



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Inspection Générale
des Affaires Sociales

LA SYNTHÈSE DU RAPPORT 2019-2020

Handicaps

Rapport thématique
2019-2020 de
l'Inspection générale
des affaires sociales

et
emploi

Comment favoriser l'emploi de quelque 6 millions de personnes en situation de handicap ? Le défi est d'importance à l'heure où la population active avance en âge, où 1 Français sur 5 présente une maladie chronique évolutive et où l'activité professionnelle est impliquée dans près de 60 % des situations de handicap.

« Handicaps et emploi » : tel est le thème choisi par l'Inspection générale des affaires sociales pour son rapport thématique 2019-2020, transmis au Président de la République, au Parlement et au Gouvernement.

Un état des lieux vivant et documenté

Pour développer sa réflexion, l'IGAS s'est appuyée sur un riche ensemble de matériaux au fort contenu humain : plus de 2 200 entretiens, témoignages et histoires de vies, recueillis dans 36 départements dans le cadre de 15 missions en rapport avec le sujet du handicap et de l'emploi menées au cours des sept dernières années. Elle s'est également penchée sur les modèles développés à l'étranger pour favoriser une approche ouverte et de long terme. Sur cette base, le rapport présente trois scénarios possibles d'évolution du modèle français pour mieux prendre en compte le handicap dans l'emploi.

Un format numérique inédit avec différents niveaux de lecture

Ce rapport en format numérique a été conçu pour différents niveaux de lecture. Le rapport de base est accompagné d'une partie « ressources » avec un ensemble de références complémentaires (témoignages, statistiques, textes juridiques, bibliographies...). Une navigation permet d'aller de manière fluide d'un élément à un autre. Une version word est accessible aux personnes malvoyantes.

« Nous souhaitons que cette réflexion rétrospective et prospective, sur un sujet central pour la société, au croisement des politiques de l'emploi, du handicap et de la santé au travail, puisse contribuer à en faire mieux comprendre les enjeux, à les partager plus largement au-delà des cercles de spécialistes, à éclairer les questionnements et à poser quelques repères solides pour les décisions publiques et pour l'ensemble des acteurs. »

*Nathalie Destais,
cheffe de l'Inspection générale des affaires sociales*

Contact IGAS - communication :
Patricia Mounier - igas-presse@igas.gouv.fr

HANDICAPS ET EMPLOI : QUELQUES DONNÉES CLÉS

Combien de personnes sont concernées ?



Reconnaissance administrative d'un handicap

Personnes en âge de travailler déclarant disposer d'une reconnaissance administrative d'un handicap ou d'une perte d'autonomie



Situations de handicap

Personnes en âge de travailler déclarant avoir au moins un problème de santé durable (depuis au moins six mois) accompagné de difficultés dans les tâches quotidiennes

Quelles sont les causes de handicap ?



Le vieillissement

44 %

des travailleurs handicapés ont plus de 50 ans. La prévalence du handicap augmente avec l'âge et atteint son maximum entre 55 et 59 ans.



La maladie

22 %

de la population présente une maladie chronique évolutive.



Le handicap de naissance

18 %

des situations de handicap sont liées à un handicap de naissance.



Le travail

11 %

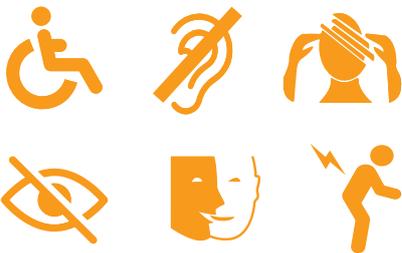
des situations de handicap sont liées à un accident du travail, 59 % sont liées à l'activité professionnelle ou aggravées par elle.

À quoi ressemble le handicap ?

La représentation courante du handicap

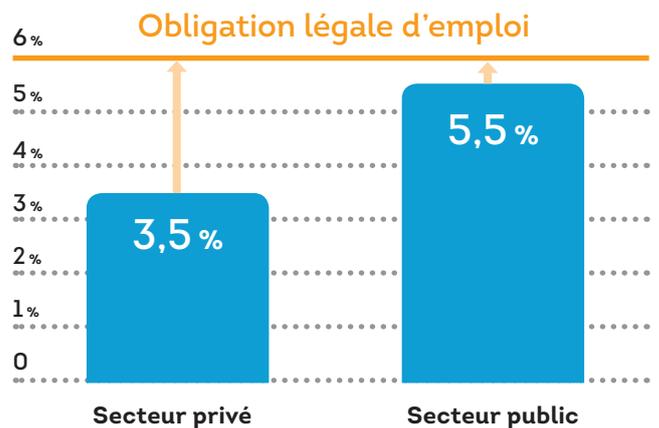


La réalité des handicaps



Combien de personnes handicapées travaillent ?

% de travailleurs reconnus handicapés dans les effectifs salariés



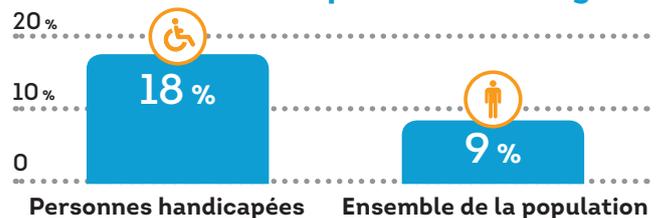
Personnes handicapées en emploi



Personnes handicapées Ensemble de la population

1 travailleur handicapé sur 3 dispose d'un emploi, contre 2 personnes sur 3 pour la population dans son ensemble.

Personnes handicapées au chômage



Le taux de chômage des personnes handicapées est 2 fois supérieur à la moyenne nationale : 18 % contre 9 %

1. LE HANDICAP AU TRAVAIL : UN PHÉNOMÈNE EN DÉVELOPPEMENT, UNE RÉALITÉ MULTIFORME

Le milieu de travail face à des situations de handicap de plus en plus fréquentes

Le nombre des personnes bénéficiant d'une reconnaissance de handicap a plus que doublé en 15 ans. Le développement des situations de handicap s'explique par des facteurs structurels qui sont appelés à perdurer.

L'impact du vieillissement

Aujourd'hui, 1 actif sur 3 a plus de 50 ans, contre 1 sur 5 en 2000. Le vieillissement général de la population et l'allongement de la vie active constituent des tendances à long terme. Comme les problèmes de santé et incapacités se manifestent de façon croissante avec l'âge, les situations de handicap au travail sont appelées à augmenter.

Le poids des maladies chroniques

Diabète, cancers, maladies psychiatriques... 22 % de la population présente une maladie chronique évolutive. De nombreuses pathologies sont devenues chroniques et le progrès des traitements permet plus souvent aux personnes concernées d'envisager la poursuite d'une activité professionnelle, parallèlement à leur parcours de soins. Pour certaines affections, le travail est d'ailleurs reconnu comme un facteur potentiel d'amélioration de la santé, dès qu'il est effectué dans des conditions adaptées.

La nécessaire adaptation du milieu productif

Le milieu de travail est appelé à connaître de plus en plus de situations de ce type. Il doit s'y préparer en évitant tout d'abord d'aggraver des fragilités potentielles ou existantes : plus de 50 % des personnes en situation de handicap déclarent que celle-ci est liée au travail ou aggravée par lui.

Préserver la santé au travail, adapter les conditions et l'organisation du travail constitue un enjeu majeur pour le monde productif, et pour l'emploi des personnes en situation de handicap.

Le handicap au travail : des formes très diverses, pas toujours visibles

Au-delà du handicap « reconnu »

Les problèmes de santé peuvent entraîner des limitations dans l'activité professionnelle sans que la personne soit nécessairement reconnue « travailleur handicapé » ni ne se reconnaisse comme telle. Il en résulte des difficultés importantes, tant pour les travailleurs concernés que pour leurs collègues et pour l'entreprise. Ces situations (près de 6 millions de personnes) dépassent largement le champ du handicap reconnu administrativement (2,8 millions de personnes).

Une réalité plurielle

La « population handicapée » se caractérise par son hétérogénéité. Le « handicap » recouvre des situations extrêmement diverses selon la nature, l'origine, la sévérité des atteintes, et selon l'environnement, qui peut compenser ou au contraire aggraver une déficience. Cette diversité est sous-estimée et mal prise en compte par le monde du travail. L'attention tend à se concentrer sur les handicaps les plus « visibles » et l'insertion des personnes handicapées est envisagée avant tout comme un problème d'aménagement matériel des locaux et du poste de travail.

Le handicap psychique : un défi

Selon l'OCDE, 1 personne sur 5 en âge de travailler est atteinte d'un trouble mental. Le handicap psychique reste mal connu et très stigmatisé dans le monde du travail qui se prive ainsi de la contribution de personnes souvent qualifiées. Celles-ci connaissent un risque de chômage 6 à 7 fois plus élevé que la moyenne alors qu'elles pourraient trouver à s'employer dans un environnement préparé, et avec un suivi adapté. Consacré par la loi en 2016, « l'emploi accompagné » constitue une démarche prometteuse pour favoriser l'insertion et surtout le maintien en emploi des personnes confrontées à des troubles psychiques.

Handicap et emploi : un déficit de connaissance

La réalité du handicap est peu et mal connue, notamment dans ses rapports avec l'emploi. Des chiffres datés, un manque de données détaillées, des travaux de recherche encore peu développés : les moyens de la connaissance font largement défaut et privent les politiques des repères nécessaires pour appréhender la situation et les besoins.

2. DES DISPOSITIFS PROTECTEURS QUI S'ESSOUFFLENT

Un cadre structuré

Une approche protectrice

La politique d'emploi des travailleurs handicapés plonge ses racines dans les mesures prises après 1918 pour la réinsertion professionnelle des invalides de guerre. Elle repose sur l'identification d'une population de « travailleurs handicapés », reconnus comme tels au vu de déficiences médicalement constatées. Pour compenser le désavantage qui en découle par rapport à l'emploi, les personnes dont le handicap est reconnu bénéficient de dispositifs particuliers qui leur sont réservés.

Des dispositifs spécifiques

Le dispositif le plus emblématique réside dans « l'obligation d'emploi » des travailleurs handicapés, aujourd'hui fixée à 6 % des effectifs salariés, dans le secteur public et privé. À défaut d'y parvenir, les employeurs doivent s'acquitter d'une contribution financière. Celle-ci permet en retour de financer des services et aides spécifiques pour l'insertion, la réinsertion, ou le maintien dans l'emploi, via deux fonds, ceux de l'Agefiph (pour le secteur privé) et du FIPHFP (pour le secteur public). Les travailleurs handicapés ont également accès à des structures d'emploi aménagées que sont les « entreprises adaptées » ainsi que les « établissements et services d'aide par le travail » (Esat).

Des résultats décevants

Une obligation légale non satisfaite

La part des travailleurs handicapés recensés au titre de « l'obligation d'emploi » dans les établissements assujettis augmente : entre 2009 et 2017, elle est passée de 2,7 % à 3,5 % des effectifs dans le secteur privé et de 4,4 % à 5,5 % dans le secteur public. Mais le taux de 6 % fixé par la loi de 1987 n'est toujours pas atteint, 30 ans après son adoption.

Un marché du travail discriminant

Le handicap diminue considérablement les chances d'accéder à un emploi, de s'y maintenir et d'y progresser : le taux de chômage des personnes handicapées reste le double du taux de chômage moyen. À peine un tiers d'entre eux dispose d'un emploi. Le niveau général de ces emplois est inférieur à celui du reste de la population et avec de faibles perspectives d'évolution de carrière. Loin de s'améliorer, la position relative des travailleurs handicapés sur le marché du travail s'est plutôt dégradée au cours des dix dernières années par rapport à la population « valide ». Les discriminations liées au handicap dans l'emploi constituent ainsi le premier motif de saisine du Défenseur des droits.

Ces résultats paradoxaux et décevants interrogent sur l'efficacité des dispositifs existants et notamment de « l'obligation d'emploi ».

Des fissures qui se creusent

Une complexité poussée à l'extrême

L'empilement des mesures, la multiplication des intervenants, le souci de s'ouvrir à des approches nouvelles sans supprimer les dispositifs existants, se traduisent par une complexité administrative poussée à l'extrême. Celle-ci absorbe l'énergie des acteurs institutionnels, qui passent beaucoup de temps à se coordonner. Elle rend le système peu lisible et difficilement accessible pour les personnes en situation de handicap et les entreprises, même les plus volontaristes.

Un problème de viabilité financière

Le financement de la politique d'emploi des travailleurs handicapés suscite de fortes préoccupations. Le décalage qui se creuse depuis 2013 entre les recettes et les dépenses résulte de l'architecture même d'un modèle qui, selon diverses conclusions convergentes, mène à une impasse financière : une meilleure observance de « l'obligation d'emploi » se traduit mécaniquement par une contraction des montants collectés ; ils ont diminué de 212 millions d'euros entre 2010 et 2018.

3. UN CADRE CONCEPTUEL À RÉNOVER

Les formes du handicap ont changé, comme les aspirations des personnes concernées, et le regard porté par la société sur ces phénomènes évolue, quoique plus lentement. Le décalage se creuse avec un cadre légal et des modalités d'intervention mis en place il y a plusieurs décennies.

La composante sociale du handicap, encore mal intégrée

L'émergence au plan international d'un « modèle social » du handicap qui met l'accent sur le principe de non-discrimination et la levée des barrières a profondément transformé les approches. Depuis 2001, l'Organisation mondiale de la santé définit le handicap comme résultant de l'interaction entre facteurs individuels et environnementaux. Les modalités d'intervention en France restent cependant influencées par une approche individuelle et médicale du handicap : la personne se voit ainsi attribuer un statut de « travailleur handicapé » en fonction de déficiences fonctionnelles médicalement constatées, sans référence à l'environnement de travail.

Le piège de l'approche catégorielle

L'identification d'une population de « travailleurs handicapés » crée des effets de frontières, d'exclusion, et peut en définitive desservir l'objectif d'intégration recherché. Le recours à des dispositifs spécifiques se heurte à une aspiration croissante d'inclusion dans le droit commun. Par ailleurs, la crainte de la stigmatisation explique les réticences constatées, notamment chez les personnes dont le handicap n'est pas visible, à demander une reconnaissance administrative ou à en faire état. De nombreuses situations de handicap dans l'emploi ne peuvent de ce fait être prises en compte.

La prévention, parent pauvre

La prévention en matière de santé au travail devrait constituer la première marche d'une politique du handicap dans l'emploi : prévenir, pour tous les salariés, les facteurs de risques professionnels, et, pour les salariés confrontés à un problème de santé, prévenir le risque de handicap et de désinsertion professionnelle. Mais ces objectifs sont généralement abordés de façon disjointe. La nécessité d'être reconnu comme travailleur handicapé pour bénéficier des interventions de l'Agefiph ou du FIPHFP est contradictoire avec l'objectif de prévention.

4. DE NOUVELLES PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

Trois scénarios peuvent être envisagés pour adapter ou refonder un modèle fissuré et en décalage avec les attentes et les besoins :

Le statu quo : des aménagements incontournables

Confronté à l'accroissement de la population en situation de handicap, le cadre juridique, institutionnel et financier actuel subira de fortes tensions. Sa viabilité nécessitera en tout état de cause des modifications substantielles : recherche de nouvelles sources de financement, développement et transformation des modalités d'accompagnement des travailleurs handicapés, rapprochement avec la politique de santé au travail (qui fait elle-même l'objet de projets de réforme).

La refondation : un pari ambitieux d'inclusion

L'inclusion des travailleurs handicapés constitue un objectif consensuel. Mais sa traduction en termes de politique publique suppose une véritable refondation. L'exemple suédois, fondé sur le refus de la dichotomie entre les « travailleurs handicapés » et les autres, illustre les impli-

cations d'un tel scénario. Le handicap n'est pas identifié en fonction de critères personnels mais évalué en situation de travail pour un emploi donné. L'environnement de travail est aménagé pour tous selon le principe d'« accessibilité universelle ». En l'absence de quotas d'emploi, des incitations financières significatives viennent compenser pour les entreprises les efforts réalisés pour répondre à des situations de handicap. Le financement du système est basé sur la solidarité nationale.

Le recentrage : des dispositifs plus ciblés

Dans ce scénario, l'architecture actuelle du dispositif est conservée pour l'essentiel : obligation d'emploi exprimée en proportion des effectifs et paiement, à défaut, d'une contribution financière. Mais les modalités de fonctionnement sont revues pour que les soutiens puissent se concentrer sur les situations de handicap les plus problématiques : celles qui nécessitent des aménagements importants du milieu de travail, un accompagnement dans l'emploi et/ou la compensation financière d'une faible productivité. L'appréciation des situations peut combiner une approche médicale avec une analyse de l'environnement professionnel. Ce type d'approche est en vigueur en Allemagne.