Republication d'emploi et handicap : politiques publiques et perspectives des employeurs en Europe

A. Wegscheider, Marie-Renée Guével

► To cite this version:

A. Wegscheider, Marie-Renée Guével. Republication d'emploi et handicap : politiques publiques et perspectives des employeurs en Europe. *Alter: European Journal of Disability Research / Revue européenne de recherche sur le handicap*, 2021, 15 (1), pp.8-14. 10.1016/j.alter.2020.12.002 . hal-03130572

HAL Id: hal-03130572

<https://hal.science/hal-03130572>

Submitted on 8 Mar 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Republication d'emploi et handicap : politiques publiques et perspectives des employeurs en Europe

Editrices invitées : Angela Wegscheider (Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik, Johannes Kepler Universität, Autriche) and Marie-Renée Guével (Université Rennes, EHESP, CNRS, Arènes UMR 6051, France)

Avoir un emploi est un facteur essentiel pour assurer à une personne un niveau d'indépendance et un sentiment d'estime de soi satisfaisant. Dans notre société où le travail occupe une place centrale, gagner sa vie grâce à un emploi suffisamment rémunéré permet de garantir sa propre existence et de mener une vie indépendante. Outre les bénéfices financiers, avoir un emploi est associé à des bénéfices psychologiques tels qu'un sentiment d'appartenance accru, une diminution de l'anxiété et un bien-être mental plus élevé (Jahoda, 1982). Au contraire, le fait d'être au chômage augmente l'anxiété, la dépression et le sentiment de désespoir (Jahoda et al., 2002). Ainsi, la recherche universitaire, les politiques nationales et internationales et les organisations de personnes handicapées s'accordent sur le fait que l'emploi rémunéré est un élément essentiel de l'inclusion sociale (Barnes & Mercer, 2005).

Dans cette société centrée sur l'emploi, l'exclusion sociale se caractérise par des taux élevés de chômage, d'inactivité et de pauvreté de certains groupes spécifiques. Au sein de l'Union européenne, les personnes handicapées courent un risque nettement plus élevé de pauvreté ou d'exclusion sociale (28,6 % contre 19,1 % des personnes non handicapées) (Commission européenne, 2020). Les statistiques officielles sur l'emploi ne donnent qu'une image partielle du niveau réel d'emploi des personnes en situation de handicap (Eurostat, 2020). Un récent rapport du Forum européen des personnes handicapées souligne que « les chiffres ne précisent pas le nombre de personnes occupant un emploi à temps partiel, ni la qualité de l'emploi, ni même le fait que cet emploi se situe ou non sur le marché du travail ordinaire. Le chômage n'est, bien sûr, qu'un des nombreux facteurs qui influent sur le risque de pauvreté et d'exclusion sociale, et le fait d'avoir un emploi n'est en aucun cas une garantie pour éviter la pauvreté. Néanmoins, l'inclusion sur le marché du travail a sans aucun doute encore un rôle important à jouer dans l'amélioration des résultats en matière de pauvreté et d'exclusion sociale » (Hammersley, 2020 : 48).

Le droit fondamental au travail et à l'emploi pour les personnes en situation de handicap a été depuis longtemps ignoré dans le monde entier (OMS & Banque mondiale, 2011). Pourtant, l'article 27 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) encourage les États parties à reconnaître « aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, le droit au travail, notamment à la possibilité de gagner leur vie en accomplissant un travail librement choisi ou accepté sur un marché du travail et dans un milieu de travail ouverts, favorisant l'inclusion et accessibles aux personnes handicapées » (United Nations, 2006). Dans le sillage de la CDPH, l'emploi des personnes handicapées est devenu la pierre angulaire des stratégies contemporaines en matière de handicap dans de nombreux pays développés (Lindsay et al., 2015).

Les politiques d'emploi des personnes handicapées sont l'une des composantes des politiques relatives au handicap. Ces dernières peuvent être comprises comme englobant trois sous-systèmes interconnectés et interdépendants : les réglementations sociales, les prestations sociales et les services sociaux (Halvorsen & Hvinden, 2009). Les États ont généralement suivi des orientations politiques, des dispositions

institutionnelles et, dans une certaine mesure, des types de protection sociale différents, ce qui a conduit à des stratégies de mise en œuvre diverses. Les politiques en matière de handicap, en particulier depuis les années 1960, ont considérablement évolué en réponse aux effets de la mondialisation et de l'évolution des conditions démographiques sur l'organisation sociale et économique (Lindqvist & Lamichhane, 2019). Il y a près de 20 ans, Hvinden (2003 : 62) avait déjà identifié en Europe occidentale « les signes d'une tendance à une plus grande similitude en termes d'objectifs généraux et de principes politiques, par exemple, exprimée par la formulation d'objectifs tels que la promotion de l'égalité des chances, une plus grande participation à la vie économique et sociale, l'indépendance économique, une vie indépendante et la lutte contre la discrimination, la pauvreté et l'exclusion ». Quatre dynamiques théoriques expliquent cette convergence des politiques européennes en matière de handicap : l'émergence de revendications politiques fondées sur le modèle social du handicap et le cadre des droits de l'homme ; « l'eupéanisation » des politiques, des institutions et de la citoyenneté ; les mécanismes de transfert politique associés à ce processus ; la mondialisation des groupes politiques en matière de handicap et l'émergence de nouvelles formes de gouvernance mondiale qui transcendent les frontières européennes (Priestley, 2007 : 63). Priestley (2007) mentionne également les changements spectaculaires dans la façon de penser le handicap dans les débats politiques mondiaux, sous l'impulsion de l'activisme du mouvement international pour les droits des personnes en situation de handicap. Alors que les premières politiques en matière de handicap étaient basées sur des discours autour du soin et de la réadaptation pour compenser les déficiences des personnes, les politiques actuelles sont axées sur les droits de l'homme, la citoyenneté, la pleine participation et la suppression des obstacles structurels à l'inclusion. Auparavant, les politiques étaient également souvent caractérisées par la séparation administrative des régimes d'invalidité et des régimes de politique générale relatif à l'emploi. Le handicap était considéré comme une forme d'exclusion sociale et économique, c'est pourquoi la politique en matière de handicap se concentrait sur des réglementations et des prestations sociales spécifiques à un groupe, ainsi que sur la séparation des mesures professionnelles ou des services de réadaptation (par exemple, Waddington et al., 2016). Sous l'impulsion d'un changement de paradigme vers les droits et la participation, le principe de non-discrimination a ainsi été intégré dans les lois nationales sur l'emploi de la plupart des pays européens - suite à l'adoption de l'article 13 du traité d'Amsterdam en 1997 et de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000, établissant ainsi un cadre général pour l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Cependant, les politiques de non-discrimination restent insuffisantes pour assurer le plein emploi aux personnes en situation de handicap, et un mélange de mesures ciblées réglementaires et de redistribution est toujours nécessaire pour assurer un minimum de soutien économique (Kuznetsova et al., 2017). Les politiques du marché du travail visent à aider les personnes handicapées à passer de l'inactivité et du chômage à l'emploi et à trouver des emplois mieux adaptés grâce à des interventions en matière de recherche d'emploi, d'emploi accompagné et de soutien financier (par exemple, les allocations de chômage).

Néanmoins, pour des millions de personnes handicapées désireuses de travailler et de contribuer à l'économie, trouver un emploi rémunéré reste un défi considérable. Il reste ainsi à déterminer comment des personnes perçues comme étant moins efficaces, moins flexibles, ayant un niveau de qualification moins élevé ou ayant une mobilité professionnelle moindre peuvent accéder à un marché du travail caractérisé par un processus de sélection et de promotion basé sur le mérite et la productivité (Plangger, 2013). La question de l'inclusion des personnes en situation de handicap, dans un système capitaliste néolibéral dans lequel la valeur humaine est mesurée par la capacité d'un individu à effectuer un travail commercialisable ou par sa capacité relative à se conformer à la culture mondiale de consommation, reste entière (Mitchell & Snyder, 2015). Campbell (2001) décrit le « validisme » (« *ableism* ») comme un phénomène de discrimination des individus sur la base de capacités telles que marcher, voir et interagir socialement, où les personnes sont réduites à leur déficience lorsqu'elles ne répondent pas à des normes déterminées. L'auteure souligne les inégalités et les attributions stéréotypées que les personnes subissent en raison de leur handicap. Cette

notion de validisme joue très certainement un rôle important dans la manière dont le marché du travail perçoit le handicap.

Le travail rémunéré est-il et doit-il être le seul moyen de garantir l'indépendance et l'autodétermination des personnes en situation de handicap ? Et la seule échelle permettant d'évaluer la valeur sociale et personnelle d'une personne ? En effet, l'emploi peut également être une source de stress et d'épuisement et causer des dommages à la santé. Roulstone (2004 : 198) perçoit comme « étrange » que « les politiques, initiatives, programmes et prestations mêmes conçus pour aider les personnes handicapées à obtenir et à conserver un emploi peuvent constituer des obstacles à l'emploi ». Ce contexte d'un marché du travail peu accueillant peut ainsi amener certaines personnes en situation de handicap à se décourager, à ne travailler pas et/ou ne rechercher pas d'emploi. Certaines se posent d'ailleurs la question de l'existence d'un emploi qui correspondrait à leurs aspirations. Ayant accès à des prestations d'invalidité ou à d'autres aides, certaines personnes renoncent donc même à concurrencer des candidats non handicapés. Le discours « validiste » dominant fait porter la responsabilité de l'échec à trouver un emploi sur l'individu plutôt que de remettre en question les obstacles structurels existants. Par exemple, Grover et Piggott (2015) montrent que le Royaume-Uni a connu une réduction des aides financières allouées aux personnes en situation de handicap en partant du principe que ces aides décourageraient la recherche active d'un emploi et stigmatisaient de manière accrue les personnes en situation de handicap considérées alors comme des « *scroungers* ». Ces auteurs observent que les dépenses publiques en matière de pensions et de prestations d'invalidité ont chuté ces dernières années, de même que les taux d'intégration professionnelle, suivant une tendance parallèle. De plus en plus de personnes en situation de handicap risquent ainsi d'être confrontées à la pauvreté et l'exclusion sociale en raison de la hausse du chômage et de la réduction de la couverture en terme de sécurité sociale : réduction des effectifs dans les services sociaux, baisse de la qualité, resserrement de l'accès et interruption des services ainsi qu'une réduction des dépenses au niveau de l'ensemble du système de sécurité sociale.

Dans le même temps, certains pays ont favorisé une alternative à l'emploi rémunéré sur le marché du travail en promouvant une politique d'emploi protégé. Cette solution, privilégiée par des pays comme l'Autriche, a été très critiquée par les grandes organisations internationales (United Nations, 2013 ; EASPD, 2016) ainsi que par les organisations représentatives des personnes en situation de handicap (Behindertenrat, 2017 ; WIBS, 2018) ; ce type d'emploi ne fournissant ni une sécurité sociale classique, ni une protection de l'emploi, ni un salaire suffisant. En outre, c'est une impasse : la transition des ateliers protégés vers le marché du travail est rare. La reconnaissance d'un véritable droit à l'emploi exige de remettre en question le paradigme économique dominant de la productivité compétitive : au lieu d'activités professionnelles non rémunérées ou d'emplois mal payés dans des ateliers protégés, les critiques suggèrent de promouvoir des modalités d'emploi flexibles au sein du marché du travail qui soient compatibles avec l'état de santé et les capacités des individus (par exemple, réduction des heures de travail combinée à des prestations d'invalidité, télétravail, emploi accompagné). Les pensions ou prestations d'invalidité assurent rarement un niveau de vie décent, et l'emploi protégé ne favorise pas non plus l'inclusion sociale (voir l'article de Morris dans ce numéro).

Favoriser l'emploi sur le marché du travail nécessite la suppression de multiples barrières : attitudes discriminatoires, faible niveau d'éducation, ainsi que des lieux de travail, technologies et systèmes de transport public inaccessibles (Kuznetsova et al., 2017 ; Barr et al., 2019). Roulstone (2004) regroupent ces barrières en quatre catégories :

- Les barrières d'ordre personnel qui dépendent du capital social de la personne, y compris de son niveau d'éducation et de formation ;

- Les attitudes, c'est-à-dire la façon dont les personnes (employeurs, collègues non handicapés et personnes handicapées elles-mêmes) perçoivent le handicap ;
- Les facteurs environnementaux, qui font référence à l'(in)accessibilité physique des environnements de travail ;
- Les barrières gouvernementales, tels que la législation, les prestations et les politiques.

Afin d'améliorer l'emploi des personnes en situation de handicap, une stratégie efficace axée sur les droits de l'homme devrait être imposée aux employeurs. Cependant, les employeurs font également part de leur sentiment d'être insuffisamment soutenus dans leurs initiatives et craignent donc de prendre le risque d'employer des personnes en situation de handicap (Kuznetsova et al., 2017). Dans de nombreux pays européens, ils hésitent ainsi à mobiliser les différentes prestations dont ils pourraient bénéficier (incitations financières, aides matériels, services d'accompagnement à l'emploi, etc.). Par ailleurs, les attitudes discriminatoires des employeurs continuent à être un obstacle important - et une cause importante - de l'exclusion des personnes en situation de handicap du marché du travail. Pour un certain nombre d'entre eux, les employeurs expriment ouvertement des préjugés lors des processus de recrutement (Halvorsen & Hvinden, 2014) et ils assimilent souvent une déficience à une capacité de travail réduite. Ainsi, bien que des lois anti-discrimination aient été adoptées en Europe et ailleurs, les préjugés persistent et les employeurs se livrent à des formes directes et indirectes de discrimination lors des processus de recrutement. Ils accordent plus d'importance aux candidats non handicapés qu'aux personnes en situation de handicap, cachant souvent leur réticence derrière des arguments touchant à la qualification des personnes, à l'adéquation avec l'emploi ou encore à leur capacité à s'adapter à l'organisation de l'entreprise (Vedeler, 2014). Des attitudes similaires ont été observées dans les processus de maintien dans l'emploi lorsque le handicap apparaît au cours de la vie professionnelle (voir par exemple : Coleman-Fountain et al., 2018 ; Kaye et al., 2011).

Alter, Revue Européenne de Recherche sur le Handicap, consacre un numéro spécial au vaste sujet qu'est « l'emploi et le handicap ». L'accent mis sur l'emploi est d'autant plus pertinent dans le contexte actuel de la crise sanitaire qui a débuté à la fin de l'hiver 2020 et qui s'est propagée comme une traînée de poudre à l'échelle mondiale. Le virus du SRAS-CoV-2 continue de contraindre de nombreux pays et sociétés. La crise économique qui résulte d'une impréparation générale suivie de politiques de santé publique mal conçues et mal appliquées dans les pays européens a particulièrement touché le marché du travail. Bien que le nombre de chômeurs ait diminué dans les années précédant la COVID-19 dans les États membres de l'Union Européenne ainsi que dans d'autres pays, les taux d'inactivité et de chômage augmentent à nouveau, comme l'illustrent notamment l'importance baisse des indicateurs relatifs aux nombres d'heures travaillées (BIT, 2020a). En 2018, l'écart entre l'emploi des personnes en situation de handicap et celui des personnes non handicapées était déjà important (24,2 %). Les personnes handicapées, qui avaient déjà beaucoup moins de chances d'être employées que les personnes non handicapées dans l'Union Européenne avant la crise, sont aujourd'hui encore plus exposées au risque d'exclusion du marché du travail. Pour la Commission européenne (2020), le chômage des personnes en situation de handicap reste l'un des principaux défis de l'Union. En outre, l'accès à une éducation inclusive et de qualité - facteur d'employabilité important - reste également limité pour de nombreuses personnes en situation de handicap. Un cinquième des élèves handicapés quittent prématurément l'enseignement et la formation professionnelle, contre un élève non handicapé sur dix seulement. Mal formées et victimes de discriminations, les personnes en situation de handicap sont donc particulièrement vulnérables à la crise actuelle : elles éprouvent de plus en plus de difficultés à entrer et à rester sur le marché du travail (BIT, 2020b).

Suite à un appel à contributions qui a circulé dans différentes institutions, régions et disciplines, l'objectif de ce numéro spécial est de diffuser les recherches récentes qui illustrent les différentes dimensions qui composent la problématique complexe de la participation des personnes en situation de handicap au marché du travail. Cet appel a suscité un large intérêt, illustrant l'importance de la question dans les recherches autour du handicap. Ce numéro spécial est ainsi divisé en deux volets : le premier, publié dans ce numéro de la Revue Alter, réunit les contributions relatives aux politiques publiques en matière d'emploi et de handicap ainsi que les contributions s'intéressant aux pratiques des employeurs ; le second, qui paraîtra dans un prochain numéro de la Revue Alter, se concentrera plus particulièrement au point de vue des personnes en situation de handicap et de d'autres acteurs du champ.

Ce premier volet est composé des cinq articles et d'une note de recherche.

Dans le premier article, Zachary A. Morris analyse le contexte historique et les réformes des prestations d'invalidité dans les pays européens. En s'appuyant sur les données de l'enquête sur la santé, le vieillissement et la retraite en Europe (enquête SHARE) couvrant neuf pays et deux régimes de politique d'invalidité, l'auteur examine comment les personnes en situation de handicap sont en mesure de s'assurer un niveau de vie acceptable lorsqu'elles ne peuvent pas participer au marché du travail. Il conclut en examinant les mécanismes politiques visant à améliorer l'objectif de démarchandisation des programmes de prestations d'invalidité tout en présentant un programme de recherche pour l'avenir.

Dans le deuxième article, Gagan Chhabra examine les fondements des politiques de régulation sociale en matière d'emploi des personnes en situation de handicap en Norvège et en Inde. L'article précédent de Chhabra publié dans Alter examinait les similitudes de ces politiques entre ces deux pays (Chhabra, 2019). Ce travail de recherche antérieur s'est appuyé sur l'analyse, à partir du début des années 1990, des législations, des rapports nationaux et des dossiers politiques. Bien que les deux pays semblent être *a priori* très différents, il a constaté un degré étonnamment élevé de convergence dans les objectifs et le contenu de la politique de régulation sociale. Dans le présent article, l'auteur s'appuie sur une étude de cas qualitative exploratoire. Les résultats montrent - en complément des conclusions précédentes - que la convergence politique observée est liée à deux tendances que l'on peut détecter tant en Norvège qu'en Inde : l'influence des traités internationaux et la mobilisation des personnes en situation de handicap elles-mêmes et de leurs organisations.

Dans le troisième article, Vegar Bjørnshagen et Elisabeth Ugreninov examinent comment les pratiques de recrutement des employeurs constituent des obstacles à l'inclusion sur le marché du travail des jeunes ayant des problèmes de santé mentale en Norvège. Les résultats montrent que seule une minorité d'employeurs est prête à recruter des jeunes souffrant de problèmes de santé mentale. Ces employeurs le font en se référant à une responsabilité sociale qui leur reviendrait et qui les inciteraient à contribuer au développement d'une approche inclusive du monde du travail. Ce sont également des employeurs qui ont formalisé leurs pratiques de recrutement en la matière. Cette recherche suggère ainsi que la réticence des employeurs à embaucher des personnes ayant des problèmes de santé mentale est une entrave au processus d'inclusion de ces jeunes sur le marché du travail.

Dans le quatrième article, Thomas Bredgaard et Julia Salado-Rasmussen étudient les pratiques de recrutement de personnes handicapées déployées par les employeurs danois. Partant du constat d'un écart

entre les intentions des employeurs et leur comportement réel concernant le recrutement de personnes en situation de handicap, les auteurs proposent une classification qui distinguent les deux dimensions. Ils appliquent ensuite cette nouvelle typologie à une enquête réalisée auprès d'employeurs danois concernant le recrutement de personnes à mobilité réduite.

Dans le cinquième article, Emmanuelle Fillion, Aude Lejeune et Delphine Thivet explorent le rôle des référents handicap. Elles étudient la manière dont ces professionnels mobilisent les différentes mesures juridiques à leur disposition pour mettre en œuvre les politiques d'emploi des personnes handicapées dans le secteur public français. Elles montrent, malgré la forte persistance d'une approche individuelle, médicale et déficiente du handicap dans l'emploi, que ces professionnels s'efforcent de construire une politique plus ambitieuse, plus proactive et plus systémique. Les auteurs montrent également que ces acteurs sont sensibles à la dimension environnementale du handicap et à la prévention du handicap au travail, sans pour autant intégrer dans leurs pratiques le droit antidiscriminatoire en termes d'égalité et d'inclusion.

Enfin, Irmgard Borghouts-van de Pas et Charissa Freese étudient, dans une note de recherche, les pratiques de gestion stratégique des ressources humaines des employeurs en réponse à une mesure de politique sociale qui crée une obligation de recrutement de personnes en situation de handicap. Les auteurs montrent que les employeurs réagissent de manière contextuelle et stratégique à cette nouvelle pression institutionnelle en considérant différents niveaux d'ajustement (environnemental, stratégique, organisationnel et interne) lorsqu'ils envisagent le recrutement de personnes en situation de handicap. Leurs conclusions suggèrent ainsi qu'une approche plus personnalisée prenant en compte les contraintes en matière de ressources humaines est nécessaire pour inciter les employeurs à embaucher des employés en situation de handicap.

Ce numéro spécial a bénéficié de la contribution des membres du comité de rédaction. Nous tenons à les remercier d'avoir suivi le processus de révision et d'avoir contribué à la qualité de ces deux numéros, notamment (par ordre alphabétique) :

- Pierre-Yves Baudot, Université Paris Dauphine, France
- Louis Bertrand, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, France
- Jean-Sébastien Eidelimann, Université Paris Descartes, France
- Emmanuelle Fillion, Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique, France
- Lieke van Heumen, University of Illinois, USA
- Susan Levy, University of Dundee, United Kingdom
- Sarra Mougel, Université de Paris, France
- Jean-François Trani, Brown School, USA
- Myriam Winance, INSERM, France

Enfin, les éditrices remercient les évaluateurs qui ont réalisé les évaluations anonymes ainsi que les rédacteurs en chef et Janine Bachimont pour leur patience et leur soutien professionnel.