

Les personnes handicapées sur le marché du travail

Analyse d'une politique catégorielle de l'emploi

par Patrick Lechaux

Les handicapés sont particulièrement touchés par le chômage et tendent à constituer de fait une catégorie exclue de l'emploi. Depuis la fin des années 80, ils bénéficient à titre prioritaire de la politique du ministère du Travail en faveur de l'emploi. La mise en œuvre d'une politique catégorielle est cependant conditionnée par la reconnaissance institutionnelle du handicap, au risque d'un étiquetage et d'une certaine marginalisation. Entre un système de formation spécialisé relativement élitiste et le marché spécifique du travail protégé, le nouveau système de quota d'emplois de handicapés dans les entreprises peut-il leur faire une place sur le marché du travail ?

La conjugaison des interventions multiples de l'État, des Régions, des partenaires sociaux et des entreprises dans les domaines de l'emploi et de la formation professionnelle a conduit à fortement institutionnaliser les formes d'accès à l'emploi à travers des outils de « *gestion socialisée du marché du travail* » pour reprendre une expression de J. ROSE ¹.

En référence à la théorie du chômage comme « *file d'attente* » ² et à la mise en évidence de la moindre employabilité des jeunes, des femmes et des chômeurs âgés, les politiques de l'emploi se sont largement développées en faveur de ces publics-cibles afin de chercher à créer des effets contre-sélectifs sur le marché du travail. Plutôt que d'organiser un sous-

marché catégoriel, ces politiques ont eu pour objectif l'amélioration de l'employabilité de ces différentes catégories à partir d'une double action : en direction des entreprises (réduction du coût du travail, périodes de test de la main d'œuvre à travers les mesures emploi-formation) et en direction des personnes (mise en situations de travail par des contrats aidés, actions de requalification, filières de formation intermédiaires avec l'alternance).

On a ainsi assisté au cours des années 80 à une prolifération de dispositifs propres à chacun des publics-cibles, mettant en jeu des opérateurs et des procédures distincts bien que souvent proches dans leur logique et leur conception. La lourdeur et la complexité d'un tel système, le relatif cloisonnement entre ces dispositifs, l'effet induit de marquage pour certains publics, tous ces facteurs ont conduit l'État à simplifier et recentrer ces dispositifs dans une logique, non plus catégorielle, mais structurelle en termes d'action sur les mécanismes eux-mêmes de la sélection et de l'exclusion du marché du travail (chômage de longue durée, phénomène de la pauvreté).

¹ J. ROSE, *L'organisation de la transition professionnelle. Essai sur les formes sociales d'accès aux emplois*, Thèse d'État, Paris X-Nanterre, 1982. A propos de la transition professionnelle, in *L'introuvable relation formation-emploi*, sous la direction de L. TANGUY, La Documentation française, 1986, pp. 77-82.

² R. SALAIS, « Le chômage, un phénomène de file d'attente », *Économie et Statistiques*, n° 123, juillet 1980.

Une **logique de publics prioritaires** s'est substituée à celle des publics-cibles en 1990³, les mesures spécifiques à chaque catégorie laissant la place à un système d'« avantages » dans l'accès aux dispositifs « tous publics » (sous forme de dérogations d'âge ou de conditions d'inscription, de durée plus longue des actions par exemple). Quatre publics prioritaires ont ainsi été définis : les chômeurs de longue durée âgés de plus de 50 ans, les chômeurs de plus de 3 ans d'ancienneté d'inscription, les chômeurs de longue durée bénéficiaires du RMI, les personnes handicapées à la recherche d'un emploi.

L'apparition des handicapés parmi ces publics prioritaires peut surprendre dans la mesure où cette catégorie n'a pas occupé le devant de la scène des études empiriques et des politiques de l'emploi au cours des vingt dernières années, à la différence des jeunes, des femmes ou des migrants, à qui de très nombreux travaux ont été consacrés. Cela signifie-t-il que le chômage des handicapés se serait aggravé dans la période récente ? Ou bien s'agit-il d'un effet davantage d'ordre institutionnel, la redéfinition de la politique de l'emploi par les pouvoirs publics en termes de décloisonnement des dispositifs catégoriels ayant contribué à faire sortir de sa « réserve » l'action particulière de l'Etat en faveur des handicapés ?

Outre le fait qu'il apparaît utile de chercher à mieux connaître la situation des handicapés au regard de la formation et de l'emploi, tant la lacune est grande en la matière, on examinera, à travers cet exemple, ce que représente le passage d'une politique de public-cible à une politique de public prioritaire.

On traitera successivement les questions suivantes.

— Peut-on considérer les personnes handicapées comme une « catégorie homogène » dans l'accès à l'emploi ou, en d'autres termes, quels sont les critères de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé ?

— En quoi le handicap constitue-t-il un facteur d'exclusion sur le marché du travail ? Comment se caractérise l'employabilité des handicapés ?

— Les législations antérieures ont institué des emplois réservés ou protégés. Doit-on dans ce cas parler d'un marché du travail catégoriel spécifique, à la différence des autres catégories de main d'œuvre ? On examinera à ce propos les outils qui structurent la gestion socialisée du marché du travail pour les handicapés.

3 Cf. la mise en place en janvier 1990 des dispositifs « multi-publics » comme le contrat emploi - solidarité et le contrat de retour à l'emploi ; cf. aussi le 3^e plan pour l'emploi de septembre 1990.

— Enfin, on s'interrogera sur les mutations en cours de la politique des pouvoirs publics à l'égard des handicapés dont l'émergence parmi les publics prioritaires depuis 1990 constitue un révélateur⁴.

LES HANDICAPÉS : UNE CATÉGORIE HÉTÉROGÈNE DÉFINIE PAR L'EXCLUSION DU TRAVAIL

LE CARACTÈRE RELATIF DU HANDICAP

Devant le flou et la multiplicité des définitions du handicap, les instances internationales (Bureau international du travail, Organisation mondiale de la santé)

4 Cet article s'appuie sur les travaux de l'auteur :

— comme rapporteur du groupe de travail mis en place par J. P. SOISSON, ministre du Travail, en juin 1990, sur l'accès des handicapés à la formation professionnelle, groupe présidé par B. REMOND. Cf. B. REMOND, P. LECHAUX, *L'accès des travailleurs handicapés à la formation professionnelle*, La Documentation française, 1991,

— comme rapporteur du groupe de travail mis en place par M. AUBRY, ministre du Travail en septembre 1992, groupe présidé par G. VANDER-POTTE et consacré au développement de l'apprentissage et de l'alternance en vue de l'intégration professionnelle des handicapés,

— comme consultant désigné par la Commission de Bruxelles pour la partie française de l'évaluation de l'intervention du Fonds Social Européen en direction des handicapés. Cf. P. LECHAUX, *Evaluation de l'apport du FSE à la formation et l'insertion des personnes handicapées*, QUATERNAIRE territoire formation, avril 1992.

ont cherché à clarifier la notion du handicap. L'OMS distingue désormais :

- la déficience, de niveau organique (désordres anatomiques ou fonctionnels), faisant l'objet d'une intervention médicalisée à effet curatif ou préventif,
- l'incapacité, de niveau fonctionnel, qui correspond au retentissement des déficiences dans la vie quotidienne et suscite un traitement relevant du médico-psychologique et de la rééducation,
- le désavantage, de niveau situationnel ou social, qui est le résultat de la déficience et de l'incapacité en termes de limitation ou d'interdiction de l'accomplissement d'un rôle social, ce qui fonde une intervention à caractère social et institutionnel.

Cette catégorisation⁵ met en évidence combien la confusion peut être grande en ce domaine, le handicap renvoyant le plus souvent à son acception première de déficience : on utilise très fréquemment en effet une approche en termes de handicap physique, sensoriel, mental, incluant de façon plus ou moins explicite une échelle de gravité qui tient plus de la représentation voire de l'imaginaire que du désavantage réel créé par la déficience. Le paralytique en fauteuil roulant, l'aveugle et le malade mental sont de fait les figures emblématiques du handicap pour le non spécialiste et pour la plupart des employeurs en l'occurrence.

En réalité, **le handicap n'a de sens que d'un point de vue social et à ce titre est d'une très grande relativité**. Il combine des éléments aussi bien subjectifs qu'objectifs : le vécu du sujet et le regard des autres dans un contexte objectif donné par le niveau de l'atteinte et les caractéristiques du milieu social (familial, professionnel...) dans lequel la personne handicapée évolue. Ainsi, une atteinte effective peut ne pas être un handicap s'il n'y a pas de désavantage social. A l'inverse, doit-on encore parler de handicap si le désavantage social a été supprimé ou compensé ? Comme on le sait, outre les effets de naturalisation d'un phénomène social que génèrent les pratiques de classification, il existe des enjeux sociaux aussi bien pour les institutions qui classent que pour les personnes appelées à devenir des ayant-droit dans le cadre d'un statut qu'il leur faudra gérer.

UNE POPULATION TRÈS MAL IDENTIFIÉE STATISTIQUEMENT

Il en résulte une quasi-impossibilité de dénombrer avec suffisamment de précision le nombre de per-

⁵ Le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi a adopté cette classification en 1988. Cf. *Bulletin officiel* du ministère, fascicule spécial n° 88/13 bis.

sonnes handicapées en France aujourd'hui, sans parler du niveau européen, dans la mesure où les modalités de définition ou de reconnaissance du handicap par les diverses institutions concernées sont loin d'être homogènes.

Selon les sources statistiques, en fonction du champ couvert et des critères de comptabilisation, les estimations varient considérablement et ne permettent pas de cerner avec précision la répartition de la population des personnes handicapées en fonction du type de handicap et de la situation au regard de l'emploi.

Il est cependant admis aujourd'hui⁶ que les personnes handicapées en âge de travailler sont affectées de déficiences intervenues pour la très grande majorité après la naissance et pour une bonne part suite à un accident du travail ou une maladie (professionnelle ou non). Il semble qu'il y ait à peu près autant de déficiences physiques que de déficiences mentales.

Une estimation du ministère du Travail a recensé, en 1987, 1 200 000 personnes handicapées parmi lesquelles 400 000 étaient inaptes au travail, 580 000 actives dont 500 000 en milieu ordinaire de travail et 80 000 en milieu de travail protégé. 200 000 étaient considérées comme chômeurs, 45 000 seulement s'étant inscrites comme demandeurs d'emploi.

L'appareil statistique de l'ANPE permet d'avoir une connaissance plus fine de cette population sans que l'on soit pour autant en mesure d'en inférer les caractéristiques à l'ensemble de la population en âge de travailler. En effet, la sous-représentation de femmes (24 % contre 45 % pour l'ensemble des chômeurs) est telle qu'on peut se demander si la photographie de la réalité est bien exacte. On peut ainsi faire l'hypothèse qu'un nombre important de femmes handicapées ne sont pas inscrites à l'ANPE mais pourraient s'y présenter demain dans un contexte de forte intégration professionnelle des personnes handicapées⁷.

Au regard des statistiques de l'ANPE, le chômage des travailleurs handicapés est avant tout masculin, adulte, de très longue durée, de faible niveau de formation initiale et de bas niveau de qualification.

⁶ Cf. B. REMOND, P. LECHAUX, rapport cité, p. 20.

⁷ Un certain nombre de personnes handicapées (invalides du régime de la Sécurité sociale, bénéficiaires de la rente d'incapacité partielle permanente) ne sont pas incluses dans le fichier informatique des demandeurs d'emploi de l'ANPE, leur prise en compte correspondant, d'après des estimations, à 15 % de chômeurs supplémentaires.

Quelques statistiques sur la population des personnes handicapées

Tableau 1
Estimations du nombre de personnes « handicapées » (*)

Définition adoptée	Source	Période	Estimation
• Handicapés fréquentant un établissement social	Enquête SESI, E.S. 83. Ministère des Affaires sociales (1).	1983	209 696
• Handicapés sévères de moins de 60 ans	INED (2).	1980	1 213 776
• Détenteurs d'une carte d'invalidité parmi les membres des ménages soumis à l'imposition	Direction générale des Impôts (3).	1987	1 236 000
• Titulaires d'une allocation, d'une pension ou d'une rente accident	Ministère des Affaires sociales D.A.S. (4).	1985	1 506 600
• Personnes vivant à domicile ayant un handicapé lourd reconnu	Enquête INSEE (5). (Exploitation du SESI).	1980	806 374
• Personnes vivant à domicile déclarant une gêne dans les gestes de la vie quotidienne	Enquête INSEE (5). (Exploitation du SESI).	1980	5 135 151

(*) Source : D. Wallisperger. « Combien de handicapés en France ? - Réflexions sur les possibilités d'estimation » - in *Solidarité Santé*. Études statistiques n° 5. Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi - Diffusion Masson.

(1) « Les établissements pour personnes handicapées ou en difficulté au 31 octobre 1983 ». *Documents statistiques* n° 3, février 1987. SESI, ministère des Affaires sociales et de l'Emploi.

(2) C. Levy : « Essai d'estimation de la population handicapée en France (handicap sévère) ». *Revue Population*, n° 1. INED, PUF, 1983.

(3) Décompte effectué à notre demande, par la direction générale des impôts.

(4) A. Morel : Note à l'attention de M. le secrétaire d'État chargé de l'action sociale. DAS. Bureau RV 1, mai 1986.

(5) A. Calvez, J.M. Robine, S. Le Laudier et B. Morni : « Incapacité et handicap dans la population française vivant à domicile ». *Solidarité Santé. Études statistiques*, n° 3, 1984. SESI ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale.

Le chômage des « travailleurs handicapés »

Au regard des statistiques de l'ANPE, le chômage des travailleurs handicapés est avant tout :

— masculin : 71 % d'hommes contre 55 % pour l'ensemble des chômeurs ;

— adulte : 68 % de 25-49 ans contre 47 % ;

— de très longue durée : ancienneté moyenne de 676 jours en 1992 contre 346 pour l'ensemble des chômeurs, soit le double ;

— de faible niveau de formation initiale : 73 % ont un niveau inférieur (59 %) ou égal (14 %) au CEP, caractéristique identique à celle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) ² ;

— de bas niveau de qualification : 53 % recherchent des emplois de manœuvre, OS, employé

non qualifié contre 39 % pour l'ensemble des chômeurs ³.

Une grande partie des travailleurs handicapés sont en effet les victimes de la course à la productivité et de la modernisation de l'appareil de production comme en témoigne par exemple la forte croissance des accidents du travail au cours des années 80, accidents qui touchent de façon sélective les ouvriers, non qualifiés en particulier, et les travailleurs immigrés en première ligne.

Deux formes différentes de chômage se sont succédées au cours des années 80 :

— un chômage dû en grande partie aux licenciements jusqu'en 1986 : le flux d'inscription des demandeurs d'emploi handicapés a doublé entre 1983 et 1986, période de forte augmentation du chômage en relation avec les licenciements massifs de l'industrie,

— un chômage de relégation depuis cette date : la durée moyenne du chômage restée stable autour de 640 jours entre 1983 et 1986 s'est fortement accrue depuis (676 jours en 1992).

1 — *Liaisons sociales*, n° spécial, « L'entreprise et les handicapés », n° 10220, mai 1988, p. 10.

— A. TRIOMPHE (sous la direction de), *Les personnes handicapées en France : données sociales*, CTNERHI-INSERM, 1991.

2 « Le RMI, un an après » *Bulletin d'information* de la Délégation interministérielle au RMI, Dossier d'information, n° 7 spécial, décembre 1989, p. 11.

3 Source ANPE, cf. Annexe 3 du rapport REMOND, LECHAUX, *op. cit.*

LA RECONNAISSANCE DE LA QUALITÉ DE TRAVAILLEUR HANDICAPÉ : UN PROCESSUS DE « PRODUCTION » DE LA CATÉGORIE HANDICAPÉS

La population des handicapés est d'autant plus difficilement identifiable statistiquement que sa définition doit intégrer la dimension du désavantage social dans l'approche de la déficience d'origine. A cet égard, il faut attendre la loi du 23 novembre 1957

sur le reclassement des travailleurs handicapés pour que soit définie la notion de « travailleur handicapé », c'est-à-dire pour que le désavantage social soit mesuré à l'aune de l'emploi. Les lois plus récentes, celle de 1975 relative à une politique d'ensemble en faveur des handicapés et celle de 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés ont confirmé et formalisé les critères et les procédures de reconnaissance de la qualité de « travailleur handicapé ».

La Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) des handicapés

Les missions de la COTOREP

Présidée alternativement par le directeur départemental du Travail et de l'Emploi et le directeur départemental des Affaires sanitaires et sociales, la COTOREP est composée de 20 membres issus des deux administrations du Travail et des Affaires sociales, de la Sécurité sociale, des organismes d'assurance maladie, des associations représentatives, et de représentants des partenaires sociaux et du Conseil général.

Sa première section reconnaît la qualité de « travailleur handicapé » et classe la personne en fonction de ses capacités professionnelles en trois catégories (A, B, C), suivant la gravité du handicap, classement appelé à être évolutif puisqu'il fait l'objet d'une révision périodique (tous les cinq ans). Elle oriente ensuite la personne entre diverses formules d'accueil, codifiées administrativement, qui sont la formation (centres spécialisés de « rééducation professionnelle » ou centres ordinaires), le milieu de travail protégé et enfin le « placement direct » correspondant au milieu de travail ordinaire (cf. données statistiques ci-jointes).

La COTOREP, à travers sa seconde section, apprécie également le taux d'incapacité de la personne handicapée et à ce titre attribue un certain nombre d'allocations en fonction du degré d'incapacité.

On doit constater qu'il n'existe pas de critères précis et homogènes pour l'appréciation de la gravité du handicap et du taux d'incapacité, compte-tenu de la diversité des régimes dont relève la personne (invalidé de guerre, accident du travail, maladie ou accident non professionnels), des différentes prestations sociales qui sont en jeu et des pratiques mêmes d'appréciation des institutions en présence au sein de la COTOREP.

Le fonctionnement des COTOREP

Les orientations prononcées par cette instance cherchent d'abord à utiliser les structures spécifiques en adressant les personnes les plus lourdement handicapées vers des établissements spécialisés ou vers le travail protégé (39 % en 1991) tandis que les détenteurs du meilleur potentiel de formation sont dirigés vers les centres de rééducation professionnelle ou les organismes de formation ordinaires (18 %). Ces orientations ne deviennent en outre réellement des affectations qu'en fonction des capacités d'accueil disponibles de ces structures.

Les autres travailleurs handicapés (environ 44 % des orientations de la COTOREP) sont dirigés vers le milieu ordinaire de travail : un sur quatre environ parmi eux est maintenu dans l'emploi ou accède directement à un emploi (souvent aménagé). Les autres, c'est-à-dire la très grande majorité, munis de l'orientation « placement direct » se retournent vers l'ANPE où certains pouvaient déjà être inscrits comme demandeurs d'emploi.

De ce point de vue, le « placement direct » représente dans bien des cas une orientation résiduelle après épuisement des autres possibilités d'orientation, limitées par des capacités d'accueil données.

En outre, une analyse détaillée de l'activité des COTOREP¹ a mis en valeur des pratiques d'orientation nettement différenciées selon le sexe, l'âge, la région ou le département, c'est-à-dire selon la diffusion spatiale de l'offre en capacités d'accueil des structures spécialisées. Les femmes et les jeunes davantage orientés vers les structures spécialisées sont ainsi « protégés » du marché ordinaire du travail, ainsi qu'en attestent les statistiques du chômage.

1 FARDEAU M., LE VAILLANT M., *Pour une analyse de la politique sociale en faveur des handicapés. L'activité des COTOREP.* Laboratoire d'Economie Sociale, Paris I, rapport ronéotypé, octobre 1989.

L'activité des COTOREP

Tableau 2
Répartition des dossiers examinés
selon le type de handicap 1989

Type de handicap	Nombre	%
Handicaps physiques	223 175	48,4
- Handicaps moteurs	77 826	16,9
- Handicaps visuels	17 579	3,8
- Handicaps auditifs	10 161	2,2
- Autres handicaps physiques	117 609	25,5
Handicaps mentaux	116 984	25,3
- Maladies mentales	56 331	12,2
- Débiles	60 653	13,1
Handicaps associés (et autres)	120 907	26,3
Total	461 066	100

LES - Paris I

Extrapolation sur 96 départements

Les différences importantes entre les dossiers examinés, les décisions de reconnaissance et les décisions d'orientation s'expliquent d'une part par le caractère incomplet de certaines rubriques des tableaux statistiques de base renseignés manuellement par les COTOREP et d'autre part par le fait que les données ne portent pas sur les mêmes informations : les dossiers examinés concernent l'ensemble des activités des deux sections des COTOREP ; les décisions de reconnaissance ne concernent que la première section et les décisions d'orientation ne concernent que les handicapés reconnus « travailleurs handicapés ».

Source : *La situation des COTOREP, 1982-1991*, Délégation à l'emploi, décembre 1992.

Tableau 3
Répartition des décisions d'orientation des travailleurs handicapés 1991

Orientation	Nombre	%
Milieu protégé	28 409	38,5
- C.A.T.	22 885	31,0
- Atelier protégé	5 524	7,5
Formation	13 274	18,0
- Centre de rééd. professionnelle	9 468	12,8
- Centre de formation	2 566	3,5
- Autres	1 230	1,7
Milieu ordinaire	32 112	43,5
- Emploi protégé	1 409	1,9
- Placement d'attente	758	1,0
- Maintien chez l'employeur	7 705	10,5
- Placement direct	22 240	30,1
Total	73 795	100

LES - Paris I

Extrapolation sur 96 départements

Tableau 4
Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé 1991

Décisions / Reconnaissance	Nombre	%
Reconnaissance (A-B-C)	95 718	89,6
- Catégorie A	16 364	15,3
- Catégorie B	43 404	40,6
- Catégorie C	35 950	33,7
Refus de la reconnaissance	11 093	10,4
- Aptitude au travail	4 355	4,1
- Inaptitude au travail	6 738	6,3
Total	106 811	100

LES - Paris I

Extrapolation sur 96 départements

Cette reconnaissance s'effectue au regard du critère de l'emploi selon le principe ainsi défini par le Code du travail : « *Est considéré comme travailleur handicapé toute personne dont les possibilités d'obtenir ou de conserver un emploi sont effectivement réduites par suite d'une insuffisance ou d'une diminution de ses capacités physiques ou mentales* » (Livre IX du Code du travail).

A défaut de cette reconnaissance, une personne ayant une incapacité ou un désavantage social et présent dans l'emploi ou sur le marché du travail n'est pas juridiquement un « travailleur handicapé » et ne peut, à ce titre, bénéficier du statut protecteur que la reconnaissance induit.

A cet effet, le législateur a institué une instance, la COTOREP⁸, qui est un organe administratif « *sans équivalent dans le droit social au sens où aucune autre catégorie de salariés ne relève d'un organisme chargé à lui seul d'appréhender l'ensemble de ses problèmes spécifiques* »⁹. Cette commission administrative, composée de représentants des diverses institutions concernées et de spécialistes du handicap et des problèmes de formation et d'emploi, est en effet chargée de traiter la reconnaissance de la qualité de « travailleur handicapé », l'orientation et le reclassement professionnel de la personne reconnue handicapée et d'attribuer les prestations associées à cette reconnaissance.

La qualification de « travailleur handicapé » et le classement des personnes au regard de leur employabilité sont donc de nature profondément sociale, intégrant des logiques aussi hétérogènes que celle de l'appréciation de l'incapacité, celle des prestations sociales et celle du marché du travail. En conséquence, les compromis ou les arbitrages qui s'opèrent entre ces logiques s'apparentent à un processus de « production sociale » non seulement du handicap mais également de la population des chômeurs handicapés. L'analyse du fonctionnement des COTOREP montre en effet que celles-ci exercent un effet de filtre dans la « production » des demandeurs d'emploi handicapés.

EMPLOYABILITÉ ET EXCLUSION DE L'EMPLOI DES HANDICAPÉS

L'effet conjugué des évolutions de l'emploi, du développement différencié des capacités d'accueil des

structures spécialisées et des pratiques d'orientation des COTOREP explique le profil particulier des demandeurs d'emploi handicapés, majoritairement masculins, adultes et de bas niveau de qualification. Les handicapés occupent-ils alors une place spécifique sur le marché du travail ou, en d'autres termes, y a-t-il des « avantages », du point de vue des chances d'accès à l'emploi, à être reconnu comme « travailleur handicapé » ?

A la lecture des données de l'ANPE, on peut distinguer deux sous-ensembles de travailleurs handicapés en fonction de leur exclusion sociale, ce qui tendrait à assimiler les handicapés aux autres catégories défavorisées sur le marché du travail :

— d'un côté, les jeunes handicapés, sans expérience professionnelle, confrontés aux problèmes classiques de la transition vers la vie active, ou les salariés victimes d'un accident ou d'une maladie (professionnelle ou non) dont le reclassement s'apparente à un problème de mobilité professionnelle,

— de l'autre, le noyau dur des chômeurs de longue durée dont le très bas niveau de qualification ou l'obsolescence de celle-ci sont désormais associés à des « déficiences » sociales particulièrement lourdes générées par le processus de désocialisation qui accompagne habituellement le chômage de longue durée.

On a ainsi d'un côté 6 100 jeunes de moins de 25 ans dont l'ancienneté moyenne d'inscription au chômage est de 294 jours tandis que 41 460 inscrits ont entre 25 et 49 ans et connaissent une ancienneté de 632 jours (soit le double) sans parler des 13 100 chômeurs de 50 ans et plus qui cumulent une ancienneté moyenne d'inscription de 993 jours¹⁰. Ce rapport quantitatif indique bien que l'action pour la formation et l'insertion des travailleurs handicapés s'inscrit très majoritairement dans une logique de lutte contre l'exclusion professionnelle et sociale.

A ce titre, les handicapés paraissent présenter de fortes similitudes avec les « publics-cibles » des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle (chômeurs de longue durée ou même encore bénéficiaires du R.M.I.) : un bas niveau de formation initiale et de qualification, une très faible capacité d'insertion immédiate dans l'emploi, une dévalorisation de soi et un enfermement dans une logique d'exclusion voire de marginalité pour certains.

Ils sont cependant plus fréquemment adultes et immigrés. Ils possèdent aussi pour un bon nombre l'atout

⁸ COTOREP : Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel.

⁹ M.L. CROS-COURTIAL, *Travail et handicap en droit français*, tome 1, p. 133, CTNERHI, 1989.

¹⁰ Source : ministère du Travail-ANPE, DEFM (demandeurs d'emploi en fin de mois) au 2^e trimestre 1992 (catégorie 1).

d'une moindre marginalité sociale que certains exclus comme les bénéficiaires du R.M.I.. La politique de protection sociale des personnes handicapées, bien avant la mise en place du R.M.I., et une intégration familiale assez marquée ont en effet atténué cette exclusion sociale.

Qu'y-a-t-il alors de vraiment *spécifique* chez les travailleurs handicapés qui justifie d'en faire l'objet d'une politique particulière et d'une priorité nationale ? Il s'agit pour les pouvoirs publics d'un phénomène de double handicap : une *employabilité* « sociale » des plus réduites, caractéristique du chômage de longue durée et des exclus sociaux, qui vient s'ajouter à une *employabilité* « naturelle » limitée, selon l'expression du rapport REMOND, LECHAUX déjà cité ¹¹.

Par analogie avec la définition première du handicap qui désigne une surcharge de poids ou une pénalité de temps ou de longueur ¹², on peut dire que les handicapés se caractérisent pour l'essentiel sur le marché du travail par une très grande distance à l'emploi, nettement supérieure à celle des autres catégories défavorisées. Le handicap surdétermine les qualités de jeune, femme, immigré, chômeur âgé ou de longue durée, désigne une moindre productivité éventuelle et oppose des obstacles à la mobilisation économique de cette catégorie de main d'œuvre par les employeurs.

Tels sont les fondements d'une politique d'intégration des handicapés sous la forme d'une politique de discrimination positive qui a pour finalité la compensation de cette surcharge et de cette pénalité de distance à l'emploi par l'attribution d'un **AVANTAGE** (en termes de mesures spécifiques) qui mette à égalité tous les concurrents de la compétition professionnelle et sociale.

On peut cependant se demander si cette gestion institutionnalisée de l'employabilité économique des handicapés n'a pas généré des « effets pervers » par un effet classique de marquage. La logique de gestion sociale tend ainsi à prendre le pas sur une démarche de traitement économique et à la rendre inopérante en période de chômage généralisé.

Il semble en effet qu'à la différence des autres catégories comme les jeunes, les femmes ou les mi-

11 « naturelle » au sens où la déficience, de naissance ou accidentelle, modifie objectivement les capacités physiques ou mentales de la personne ainsi que ses possibilités d'occupation d'un emploi.

12 Définition qui s'inspire de la métaphore hippique selon le dictionnaire P. ROBERT.

grants ¹³, les travailleurs handicapés ne jouent pas le rôle de réserve de main d'œuvre que les entreprises mobilisent en fonction de leurs besoins d'adaptation aux variations de l'activité productive et d'ajustement à la disponibilité et au coût de l'offre de travail sur le marché du travail.

Il s'agit plutôt d'une catégorie exclue de fait de l'emploi tant la logique de solidarité plus que la logique productive semble être associée au statut de travailleur handicapé et, à ce titre, pour les entreprises, relever de dispositifs spécifiques de prise en charge par l'Etat. Un double processus d'exclusion converge et produit ce chômage de relégation : l'exclusion de l'emploi par les entreprises des travailleurs victimes de l'usure ou du danger du travail et l'exclusion des structures spécialisées de formation ou de travail protégé pour les personnes les moins proches de la qualification mais cependant les plus éloignées des critères d'admission dans le secteur protégé.

Ce constat met en cause l'employabilité comme une donnée objective du seul fonctionnement du marché du travail qui enregistrerait les stratégies de mobilisation sélective qu'ont les entreprises à l'égard des différentes catégories de main d'œuvre, selon les attributs spécifiques de celles-ci et les niveaux de la croissance économique, révélant en conséquence l'employabilité différentielle de ces catégories ¹⁴.

Les politiques de l'emploi destinées aux publics-cibles ne sont pas sans effets induits sur la gestion socialisée du marché : substitution entre catégories dans la « file d'attente » du chômage, marquage et exclusion, notamment dans un contexte de rareté de la demande de travail. Ces effets rendent en outre difficiles l'évaluation de l'impact de ces politiques et la mesure de l'employabilité effective des différentes catégories de chômeurs tant cette employabilité est devenue construite. De ce point de vue, les personnes handicapées constituent un excellent champ d'analyse de la structuration du marché du travail par l'intervention spécifique de l'Etat, dans la mesure où cette population fait l'objet d'une gestion socialisée des plus perfectionnées.

Une analyse critique récente de l'employabilité a ainsi montré que les handicapés étaient devenus une catégorie réservoir, non pas de main d'œuvre, mais d'exclus et d'assistés sociaux, les laissés pour compte de l'action catégorielle et la cible par excel-

13 Cf. D. GAMBIER, M. VERNIERES, *Le marché du travail*, Economica, chapitre 3, 1982.

14 Cette approche de l'employabilité a été développée en réaction à la thèse des marchés catégoriels considérés comme de « pseudo-marchés ». Cf. D. GAMBIER, M. VERNIERES, ouvrage déjà cité.

lence de la gestion sociale des exclus du travail, l'attribution de prestations sociales compensant la quasi impossibilité de remise au travail de beaucoup de ces personnes.

« La dérive délibérée de la politique de reconnaissance officielle des travailleurs handicapés par les COTOREP illustre, elle aussi, cette évolution : à des travailleurs en difficulté sur le marché du travail (relativement âgés et faiblement qualifiés par exemple) et souffrant d'une déficience légère, on a pu proposer, en désespoir de cause, le statut de handicapé comme porte de sortie et garantie d'un revenu minimum. Cette pratique n'a pas été sans un véritable malaise, et l'insertion des handicapés véritables a, quant à elle, souffert de multiples difficultés supplémentaires durant la crise de l'emploi »¹⁵.

L'évolution du nombre de dossiers instruits par la première section des COTOREP témoigne en effet du fait qu'elles sont devenues « un instrument d'extension de l'appellation handicapés, notamment en période de chômage généralisé »¹⁶ : 44 000 en 1975, 90 900 en 1982, 106 300 en 1984, 138 500 en 1989, et 158 100 en 1991¹⁷.

DE LA GESTION SOCIALISÉE A L'INSTITUTIONNALISATION D'UN MARCHÉ DU TRAVAIL SPÉCIFIQUE POUR LES HANDICAPÉS

L'histoire de la législation relative aux handicapés est marquée par une double politique de protection sociale et d'intégration dans le milieu de vie et de travail ordinaires. Elle s'est développée en fonction de l'apparition de nouvelles causes du handicap (infirmité sensorielle, invalidité de guerre, maladies infectieuses, accidents du travail) et des changements au sein de la politique sociale de l'Etat libéral. Toutefois, les mesures ou dispositifs mis en place, même lorsqu'il s'agit de l'insertion professionnelle des handicapés, reposent sur une problématique de la solidarité¹⁸, à savoir le devoir pour la société de garantir aux personnes handicapées l'assistance, la réparation des préjudices, la protection et la compensation du handicap.

15 B. GAZIER, L'employabilité : brève radiographie d'un concept en mutation, *Sociologie du travail*, n° 4, 1990.

16 M.C. VILLEVAL, Le milieu protégé : un pôle croissant d'emploi des handicapés, *Travail et emploi*, mars 1984, n° 19, p. 49.

17 La situation de COTOREP, 1982-1991, délégation à l'Emploi, décembre 1992.

18 Le rattachement du secrétariat d'Etat aux handicapés au ministère des Affaires sociales et de la Solidarité en est une illustration.

LES OUTILS DE GESTION SOCIALISÉE DU MARCHÉ DU TRAVAIL POUR LES HANDICAPÉS

Il en est résulté un arsenal extrêmement complexe, multiforme et disparate d'outils de gestion de cette population. Le reclassement professionnel lui-même est régi par des textes multiples qui organisent, dès la fin de la première guerre, l'obligation d'emploi sous forme d'emplois réservés et la formation professionnelle à travers un réseau spécialisé d'écoles ou de centres de rééducation professionnelle.

Il faut attendre la loi de 1957 pour une réorganisation des textes relatifs à la réinsertion professionnelle qui embrasse l'ensemble du processus de reclassement : les soins, la réadaptation, la rééducation et le placement. Simultanément se constitue un véritable marché du travail spécifique avec l'apparition des ateliers protégés et des centres d'aide par le travail.

Ensuite, la loi d'orientation de 1975 structure le reclassement professionnel en utilisant les institutions spécialisées et les nouveaux outils de facilitation de l'accès au milieu de travail ordinaire. Cette gestion socialisée du marché du travail en faveur des travailleurs handicapés va progressivement donner lieu à l'apparition de structures, de dispositifs ou de mesures qui organisent encore aujourd'hui les modes d'accès des handicapés à la formation et à l'emploi. L'encadré de la page suivante présente les outils actuels mis en place par l'Etat qui couvrent l'ensemble du processus d'insertion ou de reclassement : la COTOREP, les centres de préorientation, les centres de rééducation professionnelle, le milieu de travail protégé, la mission spécifique de l'ANPE, les équipes de préparation et de suivi du reclassement (EPSR) et les mesures spécifiques du ministère du Travail.

L'introduction de la qualité de « travailleur handicapé » prononcée par une commission d'orientation qui répartit les flux entre les diverses formes d'accueil des handicapés représente la forme la plus achevée de ce mouvement d'institutionnalisation d'un marché du travail spécifique.

La COTOREP est en effet le point de passage obligé de toute personne handicapée cherchant à bénéficier des « avantages » de la reconnaissance de la qualité de « travailleur handicapé » pour l'accès à l'emploi ou le reclassement professionnel.

Or, rares ont été jusqu'à une période récente les handicapés qui ont pu bénéficier d'un véritable dispositif d'orientation centré sur leur projet professionnel et l'exploration des conditions concrètes de leur insertion à partir d'une mobilisation des entreprises. Les centres de préorientation sont en effet peu nombreux et tendent en outre à alimenter les centres spé-

cialisés de formation. Aussi les entrées ou les retours sur le marché du travail ordinaire ne constituent souvent qu'une orientation résiduelle, bien qu'importante d'un point de vue quantitatif. Les structures spécialisées de la rééducation professionnelle et du travail protégé s'imposent en premier lieu dans les opérations de « tri » des handicapés.

A la suite de nombreux autres rapports sur le sujet, le rapport REMOND, LECHAUX a montré « *les carences de ces outils qui souffrent d'une absence évidente de moyens et d'un manque criant de synergie entre eux* ».

Cet appareil de gestion socialisée de l'accès à l'emploi des handicapés pose en définitive problème au regard des modes de gestion des flux qu'il a développés. Plus d'une personne handicapée sur deux est orientée par la COTOREP vers le milieu de travail protégé ou vers l'appareil de formation spécialisé. Or les dispositifs de formation, spécialisés ou non, ne peuvent former annuellement que 6 000 personnes alors que près de 62 500 demandeurs d'emploi de catégorie 1 étaient enregistrés comme travailleurs handicapés par l'ANPE en septembre 1992.

Aussi les outils plus directement affectés à la gestion de l'entrée des handicapés sur le marché du travail ordinaire (prospecteur-placier « handicapés » de l'ANPE, EPSR, mesures spécifiques du ministère du

Travail) apparaissent-ils plus comme des outils de gestion sociale des laissés-pour-compte des structures spécialisées de formation et du travail protégé.

VERS UN MARCHÉ DU TRAVAIL SPÉCIFIQUE POUR LES HANDICAPÉS FONDÉ SUR L'EXCLUSION DU SYSTÈME PRODUCTIF

Le sous-marché du milieu protégé, alimenté conjointement par l'Etat et le système productif

L'étude de M.C. VILLEVAL a bien mis en évidence la double fonction exercée par le milieu de travail protégé.

D'une part son développement correspond à une nécessité sociale de canalisation d'une main d'œuvre potentielle que le système productif ne considère pas comme une réserve de main d'œuvre mobilisable. On a ainsi pu parler d'une fonction de « *contenance* » (« *la circulation de la main d'œuvre est quasiment maîtrisée de l'enfance, avec les centres éducatifs, à l'âge de la retraite* ») et d'une fonction de « *socialisation et de préparation à l'usage de la main d'œuvre* », le travail protégé restant, à défaut d'une insertion professionnelle, une forme d'accès à la consommation à coût moindre que pour les inactifs.

Les outils de gestion socialisée de l'accès des handicapés à l'emploi

La COTOREP (cf. encadré)

Les centres de préorientation

Mis en place par la loi de 1975, ils constituent des lieux de travail approfondi sur le projet professionnel de la personne handicapée et les conditions de sa réalisation. Ces centres devaient initialement aider la COTOREP pour les cas les plus complexes. Dans les faits, ils n'étaient encore que 24 en 1990 et sont implantés en général dans les centres spécialisés de formation dont ils représentent souvent l'antichambre.

Les centres de rééducation professionnelle (CRP)

Au nombre de 85, les CRP et les quelques écoles de l'ONAC (Office national des anciens combattants) offrent près de 11 000 places agréées au titre du prix de journée mais 14 500 places agréées au titre de la rémunération des stagiaires¹. Ces cen-

¹ La formation professionnelle des handicapés, note de la Délégation à la Formation professionnelle, octobre 1989.

tres préparent à un éventail de plus de 120 formations qualifiantes majoritairement de niveau V (75 % des formés) et à dominante industrielle. Le flux de formation annuel s'élève à environ 5 000 personnes dont la moitié s'insère professionnellement à l'issue de la formation et d'autant plus facilement que le niveau de qualification atteint est élevé (60 % pour les niveaux IV et III)².

Il faut ajouter les formations de l'AFPA qui, outre la tutelle pédagogique qu'elle exerce sur les CRP, conduit une politique volontariste en direction des travailleurs handicapés (2 000 stagiaires en 1991) le plus souvent par des actions spécifiques parfois sous forme d'intégration au cas par cas dans des actions ordinaires.

Un milieu de travail protégé en forte expansion : ateliers protégés (AP) et centres d'aides par le travail (CAT)

Le milieu de travail protégé se caractérise par un ensemble diversifié d'unités réservées spécifique-

² Rapport de M. CLERC « Les Centres de rééducation professionnelle, outils d'insertion pour les travailleurs handicapés ? » IGAS, 1988.

ment aux travailleurs handicapés et gérées par des établissements publics, des associations ou des structures privées. Il s'agit d'un milieu de travail qui vise à prendre en compte la moindre productivité des travailleurs handicapés : les postes de travail sont aménagés, le rythme est approprié.

Les *ateliers protégés* sont des unités économiques de production, tenues d'assurer leur équilibre financier par le seul produit de leur exploitation. Ils accueillent des handicapés ayant une capacité de travail au moins égale au tiers de la capacité normale, en plus de quelques salariés valides. Ces ateliers s'inscrivent en effet dans l'économie de marché.

Les *centres d'aide par le travail* sont en revanche des institutions médico-sociales qui accueillent les handicapés (mentaux pour la plupart) ayant une capacité de travail inférieure au tiers mais cependant suffisante pour assurer une activité professionnelle. Les CAT sont financés pour l'essentiel par l'Etat sur le budget social et marginalement par les recettes de leur activité.

Le milieu de travail protégé se caractérise par un ensemble de déséquilibres : entre les deux types de structures (80 000 places en CAT et 10 100 en AP en 1992), en termes de répartition spatiale..., déséquilibres en partie en cours de correction par la politique d'aide à la création de places importantes en AP impulsée par l'Etat en 1989.

La situation économique de ces structures est très précaire, surtout pour les AP, dans la mesure où, pour des raisons de très faible qualification et productivité des salariés et d'équipements souvent anciens, « *les travaux effectués sont pour l'essentiel des travaux de petite sous-traitance répondant à un marché ponctuel, nécessitant peu de compétence technique (montage, conditionnement)* »³. Quelques ateliers ont parfois su intégrer leur production au tissu économique régional (produits régionaux par exemple) voire s'orienter vers des activités originales et à forte valeur ajoutée.

Une mission spécifique de l'ANPE en matière « d'orientation et de placement des travailleurs handicapés »

Cette mission reconnue officiellement par le Code du travail⁴ a conduit à la désignation de prospec-

3 M.L. CROS-COURTIAL, *op. cit.*, chap. 3, section II, p. 118.

4 Art. R 311 -4 -13.

teur-placier travailleur handicapé (PPTH) au nombre de 138 (soit 100 temps plein) travaillant au sein de la COTOREP et de l'EPSR et en liaison avec toutes les institutions concernées, et d'un chargé de mission au niveau régional chargé d'un appui technique interne à l'Agence et externe aux différents partenaires.

Les équipes de préparation et de suivi du reclassement (EPSR)

Créées à titre expérimental en 1973 et officialisées en 1978 elles « *apportent leur soutien aux personnes handicapées, à toutes les étapes du processus de leur réadaptation, en vue de faciliter, compte tenu de leurs aspirations et de leurs aptitudes, leur accès à une vie professionnelle et sociale stable* »⁵. Il s'agit d'un véritable outil de placement complémentaire de l'ANPE dans la mesure où il exerce une fonction plus large de suivi et d'accompagnement de la personne handicapée ainsi qu'un travail en direction des entreprises.

Au nombre de 76 en 1990, ces EPSR sont en cours de renforcement et de développement afin que chaque département soit couvert.

Un dispositif de 5 mesures spécifiques

Piloté par la Délégation à l'emploi, ce dispositif consiste en des aides financières aux entreprises en vue de l'embauche de travailleurs handicapés⁶. Ces mesures ont bénéficié à 2 700 personnes en 1988. Elles couvrent les différents problèmes posés par l'insertion des travailleurs handicapés : subventions d'installation, aides aux aménagements de postes et lieux de travail, surcoûts d'encadrement, formation par une prime au maître d'apprentissage, embauche par un contrat de travail particulier, le contrat individuel d'adaptation professionnel du FNE, qui articule contrat de travail à durée déterminée et convention de formation, essentiellement pratique. Cette dernière mesure est la plus utilisée (2 000 sur les 2 700 bénéficiaires de tout ce dispositif en 1988).

5 Art. R. 323 -33 -12 du Code du travail.

6 *Liaisons Sociales*, Aides à l'embauche ; structures favorisant l'emploi n° 10726, 14 juin 1990, chapitre 4.

Bien que réglementairement le travail protégé s'adresse aux handicapés les plus éloignés de l'emploi, on constate qu'il représente une forme de gestion socialisée de la fraction jeune et féminine de la population handicapée, comme s'il s'agissait de protéger cette fraction de l'hostilité connue du système productif à l'égard des moins productifs.

Le milieu protégé occupe également une fonction économique et ne peut se réduire à des activités occupationnelles, ses productions s'étant diversifiées et adaptées à la modernisation du système productif qui utilise de plus en plus les unités de travail protégé comme des sous-traitants, les jeunes et les femmes handicapés, surreprésentés dans ce milieu, occupant des activités antérieurement confiées à leurs homologues, valides dans bien des cas.

Sous l'effet d'une relation de domination du système productif sur le milieu protégé et de l'injection grandissante des aides de l'Etat (qui a favorisé une assez forte croissance des capacités d'accueil¹⁹), le milieu protégé s'est affirmé comme un sous-marché du travail, marqué par l'allongement de la durée du travail, des normes de rendement plus contraignantes, une mécanisation des tâches plus poussée au point de provoquer un phénomène de captation de la main d'œuvre handicapée. Le départ des plus productifs vers le milieu de travail ordinaire menacerait en effet la productivité et la rentabilité de ces structures fragilisées par leur population et leur statut de sous-traitant. Plusieurs enquêtes ont ainsi montré qu'en moyenne 1 % des handicapés de CAT et de 4 à 5 % des salariés d'ateliers protégés se reclassaient dans le milieu ordinaire de travail alors qu'entre 10 % et 20 % en relèveraient, d'après des sources concordantes.

L'instauration de la garantie de ressources par l'Etat (compensant à hauteur du SMIC la faible rémunération directe des handicapés en CAT et AP) a également contribué à faire du milieu de travail protégé un sous-marché spécifique, relativement autonome et quantitativement important, de mobilisation, d'usage et de reproduction de la main d'œuvre handicapée.

La crise économique n'a pas enrayé, au contraire, ce mouvement qui s'est renforcé ainsi qu'en témoigne l'évolution des effectifs de ce milieu : 2 610 handicapés en 1963, 30 100 en 1975, plus de 71 000 en 1987 et 90 100 en 1992.

Un appareil de formation spécialisé élitiste

Cet appareil de formation a été construit entre les deux guerres à partir d'une approche de la qualification comme compensation du handicap, dans une période où la formation représentait en elle-même une quasi-garantie d'insertion. Les établissements spécialisés de formation relèvent cependant de statuts extrêmement divers du point de vue de leur gestion administrative et de leur financement, situation dénoncée par de multiples rapports, notamment parce qu'elle contribue à rendre particulièrement difficile l'adaptation des centres au nouveau contexte créé par le développement chronique du chômage en France et par les politiques d'insertion professionnelle de l'Etat.

Ainsi, par exemple, la mise en place de l'alternance au cours de la formation est freinée dans la mesure où la Sécurité sociale qui finance les centres au prix de journée refuse dans un certain nombre de régions de prendre en charge le temps passé en entreprise non reconnu comme un temps de formation.

De même la complexité des procédures d'agrément freine considérablement la mise en place de nouvelles filières de formation plus adaptées à la diffusion des technologies nouvelles et aux besoins du marché du travail ordinaire. Le financement au prix de journée par place-stagiaire constitue un autre obstacle dans la mesure où il s'oppose au système de la globalisation des moyens à partir duquel des parcours de qualification plus souples deviennent possibles, le crédit d'heures non consommé suite à un départ ne pouvant pas être répercuté au bénéfice d'un autre stagiaire aux besoins de formation plus lourds.

Les formations dispensées par ces établissements spécialisés permettent d'acquérir principalement une qualification de base (niveau V), quelques formations préparant au niveau IV pour certains secteurs de pointe. La validation est reconnue sous forme de

diplômes des ministères de l'Education nationale ou du Travail, ce qui implique des cursus de formation particulièrement longs, de 21 mois en règle générale, parfois précédés d'une période de pré-formation pour les personnes les plus éloignées de la qualification ; l'alternance occupe une place mineure. Les actions de formation ne touchent en principe que les handicapés physiques à l'exclusion des handicapés mentaux et même sensoriels, à moins que pour ces derniers le handicap ne soit réellement compensé et ne constitue pas un obstacle à la formation.

Ces établissements spécialisés s'adressent en définitive à la frange la moins en difficulté au regard des exigences qu'imposent des cursus de formation aussi longs. Ceci explique que ces établissements peuvent afficher des taux de réussite élevés aux diplômes ainsi que des taux de placement (entre 60 % et 80 %) tout à fait favorables et surprenants, comparativement aux taux observés pour les dispositifs de formation et d'insertion destinés aux publics les plus défavorisés.

Aussi assiste-t-on à un décalage croissant entre les dispositifs « tous publics » mis en place par l'Etat dans le cadre de ses plans successifs pour l'emploi et le système spécialisé de formation réservé aux travailleurs handicapés. Tandis que les premiers cherchent à s'ajuster toujours davantage aux fractions de chômeurs, jeunes et adultes, les plus en difficulté, l'appareil de formation spécialisé pour les handicapés ne peut s'alimenter que par exclusion des moins aptes, de par ses contraintes et ses cursus de formation calés sur le modèle de la formation première.

Aucune alternative n'existe réellement de façon significative à l'heure actuelle : tandis que les centres spécialisés accueillent de l'ordre de 15 000 stagiaires, les dispositifs ordinaires de formation ou d'insertion n'intègrent pas plus de 3 000 handicapés d'après les estimations disponibles (dont 2 000 par l'AFFPA, dans des actions spécifiques le plus souvent). L'Etat n'a en effet pas cherché, jusqu'à la fin des années 80, à développer des mesures particulières d'appui, facilitant l'intégration des handicapés dans les dispositifs ordinaires de formation ou d'insertion.

Les mesures spécifiques, d'aide à l'embauche essentiellement, sont elles-mêmes d'une efficacité limitée puisqu'elles touchaient moins de 3 000 personnes avant les nouvelles mesures de 1990. Elles sont en outre totalement étanches par rapport aux mesures de la politique de l'emploi en direction du chômage de longue durée et se démarquent également des

autres dispositifs catégoriels spécifiques (femmes, migrants) conçus en complémentarité aux dispositifs « tous publics ». Aussi les mesures spécifiques « handicapés » renforcent-elles à certains égards, de par leur mode de traitement cloisonné, le marquage des handicapés déjà opéré par l'attribution de la qualité de travailleur handicapé.

Ainsi, entre d'un côté le milieu de travail protégé qui canalise une part importante des travailleurs handicapés les moins employables sur un sous-marché spécifique et, de l'autre, l'appareil de formation élitiste qui sélectionne sur des critères lisibles et reconnus par les entreprises (ceux de l'AFFPA et de l'Education nationale) les plus qualifiés, il n'existe pas vraiment de gestion socialisée de l'accès à l'emploi ordinaire pour les victimes du chômage de relégation dont on peut se demander si la qualité de travailleur handicapé ne stigmatise pas davantage encore leur faible employabilité de chômeur de longue durée.

Est-ce à dire que l'obligation d'emploi instaurée pour les mutilés de guerre depuis 1919 et généralisée à toutes les personnes handicapées depuis 1957 ne joue aucun rôle dans leur mobilisation et leur introduction dans le milieu de travail ordinaire ?

UNE POLITIQUE NEGOCIÉE D'INSERTION DES HANDICAPÉS VERS L'EMPLOI ORDINAIRE

L'ÉCHEC DE LA POLITIQUE DES EMPLOIS RÉSERVÉS

La politique de l'obligation d'emploi est une démarche de réparation des préjudices subis, dite aujourd'hui de solidarité nationale, démarche qui n'a pas d'équivalent pour les autres publics-cibles. Le système du quota qui existe également dans six autres pays de la Communauté européenne (entre 2 % pour l'Espagne, 6 % pour l'Allemagne et 15 % pour l'Italie) bute cependant sur deux difficultés : la définition de la cible visée et l'application de cette obligation (contrôle et modalités de sanction) ²⁰.

Un constat s'impose au niveau européen : malgré des mesures d'accompagnement, le quota n'est pas respecté et lorsque les vérifications sont effectuées, le non-respect de l'obligation d'emploi n'est pas sanctionné. En France, il en a été de même jusqu'au vote de la loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés. L'obligation d'emploi, à hauteur de 10 % de l'effectif salarié pour les établisse-

20 B. BETZ, Les législations européennes et l'emploi des personnes handicapées, in *L'emploi des personnes handicapées*, UNESCO, Paris, 1990.

ments privés de plus de 10 salariés reposait sur une **obligation de procédure**, à savoir le dépôt à l'ANPE d'offres d'emploi pour les handicapés, le secteur public devant dégager des emplois réservés. Cette législation du quota s'est cependant avérée inefficace car mal ciblée, peu respectée et mal contrôlée.

Faute d'être ciblée sur une reconnaissance codifiée du handicap, l'obligation d'emploi bénéficiait à près de 510 000 personnes handicapées en 1985, la moitié environ connaissant un désavantage social très mineur au regard de leur taux d'incapacité permanente inférieur à 10 %. En effet, 79 % de ces bénéficiaires étaient des pensionnés du travail et seulement 15 % étaient « travailleurs handicapés » au sens de la COTOREP²¹. En outre, près d'un établissement assujéti sur deux n'employait aucun handicapé et le quota effectif ne dépassait pas 6 %. Moins d'un département sur quatre effectuait le contrôle de l'application de la loi et les sanctions financières n'étaient pas appliquées dans la plupart des cas.

Autant dire que l'institutionnalisation d'un marché du travail spécifique pour les handicapés reposait quasi-exclusivement sur le marché du travail protégé, l'obligation d'emploi n'opérant aucune régulation de l'accès des travailleurs handicapés à l'emploi ordinaire. L'usage de ces derniers par les entreprises relevait d'une gestion de la paix sociale interne à l'entreprise en cas de maintien des salariés accidentés du travail notamment, ou bien tout simplement du recrutement des handicapés qualifiés sortant des centres spécialisés de formation professionnelle.

Devant la montée alarmante du chômage d'exclusion, que n'ont pu enrayer ni le marché du travail protégé malgré sa croissance, ni la gestion classique de cette fraction marginale de travailleurs handicapés, l'Etat, les associations du milieu handicapé et les partenaires sociaux, bien que divisés sur la question, ont cherché à repenser l'obligation d'emploi afin qu'elle protège efficacement contre l'exclusion et traite différemment, dans une logique sociale mais aussi économique, les handicapés comme une catégorie de main d'œuvre à part entière.

LA LOI DU 10 JUILLET 1987 : UNE VOLONTÉ DE STRUCTURATION D'UNE VÉRITABLE CATÉGORIE DE MAIN D'ŒUVRE

La loi du 10 juillet 1987 maintient la politique du quota en traitant toutefois les trois écueils sur lesquels avait échoué le système précédent. La cible est

désormais recentrée autour des personnes les plus handicapées : travailleurs handicapés labellisés par la COTOREP, accidentés du travail ou de maladies professionnelles avec un taux d'incapacité au moins égal à 10 %, pensionnés d'invalidité, mutilés et victimes de guerre.

Elle substitue à l'obligation formelle dite de procédure de dépôt d'offres d'emploi (le plus souvent inadaptées au profil des handicapés) une **obligation de résultat** qui est « compatible avec les possibilités des entreprises »²² et qui fait l'objet d'un dispositif de mesure et donc de vérification extrêmement sophistiqué. **Le quota est fixé à 6 % des salariés des établissements de 20 salariés et plus, publics et privés**, au terme d'une période transitoire de trois ans : 3 % en 1988, 4 % en 1989, 5 % en 1990, et donc 6 % en 1991.

Cette obligation d'emploi s'oppose à la politique des emplois réservés en y substituant une logique d'emplois exclus pour la détermination de l'assiette salariée sur laquelle s'applique le quota légal. Elle considère en effet comme ouvert aux handicapés l'ensemble du champ du travail ordinaire à l'exception de quelques « catégories d'emplois exigeant des conditions d'aptitude particulière » incompatibles avec la sécurité de la personne elle-même ou de son entourage professionnel²³.

Le dénombrement des travailleurs handicapés dans l'emploi a lui-même été formalisé sur la base d'une incitation à l'embauche ou au maintien dans l'emploi des personnes les moins employables : les handicapés graves, jeunes ou âgés de plus de 50 ans, issus du milieu protégé ayant suivi une formation sont comptés pour 1,5 à 3 équivalents emplois selon l'importance du cumul de ces critères.

Le respect de l'obligation peut en outre être obtenu directement par l'emploi effectif d'un handicapé ou indirectement par le recours à trois formules de substitution. Toutes les combinaisons sont possibles jusqu'à concurrence du nombre d'emplois attendus, des systèmes d'équivalence en unités de travailleurs handicapés ayant été élaborés pour la mesure de ces modalités alternatives. Il s'agit de la passation de contrats de sous-traitance, prestations de services et de fournitures avec le milieu protégé, de la signature d'accords de branche, d'entreprise ou d'établissement prévoyant la mise en œuvre d'un programme

22. Débats préparatoires au vote de la loi, *Journal officiel* de l'Assemblée nationale du 20 mai 1987.

23. Il s'agit d'emplois du transport, d'ouvriers du gros œuvre, de mineurs, pêcheurs, vendeurs de grands magasins, emplois considérés comme les plus inadaptés pour les travailleurs handicapés qui en sont d'ailleurs souvent issus lorsqu'il s'agit de victimes d'accidents du travail.

21. M.L. CROS-COURTIAL, *op. cit.*, p. 58.

en faveur de l'emploi des handicapés ²⁴, ou enfin du versement d'une contribution financière de compensation à un fonds géré par l'AGEFIPH ²⁵.

Cette association est administrée par des représentants des employeurs, des salariés et des personnes handicapées ainsi que par des personnes qualifiées. Son programme de répartition des fonds à des fins d'appui aux initiatives publiques et privées en matière de formation et d'insertion des handicapés est approuvé annuellement par le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle. Il s'agit donc d'un outil tout à fait original dans la mesure où il est complémentaire à l'action propre de l'Etat et sans réel équivalent pour les autres catégories de population (jeunes, femmes, immigrés) faisant l'objet de politiques publiques spécifiques.

La diversité de ces modalités alternatives met bien en évidence la volonté du législateur de faire de l'obligation d'emploi une véritable politique de mobilisation des handicapés comme une catégorie de main d'œuvre appelée à jouer un rôle économique. L'enjeu est en effet de taille : du point de vue de la population potentiellement concernée, le quota de 6 % devrait permettre théoriquement l'emploi de l'ordre de 470 000 travailleurs handicapés ou assimilés.

Les analyses de la mobilisation au travail des catégories spécifiques comme les femmes, les jeunes ou les migrants ont montré qu'elles représentaient pour les entreprises une réserve de main d'œuvre et une variable d'ajustement en fonction des besoins du système productif : captation des femmes par le secteur tertiaire et les formes atypiques d'emploi ²⁶, affectation aux emplois abandonnés pour les migrants... ²⁷

Qu'en est-il pour les handicapés, dont on a vu qu'ils avaient été jusqu'à présent exclus de cette fonction parce que niés comme catégorie de main d'œuvre à part entière ?

L'APPLICATION DE LA LOI DE 1987 PAR LES ENTREPRISES : UN RÉVÉLATEUR DE LEUR MODE DE GESTION À DOMINANTE SOCIALE DES HANDICAPÉS ?

Il est aujourd'hui difficile de répondre à cette question tant l'évaluation de l'application de la loi s'avère complexe, l'augmentation progressive du quota de 3 % à 6 % ayant pour effet de modifier chaque année le champ d'application et de rendre périlleuse toute tentative d'interprétation des évolutions observées ²⁸.

Les quelques données disponibles ²⁹ indiquent qu'en 1991 88 000 établissements privés ou publics de 20 salariés et plus étaient concernés, après déduction de 950 000 emplois exclus au titre des « *catégories d'emplois exigeant des conditions d'aptitude particulières* ». 258 000 travailleurs handicapés ou assimilés ont été recensés, ce qui correspond à un taux d'emploi de 3,8 % (le quota légal étant de 6 % en 1991). On notera que 55 % des bénéficiaires de la loi sont des accidentés du travail ou des victimes de maladies professionnelles.

Deux grandes catégories d'entreprises s'opposent : celles qui s'acquittent de l'obligation légale par le seul emploi direct (35 % des établissements assujettis) et celles qui n'emploient aucun handicapé (38 %), catégorie la plus représentée parmi les éta-

24 Ce programme doit comporter au moins deux des plans suivant : plan d'embauche en milieu ordinaire de travail, plan d'insertion et de formation, plan d'adaptation aux mutations technologiques ou enfin plan de maintien dans l'entreprise en cas de licenciement.

25 AGEFIPH : Association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés.

26 P. BOUILLAGUET-BERNARD, A. GAUVIN, Fonctionnement du marché de l'emploi et place des catégories dites spécifiques, un exemple : les femmes, in *Structures du marché du travail et politiques d'emploi*, Syros-Alternatives, 1988, p. 241.

27 D. GAMBIER, M. VERNIERES, *op. cit.* chap. III.

28 Le seuil d'application de la loi est ainsi passé de 34 salariés en 1988 à 25 salariés en 1989 et 20 salariés depuis 1990. La rareté des données statistiques et l'absence d'études, y compris qualitatives, sur ce sujet, doivent être au passage soulignées.

29 Cf. le rapport au Parlement sur l'application de la loi de 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés, au titre de l'année 1990, 1991, du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, 1992, 1993.

blissements de petite taille (entre 20 et 24 salariés). Les établissements de taille plus importante (plus de 500 salariés) font davantage appel à la main d'œuvre handicapée (taux d'emploi de 4,4 % contre 3,3 % pour les moins de 50 salariés). De même, ce taux d'emploi est plus élevé pour les secteurs du BTP et du transport (taux moyen de 6 %), secteurs pour lesquels l'emploi des handicapés relève d'une tradition de maintien ou de reclassement interne des nombreux accidentés du travail. En revanche, le secteur tertiaire ne recourt que très faiblement à cette main d'œuvre (taux d'emploi entre 2 % et 2,5 % pour les services marchands, le commerce, les banques et assurances).

Il semble dans l'immédiat que les modes traditionnels de mobilisation ou de rejet des handicapés n'aient pas été affectés par la loi. L'industrie et notamment les industries de main d'œuvre, où le danger et l'usure du travail sont les plus manifestes, continuent de gérer les handicapés comme une composante « naturelle » de leur main d'œuvre et de leur politique sociale.

Le recours aux autres modalités de respect de la loi confirme cette première conclusion. 17 % des établissements ont passé des contrats de sous-traitance avec le secteur protégé, soit 15 700 établissements en 1991 contre 6 900 en 1988, modalité d'autant plus utilisée que l'établissement est de taille élevée et qu'il est du secteur industriel. La loi de 1987 a ainsi paradoxalement contribué à stimuler le développement de l'activité économique du milieu protégé, chacune des 1 500 unités de ce secteur travaillant avec une moyenne de 10 établissements donneurs d'ordre.

Le recours aux accords reste un élément mineur de la mobilisation des entreprises, même si l'on enregistre une réelle montée en charge des signatures d'accords : 91 ont été agréés et 63 sont en vigueur en 1992. Ces accords concernent presque exclusivement des entreprises de grande taille, et donc un nombre conséquent d'établissements des secteurs industriel et tertiaire (1 120 en 1991). Ce sont pour l'essentiel des entreprises pour lesquelles la politique sociale fait l'objet d'enjeux internes importants (EDF-GDF, ELF, RHÔNE-POULENC, IBM, BANQUE DE FRANCE, CITROËN, DECAUX Services...) au point que l'on peut se demander si leur implication ne relève pas plus d'un souci de gestion sociale, sinon civique, que d'une logique économique.

On constate cependant que plusieurs entreprises de main d'œuvre, dans le nettoyage ou la restauration collective par exemple, ont recours à cette modalité, ce qui pourrait être un indicateur de gestion économique de la main d'œuvre handicapée, celle-ci

venant occuper des emplois abandonnés par la main d'œuvre non handicapée, en l'occurrence pour un coût moindre que s'il s'agissait de travailleurs d'origine étrangère dans la mesure où cette embauche dispense du paiement de la contribution à l'AGEFIPH. Faute d'une analyse plus approfondie, notamment qualitative, de ces accords, l'hypothèse de ce calcul économique reste à vérifier.

Deux accords de branche existent pour l'instant et concernent le secteur assurances, soit près de 110 000 salariés³⁰ et le secteur hospitalier privé à but non lucratif qui couvre 1 690 établissements sanitaires, sociaux ou médico-sociaux.

En définitive, la contribution au fonds géré par l'AGEFIPH constitue un bon indicateur du degré de mobilisation des entreprises pour l'emploi des handicapés. Plus d'un établissement sur deux a versé au fonds (52 %), 60 % de ceux-ci utilisant cette modalité comme forme exclusive de substitution au non-emploi de travailleurs handicapés.

Ce nouveau cadre législatif ne peut pas, en si peu de temps, modifier profondément la situation des handicapés au regard de l'emploi. Il est prématuré de tirer dès à présent des conclusions sur les effets de la loi. Il semble cependant, pour le ministère du Travail, qu'au-delà du rythme enregistré de près de 10 000 embauches en 1990 et de l'évolution positive des placements recensés par l'ANPE, la loi de 1987 ait réussi à provoquer une prise de conscience et une réflexion en profondeur au sein de bon nombre d'entreprises qui s'interrogent sur les modalités alternatives à la contribution financière à l'AGEFIPH, le coût du non-emploi devenant dissuasif au fur et à mesure de la montée en puissance du quota légal³¹. La plus forte implication des grandes entreprises dans l'emploi des handicapés en serait une manifestation concrète.

DE NOUVEAUX OUTILS DE GESTION DE LA MOBILISATION PROFESSIONNELLE DES HANDICAPÉS

Pour accompagner la loi de 1987, le ministère du Travail a progressivement repensé sa politique de mesures spécifiques en cohérence avec les nouveaux outils de gestion socialisée des chômeurs de longue durée au sein desquels les travailleurs handicapés constituent désormais un public prioritaire.

30 Cf. *Législation sociale*, n° 6386 du 20 juin 1990, supplément au n° 10730 de *Liaisons Sociales*.

31 Il ne faut en effet pas sous-estimer ce caractère dissuasif de la contribution, calée sur la taille de l'établissement et sur le nombre manquant d'unités de bénéficiaires : à titre d'exemple, un établissement qui n'aurait aucun handicapé paiera, en 1991, 30 000 F s'il a 50 salariés, 400 000 F avec 500 salariés et 980 000 F pour 1 000 salariés.

Les formes spécifiques de travail aidé ont disparu au profit de mesures dites du « plus handicap » qui visent à faciliter, par un système de gestion très assouplie (par exemple par des dérogations d'âge), l'accès des handicapés aux dispositifs de remobilisation professionnelle des chômeurs de longue durée. Le contrat individuel d'adaptation professionnelle est ainsi remplacé depuis 1991 par le contrat de retour à l'emploi (CRE), ouvert à tous les handicapés sans aucune restriction et associé à une exonération de charges sociales pour l'employeur pendant 18 mois. L'effet de banalisation du handicap a été immédiatement perçu par les entreprises, et sans doute aussi par les agents publics de l'insertion, puisqu'on est passé de 2 500 contrats ancienne formule en 1990 à 8 250 CRE en 1991 pour les handicapés, dépassant largement l'objectif de 5 000 contrats que s'était fixé le ministère du Travail. Ce nombre était déjà atteint sur les 9 premiers mois de l'année 1992.

L'AGEFIPH accompagne ce mouvement par le versement d'une prime à l'embauche de 30 000 F versée à l'employeur. Une évaluation réalisée en 1992 a mis en évidence l'importance de l'impact de cette prime sur l'accès à l'emploi des handicapés. Elle met bien en lumière les mécanismes de sélection à l'embauche puisque les handicapés recrutés sont en moyenne plus jeunes et surtout beaucoup plus diplômés que la moyenne des demandeurs d'emploi. En outre, plus des deux tiers d'entre eux ont été embauchés par les entreprises de moins de 20 salariés, donc non concernées par l'obligation d'emploi, entreprises qui ont dans 60 % des cas recruté des employés et plus rarement des ouvriers (23 %).

Parallèlement s'est développée, le plus souvent avec le concours de l'AGEFIPH, une multiplicité de dispositifs partenariaux et locaux d'insertion professionnelle des handicapés au sein desquels on retrouve assez systématiquement les services de l'Etat, les associations et les partenaires sociaux. Ces dispositifs procèdent à partir d'une mobilisation coordonnée de l'ensemble des outils de la politique de l'emploi afin d'intégrer les handicapés exclus du secteur protégé et de la rééducation professionnelle dans les nouveaux mécanismes de transition professionnelle des chômeurs de longue durée.

Ce mouvement est en cours d'expansion suite à la nouvelle intervention de l'Etat qui a lancé à titre expérimental, fin 91, 20 programmes départementaux pour l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés³². Ces plans visent en réalité à faire en sorte que le service public de l'emploi reprenne l'ini-

tiative sur le champ des handicapés et les intègre comme une composante à part entière, bien que prioritaire, de ses publics. Cette banalisation du traitement des handicapés par l'ensemble des agents publics d'insertion, et non plus seulement par les seuls prospecteurs-placiers spécialisés de l'ANPE, va de pair avec l'implication de nouveaux acteurs comme les partenaires sociaux ou certaines collectivités territoriales, bien que les publics défavorisés soient restés dans le domaine des compétences de l'Etat lors de la décentralisation. Les handicapés sortent ainsi progressivement du domaine réservé de la politique sociale de l'Etat reposant sur des systèmes spécialisés pour entrer dans la sphère de la politique de l'emploi.

Au mode de fonctionnement ancien qui reposait sur la mise en œuvre de mesures spécifiques et de structures spécialisées pour les plus employables, en complément du secteur protégé, l'Etat a substitué depuis 1987 une politique de désenclavement de la population handicapée considérée a priori comme employable à travers la procédure initiale de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé. L'employabilité de cette population reste encore à construire. Pour l'heure, elle consiste en des programmes « sur mesure », fortement individualisés, de dynamisation personnelle, de formation et de remise au travail, à partir d'une intervention de praticiens nouveaux dans le champ de la politique de l'emploi, mais anciens dans celui du traitement spécialisé du handicap : médecins-rééducateurs, éducateurs, travailleurs sociaux.

On notera cependant qu'à la différence du monde anglo-saxon (dont les Etats-Unis), pour qui cette intervention s'est étendue progressivement des pathologies aux « handicaps sociaux », la France connaît un mouvement inverse : l'intervention de type psycho-social sur le champ du marché du travail de l'exclusion n'a touché que dans un second temps, et très récemment, les handicapés.

N'est-ce pas la preuve que le handicap défini au départ comme un désavantage social ouvre largement la voie à un brouillage des frontières entre les handicapés reconnus par la COTOREP et les « handicaps sociaux » qui constituent la très grande majorité des chômeurs de longue durée. Le problème reste de savoir si ce mouvement de désenclavement des handicapés correspond à un effacement des effets de marquage déjà dénoncés ou bien s'il ne trahit pas un mouvement plus profond de stigmatisation des publics rejetés par le déséquilibre grandissant entre l'offre et la demande de travail. Cette focalisation sur l'employabilité de la personne ne doit pas en effet masquer que celle-ci ne peut se

32 *INFFO-FLASH*, n° 335 du 5 avril 1991.

développer sur la seule base d'un rapprochement des chômeurs des critères de sélection définis par les entreprises. « *Les entreprises construisent elles aussi l'employabilité, pas seulement par leurs exigences vis-à-vis des candidats nouveaux, mais aussi par leurs performances et l'ensemble de leurs comportements vis-à-vis de la main d'œuvre, et en particulier par les stratégies de fixation (éventuellement suivies de rejet) d'une main d'œuvre peu qualifiée, ou au contraire l'aménagement de progressions et de filières professionnelles* »³³.

33 B. GAZIER, *op. cit.*, p. 583.

En d'autres termes, la politique de l'emploi en direction des publics les plus défavorisés reste très dépendante, pour ce qui est de son impact, de la croissance économique et des modes de gestion de la main d'œuvre par les entreprises, l'État n'ayant, malgré le caractère financièrement colossal de son intervention, pas d'autre effet dans bien des cas que la redistribution des différentes catégories de publics dans les rangs de la file d'attente du chômage, ce qui s'apparente bien souvent à une gestion des substitutions entre catégories.

Patrick Lechaux
consultant QUATERNAIRE territoire-formation