

L'incidence de la Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies sur les politiques d'emploi des pays membres de l'Union européenne

Dominique Velche et Seak-Hy Lo

Volume 20, numéro 3, décembre 2012

Emploi et approches inclusives : le droit des personnes ayant des incapacités à participer, par un travail décent, au développement économique

Work and Inclusive Approaches: The Right of People with Disabilities to Participate, by Way of Decent Work, to Economic Development

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1086604ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1086604ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Réseau International sur le Processus de Production du Handicap

ISSN

1499-5549 (imprimé)

2562-6574 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Velche, D. & Lo, S.-H. (2012). L'incidence de la Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies sur les politiques d'emploi des pays membres de l'Union européenne. *Développement Humain, Handicap et Changement Social / Human Development, Disability, and Social Change*, 20(3), 103–117. <https://doi.org/10.7202/1086604ar>

Résumé de l'article

À partir d'une étude des politiques suivies dans six pays de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, France, Hongrie, Royaume-Uni et Suède) en matière d'emploi des personnes handicapées, les auteurs analysent la compatibilité des législations avec l'article 27 (emploi) de la *Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies sur les politiques d'emploi des pays membres de l'Union européenne*. S'appuyant sur certains rapports, officiels et critiques (*shadow*), récemment produits dans le cadre du suivi de l'application de la Convention, ainsi que sur les documents traitant des politiques d'emploi ou de non-discrimination suivies pour les personnes handicapées par ces pays, ils mettent en lumière les difficultés d'ajustement à ces nouvelles règles. Les principaux points d'achoppement des dispositifs légaux étudiés de ces pays, avec le texte et l'esprit de la Convention, sont : (1) Les définitions du handicap trop restrictives par rapport aux lois de non-discrimination; (2) Les types d'emploi refusés aux personnes handicapées; (3) Le manquement aux aménagements raisonnables dans des domaines liés à l'emploi; et (4) Le travail protégé lorsqu'il est dérogatoire au droit commun du travail. Enfin, pour conclure et imaginer la nature des gains à attendre de l'amélioration des textes dans le sens de la Convention, sont présentées les performances effectives en matière de participation de ces personnes au marché ordinaire du travail.

L'incidence de la Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies sur les politiques d'emploi des pays membres de l'Union européenne

DOMINIQUE VELCHE¹ ET SEAK-HY LO²

¹ École des Hautes Études en Santé Publique, Maison des Sciences Sociales du Handicap (EHESP-MSSH), Paris, France

² Université Paris Sud, Centre de recherche médecine, sciences, santé et société, Maison des Sciences Sociales du Handicap (CERMES 3 - MSSH), Villejuif, France

Article de transfert de connaissances • Knowledge-Transfer Article

Résumé

À partir d'une étude des politiques suivies dans six pays de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, France, Hongrie, Royaume-Uni et Suède) en matière d'emploi des personnes handicapées, les auteurs analysent la compatibilité des législations avec l'article 27 (emploi) de la *Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies sur les politiques d'emploi des pays membres de l'Union européenne*. S'appuyant sur certains rapports, officiels et critiques (*shadow*), récemment produits dans le cadre du suivi de l'application de la Convention, ainsi que sur les documents traitant des politiques d'emploi ou de non-discrimination suivies pour les personnes handicapées par ces pays, ils mettent en lumière les difficultés d'ajustement à ces nouvelles règles. Les principaux points d'achoppement des dispositifs légaux étudiés de ces pays, avec le texte et l'esprit de la Convention, sont : (1) Les définitions du handicap trop restrictives par rapport aux lois de non-discrimination; (2) Les types d'emploi refusés aux personnes handicapées; (3) Le manquement aux aménagements raisonnables dans des domaines liés à l'emploi; et (4) Le travail protégé lorsqu'il est dérogoratoire au droit commun du travail. Enfin, pour conclure et imaginer la nature des gains à attendre de l'amélioration des textes dans le sens de la Convention, sont présentées les performances effectives en matière de participation de ces personnes au marché ordinaire du travail.

Mots-clés : handicap, Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies sur les politiques d'emploi des pays membres de l'Union européenne, Europe, évaluation, politiques, non-discrimination

Abstract

Examining policies implemented in six countries members of the European Union (Germany, Spain, France, Hungary, United Kingdom and Sweden) concerning employment for people with disabilities, the authors analyze the compatibility of the legislations with Article 27 (on employment) of the *UN Convention on the Rights of People with Disabilities on the employment policies of the countries members of the European Union*. Using as material some recent official and shadows reports produced for the monitoring process of the implementation of the Convention as well as documents referring to the policies on employment or non discrimination for people with disabilities in these countries, they highlight the difficulties for an adjustment to these new rules. The main stumbling blocks for the legal provisions of these countries with the letter and the spirit of the Convention which were examined are: (1) Definitions of disability that are too restrictive referring to non discrimination; (2) Types of work positions which could be denied to people with disabilities; (3) The lack of reasonable accommodation of the workplace; and (4) Sheltered work when not applying the current Work Code. Finally, to conclude, and imagine the nature of the gain to expect from the improvement of the law in respect with the Convention, the true achievements in terms of participation of these persons with disabilities to the open labour market are reported.

Keywords : disability, UN Convention on the Rights of People with Disabilities on the employment policies of the countries members of the European Union, Europe, evaluation, policies, non discrimination

Introduction

La *Convention relative aux droits des personnes handicapées* (citée ci-dessous comme la Convention) adoptée en 2006 par les Nations Unies est aujourd'hui la forme la plus aboutie de l'approche du handicap. Elle passe par la reconnaissance des droits civiques puisqu'elle l'impose au monde, à quelques exceptions près. En soi, cette victoire du mouvement international des personnes handicapées est de nature à générer de très importantes mutations dans l'esprit et la lettre des lois des pays qui, notamment en Europe, se sont longtemps contentés, voire se contentent encore, d'un modèle individuel et médical du handicap. Même après promulgation dans la plupart des pays membres de l'Union européenne de lois de non-discrimination, suite à l'adoption de l'article 13 du Traité d'Amsterdam en 1997, et surtout de la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 en matière d'emploi, il n'est pas sûr que les pratiques et les attitudes du public et même des professionnels traduisent totalement les principes retenus, ce qu'exige pourtant la Convention.

Parmi les nombreux droits que vise à protéger la Convention, ceux liés à la situation professionnelle ont une importance considérable sur les conditions de vie des personnes handicapées en impactant notamment leurs ressources et leurs relations sociales. De plus, l'emploi est l'une des sphères de compétences de l'Union européenne qui, seule organisation internationale à le faire, a signé et ratifié la Convention. Notons que, parmi les 27 pays membres de l'Union, trois pays signataires en 2007 n'ont toujours pas ratifié la Convention : la Finlande, l'Irlande et les Pays-Bas (au 28 décembre 2012). Rien n'empêche que, pour ceux qui l'ont ratifiée, la question de l'emploi des personnes handicapées soit cause de litiges. Cet article a pour objet d'évaluer les incidences probables de la mise en application de la Convention sur la façon dont, en définitive, l'emploi des personnes handicapées est envisagé dans les pays membres, sachant que les dispositifs légaux et les pratiques sont extrêmement divers selon les cultures nationales.

Convention et emploi

L'article 27 de la Convention, sur l'emploi, met l'accent sur les droits des personnes handicapées de travailler en stricte égalité avec les autres, y compris leurs droits à une paie identique pour un même travail, ainsi que les droits syndicaux. La Convention interdit la discrimination sur la base du handicap dans toutes les phases d'emploi, dont le recrutement, l'embauche et l'emploi, l'avancement et les conditions de travail. Chaque législation nationale doit imposer aux employeurs d'offrir les aménagements raisonnables qui permettent aux personnes handicapées d'accéder à leur poste de travail et d'y assumer leur tâche professionnelle. Elle doit aussi clarifier les conditions d'une telle obligation et définir les éléments permettant d'assimiler le manque d'aménagements raisonnables à un acte de discrimination. La portée de la protection assurée par la Convention doit être précisément reflétée par la législation nationale, mais également par les pratiques. Un dispositif général sur la recevabilité de mesures de discrimination positive doit être inclus dans la législation, à condition cependant que de telles mesures ne soient pas prises à l'encontre d'autres membres de la société et qu'elles soient limitées dans le temps. Des mesures spéciales, établies par la loi, peuvent inclure la détermination de quotas dans l'embauche de personnes handicapées, des subventions aux employeurs, des services de guidance professionnelle et de placement, etc.

En ratifiant la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, chaque pays a accepté des obligations légales supranationales et doit, si nécessaire, adopter une législation de mise en œuvre. L'État doit éliminer des lois et des pratiques qui discriminent les personnes handicapées et prendre les besoins des personnes handicapées en considération, là où ils ne l'ont pas été, s'il le faut en adoptant de nouvelles politiques et de nouveaux programmes.

L'application de la Convention est toutefois un processus de long terme. Il est cependant possible d'étudier dès aujourd'hui le type de con-



séquences qu'elle aura dans différents pays sur les politiques suivies en matière d'emploi des personnes handicapées, selon les termes précisés par l'article 27.

Méthodologie

Selon la procédure mise en place par la Convention :

« chaque État Partie présente au Comité, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, un rapport détaillé sur les mesures qu'il a prises pour s'acquitter de ses obligations en vertu de la présente Convention et sur les progrès accomplis à cet égard, dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente Convention pour l'État Partie intéressé » (article 35 de la Convention).

Compte tenu des dates de ratification, une grande partie de ces rapports aurait dû être disponible, ce qui n'est malheureusement pas le cas. Il ne sera donc pas possible de dresser un bilan systématique pour l'ensemble de l'Union européenne. Cet article pourra cependant s'appuyer sur une analyse des politiques d'emploi adoptées par quelques pays qu'ils aient ou non déjà rendu un rapport dans le cadre du suivi de l'application de la Convention ou disposant de documents produits en réaction par les associations nationales de personnes handicapées. Les pays qui seront inclus dans cette analyse sont, par ordre alphabétique : l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Hongrie, le Royaume-Uni et la Suède.

Les principaux points d'achoppement des dispositifs légaux de ces pays avec le texte et l'esprit de la Convention qu'il semble utile d'étudier sont les suivants :

- Les définitions du handicap trop restrictives par rapport notamment aux lois de non-discrimination;
- Les types d'emploi refusés aux personnes handicapées, y compris dans la fonction publique;

- Le manquement aux aménagements raisonnables dans des domaines liés à l'emploi;
- Le travail protégé lorsqu'il est dérogatoire au droit commun du travail.

En conclusion, les données les plus récentes sur la situation réelle en matière d'emploi permettront d'évaluer ce qui reste à faire.

Des définitions du handicap trop restrictives

L'article 1 de la Convention stipule :

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

C'est donc une définition assez large à laquelle vont s'appliquer les différents droits à protéger et à faire respecter. Or, quand ils ont voté des lois de non-discrimination concernant le handicap dans le cadre de l'emploi, certains pays ont adopté des définitions des bénéficiaires de cette protection répondant aux principes de reconnaissance du handicap issus des critères d'attribution des prestations handicap (allocations ou pensions, contributives ou non) qui, généralement, étaient assez restrictives, car réservées aux plus sévèrement handicapés.

Le cas le plus flagrant est celui de l'**Allemagne**. La loi de protection contre les discriminations liées au handicap (*Behindertengleichstellungsgesetz – BGG*, 2002) ne s'applique qu'aux personnes reconnues sévèrement handicapées (*Schwerbehinderte*), c'est-à-dire celles ayant un taux d'incapacité d'au moins 50 %, ou des personnes ayant 30 % d'incapacité assimilées en raison de leurs difficultés d'accès à l'emploi. Notons que la plupart des dispositions légales concernant les personnes handicapées, comme prévu pour la réadaptation, la rééducation professionnelle, le quota d'emploi (*Sozialgesetzbuch - SGB IX* : Livre IX du Code Social, 2001) adoptent la

même définition pour accorder les aides de la collectivité. En distinguant ainsi entre ayants droit et n'ayants pas droit, la législation allemande est en contravention avec la Convention. La Commission européenne avait déjà signalé ce problème, notamment dans l'interprétation des aménagements raisonnables. Par ailleurs, les personnes ayant des incapacités intellectuelles ou des problèmes de santé mentale seraient injustement écartées de certains droits (Schmidt-Köhler, 2009).

Un autre pays se trouvant dans la même situation est l'**Espagne** (Nations Unies, Comité des droits des personnes handicapées, 2010). Ce pays avait aussi adopté une loi de protection contre les discriminations des personnes handicapées (*Loi Ley 51/2003, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*, dite *LIONDAU*) qui n'était pas conforme à la Convention puisqu'elle ne concernait que les personnes ayant un degré de handicap supérieur à 33 % (taux minimum pour l'attribution de la pension contributive d'invalidité). Selon un accord du Conseil des ministres du 30 mars 2010, le gouvernement avait prévu de revoir cette loi. Ceci a été réalisé grâce à la loi *Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Ce nouveau texte procède à l'ajustement de la définition légale de « personne avec des incapacités » à son contenu dans la Convention. Il conserve néanmoins, avec une nouvelle définition du handicap, un quota de 7 % de personnes handicapées dans les embauches réalisées pour l'administration de l'État prévu par la loi *7/2007 de 12 de abril, del Estado Básico del Empleado Público*, incluant un quota de 2 % exclusivement réservé aux personnes présentant une déficience intellectuelle, ainsi que le quota de 2 % de travailleurs handicapés dans les entreprises de 50 salariés et plus. Cette prompte adaptation a été saluée par les analystes (Netherlands Institute of Human Rights, 2012). Le *Comité español de representantes de personas con discapacidad (CERMI)*, association regroupant les associations espagnoles de personnes handicapées estime cependant qu'en matière de pratiques,

peu est fait pour faire respecter une telle loi et que cela a des conséquences « irréparables » (CERMI, 2011). En effet, rien ne démontre que sur le plan administratif le système d'infraction prévu fonctionne puisqu'aucun cas n'apparaît malgré des plaintes que le *CERMI* a lui-même déposé, d'autant plus que la justice est particulièrement lente pour les contentieux administratifs.

En **France**, dans la loi du 11 février 2005 « pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées », un handicap est constitué par :

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

Cette définition proche de la Convention est restrictive par rapport à celle-ci en plusieurs points. D'abord pour des raisons liées à l'instauration d'une restriction dans la gravité et dans l'altération des fonctions. Puis, dans la loi française, c'est l'altération de la fonction qui crée le handicap et non pas l'interaction avec l'environnement.

L'obligation d'emploi et d'autres aides de la collectivité sont réservés à certaines personnes, qu'elles soient reconnues handicapées par la *Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH)* (Cartes d'invalidité, *Allocation aux adultes handicapés (AAH)* ou *Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH)*), ou par la sécurité sociale (*Rentes accidents du travail ; Pensions d'invalidité*) ou par d'autres instances (*pensions militaires d'invalidité*). Cependant, une telle mesure peut s'assimiler à des programmes d'action positive permis par la Convention. Pour être complètement en phase avec la Convention, il faudrait toutefois que ces mesures d'égalisation des chances s'éteignent d'elles-mêmes dès que le désavantage disparaît. On peut estimer que c'est le cas si, une



fois employé, le travailleur handicapé est traité comme un employé ordinaire, ce qui est le cas si les aménagements nécessaires sont simples et pérennes. En d'autres termes, le bénéfice du quota d'emploi ne devrait servir que pour l'embauche ou pour le maintien dans l'emploi quand la capacité de travail d'un employé est impactée par des altérations fonctionnelles, conditions qui pourraient tout-à-fait être introduites dans la loi française.

Au **Royaume-Uni**, le *Disability Discrimination Act (DDA)* de 1995 a laissé place en 2010 à l'*Equality Act (EA)*. Cette loi désigne la personne comme handicapée lorsqu'elle a une déficience (*impairment*) substantielle et de long terme qui produit un effet négatif sur son aptitude (*ability*) à réaliser des activités quotidiennes normales.

Le long terme est défini par une durée d'au moins 12 mois. Lorsque les tâches quotidiennes sont plus longues à faire, on peut considérer alors qu'il y a une incapacité substantielle. Il faut ici encore noter que c'est la déficience qui est la source du handicap et non l'interaction de celle-ci avec l'environnement. On peut donc estimer que l'esprit de la Convention n'est pas respecté.

L'Irlande du Nord applique, pour sa part, le *Disability Discrimination Order 2006* qui définit le handicap de manière similaire à celle de l'*Equality Act 2010*, et de l'ancien *DDA* de 1995. On notera, à ce propos, que sont également couverts ceux qui, selon les mêmes définitions, « ont eu » un handicap. Ces lois proposent des définitions larges du handicap, et dans la pratique, pour bénéficier des aides à l'emploi prévues en parallèle à la mise en œuvre de l'*Employment and support Allowance (ESA)* qui a remplacé à partir de 2008 la pension d'invalidité contributive (*Incapacity benefit*) et non contributive (*Income support*), la personne doit passer des tests de capacité (*Personal Capability Assessment - PCA*), et une batterie de tests orientés vers le travail (*Work Focused Interviews - WFIs*), incluant un test de « capacité », en conformité avec la politique d'activation des personnes sans emploi. Lorsqu'elle est jugée capable de travailler, la

personne doit passer une série d'entretiens centrés sur l'emploi (*WFIs*) et doit justifier de sa recherche effective d'un emploi, bien que les mesures des politiques d'activations soient considérées comme peu efficaces (Bambra et al., 2005). Rien n'empêche les autorités britanniques de favoriser l'accès à l'emploi de personnes jugées comme ayant, dans ce domaine, des difficultés particulières. Les restrictions sont, en ce domaine, légitimes.

En **Suède**, en plus de l'article 2 de la Constitution qui fait explicitement référence à l'interdiction de discriminations en raison du handicap (Bolling, Rosenberg, & Kawesa, 2009), quatre lois ont mis l'accent sur l'interdiction de discrimination en raison du handicap : une loi sur la prohibition de la discrimination dans la vie professionnelle envers les personnes handicapées adoptée en 1999 (*Lag [1999:132] om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder*); une loi sur l'égalité de traitement des étudiants à l'université (2002) (*Lag [2001:1286] om likabehandling av studenter i högskolan*); une loi sur la prohibition de la discrimination de 2003 (*Lag [2003:307] om förbud mot diskriminering*); enfin la loi sur l'égalité des chances s'appliquant dès janvier 2009 (*Jämställdhetslagen [2008:567]*) qui remplace un total de sept lois suédoises de lutte contre les discriminations par rapport à tous les sous-groupes de la population qui en sont victimes (Norberg, 2011) et regroupe les différents médiateurs (Ombudsman) en un seul (Bolling, Rosenberg, & Kawesa, 2009). Dans ces lois, l'obstacle fonctionnel (*Funktionshinder*), traduit en français par le terme « handicap » se réfère à la limitation physique, mentale ou intellectuelle permanente de la capacité d'une personne à fonctionner à la suite d'une blessure ou d'une maladie qui existait à la naissance, a surgi depuis lors ou dont peut s'attendre qu'elle se pose (Norberg, 2001). Cette définition où la causalité revient uniquement à l'atteinte fonctionnelle (Cohu, Lequet-Slama, & Velche, 2003) est peu en phase avec le principe posé par la Convention d'une interaction avec l'environnement. Néanmoins certains auteurs comme Michailakis (2003), critiquent cette approche en termes de non-discrimination parce qu'elle individualise le problème et ne ques-

tionne en rien l'attitude du marché (Boman, Danermark, & Bolling, 2008).

Du côté des programmes d'action positive, la loi de compensation du handicap (*Lag [1993 : 387] om stöd och service för vissa funktionshindrade - LSS*) définit ses bénéficiaires par des groupes cibles déterminés par le type et la sévérité de certaines déficiences et leur impact sur la réalisation d'activités de la vie quotidienne et le besoin d'aide en résultant (Regeringskansliet, 2011). Étant donné que les aides sont attribuées par les municipalités en fonction des besoins, on peut estimer qu'elles ne seront pas créatrices d'inégalités.

En **Hongrie**, trois textes définissent les bénéficiaires des droits liés au handicap : la loi 26 de 1998 sur les droits des personnes handicapées, la loi 125 de 2003 sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité d'opportunité et le nouveau programme national du handicap de 2006 (*OGY határozat az új Országos Foglalkoztatási Programról*). Dans un texte, la définition est basée sur la déficience alors que dans l'autre, il s'agit d'une liste de maladies ou de déficiences prédéfinies. Ainsi, il n'existe pas une définition standard du handicap. La reconnaissance des droits liés au handicap est encore basée sur des critères médicaux avec des niveaux de seuil restrictifs. Le seul point de convergence dans tous les textes est que sont exclues toutes personnes ayant un handicap de type psycho-social alors qu'elles ont l'un des taux d'emploi les plus bas (Könczei, 2008), ce qui ne respecte pas l'esprit de la Convention.

Des types d'emploi refusés aux personnes handicapées

Jusqu'en 2005, l'obligation d'emploi de 6 % adoptée en **France** en 1987 excluait du calcul de l'assiette d'assujettissement des emplois considérés comme « exigeant des conditions particulières ». Il y avait là une mesure clairement discriminatoire et pourtant légale qui est heureusement disparu de la législation actuelle sous la pression des associations de personnes handicapées.

En **Allemagne**, selon le micro-recensement de 2009, l'accès à des postes de fonctionnaires est totalement identique pour les personnes handicapées que pour celles qui n'ont aucun handicap : 5,4 %. Ces dernières sont davantage représentées parmi les employés et les travailleurs indépendants, tandis que les personnes handicapées sont plutôt du côté des ouvriers. Évidemment, le niveau de qualification joue un rôle déterminant (Klinkhammer, Niehaus, & Menzel, 2012). On ne remarque pas de cas de refus légaux d'accès à des emplois quels qu'ils soient. Une seule exception : celle de la loi sur l'égalité de traitement dans les forces armées (*Soldatinnen – und Soldaten-Gleichbehandlungsgesetz – SoldGG – 18 August 2006*) qui fait une exception pour les personnes handicapées pour lesquelles des compétences essentielles sont imposées (Schmidt-Köhler & Newton, 2009).

Dans la loi **espagnole**, il y avait une exclusion médicale à l'entrée dans les forces de la police nationale et la garde civile. La législation sur les conditions de santé physiques ou mentales qui restreint l'entrée dans ces professions contient des critères qui sont discriminatoires. Dans ce pays, selon le CERMI (2011; 2012), il reste des cas d'exclusion dans la fonction publique.

Au **Royaume-Uni**, les services de la force armée étaient exemptés d'appliquer la *DDA*, car le personnel de ces services doivent pouvoir combattre lorsque les forces doivent se déployer. Après réexamen, ces services continuent à être déchargés d'embaucher des personnes handicapées dans l'*Equality Act (EA)* de 2010. Cette réserve ne respecte pas l'esprit de la Convention.

En **Suède**, aucun des rapports, ni celui du gouvernement (Regeringskansliet, 2011), ni celui des associations de personnes handicapées (Åkerberg, 2011), ne font état de difficultés d'accès à certains emplois. Des efforts particuliers sont réalisés par le secteur public, qu'il s'agisse des organismes et administrations dépendant de l'État ou de ceux dépendant des municipalités, largement mis à contribution par les services publics de l'emploi. Tout au plus,



en ce qui concerne les fonctionnaires, il peut exister, en raison de règles constitutionnelles concernant les motifs objectifs d'embauche, une voie alternative ou complémentaire d'appel d'une décision via des procédures administratives (Norberg, 2011).

En **Hongrie**, les personnes qui sont sous tutelle n'ont pas le droit d'accéder à un contrat de travail en bonne et due forme, même avec l'accord de leur tuteur. Les associations de personnes handicapées réclament une nouvelle législation (Hungarian Disability Caucus, 2010).

Des manquements aux aménagements raisonnables

Le concept d'aménagement raisonnable, traduit dans la législation **française** par les termes de « mesures appropriées » est encore trop récent pour avoir constitué une véritable jurisprudence qui permettrait de repérer de véritables manquements à cette obligation. Peu d'acteurs, que ce soit l'employeur, les personnes handicapées ou leurs associations, les syndicats et les administrations, sont véritablement au clair avec la façon de les concevoir.

Il y a, en **Allemagne**, des débats pour savoir si la loi sur l'égalité de traitement (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz – AGG – vom 14 August 2006*) respecte l'article 5 de la *Directive européenne 2000/78/EC* et donc le principe des aménagements raisonnables, tels qu'ils sont repris dans l'article 27 de la Convention. En effet, alors que la Directive et la Convention ne distinguent pas entre les personnes selon qu'elles ont des handicaps plus ou moins sévères, la législation allemande prévoit une claire obligation pour les employeurs, seulement en ce qui concerne les personnes sévèrement handicapées. La *AGG* n'inclut pas de directives pour que les employeurs offrent des aménagements raisonnables à toutes les personnes handicapées (Haefner, 2007).

En **Espagne**, selon le *CERMI* (2011), le manque d'aménagements raisonnables est encore trop fréquent y compris dans les fonctions publiques, où il reste des cas d'exclusion et notamment dans le cadre des tests d'embauche,

ainsi que lors de programmes de formation (*CERMI*, 2012).

Au **Royaume-Uni**, les fonds dédiés aux aménagements sont attribués plutôt au secteur privé qu'au secteur public, dans un but de rééquilibrage de la présence d'employés handicapés. D'autre part, ils sont préférentiellement attribués à des personnes handicapées qui créent leur propre entreprise et à de nouveaux embauchés. Les critères d'attribution suivent des formes de palier. Dans le secteur privé, la somme peut couvrir jusqu'au montant total des dépenses impliquées (Roulstone et al., 2009).

Selon le rapport rédigé au nom de quatre fédérations **suédoises** (regroupant 50 organisations de personnes handicapées) en réponse au rapport du gouvernement sur l'application de la Convention, « les personnes qui travaillent à des emplois où les dispositifs réglementaires ordinaires sont suivis, ont accès à tout le soutien nécessaire ». Ceci est illustré par une enquête de population active de 2009, selon laquelle alors que près des trois quart des personnes handicapées employées disent qu'elles ont besoin de quelques ajustements de leur environnement de travail (davantage les femmes que les hommes), la plupart admettent qu'elles reçoivent l'aide dont elles ont besoin. Néanmoins, ce rapport fait état d'un cas où la juridiction du travail a donné raison au bureau des assurances sociales qui avait refusé un emploi à une personne aveugle, sous prétexte que les adaptations Braille ne pouvaient être compatibles avec son système informatique. Évidemment, les associations contestent ce jugement. Le rapport fait aussi état des difficultés à distinguer, dans certains cas, entre les aides techniques nécessaires pour assumer les tâches essentielles d'un poste de travail, et qui sont à la charge de l'employeur, et celles utilisées par la personne pour sa vie quotidienne (Åkerberg, 2011). Néanmoins, des aides financières permettent aux employeurs, ou aux personnes handicapées elles-mêmes, de se procurer ces aides techniques (*Regeringskansliet*, 2011).

Le droit à l'accessibilité n'a été introduit dans les textes légaux **hongrois** qu'en 1998, ce qui

explique le manque d'accessibilité des lieux publics en Hongrie. L'absence d'une définition claire du concept d'aménagement raisonnable amène à une application difficile de cette mesure (Hungarian Disability Caucus, 2010). En matière d'emploi, dans les textes de lois, l'absence d'aménagement raisonnable n'est pas considérée comme une forme de discrimination. Ainsi, les adaptations et l'assistance personnalisée sont garanties dans les textes, cependant, ces aménagements ne sont attribués que jusqu'à l'épuisement des fonds dédiés par le ministère du travail, fonds qui sont aujourd'hui restreints (Könczei, 2008). Le manque de moyens du pays rend par conséquence, l'application de la Convention difficile.

Des statuts dérogatoires au droit commun

Une question est particulièrement délicate en ce qui concerne l'ajustement des dispositifs légaux avec le texte et l'esprit de la Convention, celle des établissements de travail protégé et de tout contrat de travail qui dérogerait au droit commun du travail du pays considéré. De façon explicite, l'article 27 de la Convention se réfère à « *un travail librement choisi ou accepté sur un marché du travail et dans un milieu de travail ouverts* ». Si des programmes d'action positive sont permis (alinéa « h »), il n'est nulle part fait mention d'établissements accueillant spécifiquement des travailleurs handicapés. De plus, il est clairement établi par l'alinéa « a » qu'il convient d'interdire la discrimination fondée sur le handicap dans tout ce qui a trait à l'emploi sous toutes ses formes, notamment les conditions de recrutement, d'embauche et d'emploi, le maintien dans l'emploi, l'avancement et par l'alinéa « c » qu'il faut faire en sorte que les personnes handicapées puissent exercer leurs droits professionnels et syndicaux sur la base de l'égalité avec les autres. Or, un certain nombre de pays, tels que la France, l'Allemagne, l'Irlande, entre autres, proposent des emplois conçus uniquement pour les personnes handicapées auxquels celles-ci sont orientées parfois en dépit de leurs souhaits réels, sans véritable contrat de travail, avec des rémunérations éloignées des salaires conventionnels et amputées de certains de leurs éléments et avantages, sans, enfin, la possibilité

d'adhérer à un syndicat ou de faire intervenir des représentations syndicales (Velche, 2010). Le très intéressant travail d'analyse réalisé conjointement par l'UNAPEI française et le BAG:WfbM allemand (Ferraina, 2012), attire l'attention sur la difficulté de régler ce problème, notamment parce que cela concerne des personnes dont la sévérité des incapacités est de nature à entraver un accès aisé au marché du travail ordinaire, et que les effectifs concernés sont élevés.

Ainsi, en **France**, ce sont plus de 110 000 personnes sévèrement handicapées, majoritairement ayant une déficience intellectuelle qui travaillent dans des *Etablissements et services d'aide par le travail (ESAT)*. Ces établissements sont des structures médico-sociales vers lesquelles sont orientées des personnes ayant un handicap suffisamment sévère pour empêcher, au moins un certain temps, l'accès au marché ordinaire du travail. Ce sont des commissions départementales spéciales, les *Commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH)* qui décident de ces orientations, qui ne sont pas pour autant des placements directs, car la personne handicapée ou plutôt sa famille, doit trouver une place libre dans l'un de ces établissements. Ceci fait, et si cela correspond à ses besoins, cette personne doit être accueillie par l'*ESAT*. Elle ne signera cependant pas de contrat de travail, ne cotisera pas non plus au chômage. De même, elle ne touchera pas à proprement parlé de salaire, mais une simple rémunération du travail qui, complétée par une *Allocation aux adultes handicapés (AAH)* différentielle, lui assurera le niveau du salaire minimum (*SMIC*), voire même 10 % de plus si sa productivité dépasse un certain niveau. Pour le reste, il s'agit d'un travail véritable, dans le cadre des activités économiques ordinaires, organisé de manière à être mis à la portée de travailleurs ayant une productivité généralement très inférieure à celle d'un travailleur moyen. En effet, une partie importante des effectifs des *ESAT* se pose en continuité de l'institutionnalisation d'enfants et d'adolescents ayant essentiellement des déficiences intellectuelles et du psychisme (Makdessi, 2010). En conséquence, sous la pression des familles et



bien que le coût de cette prise en charge soit considéré comme relativement élevé, l'État devrait continuer à créer des places dans le travail protégé, malgré le nombre peu élevé de bénéficiaires qui quitte ces établissements pour accéder à un travail en milieu ordinaire.

Parallèlement, des Entreprises adaptées complètent le dispositif avec quelques 20 000 places qui, elles, sont des emplois ordinaires avec pleine application du Code du travail et qui, à ce titre, ne sont pas en France, assimilées au travail protégé, mais le sont suivant les critères européens en raison des subventions reçues de l'État pour leur fonctionnement.

En conséquence, il est probable que la France doive reconsidérer son usage extensif des *ESAT*, difficilement conciliable avec la Convention.

En **Allemagne**, la situation est la même, avec des effectifs sensiblement plus élevés encore. Les ateliers pour handicapés (*Werkstätten für behinderten Menschen – WfbM*) employaient 275 492 personnes en 2007 (BMAS, 2009). Notons que ces ateliers, comme le reste des dispositifs allemands en faveur de l'emploi des personnes handicapées (et dont c'est l'une des limites), ne concernent que les personnes sévèrement handicapées (soit 8,4 % de la population totale) (BIH, 2009). Les personnes ayant une déficience cognitive y représenteraient plus de 80 % des effectifs (Waldschmidt, Lingnau, & Meinert, 2009). Dans ce pays, le secteur protégé est toujours en expansion (235 756 places en 2003), et ce malgré le fait que le statut des ouvriers y est dérogoratoire au droit du travail ordinaire, avec cependant certains emprunts (Haefner, 2007) et qu'ils n'y perçoivent qu'un faible pécule complété par d'autres prestations. Selon des experts, ce rôle du travail protégé comme source importante d'emplois en Allemagne risque de perdurer. Un récent programme, appelé « *JobBudget* » (2008-2011), a été lancé en 2008 en ayant pour but d'aider les personnes handicapées qui travaillent dans un atelier protégé à accéder à un emploi sur le marché ordinaire du travail. La personne handicapée peut utiliser le budget personnalisé pour cet objectif. La stratégie de

soutien inclut : du conseil, des périodes d'essai de travail dans des entreprises privées, de la formation sur le tas et du soutien personnalisé durant la période d'adaptation. Cette expérimentation est conduite par un consortium de centres pour la vie indépendante, de services d'insertion et d'ateliers protégés. L'emploi assisté (*Unterstützte Beschäftigung*) est introduit dans la législation allemande le 22 décembre 2008 comme un nouveau service qui offre aux personnes handicapées des soutiens individualisés pour obtenir un emploi approprié (Waldschmidt, Lingnau, & Meinert, 2009). Ce dispositif se déroule en deux phases principales : une formation individuelle sur le poste de travail et un soutien continu dans l'emploi, si nécessaire (Waldschmidt & Meinert, 2010). Cependant, on est loin du remplacement des places en ateliers pour personnes handicapées par des accompagnements en milieu ordinaire réalisés par *Arbeitassistenz* (emploi assisté). L'Allemagne aura certainement les mêmes problèmes que la France.

Les personnes travaillant dans les Centres spéciaux d'emploi (*Centros Especiales de Empleo - CEE*) **espagnols**, qui doivent employer au moins 70 % de personnes reconnues handicapées, c'est-à-dire ayant un taux d'incapacité d'au moins 33 %, ont les mêmes droits légaux que tout autre employé, mais il existe aussi des centres occupationnels. De nombreuses critiques se sont élevées contre les *CEE*. Il est tout d'abord fait mention du faible nombre de travailleurs handicapés qui en sortent pour un dispositif d'emploi accompagné en milieu ordinaire. À cela s'ajoutent de bas salaires, une dépendance forte du secteur industriel, lui-même en perte de vitesse, et peu de développement de carrière ou de promotions ainsi qu'un manque de stabilité des postes de travail (Verdugo, Jenaro, & Campo, 2009).

En conséquence, la politique suivie en **Espagne** tend aujourd'hui à limiter le développement du travail protégé au bénéfice de l'emploi accompagné (*Empleo con apoyo*). Depuis la publication du *Real Decreto 870/2007, de 2 de julio, por el que se regula el programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el*

mercado ordinario de trabajo, cette nouvelle approche s'est largement développée, de façon assez clairement indépendante du secteur du travail protégé. Elle s'applique aussi à d'autres populations en difficulté (Jordán de Urrías & Verdugo, 2010) et à ce titre peut être considérée comme non spécifique et donc en accord avec les principes de la Convention. Néanmoins, les CEE peuvent aussi participer à ce développement au travers des enclaves en entreprise (OED, 2012b).

Afin de réduire l'impact négatif de la crise économique en cours sur les CEE, en juin 2009, le gouvernement espagnol a adopté une contribution supplémentaire de 40 millions d'euros (Verdugo, Jenaro, & Campo, 2009).

Au troisième trimestre de 2012, en données cumulées par l'OED (2012a), 31 738 contrats d'emploi en CEE avaient été signés (en hausse par rapport à la même date en 2011). Parmi les nouveaux contrats signés en 2012, 1 129 étaient à durée indéterminée, nombre en forte baisse depuis 2011 avec 1 873 CDI.

Il y a deux types d'emploi protégé en **Suède** : (1) des ateliers protégés gérés par SAMHALL, société anonyme dont le seul actionnaire est l'État, qui jusqu'à des temps très récents était en situation de monopole total et faisait travailler 20 591 (20 996 en 2008) travailleurs handicapés dans 250 lieux différents (SAMHALL, 2010), répartis sur tout le pays et (2) un emploi protégé public (*OSA – Offentligt Skyddat Arbete*), essentiellement dans des collectivités locales (5 400 places en 2005). Le statut des travailleurs y est un statut ordinaire.

OSA emploie en priorité des personnes ayant des handicaps psychiatriques, des personnes avec des handicaps intellectuels ou neuropsychiatriques, et des personnes ayant des handicaps multiples (Åkerberg, 2011).

Accueillant auparavant des personnes présentant tous types d'incapacités de travail, depuis le début des années 90, SAMHALL recrute au moins 40 % de personnes présentant des handicaps sévères : besoin de soutiens spéciaux; multiples handicaps, déficience intellectuelle ou

maladie mentale. On notera que dans ce pays, le travail protégé est en net recul, puisqu'en 1988 SAMHALL employait plus de 30 000 travailleurs handicapés (Thornton, & Lunt, 1997). Malgré une volonté de favoriser la sortie vers le milieu ordinaire avec une approche de type emploi accompagné, SAMHALL ne réussit à sortir qu'environ 5 % de ses employés (5,4 %, soit 1 029 personnes en 2009 (Åkerberg, 2011), dont la moitié demandent leur réintégration (Velche, 2010). Ce faible taux de sortie, dénoncé par les associations de personnes handicapées, s'explique en partie par la géographie économique du pays : d'une certaine manière, SAMHALL maintient de façon artificielle des emplois pour les personnes handicapées là où, géographiquement, il n'y a pas de façon naturelle d'emploi pour eux.

Il y a également environ 200 entreprises sociales à la fin 2009, recevant quelques 7 000 personnes (4 000 personnes en 2007) dont une majorité sont des personnes qui, en raison de handicaps, n'ont pas eu l'opportunité de d'établir par eux-mêmes ou ont perdu des contacts avec le marché du travail (Regeringskansliet, 2011).

Le dispositif autonome d'emploi assisté, SIUS (*Särskilt introduktions - och uppföljningsstöd*), créé en 1993 et généralisé en 1998, conçu comme un soutien qui diminue progressivement en fonction des progrès de la personne, se développe depuis 10 ans. Il utilise largement le dispositif de salaire subventionné (*Lönebidrag*). Cette évolution vers l'emploi assisté est en phase avec les recommandations de la Convention.

En 2008, il y avait au total 70 400 personnes handicapées dans toute forme d'emploi soutenu, y compris l'emploi protégé : une augmentation de près de 1,3 % depuis 2007 (Danermark, 2009).

Le **Royaume-Uni** est parvenu à être l'un des pays de l'Union européenne où l'emploi protégé en ateliers spéciaux est le moins utilisé. Le travail protégé y existait pourtant depuis le 19^{ème} siècle et *Remploy* avait été créé par décision gouvernementale en 1945 pour offrir des



formations et un emploi aux personnes enregistrées comme sévèrement handicapées dans le cadre du *Disabled Persons (Employment) Act* de 1944, pour devenir le principal organisme gestionnaire d'emploi protégé. Les ateliers protégés gérés par *Remploy* emploient depuis toujours une population présentant des handicaps très variés, avec une majorité de personnes ayant des handicaps physiques. Les collectivités locales ont également eu le droit en 1948 de créer des ateliers protégés, droit depuis étendu à des organisations non gouvernementales (ONG). Le nombre d'ateliers et d'employés handicapés a cru jusqu'aux années 1980. Les britanniques ont depuis longtemps exprimé leur désir de réduire la part prise par le travail protégé. Ainsi, entre 1989 et 1994, le nombre de personnes dans les ateliers protégés a diminué de 12 % pour s'établir à 12 282 à la fin mars 1994. Cette réduction est la conséquence d'un retournement de politique en faveur de l'emploi assisté (*Supported Placement Scheme – SPS*) en avril 1994. Un rapport au gouvernement de 1997 recommande d'aider *Remploy* à placer ses travailleurs dans des entreprises du milieu ordinaire plutôt que dans ses propres unités. Ceci aboutit à un excédent de capacité et une détérioration financière de la situation de *Remploy*. À la fin 2005, *Remploy* employait 5 758 travailleurs handicapés dans ses propres unités, alors qu'il aidait 3 622 personnes à poursuivre leur carrière professionnelle chez d'autres employeurs. Le phénomène de repli s'accélère et, à la fin de 2009, il n'y avait plus que 3 310 employés dans les ateliers *Remploy* (3 504 en 2008), tandis que les personnes poursuivant ailleurs leur carrière professionnelle qui bénéficiaient de soutien (programme *Workstep*) étaient déjà 7 640 (6 472 en 2008). Ce pays est donc en train d'abandonner le travail protégé, voire d'en supprimer les dernières traces, pour s'engager résolument dans l'emploi assisté (Velche, 2010). D'après les experts britanniques (Roulstone et al., 2009), la question du travail protégé a été un point important des débats politiques dans les dernières années. Le bureau d'audit du gouvernement a requis un changement substantiel en accord avec les politiques actuelles pour l'insertion en milieu ordinaire (*mainstreaming*). *Remploy* fermera en consé-

quence 32 de ses usines protégées et étendra ses services d'emploi assisté dans le marché du travail ordinaire. Pour 2012, il a pour but de trouver des emplois en milieu ordinaire pour 20 000 personnes. *Work Choice*, qui remplace *Workstep*, comptait 14 000 bénéficiaires en octobre 2010. Ce pays est sur ce plan en phase avec les principes énoncés par la Convention.

Historiquement, en **Hongrie**, le secteur protégé est celui qui emploie le plus largement les personnes handicapées et aujourd'hui la fermeture progressive de places par manque de moyens n'inverse pas la tendance. Le manque de moyens ne favorise pas non plus la mise en œuvre de mesures pour préparer ces travailleurs à passer vers le milieu ordinaire. Parallèlement, des mesures comme un quota à 5 % pour les entreprises de plus de 20 salariés ou des aides aux entreprises ont été adoptées sans pour autant augmenter le nombre d'embauches de personnes handicapées. À défaut, l'action de l'État se concentre sur les personnes qui sont déjà en emploi afin qu'elles s'y maintiennent.

Dans le code civil de 1959, les hongrois sous tutelle complète ne peuvent légalement pas signer de contrat (notamment de travail), même avec l'accord de leur tuteur. En 2009, suite à la révision du code civil, cette loi n'a toujours pas été amendée et fait débat aujourd'hui. Dans le doute, les employeurs refusent de proposer un contrat de travail à toutes personnes sous tutelle complète (Hungarian Disability Caucus, 2010), ce qui constitue une forme de discrimination allant à l'encontre de l'esprit de la Convention.

La situation vis-à-vis de l'emploi

En **Allemagne**, le taux d'activité des hommes handicapés était de 30 % et celui des femmes handicapées seulement 23 % (contre 71 % et 53 % chez les non handicapés), selon le micro-recensement de 2005. Le taux de chômage des personnes handicapées était alors de 14,5 %, contre 11,1 % chez les non handicapés.

Le taux le plus élevé de participation pour les personnes handicapées s'observe chez les 25 à 45 ans avec 74 % chez les hommes et 65 % chez les femmes. C'est chez les 60 à 65 ans qu'il s'effondre (respectivement 21 % et 14 %). En 2006, on comptait 930 612 personnes handicapées dans les entreprises assujetties à l'obligation d'emploi de 5 %. En 2008, 154 486 personnes handicapées étaient enregistrées comme étant au chômage (Waldschmidt, Lingnau, & Meinert, 2009).

Des données plus récentes, mais non encore contrôlées, donnent pour septembre 2011 un taux d'emploi des personnes handicapées de 43,4 % contre 69,4 % pour les non handicapées, des taux de chômage de 8,4 % contre 5,9 % respectivement, ainsi que des taux d'inactivité de 48,0 % contre 24,7 % (Klinkhammer, Niehaus, & Menzel, 2012).

En France, en 2008, selon l'enquête *Handicap et santé auprès des ménages (HSM)*, les personnes handicapées avaient un taux d'emploi bien inférieur à celui du reste de la population de 20 à 59 ans ayant fini leurs études : 40 % lorsqu'elles étaient fortement limitées dans leurs activités quotidiennes et 44 % si elles avaient une reconnaissance d'un handicap, contre 74 %. Le taux de chômage était, quant à lui, deux fois plus élevé pour les personnes qui avaient une reconnaissance et était 2,5 fois plus fréquent pour celles qui avaient de fortes limitations (Barral & Lo, 2011).

Parmi l'ensemble de la population des 15 à 64 ans, plus large, dont le taux d'activité n'atteint plus que 70 %, elles étaient seulement 46 % à se déclarer en emploi ou en rechercher un (Amrous & Barhoumi, 2012).

TABEAU 1 : SITUATION PAR RAPPORT A L'EMPLOI SELON LE NIVEAU DE RESTRICTION GLOBALE D'ACTIVITES¹ EN 2008

	Restriction globale d'activités			Ayant une reconnaissance d'un handicap	Population générale
	Limité fortement	Limité mais pas fortement	Pas de restriction		
En emploi	40	65	79	44	74
Au chômage	13	11	6	11	7
Inactifs	47	23	15	45	19
Taux de chômage	25	15	8	20	9

Sources : INSEE-DREES, Enquête Handicap-Santé 2008, volet ménage, exploitation Paris-Sud CERMES 3
Champ : France, population des 20-59 ans vivant en ménage ordinaire

¹ Indicateur européen (Eurostat) de restriction globale d'activité visant à appréhender la perception globale que les personnes ont de leur limitation d'activité dans la vie de tous les jours : « Êtes-vous limité(e) depuis au moins six mois à cause d'un problème de santé dans les activités que les gens font habituellement? ».



Selon l'enquête de population active de 2007, le nombre de personnes handicapées effectivement employées dans le marché du travail ordinaire a été évalué à 6 095 000 (y compris 26 851 travailleurs en *Entreprises adaptées*), auxquels viennent s'ajouter les quelques 111 000 personnes en *Etablissement ou services d'aide par le travail (ESAT)* (Velche, Ville, & Ravaud, 2009).

À la fin mars 2012, le nombre de demandeurs d'emploi handicapés inscrits et tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, s'élevait à 332 565, soit une augmentation à champ constant de 14,7 % en un an (+6,2 % pour le tout public). 43 % des demandeurs d'emploi handicapés sont âgés de 50 ans et plus, soit une progression de 5 points en deux ans. Par ailleurs, près d'un demandeur d'emploi handicapé sur cinq est inscrit depuis plus de 3 ans à Pôle emploi. Dans près de 25 % des cas, les personnes handicapées recherchent un emploi dans le domaine des services à la personne et à la collectivité et en premier lieu pour des postes d'agents de gardiennage et d'entretien. (AGEFIPH, 2012).

En **Espagne**, selon le dernier rapport du CERMI (2012), la part des personnes administrativement reconnues handicapées qui étaient actives en 2010 était de 36,2 %, contre 75,9 % pour la population sans handicaps. Leur taux de chômage était de 23,3 % (contre 20,3 %) et leur taux d'emploi de 27,7 %. Néanmoins, les choses bougent dans ce pays puisqu'en 2011, selon le CERMI citant l'observatoire national du handicap (*Observatorio Estatal de la Discapacidad - OED*), un total de 64 084 personnes handicapées ont été recrutées, soit 1,3 % de plus que l'année précédente. Cette embellie semble cependant se tasser. L'OED (2012a) révèle que parmi les 46 175 nouveaux contrats pour personnes handicapées signés (données cumulées) au troisième trimestre 2012 (nombre en recul par rapport aux 47 541 signés à la même date en 2011), 80,3 % étaient temporaires, contre 75,6 % en 2011, et 66,6 % en 2008. Notons toutefois que des quelques 10 134 807 contrats signés à la même date pour l'ensemble des employés, 91,4 % sont également temporaires, et l'étaient à 91,1 % en

2011 et à 87,3 % en 2008. On observe également une forte augmentation de l'intérim : de 4 545 en 2008 à 8 670 en 2012.

Le Bureau du handicap (*Office for Disability Issues*) du ministère du travail et des pensions (*Department for Work and Pensions - DWP*) déclare qu'au **Royaume-Uni**, il y a plus de 11 millions de personnes à avoir une longue maladie, une incapacité ou un handicap en 2012, soit près d'un quart de la population. D'après l'enquête nationale sur l'emploi, les personnes handicapées sont plus en emploi en 2009² que 7 ans auparavant, même si le taux d'emploi n'atteint que 47,5 % (contre 44,5 % en 2002) comparé à un taux de 77,7 % pour la population n'ayant pas de handicap (de 16 à 64 ans pour les hommes et de 16 à 59 ans pour les femmes). Par contre, sur la même période, on note une progression des emplois à mi-temps, contrairement aux personnes n'ayant pas de handicap. Les personnes handicapées sont 46 % à être inactives.

Selon l'enquête de population active pour 2009, en **Suède**, 13 % des personnes employées ont rapporté des incapacités. Parmi elles, 7 % font état d'une réduction des capacités de travail. Les femmes et des 50 à 60 ans font davantage référence à ce type de difficultés. En 2008, 66 % des personnes handicapées étaient incluses dans la force de travail (62 % en 2006), contre 81% pour les personnes sans handicaps. Parmi celles dont la force de travail est réduite, 55% sont actives. Le taux de chômage des personnes handicapées était de 6,5 % dans le dernier trimestre de 2008, contre 4,9 % pour la population totale. En ce qui concerne les personnes ayant une réduction de leur force de travail, le taux est de 9,1 %. En 2006, ces taux étaient respectivement 6,3 % et 5,1% (Åkerberg, 2011).

En **Hongrie**, 5,7 % de la population présente un handicap selon le recensement de 2001. Cependant, cette proportion semble être sous-estimée (Habolicsek, 2005). Le taux d'emploi de cette population était de 12 % en 2002, et 90 %

² Suite à une rupture de série liée à un changement de définition, il est choisi de ne pas mettre en comparaison les données après 2009 dans l'article.

de ces travailleurs seraient employés dans le milieu protégé. En 2008, 14 % de la population active (les 15 à 64 ans) aurait une maladie ou un handicap qui réduit la capacité de travail et seulement 23 % de cette population serait en emploi. 16,5 % de cette population est au chômage en 2008, contre 10,3 % en 2002 (Scharle, 2011).

Conclusion

Ce panorama permet de voir l'étendue des avancées induites par l'application de la Convention, mais également les restrictions dans sa mise en œuvre. La plus flagrante est celle de la définition du handicap qui reste, pour tous les pays ici étudiés, basée sur un modèle médical.

Quant à la mesure sur les aménagements raisonnables, son défaut principal semble être une définition trop floue qui est une raison récurrente à sa mauvaise application dans chacun des pays étudiés.

Les mesures dérogatoires du travail protégé, historiquement ancrées dans les politiques des pays seront certainement difficiles à modifier. Accueillant le plus souvent une population majoritairement constituée de personnes ayant des déficiences intellectuelles ou psychiques, largement discriminées à l'embauche dans le milieu ordinaire, ces établissements et services devront trouver progressivement eux-mêmes ou se voir remplacés par des alternatives, tels que l'emploi assisté, mais dont on ignore encore s'il pourra couvrir tous les niveaux de dépendance. Il reste qu'une forme de discrimination concerne toujours l'emploi des personnes handicapées, compte tenu du fort désavantage que l'on observe, y compris dans les pays les plus avancés.

Au total, la Convention a permis des progrès considérables dans les textes, mais la mesure de ces avancées reste encore difficile à déterminer. Certains pays, comme le Royaume-Uni ou la Suède, semblent plus proche des principes adoptés dans la Convention que l'Allemagne, la Hongrie et la France; l'Espagne a déjà adopté des lois qui réajustent sa législation pour la rendre compatible. Pour conclure,

on notera que si l'emploi est l'un des thèmes qui aura le plus d'incidence, d'autres comme les mesures de protection juridique poseront des problèmes autrement compliqués.

Références

AGEFIPH (2012). *Tableau de bord. Les chiffres de l'emploi et du chômage des personnes handicapées. N° 39 – Bilan à fin juin 2012*. Juin 2011. Bagneux : Association pour le gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

AMROUS, N., & BARHOUMI, M. (2012). Emploi et chômage des personnes handicapées. *Synthèse.Stat'*, N°1, Novembre 2012.

ÅKERBERG, A. (2011). *Swedish disability movement's alternative report to the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities*. Stockholm: The Swedish Disability Federation.

BAMBRA, C., WHITEHEAD, M., & HAMILTON, V. (2005). Does 'welfare-to-work' work? A systematic review of the effectiveness of the UK's welfare-to-work programmes for people with a disability or chronic illness. *Social Science and Medicine*, 60(9), 1905-1918.

BARRAL, C., & LO, S. (2011). La participation sociale des personnes handicapées de 20 à 59 ans. *Regards sur l'actualité*, 372, 66-77.

BIH (2009). *Jahresbericht 2008/2009. Hilfen für behinderte Menschen im Beruf*. Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen. Wiesbaden : Universum Verlag.

BMAS (2009). *Behindertenbericht 2009*. Bonn : Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Juni 2009.

BOLLING, J., ROSENBERG, D., & KAWESA, V. (2009). *Sweden. National thematic study*. Wien: European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), December 2009.

BOMAN, T., DANERMARK, B., & BOLLING, J. (2008). *Report on the employment of disabled people in European countries. Sweden*. Leeds: Academic Network of European Disability experts (ANED).

CERMI (2011). *Human Rights an Disability Alternative Report Spain 2010*. Madrid : Comité español de representantes de personas con discapacidad.

CERMI (2012). *Human Rights and Disability Spain Report 2011*. Madrid : Comité español de representantes de personas con discapacidad.

COHU, S., LEQUET-SLAMA, D., & VELCHE, D. (2003). La Suède et la prise en charge sociale du handicap, ambitions et limites. *Revue française des Affaires sociales*, 4(octobre-décembre), 461-483.

DANERMARK, B. (2009). *Report on the employment of disabled people in European countries. Sweden*. Leeds: Academic Network of European Disability experts (ANED).



- FERRAINA, S. (2012). *Analysis of the legal meaning of Article 27 of the UN CRPD. Key challenges for adapted work settings*. Brussels: BAG:WfbM & UNAPEI, European Association of Service Providers for persons with Disabilities (EASPD), March 2012.
- HAEFNER, D. (2007). Germany. Chicago: International Disability Rights Monitor (IDRM): Regional Report of Europe 2007, 169-210.
- HUNGARIAN DISABILITY CAUCUS (2010). Disability rights or disabling rights. CRPD Alternative Report. Budapest: SINOSZ, MDAC, FESZT.
- JORDÁN DE URRÍES, F. B., & VERDUGO, M. A. (2010). Evaluation and follow up of Supported Employment initiatives in Spain from 1995 to 2008. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 33(2010), 39-49.
- KLINKHAMMER, D., NIEHAUS, M., & MENZEL, F. (2012). *Active inclusion of young people with disabilities or health problems. National report – Germany*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- KÖNCZEI, G., & HORVÁTH, P. (2008). Report on the employment of disabled people in European countries, Hungary. Leeds: Academic Network of European Disability experts (ANED).
- MAKDESSI, Y. (2010). *Établissements et services pour adultes handicapés - Résultats de l'enquête ES 2006 et séries chronologiques 1995 à 2006, Tome 1*. In Série statistique. Paris : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).
- MICHAILAKIS, D. (2003). Évaluation critique de la législation antidiscriminatoire en Suède. *Handicap - Revue de sciences humaines et sociales*, 100, 19-42.
- NATIONS UNIES, COMITE DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES (2010). *Application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Rapports initiaux soumis par les États parties conformément à l'article 35 de la Convention. Espagne*. Genève : Nations Unies : Convention relative aux droits des personnes handicapées, mai 2010.
- NETHERLANDS INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS (2012). *CRPD Concluding Observations: Spain*. Utrecht: Netherlands Institute of Human Rights, Utrecht School of Law, 19.04.2012.
- NORBERG, P. (2011). *Résumé du rapport 2011 concernant les mesures de lutte contre la discrimination en Suède*. Maastricht : Human european consultancy, Strategic thinking equality and mobility, Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination.
- OED (2012a). *Informe sobre la contratación a personas con discapacidad en España. Datos acumulados 3er trimestre de 2012*. Madrid : Observatorio Estatal de la Discapacidad.
- OED (2012b). *Empleo normalizado con apoyo. Investigación de diferentes recursos de apoyo natural a trabajadores con discapacidad intelectual en tereas laborales que requieren autorregulación*. Madrid : Observatorio Estatal de la Discapacidad.
- REGERINGSKANSLIET (2011). *Sweden's Initial Report under the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Stockholm: Regeringskansliet, Ministry of Health and Social Affairs, January 2011.
- ROULSTONE, A., PRIDEAUX, S., PRIESTLEY, M., & WOOLIN, S. (2009). *Report on the employment of disabled people in European countries*. Leeds: Academic Network of European Disability experts (ANED).
- SAMHALL (2010). *Bokslutskommuniké. Januari-december 2009*. Stockholm : Samhall AB. Voir aussi *Mer om Samhall*. Repéré à <http://www.samhall.se>
- SCHARLE, A. (2011). Integrated employment and rehabilitation services: evidence from Hungary. Budapest: Budapest Institute for Policy Analysis.
- SCHMIDT-KÖHLER, G. (2009). *National Thematic Studies – Germany*. Wien: Fundamental Rights Agency (FRA), Project on Fundamental rights for persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems, November 2009.
- SCHMIDT-KÖHLER, G., & NEWTON, M. (2009). *Germany*. Wien: European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), November 2009.
- THORNTON, P., & CORDEN, A. (2002). *Evaluating the impact of Access to Work: a Case Study approach*. ed. Report RD. Sheffield: Department for work and Pensions.
- THORNTON, P., & LUNT, N. (1997). *Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries: A Review*. York: University of York, Social Policy Research Unit (SPRU), & Geneva: International Labour Organisation (ILO).
- VERDUGO, M. A., JENARO, C., & CAMPO, M. (2009). *Report on the employment of disabled people in European countries. Spain*. Leeds: Academic Network of European Disability experts (ANED).
- VELCHE, D. (2010). La diversité du travail protégé et assisté en Europe et son avenir. *Les Cahiers de l'Actif*, « Les ESAT à la croisée des chemins », 197-231.
- VELCHE, D., VILLE, I., & RAVAUD, J. F. (2011). *Report on the employment of disabled people in European countries – France*. Leeds: Academic Network of European Disability experts (ANED), January 2011.
- VISIER, L. (1998). *Les relations de travail en milieu protégé*. Genève : Bureau international du Travail.
- WALDSCHMIDT, A., LINGNAU, K., & MEINERT, S. (2009). *Report on the employment of disabled people in European countries. Germany*. Leeds: Academic Network of European Disability experts (ANED), November 2009.
- WALDSCHMIDT, A., & MEINERT, S. (2010). *ANED country report on equality of educational and training opportunity for young disabled people. Germany*. Leeds: Academic Network of European Disability experts (ANED), May 2010.