Introduction

Handicap et emploi : les cahots du « tournant inclusif »

Hélène Buisson-Fenet, Anouk Flamant et Laure Gayraud

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/formationemploi/9209>

DOI : 10.4000/formationemploi.9209

ISSN : 2107-0946

Éditeur

La Documentation française

Édition imprimée

Date de publication : 21 septembre 2021

Pagination : 7-17

ISSN : 0759-6340

Référence électronique

Hélène Buisson-Fenet, Anouk Flamant et Laure Gayraud, « Introduction », *Formation emploi* [En ligne], 154 | Avril-Juin, mis en ligne le 21 septembre 2021, consulté le 04 janvier 2023. URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/9209> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/formationemploi.9209>

Introduction

Handicap et emploi : les cahots du « tournant inclusif »

HÉLÈNE BUISSON-FENET

Directrice de recherche, UMR Triangle

ANOUK FLAMANT

Enseignante-chercheure, EA GRHAPES (Groupe de recherche sur le handicap, l'accessibilité, les pratiques éducatives et scolaires)

LAURE GAYRAUD

Chargée d'étude, CÉREQ Bordeaux

Parmi les actifs les plus exposés au risque de se retrouver au chômage ou d'y rester – jeunes, personnes peu ou pas qualifiées, femmes, plus de cinquante ans –, les personnes en situation de handicap occupent une place particulière. Leur profil – demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi¹ (DEBOE) – s'écarte du profil moyen des demandeurs d'emploi par la sous-représentation des femmes et des jeunes et la surreprésentation des publics âgés (la moitié ont 50 ans ou plus contre 26 % pour l'ensemble des publics), l'ancienneté moyenne d'inscription (61 % des DEBOE ont une durée de chômage de 883 jours, soit 215 jours de plus que pour l'ensemble des publics), un faible niveau de qualification (57 % des travailleurs handicapés au chômage ont un niveau de formation inférieur ou égal au niveau CAP, contre 43 % tous publics). Associées au handicap et à la sélectivité à l'entrée des secteurs recherchés, ces caractéristiques se traduisent par un taux de chômage double de celui de la population active générale, soit 16 % contre 8 %².

Cette fragilité face à l'emploi persiste malgré l'existence, depuis la fin des années 1950³, d'un modèle original d'intégration professionnelle visant à aménager l'accès à l'emploi pour ce public. Ce modèle repose, d'une part, sur une segmentation du marché du travail entre un milieu protégé (constitué d'établissements à la périphérie du secteur marchand, avec des normes de production propres) et le milieu ordinaire correspondant à l'emploi classique dans le secteur marchand ; d'autre part, sur une pression législative qui impose aux entreprises publiques et privées de plus de vingt salariés

---

1. Les données présentées sont celles de l'Agefiph, *Tableau de bord national*, nov. 2020. Elles indiquent de grandes tendances observées depuis les années 1980.

2. Agefiph, *Tableau de bord national*, nov. 2020, p. 4.

3. Loi n° 57-1223 du 23 novembre 1957 sur le reclassement des travailleurs handicapés.

un quota de travailleurs handicapés à hauteur de 6 %. Il s'appuie sur le constat selon lequel une partie des personnes en situation de handicap pouvant exercer une activité professionnelle ne possède pas les capacités productives suffisantes au regard des critères minimums attendus dans la sphère économique. Par ailleurs, il repose sur un « *schéma théorique de la transition* » (Guitton, 1996) à partir duquel le secteur protégé est conçu comme un sas dans lequel les personnes handicapées qui y sont orientées devraient bénéficier d'une forme de réadaptation et de réentraînement au travail⁴ afin de pouvoir, *in fine*, rejoindre le peloton des travailleurs en milieu ordinaire de production. Le schéma théorique de la transition (professionnelle) s'est construit à partir d'une conception selon laquelle « *l'inadaptation du départ doit être compensée pour se terminer par une adaptation* » (Stiker, 1997) : c'est de la réadaptation physique et professionnelle que la compensation naît, et elle permet alors à la personne handicapée de retrouver des chances égales à celles des autres. Établi initialement à l'égard des personnes en situation de handicap, ce modèle a été transposé dans les années 1980 – au moment de l'apparition du chômage de longue durée – dans le cadre des dispositifs d'insertion des chômeurs « ordinaires ». Il s'agit de favoriser l'égalité des chances des demandeurs d'emploi les plus en difficulté au regard du marché du travail, et la logique consiste à les réadapter aux nouvelles exigences du marché du travail. Dans les politiques d'insertion et de retour au travail, la lutte contre les inégalités se réalise par la recherche de l'égalité des chances⁵ qui passe le plus souvent par des actions de nature rééducative et préventive : l'implémentation d'un processus de remise à niveau doit faire des exclus du jeu, des joueurs acceptables (Lafore, 1991).

En 2005, l'adoption de la loi « pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées » modifie la logique qui sous-tend la prise en charge et l'accompagnement des personnes handicapées. Elle traduit, dans la législation française, un changement de paradigme des politiques du handicap : le processus handicapant s'interprète moins dans les termes biomédicaux (constitutifs de l'organisation sanitaire) qu'au prisme d'un modèle socio-environnemental mettant l'accent sur les déterminants contextuels des situations de handicap (Ravaud, 1999). Cette loi s'inscrit dans la dynamique de la politique des droits promus par l'État contemporain en matière de handicap (Baudot, Revillard, 2015). Ainsi, la législation réaffirme le principe de non-discrimination, promeut l'adoption de mesures visant à l'inclusion dans le droit commun (en particulier dans l'école et dans l'emploi), et soutient les mesures de discrimination positive pour favoriser l'activité et le maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap.

4. La réadaptation professionnelle a été utilisée à grande échelle lors de la Première Guerre mondiale. Il s'agissait alors de permettre le retour au travail des mutilés de guerre pour en faire une main-d'œuvre utile en période de pénurie de travailleurs valides.

5. La notion d'égalité des chances est à prendre dans le sens d'un ensemble de principes d'intervention visant à éliminer les écarts sociaux entre les individus, engendrés par l'activité humaine.

Pour autant, les difficultés d'accès à la formation professionnelle et à une insertion professionnelle pour ce public se traduisent encore par des performances qui restent bien en deçà de celles atteintes par les personnes valides, qu'il s'agisse de l'insertion dans l'emploi ou du maintien dans l'activité productive.

1 | Travailler à une insertion professionnelle « par le haut »

En raison des enjeux de qualification ainsi que de la stigmatisation dont elles sont victimes, les personnes en situation de handicap restent à ce jour particulièrement exposées au chômage ; un constat qui s'inscrit en porte-à-faux avec les intentions d'inclusion portées par la loi de 2005, notamment dans le champ professionnel. Pour les décideurs publics, la priorité est avant tout de travailler à l'inclusion professionnelle, ce qui les conduit à adopter des politiques d'emploi autour de trois axes.

Le premier axe est celui de l'adoption d'une législation de non-discrimination qui s'est étoffée, en France, au cours des trente dernières années. Bien qu'essentielle, cette législation parvient difficilement à être un levier fondamental d'une meilleure insertion professionnelle (Revillard, 2019), comme ont déjà pu le pointer des études outre-Atlantique (Bagenstos, 2009). Dans une enquête récente consacrée aux référents et référentes Handicap de la fonction publique, Emmanuelle Fillion, Aude Lejeune et Delphine Thivet (2021) confirment que ces acteurs volontaires pour inclure les personnes handicapées sur le marché du travail intègrent peu, voire pas, la législation anti-discriminatoire dans leur travail quotidien. Le non-recours à cette législation est présent en creux dans l'article de **Pierre Mazet**. Celles et ceux qu'il désigne comme des « *entrepreneurs de cause* » pour l'emploi des personnes en situation de handicap ne mobilisent pas non plus ces textes fondamentaux, alors même que les pratiques des employeurs affichent davantage des bonnes pratiques (« valeur exemple ») à l'égard de ce public. Comme pour d'autres groupes minorisés, la mobilisation individuelle et collective du droit comme outil de contestation reste rare et difficile, notamment dans le cas français marqué par une rhétorique universaliste. En écho à ce constat, l'enquête de **Louis Bertrand** dévoile comment les personnes en situation de handicap intègrent la fragilité de leur parcours professionnel, les conduisant parfois à dissimuler leur handicap auprès de leurs (futurs) employeurs. Elle souligne en outre l'ambiguïté de la législation française qui fait de la Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) une démarche essentielle (même si pas obligatoire) pour bénéficier des aménagements raisonnables, et qui fragilise paradoxalement les capacités de recours juridiques des personnes.

Parallèlement à cette législation non-discriminatoire, une politique de discrimination positive existe toujours en France, à travers l'Obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH), permettant de contraindre l'offre d'emploi. Le recours à ces quotas a

même été étendu à la fonction publique en 2005, soulignant la coexistence possible du modèle des droits avec certains outils hérités du modèle médical. **Louis Bertrand** évoque l'évolution des modalités de cette obligation d'emploi en revenant sur les changements de calcul de la masse salariale. Il insiste sur le fait que les nouvelles dispositions contribuent à exclure du marché du travail les travailleurs nécessitant le plus d'aménagements puisqu'ils « comptent moins » qu'auparavant et, à l'inverse, à encourager les demandes de RQTH des salariés ayant les incapacités professionnelles les plus légères, pénalisant ainsi moins leur potentiel productif.

Surtout, les politiques d'emploi récentes portent sur les caractéristiques de la demande, autrement dit sur le niveau de qualification des personnes en situation de handicap. Comme Antoine Véré tout (2015) l'a déjà montré, une « *démocratisation ségrégative* » se produit sur les bancs de l'université, et peine à accroître le niveau de qualification des personnes en situation de handicap, qui ont souvent connu un parcours scolaire chaotique. Dans ce contexte, l'État promeut massivement le recours à l'apprentissage, identifié comme un outil de facilitation d'entrée sur le marché du travail et de montée en compétence des personnes en situation de handicap (**Pierre Mazet**). Mais là encore, le poids de l'engagement individuel des « *entrepreneurs de cause* » est à la fois essentiel – ils s'emploient à convaincre l'employeur d'embaucher une personne handicapée à des coûts associés compensés par les financements publics pour les aménagements de poste – et fragile.

Le filet social dans lequel sont « pris » les travailleurs en situation de handicap – législation non-discriminatoire, discrimination positive, politiques sociales – qui demeure pour eux faiblement identifiable, est ainsi qualifié de « *maillage lâche* » par **Louis Bertrand**. Par ailleurs, les articles mettent en lumière les dynamiques d'individualisation des politiques d'insertion professionnelle, qui permettent certes de s'adapter aux besoins des personnes, mais participent aussi à affaiblir les capacités protectrices du statut, et peuvent accompagner un glissement progressif vers des logiques d'activation des politiques d'emploi, comme pour le reste des catégories fragiles du marché de l'emploi.

21 Construction des inégalités dans l'emploi et risques de désinsertion

Comme le promeut la loi de 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel, se former tout au long de la vie (FTLV) et acquérir les compétences nécessaires – quelle que soit sa situation de départ – sont les conditions nécessaires pour trouver un emploi durable, ou pour en changer en cas de perte d'emploi ou de reconversion professionnelle. Concernant les personnes handicapées, la FTLV intègre la formation de réadaptation

professionnelle au sens du Bureau international du travail⁶. Elle relève de la sécurisation des parcours professionnels des personnes en reconversion pour raison de santé.

Le recours à la formation est utilisé depuis le XIX^e siècle pour favoriser, dans un premier temps, le retour à l'emploi des tuberculeux et s'est étendue, au cours du XX^e siècle, aux différentes catégories de travailleurs handicapés. Initialement réalisée dans des centres de rééducation professionnelle (devenus en 2020 des Établissements et services de réadaptation professionnelle), son accès est soumis à une orientation notifiée par la Maison départementale pour les personnes handicapées (MDPH).

La loi de 2005 l'a fait évoluer sur trois points : l'adaptation des formations aux contraintes des personnes (temps partiel, discontinuité, adaptation des modalités de certification des connaissances) ; la concertation de l'accès à la qualification ; le recours des travailleurs handicapés d'Établissements et services d'aide par le travail (ESAT) à des actions de formation professionnelle. La formation professionnelle des personnes handicapées s'inscrit aussi dans l'offre de formation de droit commun (Plan Régional des Formations, orientation par les services de l'emploi), que ces personnes soient demandeuses d'emploi ou salariées, du secteur public comme du secteur privé.

Pourtant, les chiffres parlent d'eux-mêmes : avec seulement 3,4 % de salariés en situation de handicap dans les entreprises et 1,2 % en apprentissage, force est de constater que l'ambition de former mieux pour favoriser l'emploi est loin d'être atteinte.

Sur les 25 dernières années, les données rétrospectives affichent une montée en qualification des emplois, en écho avec l'élévation du niveau de diplôme des actifs, qui se traduit par une augmentation de la part des catégories socioprofessionnelles de niveau supérieur (cadres, ingénieurs et professions intermédiaires), et par un recul de la part des catégories de niveau inférieur (employés et ouvriers)⁷ (Guitton, Molinari, 2021). Dans le même temps, la France reste dans la moyenne européenne, avec près de 50 % de salariés qui suivent au moins une formation chaque année et une durée des stages de l'ordre de 25 heures, avec un recours à la formation essentiellement orienté vers l'adaptation au poste (Lambert, Marion-Vernoux et *alii*, 2021). En revanche, les travailleurs handicapés ou salariés rencontrant des problèmes de santé ne connaissent pas cette évolution, ni d'ailleurs d'accès suffisant à la formation continue, comme le montre l'article de **Manuella Roupnel-Fuentes**, puisqu'ils occupent majoritairement des postes peu qualifiés.

6. Article 27 de la Convention internationale des Nations unies, du 13 décembre 2006, relative aux droits des personnes handicapées.

7. La seule exception à l'augmentation généralisée du niveau de qualification des emplois concerne les employés non qualifiés des services, dont la part continue de progresser.

3 | Sélection et auto-sélection

L'insertion, comme la formation professionnelle des personnes handicapées, dépend de la nature du handicap (moteur, sensoriel, cognitif ou psychique) et du moment de son apparition. Il en découle des trajectoires différenciées qui affectent la formation, initiale comme continue, malgré le souci d'égalité de traitement inscrit dans la loi de 2005 (**Célia Bouchet**). La plus ou moins grande visibilité du handicap permet par exemple de comprendre les usages distincts de la RQTH lors de la recherche d'emploi, et l'article de **Michael Ségon** révèle, à ce titre, à partir d'une population étudiante en fin de formation initiale, combien le droit à compensation peut être soit pleinement intégré et revendiqué comme tel, soit timidement affiché, perdant alors largement les bénéfices de la reconnaissance juridique.

Le secteur du travail adapté s'annonce d'ailleurs lui-même largement dévoyé de sa fonction de passerelle vers le milieu ordinaire du travail. Il se pose en effet comme un milieu protecteur à l'égard des discriminations plus ou moins ouvertes que subissent les personnes handicapées sur le marché, et s'avère désincitatif pour nombre d'entre elles (**Mathéa Boudinet**). Cette auto-sélection n'est cependant pas le seul facteur explicatif de l'effet ségrégatif des ESAT : le discours des salariés montre combien les conceptions en vigueur nourrissent et justifient des pratiques discrètes de « tri » entre des personnes handicapées, dont on estime qu'elles sont suffisamment armées pour affronter le monde extérieur, et des personnes dont on considère que le vécu du handicap les rend particulièrement vulnérables.

Mais c'est bien, plus généralement, l'accessibilité au travail et le maintien dans un poste aménagé qui apparaissent aujourd'hui comme des objectifs difficiles à atteindre pour près d'un million de salariés en situation de handicap.

La contribution de **Louis Bertrand** personnifie ces obstacles, sur la base d'études de cas qui donnent à voir certains rapports de force entre employeurs et salariés, l'influence des collectifs de travail, le faible rôle de la médecine du travail, ou encore les imperfections de la législation en vigueur. Entre l'universalité de la protection sociale et la responsabilité individuelle des employeurs sur des postes dédiés, le système français de reconnaissance sociale des travailleurs handicapés cherche encore sa voie.

4 | Et quid de la situation ailleurs ?

Si les obstacles à la normalisation du handicap *dans et par* le travail productif apparaissent en effet peu ou prou similaires d'un marché du travail national à l'autre, leurs modalités de résolution connaissent des trajectoires diverses, dont ce dossier se fait l'écho. Malgré des formes institutionnelles et administratives diversifiées, la logique dominante est celle

de l'activation individuelle (mise en capacité d'agir) et de la participation à la vie en société (Ebersold, Plaisance & Zander, 2016). Les dispositifs portent principalement sur l'échelon organisationnel, à savoir les établissements scolaires ou les services d'accompagnement qui fournissent des prestations inclusives pour l'acquisition des compétences scolaires et professionnelles. Ces similitudes ne sauraient toutefois méconnaître les disparités existantes, qui s'expliquent en partie par l'histoire des relations entre les acteurs sectoriels des États-providence et les associations de droit privé qui interviennent dans le champ du handicap. Très diverses, par leur taille, leurs moyens et leurs activités, ces associations sont, en France, organisées le plus souvent par type de handicap et leur implantation locale leur permet d'avoir une bonne connaissance des besoins et des ressources, ainsi qu'une expérience et un savoir-faire reconnus (Robelet, 2017). Mais leur gestionnarisation conduit à se demander si on n'assiste pas aujourd'hui à une délégation de service public qui masque un possible retrait de l'État (Chauvière, 2008).

L'article de **Marie Assaf** interroge le cas étatsunien, exemple canonique du modèle des droits, à travers l'étude de deux associations non-lucratives investies dans l'emploi accompagné des personnes en situation de handicap. Il dresse une conclusion sans appel en évoquant la « *chimère* » de l'*American Disability Act* (1990), qui n'a pas remis fondamentalement en cause les discriminations vécues par les personnes en situation de handicap sur le marché du travail.

L'article de **Fanny Jaffrès** porte quant à lui sur le cas suédois, qui fait figure d'exemplarité dans l'Union européenne sur la manière dont les législations anti-discriminatoires ont été importées, en s'appuyant sur le modèle étatsunien et sur les institutions internationales telle que la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) de 2006. Si le *Samhall* suédois n'a pas fait disparaître les institutions de travail protégé, il s'y articule néanmoins à une politique de non-discrimination et d'emploi accompagné, conduisant sur le terrain à des formes hybrides de prise en charge du handicap.

Ainsi la place centrale occupée par les MDPH, en France, ne trouve pas d'équivalent en Suède ou aux États-Unis. Les associations de soutien aux personnes handicapées jouent un rôle fondamental dans le respect de la législation étatsunienne, tandis qu'en Suède, le service public de l'emploi est au cœur du dispositif.

Surtout, ces deux articles remettent sur l'ouvrage la pluralité des formes de travail protégé (Visier, 1998 ; Heyer, 2002 ; Heyer, 2013). Dans le cas étatsunien, mais également dans le cas suédois, le modèle des droits est affirmé dans le discours des autorités publiques, et permet de penser le travail non plus comme une protection, mais comme un espace où les salariés sont « *en droit d'attendre un traitement égal* » (Revillard, 2020). Pour autant, la centralité de ce référentiel d'action publique anti-discriminatoire n'empêche pas une pluralité de formes d'intervention sur le marché de l'emploi. C'est le cas du côté suédois, avec le maintien d'institutions de travail protégé, alors même que les politiques inclusives s'affirment fortement au cours des décennies 1990 et 2000, notamment sous l'effet d'une circulation des normes internationales. Sous des modalités différentes, c'est aussi le cas du

côté français, où l'adoption d'une législation inclusive n'empêche pas le maintien d'une politique de quotas, comme celui de prestations sociales spécifiques.

L'enjeu des hybridations nationales renvoie ainsi à celui de la mise en œuvre vernaculaire des politiques néo-libérales, en particulier les formes de compétitivité qui émaillent les relations entre les institutions soutenant les travailleurs et les propositions sélectives d'accompagnement des salariés.

On peut dès lors se demander si la néo-libéralisation des politiques d'emploi ne se traduit pas par la mise en place de barrières encore plus importantes pour les personnes les plus éloignées de l'emploi, en dépit des législations de non-discrimination. La distinction entre les personnes handicapées « efficaces » et les autres pourrait alors s'affirmer, reflétant non seulement un discours productiviste, mais également validiste, dénoncé par les collectifs de personnes en situation de handicap (Lecadet, 2019). Dans le cas suédois et plus encore étatsunien, le modèle du *workfare* s'impose progressivement face à des individus sommés de respecter des devoirs pour bénéficier de la protection sociale et de mesures d'accompagnement spécifiques.

Se pose finalement la question des capacités des personnes en situation de handicap à faire face à cette pression croissante du marché du travail qui se déploie de manière plurielle et variée dans les pays occidentaux, y compris dans le secteur de l'emploi protégé, à l'étranger comme en France.

■ Bibliographie

- Bagenstos S.R. (2009), *Law and the Contradictions of the Disability Rights Movement*, Yale University Press.
- Baudot P.-Y., Revillard A. (2015), *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions*. Presses de Sciences Po, « Académique ».
- Chauvière M. (2008), « Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation », *Pensée plurielle*, n°17, pp. 135-138.
- Ebersold S. Plaisance E., Zander C. (2016), *École inclusive pour les élèves en situation de handicap. Accessibilité, réussite scolaire et parcours individuels*. [Rapport de recherche] Conseil national d'évaluation du système scolaire-CNESCO, Conférence de comparaisons internationales.
- Fillion E., Lejeune A. et Thivet D. (2021), « Recenser et prévenir le handicap, plutôt que lutter contre les discriminations. Les référent.es handicap dans la fonction publique française », *Alter*, Vol. 15, Issue 1, pp. 71-88.
- Guitton C. (1996), *Droit, action publique et travail. Etude juridique des politiques d'insertion par le travail*, Thèse pour le doctorat en Droit, Université de Paris X.

- Guittou C., Molinari M. (2021), « Les normes de qualification sont-elles obsolètes ? », *Céreq Bref* 409, juin.
- Heyer K. (2002), "The ADA on the road: disability rights in Germany", *Law & Social Inquiry*, vol. 27, n° 4, pp. 723-763.
- Heyer K. (2013), « Droits ou quotas ? L'*American with disabilities act* (ADA) comme modèle des droits des personnes handicapées », *Terrains & travaux*, n° 23, pp. 127-158.
- Lafore R. (1991), « La pauvreté saisie par le droit », in Castel R. et Laé J.-F. (dir.), *Le RMI : une dette sociale*, L'Harmattan, collection « Logiques sociales », p. 80.
- Lambert M., Lefresne F., Marion-Vernoux I. (2021), *Le système de formation permet-il de s'adapter aux chocs ?*, Ouvrages en co-édition, 26 p. <https://www.cereq.fr/le-systeme-de-formation-permet-il-de-sadapter-aux-chocs>.
- Lecadet C. (2019), « Le handicap, sport de combat », *Vacarme*, 3/88, pp. 38-47.
- Ravaud J.-F. (1999), « Modèle individuel, modèle médical, modèle social : la question du sujet », in *Handicap, Revue des sciences humaines et sociales*, n° 81, pp. 64-75.
- Revillard A. (2019), *Handicap et travail*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Revillard A. (2020), *Des droits vulnérables. Handicap, action publique et changement social*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Robelet M. (2017), « Les transformations des modes de contrôle croisés entre associations et autorités publiques dans le secteur du handicap », *Revue française d'administration publique*, n° 163, pp. 599-612.
- Stiker H.-J. (1997), *Corps infirmes et société*, Paris, Dunod (1^{ère} éd. Aubier, 1982).
- Vérétout A. (2015), « Être en situation de handicap et diplômé de l'enseignement supérieur », in Zaffran J. (éd.), *Accessibilité et handicap*, Grenoble, PUG, pp. 249-273.
- Visier L. (1998), « Les relations et les conditions de travail en milieu protégé », *Revue internationale du travail*, vol. 137, n° 3, 1998, pp. 373-393.