culturels, président de Cemaforre, Pôle européen et Centre national de ressources pour l'accessibilité culturelle, porte-parole du Collectif national Droits culturels & Vivre ensemble Agapé (France)

Introduction 365

I. Entre capacités avérées mais faible intégration..... 366

II. Principaux freins et obstacles 367

III. Atouts et préconisations pour un avenir moins discriminant... 369

Conclusion 371

8. Témoignage – Résilience et handicap : quand la vie se crée chaque jour 373

Aude Puzenat

Responsable adjointe du CLASS, Université Clermont Auvergne

Conclusions

Dominique Breillat 385

Professeur émérite de droit public de l'Université de Poitiers

Table des auteurs..... 393

Table des matières 397



Chaque pays, chaque région, chaque ville évolue à sa manière vis-à-vis de l'inclusion. Les obstacles et les ressources sont tellement différents à Clermont-Ferrand, à Bruxelles, à Dakar ou à Winnipeg. Cependant, au-delà de nos particularités, en tant que francophones, nous partageons certains défis, comme celui de faire avancer les études sur le handicap, mais aussi une certaine identité, certains intérêts et, surtout, une solidarité qui nous pousse à nous rencontrer pour mieux nous connaître et avancer ensemble. C'est l'un des objectifs du programme « Handicap et citoyenneté » dont cet ouvrage est partie prenante.

Cet ouvrage a souhaité investir l'un des aspects fondamentaux de la vie en société : l'accès et le droit à l'emploi. L'emploi, conçu comme une des activités de la vie des êtres humains donnant accès à une forme d'épanouissement, doit être accessible dans toute société. Il est donc impératif de se pencher sur l'importance du droit à l'emploi des personnes en situation de handicap à partir d'une approche transversale et intersectionnelle, incluant non seulement les spécificités liées aux situations de handicap mais aussi du genre, de l'âge ou encore de l'appartenance linguistique, ethnique et culturelle.

Le défi de l'emploi est exacerbé pour les personnes en situation de handicap. Ce défi est de tous les espaces, francophones ou non. C'est à cette thématique, si importante que ce consacre cet ouvrage et notre programme « Handicap et citoyenneté », avec la conviction que pour changer nos regards sur le handicap il nous faut investir des entrées multimodales : la recherche, la culture, le sport, la pédagogie. Il nous faut être au coeur du monde. C'est notre rôle en tant qu'université et nous ne pouvons nous y engager qu'avec tous.

ISBN : 978-2-9575362-1-4