

## L'emploi et la formation des personnes handicapées dans les différents pays européens

*Introduction* : L'article 13 du traité d'Amsterdam de 1997 contient une clause explicite de non-discrimination, notamment en raison du handicap. L'Union Européenne reconnaît donc le handicap et depuis 2000 précise la notion d'aménagements raisonnables sur le lieu de travail et fait porter à l'employeur la charge de la preuve de la non-discrimination. La directive laisse aux États membres le soin de déterminer les sanctions applicables en cas de violation de la loi. Ces derniers avaient jusqu'au 2 décembre 2003 pour se conformer à cette directive. Mais que font les états concrètement pour lutter contre cette discrimination et plus généralement comment les états européens prennent-ils en charge le handicap ?

Après un petit prélude sur les différentes définitions du handicap en Europe, nous nous pencherons plus spécialement sur les trois problématiques suivantes :

1. Les mesures légales pour promouvoir l'accès à l'emploi des personnes handicapées
2. La politique de l'emploi protégé
3. L'accès à l'éducation des enfants et adolescents handicapés

### 1) Prélude : petit travail sur la définition du handicap

Il y a dans la définition du handicap une différence très nette entre ceux qui décrivent les problèmes physiques ou psychiques de la personne et ceux qui se focalisent plus sur l'environnement comme facteur de handicap. Par exemple, au Luxembourg les personnes handicapées sont les personnes atteintes d'un handicap provoqué par la guerre ou par un accident de travail, ainsi que les personnes atteintes d'une déficience physique, mentale ou sensorielle. Ces définitions centrées sur les capacités réduites de l'individu sont souvent accompagnées d'un seuil minimum de handicap pour pouvoir être reconnu travailleur handicapé. Ainsi il est de 33% en Espagne, de 40% en Grèce et de 50% en Allemagne. Les états qui ont choisi ce genre de définition sont souvent ceux qui mènent une politique étatiste contre la discrimination au moyen de quotas. Au contraire des pays comme la Suède (et majoritairement de tradition anglo-saxonne) observe plus le rapport entre le handicap de la personne et son environnement. Le handicap en Suède n'est pas considéré comme une caractéristique de la personne provoquée par une lésion physique ou par une maladie, mais comme le rapport entre la personne et son environnement. Cette définition prend compte de la définition donnée par l'Organisation Mondiale de la Santé, déplaçant le handicap de la personne à l'environnement. Pour ce qui est du handicap de travail, il est défini comme la relation existant entre la déficience physique, mentale, intellectuelle ou médico-sociale d'une personne et l'environnement de travail dans le sens le plus large. Entre ces deux grandes écoles certains pays louvoient. Le meilleur exemple de ce numéro d'équilibriste est la France qui en 2005 adopte la définition suivante

du handicap : *constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou trouble de santé invalidant.* On voit clairement que les rédacteurs de cette définition ont essayé de glisser des références à l'environnement dans une définition qui reste très ciblée sur les déficiences. Enfin certains pays comme l'Autriche, le Danemark ou les Pays Bas ont renoncé à définir officiellement le handicap et adaptent donc leurs définitions selon les lois qu'ils promulguent.

## II) Les mesures légales pour promouvoir l'accès à l'emploi des personnes handicapées

Il y a encore une fois deux écoles. Certains états de tradition d'ailleurs plutôt étatiste ont cherché à imposer aux entreprises un seuil minimal d'employés handicapés. Ainsi en France, la loi du 10 juillet 1987 oblige tout employeur du secteur privé et tout établissement public à caractère industriel et commercial occupant 20 salariés ou plus, à employer 6 % de travailleurs handicapés. Cette proportion a été confirmée par la loi « pour l'égalité des droits et des chances, pour la participation et pour la citoyenneté des personnes handicapées » du 11 février 2005. En cas de non respect de ce seuil, l'entreprise doit verser une contribution à l'Agefiph pouvant aller jusqu'à 1500 fois le SMIC horaire. Mais la France n'est pas la seule à s'engager sur cette voie. Ainsi en Allemagne depuis 1974, la loi sur les personnes gravement handicapées contraint toute entreprise employant seize personnes et plus à pourvoir au moins 6% de ses postes avec des personnes gravement handicapées. Manquer à cette obligation, ou ne la remplir que partiellement, se traduisait pour l'entreprise par une taxe de compensation d'un montant de 200 DM par mois pour chaque poste de travail protégé non pourvu, indépendamment du degré de non-respect de l'obligation de fournir un emploi. Cette loi a été revue en 2001, le seuil a été ramené à 5% et les entreprises concernées sont dorénavant celle de plus de vingt salariés. En cas de non respect de cette loi par l'entreprise la taxe de pénalité est maintenant progressive selon le taux de travailleurs handicapés de l'entreprise. En Italie le seuil est encore plus haut. Les entreprises de plus de cinquante salariés doivent recruter 7% de personnes handicapées. Les entreprises ayant entre 36 et 50 salariés devront employer 2 personnes handicapées, et celles entre 15 et 35 salariés devront en employer au moins une. Des sanctions sont prévues en cas de non respect de ces règles. Au Luxembourg, le seuil est d'une personne pour les entreprises de 25 à 50 personnes, de 2% pour les entreprises de 50 à 300 salariés et de 4% pour les entreprises de plus de 300 salariés. Lorsque ces quotas ne sont pas atteints, dans le secteur privé, une redevance équivalente à 50% du salaire minimum mensuel est à payer pour chaque emploi non occupé. Par contre, les entreprises qui emploient des travailleurs au delà du quota auquel elles sont astreintes peuvent bénéficier de réductions de cotisations sociales. En Autriche, les entreprises de plus de vingt-cinq salariés sont tenues d'embaucher au moins 4% de travailleurs handicapés. Si ce seuil n'est pas respecté, elles doivent s'acquitter d'une taxe de compensation qui sert à financer l'insertion professionnelle des personnes handicapées. En Grèce, le seuil est de 3% pour les entreprises de plus de cinquante salariés. Enfin, l'Espagne impose 2% de salariés handicapés pour les entreprises de plus de cinquante salariés. En cas d'impossibilité de s'acquitter directement de cette obligation d'emploi, l'employeur peut, dans le cadre d'un accord collectif ou de sa propre initiative,

conclure un contrat de fourniture de biens ou de services avec un centre de travail protégé ou avec un handicapé qui exerce son activité professionnelle sous forme libérale. Les contrats qui permettent aux employeurs de s'acquitter de façon indirecte de leur obligation d'emploi doivent avoir une valeur égale à trois fois le montant annuel du salaire minimum pour chaque poste non pourvu par un handicapé alors qu'il aurait dû l'être. Les employeurs qui se trouvent dans l'impossibilité d'employer directement des handicapés peuvent aussi verser une contribution financière à des fondations ou à des associations reconnues d'utilité publique et qui ont pour but l'insertion professionnelle des handicapés. Les versements ainsi effectués doivent correspondre à une fois et demie le montant annuel du salaire minimum pour chaque poste non pourvu par un handicapé. En cas de non-respect de cette loi, l'employeur doit payer une amende allant de 300 à 3000 euros. La pénalité est donc presque dérisoire. L'efficacité de ces mesures est très diverse, cela dépend de la tradition entrepreneuriale du pays (en Grèce, quatre-vingt pour cent des entreprises comptent moins de dix salariés) et des pénalités prévues en cas de non-respect de la loi. Concrètement, cela marche plutôt mal. Les entreprises préfèrent payer des amendes plutôt que de s'en tenir aux quotas.

La deuxième école de tradition anglo-saxonne cherche à inciter plutôt qu'à imposer. Au Royaume-Uni, le DDA (Disability Discrimination Act) de 1995 interdit toute forme de discrimination. L'employeur a l'obligation d'effectuer des ajustements raisonnables des conditions d'emploi ou du poste de travail, afin de permettre aux personnes handicapées de travailler dans les mêmes conditions que les personnes valides. En cas de plainte pour discrimination injustifiée, le travailleur s'adressera au Service de Conseil, Conciliation et Arbitrage (ACAS), qui tentera un accord. Seulement en dernier lieu le Tribunal de travail tranchera. Le Royaume-Uni préfère éviter les compensations économiques aux entreprises, tendance qui est contraire au principe selon lequel les entreprises doivent embaucher les travailleurs handicapés en fonction de leurs mérites dans des conditions d'égalité. Le Programme d'Accès au Travail (Access to Work) verse des aides d'assistance financière et des aides destinées à surmonter les obstacles à l'emploi. C'est le seul qui offre de l'aide économique directe aux entreprises. D'autres aides sont destinées à la réduction des charges sociales, à la formation, et il existe des aides pour étudiants handicapés. L'état préfère se montrer persuasif. Il cherche à donner une bonne image des travailleurs handicapés et de leur capacité de travail. De même, en Finlande la discrimination est aussi un délit passible ici de sanctions pénales. Le moyen retenu pour permettre l'insertion professionnelle des personnes handicapées est principalement l'incitation financière. Les aides sont versées aussi bien à l'entreprise qu'au travailleur handicapé sans que cela ait une incidence positive ou négative sur la compétitivité de l'entreprise. Les aides ne sont par exemple pas versées si l'entreprise vient de licencier du personnel. Il existe aussi des aides à l'adaptation de postes. Enfin les travailleurs autonomes reçoivent aussi des aides. Au Danemark, la tradition est hostile à tout quota mais les lois relatives au handicap comportent de plus en plus d'obligations. Ainsi certains emplois bénéficient d'un accès préférentiel à même niveau de qualification pour les personnes handicapées. De plus, l'Etat finance des services d'assistance personnelle ainsi que des aides personnalisées pour trouver un emploi adapté. L'adaptation du poste de travail peut être financée par l'Etat. Il existe aussi un système de pension complémentaire pour les travailleurs handicapés qui ne peuvent pas être aussi efficaces qu'une personne valide. En 1993, a été créé le Centre Danois pour l'Égalité de Chances dont la fonction principale consiste dans la recherche des cas de discrimination pour les dénoncer aux autorités. Le ministère des Affaires

Sociales mène également une campagne de responsabilisation sociale des entreprises. L'accent est donc mis sur la sensibilisation. En Irlande, l'Employment Equality Act de 1998 interdit toute discrimination. De plus, il existe pour les entreprises publiques un quota volontaire de 3% de travailleurs handicapés. Cependant, l'entreprise est obligée de fournir aux travailleurs le traitement et les installations spéciales nécessaires, mais la loi n'a pas défini la notion d'ajustement raisonnable ni les conditions d'application ce qui rend son application malaisée. Pour ce faire, les entreprises reçoivent des aides financières de l'état. Aux Pays-Bas une réforme du régime d'invalidité a eu lieu en 2006 car trop de personnes en profitaient (plus de 9% de la population active en 2003), c'est la loi WIA. Le but est le retour à l'emploi des personnes handicapées. L'employeur et l'employé sont responsables conjointement des actions visant au retour à l'emploi. L'employeur doit adapter les locaux et le licenciement des travailleurs handicapés est soumis à condition. De plus, la loi REA permet de réduire les cotisations sociales lorsque l'entreprise embauche une personne handicapée ou la maintient dans son emploi, crée une « dispense de salaire » permettant de verser un salaire inférieur au minimum légal lorsque le travailleur handicapé présente une faible productivité, la différence de salaire étant compensée pour la personne handicapée par le maintien de tout ou partie de son allocation invalidité. Ces politiques ont des résultats plus probants que les politiques étatiques même si tout n'est pas parfait.

Enfin, il existe un troisième groupe d'états qui sont en retrait sur la question du handicap et qui ne condamnent pas la discrimination. Ce groupe est composé du Portugal, de la Suède et de la Belgique. Il existe quand même des mesures incitatives mais rien n'est imposé. Par exemple, au Portugal les entreprises reçoivent des subventions quand elles embauchent des personnes handicapées. En Suède, le Bureau de l'Ombudsman créé en 1994 est chargé de défendre les droits des personnes handicapées. De plus, une loi oblige les entreprises à faire les adaptations nécessaires pour accueillir des travailleurs handicapés. Il existe également un système de subventions pour les entreprises embauchant des personnes handicapées (pouvant aller jusqu'à 75% du salaire de la personne). Enfin, la Belgique a essayé d'instaurer un système de quota mais il est inopérant. Ce pays verse aussi des subventions aux entreprises qui emploient des personnes handicapées et finance les adaptations physiques des postes de travail.

### III) La politique de l'emploi protégé

L'emploi protégé est une constante dans les différents pays européens. Il est en effet nécessaire de proposer une forme d'intégration par le travail à des personnes qui ne peuvent pas travailler en milieu ordinaire du fait de la lourdeur de leur handicap. Tous les états ont donc recours aux ateliers protégés mais le nombre de personnes concernées et les modalités de gestion de ces structures diffèrent. Le but est cependant le même partout : permettre le retour d'une partie de ces personnes handicapées vers l'emploi en milieu ordinaire. Certains pays tels que le Luxembourg fixent un objectif de rentabilité à ces structures.

Néanmoins trois groupes se détachent sur la question de l'importance accordée aux ateliers protégés dans la politique globale relative au handicap. Le premier groupe n'a eu de cesse de renforcer le poids des ateliers protégés. Ce groupe est composé de la France, l'Allemagne et l'Espagne. Ce sont

des pays qui ont une tradition interventionniste et l'emploi protégé leur paraît être une bonne solution pour permettre l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Ainsi, environ 260 000 travailleurs handicapés travaillent dans des ateliers protégés en Allemagne (contre 105 000 en France), cela représente 25% du nombre de travailleurs handicapés du pays.

D'autres pays qui ont eu longtemps une politique très favorable au travail protégé freinent dorénavant des quatre fers. L'exemple le plus symbolique, c'est celui des Pays Bas. Les ateliers protégés accueillent de moins en moins de monde depuis la mise en application de lois dans le but de réformer le régime d'invalidité. Néanmoins, le nombre de personnes, travaillant aux Pays-Bas dans les ateliers protégés reste l'un des plus élevés d'Europe. Il est estimé en 2003 à près de 93 000 (soit 22 % des travailleurs handicapés, trois fois plus qu'en France).

Enfin, le troisième groupe de pays accorde une place marginale aux ateliers protégés dans leur politique d'emploi des personnes handicapées. Ainsi, le nombre de travailleurs en atelier protégé au Royaume Uni déjà faible par rapport aux autres pays européens ne cesse de diminuer. Il en est de même en Finlande où les ateliers ne sont pas gérés par le ministère du travail mais par celui des affaires sociales, ce qui montre bien le manque de confiance du gouvernement en de telles structures.

De même, le statut des personnes employées dans le secteur protégé est différent selon les pays européens. Ainsi pour certains pays le travail protégé a un but uniquement thérapeutique et pour d'autres c'est un vrai travail, les employés y sont considérés comme des travailleurs et ces structures doivent donc respecter le droit du travail. En Grèce ou en Irlande, il n'y a pas de contrat de travail dans l'emploi protégé. Les personnes handicapées travaillant dans le secteur protégé n'ont pas le statut de travailleur, elles sont plutôt considérées comme des bénéficiaires du système. La rémunération n'est pas systématique.

Au Danemark, en Allemagne et au Portugal, le travailleur handicapé a le statut de travailleur mais il n'y a pas de contrat de travail et pratiquement pas de vie syndicale. Le statut des personnes travaillant en milieu protégé est donc intermédiaire dans ces pays. De plus, ces personnes ont des revenus minimums mais ce n'est pas considéré comme un salaire. Par exemple, au Danemark, ils doivent être payés au minimum 5% du salaire minimum interprofessionnel.

Dans un troisième groupe de pays comprenant la Belgique, le Royaume Uni et la Suède, les travailleurs handicapés bénéficient d'un contrat de travail ordinaire et sont donc assimilés aux autres salariés. Dans ces pays, on observe que la part des personnes handicapées mentales en milieu protégé est moindre.

Enfin, en France, en Espagne, au Luxembourg et dans une moindre mesure en Italie, le système est dual. Ainsi la loi française de 2005 différencie les entreprises adaptées (qui ne font plus partie du secteur protégé) dans lesquelles les travailleurs handicapés sont assimilés aux travailleurs valides des ESAT qui sont plus des établissements thérapeutiques d'assistance au travail non soumis au droit du travail. En Espagne les AP sont appelés Centros especiales de Empleo et les ESAT Centros Ocupacionales.

De façon générale, les enclaves occupationnelles comme on les appelle au Portugal (centres thérapeutiques) se développent un peu partout en Europe.

Ces deux types de centres (thérapeutiques ou de réadaptation) induisent des objectifs différents (soigner et assister ou préparer réellement un retour vers l'emploi). Ces centres sont généralement

privés à but lucratif (Belgique, Autriche) ou plus rarement non lucratif (Irlande). Néanmoins dans certains pays (Luxembourg, Danemark) ces centres sont publics. En Suède, ces centres ne sont pas de petites structures éparses mais elles émanent toutes de la même organisation Samhall.

Le recrutement en secteur protégé varie selon les pays mais les travailleurs sont souvent obligés de prouver leur handicap et doivent parfois recevoir une formation au préalable.

#### IV) L'accès à l'éducation des enfants et adolescents handicapés en Europe

La proportion d'enfants reconnus handicapés est très variable car les définitions du handicap diffèrent. Ainsi elle est de 1,2% en Italie et de 17% en Finlande. La moyenne européenne est de 2%. De façon générale, les pays européens tentent de favoriser l'intégration scolaire en milieu ordinaire. De plus, il faut remarquer que l'Union Européenne ne traite pas de ce sujet en raison du principe de subsidiarité. Néanmoins, elle œuvre grâce à des recommandations à lutter contre toutes les discriminations. Ainsi la déclaration de Lisbonne de 2007 établit que « Il est essentiel de donner à chacun la liberté de choisir où il/elle désire suivre son éducation. L'éducation inclusive est meilleure si elle se déroule dans de bonnes conditions. Elle est mutuellement bénéfique à tous ». En Europe, il y a trois grands types de politiques qui sont appliquées.

Un premier groupe de pays dont les plus significatifs sont l'Italie, la Suède et le Royaume-Uni mise presque exclusivement sur l'intégration. Les établissements spécialisés sont exceptionnels, les parents des enfants handicapés sont très présents et sollicités durant le parcours scolaire de leur enfant. La règle absolue est la non-discrimination. Ainsi au Royaume Uni 75% des enfants handicapés sont scolarisés en milieu ordinaire. En Suède, seuls quelques sourds et malentendants sont scolarisés dans des établissements spécialisés. Néanmoins, les élèves ayant un handicap relativement lourd sont scolarisés en milieu ordinaire mais de façon séparée. Il existe deux formes d'écoles séparées : l'école séparée de base pour les enfants souffrants d'un handicap intellectuel léger et les écoles d'entraînement pour les enfants ayant un handicap plus lourd. Ces écoles séparées concernent 1% des 7-21 ans suédois. Mais ces écoles sont quand même rattachées à des écoles ordinaires. Cet effort pour l'éducation est financé par les municipalités ce qui entraîne parfois une disparité entre les régions. L'accompagnement des enfants handicapés et de leur famille est particulièrement poussé. Ainsi des « social Pedagogs » interviennent dès la naissance des enfants handicapés et accompagnent les familles.

Le deuxième groupe de pays est composé des pays d'intégration récente qui disposent d'une grande quantité d'établissements spécialisés mais qui cherchent à favoriser la scolarisation en milieu ordinaire. Dans ce groupe, on retrouve les Pays Bas, la Grèce, l'Espagne et le Portugal (il est à noter que la France tend à suivre ce mouvement depuis ces dernières années). Ainsi en Espagne une loi de 1995 oblige toutes les écoles publiques à assurer l'enseignement pour les élèves à besoins particuliers. Il y a six catégories de besoins particuliers. Tous les enfants handicapés doivent passer une évaluation psychopédagogique, menée par les équipes d'orientation scolaire. Selon l'évaluation, un avis sur la scolarisation en milieu ordinaire ou spécialisé est émis après avoir recueilli l'avis des parents et selon les caractéristiques et possibilités de l'école dans la région. La décision est prise par le département provincial pour l'éducation. Le système est donc véritablement dual. L'aide aux enfants handicapés est assurée par des enseignants spécialisés exerçant en milieu ordinaire (pour ce

faire il faut avoir suivi un cours de 80 heures). De plus la formation complémentaire au handicap (elle dure trois ans) est obligatoire pour tous les enseignants du secondaire et du primaire. Au Portugal, l'éducation spécialisée se réalise au travers de divers modèles d'intégration en milieu ordinaire. Les écoles spécialisées sont ainsi devenues des services de soutien pédagogiques pour les écoles ordinaires. Pour l'orientation des enfants, le choix vient d'une concertation entre une équipe psychopédagogique et les parents. Tous les enseignants doivent suivre une formation complémentaire au handicap d'une durée de deux ans.

Le troisième groupe est composé des pays où la ségrégation envers les enfants handicapés est encore marquée même si cela tend à s'améliorer. Ce groupe comprend la Belgique, l'Allemagne, l'Autriche et dans une moindre mesure la France. On observe une évolution lente vers l'intégration scolaire freinée par les familles et les associations. Les établissements spécialisés y sont très nombreux et très divers. Mais en Allemagne, les écoles spécialisées ont désormais deux rôles : elles accueillent des enfants handicapés et elles aident les structures spécialisées de l'enseignement ordinaire. Cependant, dans ce pays, le soutien aux familles est assuré par des personnes issues des structures spécialisées. En Autriche, les parents peuvent choisir entre établissements spécialisés et milieu ordinaire. Ce qui fait que la scolarisation d'enfants handicapés en milieu ordinaire reste anecdotique.

Il faut tout de même remarquer que le mouvement vers l'intégration en milieu ordinaire est global, il y a un déclin relatif des structures spécialisées.

#### V) Conclusion

L'Europe est divisée sur la question de l'emploi et de la formation des personnes handicapées. On a vu que sur chaque thématique abordée on peut faire une typologie des pays. On peut essayer de dégager une typologie globale assez facilement. Le premier groupe est constitué par les pays de tradition anglo-saxonne qui insistent sur la non-discrimination mais qui refusent toute interventionnisme étatique. Il s'agit d'inciter à l'intégration des personnes handicapées en prenant le problème en amont (presque pas d'établissements spécialisés), en professionnalisant au maximum le secteur protégé (ce qui le fait presque disparaître) et en interdisant les quotas. Le deuxième groupe est étatique donc favorable aux quotas, aux ateliers protégés peu professionnalisant et aux établissements scolaires spécialisés. Ce groupe qui a longtemps constitué la norme européenne tend aujourd'hui à disparaître. Enfin, le troisième groupe est constitué par la majorité des pays européens qui naviguent entre ces deux modèles.

#### VI) Sources

<http://www.sante.gouv.fr/drees/etude-resultat/er468/er468.pdf>

<http://www.sante.gouv.fr/drees/rfas/rfas200502/200502-art08.pdf>



<http://www.sante.gouv.fr/drees/rfas/rfas200502/200502-art02.pdf>

<http://www.coliac.cnt.fr/UserFiles/File/comp-handi-ita.pdf>

[http://fr.wikipedia.org/wiki/Loi\\_handicap](http://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_handicap)

<http://www.sante.gouv.fr/drees/rfas/rfas200502/200502-art13.pdf>

<http://www.senat.fr/lc/lc116/lc1160.html>

<http://ufr6.univ->

[paris8.fr/desshandi/liens/rapport\\_gallo/profr/politique\\_nationales\\_cee\\_handicap.php](http://paris8.fr/desshandi/liens/rapport_gallo/profr/politique_nationales_cee_handicap.php)

<http://www.officiel-handicap.com/newsletter/lettre-information-odh4.pdf>

[http://www3.ac-clermont.fr/ASESH/spip.php?action=dw2\\_out&id=71](http://www3.ac-clermont.fr/ASESH/spip.php?action=dw2_out&id=71)