



40

juillet 2000

## HANDICAPÉS ET EMPLOI : UNE DIFFICILE COMPARAISON DES POLITIQUES EN EUROPE

L'intégration dans l'emploi des handicapés a été évoquée lors du dernier sommet de Lisbonne. C'est un exemple des domaines dans lesquels les pays de l'Union européenne ont de plus en plus tendance à se comparer entre eux, selon la méthode de l'étalonnage des performances (*benchmarking*). Chaque pays a construit une approche particulière de la question des travailleurs handicapés. Comparé avec les cas hollandais et britannique, le cas français ne montre ni une augmentation importante des allocations pour les handicapés, ni un fort pourcentage de handicapés d'âge actif qui perçoivent ces prestations en étant inactifs. Loin de traduire un processus de «dépendance» de la protection sociale, l'emploi des handicapés doit plutôt être pensé au regard des discriminations persistantes à l'embauche, malgré les efforts renouvelés des acteurs de l'insertion professionnelle.

### 1 MARCHÉS DU TRAVAIL ET HANDICAPÉS

Enclenchée en 1997, la stratégie européenne de l'emploi (SEE) incite de plus en plus à la comparaison des «performances» entre États membres (Barbier 1997; 2000). Cela a été encore réaffirmé au sommet de Lisbonne, en mars 2000, qui a étendu la méthode

dite du *benchmarking* (étalonnage) à de nouveaux domaines (Conseil Européen, 2000).

Dans tous les États membres, les handicapés font l'objet de politiques spécifiques en matière d'intégration professionnelle. Les moyens sont très différents selon les pays (imposition de quotas, incitations financières, services, travail protégé, etc.). À la rubrique «favoriser l'intégration

sociale», les conclusions de Lisbonne invitent à des «actions prioritaires pour des groupes cibles déterminés (par exemple (...) les personnes handicapées)». Mais, comment comparer les pays entre eux sur ce sujet alors que le problème des travailleurs handicapés ne revêt pas des caractéristiques universelles en Europe ?

En réalité, chacun «construit» la catégorie de «handicapé» à sa façon. Chaque cas national est

le résultat de hiérarchies de valeurs, de choix de protection sociale, de constructions institutionnelles et d'actions d'acteurs sociaux particuliers.

Ainsi, dans le cas hollandais, sont classés comme handicapés non seulement des travailleurs gravement affectés dans leur capacité de travail, mais, plus généralement, considérés comme incapables de s'adapter aux exigences productives actuelles. Leur allocation d'aide sociale est calculée en fonction de la perte de revenu qu'entraîne leur incapacité par rapport à ce qu'ils gagneraient sans elle. Les entreprises jouent un rôle central dans ce dispositif, puisque depuis 1998, afin de limiter l'augmentation des allocations, elles doivent financer le système en fonction du nombre de bénéficiaires des allocations dont elles sont «responsables». Le dispositif le plus important, dénommé WAO (*Wet op Arbeidsongeschiktheidsverzekering*) s'applique aux salariés. Le «handicap» recouvre ainsi un mélange de caractéristiques dont une partie, dans d'autres pays, relèverait de la préretraite (71% des bénéficiaires ont plus de 45 ans, et 40% plus de 55 ans) (Van Polanen Petel et Jonker, 1999). Quoiqu'il en soit, le nombre des bénéficiaires d'âge actif<sup>1</sup> équivaut, depuis plus d'une dizaine d'années, à plus de 10% de la population active, ce qui se compare avec un taux de chômage désormais inférieur à 3%. Certains insistent sur le fait qu'évidemment la «performance» hollandaise ne se résume pas à cette question (Jean, 2000). Il n'empêche qu'elle constitue un «facteur inquiétant» pour le dernier rapport sur l'emploi de la Commission (Commission européenne, 1999).

Dans le cas britannique (Barbier, 1997), au début des années 90, alors que la création d'emplois était aussi faible en Grande Bretagne qu'en France, un transfert important d'hommes, peu qualifiés, d'âge mûr, résidant plutôt dans le Nord de la Grande Bretagne, a eu lieu vers l'inactivité (EPI, 1999). Alors que les gouvernements conservateurs successifs mettaient en œuvre une politique «punitiv» de contrôle des chômeurs (Finn, 1996). Ainsi, le nombre de *chômeurs indemnisés* s'est réduit de 40% entre 1995 et 1998. Par contrecoup, le nombre des bénéficiaires des allocations d'invalidité permanente augmentait dramatiquement. Aujourd'hui, malgré la nette amélioration du marché du travail, le total des bénéficiaires d'allocation d'incapacité permanente se trouve encore presque à son niveau de 1995<sup>2</sup>. En se limitant à la seule prestation dite *Incapacity Benefit* (Lindley et Davies, 2000), le nombre des handicapés pris en charge actuellement est de 30% supérieur au nombre de chômeurs indemnisés. La forte augmentation du nombre des handicapés de l'assistance britannique équivaut donc à une réponse au sous emploi par la prise en charge d'inactifs qui pourraient, pour certains d'entre eux, travailler s'il y avait des emplois correspondant à ceux qu'ils ont perdus. Beatty et al. (1997) ont estimé le «chômage caché» de ces allocataires à 1,2 million de personnes en 1995. L'interprétation de ces données est confirmée par l'actuelle politique britannique qui incite des «handicapés» qui ont quitté le marché du travail à retravailler (Lindley and Davies, 1999).



## LE «NOUVEAU CONSENSUS» DU TAUX D'EMPLOI ET DE LA LUTTE CONTRE LA «DÉPENDANCE»

Les politiques de coordination communautaires ont, à tort, tendance à considérer que les situations sont identiques dans tous les pays. Un point de vue «universaliste» de politique sociale s'impose actuellement, qui consiste en deux orientations principales : selon la première, il faut augmenter le taux d'emploi de la population car cela conduira à une solution des problèmes sociaux ; selon la seconde, il faut limiter les dispositifs de protection sociale car ils entraînent une «dépendance» de leurs bénéficiaires. De ce double point de vue, les handicapés en âge de travailler apparaissent comme des «candidats à l'activation».

Ce point de vue universaliste se trouve en décalage avec la réalité de certains pays. C'est d'autant plus préoccupant dans une situation où chacun doit être «étalonné» (*benchmarked*) par rapport aux autres. D'où la nécessité impérieuse d'investir dans la conception d'indicateurs de *benchmarking* pertinents, qui permettent de prendre réellement en compte le caractère multidimensionnel des interactions entre marchés nationaux du travail et régimes de protection sociale.

Une étude comparative permet d'illustrer la difficulté des comparaisons dans le cas des handicapés (cf. encadré). Les caractéristiques de l'accès à l'emploi des handicapés en France apparaissent très différentes des cas hollandais et britannique.

### L'étude

Un réseau coordonné par le Centre d'études économiques de la Fondation Tomillo à Madrid a étudié la question de l'emploi et l'activité des handicapés dans sept pays européens (Allemagne, Espagne, France, Finlande, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni). Son objectif était, notamment, de simuler les économies qui découleraient

de l'intégration des travailleurs handicapés dans l'emploi, au lieu de leur prise en charge par la protection sociale en tant que non actifs. Le Centre d'études de l'emploi a produit le rapport concernant la France. La Fondation Tomillo a réalisé la synthèse du rapport final (cf. bibliographie).

la population qui, par déclaration, s'estime affligée d'un handicap sévère (Brygoo et al, 2000).

L'étude française a estimé le taux d'activité des bénéficiaires de l'AAH à 25% en 1996, ce qui les distingue des bénéficiaires de l'allocation anglaise, qui sont, par définition, inactifs, mais les rapproche du taux d'activité estimé des bénéficiaires de la WAO (27%, Van Polanen Petel et Joncker, 1999).



### L'AIDE SOCIALE POUR LES HANDICAPÉS D'ÂGE ACTIF : UN POIDS RELATIVEMENT MODESTE EN FRANCE

Le repérage statistique des travailleurs handicapés se révèle particulièrement difficile à homogénéiser<sup>3</sup>. La France n'échappe pas à cette règle. L'allocation d'adulte handicapé (AAH), créée en 1975, est la prestation qui se compare le mieux à la WAO et à l'*Incapacity Benefit*. Bien sûr ses conditions d'attribution sont différentes, de même que sa cohérence avec le système de protection sociale français (l'AAH, une allocation différentielle, est l'un des trois principaux «minima sociaux»<sup>4</sup>).

Contrairement aux cas hollandais et britannique, l'importance numérique des bénéficiaires de l'AAH est bien moindre, comparée à celle des chômeurs. Actuellement, un peu plus de 600.000 handicapés en âge de travailler qui perçoivent l'AAH (Brygoo et al., 2000) se comparent avec 2,4 millions de chômeurs indemnisés, ce qui correspond à environ 2% de population active.

D'autre part, l'évolution de l'AAH a été très différente de celle des prestations d'incapacité permanente en Grande-Bretagne. Après sa montée en charge initiale, de 1975 à 1989, le chiffre de ses bénéficiaires a continué d'augmenter régulièrement, mais sans commune mesure avec le cas britannique (augmentation inférieure à 20% dans les dix dernières années). Globalement, l'AAH n'a donc pas joué de rôle équivalent à celui de la WAO ou de l'*Incapacity Benefit*, pour conforter des retraités d'activité liés au chômage.



### L'ACTIVITÉ DES HANDICAPÉS

Les taux d'activité des bénéficiaires de l'AAH sont, comme on peut s'y attendre, nettement plus faibles que ceux de la population en général. Ils le sont aussi vis-à-vis de ceux de

#### Taux d'activité de la population en âge de travailler

| % de taux d'activité (1996) | Hommes | femmes | total |
|-----------------------------|--------|--------|-------|
| Handicap lourd              | 51     | 35     | 43    |
| Population totale           | 78     | 65     | 71    |

Panel européen des ménages Eurostat



### UN PROBLÈME CENTRAL : LA PERSISTANCE DE LA DISCRIMINATION

En France, tout tend donc à prouver que le «minimum social» pour les handicapés joue un rôle fort différent de celui joué au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Ce n'est pas un problème de «dépendance» de l'assistance pour les handicapés que l'on y rencontre. En revanche, comme l'a récemment rappelé avec force l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH, 2000), les attitudes discriminatoires de la part des employeurs persistent, en dépit des dispositifs légaux et de l'action constante des opérateurs de l'insertion professionnelle des handicapés. La CNCDDH rappelle que le taux légal du quota de travailleurs handicapés pour les entreprises de plus de 20 salariés (quota de 6%) n'est pas atteint (ce taux plafonne depuis plusieurs années à 4%). Elle met en cause «les possibilités formelles et réelles de s'exonérer très largement de cette obligation par le paiement d'une taxe, dénaturant la loi et faisant d'une règle,

l'embauche, l'exception». La CNCDH rappelle que les employeurs publics ne se conforment pas non plus aux obligations qui leur sont applicables. Elle dénonce «l'évaluation discrétionnaire du rendement professionnel» et la «subjectivité trop importante dans l'opération d'embauche».



## CONCLUSION

Le cas des travailleurs handicapés dans leur rapport avec l'emploi se révèle intéressant à étudier de façon comparative. Tout d'abord, il permet de mettre en garde contre des «étalonnages»

hâtifs, qui ignoreraient les spécificités nationales. Ensuite, dans le cas de la France et dans bien d'autres pays européens, il rappelle opportunément qu'il ne suffit pas de prôner l'augmentation du taux d'emploi pour venir à bout des discriminations dont sont victimes, de façon persistante, les handicapés sur le marché du travail.

Jean Claude Barbier et  
Angéline Brygoo

## RÉFÉRENCES

Barbier J.-C., 1997, «Le plein emploi au Royaume-Uni ?», *CEE 4 Pages*, n° 23, septembre.

Barbier J.-C., 2000, «La stratégie européenne de l'emploi, deux ans après», *CEE 4 Pages*, n°37, Janvier.

Beatty C., Fothergill S., Gore T., Herrington A., 1997, *The Real Level of Unemployment*, Sheffield Hallam University, Sheffield.

Brygoo A., Destéfanis M., Fouquet A., 2000, *Politiques actives et insertion dans le marché du travail des personnes handicapées, estimation du bénéfice net*, Document de travail du CEE, 05/2000, Janvier.

Center for Economic Studies Fundacion Tomillo, 1999, *Active Employment Policies and Labour Integration of Disabled People, Estimation of the net Benefit*, rapport de synthèse pour la Commission européenne, DGV, novembre.

Commission européenne, 1999, *Rapport conjoint sur l'emploi 1999*, Bruxelles.

Commission nationale consultative des Droits de l'Homme (CNCDH), 2000, *Avis sur les discriminations liées au handicap*, 5 mai.

Conseil Européen, 2000, *Conclusions de la Présidence*, Lisbonne 23 et 24 mars (version internet).

De Beer et Luitikhuisen, 1998, «'Le modèle polder néerlandais' : miracle ou mirage ?», in Barbier J.-C. et Gautié J., *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États Unis*, PUF.

Employment Policy Institute (EPI), 1999, *Employment Audit, Full Employment Revisited ?*, winter.

Finn D., 1996, «Uncompelling Evidence, the JSA Won't Help the Unemployed», *New Economy*, vol 3 N°1, Spring.

Jean S., 2000, «Emploi, les enseignements de l'expérience néerlandaise», *Premières Synthèses*, DARES, n°2000.03.

Lindley R. and Davies R., 1999, *Active Employment and the Labour Market Integration of Disabled People in Britain*, IER, December.

Van Polanen V. et Jonker K.C., 1999, *Active Employment Policies and Labour Integration of Disabled People : Estimation of the Net Benefit in the Netherlands*, NEI, november.

## NOTES

1. Environ 860.000 bénéficiaires en 1999 de plus de 15 à 65 ans.

2. Il a d'abord continué à augmenter jusqu'en 1997, puis diminué depuis (notamment à cause de l'augmentation de la part des femmes).

3. Le panel des ménages Eurostat n'est pas utilisable de façon homogène. Dans chaque pays, les statistiques de l'aide sociale et celles du marché du travail s'articulent mal.

4. Ainsi, le passage devant la commission COTOREP (Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel) n'a pas d'équivalent dans ces autres pays.

### CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon  
93166 Noisy-le-Grand Cedex  
Téléphone : 01 45 92 68 00  
Télécopie : 01 49 31 02 44  
Mél : [cee@cee.enpc.fr](mailto:cee@cee.enpc.fr)  
<http://www.cee-recherche.fr>

Directeur de publication : A. Fouquet  
Responsable édition et presse : P. Boisard  
Rédacteur en chef : J.-C. Barbier  
Maquette : M. Ferré  
Imprimerie : Louis-Jean  
C.P.A.P. : 3070 ADEP  
Dépôt légal : -mai 2000

## LE CEE SUR INTERNET

Vous pouvez désormais retrouver le CEE sur internet à l'adresse suivante : [www.cee-recherche.fr](http://www.cee-recherche.fr)