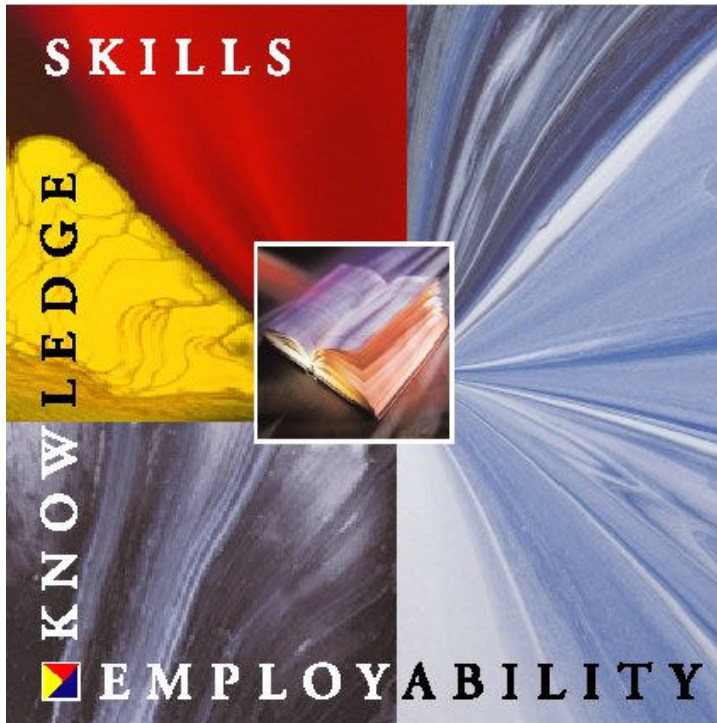


Programme focal sur les connaissances, les compétences et l'employabilité



## **Le droit des personnes handicapées au travail décent**

Arthur O'Reilly

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL - GENEVE



# **LE DROIT DES PERSONNES HANDICAPEES AU TRAVAIL DECENT**

**IFP/SKILLS DOCUMENT DE TRAVAIL N° 14**

**Arthur O'Reilly**

Copyright © Organisation internationale du Travail 2003

Les publications du Bureau international du travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2 de la Convention universelle du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Bureau des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Les librairies, institutions et autres utilisateurs enregistrés au Royaume-Uni avec la Copyright Licensing Agency, 90 Tottenham Court Road, London W1T 4LP [Fax: (+44) (0)20 7631 5500; email: cla@cla.co.uk], aux Etats-Unis avec le Copyright Clearance Center, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 [Fax: (+1) (978) 750 4470; email: info@copyright.com] ou dans d'autres pays avec des organismes d'autorisation de reproduction associés peuvent faire des photocopies en accord avec les licences qui leurs ont été délivrées à cette fin.

---

ISBN 92-2-1-113594-2

*Première édition 2003*

---

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou dans beaucoup de pays auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement à l'adresse suivante : Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Des catalogues ou des listes des nouvelles publications sont disponibles gratuitement à la même adresse, ou par email: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)

Visitez notre site web: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

Imprimé par le Bureau international du Travail, Genève, Suisse

Chaque jour nous faisons l'expérience que pour chacun, le travail est un élément déterminant de l'existence humaine. Il est le moyen de nous maintenir en vie et de satisfaire les besoins de base. Mais il est aussi une activité à travers laquelle les gens affirment leur identité, par rapport à eux-mêmes et par rapport à ceux qui les entourent. Le travail est crucial pour le choix individuel, le bien-être des familles et la stabilité des sociétés.

**Juan Somavia, Directeur Général de l'OIT, juin 2001**

Tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales.

**Déclaration de Philadelphie, Conférence internationale du Travail, 1944**

L'ensemble des Membres de l'OIT, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions, y compris l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

**Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail 1998**

Tout membre devra, conformément aux conditions et à la pratique nationales et en fonction de ses possibilités, formuler, mettre en oeuvre et revoir périodiquement une politique nationale concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées (*laquelle*) devra avoir pour but de garantir que des mesures de réadaptation professionnelle appropriées soient accessibles à toutes les catégories de personnes handicapées et de promouvoir les possibilités d'emploi des personnes handicapées sur le marché libre du travail (*et*) devra être fondée sur le principe d'égalité de chances entre les travailleurs handicapés et les travailleurs en général.

**Convention (n° 159) de l'OIT sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983**

La promotion du plein emploi productif et librement choisi ... devrait être considérée comme le moyen d'assurer dans la pratique la mise en oeuvre du droit au travail.

**Recommandation (n° 169) de l'OIT concernant la politique de l'emploi**

# Table de matières

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>I</b>
<b>LE DROIT DES PERSONNES HANDICAPÉES AU TRAVAIL DÉCENT - VUE D'ENSEMBLE</b> .....	<b>1</b>
LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS JURIDIQUES ET INITIATIVES POLITIQUES AU NIVEAU INTERNATIONAL .....	2
<b>CHAPITRE 1 -</b> .....	<b>9</b>
<b>INITIATIVES POLITIQUES ET INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX EN MATIÈRE DE DROIT DES PERSONNES HANDICAPÉES AU TRAVAIL</b> .....	<b>9</b>
1.1 INTRODUCTION.....	9
1.2 PREMIÈRES MESURES DE L'OIT .....	9
1.3 DECLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME.....	12
1.4 LE CONSEIL DE L'EUROPE: LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME .....	12
1.5 LA CONVENTION DE L'OIT CONCERNANT LA SECURITE SOCIALE.....	13
1.6 LA PREMIERE RECOMMANDATION DE L'OIT CONSACREE A LA READAPTATION PROFESSIONNELLE .....	13
1.7 D'AUTRES MESURES DE L'OIT 1958-68 .....	14
1.8 PACTES INTERNATIONAUX.....	14
1.9 DECLARATION DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS DU DEFICIENT MENTAL .....	16
1.10 DES MESURES DE L'OIT POUR LA MISE EN VALEUR DES RESSOURCES HUMAINES.....	16
1.11 L'APPEL DE L'OIT POUR UNE CAMPAGNE GLOBALE.....	16
1.12 LA DECLARATION DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS DES PERSONNES HANDICAPEES.....	17
1.13 L'ANNEE INTERNATIONALE DES PERSONNES HANDICAPEES.....	17
1.14 LE PROGRAMME D'ACTION MONDIAL ET LA DECENNIE DES PERSONNES HANDICAPEES.....	17
1.15 LA CONVENTION (N° 159) DE L'OIT .....	18
1.16 LE SUIVI DE LA MISE EN OEUVRE DE LA CONVENTION (N° 159) .....	19
1.17 LA RECOMMANDATION DE L'UNION EUROPEENNE CONCERNANT L'EMPLOI POUR LES PERSONNES HANDICAPEES .....	21
1.18 RECOMMANDATION D'UNE CONVENTION DES NATIONS UNIES.....	21
1.19 LE CONSEIL DE L'EUROPE – UNE POLITIQUE COHERENTE POUR LA READAPTATION DES PERSONNES HANDICAPEES .....	22
1.20 LA DECENNIE ASIE-PACIFIQUE POUR LES PERSONNES HANDICAPEES.....	22
1.21 LES REGLES DES NATIONS UNIES POUR L'EGALISATION DES CHANCES DES PERSONNES HANDICAPEES... 23	
1.22 LA DECLARATION DE VIENNE.....	25
1.23 SUIVI DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS PAR RAPPORT AUX PERSONNES HANDICAPÉES.....	26
1.24 LA DECLARATION DE COPENHAGUE.....	27
1.25 L'AMENDEMENT AU TRAITE DE L'UE INTERDISANT LA DISCRIMINATION.....	29
1.26 CONSEIL DE L'EUROPE: LA CHARTE SOCIALE EUROPEENNE.....	30
1.27 LA CONVENTION INTER-AMERICAINE.....	31
1.28 LA DECENNIE AFRICAINE DES PERSONNES HANDICAPEES.....	32
1.29 LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE .....	32
1.30 LA DIRECTIVE DE L'UE SUR LA DISCRIMINATION .....	33
1.31 FEMMES HANDICAPEES .....	33
1.32 EDUCATION ET FORMATION.....	36
1.33 UNE NOUVELLE CONVENTION ?.....	36
<b>CHAPITRE 2 - OPTIONS DE TRAVAIL ET D'EMPLOI</b> .....	<b>39</b>
2.1 L'EMPLOI OUVERT /COMPETITIF.....	39
2.2 L'EMPLOI PROTEGE.....	42

2.3	L'EMPLOI ASSISTE.....	44
2.4	ENTREPRISES SOCIALES.....	47
<b>CHAPITRE 3 - MESURES POUR FACILITER L'ACCES AU TRAVAIL ET A L'EMPLOI.....</b>		<b>47</b>
3.1	INTRODUCTION.....	47
3.2	SERVICES DE L'EMPLOI.....	47
3.3	FORMATION A L'EMPLOI.....	47
3.4	SOUTIENS FINANCIERS.....	47
3.5	APPUI TECHNIQUES ET PERSONNELS.....	47
3.6	DES SYSTEMES DE QUOTA.....	47
3.7	LEGISLATION CONTRE LA DISCRIMINATION.....	47
3.8	MESURES DE PERSUASION.....	47
3.9	LA GESTION DU HANDICAP.....	47
3.10	MECANISMES DE CONSULTATION.....	47
3.11	INFORMATION, SUIVI ET EVALUATION.....	47
<b>CHAPITRE 4 - QUESTIONS-CLES ET UN AGENDA POUR L'ACTION.....</b>		<b>47</b>
4.1	QUESTIONS-CLES.....	47
4.2	PRINCIPES GENERAUX POUR LA REDACTION D'UN NOUVEAU TRAITE.....	47
4.3	QUEL DEVRAIT ETRE LE CONTENU DE LA CONVENTION EN MATIERE DE DROIT AU TRAVAIL DECENT ?...	47
<b>ANNEXE 1 - DEFINITIONS .....</b>		<b>47</b>
	ADAPTATION OU AMENAGEMENT.....	47
<b>ANNEXE 2 – LES DEBUTS DU MOUVEMENT VERS L'ACCES DES PERSONNES HANDICAPEES AU TRAVAIL ET A L'EMPLOI (1900-1930).....</b>		<b>47</b>
A2.1	VUE D'ENSEMBLE.....	47
A2.2	LES DEBUTS.....	47
A2.3	LA BELGIQUE.....	47
A2.4	LA FRANCE.....	47
A2.5	LA GRANDE BRETAGNE.....	47
A2.6	L'ALLEMAGNE.....	47
A2.7	LE CANADA.....	47
A2.8	LES ETATS-UNIS.....	47
A2.9	FEMMES HANDICAPEES.....	47
A2.10	PERIODE DE STAGNATION.....	47

## INTRODUCTION

Le présent document sur “Le droit des personnes handicapées au travail décent” a été commandité par l’OIT comme contribution aux débats actuellement en cours dans le cadre de la préparation d’une Convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées. Le document s’adresse tout particulièrement à ceux qui participent à la rédaction des articles de la future convention qui traiteront de l’emploi et du travail. En examinant l’évolution du concept de “droit au travail” des personnes handicapées, la façon dont ce sujet a été abordé jusqu’alors dans les instruments internationaux et les législations nationales, ainsi que l’expérience acquise dans la mise en pratique des politiques et programmes d’emploi et de travail pour les personnes handicapées, le présent document permettra à ceux qui participent à la préparation de la future convention des Nations unies de fonder leur travail sur les acquis obtenus jusqu’à présent.

Le document commence par une revue des principaux instruments juridiques internationaux et des politiques internationales en matière des droits des personnes handicapées, avec un accent particulier sur la question de l’emploi et du travail, suivie en chapitre 1 par une description plus détaillée des instruments, politiques et initiatives au niveau international, y compris des débats qui ont eu lieu sur leur efficacité pratique.

Chapitre 2 porte sur les différentes options qui se présentent aux personnes handicapées souhaitant travailler dans le secteur ouvert/compétitif, dans celui du travail protégé ou assisté ou dans les entreprises à caractère social. Le chapitre examine les données dont on dispose sur les tendances observées dans chacun de ces secteurs et met en relief les principales questions qui se posent dans chacun d’eux.

Chapitre 3 traite les approches les plus importantes adoptées au niveau national pour assister les personnes handicapées à obtenir un travail ou un emploi, à le conserver et à avancer professionnellement, y compris la législation, les services d’emploi, la formation professionnelle, la gestion du handicap sur le lieu de travail, les services d’appui financiers, techniques et personnels ainsi que les mesures de persuasion. Le chapitre touche également à la question des processus de consultation, de collecte d’information, de suivi et d’évaluation qui sont des éléments clés de toute politique performante.

Chapitre 4 passe en revue les domaines essentiels qui, en dépit du large éventail de mesures prises aux niveaux international, régional et national pour améliorer la situation de l’emploi pour les personnes handicapées, demandent encore une attention particulière. Le chapitre fait des propositions indiquant comment des progrès pourraient être réalisés dans chacun de ces domaines et poursuit en exposant les principes généraux qui devraient orienter la nouvelle convention des Nations unies ainsi que les dispositions concrètes qui devraient être incluses dans la convention.

Annexe 1 contient les définitions des concepts clés utilisés dans ce document, pendant qu’annexe 2 y apporte une dimension historique en traçant l’évolution de la situation de l’emploi et du travail pour les personnes handicapées dans différents pays industrialisés au début du vingtième siècle.





## **LE DROIT DES PERSONNES HANDICAPÉES AU TRAVAIL DÉCENT<sup>1</sup> - VUE D'ENSEMBLE**

Les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont inhérents à tous les êtres humains<sup>2</sup>. Voici l'essence de la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>3</sup> qui trouve son application spécifique dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et dans d'autres instruments internationaux<sup>4</sup>. Les Etats ont affirmé ce principe à maintes reprises, y compris dans la Déclaration de Copenhague<sup>5</sup>, reconnaissant ainsi que c'est aux gouvernements qu'incombe la responsabilité principale de la promotion et la protection de ces droits et libertés. L'acceptation de cette responsabilité aurait dû conduire à la ratification et mise en oeuvre rapides des instruments internationaux, à l'adhésion aux déclarations internationalement reconnues sur l'élimination de toute discrimination et à la promotion et la protection des droits de l'homme. Que ceci n'a pas été le cas autant qu'il aurait dû l'être est illustré par les appels réguliers, y compris l'appel des Chefs d'Etat et de gouvernement lancé à Copenhague, à une plus grande adhésion aux déclarations et à renoncer autant que possible au recours à des réserves.

Tous les droits humains sont universels, indivisibles, interdépendants et interconnectés. Il est du devoir des Etats, indépendamment de leurs systèmes politiques, économiques, sociaux et culturels, de promouvoir et de protéger tous les droits humains et libertés fondamentales.

Le droit au développement est un droit humain inaliénable grâce auquel chaque être humain et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer au développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits humains et libertés fondamentales peuvent être intégralement réalisés, et de bénéficier de ce développement<sup>6</sup>. Etant donné que tous les droits humains sont inviolables et qu'aucun n'est supérieur à un autre, les progrès réalisés par rapport à un droit donné ne peuvent jamais l'être au prix de la détérioration par rapport à un autre<sup>7</sup>. Le développement facilite la jouissance de tous les droits humains, mais le manque de développement ne peut pas être invoqué pour justifier la restriction de droits humains internationalement reconnus.<sup>8</sup> En d'autres termes, on doit faire progresser la promotion et la protection des droits de l'homme sans y attacher des conditions.

La pauvreté prive de la jouissance de pratiquement tous les droits humains. L'importance de la coopération internationale dans l'éradication de la pauvreté et la promotion du développement

---

<sup>1</sup> Les termes 'personnes vivant avec un handicap' et 'personnes handicapées' sont utilisés de façon interchangeable, ce qui correspond à l'usage en vigueur dans différents pays à travers le monde.

<sup>2</sup> Déclaration et programme d'action de Vienne, adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, 25 juin 1993

<sup>3</sup> La Déclaration universelle commence ainsi: 'Considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde....'

<sup>4</sup> Voir chapitre 1

<sup>5</sup> Déclaration et Programme d'action de Copenhague, adoptés par le Sommet mondial pour le développement social, 1995

<sup>6</sup> Déclaration des Nations unies sur le droit au développement, 1986

<sup>7</sup> Commission des Nations unies pour les droits de l'homme, Groupe de travail sur le droit au développement, Janv. 2001, E/CN. 4/2001/WG. 18/2, para. 10

<sup>8</sup> Déclaration de Vienne, op. cit.

est évidente. Le principe de la coopération internationale a été reconnu dans les Pactes internationaux.

### **Les principaux instruments juridiques et initiatives politiques au niveau international**

Une des premières reconnaissances internationales du droit des personnes handicapées au travail fut celle de l'OIT de 1944. Dans une recommandation à large portée et clairvoyante, l'OIT affirme sans ambiguïté que 'les travailleurs invalides, quelle que soit l'origine de leur invalidité, devraient disposer des plus larges facilités d'orientation professionnelle spécialisée, de formation professionnelle, de rééducation fonctionnelle et professionnelle et de placement dans un emploi utile.'<sup>9</sup> L'OIT déclare que les travailleurs invalides devraient, dans toute la mesure du possible, être formés professionnellement en compagnie de travailleurs valides, dans les mêmes conditions et moyennant la même rémunération, demande l'égalité d'accès à l'emploi pour les travailleurs handicapés et lance un appel à mettre en place des mesures spéciales pour promouvoir l'emploi des travailleurs gravement handicapés.

Quatre ans plus tard, le droit au travail pour tous, y compris pour les personnes handicapées, est réaffirmé par les Nations unies. Article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ne pouvait guère être plus explicite: 'Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage. Tous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal. Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale. Toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts'<sup>10</sup>.

Un des instruments internationaux les plus importants en matière de droit des personnes handicapées au travail est adopté par l'OIT en 1955<sup>11</sup>. Jusqu'à l'adoption de la convention (n° 159) et de la recommandation (n° 168) de l'OIT presque trente ans plus tard, la recommandation (n° 99) sert de guide aux législations et pratiques nationales dans le domaine de l'orientation professionnelle, de la formation professionnelle et du placement des personnes handicapées. La recommandation (n° 99) est bâtie sur les bases des dispositions clés des instruments précédents, par exemple en matière de formation professionnelle, d'égalité de chances et de salaire égal pour un travail égal.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 avait été préparé en étroite consultation avec l'OIT ; il réitère les dispositions précédentes en forme d'un traité contraignant sur le plan juridique<sup>12</sup>. Les Etats signataires du Pacte reconnaissent le droit au travail pour tous, ce qui inclut le droit pour chacun de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et ils s'engagent à protéger ce droit. Les étapes vers une réalisation complète de ce droit incluent l'orientation professionnelle, la formation et l'emploi productif. Les Etats signataires s'engagent également à garantir un salaire égal pour un travail d'une valeur égale sans aucune

---

<sup>9</sup> Recommandation (n° 71) de l'OIT sur l'emploi (transition de la guerre à la paix), 1944

<sup>10</sup> Déclaration universelle de droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale le 10 déc. 1948, Article 23

<sup>11</sup> Recommandation (n° 99) de l'OIT sur l'adaptation et la réadaptation professionnelles des invalides, 1955

<sup>12</sup> Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par la Résolution 2200A (xxi) de l'A.G. du 16 déc. 1966

distinction, des conditions de travail saines et sûres ainsi que les mêmes chances de promotion professionnelle à un niveau supérieur adéquat, sans autres considérations que celles d'ancienneté et de compétence. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, également adopté en 1966<sup>13</sup>, ne traite pas explicitement de la question de l'emploi, mais contient des dispositions importantes interdisant la discrimination fondée sur quelque motif que ce soit, y compris le handicap.

En 1971, l'Assemblée générale des Nations unies adopte la Déclaration sur les droits des personnes handicapées et en retard mental qui reconnaît, entre autres, leur droit de s'engager dans un travail productif ou d'entreprendre toute autre occupation significative en vue de développer au mieux leurs capacités<sup>14</sup>.

Afin d'encourager, d'assister et d'habiliter les personnes handicapées à exercer leur droit au travail sur un pied d'égalité et sans discrimination aucune, la convention (n° 142) de l'OIT sur la mise en valeur des ressources humaines, adoptée en 1975, demande aux Etats membres d'élaborer et de perfectionner des systèmes ouverts, souples et complémentaires d'enseignement général, technique et professionnel, d'orientation scolaire et professionnelle et de formation professionnelle, y compris des systèmes d'information continue sur l'emploi.<sup>15</sup> La recommandation<sup>16</sup> qui l'accompagne indique en détail comment les dispositions de cette convention devraient être mises en œuvre ; elle renforce le principe de l'intégration dans des systèmes d'orientation et de formation ordinaires, met l'accent sur l'importance de la sensibilisation du public, des employeurs et des travailleurs à l'emploi des personnes handicapées et appelle à mettre en place, si nécessaire, des aménagements des postes de travail pour accueillir des travailleurs handicapés. Dans une note importante, la recommandation relève que l'OIT et l'UNESCO ont étroitement coordonné leur action en vue d'harmoniser leurs objectifs et qu'elles poursuivront une collaboration étroite en vue d'assurer la mise en œuvre efficace des instruments. Dans une autre résolution<sup>17</sup> qui reflète de nouveau sa perception de l'importance d'une collaboration multi-sectorielle entre des organismes internationaux dans la poursuite des efforts de garantir aux personnes handicapées l'exercice de leur droit au travail, l'OIT appelle à une campagne globale en faveur de la réadaptation professionnelle<sup>18</sup> et de l'intégration sociale des personnes handicapées, en coopération et coordination avec les Nations unies, ses agences spécialisées et des organisations internationales, régionales et non-gouvernementales, campagne qui a abouti, entre autres, à la création de l'Année internationale des personnes handicapées et du Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées.

---

<sup>13</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par la Résolution 2200A (xxi) de l'A.G. du 16 déc. 1966

<sup>14</sup> UNGA Résolution 2856 du 20 déc. 1971

<sup>15</sup> Convention (n° 142) de l'OIT sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975

<sup>16</sup> Recommandation (n° 150) de l'OIT sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975

<sup>17</sup> Résolution de l'OIT concernant la réadaptation professionnelle et la réintégration sociale des invalides et des handicapées, adoptée le 24 Juin 1975

<sup>18</sup> La 'réadaptation professionnelle' est un processus permettant aux personnes handicapées d'obtenir un emploi convenable, de le conserver et d'être promues et qui, de ce fait, favorise leur intégration ou réintégration dans la société (Recueil de directives pratiques sur la gestion du handicap sur le lieu du travail, BIT, 2002)

Une autre reconnaissance du droit au travail et du droit aux services d'appui au travail, y compris à l'orientation et la formation professionnelles, suit presque immédiatement de la part de l'Assemblée générale des Nations unies<sup>19</sup>.

Adoptant le concept de 'pleine participation et égalité', thème de l'Année internationale et objectif du Programme d'action mondial, et notant que les développements intervenus depuis l'adoption de l'importante recommandation (n° 99) en 1955 rendent l'adoption de nouvelles normes internationales du travail en matière de réadaptation professionnelle et de l'emploi des personnes handicapées souhaitables, l'OIT adopte en 1983 la convention (n°159) qui fait date<sup>20</sup>. La convention présente un nombre de principes fondamentaux qui devraient régir les politiques de réadaptation professionnelle et d'emploi des personnes handicapées et met l'accent sur les principes d'égalité de chances et de traitement, les mesures positives spéciales lesquelles ne devraient pas être considérées comme étant discriminatoires à l'égard des autres travailleurs, l'intégration des personnes handicapées dans des programmes et services de travail ordinaires, les services pour les personnes handicapées dans les zones rurales et dans les communautés isolées, la formation du personnel et la nécessité de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que les organisations représentatives de et pour personnes handicapées. La recommandation (n° 168) qui l'accompagne, détaille les mesures qui devraient être prises pour promouvoir l'égalité de chances dans l'accès à l'emploi, y compris celle «d'adapter, dans une mesure raisonnable, les lieux de travail, l'aménagement des tâches, les outils, les machines et l'organisation du travail» et présente les mesures qui devraient être prises pour assurer que les processus consultatifs mentionnés dans la convention fonctionnent effectivement<sup>21</sup>.

La Réunion internationale des experts chargés d'examiner l'application du Programme d'action mondial de 1987 propose le développement d'une philosophie d'orientation pour indiquer les priorités d'action pour les années à venir et affirme que la base de cette philosophie devrait être la reconnaissance des droits des personnes handicapées (y compris du droit au travail). La Réunion recommande à l'Assemblée générale de convoquer une conférence spéciale pour rédiger une convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les personnes handicapées. Suite à l'échec de l'Assemblée générale d'arriver à un consensus sur ce sujet, les Règles pour l'égalisation des chances des personnes handicapées sont adoptées le 20 décembre 1993<sup>22</sup>. Les Règles constituent un ensemble de directives non contraignantes sur le plan juridique, bien que la Commission économique et sociale des Nations unies espérait qu'elles deviendraient «des règles internationales de droit coutumier lorsqu'elles seraient appliquées par un grand nombre d'Etats dans l'intention de respecter une règle de droit international»<sup>23</sup>. L'emploi est traité par la Règle 7 qui appelle tous les Etats à prendre une série de mesures, dont la plupart étaient déjà contenues dans des conventions et recommandations pertinentes de l'OIT, afin d'assurer que les personnes handicapées aient des chances égales d'obtenir un emploi productif et rémunéré sur le marché du travail.

---

<sup>19</sup> Déclaration sur les droits des personnes handicapées, UNGA Rés. 3447 du 9 Déc. 1975

<sup>20</sup> Convention (n° 159) de l'OIT sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983

<sup>21</sup> Recommandation (n° 168) de l'OIT concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983

<sup>22</sup> Résolution 48/96

<sup>23</sup> A/C. 3/48/L.3, 1 Oct. 1993, p. 6

Réaffirmant de nouveau le droit au travail, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, réunie à Vienne en 1993, souligne en référence directe aux personnes handicapées que 'tous les êtres humains naissent égaux et ont les mêmes droits à la vie et au bien-être, à l'éducation et au travail, à une vie indépendante et à une participation active à tous les aspects de la vie en société. Toute forme de discrimination directe, tout traitement discriminatoire à l'encontre d'une personne handicapée, constitue donc une violation des droits de celle-ci.'<sup>24</sup> La Conférence mondiale appelle donc les gouvernements à adopter une législation ou à ajuster la leur afin d'assurer l'accès des personnes handicapées à ces droits et à d'autres droits.

Vers la fin de l'année 1994, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies relève que les effets de la discrimination fondée sur le handicap avaient été particulièrement sévères dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du logement, du transport, de la vie culturelle et de l'accès aux places et services publics.<sup>25</sup> La Commission considère le domaine de l'emploi comme celui dans lequel la discrimination avait été particulièrement importante et persistante. Dans la plupart des pays, le taux de chômage parmi les personnes handicapées était deux à trois fois plus élevé que pour les autres. Les personnes handicapées se trouvaient principalement dans les emplois mal payés, avec peu de sécurité sociale et légale, et souvent isolées du marché du travail ordinaire. Comme l'OIT l'avait souvent noté, des barrières physiques comme des transports en commun, des logements et des lieux de travail inaccessibles étaient souvent les raisons principales de l'exclusion des personnes handicapées du travail. Le Comité tirait l'attention sur les instruments précieux et complets développés par l'OIT, en particulier la convention (n° 159), et encourageait les Etats parties du pacte international à envisager de ratifier cette convention.

Les Chefs d'Etat et de gouvernement, reconnaissant les difficultés particulières des personnes handicapées face à l'emploi, s'engagent au Sommet mondial pour le développement social en 1995 à placer la création d'emplois, la réduction du chômage et la promotion d'emplois justement rémunérés au centre des stratégies et politiques des gouvernements, dans le plein respect des droits de ces travailleurs.<sup>26</sup> Le Programme d'action, adopté par le Sommet, inclut la prise de mesures efficaces pour mettre un terme à toute discrimination à l'égard des personnes handicapées.<sup>27</sup>

Reprenant les appels du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, le Programme d'action demande aux gouvernements d'améliorer la qualité du travail et de l'emploi en envisageant, entre autres, « la ratification et la pleine application des conventions de l'OIT dans ...les domaines relatifs aux droits... des handicapés.'<sup>28</sup> Reconnaisant le rôle singulier de l'OIT au niveau international pour le monde du travail ainsi que la nature tripartite particulière de sa structure et de son fonctionnement, le Programme demande aux gouvernements de promouvoir le rôle de l'OIT, en particulier en ce qui concerne l'amélioration du niveau de l'emploi et la qualité du travail.

---

<sup>24</sup> Déclaration et Programme d'action de Vienne, adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, le 25 juin 1993, p. 18

<sup>25</sup> Commentaire général No. 5 (1994)

<sup>26</sup> Déclaration et Programme d'action de Copenhague, adoptés par le Sommet mondial pour le développement social, 1995

<sup>27</sup> idem: para. 15 (i)

<sup>28</sup> idem: para. 54 (c)

La Charte sociale européenne reconnaît le droit à toute personne « d'avoir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement entrepris » et le droit à des conditions de travail équitables pour tous les travailleurs. La Charte reconnaît en particulier que toute personne handicapée a droit à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté.<sup>29</sup>

Une Directive de l'Union européenne, adoptée vers la fin de l'année 2000, proscrit les discriminations directes ou indirectes dans le domaine de l'emploi, fondées sur divers motifs, y compris le handicap.<sup>30</sup> La Directive s'applique, entre autres, aux critères de sélection et aux conditions de recrutement, à l'orientation professionnelle, la formation professionnelle, les conditions d'emploi et de travail, y compris la rémunération. Il est important de noter que la Directive indique aussi que des « aménagements raisonnables » sont à prévoir. Cela signifie que l'employeur prend les mesures appropriées, en fonction des besoins dans une situation concrète, pour permettre à une personne handicapée d'accéder à un emploi, de l'exercer ou d'y progresser, ou pour qu'une formation lui soit dispensée, sauf si ces mesures imposent à l'employeur une « charge disproportionnée ».

Le Recueil de directives pratiques de l'OIT pour la gestion du handicap sur le lieu de travail a été préparé pour conseiller les employeurs dans la mise en place des types de mesures contenues dans les instruments internationaux mentionnés en haut.<sup>31</sup> Le Recueil a été préparé et adopté à l'unanimité lors de la réunion d'experts tripartite (représentant des gouvernements, des organisations d'employeurs et de travailleurs), invitée en octobre 2001 sur décision du Conseil d'administration de l'OIT, décision prise lors de sa 277<sup>ème</sup> session en mars 2000. Bien que le Recueil de directives pratiques s'adresse principalement aux employeurs, il devrait également être d'une utilité considérable pour les gouvernements, qui jouent un rôle clé dans la mise en place du cadre législatif nécessaire pour la promotion de l'égalité de chances et de traitement sur le lieu de travail, ainsi qu'aux représentants des travailleurs, dont le souci principal est la protection des intérêts des travailleurs. Le contenu du Recueil est basé sur les principes qui sont le fondement des initiatives et instruments internationaux. Le Recueil devrait donc également aider à la formulation des principes et du contenu des dispositions de la future Convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées dans le domaine de l'emploi.

Il n'y a pas de doute que les instruments internationaux généraux des droits de l'homme s'appliquent à toutes les personnes, y compris les personnes handicapées. Une confirmation explicite en fut donnée en 1994 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies.<sup>32</sup> Le Comité reconnaissait pourtant que les Etats parties consacraient très peu d'attention aux personnes handicapées dans leurs rapports sur l'application du Pacte.<sup>33</sup> La nécessité de dispositions explicites sur le handicap dans les instruments internationaux des droits de l'homme fut reconnue dans des mesures ultérieures, y compris la Convention relative aux droits de l'enfant (article 23), la Charte africaine des droits humains et des peuples (article 18 (4)) ainsi que dans le Protocole additionnel de la Convention américaine des droits de l'homme dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels (article 18), ce qui amenait le Comité à

---

<sup>29</sup> Conseil de l'Europe, Charte sociale européenne (révisée en 1996)

<sup>30</sup> Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. OJL 303, 2 déc. 2000, pp. 16-22

<sup>31</sup> BIT, La gestion du handicap sur le lieu de travail, 2002

<sup>32</sup> Commentaire général, No. 5

<sup>33</sup> idem: para. 2

conclure qu'il «est maintenant largement accepté que les droits humains des personnes handicapées doivent être protégés et promus par des lois, politiques et programmes généraux et spécifiques»<sup>34</sup>.

En dépit des lois et autres instruments nationaux, régionaux et internationaux existants, et en dépit des activités des organismes internationaux et des efforts des organisations non-gouvernementales, les personnes handicapées à travers le monde continuent à être soumises à des violations importantes de leurs droits humains. Ceci est un fait indéniable. Dans le domaine de l'emploi, les statistiques disponibles indiquent que les taux de chômage parmi les travailleurs handicapés tendent à être deux ou trois fois plus élevés que parmi les autres travailleurs. Des problèmes d'accès à l'environnement physique, y compris le transport, les logements et les lieux de travail, associés à des préjugés tenaces parmi les employeurs, les collègues de travail et le public en général aggravent une situation déjà difficile. Ceci ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu d'amélioration. Les efforts soutenus des agences internationales, et en particulier du BIT, pour promouvoir l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi continuent à battre des brèches importantes dans l'exclusion économique et sociale des personnes handicapées. Si les dispositions des traités et autres instruments internationaux discutés dans ce rapport étaient pleinement appliquées, l'égalité et la pleine participation des personnes handicapées dans le domaine de l'emploi seraient déjà réalisées. Malheureusement, ceci n'est pas le cas. Pour les personnes handicapées et leurs organisations représentatives, il reste encore beaucoup à faire.

Plusieurs initiatives ont été prises au cours des quinze dernières années pour aboutir à une loi spécifique, une Convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées. En décembre 2001, l'Assemblée générale des Nations unies décida de créer un Comité ad hoc pour examiner des propositions pour une telle convention. Les termes de référence de ce Comité sont les suivants :

“examiner des propositions pour une convention internationale globale et intégrale qui aura pour objectif de promouvoir et de protéger les droits et la dignité des personnes handicapées et adoptera une approche holistique incluant le travail réalisé dans les domaines du développement social, des droits de l'homme et de la non-discrimination, et prendra en compte les recommandations de la Commission des droits de l'homme et de la Commission du développement social”

Le travail de ce Comité a débuté en juillet 2002.

---

<sup>34</sup> idem: para. 6



## CHAPITRE 1 -

### INITIATIVES POLITIQUES ET INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX EN MATIÈRE DE DROIT DES PERSONNES HANDICAPÉES AU TRAVAIL

#### 1.1 Introduction

Le présent chapitre passe en revue en ordre chronologique les principaux instruments juridiques et initiatives politiques des Nations unies, de l'Organisation internationale du travail (OIT), du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne (UE) en matière de droit des personnes handicapées au travail. Il inclut notamment la Déclaration et le Programme d'action de Vienne adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme en 1993 et la Déclaration et le Programme d'action de Copenhague, adoptés par le Sommet mondial pour le développement social en 1995.

#### 1.2 Premières mesures de l'OIT

L'Organisation internationale du travail (OIT), créée en 1919, est la plus ancienne des agences techniques spécialisées du système des Nations unies. Elle a une structure tripartite dans laquelle les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs ont le même nombre de voix que ceux des gouvernements de ses 175 pays membres dans la formulation des politiques et programmes de l'OIT à travers leur participation à la Conférence internationale du travail annuelle et leur appartenance au Conseil d'administration de l'OIT. Le but fondamental de l'OIT est que chaque femme et chaque homme puissent accéder à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine. L'OIT a quatre objectifs stratégiques principaux :

- promouvoir et réaliser les principes et droits fondamentaux au travail
- accroître les possibilités pour les femmes et les hommes d'avoir un emploi et un revenu décents
- étendre le bénéfice et l'efficacité de la protection sociale pour tous
- renforcer le tripartisme et le dialogue social.

Ces objectifs sont réalisés à travers:

- (1) la formulation de politiques et de programmes internationaux pour promouvoir les droits fondamentaux, améliorer les conditions de travail et augmenter les opportunités d'emploi ;
- (2) l'élaboration de normes internationales du travail à travers la formulation et l'adoption de conventions, soutenues par un système de supervision de leur application, ainsi que de recommandations et de recueils de directives pratiques qui servent de guide aux autorités nationales pour la mise en pratique des normes. Les *conventions* sont des prescriptions basées sur les normes internationales du travail et sont contraignantes sur le plan juridique pour les Etats qui les ont ratifiées; les *recommandations* donnent des conseils aux pays membres de l'OIT ; les *Recueils de directives pratiques* sont des règles et procédures dans le domaine de l'emploi librement consenties et non contraignantes sur le plan juridique ;

- (3) un vaste programme de coopération technique internationale, formulé et mise en œuvre en partenariat avec les mandants de l'OIT et les partenaires au développement ;
- (4) des activités de formation, d'éducation, de recherche et de publication.

Le premier instrument international contenant des dispositions en matière de réadaptation professionnelle des travailleurs handicapés est adopté par la Conférence internationale du travail en 1925, quelques années seulement après la création de l'Organisation internationale du travail.<sup>35</sup> La Recommandation présente les principes à prendre en compte dans la fixation des indemnités pour les accidents industriels. Elle recommande également que 'la rééducation professionnelle des victimes des accidents du travail devra être assurée par les moyens que les législations nationales jugeront le mieux appropriés,' et encourage les gouvernements à promouvoir des institutions capables de fournir de tels services de 'ré-éducation'.

L'intérêt pour la réadaptation professionnelle et l'accès à l'emploi des personnes handicapées fait de nouveau surface pendant la Deuxième guerre mondiale, en grande partie à cause du nombre de personnes devenues handicapées par la guerre et de la nécessité de trouver des travailleurs qualifiés pour occuper les emplois laissés vacants par les travailleurs mobilisés. En mai 1944, la Conférence internationale du travail adopte une recommandation de large portée (n° 71) concernant les services d'emploi, y compris l'information sur le marché du travail et l'orientation et la formation professionnelles. La recommandation fait explicitement référence aux travailleurs handicapés qui, 'quelle que soit l'origine de leur invalidité, devraient disposer des plus larges facilités d'orientation professionnelle spécialisée, de formation professionnelle, de rééducation fonctionnelle et professionnelle et de placement dans un emploi utile'. La recommandation contient les premiers exemples de nombreux concepts comme intégration, égalité de chances et action affirmative :

- (39) Le critère pour la formation professionnelle et le placement des travailleurs invalides devrait être la capacité de travail des intéressés, quelle que soit l'origine de l'invalidité.
- (40) La collaboration la plus étroite devrait exister entre les services médicaux pour invalides et les services de rééducation professionnelle et de placement.
- (41) Des possibilités d'orientation professionnelle spécialisée pour les invalides devraient être développées pour permettre de déterminer la capacité de travail de chaque invalide et de choisir le type d'emploi qui lui convient le mieux.
- (42)
  1. Les travailleurs invalides devraient, dans toute la mesure du possible, être formés professionnellement en compagnie de travailleurs valides, dans les mêmes conditions et moyennant la même rémunération.
  2. La formation professionnelle devrait être poussée jusqu'au point où l'invalide est en mesure de prendre un emploi comme travailleur pleinement capable dans le métier ou la profession pour lesquels il a reçu sa formation.
  3. Des efforts devraient être faits, dans toute la mesure du possible, pour rééduquer le travailleur invalide dans son ancienne profession ou dans une profession connexe où ses qualifications antérieures peuvent être utilisées.

---

<sup>35</sup>Recommandation (n° 22) sur la réparation des accidents du travail (indemnités), 1925

4. Les employeurs qui disposent de moyens appropriés pour la formation professionnelle devraient être induits à former une proportion raisonnable de travailleurs invalides.
5. Des centres spéciaux de formation professionnelle, soumis à une inspection médicale appropriée, devraient être organisés pour les invalides qui requièrent une formation spéciale.

(43)

1. Des mesures spéciales devraient être prises pour garantir aux travailleurs invalides l'égalité d'accès à l'emploi avec les autres travailleurs sur la base de leur capacité de travail. Les employeurs devraient être induits par une large publicité ou par d'autres moyens et, s'il est nécessaire, être obligés à employer un contingent raisonnable de travailleurs invalides.
2. Dans certaines occupations qui se prêtent particulièrement à l'emploi de travailleurs atteints d'une invalidité grave, ces travailleurs devraient bénéficier d'un droit de priorité par rapport à tous les autres travailleurs.
3. Des efforts devraient être faits, en collaboration étroite avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, pour protéger les travailleurs invalides contre toute discrimination qui serait sans rapport avec leur capacité de travail et leur rendement, ainsi que pour surmonter les obstacles qui s'opposent à leur embauchage, notamment la possibilité de charges accrues du fait de la réparation d'accidents.
4. Des possibilités d'emploi, dans des centres spéciaux, pour un travail utile ne constituant pas une concurrence à l'emploi des autres travailleurs, devraient être mises à la disposition des travailleurs invalides qui ne peuvent être rééduqués pour un emploi normal. Le service de l'emploi devrait réunir des informations concernant les professions qui conviennent particulièrement à différents types d'incapacités et concernant le nombre de ces travailleurs, leur distribution géographique et leur aptitude au travail'.<sup>36</sup>

Bien que la recommandation (n° 71) ne fasse pas explicitement référence aux différences entre hommes et femmes dans les dispositions pour les travailleurs handicapés, elle met plus qu'une fois l'accent sur «L'égalité complète» entre les hommes et les femmes, par exemple pour l'accès à l'emploi sur la base de leurs aptitudes individuelles, de leur compétence et de leur expérience, le salaire égal pour un travail égal et l'accès à la poursuite de l'éducation et de la formation.

Le souci particulier de l'Organisation internationale du travail pour les travailleurs handicapés continue de parcourir les conventions et recommandations de cet organisme comme un fil rouge. En 1946, les conventions (n° 77 et 78) ainsi que la recommandation (n° 79), concernant l'examen médical des jeunes pour l'emploi, demandent que des mesures appropriées soient prises par l'autorité compétente pour la réorientation ou la réadaptation physique et professionnelle des enfants et des adolescents handicapés.<sup>37</sup> La recommandation (n° 83) et la convention (n° 88), adoptées en 1948, concernant l'organisation des services de l'emploi, demandent des mesures

---

<sup>36</sup> Recommandation (n° 71) sur l'emploi (transition de la guerre à la paix), 1944, Section X

<sup>37</sup> Convention (n° 77) sur l'examen médical des adolescents (industrie), 1946; Convention (n° 78) sur l'examen médical des adolescents (travaux non industriels), 1946; Recommandation (n° 79) sur l'examen médical des enfants et des adolescents, 1946.

spéciales pour répondre aux besoins des travailleurs handicapés et recommandent «des études générales ou spéciales» sur des sujets tels que le placement de travailleurs handicapés.<sup>38</sup> Elles recommandent également que le service de l'emploi devrait, en dirigeant les travailleurs vers des emplois, s'abstenir d'appliquer lui-même aux demandeurs d'emploi des mesures discriminatoires fondées sur des considérations de race, de couleur, de sexe ou de croyance.

### 1.3 Déclaration universelle des droits de l'homme

Le 10 décembre 1948, l'Assemblée générale des Nations unies adopta la Déclaration universelle des droits de l'homme. On a critiqué le fait que la Déclaration ignore les personnes handicapées, que les personnes handicapées n'y soient pas incluses en tant que groupe distinct exposé aux violations des droits de l'homme, que le handicap n'y soit pas mentionné parmi les catégories protégées.<sup>39</sup>

L'Assemblée générale des Nations unies proclame pourtant d'emblée la Déclaration «comme l'idéal commun à atteindre par *tous* les peuples...»; article 1 déclare que '*Tous* les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits...'; article 2 dit que '*Chacun* peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la ... Déclaration, sans distinction aucune, *notamment* de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de *toute autre situation*'.<sup>40</sup> Il ne peut y avoir aucun doute que les personnes handicapées sont incluses dans la Déclaration, bien qu'elles n'y soient pas explicitement mentionnées.

Plusieurs articles de la Déclaration se réfèrent à l'emploi - article 22 sur le droit à la sécurité sociale; article 23 (1) sur le droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage; article 23 (2) sur le droit à un salaire égal pour un travail égal; article 23 (3) sur le droit de quiconque travaille à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale; article 25 (1) sur le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté; article 26 (1) sur le droit à l'éducation, stipulant entre autres que l'enseignement technique et professionnel doit être généralisé et que l'accès aux études supérieures doit être égal et ouvert à tous en fonction de leur mérite.

### 1.4 Le Conseil de l'Europe: La Convention européenne des droits de l'homme

Créé en 1949 par dix Etats de l'Europe de l'Ouest, le Conseil de l'Europe – avec actuellement 41 Etats membres – est principalement une organisation de coopération intergouvernementale consacrée à soutenir la démocratie parlementaire, l'état de droit et la protection des droits de

---

<sup>38</sup> Convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948; Recommandation (n° 83) sur le service de l'emploi, 1948.

<sup>39</sup> Voir, par exemple, Degener T et Quinn G. A Survey of International, Comparative and Regional Disability Law Reform. Paper presented at From Principles to Practice Symposium, Washington D.C., Oct. 2000, p. 16

<sup>40</sup> Italiques de l'auteur

l'homme. Le travail du Conseil de l'Europe se répartit en trois grandes catégories. D'abord, il y a les traités internationaux – généralement connus comme les conventions ou accords européens – qui sont contraignants sur le plan juridique pour les Etats qui les ont ratifiés. Ensuite, le Comité des ministres adresse des recommandations aux gouvernements sur les politiques et la législation. Enfin, il y a les rapports et études qui examinent et discutent diverses approches ou opinions sur certains sujets.

La Convention européenne des droits de l'homme, adoptée par le Conseil de l'Europe en 1950, peut être considérée comme l'équivalent européen du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.<sup>41</sup> Du point de vue du handicap, elle est critiquable parce que la principale disposition contre la discrimination (article 14) n'inclut pas le handicap parmi les motifs de discrimination proscrits, bien qu'on puisse argumenter qu'il est compris dans la phrase « ou toute autre situation ».

### **1.5 La Convention de l'OIT concernant la sécurité sociale**

La convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum) de 1952 appelle les départements gouvernementaux ou institutions chargés de l'administration des soins médicaux de coopérer avec les services généraux de rééducation professionnelle, en vue de réadapter à un travail approprié les personnes de capacité diminuée.<sup>42</sup> Elle prévoyait également que 'la législation nationale peut autoriser lesdits départements ou institutions à prendre des mesures en vue de la rééducation professionnelle des personnes de capacité diminuée.'

### **1.6 La première recommandation de l'OIT consacrée à la réadaptation professionnelle**

Ce qui allait devenir un des instruments les plus importants concernant les personnes handicapées, la recommandation (n° 99) de l'OIT, fut adoptée en 1955.<sup>43</sup> Jusqu'à l'adoption de la convention (n° 159) et de la recommandation (n° 168) presque trente ans plus tard, cet instrument international sert de référence à toutes les législations et pratiques nationales en matière d'orientation professionnelle, de formation professionnelle et de placement des personnes handicapées.<sup>44</sup>

Employant essentiellement la même définition de "personne handicapée" que celle actuellement utilisée par l'OIT,<sup>45</sup> la recommandation se base sur les dispositions clés des instruments précédents en matière, par exemple, l'intégration dans la formation professionnelle ordinaire, l'égalité de chances, la non-discrimination dans la rémunération pour un travail égal et la promotion de la recherche. Parmi les méthodes pour augmenter, en collaboration étroite avec les organisations de travailleurs et d'employeurs, l'accès des travailleurs handicapés à l'emploi se trouvent des systèmes de quota, des emplois réservés, la création de coopératives et d'ateliers protégés. La recommandation expose le rôle de l'OIT dans la fourniture de l'assistance technique et de conseils, dans l'organisation d'échanges d'expériences au niveau international et dans d'autres formes de coopération internationale, y compris la formation du personnel de

---

<sup>41</sup> Pour une description et discussion plus détaillées, voir Degener et Quinn, op. cit., p. 60 ff.

<sup>42</sup> Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, Article 35

<sup>43</sup> Recommandation (n° 99) sur l'adaptation et la réadaptation professionnelles des invalides, 1955

<sup>44</sup> BIT, Réadaptation professionnelle et emploi des personnes handicapées, 1998

<sup>45</sup> Voir BIT, Recueil de directives pratiques sur la gestion du handicap sur le lieu de travail, 2002

réadaptation. La recommandation contient également des dispositions spéciales pour les enfants et les jeunes handicapés.

### **1.7 D'autres mesures de l'OIT 1958-68**

La convention (n° 111) et la recommandation (n° 111) de l'OIT concernant la discrimination dans l'emploi et la profession, adoptées en 1958, exposent des politiques de non-discrimination dans la promotion de l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi.<sup>46</sup> Etant donné l'attitude attentive de l'OIT aux questions du handicap dans le passé, il est quelque peu surprenant que le handicap ne soit pas explicitement mentionné comme motif proscrit de discrimination dans ces instruments particuliers. Une proposition d'inclure le handicap parmi ces motifs de discrimination est actuellement devant le Conseil d'administration de l'OIT.

Conscient des effets du changement technologique sur les emplois, l'OIT présente en 1965 une Résolution concernant les techniques employées par les Etats membres dans la réadaptation et la formation des personnes handicapées pour des nouvelles formes d'emploi.<sup>47</sup>

L'intérêt continue de l'OIT pour les travailleurs handicapés se reflète dans l'article suivant de la convention (n° 128) (1967) qui stipule que tout membre doit, dans des conditions prescrites:

- (a) prévoir des services de rééducation destinés à préparer les invalides, dans tous les cas où cela est possible, à reprendre leur activité antérieure ou, si cela n'est pas possible, à exercer une autre activité professionnelle qui convienne le mieux possible à leurs aptitudes et à leurs capacités, et
- (b) prendre des mesures tendant à faciliter le placement des invalides dans un emploi approprié.<sup>48</sup>

Que l'OIT était déterminée à faire avancer la politique dans le domaine de la réadaptation professionnelle et à éliminer toute discrimination des travailleurs handicapés dans l'emploi fut démontré en 1968 par une Résolution de la Conférence internationale du travail concernant les travailleurs handicapés qui demande au Directeur général de commissioner des études permettant à la Conférence d'envisager une éventuelle révision de la recommandation (n° 99) sur l'adaptation et la réadaptation professionnelles des invalides, 1955, ou l'adoption éventuelle d'un nouvel instrument international.<sup>49</sup>

### **1.8 Pactes internationaux**

En décembre 1966, l'Assemblée générale des Nations unies adopta deux Pactes importants relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels et aux droits civils et politiques.<sup>50</sup> Ensemble avec la Déclaration universelle des droits de l'homme (voir 1.3 en haut), ils forment la Charte internationale des droits de l'homme.

---

<sup>46</sup> Convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958; Recommandation (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958

<sup>47</sup> Résolution concernant la réadaptation professionnelle des personnes handicapées, 1965

<sup>48</sup> Convention (n° 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967, Article 13

<sup>49</sup> Résolution concernant les travailleurs handicapés, adoptée le 24 juin 1968

<sup>50</sup> Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adoptés par la Résolution de l'Assemblée générale 2200A (xxi) du 16 déc. 1966

Le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui avait été rédigé en étroite collaboration avec l'OIT, contient un nombre de dispositions importantes relatives au travail et à l'égalité d'accès à l'emploi :

Article 6:

1. Les Etats parties au présent pacte reconnaissent le droit au travail, qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et prendront des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit.
2. Les mesures que chacun des Etats parties au présent pacte prendra en vue d'assurer le plein exercice de ce droit doivent inclure l'orientation et la formation techniques et professionnelles, l'élaboration de programmes, de politiques et de techniques propres à assurer un développement économique, social et culturel constant et un plein emploi productif dans des conditions qui sauvegardent aux individus la jouissance des libertés politiques et économiques fondamentales.

Article 7:

Les Etats parties ... reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables, qui assurent notamment:

- (a) La rémunération qui procure, au minimum, à tous les travailleurs:
  - (i) Un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune; en particulier, les femmes doivent avoir la garantie que les conditions de travail qui leur sont accordées ne sont pas inférieures à celles dont bénéficient les hommes et recevoir la même rémunération qu'eux pour un même travail;
  - (ii) Une existence décente pour eux et leur famille conformément aux dispositions du présent Pacte;
- (b) La sécurité et l'hygiène du travail;
- (c) La même possibilité pour tous d'être promus, dans leur travail, à la catégorie supérieure appropriée, sans autre considération que la durée des services accomplis et les aptitudes....;' Le Pacte garantit également le droit à l'éducation.<sup>51</sup>

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne contient aucune disposition spécifique sur l'emploi, mais il comprend une clause de protection importante contre la discrimination: 'Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans aucune discrimination à la même protection de la loi. A cet égard, la loi interdira toute discrimination et garantira à toutes les personnes une protection égale et effective contre toute discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.'<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Article 13

<sup>52</sup> PIDCP, Article 2

Bien que ni l'un ni l'autre des deux Pactes ne mentionne explicitement le handicap parmi les motifs de discrimination proscrits, il est inclus dans le terme « ou toute autre situation ».<sup>53</sup>

## **1.9 Déclaration des Nations unies sur les droits du déficient mental**

En 1971, l'Assemblée générale des Nations unies adopte une Déclaration sur les droits du déficient mental.<sup>54</sup> La Déclaration affirme que les personnes déficientes mentales doivent jouir des mêmes droits que les autres êtres humains. Il est spécifiquement mentionné qu'elles ont le droit à l'instruction, à la formation, à la réadaptation et aux conseils qui les aideront à développer au maximum leurs capacités et leurs aptitudes; un droit à la sécurité économique et à un niveau de vie décent et le droit, dans toute la mesure de leurs possibilités, d'accomplir un travail productif ou d'exercer toute autre occupation utile.

## **1.10 Des mesures de l'OIT pour la mise en valeur des ressources humaines**

La convention (n° 142) de 1975 appelle les Etats membres à développer des politiques et programmes complets et coordonnés dans le domaine de l'orientation et de la formation professionnelle, étroitement liés à l'emploi, en particulier à travers les services d'emploi publics. Les systèmes d'orientation professionnelle, y compris l'information continue sur l'emploi, devraient être étendus afin d'assurer que l'information complète et l'orientation la plus large possible soient disponibles à tous, y compris aux personnes handicapées.<sup>55</sup>

La recommandation (n° 150) expose d'une façon détaillée comment les dispositions de la convention (n° 142) devraient être mises en œuvre. Les personnes handicapées devraient avoir accès aux programmes ordinaires d'orientation et de formation professionnelles mis à la disposition du public général ou, lorsque ceci n'est pas souhaitable, à des programmes spécifiques. Elle recommande que tous les efforts devraient être faits pour éduquer le public, les employeurs et les travailleurs sur la nécessité de fournir aux personnes handicapées l'orientation et la formation leur permettant de trouver un emploi convenable et qu'il est souhaitable de leur apporter des soutiens spéciaux dans leur emploi. Les personnes handicapées devraient autant que possible être intégrées dans une vie productive dans un environnement de travail normal.<sup>56</sup>

## **1.11 L'appel de l'OIT pour une campagne globale**

La résolution de l'OIT adoptée le 24 juin 1975 était courte mais particulièrement significative pour plusieurs raisons.<sup>57</sup> En faisant référence au fait que Rehabilitation International avait déclaré les années 1970 Décennie de la réadaptation, la résolution prend acte de la reconnaissance publique grandissante de la nécessité de mesures spéciales pour intégrer les personnes handicapées dans la communauté, déplore le fait que trop de personnes handicapées, dont la majorité vit dans les pays en développement, avaient très peu d'accès au travail et appelle toutes les autorités publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs à promouvoir le maximum

---

<sup>53</sup> Commission des Nations unies pour les droits économiques, sociaux et culturels, Commentaire général No. 5, 1994

<sup>54</sup> UNGA Rés. 2856 (xxvi) du 20 déc. 1971

<sup>55</sup> Convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975

<sup>56</sup> Recommandation (n° 150) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975

<sup>57</sup> Résolution concernant la réadaptation professionnelle et l'intégration sociale des handicapés ou invalides, adoptée le 24 juin 1975

d'opportunités pour les personnes handicapées d'exercer, d'obtenir et de conserver un emploi convenable. La résolution appelle à une campagne globale pour la réadaptation professionnelle et l'intégration sociale des personnes handicapées, en coopération et coordination avec les Nations unies, ses agences spécialisées et des organisations internationales, régionales et non-gouvernementales, une campagne qui devait, entre autres, aboutir à l'institution de l'Année internationale des personnes handicapées et au Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées.

### **1.12 La Déclaration des Nations unies sur les droits des personnes handicapées**

Fin 1975, l'Assemblée générale des Nations unies proclama une Déclaration des droits des personnes handicapées. La Déclaration affirme que les personnes handicapées ont les mêmes droits civils et politiques que les autres êtres humains, de même que le droit, entre autres, à l'éducation, à la formation et à la réadaptation professionnelles, aux aides, conseils et aux services de placement et le droit d'obtenir et de conserver un emploi ou d'exercer une occupation utile, productive et rémunératrice.<sup>58</sup> La Déclaration proclame que ces droits devaient être reconnus à toutes les personnes handicapées sans discrimination fondée sur le sexe ou sur toute autre situation.

### **1.13 L'Année internationale des personnes handicapées**

Le 16 décembre 1976, l'Assemblée générale des Nations unies proclama l'année 1981 « Année internationale des personnes handicapées », sous le thème de « pleine participation et égalité ».<sup>59</sup> Vers la fin de l'année 1981, l'Assemblée générale appela les Etats membres de consolider et d'étendre les résultats de l'Année internationale afin d'assurer la prévention des handicaps et la réadaptation et la pleine intégration des personnes handicapées dans la société. L'Assemblée générale appela également le Secrétaire général, les agences spécialisées et autres organismes des Nations unies à prendre des mesures ou d'accélérer celles qui étaient déjà en préparation pour améliorer l'accès des personnes handicapées à l'emploi dans ces organismes et à tous les niveaux.<sup>60</sup>

### **1.14 Le Programme d'action mondial et la décennie des personnes handicapées**

Une année plus tard, l'Assemblée générale adopta le Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées, en mettant l'accent sur le fait que la responsabilité première pour la promotion de mesures effectives de prévention et de réadaptation et pour la réalisation des objectifs de pleine participation et d'égalité restait celle des pays et que l'action internationale devrait être dirigée à assister et à soutenir les efforts nationaux dans ce sens.<sup>61</sup> Le même jour, l'Assemblée générale proclama la période 1983-1992 Décennie des personnes handicapées et encouragea les Etats membres d'utiliser cette période comme un des moyens pour mettre en œuvre le Programme d'action mondial.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> UNGA Rés. 3447(XXX) du 9 déc. 1975

<sup>59</sup> UNGA Rés. 31/123

<sup>60</sup> UNGA Rés. 36/77 du 8 déc. 1981

<sup>61</sup> UNGA Rés. 37/52 du 3 déc. 1982

<sup>62</sup> UNGA Rés. 37/53 du 3 déc. 1982

Le Programme d'action mondial contient trois objectifs généraux – prévention, réadaptation et égalisation des chances. Egalisation des chances est définie comme :

‘le processus par lequel le cadre général de la société - environnement matériel et culturel, logement et transports, services sociaux et services de santé, enseignement et emplois, et aussi la vie culturelle et sociale, y compris les installations sportives et les équipements de loisirs - est rendu accessible à tous.’<sup>63</sup>

Le Programme d'action mondial constate que “l'expérience montre que c'est, dans une large mesure, l'environnement qui détermine les conséquences d'une déficience ou d'une invalidité sur la vie quotidienne d'un individu »,<sup>64</sup> une constatation qui résume l'évolution d'une approche de soins/assistance vers une approche basée sur la participation sociale/les droits.<sup>65</sup>

### 1.15 La convention (n° 159) de l'OIT

On se rappellera que l'OIT avait proposé quelques années auparavant une révision éventuelle de la recommandation (n° 99) sur l'adaptation et la réadaptation professionnelles des invalides de 1955 ou l'adoption éventuelle d'un nouvel instrument (voir 1.6 en haut). La recommandation (n° 99), qui n'était pas associée à une convention, a eu une influence significative sur la législation et la pratique au niveau international. L'impact qu'elle a eu confirme le constat du Directeur général, fait dans son rapport de 1964, selon lequel, si une convention crée des obligations, il est toutefois possible en certains domaines «qu'une norme susceptible d'être largement acceptée comme telle soit beaucoup plus efficace, en pratique, que des obligations dont il est probable qu'elles ne pourront être assumées aussi largement. »<sup>66</sup>

Reprenant à son compte le concept de “pleine participation et égalité”, thème de l'Année internationale et but du Programme d'action mondial, l'OIT l'adopta en 1983 la convention (n° 159) et la recommandation (n° 168) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées. La convention préconise que tout Etat membre devra, conformément aux conditions et à la pratique nationales et en fonction de ses possibilités, formuler, mettre en oeuvre et revoir périodiquement une politique nationale concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées. L'importance attachée de nouveau au concept de pleine participation est reflétée par l'article 1.2 qui dispose que le but de la réadaptation professionnelle est de permettre aux personnes handicapées d'obtenir et de conserver un emploi convenable, de progresser professionnellement et, “*partant, de faciliter leur insertion ou leur réinsertion dans la société*”,<sup>67</sup> la phrase en italiques ayant été ajoutée à la recommandation (n° 99). L'objectif «d'égalité» est exprimée par l'article 4 de la convention:

‘Ladite politique devra être fondée sur le principe d'égalité de chances entre les travailleurs handicapés et les travailleurs en général. L'égalité de chances et de

---

<sup>63</sup> para. 12

<sup>64</sup> para. 21

<sup>65</sup> L'approche traditionnelle du handicap considérait celui-ci comme un problème de la personne elle-même. La réponse était en général celle d'essayer de réduire ou d'éliminer le handicap, essentiellement à travers la réadaptation médicale ou la fourniture de supports de soins ou d'assistance sociale. Par contre, l'égalisation des chances reconnaît que la société est handicapante lorsqu'elle manque d'offrir des chances égales de participation à tous ses membres, des chances d'exercer les mêmes droits auxquels tous ont droit.

<sup>66</sup> Cité dans BIT, Réadaptation professionnelle et emploi des personnes handicapées, 1998, p. 4

<sup>67</sup> Italiques de l'auteur

traitement entre les travailleurs handicapés et les travailleuses handicapées devra être respectée. Des mesures positives spéciales visant à garantir l'égalité effective de chances et de traitement entre les travailleurs handicapés et les autres travailleurs ne devront pas être considérées comme étant discriminatoires à l'égard de ces derniers.'

On notera la reconnaissance explicite des femmes et des homes handicapés. La convention préconise l'action à prendre au niveau national pour mettre en place la politique. Elle rappelle également aux membres, comme le faisait d'ailleurs la recommandation (n° 99) presque 30 ans auparavant, la nécessité de ne pas seulement mettre les services pertinents en place, mais de les évaluer en vue de leur amélioration continue. Le thème de l'égalité traverse toute la recommandation (n° 168), par exemple :

- les personnes handicapées devraient bénéficier de l'égalité de chances et de traitement en vue d'obtenir et de conserver un emploi qui dans tous les cas où cela est possible corresponde à leur choix et tienne compte de leurs aptitudes individuelles, et de leur permettre de progresser dans ledit emploi (article 7);
- l'aide à la réadaptation professionnelle et à l'emploi des personnes handicapées devrait être accordée en veillant au respect du principe de l'égalité de chances et de traitement entre les travailleurs et les travailleuses (article 8);
- des mesures devraient être prises pour promouvoir des possibilités d'emploi des personnes handicapées qui respectent les normes d'emploi et de salaire applicables aux travailleurs en général (article 10).

La recommandation rappelle aux membres que de telles mesures devraient comprendre, dans une mesure raisonnable, l'adaptation des lieux de travail, l'aménagement des tâches, des outils, des machines et de l'organisation du travail de manière à faciliter la formation et l'emploi. Prenant acte du changement de paradigme qui commençait à prendre de l'importance à cette époque au niveaux national et international, passant du modèle de « soins » vers le modèle de « droits », la recommandation énonce clairement que les personnes handicapées devraient être informées "de leurs droits et de leurs possibilités dans le domaine de l'emploi."<sup>68</sup>

### **1.16 Le suivi de la mise en oeuvre de la convention (n° 159)**

La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) est l'un des deux organes de contrôle responsables de la supervision régulière de l'observation par les Etats membres de leurs obligations relatives aux normes<sup>69</sup>. Les membres de la CEACR, nommés par le Conseil d'administration de l'OIT pour une période renouvelable de trois ans, sont sélectionnés à titre personnel parmi des personnalités impartiales venant du monde entier et possédant des hautes qualifications techniques et une réputation d'indépendance. La CEACR examine les rapports périodiques des Etats membres par rapport aux mesures qu'ils ont pris pour mettre en application les dispositions des conventions qu'ils ont ratifiées.

---

<sup>68</sup> Article 16

<sup>69</sup> L'autre organe de supervision régulier est le Comité de la Conférence sur l'application des normes.

Dans son étude d'ensemble des rapports sur la mise en œuvre des dispositions de la convention (n° 159) et de la recommandation (n° 168),<sup>70</sup> la CEACR constate que le principe de l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi pour les personnes handicapées requérait une attention accrue dans un environnement caractérisé par la concurrence mondiale et la déréglementation des marchés du travail et insiste sur le fait que la convention peut être appliquée par tous les Etats membres.

“La Convention n° 159 est de nature promotionnelle; elle fixe des objectifs et définit les principes de base dont le respect est prescrit pour la réalisation desdits objectifs. La souplesse que permettent ses dispositions offre la possibilité de tenir dûment compte de la situation propre à chaque pays ; ses dispositions peuvent ainsi s'appliquer à tous les Etats membres quel que soit le niveau de développement de leurs activités dans les domaines de la réadaptation professionnelle et de l'emploi des personnes handicapées. »

Rappelant l'importance fondamentale des consultations entre gouvernements et partenaires sociaux, la commission insiste sur le fait que la consultation des organisations représentatives des personnes handicapées sur les questions de réadaptation professionnelle et d'emploi est un élément crucial du processus consultatif. Elle poursuit en encourageant vivement les Etats membres à favoriser la constitution d'organisations qui soient vraiment représentatives des personnes handicapées et à faciliter la communication entre de telles organisations et les structures administratives et techniques impliquées dans la réadaptation professionnelle.

Prenant acte du fait que les gouvernements n'avaient pas donné des informations détaillées sur les personnes handicapées vivant dans des zones rurales et dans des collectivités isolées, la commission observe que ces personnes étaient doublement affectées, par leur handicap et par l'éloignement des structures à l'usage de la population en général et des personnes handicapées vivant dans les centres urbains et relève l'importance des programmes de réadaptation à base communautaire qui facilitent l'intégration d'une partie des personnes handicapées dans la vie économique et sociale de leurs communautés.

Commentant une tendance générale dans les pratiques nationales qui consiste à privilégier, par rapport aux personnes handicapées, l'utilisation de services d'orientation et de formation professionnelles, de placement, d'emploi et d'autres services connexes disponibles pour les travailleurs en général, la commission note que ce processus d'intégration avait contribué à changer sensiblement les mentalités et les attitudes négatives quant à la place et au rôle des personnes handicapées dans la vie active et dans la société.

Dans un commentaire final, la commission relève que l'application des dispositions de la convention et des mesures préconisées par la recommandation (n° 168) ne nécessitait pas forcément des moyens importants, mais repose surtout sur la volonté des parties concernées. Pour cette raison, et aussi parce que les deux instruments tenaient compte de la diversité des situations et des conditions nationales, elle encourage les Etats membres qui ne l'avaient pas encore fait, à ratifier la convention.

---

<sup>70</sup> BIT Réadaptation professionnelle et emploi des personnes handicapées, 1998

### **1.17 La Recommandation de l'Union européenne concernant l'emploi pour les personnes handicapées**

Les six Etats membres initiaux de la Communauté économique européenne (CEE) d'alors (maintenant l'Union européenne) avaient des systèmes sociaux et des niveaux de développement économique relativement similaires, et ils ne percevaient pas la politique sociale comme un sujet de désaccord potentiel. Entre 1957 et le premier élargissement de la CEE en 1973,<sup>71</sup> la politique sociale n'était donc pas une préoccupation importante. Il y avait deux exceptions : la liberté de mouvement des travailleurs et l'égalité de chances. Toutefois, la législation en matière d'égalité de chances concernait principalement la question de l'égalité entre hommes et femmes. Le besoin d'une politique sociale active augmenta avec l'entrée de la Grèce en 1981 et de l'Espagne et du Portugal en 1986 dans la Communauté.

Bien que jusqu'au Traité d'Amsterdam en 1997, le Conseil des ministres n'eût pas de compétence formelle d'adopter des mesures légales dans le domaine du handicap, ceci ne l'empêcha pas d'adopter des recommandations et des résolutions contraignantes sur le plan juridique.<sup>72 73</sup> En 1986, il adopta une recommandation demandant aux Etats membres « de prendre des mesures appropriées pour promouvoir des opportunités justes pour les personnes handicapées dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle ».

### **1.18 Recommandation d'une convention des Nations unies**

La Réunion internationale des experts chargés d'examiner l'application du Programme d'action mondial au milieu de la Décennie des Nations unies des personnes handicapées eut lieu à Stockholm en 1987. La réunion proposa le développement d'une philosophie d'orientation pour définir les priorités pour l'action à venir ; la base de cette philosophie devrait être la reconnaissance des droits des personnes handicapées. La réunion recommanda à l'Assemblée générale de convoquer une conférence spéciale pour rédiger une convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les personnes handicapées et que cette convention devrait être ratifiée par les Etats à la fin de la Décennie. Un projet de convention fut préparé par le gouvernement d'Italie et présenté devant l'Assemblée générale à sa quarante-deuxième session. D'autres propositions au sujet du projet de convention furent présentées par le gouvernement de Suède à la quarante-quatrième session. A aucune des deux sessions un consensus n'a pu être atteint quant à l'opportunité d'une convention. Pour beaucoup de représentants, les documents existants en matière des droits de l'homme semblaient garantir aux personnes handicapées les mêmes droits qu'aux autres.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> La Grande-Bretagne, le Danemark et l'Irlande joignaient la CEE en 1973

<sup>72</sup> Pour une discussion plus détaillée, voir Degener & Quinn, op. cit., p. 94ff.

<sup>73</sup> Contrairement au Conseil de l'Europe, le Traité sur l'Union européenne offre aux institutions de l'Union européenne des pouvoirs légaux qui peuvent être imposés aux Etats membres. Deux types de lois sont utilisés : les *Règlements* sont directement et automatiquement effectives ; les *Directives* donnent aux Etats membres en règle générale une certaine marge quant aux méthodes de mise en œuvre et permettent normalement un certain nombre d'années avant la mise en œuvre complète. L'UE adopte également des recommandations et des résolutions mais celles-ci ne sont pas contraignantes au niveau juridique.

<sup>74</sup> Nations unies, Les Règles pour l'égalisation des chances des personnes handicapées, 1994

### **1.19 Le Conseil de l'Europe – Une politique cohérente pour la réadaptation des personnes handicapées**

Le Comité des ministres adopta en 1992 la recommandation du Conseil de l'Europe qui est probablement la mieux connue en matière de handicap. « Une politique cohérente pour la réadaptation des personnes handicapées »<sup>75</sup> est plus globale que le titre pourrait le laisser croire. En fait, son sous-titre « Un programme modèle de réadaptation et d'intégration pour les autorités nationales » est probablement une description plus adéquate du document qui comprend des sections détaillées sur la prévention et l'éducation à la santé, l'éducation, l'orientation et la formation professionnelle, l'emploi, l'intégration sociale et l'environnement, la protection sociale, économique et légale, la formation du personnel, l'information, les statistiques et la recherche.

### **1.20 La Décennie Asie-Pacifique pour les personnes handicapées**

La région Asie-Pacifique compte de loin le plus grand nombre de personnes handicapées au monde. La plupart d'elles sont pauvres, leurs problèmes sont méconnus et leurs droits non respectés. En avril 1992, reconnaissant la nécessité d'aller plus loin et se basant sur les résultats de la Décennie des Nations unies, le Conseil économique et social des Nations unies pour l'Asie et le Pacifique (ESCAP) proclama la période 1993 à 2002 Décennie Asie-Pacifique des personnes handicapées.<sup>76</sup> Trent-trois gouvernements ont co-sponsorisé la résolution qui fut adoptée par acclamation. En décembre 1992, la réunion de lancement de la Décennie adopta la Proclamation sur la pleine participation et l'égalité des personnes handicapées dans la région Asie-Pacifique ainsi que les Mandats pour l'action de la Décennie Asie-Pacifique des personnes handicapées, 1993-2002. En avril 1993, le Conseil adopta la Proclamation et les Mandats pour l'action.<sup>77</sup> La formation et l'emploi constituent une des catégories clés des politiques dans le cadre des Mandats pour l'action.<sup>78</sup>

Le 22 mai 2002, l'ESCAP, reconnaissait « que depuis le début de la Décennie Asie-Pacifique, une amélioration générale a pu être observée dans toutes les douze catégories de politique du handicap suite à l'application des Mandats pour l'action, bien que les progrès furent inégaux, avec des progrès significatifs dans les domaines de la coordination et de la législation nationales et quelques progrès dans les domaines de la prévention des causes du handicap, des services de réadaptation, de l'accès à l'environnement architectural et du développement des organisations des personnes handicapées, mais avec un taux toujours aussi bas et alarmant d'accès des enfants et jeunes handicapés à l'éducation et des disparités sous-régionales marquées dans la mise en œuvre des Mandats pour l'action » et adopta donc une résolution reconduisant la Décennie Asie-Pacifique des personnes handicapées pour une nouvelle décennie, 2003-2012.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Recommandation No. R (92) 6, 9 avr. 1992

<sup>76</sup> Résolution 48/3

<sup>77</sup> Résolution 49/6

<sup>78</sup> Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, Décennie Asie-Pacifique des personnes handicapées, 1993-2002: Mandats pour l'action. New York: Nations unies, 1994

<sup>79</sup> Résolution 58/4 'Promouvoir une société inclusive, sans barrières et fondée sur les droits pour les personnes handicapées dans la région Asie-Pacifique dans le vingt-et-unième siècle'

## 1.21 Les Règles des Nations unies pour l'égalisation des chances des personnes handicapées

Les Règles pour l'égalisation des chances des personnes handicapées furent adoptées par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 décembre 1993.<sup>80</sup>

Dans sa résolution à l'adresse de l'Assemblée générale, le Conseil économique et social décrit les Règles comme suit :

‘Bien que ces Règles ne soient pas contraignantes au niveau juridique, elles peuvent devenir des règles internationales de droit coutumier lorsqu’elles seront appliquées par un grand nombre d’Etats dans l’intention de respecter une règle de droit international. Elles supposent, de la part des gouvernements, un engagement moral et politique ainsi qu’une ferme volonté de prendre des mesures en faveur de l’égalisation des chances. Elles présentent des principes importants pour la responsabilité, l’action et la coopération. Des domaines d’une importance capitale pour la qualité de la vie et pour l’accomplissement de la pleine participation et de l’égalité sont indiqués. Ces Règles offrent aux personnes handicapées et à leurs organisations un instrument pour l’élaboration de politiques et pour leur action. Elles fournissent une base pour la coopération technique et économique entre les Etats, les Nations unies et autres organisations internationales.’<sup>81</sup>

Le document comporte 22 règles, allant de la sensibilisation à la coopération internationale. L’emploi est traité dans la règle 7:

« Les Etats devraient reconnaître le principe selon lequel les handicapés doivent avoir la possibilité d'exercer leurs droits fondamentaux, en particulier dans le domaine de l'emploi. Dans les régions rurales comme dans les régions urbaines, ils doivent se voir offrir des possibilités égales d'emploi productif et rémunérateur sur le marché du travail.

1. La législation et la réglementation régissant l'emploi ne doivent pas faire de discrimination à l'encontre des handicapés ni contenir de clauses faisant obstacle à leur emploi.
2. Les Etats devraient activement appuyer l'intégration des handicapés sur le marché du travail. Cet appui pourrait prendre la forme de différentes mesures englobant la formation professionnelle, des systèmes de quota avec incitations, la création de postes réservés, les prêts ou dons destinés aux petites entreprises, des contrats d'exclusivité ou droits de production prioritaire, des avantages fiscaux, des dispositions contractuelles et diverses formes d'assistance technique ou financière aux entreprises employant des travailleurs handicapés. Les Etats devraient également inciter les employeurs à procéder aux aménagements nécessaires pour adapter, autant que faire se peut, les conditions de travail aux besoins des handicapés.
3. Les programmes d'action des Etats devraient prévoir

---

<sup>80</sup> Résolution 48/96

<sup>81</sup> A/C 3/48/C.3 1 Oct. 1993, p. 6

- (a) Les mesures voulues pour que la conception et l'adaptation du milieu de travail permettent de le rendre accessible aux personnes souffrant de différentes incapacités;
  - (b) Un appui à l'utilisation de technologies nouvelles et à la mise au point et à la production d'aides techniques, d'outils et d'appareils, ainsi que des mesures visant à faciliter l'accès des handicapés aux aides et appareils en question afin qu'ils puissent obtenir et conserver un emploi;
  - (c) Une formation appropriée et des services de placement et de soutien permanents, tels qu'une assistance personnelle et des services d'interprètes.
4. Les Etats devraient lancer et appuyer des campagnes de sensibilisation du public visant à surmonter les attitudes négatives et les préjugés à l'égard des travailleurs handicapés.
  5. En leur qualité d'employeurs, les Etats devraient créer des conditions favorables à l'emploi des handicapés dans le secteur public.
  6. Les Etats, les organisations de travailleurs et les employeurs devraient coopérer pour garantir des politiques de recrutement et de promotion, des barèmes de rémunération et des conditions d'emploi équitables, des mesures visant à améliorer le milieu de travail pour prévenir les accidents et des mesures de réadaptation des accidentés du travail.
  7. Il faudrait toujours avoir pour objectif de permettre aux handicapés d'obtenir un emploi sur le marché ordinaire du travail. Pour les handicapés ayant des besoins auxquels il serait impossible de répondre dans le cadre d'un emploi ordinaire, de petites unités de travail protégé ou assisté peuvent constituer une solution. Il importe que la qualité des programmes entrepris à ce titre soit évaluée pour déterminer s'ils permettent vraiment aux handicapés de trouver des emplois sur le marché du travail.
  8. Des mesures devraient être prises pour faire bénéficier les handicapés des programmes de formation et d'emploi des secteurs privé et informel.
  9. Les Etats, les organisations de travailleurs et les employeurs devraient coopérer avec les organisations de handicapés à toutes les mesures visant à créer des possibilités de formation et d'emploi, en ce qui concerne notamment les horaires souples, l'emploi à temps partiel, le partage de postes, le travail indépendant et l'aide de tiers pour les handicapés.<sup>82</sup>

Les Règles prévoient la nomination d'un rapporteur spécial pour le suivi de la mise en œuvre et la rédaction de rapports pour la Commission du développement social des Nations unies. Le rapporteur spécial ou, si nécessaire, le Secrétariat pourrait consulter un panel international

---

<sup>82</sup> Règles des Nations unies pour l'égalisation des chances, pp. 25-27

d'experts pour obtenir des conseils ou des commentaires sur la promotion, la mise en œuvre et le suivi des Règles.

Il y eut nécessairement une certaine déception que l'Assemblée générale n'ait pas voulu consentir à l'introduction d'une Convention sur les droits des personnes handicapées et eût adopté au lieu de cela les Règles d'égalisation des chances qui n'étaient pas contraignantes sur le plan juridique.<sup>83</sup> Depouy, alors rapporteur spécial de la Sous-commission sur la prévention de discrimination et la protection des minorités, décrivait la mise en place d'un organe ou mécanisme international pour superviser le respect des droits humains des personnes handicapées comme « un des objectifs les plus chères des organisations non-gouvernementales ». Il écrivait en 1993, lorsque les Règles étaient en train d'être finalisées :

'En dépit des nombreuses actions entreprises tout au long de la Décennie et des résultats précieux qui ont été obtenus pour les personnes handicapées à beaucoup d'égards, on doit dire qu'à la fin de cette période, les personnes handicapées se trouveront légalement désavantagées par rapport à d'autres groupes vulnérables tels que les réfugiés, les femmes, les travailleurs migrants, etc. Ces groupes bénéficient de la protection d'un seul code de normes contraignantes, comme la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et membres de leurs familles, etc. Ces conventions ont en outre établi des mécanismes spécifiques de protection : le Comité sur l'élimination de la discrimination contre les femmes et le Comité sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et membres de leurs familles sont chargés de la surveillance de l'application des conventions... ..il n'y a aucun organisme spécifique chargé de surveiller le respect des droits humains des personnes handicapées et d'intervenir, d'une façon confidentielle ou publique, en cas de violation. On pourrait dire que les personnes handicapées sont protégées comme les autres par des normes générales, des pactes internationaux, des conventions régionales, etc. Mais bien que ceci soit vrai, il est également vrai que contrairement aux autres groupes vulnérables, elles n'ont pas d'organisme international de contrôle pour leur offrir une protection particulière et spécifique'.<sup>84</sup>

## 1.22 La Déclaration de Vienne

La Déclaration et le Programme d'action de Vienne, adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme le 25 juin 1993, réaffirment que tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La Déclaration note (article 22) qu'il « faut veiller particulièrement à ce que les handicapés ne soient pas victimes de discrimination et puissent exercer dans des conditions d'égalité tous les droits et libertés fondamentales de la personne humaine, y compris en participant activement à tous les aspects de la vie sociale. » La déclaration insiste (article 64) sur le fait que les personnes handicapées doivent trouver place partout. Il faudrait leur garantir des chances égales en éliminant tous les obstacles qu'ils rencontrent, tant d'ordre physique ou financier que social ou psychologique, qui restreignent ou empêchent leur pleine participation à la vie en société.<sup>85</sup>

<sup>83</sup> Degener et Quinn, op. cit., par exemple, appellent les Règles « une alternative compensatoire » (p. 18)

<sup>84</sup> Depouy, L. Human Rights and Disabled Persons, United Nations, 1993, pp. 40-41

<sup>85</sup> Assemblée générale des Nations unies A/Conf. 157/23, 12 juillet 1993

### **1.23 Suivi du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels par rapport aux personnes handicapées**

Vers la fin de l'année 1994, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies lança un appel salubre relevant qu'en dépit des multiples instruments internationaux adoptés au cours des années par l'OIT et les Nations unies, les Etats parties du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'avaient fait que peu d'efforts pour assurer aux personnes handicapées la pleine jouissance des droits pertinents.<sup>86</sup> Le Comité attribue l'absence dans le Pacte d'une disposition explicite sur le handicap au fait qu'au moment de la rédaction du Pacte plus de vingt-cinq ans auparavant, on avait peu de conscience de l'importance de traiter ce sujet d'une façon explicite et non pas seulement implicite, et tire l'attention sur un nombre d'instruments internationaux plus récents en matière des droits de l'homme qui avaient adressé le sujet explicitement, parmi lesquels

- la Convention relative aux droits de l'enfant (article 23)
- la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (article 18 (4)) et
- le Protocole additionnel à la Convention américaine des droits de l'homme dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels (article 18).

Le Comité rappelle aux gouvernements qu'en dernier lieu, la responsabilité pour l'élimination des conditions génératrices de déficiences et pour la gestion des conséquences du handicap était la leur ; il relève également que les effets de la discrimination fondée sur le handicap avaient été particulièrement sévères dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du logement, du transport, de la vie culturelle et de l'accès aux places et services publics. Concernant les droits relatifs au travail contenus dans les articles 6 à 8 du Pacte, la Commission considère le domaine de l'emploi comme celui dans lequel la discrimination avait été particulièrement importante et persistante. Dans la plupart des pays, le taux de chômage parmi les personnes handicapées était deux à trois fois plus élevé que pour les autres. Les personnes handicapées se trouvaient principalement dans les emplois mal payés avec peu de sécurité sociale et légale et souvent isolées du marché du travail ordinaire. Comme l'OIT l'avait souvent noté<sup>87</sup>, des barrières physiques comme l'inaccessibilité des transports en commun, des logements et des lieux de travail étaient souvent les raisons principales de l'exclusion des personnes handicapées de l'emploi. Le Comité tire l'attention sur les instruments précieux et détaillés développés par l'OIT, en particulier la convention (n° 159), et encourage les Etats parties du Pacte international à envisager de ratifier cette convention.

Le Comité explique que les méthodes à utiliser pour mettre en pratique les obligations du Pacte par rapport aux personnes handicapées étaient essentiellement les mêmes que celles des autres obligations. Elles incluent notamment l'obligation de déterminer par un suivi régulier la nature et la dimension des problèmes dans le pays, l'obligation d'adopter des politiques et programmes bien conçus pour répondre aux besoins, l'obligation de légiférer lorsque ceci est nécessaire pour proscrire la discrimination et d'éliminer toute législation discriminatoire existante, ainsi que l'obligation de faire des provisions budgétaires ou, si nécessaire, de chercher l'appui de la coopération et assistance internationales. La coopération internationale sera un élément

<sup>86</sup> Commentaire général No. 5 (1994)

<sup>87</sup> Par exemple dans BIT, Réadaptation professionnelle et emploi des personnes handicapées, 1998

particulièrement important dans quelques pays en voie de développement afin de créer les capacités nécessaires pour s'acquitter de leurs obligations par rapport au Pacte.

Le Comité tire en particulier l'attention sur la situation des femmes handicapées : « Les personnes handicapées sont quelques fois traitées comme des êtres humains a-sexués. Par conséquent, la double discrimination dont souffrent les femmes handicapées est souvent négligée. En dépit des nombreux appels lancés par la communauté internationale afin qu'une attention particulière soit donnée à leur situation, très peu d'efforts ont été consentis pendant la Décennie. » Le Conseil encourage vivement les Etats parties à se préoccuper de la situation des femmes handicapées en privilégiant à l'avenir l'aspect des droits dans les programmes économiques, sociaux et culturels.

Le droit de jouir de « conditions de travail justes et favorables » (article 7 du Pacte) s'applique à *tous* les travailleurs handicapés, qu'ils travaillent sur le marché du travail ouvert ou qu'ils occupent des emplois protégés. De même, le droit de rejoindre un syndicat (article 8) s'applique à *tous* les travailleurs. Des systèmes de sécurité sociale et de garantie du revenu sont particulièrement importants pour les personnes handicapées. Le Comité se réfère dans ce contexte aux Règles des Nations unies qui stipulent que les Etats doivent assurer des prestations de compléments de revenu adéquats à des personnes handicapées qui, dû à un handicap ou à des facteurs liés au handicap, ont temporairement perdu leur revenu, en totalité ou en partie, ou à qui l'accès à l'emploi est refusé. Des telles aides devraient répondre aux besoins d'aide spécifiques ou à d'autres dépenses associées au handicap. Le Comité ajoute que ces aides devraient dans la mesure du possible également être attribuées aux individus (généralement féminins) qui prennent en charge une personne handicapée : ces personnes ont souvent besoin d'un soutien financier pour remplir leur rôle d'assistance.

#### **1.24 La Déclaration de Copenhague**

La Déclaration et le Programme d'action de Copenhague, adoptés par le Sommet mondial pour le développement social en mars 1995, constatent que les personnes handicapées, qui constituent une des plus grandes minorités au monde, sont trop souvent poussées dans la pauvreté, le chômage et l'isolation sociale. Par rapport à l'emploi, les Chefs d'Etat et de gouvernement ont pris, entre autres, l'engagement au Sommet de placer la création d'emplois, la réduction du chômage et la promotion des emplois justement rémunérés au centre des stratégies et politiques des gouvernements, dans le plein respect des droits des travailleurs, et en accordant une attention particulière aux groupes et individus défavorisés, y compris les personnes handicapées. L'élimination de toutes les formes de discrimination est constamment rappelée à travers la Déclaration, et le Programme d'action contient l'action suivante : 'prendre des mesures efficaces pour mettre un terme à toute discrimination *de jure* et *de facto* à l'égard des personnes handicapées.'<sup>88</sup> En référence à l'emploi, le Programme affirme que pour ouvrir davantage le marché du travail aux personnes handicapées, il faut :

- (a) Bannir de la législation et de la réglementation du travail toute discrimination à l'égard des handicapés;

---

<sup>88</sup> Programme d'action, para. 15 (i)

- (b) Prendre des mesures préventives consistant, par exemple, à mettre en place des services d'assistance et des programmes d'incitation et à soutenir les initiatives d'auto-assistance et les petites entreprises;
- (c) Adapter les lieux de travail aux besoins des handicapés, en favorisant notamment l'usage de technologies innovatrices;
- (d) Offrir d'autres formes d'emploi, emplois assistés par exemple, pour les personnes handicapées qui ont besoin de ces services;
- (e) Sensibiliser la société aux conséquences qu'ont les conceptions stéréotypées défavorables aux handicapés sur leur intégration au marché du travail.<sup>89</sup>

La Déclaration et le Programme d'action mentionnent fréquemment la nécessité d'atteindre l'équité et l'égalité entre femmes et hommes, y compris femmes et hommes handicapés. En matière de travail et d'emploi, les parties à la Déclaration s'engagent

- à promouvoir une réforme des mentalités, des structures, des politiques, des lois et des pratiques qui attentent à la dignité de la personne humaine et font obstacle à l'égalité et à l'équité au sein de la famille et de la société; et nous encourageons les femmes des milieux urbains et ruraux et les femmes frappées d'une incapacité à participer pleinement et sur un pied d'égalité à la vie sociale, économique et politique, et notamment à l'élaboration, à l'application et au suivi des politiques et programmes gouvernementaux ;
- à promouvoir et à réaliser l'accès universel et équitable à un enseignement de qualité, ainsi qu'à assurer le plus haut niveau possible de santé physique et mentale et l'accès de tous aux soins de santé primaires, en veillant particulièrement à corriger les inégalités et à éviter toute distinction liée à la race, l'origine nationale, le sexe, l'âge ou l'invalidité ;
- à veiller à ce que les personnes handicapées aient accès aux services de réadaptation et à d'autres services qui leur permettent de mener une vie indépendante et aux auxiliaires dont ils ont besoin, afin qu'elles puissent vivre de la manière la plus confortable et la plus autonome.

Le Programme d'action reconnaît que capacité d'action et participation sont indispensables à la démocratie, à l'harmonie sociale et au développement social et que l'égalité et l'équité entre les sexes et la pleine participation des femmes à toutes les activités de la vie économique, sociale et politique est essentielle : « il faut éliminer les obstacles qui ont empêché les femmes jusqu'à présent d'avoir part aux décisions, d'accéder à l'instruction et aux services de santé et d'occuper des emplois productifs... »<sup>90</sup>

Le Programme appelle les gouvernements à améliorer la qualité du travail et de l'emploi, entre autres en :

---

<sup>89</sup> idem: para. 62

<sup>90</sup> idem: para. 7

- observant et en mettant pleinement en oeuvre les obligations relatives aux droits de l’homme auxquelles ils ont souscrit
- protégeant et promouvant le respect des droits fondamentaux des travailleurs, y compris la liberté d’association et le droit de constituer des syndicats et de mener des négociations collectives, l’égalité de rémunération et en abolissant la discrimination dans l’emploi, et en appliquant pleinement les conventions de l’Organisation internationale du Travail (OIT) dans le cas des Etats qui y sont parties.

### **1.25 L’Amendement au Traité de l’UE interdisant la discrimination**

Dans l’UE, les problèmes liés au handicap ont généralement été considérés comme des questions de politique sociale. La Commission européenne, dans un Livre blanc sur la politique sociale publiée en 1994

- reconnaissait qu’il y avait nécessité d’insérer les droits fondamentaux à l’égalité de chances dans les politiques de l’Union européenne
- disait qu’elle assurerait, à travers des mécanismes appropriés, que les besoins des personnes handicapées étaient pris en compte dans les initiatives et programmes législatifs pertinents
- disait qu’elle préparerait un instrument approprié avalisant les Règles des Nations unies pour l’égalisation des chances des personnes handicapées
- promettait qu’elle préparerait un code de bonne conduite par rapport à ses propres politiques et pratiques en matière d’emploi de personnes handicapées
- disait qu’à la prochaine occasion de réviser les Traités fondateurs de l’UE, l’introduction d’une référence spécifique à la lutte contre la discrimination fondée sur le handicap devait être sérieusement prise en considération.<sup>91</sup>

En décembre 1996, le Conseil social de l’Union européenne adopta une résolution qui réaffirmait l’adhésion des Etats membres

- aux principes et valeurs sur lesquels sont basées les Règles des Nations unies
- aux idées qui sur lesquelles est fondée la résolution du Conseil de l’Europe de 1992 sur une politique cohérente en matière de réadaptation des personnes handicapées (voir section 1.188)
- au principe de l’égalité de chances dans le développement de politiques globales dans le domaine de la réadaptation
- au principe d’éviter ou d’éliminer toute forme de discrimination négative fondée sur le handicap.

---

<sup>91</sup> ‘La politique sociale européenne – Une avancée pour l’Union’.

Egalement en décembre 1996, la Conférence intergouvernementale (CIG) – essentiellement une réunion des chefs de gouvernement des Etats membres de l’UE pour ré-examiner les traités de l’UE – consentit d’inclure dans les projets de révision des traités un nouvel article interdisant la discrimination fondée sur un certain nombre de motifs, y compris le handicap. Ce qui fut finalement approuvé dans le Traité d’Amsterdam en 1997 n’était pourtant qu’une version délavée de ce qui avait été consenti à la CIG :

‘...le Conseil, statuant à l’unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l’origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l’âge ou l’orientation sexuelle.’<sup>92</sup>

Bien que généralement accueilli comme une étape importante dans la bonne direction, l’amendement resta largement en retrait – en particulier en ce qui concerne la condition d’unanimité et la nature optionnelle de la disposition – de ce que beaucoup de personnes avaient espéré.

## **1.26 Conseil de l’Europe: La Charte sociale européenne**

La Charte sociale européenne traite des droits économiques et sociaux. La Charte initiale fut ouverte à la signature en 1961 et entra en vigueur en 1965. Elle fut élargie en 1988 et considérablement révisée en 1966.<sup>93</sup> Dans l’élaboration de la Charte, le Conseil de l’Europe s’était largement inspiré du travail de l’OIT et des mesures adoptées par cette organisation.

La partie I expose les principes généraux que les parties contractantes s’engagent à accepter. Ceux-ci incluent notamment les droits de chacun à des moyens appropriés d’orientation professionnelle (article 9) et de formation professionnelle (article 10), le droit de toute personne handicapée à l’autonomie, à l’intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté (article 15) et le droit de toute personne à la protection contre la pauvreté et l’exclusion sociale (article 30).

La partie II dresse la liste des obligations des parties contractantes sous chacun des 31 articles de la partie I, ce qui aboutit à la protection des droits dans plus de cent domaines. L’article 15 par exemple se présente comme suit :

“En vue de garantir aux personnes handicapées, quel que soit leur âge, la nature et l’origine de leur handicap, l’exercice effectif du droit à l’autonomie, à l’intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté, les Parties s’engagent notamment:

1. à prendre les mesures nécessaires pour fournir aux personnes handicapées une orientation, une éducation et une formation professionnelle dans le cadre du droit commun chaque fois que possible ou, si tel n’est pas le cas, par le biais d’institutions spécialisées publiques ou privées;

---

<sup>92</sup> Article 13

<sup>93</sup> Charte sociale européenne (révisée), Strasbourg, 3 mai 1996. Toutes les références à ce texte concernent la version de 1996.

2. à favoriser leur accès à l'emploi par toute mesure susceptible d'encourager les employeurs à embaucher et à maintenir en activité des personnes handicapées dans le milieu ordinaire de travail et à adapter les conditions de travail aux besoins de ces personnes ou, en cas d'impossibilité en raison du handicap, par l'aménagement ou la création d'emplois protégés en fonction du degré d'incapacité. Ces mesures peuvent justifier, le cas échéant, le recours à des services spécialisés de placement et d'accompagnement;
3. à favoriser leur pleine intégration et participation à la vie sociale, notamment par des mesures, y compris des aides techniques, visant à surmonter des obstacles à la communication et à la mobilité et à leur permettre d'accéder aux transports, au logement, aux activités culturelles et aux loisirs. »

Malgré son titre, la Charte sociale européenne est un traité légalement contraignant. Néanmoins, le nombre de droits protégés varie suivant que la partie contractante a ratifié la Charte initiale, le Protocole additionnel de 1988 ou la Charte révisée de 1996. Chacune des parties contractantes s'engage par exemple dans la partie III à se considérer comme liée par six au moins des neuf articles de la partie II. Article 15 ne fait pas partie de cette liste d'articles « essentiels ». Par ailleurs, chacune des parties s'engage à se considérer comme liée par un nombre supplémentaire d'articles ou de paragraphes numérotés de la partie II de la Charte, qu'elle choisira, pourvu que le nombre total des articles et des paragraphes numérotés qui la lient ne soit pas inférieur à seize articles ou à soixante-trois paragraphes numérotés. Les Etats membres qui ont seulement ratifié la Charte initiale ne sont liés que par au moins cinq des sept articles essentiels et au moins cinq autres articles ou cinquante-cinq paragraphes.

En dépit de cette forme inhabituelle d'acceptation d'obligations "à la carte", la Charte sociale européenne est toujours un traité précieux que d'autres Etats membres devraient être encouragés à ratifier. Il serait en particulier souhaitable que les organisations non-gouvernementales soient mieux informées de son potentiel en termes de promotion et d'avancement des droits des personnes handicapées.<sup>94</sup>

### **1.27 La Convention inter-américaine**

La Convention inter-américaine relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les personnes handicapées fut adoptée en juin 1999. La convention ne contient pas de droits. Elle constitue le premier traité régional à définir la discrimination contre les personnes handicapées. Dans cette convention, le terme « discrimination contre les personnes handicapées » signifie toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur un handicap ou un rapport d'invalidité présent ou passé qui a pour effet ou objectif la limitation ou l'annulation de la reconnaissance, de la jouissance ou de l'exercice par une personne handicapée de ses droits humains et libertés fondamentaux. (Article 1.2a).

---

<sup>94</sup> Voir Kenny, T. *Securing Social Rights across Europe: How NGOs can make use of the European Social Charter*, Strasbourg: Centre des droits de l'homme, 1997; Conseil de l'Europe, *La Charte sociale du 21ème siècle – Forum des ONG*, Strasbourg, 12-13 mai 1997, H/NGO (97) Forum 4; Conseil de l'Europe, *L'application de la procédure des réclamations collectives: l'opinion des organisations non-gouvernementales*, Strasbourg, 14-16 mai 1997, S C Coll/rep 12 e.

### **1.28 La Décennie africaine des personnes handicapées**

La Décennie africaine des personnes handicapées (1999-2009) fut déclarée en juillet 2000 par les Chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). Un Plan d'action continental fut unanimement adopté par les participants de la Conférence pan-africaine sur la Décennie africaine en février 2002. Le Plan d'action a pour but de guider les Etats membres et les gouvernements de l'OUA dans la réalisation des objectifs de la Décennie – la pleine participation, l'égalité et l'autonomie des personnes handicapées en Afrique. Le Plan d'action comprend une série de mesures qui doivent être prises par les Etats membres afin d'atteindre les objectifs de promouvoir la participation des personnes handicapées au processus de développement économique et social et d'assurer et d'améliorer l'accès à la formation et à l'emploi.

### **1.29 La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne fut proclamée au Sommet européen de Nice en décembre 2000. La Charte expose pour la première fois dans l'histoire de l'Union européenne l'étendue complète des droits civils, politiques, économiques et sociaux de tous les citoyens européens et de toutes les personnes résidant dans l'UE, y compris les personnes handicapées. En ce qui concerne le travail et l'emploi, les dispositions les plus importantes sont les suivantes :

- le droit à la dignité humaine (Article 1)
- le droit à l'éducation, ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue (Article 14.1)
- le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée (Article 15.1)
- toute discrimination fondée notamment sur un handicap est interdite (Article 21)
- l'égalité entre les hommes et les femmes doit être assurée dans tous les domaines, y compris en matière d'emploi, de travail et de rémunération (Article 23)
- le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté (Article 26)
- le droit d'accès aux services de placement (Article 29)
- le droit à une protection contre tout licenciement injustifié, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales (Article 30)
- le droit à des conditions de travail qui respectent la santé, la sécurité et la dignité (Article 31.1)
- le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux (Article 34.1).

La décision sur le statut juridique de la Charte a été reportée jusqu'aux prochaines discussions sur la révision du Traité en 2004.

### **1.30 La Directive de l'UE sur la discrimination**

Une nouvelle Directive sur la discrimination dans l'emploi fut adoptée par les ministres des affaires sociales de l'UE vers la fin de l'année 2000.<sup>95</sup> La Directive proscrit les discriminations directes ou indirectes fondées sur une série de motifs, y compris le handicap, et s'applique, entre autres, aux critères de sélection et aux conditions de recrutement, à l'orientation professionnelle, à la formation professionnelle et aux conditions d'emploi et de travail, y compris la rémunération. Il est important de noter que la Directive demande la mise en place « d'aménagements raisonnables ». Cela signifie que l'employeur doit prendre les mesures appropriées, en fonction des besoins dans une situation concrète, pour permettre à une personne handicapée d'accéder à un emploi, de l'exercer ou d'y progresser, ou pour qu'une formation lui soit dispensée, sauf si ces mesures imposent à l'employeur une « charge disproportionnée ».

Concernant l'âge et le handicap, la Directive donne aux Etats membres, si nécessaire, un délai supplémentaire de 3 ans en plus des 3 ans réglementaires pour transposer la Directive en législation nationale. Tout État membre qui choisit d'avoir recours à ce délai supplémentaire fait annuellement rapport à la Commission européenne sur les progrès réalisés en vue de la mise en oeuvre de la Directive.

### **1.31 Femmes handicapées**

Tous les droits humains sont universels et incluent donc sans réserve les femmes et les hommes handicapés. Chaque personne est née égale et a les mêmes droits à la vie et au bien-être, à l'éducation et au travail, à une vie autonome et à la participation active à tous les aspects de la société. Toute discrimination directe ou indirecte contre une femme ou un homme handicapé est une violation de ses droits.

Les femmes handicapées sont plus vulnérables à la discrimination (a) parce qu'elles sont femmes et (b) parce qu'elles ont un handicap. Beaucoup de femmes subissent des discriminations supplémentaires parce qu'elles sont pauvres. Cette double ou triple discrimination subie par les femmes est souvent ignorée ou passe inaperçue parce que les personnes handicapées sont parfois traitées comme si elles étaient des êtres humains asexués. Elle est aussi largement négligée parce que nous disposons de peu d'informations sur sa dimension et sur son impact. Cette situation ne semble pas s'améliorer. En 1993 par exemple, l'ancien rapporteur spécial de la Sous-commission des Nations unies pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités exprimait sa déception sur « l'absence quasiment totale de matériel bibliographique sur les problèmes spécifiques des femmes handicapées. »<sup>96</sup> Les Règles des Nations unies pour l'égalisation des chances des personnes handicapées, adoptées en décembre 1993, concernent toutes les personnes handicapées, sans distinction de sexe, de race, d'âge etc., mais elles contiennent peu de références

---

<sup>95</sup> Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. OJL 303, 2 déc. 2000, pp. 16-22

<sup>96</sup> Depouy, L. *Human Rights and Disabled Persons*. New York: United Nations, 1993, p. 20

directes à la dimension genre, ce qui a été regretté par le rapporteur spécial de la Commission du développement social des Nations unies.<sup>97</sup>

Le rapport de la première Etude d'ensemble sur l'application de la convention (n° 159) et de la recommandation (n° 168) de 1998, qui concerne aussi bien les Etats qui ont ratifié la convention que ceux qui ne l'ont pas fait, commente brièvement l'égalité de chances et de traitement entre les travailleurs et les travailleuses handicapés<sup>98</sup>.

‘Les personnes handicapées se heurtent à de nombreux obstacles dans leur lutte pour l'égalité. Certes, les discriminations frappent les hommes comme les femmes, mais ces dernières sont doublement pénalisées, en raison de leur handicap *et* en raison de leur sexe. Elles sont plus menacées que les hommes par la pauvreté et le chômage. Elles ont un moindre accès aux services de réadaptation, sont plus souvent dépourvues de soutien familial ou communautaire et souffrent davantage de l'isolement social qu'entraînent les handicaps. Devant cette situation dramatique, le Directeur général du BIT a déclaré en 1981 qu'il n'était que trop fréquent que des femmes handicapées et pauvres soient privées de tous les droits humains.’<sup>99</sup>

### ***1.31.1 Barrières d'accès à l'emploi pour les femmes handicapées***

Les personnes handicapées en général ont des difficultés d'accéder au marché du travail ouvert, mais vu sous l'aspect genre, les hommes handicapés ont presque deux fois plus de chances d'avoir un emploi que les femmes handicapées.<sup>100</sup> Lorsque des femmes handicapées travaillent, elles font souvent l'expérience de normes de recrutement et de promotion inégales, d'accès inégal à la formation et au recyclage, d'accès inégal au crédit et aux autres ressources productives, de la rémunération inégale pour un travail égal et de la ségrégation professionnelle, et elles participent rarement à la prise de décisions économiques.<sup>101</sup>

C'est une tendance générale à travers le monde que les femmes handicapées ont moins de chances de bénéficier d'une formation professionnelle, ont plus de difficultés d'obtenir accès à des programmes de réadaptation, ont moins de chances de bénéficier de l'égalité devant la formation, et lorsqu'elles ont réussi à bénéficier d'une réadaptation, il est plus probable que celle-ci mène vers un emploi à temps partiel ou pire, au chômage. On a encore tendance à penser, tant dans le grand public que parmi les conseillers en réadaptation, que les femmes handicapées sont des personnes passives, dépendantes et qu'elles n'ont ni la capacité ni la volonté d'exercer une activité

<sup>97</sup> Rapport devant la Commission, fév. 2000

<sup>98</sup> BIT: Réadaptation professionnelle et emploi des personnes handicapées, 1998

<sup>99</sup> BIT: Rapport du Directeur général, CIT, 67ème Session, Genève, 1981.

<sup>100</sup> D'après une étude réalisée aux *Etats unis* par exemple, presque 42% des hommes handicapés avaient un emploi, comparé à 24% des femmes handicapées. Par ailleurs, plus de 30% des hommes handicapés travaillent à plein temps, contre seulement 12% des femmes handicapées. Les femmes handicapées travaillant à plein temps gagnent seulement 56% du salaire des hommes handicapés travaillant à plein temps (ces chiffres sont tirés de Bowe: *Disabled women in America: A statistical report drawn from census data* (1984). Seulement 3% des femmes handicapées sont enregistrées dans la main-d'oeuvre au *Ghana* (1996), 0.3% en *Inde* (1991) et 19% aux *Philippines* (1992). La plupart des femmes handicapées se trouvent dans le secteur informel (E. Messel: *Employment strategies for women with disabilities*, document présenté au International Leadership Forum for Women with Disabilities (Washington, DC, 15-20 juin 1997).

<sup>101</sup> BIT: “Les femmes gonflent les rangs des travailleurs pauvres”, dans *Le monde du travail*, No. 17, sep.-oct. 1996, BIT Genève.

conduisant à l'emploi. Des études ont démontré que même dans les pays riches, des programmes importants en faveur des personnes handicapées, comme les prestations complémentaires de garantie de revenu, l'assurance d'invalidité, les prestations compensatoires en cas d'accident de travail ou les programmes de réadaptation professionnelle désavantagent les femmes en raison de leur type de participation au marché du travail. Les femmes ne perçoivent pas seulement moins de prestations que les hommes, mais leurs prestations sont aussi plus faibles. Par ailleurs, malgré leurs besoins plus élevés, les femmes handicapées bénéficient moins largement des programmes publics de prestations complémentaires aux personnes justifiant de faibles revenus.<sup>102</sup>

La Commission de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations note dans son Etude d'ensemble sur la convention (n° 159) et la recommandation (n° 168) que, d'après les rapports communiqués par les gouvernements, la plupart des pays appliquent le principe de l'égalité de chances dans le domaine de l'éducation, de la formation et de l'emploi, sans distinction de race, de couleur, de sexe, de langue ou de tout autre facteur, comme le handicap. La tendance générale consiste à mettre en place des programmes spéciaux en faveur des personnes handicapées, mais sans tenir compte du fait que les femmes handicapées constituent un groupe vulnérable qui doit bénéficier d'un soutien particulier. Par conséquent, les discriminations à l'encontre des femmes handicapées peuvent facilement passer inaperçues, étant donné que le cadre légal ne tient pas compte de la dimension genre.

Pour lutter contre les discriminations à l'encontre des femmes handicapées dans la formation et l'emploi, l'OIT a pris différentes mesures sous forme de directives, de conventions, de déclarations et de résolutions. La dernière résolution de l'OIT en faveur des femmes travailleuses, adoptée en 1991, réaffirme la préoccupation de l'Organisation par la situation des femmes travailleuses, y compris des femmes handicapées. Enfin, la convention (n° 159) déclare que l'égalité de chances et de traitement entre les travailleurs handicapés et les travailleuses handicapées devra être respectée. Cette convention peut être utilisée dans une stratégie d'élimination des obstacles qui s'opposent à une participation et intégration pleines et entières des femmes handicapées à la vie et à l'économie de la société.<sup>103</sup>

La situation particulière des femmes handicapées continue à être traitée de façon inadéquate. Une étude récente sur les politiques de l'emploi pour les personnes handicapées, réalisée pour le compte de la Commission européenne, concluait à cet égard que «la perspective genre n'est généralement pas bien intégrée dans la politique en matière de handicap et peu d'informations sont disponibles sur l'impact différentiel des politiques de l'emploi sur la situation des hommes et des femmes handicapées.»<sup>104</sup>

La Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes demande aux Etats parties de fournir des informations sur les femmes handicapées dans leurs rapports périodiques. Un échantillon de rapports évalués en 2001 ne

---

<sup>102</sup> N. Mudrick: "Disabled women and public policies for income support" (a study on the influence of income support on the lives of women with disabilities), in M. Fine and A. Asch (eds.): *Women with disabilities: Essays in psychology, culture and politics* (Philadelphia, Temple University Press, 1988).

<sup>103</sup> BIT, Réadaptation professionnelle et emploi des personnes handicapées, 1998, pp. 35-36

<sup>104</sup> L'étalement des performances des politiques de l'emploi pour les personnes handicapées. Commission européenne, 2000.

contenait que peu d'informations consistantes sur la double discrimination subie par les femmes handicapées.<sup>105</sup>

### 1.32 Education et formation

Adapter les personnes aux emplois et les emplois aux personnes est un processus à multiples facettes. L'OIT continue à mettre en avant les rôles clés joués par l'éducation et la formation. La problématique fut de nouveau traitée d'une façon convaincante par la Conférence internationale du travail en 2000. La Conférence souligna le fait que l'éducation et la formation sont essentielles pour la croissance économique et le développement social.

'L'éducation et la formation sont des moyens pour rendre les gens autonomes, améliorer la qualité et l'organisation du travail, élever la productivité des citoyens, augmenter les revenus des travailleurs, améliorer la compétitivité des entreprises, promouvoir la sécurité de l'emploi, l'équité sociale et l'inclusion. L'éducation et la formation sont donc un pilier central du travail décent.'<sup>106</sup>

La Conférence affirme que l'éducation et la formation doivent concerner chaque individu et quelles doivent être ciblées avec soin concernant les personnes ayant des besoins spéciaux, y compris les personnes handicapées. En dehors de l'éducation et de la formation, l'orientation professionnelle et le conseil, les services de placement, les méthodes de recrutement et de sélection, l'information sur le système d'éducation et le marché du travail, l'aménagement des postes de travail, l'ergonomie, les conditions de travail et les récompenses, les attitudes et les motivations, tous ces éléments jouent des rôles étroitement liés dans l'ensemble du processus de l'emploi<sup>107</sup> et doivent être considérés comme des éléments d'une politique du travail et de l'emploi pour les personnes handicapées.

### 1.33 Une nouvelle convention ?

On se rappellera que vers la fin des années 1980, des efforts avaient été déployés pour amener l'Assemblée générale des Nations unies à élaborer une convention sur les droits des personnes handicapées : les efforts avaient échoué par manque de soutien. Il est intéressant de noter le commentaire de Depouy qui disait que l'Assemblée générale avait conclu « par le *renvoi* de cette initiative à plus tard ». <sup>108</sup>

En examinant à sa réunion de 1998 des méthodes plus efficaces pour promouvoir et protéger les droits humains des personnes handicapées, le Groupe consultatif d'experts des Nations unies sur les normes et standards internationaux en matière de handicap discuta entre autres les

---

<sup>105</sup> Quinn, G. et Degener, T. Human Rights and Disability, summary report to the Office of the UN High Commissioner on Human Rights, Feb. 2002.

<sup>106</sup> CIT. Quatre-vingt-huitième session, Genève, 2000, Conclusions concernant la formation et le développement des ressources humaines.

<sup>107</sup> Pour des propositions détaillées sur les stratégies et pratiques du placement voir (1) Murray B et Heron R, Placement of Job-seekers with Disabilities et (2) Heron R et Murray B, Assisting Disabled Persons in Finding Employment – A Practical Guide, BIT, 1999 et 1997 resp.

<sup>108</sup> Depouy, op. cit., para. 281 (italiques de l'auteur)

avantages et les inconvénients potentiels qu'aurait la formulation d'un nouvel instrument international.<sup>109</sup>

En 1999, l'Assemblée générale de Handicap International adopta une nouvelle charte qui appelle entre autres à préparer une convention internationale sur les droits des personnes handicapées. Des représentants de Disabled Peoples International, Inclusion International, Rehabilitation International, de l'Union mondiale des aveugles et de la Fédération mondiale des sourds exprimaient au cours de leur rencontre de Beijing en mars 2000 leurs préoccupations sérieuses sur le fait que les instruments des Nations unies «n'avaient pas encore eu un impact significatif pour l'amélioration de la vie des personnes handicapées» et appelaient à une collaboration internationale pour le développement et l'adoption d'une convention.

La Commission des droits de l'homme des Nations unies était également préoccupée par l'insuffisance des mesures existantes. A sa réunion d'avril 2000, la Commission adopta une Résolution<sup>110</sup> invitant le Haut Commissaire à ordonner une étude pour évaluer les normes et mécanismes existants en matière de droits de l'homme et handicap. Les résultats préliminaires de l'étude furent présentés au cours d'une réunion tenue à Genève le 14 janvier 2002.

Entre-temps, en décembre 2001, l'Assemblée générale des Nations unies adopta une résolution<sup>111</sup> établissant un Comité ad hoc, ouvert à tous les Etats membres et aux observateurs des Nations unies, afin d'examiner des propositions pour une convention internationale globale et intégrale pour protéger et promouvoir les droits et la dignité des personnes handicapées, basée sur une approche holistique et prenant en compte le travail réalisé dans le domaine du développement social.

Les participants de la réunion du 14 janvier 2002 à Genève étaient d'accord sur la nécessité d'une approche multiple dans le traitement des questions du handicap. Il y avait un large consensus sur la nécessité de se focaliser sur la dimension des droits humains dans toutes les questions concernées. Les résultats de l'étude mettaient en évidence que la formulation d'une nouvelle convention ne devrait pas être considérée comme une alternative à la nécessité de renforcer la place de la problématique du handicap dans le système des droits de l'homme international existant («double approche»). La discussion élargissait encore cette approche en insistant sur la nécessité de renforcer les efforts en matière de développement social des personnes handicapées et de mieux intégrer le travail des Nations unies dans ce domaine avec une plus grande attention à la dimension des droits de l'homme («approche multiple»)<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> Rapport du Groupe consultatif d'experts des Nations unies sur les normes et standards internationaux en matière de handicap, Univ. de Californie, Berkeley, 8-12 déc. 1988

<sup>110</sup> 2000/51

<sup>111</sup> 56/168

<sup>112</sup> Note du Haut commissaire pour les droits de l'homme, 'Etude sur les droits de l'homme et le handicap', 14 fév. 2002



## **CHAPITRE 2 - OPTIONS DE TRAVAIL ET D'EMPLOI**

Les personnes handicapées devraient bénéficier de l'égalité de chances et de traitement en vue d'obtenir et de conserver un emploi et d'y progresser. Cet emploi devrait, dans tous les cas où cela est possible, correspondre à leur choix et tenir compte de leurs aptitudes individuelles.<sup>113</sup> Ceci couvre aussi les emplois sur le marché du travail ouvert qui, toujours en tenant compte de leurs aptitudes individuelles, sont ouverts aux personnes non-handicapées. Quant aux personnes handicapées pour qui, pour des raisons de choix et/ou d'aptitude, un emploi en milieu ouvert n'est pas approprié, des formes alternatives d'emploi de type protégé ou assisté leur sont normalement offertes. On trouve de nombreuses variantes de ces options à travers les pays, suivant la tradition et la culture, les conditions économiques et sociales, la nature du marché du travail, les systèmes de prestations sociales, la disponibilité de personnel qualifié et l'influence des parties prenantes, y compris des organisations de personnes handicapées.

Le présent chapitre donne une vue d'ensemble de l'emploi des personnes handicapées, reparti en quatre grandes rubriques:

- L'emploi ouvert/compétitif, y compris l'auto-emploi<sup>114</sup>
- L'emploi protégé
- L'emploi assisté
- Les entreprises sociales.

Le prochain chapitre analysera, pour chacune de ces approches, les mesures adoptées pour faciliter l'accès à l'emploi et le maintien dans l'emploi, en privilégiant les références à la politique et la pratique de l'emploi dans les pays industrialisés.

### **2.1 L'emploi ouvert/compétitif**

Comme beaucoup de pays ne disposent pas de données adéquates, il est difficile de faire des généralisations. Toutefois, les informations disponibles permettent de tirer quelques conclusions provisoires sur la situation actuelle.<sup>115</sup>

Le taux de participation des personnes handicapées à la main-d'œuvre du marché du travail ouvert est tendanciellement bien plus faible que celui des autres travailleurs.

---

<sup>113</sup> BIT Recommandation (n° 168) concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983

<sup>114</sup> L'auto-emploi n'est pas pris en compte ici en tant que catégorie séparée, étant donné qu'il peut exister dans toutes les catégories.

<sup>115</sup> Pour une discussion plus détaillée, voir Commission européenne, L'étalonnage des performances des politiques de l'emploi pour les personnes handicapées. Commission européenne, 2000. Ce rapport couvre l'Australie, le Japon et les Etats unis en plus des 15 Etats membres de l'UE.

En Australie, le taux de participation pour les hommes handicapés était environ 60 pour cent en 1998, comparé à 90 pour cent pour les hommes non-handicapés. Les chiffres correspondants pour les femmes étaient de 46 et de 71 pour cent respectivement. Le taux de chômage parmi les hommes handicapés était de 14 pour cent comparé à 8 pour cent pour les hommes non-handicapés. Les taux correspondants pour les femmes étaient de 9 et de 8 pour cent respectivement.

Au Canada, la présence générale des personnes handicapées sur le marché du travail était de 6.5 pour cent en 2001, mais elles ne représentaient que 2.4 pour cent de la main-d'œuvre sous réglementation fédérale. Les personnes handicapées étaient sous-représentées dans tous les secteurs industriels, passant de 1.8 pour cent dans les transports à 2.3 pour cent dans les banques, 2.4 pour cent dans les communications et 2.9 pour cent dans « d'autres » secteurs.<sup>116</sup>

En France, le taux de chômage des travailleurs handicapés était en 1996 trois fois plus élevé que celui de la population active dans son ensemble. Au cours des 10 dernières années, le taux de chômage global a augmenté de 23 pour cent, celui des chômeurs handicapés de 194 pour cent. Les travailleurs handicapés sans emploi le restent en moyenne deux fois plus longtemps.

En Allemagne, le taux de participation des personnes gravement handicapées au marché du travail était en 1997 de 37 pour cent (Ouest), comparé à 80 pour cent pour les hommes et 63 pour cent pour les femmes non-handicapés. La différence entre le taux de chômage des personnes handicapées et le taux de chômage global a augmenté entre 1994 et 1997, montant de 15 à 17.9 pour cent (personnes handicapées) et de 9.6 à 11.4 pour cent (ensemble de la population). Comme en France, la durée du chômage est généralement presque deux fois plus longue que pour les travailleurs non-handicapés.

En Suède, 60 pour cent de la population handicapée entre 16 et 64 ans étaient employés en 1998, comparé à 72 pour cent pour la population générale. Les taux de chômage étaient de 9 pour cent (travailleurs handicapés) et 5 pour cent (travailleurs non-handicapés).

Au Royaume-Uni, les personnes handicapées représentent presque 20 pour cent de la population en âge de travailler, mais seulement 12 pour cent des personnes ayant un emploi. Les personnes handicapées ont une probabilité presque six fois plus élevée d'être sans travail et de dépendre d'allocations sociales que les personnes non-handicapées.

En général, les personnes handicapées sur le marché du travail ont un niveau d'éducation plus faible que les autres. Elles ont également une plus grande probabilité d'occuper des emplois à temps partiel. Les taux de chômage varient entre les différents types de handicap et sont les plus élevés parmi les personnes souffrant d'un handicap mental. On estime qu'au Royaume-Uni, 75 pour cent des personnes en âge de travailler souffrant d'un handicap mental sont au chômage. Une étude des informations disponibles avance les raisons suivantes pour expliquer les taux de chômage élevés parmi les personnes handicapées:

- Faible niveau d'éducation et de formation
- Baisse de la demande de main-d'œuvre non-qualifiée

---

<sup>116</sup> National Institute of Disability Management and Research, Annual Report 2001, p. 4

- Réductions du personnel des grandes entreprises et du service public
- Crainte d'accidents et de coûts d'assurance
- Gène de se faire enregistrer comme handicapé
- Manque d'informations sur les opportunités de travail
- Manque de sensibilisation des employeurs sur les besoins et les capacités des personnes handicapées
- 'Le piège des allocations'
- Crainte de perdre les allocations sociales
- Soutiens techniques/personnels inadéquats

### ***2.1.1 Politique plus active du marché du travail***

Beaucoup de pays sont préoccupés face aux niveaux de plus en plus élevés du chômage parmi les personnes handicapées, leur faible taux de participation au marché du travail et l'augmentation des coûts sociaux. Le chapitre suivant donnera plus de détails sur les mesures spécifiques, mais la dynamique générale de l'évolution des politiques reflète l'importance accrue accordée à une politique plus active du marché du travail à travers les mesures suivantes:

- mesures pour prévenir et pour décourager une dépendance envers les allocations sociales
- intégration des services de l'emploi et de la formation pour personnes handicapées dans les services ordinaires
- incitations à participer à des initiatives dans les domaines de l'éducation, de la formation et du travail
- une plus grande implication des employeurs
- amélioration des services d'appui à l'emploi
- application plus effective de la législation contre la discrimination
- application plus stricte des dispositions existantes en matière de quota.

A présent, les mesures passives (transferts de revenus) consomment une proportion bien plus élevée des ressources publiques que les mesures actives du marché du travail. Bien qu'il semble largement possible de changer la tendance, les taux de chômage relativement élevés associés à une baisse générale de l'activité économique dans beaucoup de pays rendent l'application effective de ces mesures difficile.

## 2.2 L'emploi protégé

Il est généralement accepté que pour des raisons diverses, l'emploi en milieu ouvert n'est pas une option praticable pour certaines personnes handicapées. En appelant à prendre des mesures pour promouvoir l'emploi pour les personnes handicapées, l'OIT recommande que de telles mesures devraient inclure «une aide appropriée du gouvernement pour mettre sur pied *divers types* d'emploi protégé pour les personnes handicapées pour lesquelles un emploi libre n'est pas praticable.»<sup>117</sup> Les Règles des Nations unies pour l'égalisation des chances des personnes handicapées indiquent que, bien que l'objectif devrait toujours être d'obtenir un emploi sur le marché du travail ouvert, «pour les personnes handicapées qui ont des besoins auxquels il est impossible de répondre dans le cadre d'un emploi ordinaire, de petites unités de travail protégé ou assisté peuvent constituer une solution.»<sup>118</sup>

Comme l'implique la recommandation de l'OIT citée en haut, divers types d'emploi protégé sont possibles. Dans leur enquête sur l'emploi protégé dans plusieurs pays, Samoy et Waterplas ont trouvé que le concept même d'emploi protégé n'a pas le même sens pour tous :

‘Si l'on invite des fonctionnaires à présenter les systèmes en vigueur dans leur pays à des étrangers (aux auteurs du présent rapport, par exemple), certains n'évoquent parfois que les organisations offrant un travail productif (dans des entreprises industrielles ou des sociétés de services) à des personnes handicapées, qui ont un contrat de travail et perçoivent un salaire. D'autres, du même pays ou d'un autre Etat, incluent parfois dans ce système les établissements où le travail productif n'est assurément pas le principal objectif ni même, bien souvent, une priorité essentielle et où les personnes handicapées n'ont pas de contrat de travail et ne perçoivent pas de salaire, mais reçoivent uniquement une prime venant s'ajouter à leur prestation d'invalidité. Certains autres acteurs concernés, dont, par exemple, les organisations d'ateliers ou les associations des personnes handicapées, peuvent partager ou rejeter telle ou telle de ces conceptions.’<sup>119</sup>

Samoy et Waterplas adoptent dans leur rapport un point de vue large sur les ateliers protégés en y incluant des types d'organisation proches des centres d'ergothérapie ou des soins thérapeutiques. Un minimum d'activité productive était pourtant requis pour qu'une organisation puisse être incluse. Pour les pays où de telles institutions ne sont normalement pas considérées comme des ateliers protégés, des informations supplémentaires étaient collectées afin de pouvoir établir des comparaisons.

Le Conseil de l'Europe utilise également une définition large de l'emploi protégé :

‘L'emploi protégé devrait être mis à la disposition des personnes qui, en raison de leur handicap, ne peuvent obtenir ou conserver un emploi normal, soutenu ou non soutenu ; il peut recouvrir plusieurs situations, parmi lesquelles l'atelier protégé et le centre d'aide par le travail. L'emploi protégé devrait répondre à un double objectif : donner à la personne handicapée la possibilité d'exercer une activité épanouissante et

---

<sup>117</sup> BIT Recommandation (n° 168) concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983 (italiques de l'auteur)

<sup>118</sup> Règle 7 (7)

<sup>119</sup> Samoy, E. et Waterplas, L. L'emploi protégé dans cinq états membres du Conseil de l'Europe: Autriche, Finlande, Norvège, Suède et Suisse. Conseil de l'Europe, 1997, p. 6

préparer, dans la mesure du possible, à l'emploi en milieu ordinaire de travail. A cette fin, toutes formules facilitant la transition de l'emploi protégé vers le milieu ordinaire devraient être mises en place, telles que : la création de sections d'ateliers protégés dans les centres d'aide par le travail ou de centres d'aide par le travail dans les ateliers protégés ; la création de sections d'ateliers protégés ou de centres d'aide par le travail à l'intérieur d'entreprises ordinaires ; les détachements individuels ou collectifs de travailleurs d'ateliers protégés ou de centres d'aide par le travail dans des entreprises ordinaires.<sup>120</sup>

Quelques pays ont trouvé utile d'introduire, pour des raisons de planification, des distinctions entre certaines formes de travail et d'emploi. En Irlande par exemple, un comité créé pour donner des conseils en matière de stratégie d'emploi pour les personnes handicapées en milieu de travail et d'emploi protégé et assisté, utilisait les définitions suivantes :

*Travail* est la réalisation de tâches organisées qui peut obtenir certaines formes de rémunération, mais qui n'est pas couverte par la législation en matière de protection de l'emploi ou par l'assurance sociale liée au salaire.

*Emploi* est un travail rémunéré qui satisfait aux conditions statutaires concernant la législation en matière de protection de l'emploi, l'assurance sociale liée au salaire et la soumission à l'impôt sur le revenu.

*Travail protégé* est un travail réalisé par des personnes handicapées dans des ateliers spécialement destinés à cette fin. Les personnes qui travaillent dans des ateliers protégés gardent leurs allocations d'assurance sociale et reçoivent généralement un petit paiement mensuel supplémentaire de la part de celui qui procure le travail. Les travailleurs protégés ne sont pas des salariés et ne sont pas couverts par la législation en matière de protection du travail.

*Emploi protégé* est un emploi dans une entreprise spécialement créée pour l'emploi de personnes handicapées et qui reçoit un financement spécial de la part de l'Etat.<sup>121</sup>

Beaucoup de pays ont une forme de système d'emploi protégé.<sup>122</sup> La comparaison entre pays est difficile pour plusieurs raisons, entre autres parce que le concept d'emploi protégé n'a pas le même sens pour tous, même à l'intérieur d'un seul pays. Toutefois, on peut faire un certain nombre de constats généraux.

- La philosophie de l'emploi protégé a été vivement débattue ces dernières années dans quelques pays (par exemple en Australie et aux Etats-Unis), et on préfère de plus en plus d'autres types d'emploi assisté. En ce qui concerne l'Europe, il semble y avoir peu de consensus, quelques pays offrant un nombre considérablement plus faible d'emplois protégés (pro 1000 emplois) que d'autres.

---

<sup>120</sup> Conseil de l'Europe, Une politique cohérente en matière de réadaptation des personnes handicapées, 1992

<sup>121</sup> Employment Challenges for the Millennium. Report of the NACTE Steering Group on Sheltered and Supported Work and Employment, NRB, 1997

<sup>122</sup> Pour une discussion plus détaillée voir Samoy, E. et Waterplas, L., L'emploi protégé dans la Communauté européenne, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 1992; Samoy, E. et Waterplas, L., L'emploi protégé dans cinq états membres du Conseil de l'Europe: Autriche, Finlande, Norvège, Suède et Suisse. Conseil de l'Europe, 1997; Thornton P., et Lunt, N., Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries: A Review, Social Policy Research Unit, University of York, 1997.

- Beaucoup d'ateliers protégés doivent leur origine à des initiatives privées, souvent d'organisations de charité, de groupes religieux ou de parents concernés. Ils ont graduellement été soumis à la réglementation par les pouvoirs publics et sont devenus éligibles pour des subventions de l'Etat.
- En général, l'emploi protégé est destiné à des personnes incapables ou ayant peu de chances d'obtenir ou de conserver un emploi sur le marché du travail ouvert à cause de la gravité de leur handicap ou d'une capacité de travail limitée. Dans beaucoup de cas, un niveau minimum de handicap est spécifié comme condition d'entrée. La majorité de ceux qui y sont employés souffrent d'un handicap intellectuel, bien que dans quelques cas on ne semble pas faire de distinction entre handicap intellectuel et maladie mentale.
- Dans la plupart des pays, l'amélioration de la transition vers le marché du travail ordinaire est un objectif déclaré de la politique de l'emploi protégé. En réalité, les taux de transition varient entre moins de 1 et environ 5 pour cent ; la plupart des pays se situent proche du pôle inférieur de l'échelle.<sup>123</sup> Parmi les raisons avancées pour expliquer le faible taux de transition on trouve la réticence des employeurs à recruter, la réticence de la part des ateliers de relâcher leurs meilleurs travailleurs, le faible niveau technologique des activités dans les ateliers qui limite le niveau de compétences que les employés peuvent atteindre et la formation professionnelle qui ne reflète souvent pas les exigences du marché du travail.
- L'emploi protégé a été critiqué dans quelques pays pour son incapacité de procurer des conditions et des contrats de travail décentes. Dans beaucoup de cas, les salariés payés sont en dessous du SMIC. Dans quelques cas, les employés perçoivent seulement de « l'argent de poche » en plus de leur allocation d'invalidité normale. La législation en matière d'emploi et de sécurité et de santé au travail n'est souvent pas appliquée. Le droit à la liberté d'association (de se syndicaliser) n'est généralement pas respecté.

Certaines des critiques de l'emploi protégé par rapport à la faible transition, à l'absence de contrats de travail, aux bas salaires, etc. peuvent refléter des différences – ou même une incertitude – dans la philosophie du concept plutôt que des faiblesses au niveau de la politique, de la gestion ou des rapports coûts/bénéfices. Evaluer la performance des ateliers protégés avec des critères comme ceux mentionnés en haut peut être inadéquat lorsque ceux qui opèrent le système voient leur responsabilité plus en termes de soins et de services sociaux qu'en termes de promotion de l'emploi ou de bénéfices économiques.

### **2.3 L'emploi assisté**

L'emploi assisté a ses origines aux Etats-Unis comme alternative aux programmes de réadaptation traditionnels pour les personnes avec des handicaps sévères. Il est défini par la loi et les réglementations comme travail payé, exécuté dans un environnement de travail ordinaire

---

<sup>123</sup> Voir, par exemple, Thornton et Lunt, op. cit.; Samoy et Waterplas, op. cit.; Conseil de l'Europe, Note des Pays Bas: Sheltered Employment for Handicapped People – Trends and Issues in the Netherlands, 12 janv. 1993.

intégré, avec des services d'appui continus, pour des personnes avec des handicaps sévères. L'obligation d'un salaire minimum fut ajoutée aux réglementations fédérales des Etats-Unis sur l'emploi assisté en 1997.<sup>124</sup>

L'emploi assisté peut prendre des formes variées, parmi lesquelles le placement individuel, les enclaves, les équipes de travail mobiles et les structures de petites entreprises.<sup>125</sup> Une enclave est un groupe d'individus, normalement trois à huit, qui travaillent dans un groupe de formation spécial à l'intérieur d'une société d'accueil. Les membres du groupe ne joindront peut-être pas tous le personnel régulier de la société. Une équipe de travail mobile peut être un groupe d'une taille similaire, avec un ou deux superviseurs, qui se déplace à l'intérieur d'une commune en offrant des services spécialisés, comme le jardinage ou la surveillance des parcs ou des stades. L'option petite entreprise peut être un service de production manufacturière ou une opération de sous-contrat, avec un petit nombre de travailleurs handicapés et non-handicapés. L'offre de l'entreprise peut se limiter à un seul type de produit ou de service.

L'option du placement individuel semble être l'option dominante aux Etats-Unis. En 1995, 77 pour cent des participants des programmes d'emploi assisté se trouvaient à des postes de travail assistés individuels et 23 pour cent dans un type de travail de groupe.<sup>126</sup> Il n'y a pas de modèle « idéal ». Comme le disaient quelques commentateurs :

'il y a presque une infinité de stratégies et de structures d'emploi assisté différentes dont chacune combine un type de travail donné avec une méthode donnée d'appui continu. Chacune a des avantages et des inconvénients en termes de génération réelle d'emplois tout en surmontant les obstacles à l'emploi que connaissent les personnes handicapées. Aucune alternative n'est idéale, et aucune ne correspond à toutes les situations. Le développement de programmes d'emploi assisté exige l'adaptation à des opportunités d'emploi locales et à des besoins d'appui individuels.'<sup>127</sup>

Selon certains rapports, les deux tiers de tous les participants aux programmes d'emploi assisté aux Etats-Unis étaient en 1997 des personnes avec un handicap intellectuel, suivis des personnes souffrant d'une maladie mentale.<sup>128</sup>

L'interprétation de l'emploi assisté varie de pays en pays.

- Au Royaume-Uni par exemple, l'emploi assisté couvre des programmes qui fournissent des subventions financières aux employeurs pour les travailleurs avec une productivité réduite, pendant qu'aux Etats-Unis il comprend les activités assistées par

---

<sup>124</sup> Wehman, P., Revell, G. et Kregel, J. Supported Employment: a decade of rapid growth and impact, in Wehman, P., Kregel, J. et West, M. (Eds) Supported Employment Research: expanding competitive employment opportunities for persons with significant disabilities. Rehabilitation Research and Training Centre on Supported Employment, Virginia Commonwealth University, 1997

<sup>125</sup> Moon, M. et Griffin, S. Supported Employment Service Delivery Models in Wehman, P., and Moon, M. (Eds) Vocational Rehabilitation and Supported Employment. Paul H. Brooks Publishing Company: Baltimore MD, 1988

<sup>126</sup> Wehman et al, 1997, op. cit.

<sup>127</sup> Bellamy, G. T., Rhodes, L.E. et Albin, J. M. Supported employment. In Kieran, W.E and Stark, J.A. (Eds) Pathways to Employment for Adults with Developmental Disabilities (pp. 129-138), Baltimore: Brooks, 1986

<sup>128</sup> Wehman et al, 1997

un tuteur. 90 pour cent des environ 5 000 personnes employées en 1996 au Royaume-Uni selon ce modèle avaient un handicap intellectuel.

- En Norvège, l'emploi assisté existe depuis 1996, avec l'assistance d'un tuteur pour trois ans.
- Aux Pays-Bas, le parlement avait demandé en 1992 au gouvernement de trouver une solution au problème des différences de salaire entre les programmes d'emploi assisté et d'emploi protégé. Dans les programmes d'emploi assisté, les salaires étaient liés à la productivité et complétés par une indemnité d'invalidité jusqu'à 85 pour cent du salaire minimum statutaire, pendant que les sociétés de travail protégé payaient des salaires complets. En plus, le gouvernement devait couvrir les coûts du tutorat. Comme premier pas, les indemnités complémentaires furent augmentées à hauteur du salaire minimum et une subvention aux coûts du tutorat instituée. Sous la législation de 1996, les autorités locales peuvent financer l'emploi assisté. Pour les besoins du financement gouvernemental, chaque emploi ainsi créé est traité comme un emploi dans une société de travail protégée.<sup>129</sup>
- En Nouvelle-Zélande, le programme d'emploi assisté donne une subvention salariale pour deux ans.<sup>130</sup>
- En Finlande, une étude sur les programmes d'emploi assisté arriva à la conclusion que peu de projets définissaient l'emploi assisté comme un travail assisté et payé, exécuté dans un environnement ordinaire intégré : en général, l'emploi assisté était compris dans le sens d'une variété d'options d'appui à l'emploi ou à des activités liées à l'emploi.<sup>131</sup>

### 2.3.1 Evaluation

Plusieurs études aux Etats-Unis ont démontré que l'emploi assisté a produit des bénéfices sociaux et psychologiques plus grands pour les travailleurs que les placements protégés, et qu'il a été rentable pour les travailleurs, les contribuables et la société dans son ensemble.<sup>132</sup> Néanmoins, une étude américaine sur les programmes d'emploi assisté de leurs origines jusqu'aux années 1970 cite d'autres études qui accusent beaucoup de programmes de « creaming », c'est à dire de prendre des personnes moins sévèrement handicapées.<sup>133</sup> Etant donné les variations dans les définitions de l'emploi assisté, les résultats d'études réalisées dans un pays ne peuvent pas être généralisés pour un autre. La législation américaine sous laquelle l'emploi assisté est financé comme option de réadaptation précise que les participants doivent travailler au moins 20 heures par semaine en moyenne pour pouvoir bénéficier d'un financement. Beaucoup des résultats positifs en termes de rentabilité obtenus aux Etats-Unis s'expliquaient en fait par les économies

<sup>129</sup> Krug, R. Sheltered Employment in the Netherlands – Recent Developments. Paper presented at conference on Disability and Employment, Dublin, 14 Oct. 1996

<sup>130</sup> Saloviita, Timo, Supported Employment as a Paradigm Shift and a Cause of Legitimation Crisis, *Disability & Society*, Vol. 15, No. 1, 2000, pp. 87-98

<sup>131</sup> idem: p. 91

<sup>132</sup> Saloviita, op. cit.

<sup>133</sup> Barbour, Wayne C. Supported Employment: the coming of full circle. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 13 (1999), pp. 176-174

réalisées par la baisse de l'utilisation des services alternatifs et par l'augmentation des recettes d'impôts sur les revenus gagnés. Au Royaume-Uni, beaucoup d'emplois assistés sont des emplois à temps partiel et en dessous des 20 heures par semaine. Lorsque les participants optent pour le maintien de leur allocation sociale et gagnent un petit montant autorisé en plus, les dépenses en prestations sociales ne diminuent pas et il y a peu ou pas de recettes en retour grâce aux impôts.<sup>134</sup> Ceci n'est pas tellement lié au concept de l'emploi assisté mais plutôt dû à la relation entre les droits aux allocations et les revenus du travail.

Le concept de l'auto-emploi assisté pour les personnes gravement handicapées a reçu une certaine attention, en particulier aux Etats-Unis. Quelques articles apparus dans une édition spéciale récente du *Journal of Vocational Rehabilitation*, publiée pour introduire le concept auprès de ses lecteurs, montrent comment l'auto-emploi peut être utile pour promouvoir la satisfaction individuelle de personnes avec des handicaps significatifs, mais ils reconnaissent en général aussi sans détours le niveau élevé des appuis nécessaires à chaque étape de la création et de la gestion de l'entreprise.<sup>135</sup>

## 2.4 Entreprises sociales

L'économie sociale, d'après le Centre d'information européen pour l'économie sociale (ARIES), est « basée sur les valeurs d'activités économiques à objectifs sociaux, de développement durable, d'égalité de chances, d'inclusion des personnes désavantagées et de société civile. »

La Commission européenne, qui se réfère parfois à l'économie sociale comme le Troisième système, la décrit comme « les domaines économiques et sociaux représentés par les coopératives, les mutuelles, les associations ainsi que toutes les initiatives locales de création d'emplois destinées à répondre, à travers l'offre de biens et de services, aux besoins pour lesquels ni le marché ni le secteur public semblent actuellement capables de faire des offres adéquates. » Les entreprises de l'économie sociale ont été définies comme « ces entités qui n'appartiennent pas au secteur public, sont gérées d'une façon démocratique, dont les membres ont tous les mêmes droits et qui adhèrent à un régime spécial de propriété et de distribution des profits dans lequel tout surplus est réinvesti dans la croissance de l'entité et l'amélioration des services offerts à ses membres et à la société en général. »<sup>136</sup> Il existe une large variété d'entreprises de l'économie sociale qui toutes partagent des valeurs similaires. On y trouve les firmes et entreprises sociales, les entreprises communautaires, les coopératives communautaires, les sociétés fiduciaires, les coopératives de voisinage, les coopératives de travailleurs, les coopératives sociales, les unions de crédit, les sociétés de micro-crédit et de garantie mutuelle.

L'Union européenne considère l'économie sociale comme une partie importante du modèle économique européen. Au cours d'une visite à la Confédération européenne des coopératives de travailleurs, des coopératives sociales et des entreprises participatives (CECOP) effectuée en 2002,

---

<sup>134</sup> Beyer, Goodere L. et Kilsby, M. *The Costs and Benefits of Supported Employment Agencies*. Research Studies No. 37. Department for Education and Employment, UK. 1996.

<sup>135</sup> *Journal of Vocational Rehabilitation*, 17 (2002)

<sup>136</sup> Cité dans Viorreta, C. *The Social Enterprise in Spain*. Paper presented at Transnational Meeting in Cagliari, 29 Sep. 1998

le Président de la Commission européenne relevait le fait que les coopératives emploient actuellement 2.3 millions de personnes dans l'UE.

L'économie sociale s'est développée de façon différente dans les différents Etats membres de l'UE, largement à cause des différences dans les cadres réglementaires. En Italie par exemple, une nouvelle réglementation sur les coopératives sociales a abouti à une expansion importante du secteur au cours des dix dernières années et contribué à réorienter le secteur coopératif de l'objectif de création de bénéfices pour ses membres vers celui de création de bénéfices plus larges pour la communauté locale.<sup>137</sup>

Aux Etats-Unis, le secteur des entreprises à but non-lucratif date essentiellement des années 1960. De telles entreprises bénéficient d'un large éventail d'exonérations d'impôts. Les départements gouvernementaux américains sont obligés d'acheter des biens et des services à des organisations à but non-lucratif qui emploient des personnes handicapées, à condition que celles-ci soient compétitives en matière de prix et de qualité.

#### ***2.4.1 L'emploi actuel des personnes handicapées dans des entreprises sociales***

Une analyse récente des politiques de l'emploi pour personnes handicapées dans 18 pays industrialisés a trouvé peu d'évidence de l'existence de stratégies d'entreprises visant directement l'emploi des personnes handicapées.<sup>138</sup> Un certain nombre de pays offrent des crédits de démarrage aux personnes handicapées en leur proposant des solutions d'auto-emploi pour se lancer dans la création de leur propre entreprise, mais peu de pays mentionnent les entreprises sociales comme stratégie spécifique de création d'emplois supplémentaires pour les personnes handicapées.

Au Japon, des firmes/entreprises sociales offrent des opportunités d'emploi pour personnes gravement handicapées depuis 1981.

En Italie, la croissance des coopératives d'intégration par le travail a commencé en 1974 lorsque des travailleurs handicapés mentaux se sont révoltés contre le travail sans paiement et ont créé des coopératives pour faire le même travail mais avec un contrat de travail.<sup>139</sup> Le mouvement s'est étendu avec la fermeture des institutions psychiatriques vers la fin des années 1970. La loi 381 de 1991 a introduit un nouveau modèle de l'emploi pour personnes handicapées basé sur la coopération sociale. Les coopératives sociales, présentes dans une variété d'activités commerciales, manufacturières, agricoles et de services, employaient plus de 17 000 travailleurs handicapés en 1997.

En Espagne, ONCE (L'organisation espagnole des aveugles) a créé en 1988 une fondation (Fundacion ONCE) avec représentation de différents groupes de personnes handicapées. Le but principal de la Fondation est la création d'emplois pour personnes handicapées. En 1989, la Fondation a créé FUNDOSA GRUPO, un holding ou société mère de plus de 60 entreprises qui

---

<sup>137</sup> U.K. Department of Trade and Industry, Social Enterprise: a strategy for success, July 2002

<sup>138</sup> Commission européenne, L'étalonnage des performances des politiques de l'emploi pour les personnes handicapées, 2000

<sup>139</sup> cite dans Thornton, P. et Lunt, N. Employment Policies for Disabled People in Eighteen countries. Social Policy Research Unit, University of York, 1997

employait en 1997 presque 6 000 salariés, dont 72 pour cent de personnes handicapées. Les entreprises opèrent dans divers secteurs, y compris le lavage, les commerces dans les centres hospitaliers et foyers municipaux, l'opération de cabines téléphoniques, la production alimentaire et la saisie de données.<sup>140</sup>

Le Royaume-Uni a connu un intérêt croissant pour les coopératives sociales ; en 1995, entre 40 et 50 de telles entreprises offraient du travail aux personnes handicapées.<sup>141</sup>

Les chiffres rapportés peuvent considérablement sous-estimer le nombre des personnes handicapées travaillant actuellement dans des entreprises sociales de divers types. Un rapport espagnol de 1998 estimait par exemple qu'il y avait presque un millier de coopératives sociales en Espagne. Approximativement 200 d'entre elles se trouvaient en Catalogne. Une étude de 1995 sur les coopératives sociales en Catalogne rapportait que 45 pour cent étaient orientés vers l'intégration des personnes avec des handicaps intellectuels.<sup>142</sup>

D'après un rapport récent du gouvernement anglais il n'existe aucune estimation précise du nombre des entreprises sociales au Royaume-Uni. Une estimation approximative de l'importance relative du secteur des entreprises sociales en 2000 suggérait que l'économie sociale représenterait environ 7.3 pour cent de l'emploi total au Royaume-Uni : entre 10 et 20 pour cent de ces emplois pourraient être constitués par des entreprises sociales. Il n'y a pas d'indication du nombre des personnes handicapées employées dans le secteur.

#### **2.4.2 Potentiel futur**

Une des caractéristiques fondamentales des entreprises sociales est celle d'avoir été créées pour répondre par leur offre de biens et de services à des besoins que ni le secteur privé ni le secteur public ne peuvent ou ne veulent satisfaire. Le futur potentiel de croissance du secteur des entreprises sociales semble donc offrir des nouvelles possibilités significatives d'emploi pour les personnes handicapées, à condition que toutes les barrières à sa croissance soient enlevées ou réduites. Les barrières suivantes ont été identifiées au Royaume-Uni :

- faible compréhension des capacités et de la valeur de l'entreprise sociale
- information limitée sur l'impact social, environnemental et financier de l'entreprise sociale
- insuffisance de l'appui et du conseil spécialisés de la part du gouvernement et des entreprises
- difficultés d'accès aux financements
- insuffisance de la prise en compte des caractéristiques particulières des entreprises sociales par les cadres financiers, juridiques et réglementaires ou dans les activités d'approvisionnement

---

<sup>140</sup> idem: pp. 237-8

<sup>141</sup> idem: p. 270

<sup>142</sup> cité dans Viorreta, op. cit.

- formation inadéquate des gestionnaires des entreprises sociales en gestion d'entreprise, gestion financière et du personnel.

Le gouvernement anglais a développé une stratégie pour surmonter ces obstacles et permettre aux entreprises sociales d'offrir considérablement plus de services publics.

## **CHAPITRE 3 - MESURES POUR FACILITER L'ACCES AU TRAVAIL ET A L'EMPLOI**

### **3.1 Introduction**

La réadaptation professionnelle est un processus permettant aux personnes handicapées d'obtenir un emploi convenable, de le conserver et d'être promues et qui, de ce fait, favorise leur intégration ou réintégration dans la société.<sup>143</sup> Ce processus implique, d'après la recommandation (n° 99) sur l'adaptation et la réadaptation professionnelles des invalides de 1955<sup>144</sup>, la mise en place de certains services professionnels, en particulier l'orientation et la formation professionnelles et le placement sélectif. En 1983, l'OIT, consciente que des développements significatifs avaient eu lieu depuis 1955 dans la compréhension des besoins en réadaptation, de la dimension et de l'organisation des services de réadaptation et dans la législation et la pratique de beaucoup de pays membres, décida que des nouvelles normes internationales étaient nécessaires pour assurer l'égalité de chances et de traitement de toutes les catégories de personnes handicapées, dans des zones rurales et urbaines, pour l'emploi et pour l'intégration dans la communauté.

#### **3.1.1 La convention n° 159**

La convention (n° 159), adoptée en 1983, met en relief le lien inextricable qui existe entre la réadaptation professionnelle et l'emploi en appelant chaque membre, conformément aux conditions et à la pratique nationales et en fonction de ses possibilités, à formuler, mettre en œuvre et revoir périodiquement une politique nationale concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées. Ladite politique devra :

- avoir pour but de garantir que des mesures de réadaptation professionnelle appropriées soient accessibles à toutes les catégories de personnes handicapées et de promouvoir les possibilités d'emploi des personnes handicapées sur le marché libre du travail ;
- être fondée sur le principe de l'égalité de chances entre les travailleurs handicapés et les travailleurs en général ; l'égalité de chances et de traitement entre les travailleurs handicapés et les travailleuses handicapées devra être respectée ; des mesures positives spéciales visant à garantir l'égalité effective de chances et de traitement entre les travailleurs handicapés et les autres travailleurs ne devront pas être considérées comme étant discriminatoires à l'égard de ces derniers ;
- inclure des consultations avec des organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs et avec des organisations de ou pour personnes handicapées sur la mise en œuvre de ladite politique.

La convention appelle les autorités compétentes à fournir et à évaluer des services d'orientation professionnelle, de formation professionnelle, de placement, d'emploi, et d'autres

---

<sup>143</sup> BIT, Recueil de directives sur la gestion du handicap sur le lieu de travail, 2002

<sup>144</sup> (n° 99)

services connexes, en utilisant, dans tous les cas où cela est possible et approprié, les services existants pour les travailleurs en général, avec les aménagements nécessaires. Des mesures devront être prises pour promouvoir la création et le développement de services de réadaptation professionnelle et d'emploi pour personnes handicapées dans les zones rurales et les collectivités isolées et pour garantir que soient formés et mis à la disposition des intéressés des conseillers en matière de réadaptation ainsi que d'autre personnel qualifié approprié chargé de l'orientation professionnelle, de la formation professionnelle, du placement et de l'emploi des personnes handicapées. La convention (n° 159) entrant en vigueur le 20 juin 1985. En décembre 2002, la convention (n° 159) avait été ratifiée par 73 pays.

### **3.1.2 La recommandation n° 168**

La Recommandation concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées (n° 168) de 1983 qui accompagne la convention (n° 159), expose les mesures, outre que celles énumérées dans la recommandation (n° 99), qui devraient être mises en place. Celles-ci incluent notamment :

- des mesures pour créer des possibilités d'emploi pour personnes handicapées sur le marché du travail ouvert, y compris des incitations financières aux employeurs et des aménagements raisonnables des postes de travail, des équipements et de l'organisation du travail
- une aide du gouvernement pour l'emploi protégé et à la formation professionnelle, à l'orientation professionnelle, aux services de placement pour personnes handicapées gérés par des organismes non gouvernementaux
- la promotion de coopératives et d'ateliers du type petite industrie
- la suppression des obstacles d'ordre physique, architectural ou communicationnel
- la diffusion d'informations sur des exemples d'insertion réussie des personnes handicapées dans l'emploi
- l'exonération des taxes sur les matériels de formation et des aides et dispositifs spécifiés
- les aménagements flexibles des emplois
- l'élimination de l'exploitation dans la formation et l'emploi protégé
- la recherche appliquée pour favoriser la participation des personnes handicapées à une vie active normale.

La recommandation (n° 168) appelle également à la participation de la collectivité, en particulier celle des organisations d'employeurs, de travailleurs et des personnes handicapées à l'organisation et à la gestion des services de réadaptation professionnelle. Des efforts particuliers devraient être consentis pour fournir des services de réadaptation professionnelle aux personnes handicapées vivant dans les régions rurales et dans les collectivités isolées au même niveau et dans

les mêmes conditions que dans les régions urbaines. La formation adéquate du personnel affecté à des tâches de réadaptation professionnelle et des services d'emploi est essentielle.

### **3.1.3 Pratique actuelle**

Les sections suivantes discutent brièvement les principaux types de mesures actuellement utilisées<sup>145</sup> pour assister les personnes handicapées à obtenir et à conserver un travail et emploi adéquat et à avancer dans cet emploi, sous les rubriques suivantes :

- services de l'emploi
- formation à l'emploi
- soutiens financiers
- appuis techniques et personnels
- systèmes de quota
- législation contre la discrimination
- mesures persuasives
- gestion du handicap
- mécanismes de consultation
- information, suivi et évaluation.

## **3.2 Services de l'emploi**

En fournissant des services tels que les services d'orientation professionnelle, de formation professionnelle, de placement ou autres services connexes pour les personnes handicapées, les autorités compétentes sont exhortées d'utiliser, dans tous les cas où cela est possible et approprié, les services existants pour les travailleurs en général, avec des aménagements nécessaires.<sup>146</sup> Ceci est fait de plus en plus dans des pays où des infrastructures de réadaptation professionnelle ont déjà été développées.<sup>147</sup>

Le champ et les types de services varient de pays en pays, mais incluent généralement des services d'orientation professionnelle et de conseil. Quelques pays (par exemple la France et la Belgique) établissent ensemble avec des personnes handicapées des « trajets professionnels »

---

<sup>145</sup> Des informations plus détaillées sur des mesures appliquées dans un certain nombre de pays peuvent être trouvées dans d'autres rapports, y compris: BIT Réadaptation professionnelle et emploi des personnes handicapées, 1998; Thornton, P, et Lunt, N. Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries: A Review. Social Policy Research Unit, University of York, 1997; Commission européenne, L'étalonnage des performances des politiques de l'emploi pour les personnes handicapées, 2000

<sup>146</sup> Convention (n° 159), article 7

<sup>147</sup> BIT Réadaptation professionnelle et emploi des personnes handicapées, 1998

individualisés qui offrent des séries de mesures différentes à des étapes différentes et conduisent dans beaucoup de cas à l'intégration dans un emploi.

D'autres services concernent l'information sur les offres de formation et d'emploi, la formation à la recherche d'un emploi qui englobe la préparation d'une lettre de candidature à un emploi ou de reprise de travail, les techniques d'interview et de présentation, les visites de candidature et le placement. Des cours d'alphabétisation et de calcul sont parfois offerts, si nécessaires. L'accès préférentiel à des emplois bien spécifiés est offert dans plusieurs pays. En Grèce par exemple, les organismes du secteur public et les banques doivent réserver un pourcentage donné dans certaines professions, par exemple les messagers, le personnel de nettoyage, les jardiniers ou les réceptionnistes ; un accès préférentiel existe également concernant les licences pour certaines activités, comme les taxis ou les kiosques de journaux. L'expérience professionnelle, soit en tant que partie intégrante d'un programme de formation soit en dehors d'une formation, est souvent fournie, en particulier pour les nouveaux arrivants dans le monde du travail.

Pour des personnes handicapées qui retournent au travail après une période d'absence, des plans d'action individuels de retour au travail sont parfois développés. Les mesures d'appui incluent le tutorat, en particulier dans des situations d'emploi assisté. Une assistance individualisée pour aider par exemple à traiter des difficultés avec des collègues de travail peut être offerte grâce aux conseillers professionnels ou à un système spécial comme l'Arbeitsassistentz (assistance au travail) en Autriche, qui donne une assistance permanente pendant la phase d'intégration initiale et pendant les phases de suivi ou bien en tant qu'intervention de crise lorsque l'emploi continu est menacé pour une raison ou une autre. Beaucoup de pays (par exemple la France, la Belgique, l'Autriche) ont des programmes d'intervention précoce comme par exemple les programmes d'initiation « nouveau départ » développés pour les jeunes travailleurs handicapés dont la période de chômage ne dépasse pas encore six mois, ainsi que des programmes pour aider les chômeurs handicapés de longue durée à retrouver un travail. Etant donné les difficultés particulières que rencontrent les chômeurs handicapés de longue durée, des efforts intensifs sont souvent entrepris pour assister les travailleurs handicapés à participer le plus tôt possible après avoir perdu leur emploi à des programmes de formation, de reclassement ou autres.

### **3.3 Formation à l'emploi**

A beaucoup d'égards, la formation des personnes handicapées à l'emploi semble être dans une période de transition de programmes réalisés dans des institutions spécialisées vers des programmes ordinaires pour les demandeurs d'emploi en général. Dans quelques pays, cette transition est encore à ses débuts, la formation ayant essentiellement lieu dans des institutions spécialisées. Dans d'autres, la majorité des adultes handicapés reçoit leur formation dans des programmes ordinaires (au Royaume-Uni par exemple). En Suède, les politiques de l'emploi pour personnes handicapées sont de toute façon partie intégrante des politiques du marché du travail générales. Toutefois, tous les pays semblent connaître des difficultés. Cette situation est aggravée par les taux de chômage élevés qui font qu'il est particulièrement difficile pour les personnes handicapées de trouver un emploi convenable, même après avoir terminé leur formation.

Pour les pays qui se trouvent au début de l'intégration de la formation pour personnes handicapées dans le système ordinaire, les classes, écoles et institutions de formation spécialisées

sont encore courantes. Dans beaucoup de ces structures d'éducation et de formation, aussi bien publiques que privées, les curricula préparent en règle générale à des emplois dont on croyait traditionnellement qu'ils convenaient aux personnes handicapées. Cette inadéquation entre la formation et les exigences du marché du travail compromet les possibilités de placement et risque fort de contribuer aux perceptions négatives des employeurs concernant le potentiel de bien de personnes handicapées.

Quelques pays rapportent que, même lorsque les personnes handicapées sont encouragées à entrer dans le système de formation ordinaire, relativement peu le font effectivement. Parmi les raisons avancées on trouve l'inaccessibilité physique des centres de formation, la distance ou la localisation inadaptée des structures de formation, la faible pertinence des cours, l'inadaptation du transport, l'absence ou les coûts élevés de la garde des enfants, le manque de flexibilité dans la conception ou la façon de faire les cours.

Des pays qui sont déjà avancés sur le chemin de l'intégration ont reconnu ces problèmes et prennent ou envisagent actuellement de prendre des mesures pour y remédier. Aux Pays-Bas, l'accès physique aux structures de formation professionnelle et d'éducation des adultes a été amélioré pour augmenter l'accès des personnes handicapées aux qualifications de base, et des cours de formation et d'apprentissage plus flexibles et modulaires sont prévus. En France, le soutien individualisé pour personnes handicapées à travers les initiatives du type « nouveau départ », le renouvellement de l'apprentissage, les « cours sandwich » alternant formation et travail en entreprise ainsi que la préparation à la vie active dans un environnement ordinaire sont des mesures actuellement pratiquées. Au Royaume-Uni, les personnes handicapées ont un accès prioritaire aux programmes ordinaires et des équipes de spécialistes opèrent dans des agences d'emploi pour assister les personnes handicapées à obtenir et à conserver un emploi. Des programmes spéciaux de pré-formation ont été introduits en Allemagne avec des services de conseil et d'assistance à la transition de l'école vers la vie active ; les cours dans les centres de formation professionnelle ont été adaptés afin de mieux répondre aux besoins du marché du travail. L'Australie a développé des formations courtes au niveau local pour répondre aux besoins individuels : d'une durée ordinaire de 12 mois, les cours peuvent être prolongés pour les personnes handicapées, si nécessaire. La Suède rapporte une coopération grandissante entre les écoles et les services de placement.

Pour les personnes gravement handicapées, la formation à l'emploi continue essentiellement à avoir lieu dans des institutions spécialisées ou dans des programmes d'emploi protégé et assisté, bien que l'Australie opère un programme qui offre une expérience professionnelle totalement subventionnée, essentiellement dans le secteur privé, pour ceux qui ne peuvent pas obtenir une place dans un programme à subvention de salaire dans le secteur ordinaire.

Les efforts pour amener les employeurs grâce aux incitations financières et autres mesures à s'impliquer plus directement dans le développement et la réalisation des offres de formation et d'emploi ont été intensifiés. La Belgique connaît un système de contrats de formation sur le tas conclus entre un employeur et une personne handicapée : l'employeur n'est pas obligé d'embaucher la personne formée après expiration du contrat de formation, mais souvent il le fait. Des comités consultatifs pour la formation et l'emploi des personnes handicapées composés de représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs, du gouvernement et des organisations non-gouvernementales des et pour personnes handicapées jouent un rôle utile dans

le développement de politiques et de directives pratiques et améliorent la coopération et la coordination entre tous les intérêts sectoriels concernés.

### **3.3.1 Questions-clés**

Les travailleurs handicapés sont généralement désavantagés par rapport à d'autres demandeurs d'emploi, en particulier lorsque le nombre global des chômeurs augmente. Bien que l'ignorance et le préjugé puissent jouer un rôle dans ces situations, un facteur clé est souvent leur manque de compétitivité en termes de compétences et qualifications requises. Ce que l'employeur regarde lorsqu'il recrute un nouvel employé, c'est d'abord la capacité de faire le travail en question (avec des aménagements raisonnables, si nécessaire). Les candidats qui peuvent démontrer qu'ils ont la compétence nécessaire ou qu'ils ont la capacité de l'acquérir après une formation appropriée ont un avantage par rapport à ceux qui ne le peuvent pas. La formation, qui englobe compétences, connaissances et attitudes, est très souvent la clé du succès dans la recherche d'un emploi. Pour les personnes handicapées, la formation professionnelle – avec des formateurs qualifiés et menant si possible à une forme de certification reconnue – est un passeport essentiel pour obtenir un emploi. C'est la raison pour laquelle une politique nationale en matière de réadaptation et d'emploi des personnes handicapées, comme le préconise la convention (n° 159), est tellement importante. Les personnes handicapées ont le droit de travailler, mais il faut leur donner les moyens qui les rendent capables d'exercer ce droit. Les plus vulnérables doivent avoir la priorité dans la politique et la mise en oeuvre de la formation professionnelle, en particulier à des périodes de chômage élevé, si l'on ne veut pas qu'ils deviennent encore plus désavantagés sur le marché du travail.

Beaucoup d'emplois pour lesquels les personnes handicapées étaient traditionnellement formées n'existent plus, en particulier dans les pays industrialisés. La pertinence des programmes de formation par rapport aux besoins actuels et aux besoins futurs probables doit être examinée avec un oeil critique pour assurer que tous les programmes correspondent à tout moment à ces besoins.

L'accessibilité physique reste une barrière majeure pour beaucoup de personnes handicapées à la recherche d'un emploi ou d'une formation. Ceci ne concerne pas simplement les lieux de formation ou de travail mais également l'environnement architectural local – y compris les transports publics, les logements, magasins, restaurants et lieux de loisir utilisés d'une façon ou d'une autre par tous les salariés. Des améliorations considérables ont été apportées à beaucoup d'endroits, mais en général, les progrès sont lents, et par conséquent, beaucoup de personnes handicapées restent exclues.

Le manque de coordination entre les ministères et départements gouvernementaux continue à être un problème qui empêche beaucoup de personnes handicapées à exercer leur droit au travail. Il y a beaucoup de bons exemples qui montrent comment ce problème a effectivement pu être résolu lorsque la volonté politique existe.

Beaucoup de pays ont accepté le principe de « l'intégration » des personnes handicapées dans les services de formation et d'emploi ordinaires. Dans certains cas, ceci n'est pas allé plus loin que l'acceptation du principe ou le transfert de la responsabilité d'un ministère à un autre. Si l'on veut que les personnes handicapées participent avec les autres sur un pied d'égalité, tous les

aménagements raisonnables nécessaires en termes d'accessibilité physique, de conception des postes de travail et de formation, des équipements et matériels de formation, des modalités de formation etc. doivent être réalisés. En plus, le personnel en charge de la gestion et de l'opération des systèmes doit être suffisamment formé et équipé, non seulement en matière de connaissances et de capacités, mais également en matière d'attitudes.

L'intégration dans les programmes de formation peut avoir beaucoup d'implications en plus de celles déjà mentionnées. Une question importante sera par exemple celle des critères d'évaluation des résultats de la formation. Des indicateurs comme les taux de placement, utilisés pour mesurer la performance des programmes de formation pour quelques groupes de travailleurs sans emploi peuvent ne pas être les plus appropriés pour d'autres. Le « creaming », c'est-à-dire la sélection de ceux qui ont le plus de chances de réussir, afin d'augmenter les taux de placement des programmes de formation professionnelle, est un phénomène bien connu (mais pas toujours reconnu).<sup>148</sup>

### 3.4 Soutiens financiers

Les subventions salariales pour couvrir un manque de productivité sont un des types de soutien financier les plus utilisés pour encourager les employeurs à embaucher des travailleurs handicapés. Dans certains pays, ces soutiens sont limités dans le temps : en Suède à quatre ans, mais jusqu'à huit ans en Allemagne. Le montant de la subvention varie : en Autriche, il peut aller jusqu'à 80 pour cent du salaire complet pendant la première année d'emploi. La subvention salariale peut être combinée avec une allocation pendant la période initiale d'ajustement.

D'autres soutiens financiers aux employeurs incluent:

- subventions aux coûts de la formation
- primes après l'achèvement de formation pour un aménagement du poste de travail/un équipement spécial
- subventions pour financer des services de tutorat
- primes au maintien dans l'emploi pour engager des assistants personnels pour des travailleurs handicapés qui en ont besoin
- crédits d'impôts pour chaque nouveau travailleur handicapé (peuvent être limités dans le temps, par exemple à trois ans en Italie)
- réductions des charges de sécurité sociale pour les travailleurs handicapés.

Aux Pays-Bas, où la responsabilité pour la prévention du handicap et la réadaptation des salariés handicapés a de plus en plus été transférée du gouvernement vers les employeurs, les mesures spéciales couvrent :

---

<sup>148</sup> Pour une discussion plus détaillée voir par exemple, OECD Working Party on Employment, Occupational Training and Retraining Measures for Specific Target Groups, 1986

- des ‘embauches à l’essai’: une personne handicapée peut travailler jusqu’à trois mois sans que l’employeur soit obligé de payer des salaires – les allocations d’invalidité continuent pendant cette période.
- Une subvention de remplacement peut être payée à un employeur si le salarié handicapé ne peut pas retourner à son ancien poste de travail et a besoin d’un autre poste de travail dans la société
- L’employeur peut être dispensé de payer des salaires pendant les 52 premières semaines de maladie d’un salarié si ce salarié était handicapé au moment de son recrutement
- Pendant les six premiers mois après l’embauche d’un travailleur handicapé, l’employeur est exonéré des cotisations d’assurance complémentaires si le travailleur fait une demande d’allocation d’invalidité.

En Suède, les employeurs sont protégés par la loi contre les coûts excessifs de l’absence pour maladie d’un salarié souffrant d’une maladie qui conduira probablement à des absences prolongées pour cause de maladie. En France, une personne handicapée qui obtient un emploi peut recevoir une prime d’emploi. Elle peut également obtenir une assistance financière pour les frais de transport lorsqu’elle participe à des programmes de formation. Dans le cadre d’un programme pilote au Pas-Bas, une personne handicapée peut obtenir un budget personnel en forme de bons d’achat qui lui permettent d’acheter des services de placement ou d’autres services d’intégration à l’emploi de son choix. Un programme «Ticket to Work» similaire est opérationnel aux Etats-Unis.

Pour beaucoup de personnes handicapées, le fait que leur qualification pour une allocation d’invalidité ou une pension puisse éventuellement être mise en question lorsqu’elles trouvent un emploi et le perdent par la suite pour une raison ou une autre constitue une préoccupation majeure. Un certain nombre de pays ont pris des mesures pour assurer que ces soucis n’agissent pas comme un frein à la recherche d’un emploi pour les personnes handicapées. En Espagne par exemple, le droit de retrouver l’ancienne allocation d’invalidité en cas de licenciement est assuré par des textes réglementaires. Afin d’encourager les personnes recevant une allocation d’invalidité de longue durée à retourner au travail, la Finlande leur permet de suspendre leur allocation pour une période allant jusqu’à deux ans pendant laquelle elles peuvent entreprendre une formation ou exercer un emploi sans perdre leurs droits. Dans beaucoup de pays, les personnes handicapées sont autorisées à gagner un salaire jusqu’à un certain niveau sans que cela affecte leur assurance d’invalidité ou leur allocation de sécurité sociale.

On trouve aussi des subventions pour les personnes handicapées qui souhaitent créer leur propre entreprise ou une coopérative. De telles mesures sont particulièrement importantes dans des pays comme la Grèce où le niveau de l’auto-emploi est élevé et les petites entreprises constituent une proportion importante de toutes les entreprises. En Italie, des coopératives sociales avec une main-d’œuvre dont au moins 30 pour cent sont des personnes handicapées peuvent être exonérés des cotisations d’assurance sociale. Une assistance financière peut aussi être accordée à des agences tierces pour assister les personnes handicapées dans la préparation et la formation à l’emploi. Aux Etats-Unis par exemple, des subventions peuvent être accordées à des Etats pour

mettre en place des programmes de formation en matière de technologie, d'accès et d'assistance aux personnes handicapées, et des prix peuvent être décernés à des agences privées qui offrent des formations et services locaux en technologie d'assistance.

### 3.5 Appuis techniques et personnels

La ligne de démarcation entre des soutiens techniques, personnels ou même financiers peut être très étroite. Est-ce que l'assistance d'un chien guide pour une personne avec une déficience visuelle est un appui personnel ou technique ? Dans le contexte de l'emploi ce serait plutôt un appui technique. De toute façon, la catégorisation est moins importante que l'appui lui-même et le rôle qu'il joue en rendant une personne handicapée capable d'exercer ses droits. D'autres soutiens non-financiers par rapport au travail et à l'emploi incluent notamment l'assistance à obtenir un permis de conduire spécial, les services d'un tuteur pour faciliter la transition vers l'emploi, le soutien post-placement, les assistants personnels (pour assister, si nécessaire, par rapport à l'hygiène personnelle ou le transport par exemple), la mise à disposition de lecteurs pour des travailleurs avec une déficience visuelle, en particulier pendant la période initiale d'une formation ou d'un emploi, la mise à disposition d'interprètes en langue de signes pendant les interviews ou sur le lieu de travail, des subventions pour l'achat ou la fourniture directe d'aides personnelles (par exemple une assistance par ordinateur, des vêtements, des livres), ainsi que des aides techniques et des appareillages.

### 3.6 Des systèmes de quota

A la fin de 1923, l'Allemagne, l'Italie, la Pologne et la France avaient adopté un système de quota qui obligeait les employeurs d'employer des vétérans de guerre handicapés. Beaucoup d'autres pays européens adoptaient l'approche des systèmes de quota après la Deuxième guerre mondiale, largement à cause des niveaux de chômage élevés parmi les personnes handicapées et à cause de l'échec général de l'approche volontaire. Tous ces systèmes étaient finalement étendus pour couvrir aussi les handicapés civils. Des systèmes de quota ont également été introduits dans plusieurs pays d'Asie et du Pacifique (Chine, Inde, Japon, Mongolie, Philippines, Sri Lanka et Thaïlande), d'Afrique (y compris l'Éthiopie, Ile Maurice et la Tanzanie), dans les États arabes (par exemple le Koweït) et en Amérique Latine (par exemple le Brésil). Tous les systèmes de quota demandent aux employeurs d'employer un certain pourcentage minimum de travailleurs handicapés, mais il y a des variations entre les systèmes, en particulier par rapport au caractère obligatoire ou non-obligatoire des dispositions et de l'effectivité des sanctions lorsqu'un employeur ne respecte pas les obligations.

Waddington a divisé les systèmes de quota européens en trois modèles de base:<sup>149</sup>

- *Recommandation juridique sans sanction*: les employeurs ne sont pas obligés d'employer un pourcentage déterminé de travailleurs handicapés, mais il est recommandé de le faire. Un tel système a été opérationnel aux Pays-Bas depuis 1986. D'après la loi de 1947 sur l'emploi des personnes handicapées, les employeurs des secteurs privé et public avec plus de 20 salariés étaient censés employer un quota déterminé de travailleurs handicapés. Les personnes

---

<sup>149</sup> Waddington, Lisa, Reassessing the Employment of People with Disabilities in Europe: from Quotas to Anti-discrimination Laws. *Comparative Labour Law Journal*, 18, 62, 1996, pp. 62-101.

handicapées pouvaient choisir de se faire enregistrer. La loi de 1986 sur l'emploi des travailleurs handicapés supprimait l'obligation de l'enregistrement, élargissait la couverture à tous ceux qui recevaient des allocations ou une pension d'invalidité et introduisait un quota cible d'entre trois et cinq pour cent, à atteindre sur une période de trois ans. Le quota était volontaire et il n'y avait pas de sanctions s'il n'était pas atteint. En 1989, seulement 2,2 pour cent des travailleurs avec un contrat de plus de 15 jours étaient handicapés, et en 1992, ce chiffre atteignait juste 2 pour cent. Le gouvernement en tirait la conclusion qu'une politique obligatoire pour tous les secteurs n'était pas praticable. Les employeurs sont néanmoins obligés de continuer à enregistrer leurs salariés handicapés.

- *Obligation juridique sans sanction effective*: un exemple de ce type de système de quota est celui adopté au Royaume-Uni après la Deuxième guerre mondiale. La Loi concernant (l'emploi) des personnes handicapées (The Disabled Persons (Employment) Act) de 1944 a été décrite comme « la première pierre des droits des travailleurs handicapés » au Royaume-Uni.<sup>150</sup> Ces droits à l'emploi intégré devaient être réalisés grâce au « Quota Scheme » qui stipulait qu'au moins 3 pour cent de la main-d'œuvre des entreprises privées de 20 salariés ou plus devaient être des personnes handicapées enregistrées, et grâce au Système des métiers réservés (Reserved Occupations Scheme) qui déclarait deux métiers – celui de liftier et celui de gardien de parking – comme réservés aux personnes handicapées. Rester en dessous du quota n'était pas considéré comme une infraction de l'employeur, par contre, recruter une personne non enregistrée lorsque le quota n'était pas rempli ou lorsqu'un tel recrutement conduirait l'employeur à tomber en dessous du quota était une infraction, sauf autorisation spéciale. Un employeur qui commettait un tel délit était condamné à payer une amende ou à un emprisonnement ne dépassant pas trois mois. Ce système de quota était aboli en 1996 lorsque la Loi contre la discrimination fondée sur le handicap (Disability Discrimination Act) de 1995 entra en vigueur. Il semble généralement admis que le système de quota a échoué à promouvoir l'emploi des personnes handicapées, que son suivi et son application ont été inadéquats (il n'y a eu que 10 poursuites pour non-respect de la réglementation, bien qu'en 1993 par exemple, moins de 20 pour cent des employeurs remplissaient leurs obligations par rapport au quota), et qu'il autorisait un grand nombre des d'exemptions et d'exceptions.<sup>151</sup>

---

150 Doyle, Brian, Disabled Workers' Rights, the Disability Discrimination Act and the UN Standard Rules, *International Law Journal*, 25, 1 Mar. 1996

151 Doyle, op. cit.; Waddington, op. cit.; Hyde, Mark, From Welfare to Work? Social Policy for Disabled People of Working Age in the United Kingdom in the 1990s. *Disability and Society*, 15, 2, 2000, pp. 327-341

- *Obligations juridiques avec sanction:* d'après Waddington, le système des prélèvements-subsidations est « la forme de système de quota qui a attiré le plus d'intérêt de la part des pays qui cherchaient à introduire ou à modifier un système de quota dans les années 1980 et 90. Il implique la fixation d'un quota et l'obligation pour tous les employeurs visés par la réglementation qui ne remplissent pas leurs obligations à payer une pénalité ou un prélèvement qui va généralement dans un fonds utilisé pour soutenir l'emploi des personnes handicapées. »

Le système de quota allemand, qui a souvent servi de modèle pour d'autres pays, fut établi en 1974. Le quota est fixé à six pour cent pour tous les employeurs des secteurs public et privé avec seize salariés ou plus. Certains travailleurs peuvent être comptés comme occupant deux ou trois places de quota – ceux que l'agence d'emploi considère comme particulièrement difficiles à employer à cause du degré de leur handicap, ainsi que des personnes handicapées qui reçoivent une formation par l'entreprise. La législation fait référence à des catégories spéciales de personnes gravement handicapées :

- 1) Des personnes gravement handicapées dont la vie de travail est particulièrement affectée à cause de la nature ou la gravité du handicap, en particulier :
  - (a) celles qui ont besoin d'une assistance spéciale sur une base plus que temporaire pour accéder à un emploi ;
  - (b) celles dont l'emploi implique, étant donné leur handicap, des dépenses exceptionnelles pour l'employeur, et ceci sur une base plus que temporaire ;
  - (c) celles qui, étant donné leur handicap, ont un rendement considérablement réduit, et ceci sur une base plus que temporaire ;
  - (d) celles dont le handicap est au moins à 50 pour cent attribuable à des perturbations mentales ou psychologiques ou qui sont sujet à des attaques ;
  - (e) celles qui, à cause de la nature de la gravité de leur handicap, n'ont pas terminé une formation professionnelle.
- 2) Des personnes gravement handicapées de plus de 50 ans.

L'agence fédérale de l'emploi est chargée du suivi du respect de la réglementation. Des pénalités peuvent être imposées si les obligations ne sont pas remplies. En 1977, le quota moyen réel était de 3,9 pour cent, comparé à 5,9 pour cent en 1982.<sup>152</sup>

Les fonds collectés à travers la levée des pénalités compensatoires sont exclusivement utilisés pour promouvoir la réadaptation et l'emploi des personnes gravement handicapées. Elles permettent par exemple d'offrir des subventions pour assister les employeurs qui dépassent leurs obligations en matière de quota à financer des coûts supplémentaires comme l'aménagement des

---

<sup>152</sup> Commission européenne, L'étalonnage des performances des politiques de l'emploi pour les personnes handicapées, 2000

locaux ou la mise en place d'une formation spéciale. Le paiement de la pénalité est souvent regardé par les employeurs comme une taxe supplémentaire et comme une option plus attractive que l'embauche, en particulier pendant les périodes économiques difficiles.

Un système de quota similaire est opérationnel en France. D'après la législation de 1987, chaque employeur des secteurs public et privé employant 20 personnes ou plus est obligé d'employer un quota de six pour cent de personnes handicapées couvertes par la loi. L'obligation des six pour cent fut introduite graduellement, en commençant avec 3 pour cent en 1988 et en montant à six pour cent en 1991. Certaines catégories de travailleurs handicapés sont comptées comme un et demi, deux et deux et demi personnes. Les entreprises peuvent s'acquitter de leurs obligations d'emploi :

- par l'emploi direct de bénéficiaires désignés par la loi
- par des sous-contrats avec le secteur de l'emploi protégé
- en passant des accords<sup>153</sup> de promotion de l'emploi des personnes handicapées en payant une contribution à l'AGEFIPH<sup>154</sup>

En 1994, 62,8 pour cent des employeurs s'acquittaient de leurs obligations par le seul paiement d'une pénalité compensatoire, 19,8 pour cent par des sous-contrats et des paiements compensatoires et 12,4 pour cent par des sous-contrats seuls.<sup>155</sup> En 1998, un peu plus de la moitié de toutes les entreprises avec 20 salariés ou plus s'acquittaient de leurs obligations d'emploi par le paiement d'une contribution au fond.<sup>156</sup> Le taux d'emploi des travailleurs handicapés dans les entreprises s'élevait en 1997 à 4 pour cent (3 pour cent dans le secteur public). Ce résultat amena le gouvernement à lancer, à travers l'AGEFIPH, un Programme triennal exceptionnel (1999-2001) visant en particulier le chômage de longue durée et le chômage des jeunes. Le programme couvre quatre types d'action :

- préparation et suivi de l'intégration à l'emploi
- développement et modernisation des structures d'orientation et de formation
- mise en valeur des actions des entreprises
- mesures expérimentales.

Des mesures systématiques pour promouvoir l'emploi des personnes handicapées furent adoptées au Japon après la Deuxième guerre mondiale, suite à la promulgation de la Loi sur la sécurité de l'emploi en 1947. Un système de quota fut introduit en 1960, mais sans dispositions obligatoires. Le manque de respect de la loi, en particulier par les grandes entreprises, conduisit en 1976 à l'introduction d'un système de quota obligatoires et d'un système de levés de pénalités compensatoires. Le quota est fixé à 1,8 pour cent pour les entreprises privées et à 2,1 pour cent pour les services gouvernementaux aux niveaux national et local. Les travailleurs gravement

---

<sup>153</sup> Des accords sont des contrats négociés entre les employeurs et les associations d'employés.

<sup>154</sup> L'agence conjointe pour la gestion des fonds d'intégration pour les personnes handicapées.

<sup>155</sup> Ministère du travail et des affaires sociales, 1996, cité dans Thorton et Lunt, op. cit., p. 98

<sup>156</sup> Commission européenne, op. cit., p. 89

handicapés peuvent compter double. Des pénalités compensatoires sont imposées aux entreprises qui ne remplissent pas les quotas : les pénalités ainsi collectées sont versées en forme de subventions à des entreprises qui embauchent plus de travailleurs handicapés que nécessaire ; elles sont également utilisées pour subventionner des facilités nouvelles ou modifiées pour travailleurs handicapés.

### 3.6.1 *Commentaire*

En discutant les hypothèses sur lesquelles reposent les systèmes de quota en Europe, Waddington affirme que ces systèmes sont basés sur la conviction que, sans une intervention au niveau législatif, les personnes handicapées n'arriveraient même pas au pourcentages de la main-d'œuvre fixés dans ces systèmes:

‘... les quotas sont basés sur deux hypothèses liées : (i) que les employeurs n'embaucheront pas beaucoup de personnes handicapées s'ils ne sont pas obligés de le faire, et (ii) que la plupart des personnes handicapées ne sont pas capables d'entrer en compétition pour un emploi sur un pied d'égalité avec les personnes valides et de l'emporter sur la base de leurs seuls mérites. Bref, sur l'hypothèse que les travailleurs handicapés ont moins de valeur, qu'ils sont moins productifs et que les employeurs doivent être obligés de les embaucher, et même parfois être financièrement compensés, si l'on veut que les travailleurs handicapés soient intégrés dans le marché du travail ouvert.

De nombreux employeurs ont emboîté le pas à la législation et acceptent ces hypothèses. Ceci est reflété par le fait que beaucoup d'employeurs s'opposent à l'idée de systèmes de quota et aux obligations qui en découlent et préfèrent fréquemment de « payer » pour le droit d'échapper à l'obligation, si cela est une option, et donc d'employer une main-d'œuvre largement non-handicapée. L'histoire des systèmes de quota européens démontre largement qu'un système d'emploi qui repose sur l'idée que la compétence du groupe des travailleurs protégés est inférieure ne peut pas obtenir un succès permanent et significatif, étant donné que les employeurs essaient d'échapper à leurs obligations d'employer de tels travailleurs.’<sup>157</sup>

Une étude récente de la Commission européenne sur les politiques de l'emploi pour personnes handicapées dans dix-huit pays industrialisés n'a trouvé aucun exemple où les systèmes de quota auraient atteint leurs objectifs. Reconnaisant les arguments que les systèmes de quota produisent des ressources grâce aux taxes ou pénalités qui peuvent ensuite être utilisées pour soutenir d'autres mesures de promotion de l'emploi et que dans certains cas, il n'y ait peut-être pas assez de personnes handicapées pour permettre aux employeurs de remplir leur quota, l'étude conclut : « ...il est clair que dans la plupart des pays, la tendance est plutôt celle de se détourner des systèmes de quota – soit pour les abandonner complètement (comme au Royaume-Uni), soit pour donner un profil plus haut et plus de poids à d'autres mesures (soutien actif à l'emploi pour les individus et/ou des lois contre la discrimination plus strictes).’<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> Waddington, op. cit., p. 71

<sup>158</sup> Commission européenne, L'étalonnage des performances des politiques de l'emploi pour les personnes handicapées, 2000, p. 207

### 3.7 Législation contre la discrimination

Quelques pays européens, comme la Suède, la Finlande et le Danemark ainsi que quelques autres pays, parmi lesquels l'Australie, le Canada, l'Afrique du Sud et les Etats-Unis n'ont pas adopté des systèmes de quota et ont décidé d'améliorer par contre la formation et la réadaptation professionnelle et de renforcer l'approche volontaire. Par ailleurs, grâce au lobbying croissant des personnes handicapées et de leurs organisations, de plus en plus de pays se sont engagés sur la voie de la législation contre la discrimination, basée souvent sur l'expérience des Etats-Unis de la période de la législation en faveur des droits civils dans les années 1960.

Le plus grand bouleversement dans le domaine de l'emploi des personnes handicapées a peut-être été le mouvement en faveur de la législation contre la discrimination. Comme les systèmes de quota ou autres systèmes gouvernementaux, la législation contre la discrimination suppose que des mesures spécifiques sont nécessaires pour promouvoir l'emploi des personnes handicapées. Mais contrairement aux systèmes de quota, une telle législation affirme que les personnes handicapées sont professionnellement compétitives, pourvu que l'environnement ne les désavantage pas à cause de leur handicap.

La législation contre la discrimination n'est pas nouvelle. Des lois pour promouvoir l'égalité d'accès à l'emploi et l'égalité de salaire pour les femmes existent en Europe depuis des dizaines d'années, ainsi qu'une législation similaire dans beaucoup de pays pour protéger les droits des personnes par rapport à leur race, ethnie ou religion. Une des raisons pour lesquelles il a pris tant de temps avant d'étendre la législation contre la discrimination aux personnes handicapées a peut-être été le manque d'un plaidoyer collectif efficace pour promouvoir cette cause.

Un rapport de l'an 2000 indique que 40 des 189 Etats membres des Nations unies avaient adopté une forme ou une autre de législation contre la discrimination envers les personnes handicapées.<sup>159</sup> Il n'est pas prévu ici de comparer ces lois,<sup>160</sup> mais plutôt de noter le nombre croissant de pays qui adoptent une telle législation, ainsi que le fait que la plupart des lois avaient été adoptées au cours des années 1960. Les exemples suivants ne sont absolument pas exhaustifs ; ils sont présentés pour illustrer la variété des approches en cette matière.

#### 3.7.1 L'Australie

L'Australie dispose d'une législation nationale et aussi d'une législation des Etats pour lutter contre la discrimination envers des personnes handicapées. La Loi du Commonwealth contre la discrimination fondée sur le handicap (Commonwealth Disability Discrimination Act) de 1992 l'emporte sur la législation des Etats et proscrit la discrimination fondée sur le handicap dans le domaine du travail et de l'emploi ainsi que dans d'autres domaines, y compris l'éducation. L'application de la loi est supervisée par un Commissaire contre la discrimination fondée sur le handicap (Disability Discrimination Commissioner) faisant partie de la Commission des droits de l'homme et de l'égalité de chances (Human Rights and Equal Opportunity Commission), qui mène les investigations relatives aux plaintes pour discrimination. La loi de 1992 permet à des

---

<sup>159</sup> Degener, T. et Quinn, G. A survey of International, Comparative and Regional Disability Law Reform. Paper presented at 'From Principles to Practice' Symposium, Washington DC. Oct. 2000

<sup>160</sup> Un tel processus comparatif serait difficile étant donné la différence entre les systèmes juridiques et les différents contextes historiques, sociaux, économiques et politiques des pays concernés.

entreprises de développer des plans d'action qui identifient les barrières pour les personnes handicapées dans l'entreprise et qui définissent des politiques et programmes, y compris des calendriers, pour les éliminer. Les avantages de développer un plan d'action en matière de handicap se situent à trois niveaux : le plan d'action démontre l'engagement en faveur des principes de non-discrimination, il peut être transmis à la Commission des droits de l'homme et de l'égalité de chances et pris en considération au cas qu'une plainte est déposée contre l'entreprise, et il constitue un outil de changement.

### **3.7.2 *Le Brésil***

La Constitution fédérale du Brésil de 1988 proscrit explicitement toute discrimination concernant le recrutement ou les salaires payés à une personne handicapée (article 7). La Loi n° 7.853/89 concernant les droits des personnes handicapées garantit à celles-ci le plein exercice de leurs droits fondamentaux, y compris le droit au travail. Cette loi fait de la discrimination fondée sur le handicap en matière d'emploi ou de travail un délit punissable.

### **3.7.3 *Le Canada***

Au Canada, les mesures contre la discrimination prennent deux formes juridiques. La section quinze de la Charte des droits et des libertés (Charter of Rights and Freedoms) de 1982 garantit à toute personne «le droit à la même protection et aux mêmes bénéfices de la loi sans discrimination» et couvre la discrimination fondée sur un handicap mental ou physique. La Loi canadienne sur les droits de l'homme (Canadian Human Rights Act) de 1985 proscrit certaines pratiques discriminatoires, et le handicap fait partie des motifs proscrits. La Charte comme la Loi permettent (mais n'exigent pas) des actions affirmatives pour réduire les désavantages. Bien qu'initialement la loi n'exigeait pas de la part d'un employeur de faire des «aménagements raisonnables» pour permettre à une personne handicapée de remplir les conditions d'un emploi, un amendement adopté en 1998 introduit cette obligation d'aménagement :

«L'obligation d'aménagement renvoie à l'obligation d'un employeur, d'un fournisseur de services ou d'une association de prendre des mesures pour éliminer un désavantage subi par des salariés, des candidats à l'emploi ou des clients par suite d'un règlement, d'une pratique ou d'une barrière physique qui a ou qui peut avoir une incidence adverse sur des personnes ou des groupes protégés sous la Loi canadienne des droits de l'homme, ou identifiés en tant que groupe désigné sous la Loi sur l'équité en matière d'emploi (Employment Equity Act).

La Loi canadienne des droits de l'homme stipule que des aménagements doivent être effectués pour les besoins spéciaux d'une personne appartenant à un groupe protégé contre la discrimination sauf si l'employeur ou le fournisseur de services peuvent prouver que la mise en place d'un tel aménagement occasionnerait des difficultés excessives. »

La deuxième forme de mesures législatives, la Loi sur l'équité en matière d'emploi de 1995 exige des mesures actives contre les désavantages, y compris des aménagements raisonnables. Les personnes handicapées font partie des personnes couvertes par cette loi.

### **3.7.4 *Le Costa Rica***

Au Costa Rica, la Loi No. 760 sur l'égalité de chances pour les personnes handicapées proscrit la discrimination fondée sur le handicap dans les cas suivants en matière d'emploi et de travail : l'utilisation de procédures de recrutement qui n'ont pas été adaptées pour répondre aux besoins des demandeurs d'emploi handicapés ; la spécification de conditions supplémentaires à celles appliquées généralement, dans le recrutement d'une personne handicapée ; et le refus d'embaucher une personne, motivé par son handicap.

### **3.7.5 *L'Ethiopie***

**La Proclamation du droit des personnes handicapées à l'emploi** (Proclamation No. 101/1994 du 26 août 1994) a pour objectif de protéger les droits des personnes handicapées à une formation, un emploi et un salaire appropriés et d'arrêter toute discrimination sur le lieu de travail. Sections 3 et 4 indiquent comment les opportunités d'emploi pour les personnes handicapées devraient être promues sur le marché libre du travail. Elles stipulent que les critères de sélection ne doivent pas se référer au handicap du candidat et que l'équipement nécessaire doit être mis en place pour permettre à une personne handicapée de remplir sa tâche. Article 6 stipule :

“Toute personne handicapée dont les droits sont affectés à cause de la non-application des dispositions de cette Proclamation et des règlements et directives s'y référant peut déposer sa réclamation auprès de l'organe autorisé par la loi à traiter le conflit de travail”.

Article 4 de la **Proclamation du droit des personnes handicapées à l'emploi** de 1994 prévoit l'établissement d'un quota et indique que parmi les postes vacants dans les bureaux et les entreprises, des postes convenant aux personnes handicapées seront identifiés et réservés. Bien que le cadre juridique pour l'introduction d'une réglementation de quota soit en place, celle-ci n'a pas encore été adoptée.

### **3.7.6 *L'Ile Maurice***

La Loi mauricienne sur la formation et l'emploi des personnes handicapées (Training and Employment of Disabled Persons Act) de 1996 contient une disposition contre la discrimination qui définit comme délit la discrimination d'un employeur contre toute personne handicapée dans l'annonce d'une vacance de poste, le recrutement, la fixation ou l'attribution de salaires, de paies, de retraites ou dans d'autres questions. Tout employeur coupable d'une discrimination contre une personne handicapée sera condamné à un paiement compensatoire ou à une peine de prison. D'après cette loi, aucune personne handicapée ne peut être engagée pour un travail qui n'est pas approprié par rapport à la nature de son handicap.

La loi exige également que des entreprises avec 35 salariés ou plus réservent au moins 3 pour cent de leurs postes à des personnes handicapées. Des employeurs qui ne remplissent pas leur quota sont obligés de payer une contribution financière dans un fonds spécifié ou peuvent être emprisonnés.

### 3.7.7 *Les Philippines*

La Magna Carta – Personnes handicapées de 1992, section 32, proscrit la discrimination contre les personnes handicapées en matière d'emploi :

“ Aucune entité, ni publique ni privée, ne peut désavantager une personne handicapée qualifiée en raison de son handicap dans les procédures de candidature, l'embauche, l'avancement ou le renvoi d'un salarié, les prestations compensatoires, la formation professionnelle ainsi que les autres termes, conditions et privilèges liés à l'emploi.”

La Magna Carta énumère en détail les actes de discrimination couverts par cette interdiction:

- (a) limiter, distinguer ou classer un candidat handicapé d'une manière qui affecte négativement ses chances d'obtenir un travail ;
- (b) utiliser des normes de qualification, des tests à l'emploi ou autres critères de sélection qui éliminent ou tendent à éliminer une personne handicapée sauf s'il peut être prouvé que de tels normes, tests ou autres critères de sélection sont liés à l'exercice de l'emploi en question et correspondent aux contraintes de l'entreprise ;
- (c) utiliser des normes, critères ou méthodes de gestion qui :
  - ont un effet de discrimination fondée sur le handicap; ou
  - perpétuent la discrimination contre d'autres personnes dépendant d'un contrôle de gestion commun;
- (d) offrir, en raison du handicap, moins de compensations, telles que salaire, paie ou autres formes de rémunération et d'avantages annexes à une personne handicapée qualifiée que celles auxquelles une personne non-handicapée effectuant le même travail a droit ;
- (e) favoriser un salarié non-handicapé par rapport à un salarié handicapé qualifié en matière de promotion, d'accès à des formations, des études et des bourses, simplement sur la base du handicap de ce dernier ;
- (f) retourner ou transférer un salarié handicapé à un emploi ou une position qu'il ne peut pas remplir à cause de son handicap ;
- (g) licencier ou terminer les services d'un salarié handicapé en raison de son handicap sauf si l'employeur peut prouver que l'employé empêche la réalisation satisfaisante du travail concerné au préjudice de l'entreprise : à condition, cependant, que l'employeur ait d'abord cherché à mettre en place un aménagement raisonnable pour personnes handicapées ;
- (h) ne pas choisir ou administrer de la façon la plus adaptée des tests à l'emploi qui reflètent correctement les capacités, aptitudes ou autres facteurs du candidat ou employé handicapé que de tels tests sont censés mesurer, et de choisir ceux qui mesurent les éventuelles incapacités sensorielles, manuels ou verbales de ce candidat ou employé ; et
- (i) empêcher une personne handicapée d'être membre d'un syndicat ou d'une organisation similaire.

### 3.7.8 *L’Afrique du Sud*

La Constitution de l’Afrique du Sud contient une Charte des droits (Bill of Rights) qui ‘conserve les droits de toutes les personnes dans notre pays et affirme les valeurs démocratiques de dignité humaine, d’égalité et de liberté’.<sup>161</sup> La clause 9 – Egalité, qui fait partie du chapitre sur la Charte des droits, affirme que l’égalité inclut l’exercice plein et sans distinction de tous les droits et libertés et qu’aucune personne ne peut être désavantagée ni directement ni indirectement sur la base d’un handicap ou de tout autre motif spécifié. La clause 9 affirme également qu’une législation nationale doit être mise en place pour prévenir et proscrire toute discrimination inique.

Afin de promouvoir le droit constitutionnel à l’égalité, d’éliminer la discrimination inique dans l’emploi, d’assurer l’équité en matière d’emploi pour redresser les effets de la discrimination et de remplir ses obligations en tant que membre de l’OIT, L’Afrique du Sud adopta en 1998 la Loi sur l’équité en matière d’emploi (Employment Equity Act). La loi demande à tous les employeurs d’éliminer toute discrimination inique, directe ou indirecte, dans toute politique ou pratique de l’emploi, fondée sur le handicap ou sur d’autres motifs spécifiés. Il n’est pas considéré comme une discrimination inique si un employeur prend des mesures affirmatives conformes à cette loi ou s’il différencie, exclut ou préfère une personne sur la base d’une nécessité inhérente à l’emploi.<sup>162</sup> La Loi sur l’équité en matière d’emploi définit les mesures affirmatives comme « des mesures destinées à assurer aux personnes convenablement qualifiées et appartenant à des groupes spécifiés<sup>163</sup> des chances égales d’accéder à un emploi et pour assurer qu’elles soient équitablement représentées dans toutes les catégories professionnelles et à tous les niveaux du personnel d’une entreprise. » Les mesures affirmatives doivent notamment inclure :

- des mesures pour identifier et éliminer des barrières à l’emploi qui affectent négativement des personnes appartenant à un groupe spécifié
- des mesures pour augmenter la diversité sur le lieu de travail basée sur l’égalité dans la dignité et le respect
- la mise en place d’aménagements raisonnables pour des personnes appartenant à des groupes spécifiés pour assurer qu’elles jouissent des mêmes opportunités d’emploi et qu’elles soient équitablement représentées dans toutes les catégories professionnelles et à tous les niveaux du personnel d’une entreprise. Ceci peut inclure un traitement préférentiel et des objectifs quantifiés, mais exclut des quotas.<sup>164</sup>

La loi définit « l’aménagement raisonnable » comme « toute modification ou toute adaptation à un emploi ou à un environnement de travail qui permet à une personne appartenant à un groupe spécifié d’avoir accès à un emploi ou d’y participer ou d’y avancer professionnellement. »

Les employeurs sont obligés de préparer et de mettre en œuvre un « plan pour l’équité en matière d’emploi » qui définit les objectifs, les buts spécifiques quantifiés pour atteindre une représentation équitable des personnes convenablement qualifiées appartenant à des groupes

<sup>161</sup> Constitution of the Republic of South Africa Act No. 108 de 1996, Chapitre 2, clause 7

<sup>162</sup> Employment Equity Act No. 55 de 1998, Chapitre 11, clause 6 (2)

<sup>163</sup> Y compris les personnes handicapées

<sup>164</sup> idem: clause 15

spécifiés dans toutes les catégories et à tous les niveaux professionnels, les agendas, les stratégies pour atteindre leurs objectifs et les procédures de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du plan.

La discrimination inique en matière d'emploi fondée sur le handicap est par ailleurs proscrite par la Loi sur la promotion de l'égalité et la prévention de la discrimination inique (Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act) de 2000. La loi indique clairement que la discrimination fondée sur le handicap inclut le manquement d'effectuer des aménagements raisonnables aux besoins d'une personne handicapée ainsi que le manquement d'identifier ou d'éliminer des obstacles qui limitent ou restreignent d'une façon inique l'égalité de chances des personnes handicapées.<sup>165</sup>

### 3.7.9 Les Etats-Unis

Aux Etats-Unis, le système de réadaptation des années 1950 et 1960 avait encore une forte composante médicale. Un diagnostic médicale était la base de l'éligibilité au programme et déterminait en fait le cours de la réadaptation pour les populations-cibles du programme.<sup>166</sup> Toutefois, la cause ou l'origine du handicap (par exemple blessures de guerre) devenaient moins importantes au cours de l'évolution du programme et l'éventail des «groupes» bénéficiaires s'élargissait dans les années 1960 et 1970. Avec l'adoption de la Loi sur la réadaptation (Rehabilitation Act) en 1973, l'accent était mis sur la réadaptation professionnelle, suivi d'investissements considérables pour mettre en place des structures de réadaptation professionnelle, des ateliers protégés, des centres d'aide par le travail ainsi que pour la formation du personnel qualifié en réadaptation.

Une partie de la loi de 1973 traite de l'élimination de la discrimination en matière d'emploi, visant en particulier les employeurs publics et les entreprises de sous-traitance avec le gouvernement fédéral. Les militants de la cause des personnes handicapées ne militaient pas seulement pour une application effective de la loi mais également pour une extension des obligations de la loi vers les employeurs du secteur privé.

Avec les Amendements de 1986 de la Loi sur la réadaptation, le plaidoyer collectif, développé dans le sillage du mouvement pour les droits civiques, influençait de plus en plus les grands objectifs nationaux pour la réadaptation :

- "réadaptation professionnelle" était largement remplacée dans le langage de la loi par « réadaptation »
- le concept de « vie indépendante » (independent living) était conçu comme une option de service distincte sans objectifs professionnels immédiats<sup>167</sup>

---

<sup>165</sup> Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination, Act No. 4 de 2000.

<sup>166</sup> Menz, Frederick. Vocational Rehabilitation Research in the United States of America, in Floyd, Michael (Ed.) Vocational Rehabilitation and Europe. London: Jessica Kingsley Publications, 1997

<sup>167</sup> La philosophie du "Independent living" parle de personnes handicapées qui prennent la responsabilité et le contrôle des décisions qui affectent leur propre vie, deviennent autonomes et participent pleinement et en toute égalité à la société. Le contrôle du programme de réadaptation d'une personne se trouve alors bien plus dans les mains des consommateurs de services de réadaptation.

- l'emploi assisté était identifié comme un programme distinct et les conditions pour une programmation basée sur les besoins des personnes le plus gravement handicapées étaient définies comme suit :
  - il est nécessaire de suivre un plan formel établi par l'Etat et basé sur une évaluation des besoins des personnes handicapées
  - il est nécessaire de baser l'éligibilité sur les besoins exprimés par les personnes gravement handicapées
  - il est nécessaire de développer un plan de réadaptation individuel basé sur les besoins individuels
  - il est nécessaire d'évaluer le programme de l'Etat selon sa capacité de satisfaire les besoins des personnes gravement handicapées.<sup>168</sup>

Militantisme public et plaidoyer organisé continuaient, culminant dans l'adoption de la Loi Américains avec handicap (Americans with Disabilities Act (ADA)) en 1990. Cette loi étendait le principe anti-discriminatoire à tous les employeurs privés avec quinze salariés ou plus. Il interdisait aussi la discrimination fondée sur le handicap dans les domaines du logement, des lieux publics, de l'éducation, du transport, des communications, des loisirs, du placement en institution, des services de santé, des élections et de l'accès aux services publics.

Afin de pouvoir bénéficier de la protection en matière d'emploi assurée par l'ADA, la personne doit être qualifiée pour le poste. Ceci veut dire qu'elle doit être capable de remplir les « fonctions essentielles de l'emploi », si nécessaire avec des « d'aménagements raisonnables », un « aménagement raisonnable » étant toute modification ou adaptation qui permet à une personne handicapée de remplir les « fonctions essentielles » de l'emploi en question. Les employeurs sont obligés de faire de tels aménagements sauf si cela leur occasionnerait des « difficultés excessives ».

### ***3.7.10 Le Vietnam***

L'**Ordonnance concernant les personnes handicapées** de 1998 proscrit la discrimination de personnes handicapées en matière d'embauche pour des positions administratives et non-commerciales. L'ordonnance prévoit également des déductions de taxes pour les employeurs qui embauchent des personnes handicapées.

### ***3.7.11 La Zambie***

La Loi sur les personnes handicapées (People with Disabilities Act) No. 33 de 1996 stipule qu'un employeur ne doit pas traiter une personne handicapée d'une façon différente d'une personne non-handicapée en matière d'annonce de vacance de poste, d'embauche, d'offre de termes de référence et de conditions d'emploi, de promotion, de transfert ou de formation ou de tous autres bénéfices liés à l'emploi. L'interdiction de la discrimination s'applique aussi aux institutions de formation. Discrimination est définie dans la loi comme :

---

<sup>168</sup> Menz, idem: p. 96

- traiter une personne handicapée d'une façon moins favorable qu'une personne non-handicapée
- traiter une personne handicapée d'une façon moins favorable qu'une autre personne handicapée
- demander à une personne handicapée de se conformer à une exigence ou une condition où les personnes non-handicapées peuvent avoir un avantage
- ne pas offrir des services ou conditions différentes exigés par le handicap en question.

### **3.7.12 Questions-clés**

Des rapports indiquent que les législations contre la discrimination adoptées il y a quelques années dans un certain nombre de pays industrialisés n'ont pas été particulièrement efficaces à améliorer la situation de l'emploi des personnes handicapées. Il serait utile d'effectuer une étude pour examiner la mise en œuvre, l'application et l'efficacité de la législation contre la discrimination dans l'emploi dans différents pays.

## **3.8 Mesures de persuasion**

Beaucoup de pays utilisent des mesures non-obligatoires basées sur la persuasion et l'autorégulation comme complément ou comme alternative à des mesures obligatoires basées sur la législation ou les systèmes de quota, et ceci avec l'objectif déclaré de promouvoir l'emploi pour les personnes handicapées.

### **3.8.1 Information et campagnes de sensibilisation**

Information et campagnes de sensibilisation, souvent organisées par des agences gouvernementales et parfois par des groupements d'employeurs, peuvent inclure des séminaires publics, des publications, des articles de journaux, des émissions nationales ou locales à la radio et à la télévision, des sites web, etc. Des campagnes menées par les employeurs en Suède par exemple tentent de susciter l'intérêt pour la création d'emplois pour personnes handicapées et mettent l'accent sur le fait que rentabilité et responsabilité sociale ne sont pas incompatibles (Belgique, Canada, France, Japon, Portugal).

### **3.8.2 Des prix**

Des prix décernés à des employeurs pour leurs efforts d'améliorer les possibilités d'emploi ont pour but de récompenser une bonne politique et pratique de l'emploi et d'encourager d'autres employeurs à faire pareil (Australie, Grèce). Des prix peuvent être décernés par une agence gouvernementale ou par des réseaux/associations d'employeurs.

### **3.8.3 Autres mesures**

Des symboles utilisés par des entreprises publiques ou privées dans leurs courriers, publicités ou autres publications d'entreprise pour indiquer leur engagement en faveur de l'égalité de chances et de traitement pour les salariés handicapés sont utilisés pour montrer une bonne pratique

de l'entreprise et pour encourager d'autres (Irlande, Royaume-Uni). Des *Recueils de directives* ont été développés en Belgique et au Royaume-Uni. Une formation de *sensibilisation à l'égalité des personnes handicapées* à l'attention des employeurs et de leurs employés est utilisée dans quelques pays, généralement par des organisations non-gouvernementales spécialisées dans les questions du handicap.

Il est difficile d'évaluer l'efficacité des mesures de persuasion à influencer les attitudes et les comportements. Le rapport de l'Union européenne sur les politiques d'emploi pour les personnes handicapées concluait en relevant que les organisations spécialisées pensent généralement que d'autres intérêts concurrents affaibliront presque toujours leur efficacité.<sup>169</sup>

#### **3.8.4 Questions-clés**

Bien que les attitudes exprimées par les employeurs dans les enquêtes ne reflètent probablement pas toujours le comportement réel des employeurs, les mesures de persuasion devraient au moins contribuer à augmenter leur prise de conscience. Toutefois, comme les systèmes volontaires de quota, les mesures de persuasion ne remplacent pas la législation et autres mesures obligatoires dans la promotion de l'égalité de chances et de traitement des travailleurs handicapés.

### **3.9 La gestion du handicap**

La pratique de la gestion du handicap s'est développée ces dernières années comme moyen de faciliter le recrutement, la promotion, le maintien dans l'emploi et le retour à l'emploi des personnes handicapées. Sur le lieu de travail, la gestion du handicap est un processus proactif de promotion de l'accès des personnes handicapées à l'emploi et de leur promotion, souvent intégré dans les pratiques de développement des ressources humaines; elle couvre également des stratégies pour traiter les questions des accidents de travail et des invalidités, avec un large éventail d'interventions de prévention, de réadaptation et de retour à l'emploi dans des conditions de sécurité. Ces stratégies sont mises en place dans un effort concerté par les représentants des travailleurs et par le management qui assument une responsabilité conjointe pour traiter les problèmes du handicap sur le lieu de travail.

Le Recueil de directives pratiques de l'OIT pour la gestion du handicap sur le lieu de travail, adopté en novembre 2001, a été élaboré pour aider les employeurs de tous les secteurs et de toute taille d'entreprise à adopter une stratégie positive de la gestion des questions du handicap sur le lieu de travail. Bien que le Recueil de directives pratiques de l'OIT s'adresse principalement aux employeurs, le document note que « les pouvoirs publics jouent un rôle déterminant dans la création d'un cadre législatif et social, et l'adoption de mesures d'incitation, visant à promouvoir l'emploi des personnes handicapées. De même, il importe que les personnes handicapées participent et s'impliquent elles-mêmes pour que les objectifs du recueil puissent être atteints. » Les dispositions du recueil se fondent sur les principes consacrés par les normes internationales et les initiatives qui visent à promouvoir l'emploi de toutes les personnes handicapées dans des conditions de santé et de sécurité. Ce recueil ne constitue pas un instrument contraignant sur le plan juridique et n'a pas pour objet de se substituer à la législation nationale. Il doit être interprété

---

<sup>169</sup> Union européenne, op. cit., p. 209

en tenant compte de la situation des pays et être appliqué conformément à la législation et à la pratique nationales.<sup>170</sup>

### ***3.9.1 Maintien dans l'emploi***

Le Recueil de directives pratiques de l'OIT contient des recommandations concernant des salariés qui acquièrent un handicap en cours d'emploi et couvre des aspects comme la politique, l'évaluation et la réadaptation. La prévention, l'intervention précoce et le maintien dans l'emploi sont des questions qui reçoivent de plus en plus d'attention dans beaucoup de pays.<sup>171</sup> De telles mesures sont soutenues dans beaucoup de pays par les assurances étant donné que le maintien dans l'emploi est généralement moins coûteux que si le salarié quittait le travail. Des études récentes sur les politiques de l'emploi pour les personnes handicapées ont identifié relativement peu d'initiatives dans ce domaine, mais il est probable que le maintien dans l'emploi gagnera en importance dans les yeux des employeurs s'il peut être prouvé que cette méthode est rentable.

Jusqu'à présent, seul un nombre limité de pays ont activement promu la gestion du handicap comme stratégie dans les politiques nationales de la réadaptation professionnelle et de l'emploi des personnes handicapées. Voici les exemples du Canada et des Etats-Unis.

---

<sup>170</sup> Recueil de directives de l'OIT sur la gestion du handicap sur le lieu de travail, Genève, 2002

<sup>171</sup> Thorton, P. International Research Project on Job Retention and Return to Work Strategies for Disabled Workers, ILO: Genève, 1998

### ***3.9.2 La gestion du handicap au Canada***

Un recueil de directives pour la gestion du handicap a été adopté au Canada en 2000. Approuvé et en partie financé par le Programme de partenariat travailleurs-management (Labour-Management Partnership Programme) du gouvernement fédéral, et produit par l'Institut national de gestion du handicap et de recherche sur le handicap (National Institute of Disability Management and Research (NIDMAR)), le recueil présente des directives pratiques, des critères-clés et des indicateurs pour la mise en oeuvre de la politique de gestion du handicap. Beaucoup d'organisations et leurs réseaux, y compris des organisations d'employeurs et de travailleurs et des organisations de et pour personnes handicapées assistent à faciliter l'emploi, le maintien dans l'emploi et le retour au travail des personnes handicapées. Parmi les mesures se trouvent des déclarations de politique et l'offre de services de conseil et de soutien.

### ***3.9.3 La gestion du handicap aux Etats-Unis***

A quelques exceptions près, les Etats-Unis ne disposent en général pas de programmes fédéraux ou de programmes des Etats pour la réadaptation à court ou à long-terme en ce qui concerne les maladies ou accidents non-professionnels. Ce rôle est généralement joué par des programmes financés par les employeurs, les syndicats et/ou les salariés. Les coûts des paiements à court et à long terme ainsi que les paiements compensatoires en cas d'accidents de travail sont en dernier lieu supportés par les employeurs grâce à l'augmentation des primes d'assurance. Les employeurs ont donc intérêt à réduire ces coûts. Ceci a conduit à l'introduction de ce qui est appelé gestion du handicap et qui couvre une variété d'activités destinées à prévenir les handicaps et/ou pour minimiser leur incidence sur les salariés et les employeurs. Les activités couvrent :

- les programmes de sécurité
- les programmes de santé et d'assistance aux salariés
- les programmes de retour au travail.

### ***3.9.4 Questions-clés***

Le Recueil de directives pratiques de l'OIT pour la gestion du handicap sur le lieu de travail devrait être activement promu pour lui assurer une large circulation et utilisation par les gouvernements, les organisations d'employeurs et de travailleurs.

## **3.10 Mécanismes de consultation**

La convention (n° 159) prescrit la consultation des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs et de celles de et pour personnes handicapées sur la mise en oeuvre de la politique nationale de réadaptation professionnelle et d'emploi. La recommandation (n° 168) préconise que ces organisations devraient être à même de contribuer à la formulation de politiques concernant l'organisation et le développement de services de réadaptation professionnelle et propose une série de recommandations sur la forme que cette participation pourrait prendre.

Basé sur son étude d'ensemble des législations nationales et des informations fournies par les gouvernements, la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations constate que des consultations de formes et de portées diverses ont lieu dans un nombre croissant de pays.<sup>172</sup> Dans quelques pays (par exemple l'Autriche, la République tchèque, la France, l'Ile Maurice, la Suède et le Royaume-Uni) des conseils et comités permanents ont été établis auxquels participent des organisations de et pour personnes handicapées et qui sont consultés sur la mise en œuvre de la politique nationale. Dans d'autres pays, les trois groupes représentatives jouent un rôle actif en siégeant dans divers organismes chargés de la formulation ou de la mise en œuvre des politiques, mesures et programmes (par exemple au Chili, à Chypre, en Finlande, en Allemagne, aux Philippines, en Tunisie).

Certains gouvernements rapportent que des organismes permanents chargés de conduire les consultations avec les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs ont été établis (par exemple l'Australie, le Burkina Faso, la Grèce, la Lituanie).

Dans d'autres pays (par exemple en Argentine, au Costa Rica, en Islande, au Suriname, en Thaïlande, en Zambie), les consultations semblent être menées exclusivement avec les organisations de et pour personnes handicapées.

### ***3.10.1 Questions-clés***

La réadaptation professionnelle et l'emploi pour personnes handicapées devraient être vus comme une composante essentielle de la politique nationale de l'emploi. Les consultations du Gouvernement sur cette question bénéficieraient sans doute de la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que de l'implication des représentants des organisations de et pour personnes handicapées.

## **3.11 Information, suivi et évaluation**

### ***3.11.1 Information***

Le Recueil de directives pratiques de l'OIT pour la gestion du handicap sur le lieu de travail<sup>173</sup> définit une personne handicapée comme «une personne dont les perspectives de trouver, de retrouver ou de conserver un emploi convenable ainsi que de progresser professionnellement sont sensiblement réduites à la suite d'un handicap physique, sensoriel, intellectuel ou mental dûment reconnu ». Il s'agit d'une version légèrement élargie de la définition utilisée dans la convention (n° 159) de l'OIT, qui a passé avec succès l'épreuve du temps depuis son adoption en 1983. A des fins pratiques, on peut considérer que la définition du recueil de directives pratiques s'applique à toutes les sections généralisées de ce rapport.

Toutefois, lorsqu'on regarde la législation en matière de handicap et les politiques au niveaux national, régional et international, on ne trouve aucun consensus de telle sorte. Il y a des grandes

---

<sup>172</sup> OIT, Réadaptation professionnelle et emploi des personnes handicapées, 1998

<sup>173</sup> Le recueil de directives pratiques de l'OIT pour la gestion du handicap sur le lieu de travail, 2002

divergences dans la définition du handicap, non seulement entre pays,<sup>174</sup> mais également entre Ministères et programmes à l'intérieur d'un pays.<sup>175</sup>

Il n'existe aucune série consistante de données sur les personnes handicapées qui soit internationalement comparables, fiables et valables. Ceci s'explique en partie par la pléthore de définitions mais également par des défaillances dans les méthodes utilisées pour la collection de données. Ainsi, les estimations du nombre des personnes en âge de travailler qui sont ou qui pourraient être classifiées comme handicapées varient entre pays, non seulement par rapport aux différentes conceptions de ce qui constitue un handicap, mais également à cause de la variété des approches utilisées pour collecter et pour compiler de telles données. Ce ne sont pas les seules raisons pour expliquer pourquoi les comparaisons entre pays sont difficiles. Comme le démontre une étude récente de l'Union européenne sur les politiques de l'emploi pour personnes handicapées, il n'y a pas deux pays qui gèrent des systèmes fondamentalement similaires, et il y a des différences majeures par rapport à pratiquement tous les facteurs qui ont une influence sur la structure et les services dans le domaine de la politique du handicap et de l'emploi.<sup>176</sup> L'Assemblée générale des Nations unies a appelé les gouvernements à coopérer avec la Division des statistiques du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations unies dans le développement continu de statistiques globales et d'indicateurs sur le handicap.<sup>177</sup>

Les comparaisons entre pays peuvent être informatives et utiles, pourvu que les bases de comparaison soient valides. Cependant, ce qui plus important encore, c'est la pertinence, la nature, la qualité, la fiabilité et la précision de l'information qui renseigne sur le développement de la politique et des programmes dans chaque pays. Des enquêtes récentes révèlent qu'à part quelques exceptions notables, (les Etats-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, l'Australie, la Suède), les données requises pour le développement de politiques et de programmes, la planification, le suivi et l'évaluation sont inadéquates, et même très inadéquates dans certains cas.

La plupart des pays reconnaissent volontiers ces déficits d'information et admettent que l'insuffisance des données rend la formulation de politiques et la planification difficiles et affaiblit les arguments en faveur de l'allocation de ressources. Beaucoup de pays ont des plans pour améliorer leurs informations statistiques sur l'emploi des personnes handicapées.

### ***3.11.2 Suivi et évaluation***

La pauvreté des données rend le suivi et l'évaluation efficaces de programmes pratiquement impossible.<sup>178</sup> Ceci prend une importance particulière lorsque l'augmentation des coûts de sécurité sociale devient inquiétante. Dans son rapport de 1998 sur les stratégies de maintien dans l'emploi et de retour à l'emploi, Thornton cite ainsi parmi les « problèmes émergents » le fait suivant :

‘Les principes de la solidarité sociale sont en train de s'éroder rapidement aux Pays-Bas, avec une diminution de la volonté publique et politique de supporter les coûts

---

<sup>174</sup> Voir par exemple, OECD, *Employment Policies for People with Disabilities*, 2000, pp. 194-201

<sup>175</sup> En Australie et au Canada, par exemple

<sup>176</sup> UE, *L'étalonnage des performances des politiques de l'emploi pour les personnes handicapées*, 2000

<sup>177</sup> Résolution 54/121 du 17 déc. 1999, 'Mise en oeuvre du Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées: vers une société pour tous dans le vingt-et-unième siècle.'

<sup>178</sup> OECD Working Party on Employment: *Manpower Measures Evaluation Programme*. 'Occupational Training and Retraining Measures for Specific Target Groups,' 1986

massifs du système de protection des personnes handicapées...’ ‘Au Pays-Bas et en Suède, une des réponses à l’accroissement des coûts des allocations de maladie et d’invalidité a été le transfert des responsabilités de l’Etat vers l’entreprise...aussi bien pour le paiement des allocations en cas de maladie que pour l’intervention précoce pour réduire l’absentéisme pour cause de maladie’.<sup>179</sup>

Aux Etats-Unis, l’Office général de comptabilité (US General Accounting Office) a critiqué le fait que l’efficacité d’un large éventail de programmes pour l’emploi des personnes handicapées n’ait que très peu ou pas du tout été évaluée.<sup>180</sup> La place des allocations de sécurité sociale dans les stratégies de facilitation du retour à l’emploi a également reçu une attention particulière aux Etats-Unis.

‘L’assurance d’invalidité de la sécurité sociale et des programmes supplémentaires de garantie de revenu ne devraient pas être considérés comme des sources de revenu exclusives et permanentes d’une personne handicapée. Ils devraient être utilisés autant que possible comme tremplin pour améliorer la condition économique d’une personne.’<sup>181</sup>

Peu de programmes d’emploi pour personnes handicapées semblent avoir produit des évaluations qui pourraient être utilisées pour soutenir un plaidoyer pour un meilleur financement.

Le besoin général de disposer de meilleurs données d’évaluation est renforcé par les demandes concurrentes de plus en plus importantes qui s’exercent sur les dépenses publiques. La compétition pour les ressources n’existe pas seulement dans le contexte global des politiques économiques nationales, mais également entre différents volets des politiques du handicap (prévention contre réadaptation contre égalité de chances par exemple) et même à l’intérieur du domaine de l’emploi pour personnes handicapées. Par exemple : est-ce que les ressources disponibles devraient être allouées pour former tous ceux qui sont handicapés, être concentrées sur la formation de ceux qui ont le plus de chances d’obtenir un emploi ou être dévouées à ceux qui en ont le plus besoin ?

Le manque de précision inhérent à tout programme d’évaluation ne veut pas dire que l’on ne devrait pas faire des évaluations ou les utiliser pour guider la politique. Il n’y a pas d’alternative si la politique, qui affectera le futur, doit être basée sur une évaluation raisonnable des problèmes que cette politique doit traiter.

---

<sup>179</sup> Thornton, P. International Research Project on Job Retention and Return to Work Strategies for Disabled Workers, ILO 1998, p. 13

<sup>180</sup> Thornton P et Lunt N. Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries: A Review, Social Policy Research Unit, University of York, 1997, p. 276

<sup>181</sup> Social Security Administration, 1994, cité dans Thornton et Lunt, op. cit., p. 277

## **CHAPITRE 4 - QUESTIONS-CLES ET UN AGENDA POUR L'ACTION**

### **4.1 Questions -clés**

En dépit de l'éventail des lois et instruments internationaux, régionaux et nationaux, les personnes handicapées à travers le monde continuent à être soumises à la discrimination et au refus de leurs droits dans le domaine de l'emploi. Les statistiques disponibles indiquent que le taux de chômage parmi les travailleurs handicapés est tendanciellement au moins deux à trois fois plus élevé que pour les autres travailleurs. Les travailleurs handicapés se trouvent généralement concentrés dans des emplois de niveau inférieur et mal rémunérés et ne sont pas représentés d'une façon adéquate à des niveaux supérieurs. Des problèmes d'accessibilité physique sont monnaie courante et reflètent souvent les attitudes et préjugés négatifs parmi les autres personnes sur le marché du travail. La double discrimination (et parfois triple discrimination, en prenant en compte la pauvreté) des femmes handicapées est un affront particulier à la dignité humaine et un déni des droits humains qui depuis trop longtemps attend d'être traitée comme une question prioritaire. On pourrait argumenter que, si les mesures contenues dans les traités internationaux existants étaient convenablement appliquées, la pleine égalité et participation seraient réalisées. Ceci n'est malheureusement pas encore le cas. Il n'y a aucun pays qui n'aurait pas besoin d'une initiative politique ou d'un programme majeur. L'attention se focalise donc actuellement sur la possibilité de l'élaboration d'une convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées. Ce processus pourrait prendre plusieurs années. Entre-temps, il y a un nombre des questions-clés qui doivent être traitées pour atteindre l'objectif de l'égalité de chances et de traitement dans le domaine de l'emploi.

#### ***4.1.1 Les instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme***

Le rapport final de l'étude sur « Les droits de l'homme et le handicap » commissionnée par le Haut Commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme, et dont le Résumé a été mis en circulation à la séance de la Commission du développement social de février 2002, contient un large éventail de commentaires et de recommandations destinées à améliorer l'efficacité du système des droits de l'homme des Nations Unies en matière de handicap. Ces commentaires et recommandations s'adressent aux gouvernements, aux organismes chargés de la supervision des traités, au Bureau du Haut Commissaire, à la Commission des Nations unies pour les droits de l'homme, aux institutions nationales des droits de l'homme et aux organisations non-gouvernementales. Ils ont sans doute des implications pour les agences internationales, en particulier par rapport à la collaboration multi-sectorielle. Malgré la concentration probable et compréhensible des intérêts sur l'élaboration d'un nouveau traité, les résultats de cette étude sur « les droits de l'homme et le handicap » doivent être traités comme une matière inestimable pour un agenda d'action future. Il est important de formuler un programme d'action pour s'attaquer à cet agenda, parallèlement au travail sur une nouvelle convention.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle convention avec ses obligations, les organes de surveillance des traités relatifs aux droits de l'homme, y compris le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, doivent explicitement surveiller l'application par les Etats des instruments pertinents pour assurer aux personnes handicapées l'exercice plein et entier de ces droits.

#### ***4.1.2 Les Règles des Nations unies pour l'égalisation des chances des personnes handicapées***

Les défauts des Règles relevés par le Rapporteur spécial, dont la question de la dimension genre, des personnes avec des handicaps de développement et des handicaps psychiatriques ainsi que la question du logement, doivent être corrigés.

L'efficacité du processus de surveillance de l'application des Règles, qui repose largement sur des questionnaires par correspondance, est à revoir.

#### ***4.1.3 La Convention (No. 159) de l'OIT concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées***

Le vingtième anniversaire de l'adoption de la Convention (N° 159) en 2003 devrait être utilisé pour encourager les Etats qui ne l'ont pas encore fait de ratifier la convention et de rappeler, si nécessaire, aux parties Etats leurs obligations induites par la convention.

Etant donné l'importance vitale des consultations avec les partenaires sociaux et les organisations de et pour personnes handicapées sur les politiques nationales de réadaptation professionnelle et d'emploi des personnes handicapées, l'OIT doit envisager d'effectuer une étude sur l'étendue et l'efficacité des consultations entre les organisations de et pour personnes handicapées et les gouvernements, les organisations d'employeurs et de travailleurs sur les questions de la réadaptation professionnelle et de l'emploi.

#### ***4.1.4 Le Recueil de directives pratiques de l'OIT sur la gestion du handicap sur le lieu de travail***

Le Recueil de directives pratiques de l'OIT sur la gestion du handicap sur le lieu de travail doit être activement promu pour lui assurer une large circulation et utilisation par les gouvernements, les organisations d'employeurs et de travailleurs.

#### ***4.1.5 Femmes et handicaps***

La négligence générale des questions particulières qui affectent les femmes handicapées mérite d'être traitée en priorité. Il est proposé d'envisager la proclamation d'une Année des femmes handicapées afin de mettre en lumière la vulnérabilité particulière de ce groupe à la discrimination et d'élaborer un programme d'action spécial pour s'attaquer aux questions problématiques.

#### ***4.1.6 Pays en voie de développement***

Environ 80 pour cent de toutes les personnes handicapées au monde vivent dans les zones rurales dans les pays en voie de développement. La majorité d'elles n'a pas d'accès ou un accès limité aux services dont elles ont besoin. Dans le climat actuel d'incertitude économique et politique, la protection des membres les plus vulnérables de la société prend une importance accrue. Les gouvernements ont une responsabilité particulière pour contrer ou alléger les résultats des forces du marché ou autres. Un effort concerté est nécessaire pour augmenter l'éventail et le niveau de l'assistance et du soutien international pour permettre aux pays en voie de développement d'améliorer les services de réadaptation professionnelle, d'accès au travail et à l'emploi pour les femmes et les hommes handicapés. Les programmes de développement de la

coopération bi- et multi-latérale doivent inclure des mesures pour les personnes handicapées dans leur approche globale.

Beaucoup de projets de développement ont des volets de construction d'écoles et de centres de formation professionnelle, de mise en place de systèmes de transport public, de construction de nouvelles usines, d'ateliers et de bureaux. Si les besoins spécifiques des personnes handicapées ne sont pas pris en compte dans ces développements, le résultat renforcera leur ségrégation et leur exclusion et leur refusera les opportunités auxquelles elles ont droit. L'expérience montre que les efforts de rendre les bâtiments existants accessibles aux personnes avec différents types de handicap sont difficiles et coûteux. Les questions d'accessibilité doivent donc être prises en compte dès les premiers stades de planification de telles constructions.

L'approche Document de stratégie de réduction de la pauvreté (PRSP) initiée par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale pour réduire la pauvreté dans des pays à faible revenu doit être révisée pour assurer qu'elle reflète d'une façon adéquate les besoins des personnes handicapées vivant en pauvreté.

#### ***4.1.7 Formation à l'emploi***

La priorité dans la politique et la mise en place des services de la formation professionnelle doit être accordée aux plus vulnérables, en particulier en temps d'augmentation de chômage, si on ne veut pas qu'elles deviennent encore plus désavantagées sur le marché du travail.

Beaucoup d'emplois pour lesquels les personnes handicapées ont traditionnellement été formées n'existent plus. La pertinence des programmes de formation par rapport aux demandes actuelles ou futures du marché du travail doit être soumise à un examen critique.

L'accessibilité physique reste un obstacle majeur pour beaucoup de personnes handicapées à la recherche d'un emploi ou d'une formation. Des mesures spéciales sont nécessaires pour créer un environnement vraiment sans obstacles et sans discrimination.

Bien que le principe de l'intégration soit de mieux en mieux accepté, son efficacité pratique demande à être examinée d'urgence, avant que les personnes handicapées ne se trouvent encore plus désavantagées qu'avant.

#### ***4.1.8 Collaboration multi-sectorielle***

Dans beaucoup de pays, la responsabilité pour la formation et le recyclage des personnes handicapées a été attribuée au ministère ou au département en charge de la formation professionnelle générale, et non pas à un ministère spécialisé « en charge des personnes handicapées ». Cette intégration dans des structures ordinaires est considérée comme faisant partie d'une politique plus inclusive, en accord avec l'objectif d'une pleine intégration et participation des personnes handicapées à la société. Une telle approche implique que les besoins des personnes handicapées soient pris en compte dans les politiques de tous les ministères et départements et dans les processus et structures en charge de la mise en œuvre des politiques et programmes. Le travail de collaboration multi-sectorielle entamé par l'OIT, l'UNESCO et l'OMS doit donc être poursuivi et intensifié.

#### ***4.1.9 Promotion de l'emploi***

Les mesures de persuasion doivent être encouragées et intensifiées. Toutefois, celles-ci ne remplacent pas les mesures législatives et autres mesures contraignantes en matière de promotion de l'égalité de chances et de traitement.

Le potentiel de création de vrais emplois supplémentaires pour les personnes handicapées par l'expansion de l'éventail et des types d'entreprises sociales semble considérable. L'OIT doit être à la tête des efforts pour enlever ou pour réduire les barrières qui freinent la création de nouvelles entreprises sociales.

#### ***4.1.10 Les données statistiques et autres***

Il y a un manque général de données fiables, valables et comparables sur la situation de l'emploi des personnes handicapées. Ceci rend difficile de répondre à des questions telles que :

- est-ce que les taux de participation des personnes handicapées à la main-d'œuvre ont augmenté ?
- est-ce que les taux de chômage des personnes handicapées ont augmenté/diminué et si oui, de combien ?
- est-ce que les salariés handicapés bénéficient-ils des mêmes salaires que les autres pour un travail égal ?

La faible fiabilité et qualité des données à tous les niveaux rend la formulation de politiques et la planification de programmes difficiles et affaiblit les arguments en faveur de l'allocation de ressources. Il est proposé d'envisager la mise en place d'un Groupe de travail spécial pour explorer comment les faiblesses des données en matière de travail et d'emploi peuvent être corrigées.

#### ***4.1.11 Evaluation des programmes***

Peu de programmes d'emploi pour personnes handicapées ont été évalués. La pression des demandes concurrentes sur les dépenses publiques renforce la nécessité de réaliser plus d'évaluations. Pour cela, on devrait envisager de développer des directives en forme d'exemples de bonne pratique.

### **4.2 Principes généraux pour la rédaction d'un nouveau traité**

La décision de l'Assemblée générale de créer un Comité ad hoc pour examiner les propositions d'une convention globale et intégrale de promotion et de protection des droits des personnes handicapées est une occasion importante pour faire un pas significatif en avant vers la réalisation de l'objectif de l'égalité de chances et de traitement dans le domaine de l'emploi. Le processus d'élaboration d'une convention doit être ouvert et transparent et doit garantir à toutes les parties intéressées la possibilité d'une participation pleine et significative dans un esprit de coopération. Ayant fermement à l'esprit cet objectif, et prenant en compte les traités internationaux existants, en particulier la Convention (N° 159) de l'OIT et autres instruments connexes de l'OIT, les principes généraux suivants sont suggérés comme base pour guider ce processus, en particulier par rapport aux dispositions de la future convention dans le domaine du travail.

- La convention doit être approchée dans une perspective de droits humains. Elle doit être guidée par le principe général que toutes les personnes handicapées, sans exception, ont droit à la pleine jouissance de tous les droits et libertés humains fondamentaux sur la base de l'égalité et sans discrimination.
- Tous les instruments internationaux en matière des droits humains protègent les droits des personnes handicapées grâce aux principes d'égalité et de non-discrimination. L'adoption de normes internationales traitant spécifiquement des droits des personnes handicapées doit être considérée comme un acte qui donne un contenu plus détaillé à des droits et libertés généraux internationalement reconnus.
- La convention doit s'appliquer à toutes les catégories de personnes handicapées.
- Une attention particulière doit être accordée à la situation de personnes handicapées subissant des discriminations multiples, notamment les femmes handicapées et les personnes handicapées pauvres dans les pays en voie de développement.
- Une attention spéciale doit être accordée à la situation des personnes handicapées dans des zones rurales et isolées.
- Les dispositions de la convention ne doivent pas être en conflit avec des dispositions de la législation nationale ou avec des instruments internationaux, en particulier ceux de la Convention (N° 159) concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées.
- Les dispositions de la convention doivent être considérées comme des minima, lesquels peuvent être dépassés par les Etats parties dans leur législation nationale.
- La convention doit s'adresser en première ligne aux gouvernements, qui ont la responsabilité principale, et exiger des Etats parties de rechercher la coopération des organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que des organisations de et pour personnes handicapées.
- La convention doit reconnaître que l'égalité de chances n'existe que si toutes les restrictions ou limitations causées directement ou indirectement par un handicap ont été compensées par des modifications, aménagements ou une assistance adéquats. Le refus de tout aménagement raisonnable de ce type constitue une discrimination fondée sur le handicap. Elle devrait donc exiger des gouvernements de ne pas seulement s'abstenir et d'éviter des mesures qui peuvent être discriminatoires contre les personnes handicapées, mais également de prendre des actions affirmatives pour réduire ou éliminer les obstacles à la pleine participation et pratiquer, si nécessaire, un traitement préférentiel afin d'atteindre l'égalité de chances et de traitement. De telles mesures affirmatives ne doivent pas être considérées comme discriminatoires envers d'autres travailleurs.
- La convention doit reconnaître l'importance du dialogue social dans l'accomplissement des droits contenus dans la convention grâce à des négociations au niveau national, et dans le cas de l'emploi, dans l'exercice concret de ces droits sur le lieu de travail grâce aux négociations collectives.
- Comme les services publics sont de plus en plus privatisés, les employeurs et fournisseurs de biens et de services privés ainsi que d'autres organismes non-publics

doivent de plus en plus être soumis à des normes de non-discrimination et d'égalité par rapport aux personnes handicapées.

- Les droits ne peuvent pas être correctement exercés et protégés si les gens ne sont pas conscients de leur existence et ne sont en mesure d'y accéder. En d'autres termes, les droits doivent être visibles et accessibles, et la justice doit être rendue accessible par des systèmes simples de prévention et de règlement de conflits et par l'aide judiciaire.
- La convention doit reconnaître l'importance d'un cadre institutionnel adapté aux conditions nationales pour traiter des questions des droits des personnes handicapées.
- L'importance de la coopération internationale dans la promotion du développement et donc de la mise en œuvre effective de la convention doit être reflétée avec vigueur dans la convention et les gouvernements en particulier doivent être encouragés à adopter des mesures spéciales pour contribuer à atteindre cet objectif.
- Le processus d'élaboration de la convention doit être ouvert et transparent. Il doit garantir une participation significative à toutes les parties intéressées, en particulier les personnes handicapées et leurs organisations représentatives.
- La convention doit inclure des dispositions pour un mécanisme de surveillance impliquant les agences spécialisées des Nations unies dans leurs domaines de compétence respectifs.

#### **4.3 Quel devrait être le contenu de la Convention en matière de droit au travail décent ?**

*Note: La future convention ne sera pas nécessairement limitée à la définition des droits des personnes handicapées. Elle pourra aussi fixer les obligations des gouvernements pour garantir ces droits. Elle pourra contenir des articles substantiels et des dispositions d'application.*

- L'élaboration, la mise en œuvre et la révision périodique des politiques et systèmes de réadaptation professionnelle et d'emploi par les Etats parties.
- La reconnaissance du droit des personnes handicapées au travail décent selon leurs capacités personnelles, ce qui inclut le droit de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté ainsi que le droit aux services d'orientation et de formation professionnelles, de placement et aux autres services d'emploi.
- Le droit d'obtenir et de conserver un emploi ou de s'engager dans un travail librement choisi, utile, productif et rémunéré selon ses capacités personnelles.
- Des mesures de réadaptation professionnelle et d'emploi rendues disponibles et accessibles à toutes les catégories de personnes handicapées.
- Le droit des personnes handicapées de disposer de ces services en compagnie des autres travailleurs et dans les mêmes conditions, avec, en cas de besoin, des aménagements ou une assistance nécessaires.
- Le droit à des conditions de travail décentes, justes et favorables qui assurent en particulier :
  - un salaire égal pour un travail de valeur égale

- l'égalité de chances et de traitement pour les hommes et les femmes handicapés
- des conditions de travail sûres et saines
- l'égalité des chances d'obtenir une promotion à un niveau supérieur approprié, sans autres considérations que la compétence, l'expérience et les exigences inhérentes à l'emploi
- le repos, des loisirs, une limitation raisonnable des heures de travail et des jours fériés payés, ainsi qu'une rémunération pour les jours fériés publics.
- Le droit à la sécurité sociale, y compris à l'assurance sociale, et à un niveau de vie décent
- Les allocations et prestations sociales et les primes d'assurance ne doivent pas dissuader de la recherche d'une réadaptation professionnelle et d'un emploi
- Le droit de se syndiquer
- L'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et d'activité professionnelle sans discrimination fondée sur le handicap
- La protection contre l'exploitation et tout traitement d'une nature discriminatoire, abusive et dégradante
- Le droit de protection en cas de licenciement
- Des mesures à prendre pour promouvoir l'accès des personnes handicapées à des emplois qui sont conformes aux normes d'emploi et de rémunération appliquées aux travailleurs en général
- Des mesures spéciales positives visant l'égalité de chances et de traitement effective entre travailleurs handicapés et autres travailleurs ne devant pas être considérées comme discriminatoires par rapport à d'autres travailleurs
- L'élimination des barrières et obstacles de nature physique, communicationnelle et autres affectant le transport et l'accès à des bâtiments de formation et d'emploi ainsi que la libre circulation à l'intérieur de ces bâtiments
- La mise en place de mesures de soutien, partout où cela est nécessaire, y compris d'aides techniques, de subventions de salaire et de services personnels permanents pour permettre aux personnes handicapées d'obtenir et de conserver un emploi et d'y progresser
- Des mesures spéciales pour répondre aux besoins de réadaptation professionnelle, de travail et d'emploi des femmes et d'autres personnes handicapées qui affrontent des discriminations multiples.
- Des mesures spéciales pour satisfaire les besoins de réadaptation professionnelle et d'emploi des personnes handicapées dans des zones rurales et dans des communautés isolées

- Des mesures spéciales pour aider à vaincre les préjugés, la désinformation et les attitudes défavorables à l'emploi des personnes handicapées
- Que tous les Etats parties doivent être encouragés à développer et à adopter une législation appropriée pour proscrire la discrimination directe ou indirecte dans les domaines de la formation et de l'emploi fondée sur le handicap, et qu'une telle législation (a) doit s'appliquer, entre autres, au recrutement et à la sélection, à l'orientation, la formation et le recyclage professionnels, aux conditions d'emploi et de travail, au salaire, au maintien, au licenciement et à la promotion, (b) doit inclure la disposition qu'un aménagement raisonnable doit être fourni par l'employeur où cela est nécessaire pour assurer l'égalité de chances et de traitement
- Qu'une disposition de la convention ne doit jamais affecter des dispositions plus propices à la réalisation du droit des personnes handicapées au travail décent qui peuvent être contenues dans la législation d'un Etat partie à la convention ou dans des lois internationales en vigueur dans cet Etat, en particulier la convention (N° 159) concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées
- Que les Etats parties doivent s'assurer que les autres lois et règlements en matière d'emploi ne soient pas discriminatoires contre les personnes handicapées.
- Que les Etats parties doivent assurer le développement de formes d'emploi alternatives pour des personnes handicapées qui pourraient ne pas avoir la capacité de travailler sur le marché ouvert du travail
- Des ateliers protégés pour créer non seulement du travail utile et rémunéré, mais également des opportunités pour une promotion professionnelle avec, partout où cela est possible, un transfert vers un emploi sur le marché ouvert du travail
- Que les Etats parties assurent l'accès des personnes handicapées aux soutiens juridiques et aux autres services pour leur permettre d'exercer leur droit à la réadaptation professionnelle et à l'emploi
- Que des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ainsi que les organisations représentatives des personnes handicapées doivent être consultées sur la mise en œuvre des politiques de réadaptation professionnelle et d'emploi des personnes handicapées
- Que les Etats parties doivent poursuivre, avec des méthodes appropriées aux conditions et à la pratique nationales, la politique en faveur du travail décent pour les personnes handicapées sous le contrôle direct d'une autorité nationale.
- Que le rôle de l'OIT dans le domaine de la réadaptation professionnelle et de l'emploi des personnes handicapées doit être renforcé, en particulier par rapport à:
  - l'encouragement et à la facilitation de la coopération internationale
  - l'utilisation du Recueil de directives pratiques de l'OIT sur la gestion du handicap sur le lieu de travail
  - l'amélioration des informations statistiques et autres pour les rendre fiables
  - la promotion de la recherche et de l'évaluation des programmes et pratiques.



## **ANNEXE 1 - DEFINITIONS**

Les définitions suivantes des termes utilisés dans ce rapport sont basées sur le Recueil de directives pratiques de l'OIT sur la gestion du handicap sur le lieu de travail.

### **Adaptation ou aménagement**

Aménagement du poste, y compris adaptation et modification des machines et des équipements et/ou modification du contenu du poste, des heures et de l'organisation du travail et aménagement du milieu de travail pour permettre l'accès au lieu de travail, afin de faciliter l'emploi des personnes handicapées.

### **Aménagement du poste**

Adaptation ou modification des outils, machines, postes de travail et de l'environnement de travail en fonction des besoins d'un individu. L'aménagement peut comprendre la modification de l'organisation du travail, des horaires de travail, de l'ordre d'exécution des tâches et de la décomposition des tâches en éléments de base.

### **Autorité compétente**

Un ministère, une administration ou autres pouvoirs publics habilités à publier des règlements, des ordonnances ou autres instructions ayant force de loi.

### **Comité d'entreprise**

Comité de travailleurs au sein d'une entreprise, avec lequel l'employeur collabore et qu'il consulte sur les questions d'intérêt commun.

### **Conditions de travail**

Facteurs déterminant les circonstances dans lesquelles un individu travaille, à savoir heures de travail, organisation du travail, contenu du poste, services sociaux et mesures prises aux fins de la sécurité et de la santé du travailleur.

### **Discrimination**

Toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur certains critères, qui réduit à néant ou compromet l'égalité de chances ou de traitement en matière d'emploi. Les normes générales qui établissent des distinctions fondées sur des critères proscrits constituent une discrimination en droit. Le comportement ponctuel d'une autorité publique ou d'un individu qui traite des personnes ou des membres d'un groupe de façon inégale sur la base de critères proscrits constitue une discrimination en pratique. La discrimination indirecte renvoie à des situations, des réglementations ou des pratiques neutres en apparence, qui en fait débouchent sur une inégalité de traitement de personnes dotées de certaines caractéristiques. La distinction ou les préférences qui pourraient résulter de l'application de mesures spéciales de protection et d'assistance destinées à répondre aux besoins particuliers des personnes handicapées ne sont pas considérées comme discriminatoires.

## **Egalité de chances**

Egalité d'accès à l'emploi, à la formation professionnelle et à des métiers particuliers, pour tous, sans discrimination, de manière conforme à l'article 4 de la convention n°159.

## **Employeur**

Toute personne ou organisation employant des travailleurs en vertu d'un contrat de travail écrit ou oral définissant les droits et les devoirs des deux parties, conformément à la législation et à la pratique nationales. Les gouvernements, les pouvoirs publics, des sociétés privées ainsi que des individus peuvent être des employeurs.

## **Gestion du handicap**

Procédure mise en place sur le lieu de travail pour faciliter l'emploi de personnes handicapées grâce à un effort concerté et en tenant compte des besoins individuels, du milieu de travail, des besoins de l'entreprise et des obligations légales.

## **Intégration**

Possibilité pour les personnes handicapées d'accéder à l'emploi, aux services d'éducation, de formation et à tous les secteurs de la société.

## **Lieu de travail**

Endroits où les personnes employées doivent se trouver ou se rendre pour travailler et qui sont sous le contrôle direct ou indirect de l'employeur. Ce sont par exemple des bureaux, des usines, des plantations, des chantiers de construction, des navires et des résidences privées.

## **Maintien dans l'emploi**

Maintien auprès du même employeur, au même poste et aux mêmes conditions ou à des conditions et à un poste différents, y compris réintégration après une période d'absence rémunérée ou non.

## **Milieu du travail**

Les locaux et les conditions dans lesquels se déroule le travail et les facteurs liés à l'environnement, qui peuvent affecter la santé des travailleurs.

## **Normes internationales du travail**

Principes et normes portant sur tous les aspects du travail, adoptés par la Conférence internationale du Travail (forum tripartite, réunissant gouvernements, employeurs et travailleurs). Ces normes sont publiées sous la forme de conventions et de recommandations internationales. La ratification par les Etats Membres des conventions induit pour ces derniers l'obligation de les mettre en œuvre. Les recommandations sont des instruments non contraignants qui fournissent des orientations en matière de politique générale, de législation et de pratique.

## **Organisation d'employeurs**

Une organisation dont les membres sont des employeurs individuels, d'autres associations d'employeurs ou les deux à la fois, principalement constituée pour protéger et promouvoir les intérêts de ses membres et leur fournir des services en matière d'emploi.

## **Organisations de et/ou pour personnes handicapées**

Organisations représentant des personnes handicapées et défendant leurs droits. Il peut s'agir d'organisations de personnes handicapées ou œuvrant en leur faveur.

## **Personne handicapée**

Une personne dont les perspectives de trouver, de retrouver ou de conserver un emploi convenable ainsi que de progresser professionnellement sont sensiblement réduites à la suite d'un handicap physique, sensoriel, intellectuel ou mental dûment reconnu.

## **Poste de travail**

Partie du bureau ou de l'usine où un individu travaille, comme un bureau, une surface de travail, une chaise, du matériel et d'autres éléments.

## **Programme d'assistance aux salariés**

Un programme, mis en place conjointement par un employeur et une organisation de travailleurs, ou par l'un ou l'autre, qui offre une aide aux travailleurs, mais souvent aussi à leurs familles, lorsqu'ils connaissent des problèmes susceptibles d'entraîner des difficultés personnelles qui ont ou pourraient finir par avoir une incidence sur la productivité au travail.

## **Réadaptation professionnelle**

Processus permettant aux personnes handicapées d'obtenir un emploi convenable, de le conserver et d'être promues et qui, de ce fait, favorise leur intégration ou réintégration dans la société.

## **Représentants des travailleurs**

Personnes qui sont reconnues comme tels en vertu de la loi ou de la pratique nationales, conformément à la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, qu'il s'agisse: *a)* de représentants syndicaux, à savoir des représentants nommés ou élus par des syndicats; ou *b)* de représentants librement élus par les travailleurs de l'entreprise en application des dispositions des lois et règlements nationaux ou de conventions collectives et dont les attributions ne comportent pas d'activités incombant exclusivement aux syndicats dans le pays en question.

## **Retour au travail**

Procédure aidant un travailleur à reprendre une activité après une absence due à un accident ou à une maladie.

**Travail à l'essai**

Activité professionnelle visant à fournir une expérience relative à un travail donné ou à évaluer l'aptitude à exercer ce travail.

**Travailleur/salarié**

Toute personne qui travaille moyennant une rémunération ou un salaire et accomplit des tâches pour un employeur. L'emploi est régi par un *contrat de travail* écrit ou oral.

## **ANNEXE 2 – LES DEBUTS DU MOUVEMENT VERS L'ACCES DES PERSONNES HANDICAPEES AU TRAVAIL ET A L'EMPLOI (1900-1930)**

### **A2.1 Vue d'ensemble**

'Des variations dans le fonctionnement physique, mental et sensorial ont toujours existé parmi les êtres humains. Mais les personnes avec des limitations fonctionnelles, des handicaps, ont toujours couru le risque d'être exclues et marginalisées. Tout au long des siècles nous avons conçu et construit nos sociétés comme si des personnes avec des handicaps n'existaient pas, comme si tous les êtres humains pouvaient voir, entendre, marcher, comprendre et réagir rapidement et adéquatement aux signaux provenant du monde autour. Cette illusion, cette conception erronée de la nature humaine, cette incapacité de prendre en compte les besoins de tous les citoyens dans le développement de la société est la raison principale de l'isolation et exclusion des personnes handicapées qu'on peut observer dans des formes et à des degrés divers partout dans le monde. Il prendra beaucoup de temps pour changer ce type de comportement qui est profondément enraciné dans les préjugés, la peur, la honte et le manque de compréhension de ce que cela veut dire de vivre avec un handicap. Cependant, des efforts internationaux pour améliorer les conditions de vie des personnes handicapées ont commencé et des progrès ont été réalisés. Un effort plus systématique d'améliorer les conditions de vie des personnes handicapées avait débuté il y a longtemps dans les nations industrialisées émergentes. Au cours des derniers 50 ans, les Etats avancés appelés Etats de providence ont développé des programmes et services étendus pour satisfaire les besoins des personnes handicapées.'<sup>182</sup>

Quant à l'accès des personnes handicapées au travail et à l'emploi, le point de départ se situe probablement environ 35 ans plus tôt, bien qu'il ait eu une accélération significative du changement au cours des deux dernières décennies. Des concepts tels que égalité de chances, justice, droits, choix, reconnaissance et acceptation de diversité et «aménagement raisonnable» (bien que sous d'autres noms) ne sont pas propres au mouvement pour la vie indépendante ou à la transition vers les modèles appelés sociaux ou basés sur les droits. Dans certains pays, ces concepts se trouvent déjà dans les descriptions du développement de la réadaptation professionnelle en tant que préparation au travail, à l'époque de la Première guerre mondiale, 1914-1918.<sup>183</sup>

### **A2.2 Les débuts**

L'imagerie générale des personnes handicapées comme objets de programmes de santé, d'assistance sociale et de charité qui souvent aboutissaient à leur ségrégation et exclusion des activités ordinaires, y compris de l'emploi, commence à être sérieusement mise en question au cours des premières années du vingtième siècle. Une prise de conscience grandissante du fait que les personnes handicapées ne sont pas seulement motivées à travailler mais ont également la capacité de le faire aboutit au développement des premiers politiques et programmes pour permettre aux personnes handicapées d'obtenir et de conserver un emploi approprié et d'y avancer professionnellement et de retourner au travail après une absence due à une maladie ou un accident.

---

<sup>182</sup> Rapport final du Rapporteur spécial de la Commission pour le développement social sur le suivi de la mise en oeuvre des Règles pour l'égalisation des chances des personnes handicapées, deuxième mission, 1997-2000 (E/CN. 5/2000/3 Annexe)

<sup>183</sup> Harris, Garrard, *The redemption of the disabled: A study of programmes of rehabilitation for the disabled of war and industry*, New York, Appleton, 1919

Il faut dire que ce choix était particulièrement favorisé par le manque de travailleurs qualifiés pour remplacer ceux qui étaient appelés à combattre à la Première guerre mondiale.

### **A2.3 La Belgique**

Des les premiers jours de la Première guerre mondiale, un lieu de refuge avec traitement médical et chirurgical pour tous ceux qui en avaient besoin est installé près du Havre, en France, pour les soldats belges devenus handicapés en combattant pour leur pays.<sup>184</sup> Ce qui sera bientôt connu comme le «Dépôt des Invalides» devient rapidement un centre pour soins médicaux et de formation professionnelle. Parmi les métiers enseignés on trouve la menuiserie, la fabrication de brosses et de jouets, la plomberie, la tonnellerie, la mécanique, le tournage bois et métal, l'électricité, la tapisserie, la fabrication de chaussures, la couture, l'imprimerie, la fabrication d'enveloppes et de membres artificiels. Les travailleurs reçoivent des salaires dont une partie est déposée sur un compte d'épargne et rendue lorsque la personne part. Les avantages de la réadaptation professionnelle des soldats handicapés pour leur permettre de contribuer à appuyer l'effort de guerre conduisent en 1916 à la création de l'Ecole nationale belge des mutilés de guerre à Port Villez en France. Les cours de formation couvrent l'élevage de volaille, le maraîchage, les travaux de secrétariat et de bureau, la formation d'enseignants et plus de 40 métiers techniques. L'école est entretenue par le gouvernement belge et ceux qui y sont formés reçoivent le solde régulier de l'armée plus une partie de la recette de la vente des articles produits. Ceux qui ont l'aptitude et l'intérêt de faire des études de droit, de médecine, de sciences naturelles etc. ont la possibilité d'étudier à Paris.

### **A2.4 La France**

Les programmes de réadaptation professionnelle et de retour au travail en France ont une histoire quelque peu similaire à celle des programmes pour les soldats belges handicapés. La municipalité de Lyon ouvre sa première école de ce type en décembre 1914, suivi six mois plus tard par une seconde. D'autres autorités municipales et départementales, des syndicats et des organisations de charité privées emboîtent le pas. Le Ministère du commerce adapte des écoles professionnelles sous sa juridiction de telle sorte que des soldats handicapés peuvent suivre les cours. A la fin de 1916, il y avait plus de 100 écoles pour la réadaptation professionnelle. La même année est créé un Office National pour la coordination.

D'après Harris, 'la formation dans les écoles plus importantes est répartie en métiers manuels, travaux de secrétariat et éducation générale. Les chiffres montrent que les métiers manuels les plus demandés sont la fabrication de chaussures, la couture, la vannerie, la fabrication de harnais, la sellerie, la ferblanterie et la menuiserie. La popularité de ces métiers s'explique par le fait qu'ils permettent de gagner sa vie pratiquement partout, en ville comme dans un petit village. Ils ne demandent pas un équipement coûteux, et ce sont des métiers choisis par les hommes eux-mêmes. La plupart des soldats viennent des villages et des petites villes, et ces hommes souhaitent acquérir un métier qui leur permettra de gagner bien leur vie lorsqu'ils ne recevront plus leur pension, et qui en même temps ne sera pas trop exigeant. Ces hommes ouvriront des magasins dans leurs maisons et ils auront le temps de travailler dans le jardin, cultiver leurs petits lopins de terre et de s'occuper de leurs vignes.'<sup>185</sup> Parmi les autres métiers enseignés on trouve la mécanique, la typographie, la lithographie, la reliure, la serrurerie, la fabrication de brosses, de jouets et de caisses, le soudage, le moulage et les travaux en stuc, la peinture de véhicules, la photographie, la taille des diamants, la

---

<sup>184</sup> Paragraphes 4 à 9 s'appuient fortement sur Harris, op. cit.

<sup>185</sup> idem: p. 88

fabrication de sabots et de galoches, la taille des pierres, la coiffure, la fabrication de prothèses dentaires et la télégraphie sans fil.

## A2.5 La Grande Bretagne

L'assistance aux anciens soldats et marins handicapés dans la Grande Bretagne d'avant la Première guerre mondiale est principalement une affaire d'initiative et de financement privés.<sup>186</sup> L'appui de l'Etat consiste essentiellement en une petite pension et, au besoin, de membres artificiels. Cette approche change radicalement lorsqu'un rapport officiel de février 1915 déclare que la responsabilité première à cet égard est celle du gouvernement. Le rapport recommande :

- (1) 'L'assistance aux soldats et aux marins doit être assumée par l'Etat.
- (2) Cette obligation doit inclure:
  - a) la restauration de la santé de l'homme, lorsque ceci est praticable;
  - b) la mise à disposition de facilités de formation s'il souhaite apprendre un nouveau métier;
  - c) la procuration d'un emploi s'il a besoin d'une telle assistance.'<sup>187</sup>

La principale agence d'assistance d'avant la guerre est la Société de gestion du fonds royal patriotique (Royal Patriotic Fund Corporation), qui gère le Fonds royal patriotique, un mélange de fonds de charité dont l'origine date de la guerre de Crimée. La Loi sur les pensions de guerre de l'Armée de terre et de la Marine (Military and Naval War Pensions Act) de 1915 crée le Comité statutaire (Statutory Committee) pour l'administration du Fonds ; par la suite, le Comité et son système de comités locaux sont placés sous la tutelle du Ministère des pensions (Ministry of Pensions) lorsque celui est créé en 1916. Le Comité statutaire est à son tour dissolu par la loi l'année suivante et le Ministère des pensions, avec les Comités locaux des pensions de guerre (Local War Pensions Committees) sont chargés du «traitement médical ou de la formation à la vie professionnelle dont un soldat démobilisé peut avoir besoin.»

La formation est dispensée, suivant le cas, dans des écoles techniques, collèges ou ateliers agricoles, et dans ces derniers, on devient ensuite employé permanent de l'atelier. Pour d'autres, le placement est organisé par l'intermédiaire de l'institution de formation ou par l'agence pour l'emploi locale. Des comités d'orientation et de conseil professionnels sont mis en place conjointement par le Ministère des pensions et celui du travail dans les principaux métiers enseignés pour conseiller les hommes handicapés «sur les meilleures conditions de formation... dans le métier concerné, les meilleures méthodes de formation, les centres de formation appropriés et généralement sur la façon d'assurer l'uniformité de la formation ». D'autres « comités de conseil techniques » locaux sont mis en place pour conseiller les personnes sur les systèmes de formation locaux appropriés et sur leurs perspectives d'emploi après la formation. Dans les deux types de comités, les employeurs et les syndicats sont représentés à égalité. Une caractéristique-clé du système britannique semble avoir été sa capacité de répondre à des besoins individuels et des conditions locales.

---

<sup>186</sup> idem: p. 93

<sup>187</sup> Cité dans Harris, op. cit. p. 95

## **A2.6 L'Allemagne**

A beaucoup d'égards, l'Allemagne est au début de la guerre dans une meilleure position que d'autres pays pour traiter le problème de la réadaptation professionnelle. L'Allemagne n'est pas seulement le leader en chirurgie orthopédique et en réadaptation, mais possède également un réseau bien développé de centres pour personnes handicapées dont beaucoup ont des ateliers avec une variété de métiers. Des associations d'assurance des employeurs possèdent également un certain nombre d'hôpitaux qui offrent des services.

Il semble que le gouvernement acceptait la responsabilité pour la réadaptation médicale des soldats handicapés, pendant que la réadaptation professionnelle et le retour à la vie active était le domaine de la charité privée ou des Etats. L'hôpital de 900 lits de Nuremberg par exemple avait été fourni par les autorités de la ville, avec un équipement orthopédique moderne. L'instruction générale et théorique est dispensée dans les écoles de la ville et le travail pratique fourni dans les ateliers de l'hôpital.

Parmi les matières enseignées on trouve : écriture avec la main gauche, dactylographie, sténographie, cours commerciaux, comptabilité agricole, décoration et dessin, bureautique, couture, peinture, reliure, imprimerie, serrurerie, fabrication de chaussures, sellerie, tissage, mécanique orthopédique, menuiserie, agriculture, forge et fabrication de brosses. Des cours supplémentaires dispensés à Düsseldorf comprennent la télégraphie, l'électricité et le travail des métaux, le cartonage et le travail de cuir, le plâtrage, la tapisserie et la mécanique pour les appareils et prothèses dentaires.

Il y avait un certain nombre d'écoles agricoles pour les ex-soldats handicapés dont certaines donnent une formation de formateur agricole. On considère que la tâche principale est d'équiper le petit paysan pour retourner sur sa propre ferme où il pouvait, avec l'aide d'autres membres de sa famille, s'occuper du maraîchage, de l'élevage de volaille, etc.

Certains grands employeurs maintenaient leurs propres hôpitaux pour réadapter des anciens employés devenus handicapés dans la guerre et pour leur offrir des emplois appropriés par la suite.

## **A2.7 Le Canada**

Les problèmes de la réadaptation professionnelle et du retour à la vie active pour les soldats handicapés sont nouveaux pour le Canada lorsqu'ils se posent pour la première fois en 1915. Apprenant les leçons des premières expériences de quelques pays européens, le Canada se met alors à développer son propre système pour répondre à ses propres besoins. Très tôt, les autorités déclarent :

- (a) que chaque cas est un cas individuel et doit être traité comme tel,
- (b) que la réadaptation professionnelle – vu comme assistance à la transition vers un emploi civil – doit être une affaire strictement civile et non pas militaire, et que cela est une question de politique fondamentale,
- (c) qu'il doit être clairement indiqué, pour motiver le retour au travail, que le statut d'une personne en tant que bénéficiaire d'une allocation de l'Etat ne sera pas affecté, quels que soient ses revenus après la réadaptation.

Dès que possible après son admission à l'hôpital, une personne handicapée est vue par un conseiller professionnel. Si à la fin de son traitement à l'hôpital le soldat est capable de retourner à

son métier civil d'avant, le volet professionnel de sa réadaptation est terminé. Sinon, le conseiller professionnel travaille avec lui pour évaluer ses capacités, son expérience et ses préférences et pour tenter d'arriver à un choix concerté d'une profession avec des bonnes futures perspectives d'emploi. Un service de placement était également disponible.

Les agriculteurs reçoivent des incitations spéciales – y compris des propriétés agricoles et des prêts financiers dans certains cas – pour retourner travailler dans l'agriculture. Ils reçoivent une formation de mécanicien pour tracteurs et machines agricoles, crémiers, éleveurs de volaille et horticulteurs.

En 1918, le gouvernement canadien offrait des formations dans environ 200 métiers.

## **A2.8 Les Etats-Unis**

Déjà quelques années avant la guerre, il y avait un intérêt grandissant aux Etats-Unis pour la réadaptation professionnelle. La Loi fédérale sur l'éducation professionnelle (Federal Vocational Education Act), approuvée le 23 février 1917, créait un fonds considérable pour l'éducation professionnelle ; le fonds était reparti sur la base d'une contribution paritaire parmi les Etats qui acceptaient les termes de la loi. La loi mettait en place le Conseil fédéral de l'éducation professionnelle (Federal Board for Vocational Education) pour gérer le fonds et superviser l'application de la législation. Lorsque les Etats-Unis entrent en guerre le 6 avril 1917, une des premières tâches du Conseil est d'assister à mettre en place la formation du personnel des professions techniques liées à la guerre.

Lorsque se pose la question de la réadaptation professionnelle des soldats handicapés, on étudie les leçons qui pouvaient être tirées des systèmes européens et canadien. Il y avait un consensus général que former et assister des personnes à retourner à la vie civile était une affaire de civils, et non pas une affaire militaire. La Loi Smith-Sears sur la réadaptation professionnelle (Smith-Sears Vocational Rehabilitation Bill) est adoptée le 27 juin 1918.<sup>188</sup>

Harris prétend que la motivation pour la mise en place de la réadaptation professionnelle a été nettement différente en Europe et aux Etats-Unis :

‘L’effort de réadaptation professionnelle des personnes handicapées en Europe avait ses origines dans la compassion et la charité. Son développement rapide s’explique par la nécessité d’utiliser toute la main-d’œuvre disponible et la reconnaissance de la possibilité de substituer des hommes recyclés mais physiquement handicapés à des hommes physiquement valides, mais retenus derrière les lignes de front, pour travailler dans les industries de guerre essentielles. Son statut actuel est principalement dû à la demande pressante de travail pour la guerre, mais en partie également à la prise de conscience par les gouvernements européens qu’il y aura un manque important d’hommes formés dans toutes les industries après la guerre. Le pays qui aura la plus grande réserve de travailleurs qualifiés, même si ceux-ci étaient à quelques égards physiquement handicapés, aura un avantage décisif dans la reconstruction par rapport à des pays qui étaient dans une situation moins favorable. Aux Etats-Unis, aucune de ces considérations n’était la cause derrière la résolution de rééduquer pour la vie civile ses hommes handicapés qui ne pouvaient pas retrouver leurs anciens moyens de gagner

---

<sup>188</sup> Il est intéressant de noter que le texte initial comporte des dispositions pour la réadaptation professionnelle aussi bien des personnes devenues handicapées au travail qu'à la guerre. Mais les premières furent supprimées par la suite, étant donné que le Président et le Cabinet avaient décidé de porter à cette époque aucune législation devant le Congrès qui n'était pas liée à des mesures de guerre.

leur vie à cause de leurs blessures. En effet, ces considérations jouaient avaient peu d'importance dans la décision, et alors seulement en tant qu'éléments accessoires, relatifs aux bénéfiques et aux causes, d'une course qui prenait déjà forme sur des bases plus larges et même plus élevées. Que le programme avait des phases qui pouvaient rebondir pour le bien de la nation était une chose agréable à contempler, mais la recherche d'un bénéfice national directe, comme excuse ou raison présente ou *post-bellum*, n'était jamais considéré comme un facteur déterminant.

Bref, la position des Etats-Unis, comme l'illustre la législation en matière de réadaptation professionnelle des soldats et marins handicapés, est que la nation ne leur doit ni charité ni aumônes; que leur sacrifice et service méritent plus que la peine de démobilisation; que la nation est en fait profondément endettée envers eux, et sous la plus haute obligation morale d'honorer pleinement et généreusement ses dettes ; et que la restauration complète au statut civil d'avant-guerre est une simple question de justice envers les hommes qui sont devenus handicapés à cause de leur service en défendant la communauté contre ses ennemis en armes.' <sup>189</sup>

Pour illustrer encore ce qu'il voyait comme la philosophie sur laquelle était fondée l'approche des Etats-Unis, Harris était extrêmement critique envers « le système obsolète des pensions d'invalidité » et ses « effets perniciose sur les bénéficiaires et le public ainsi que sur la législation et la politique », arguant que « la restauration et la restitution, y compris des prestations qui pourraient être nécessaires pour atteindre ces objectifs et la réalisation de l'égalité de chances étaient le chemin à suivre ». <sup>190</sup>

Comme au Canada, les Etats-Unis avaient des conseillers professionnels pour assister les personnes dans leurs choix de carrière, « l'objectif principal (étant) d'adapter la personne à l'emploi pour lequel ses préférences et capacités semblent indiquer la plus forte probabilité de succès, scientifiquement ajustée à la probabilité qu'il y aura une demande pour ses services en accord avec le travail choisi. » <sup>191</sup>

Il était reconnu que des préjugés contre l'embauche de personnes handicapées existaient parmi beaucoup d'employeurs. Des programmes spéciaux étaient lancés dans le cadre des efforts de placement et de suivi pour aider à réduire ou éliminer ces préjugés. Les syndicats soutenaient la politique de réadaptation professionnelle aux Etats-Unis, comme ils le faisaient en Europe.

Harris rapporte que « ...lorsque des aides techniques, des protections ou des équipements spéciaux sont nécessaires pour compenser des handicaps spécifiques, ceux-ci doivent être mis en place dans le cadre d'accords justes avec les employeurs, et une certaine supervision après le placement sera nécessaire pour assurer l'application correcte de tels accords. » <sup>192</sup>

Avec la fin de la guerre, une législation était introduite pour étendre les dispositions du système de réadaptation professionnelle aux personnes devenues handicapées sur le lieu de travail.

## **A2.9 Femmes handicapées**

La législation et les systèmes décrits en haut avaient été conçus avec en tête les soldats handicapés. Peu d'attention, sinon aucune, semble avoir été accordée aux besoins de réadaptation professionnelle des femmes devenues handicapées pendant la Première guerre mondiale,

---

<sup>189</sup> pp. 173-4

<sup>190</sup> idem: p. 174

<sup>191</sup> idem: p. 217

<sup>192</sup> idem: p. 241. Un exemple précoce d'aménagement raisonnable.

probablement parce que relativement peu de femmes servaient sur la ligne de front. Toutefois, que l'accès des femmes handicapées au travail était un souci, au moins aux États-Unis, peut être illustré par des rapports de recherche comme celui publié en 1921,<sup>193</sup> qui examinait des approches d'orientation professionnelle et de placement pour mille femmes à Boston, dont beaucoup avaient divers types de handicaps.

### **A2.10 Période de stagnation**

Le problème de la réadaptation professionnelle et de l'accès des personnes handicapées au travail disparaît des agendas politiques pendant la dépression économique des années 1930, pour émerger de nouveau pendant la Deuxième guerre mondiale, avec des systèmes de quota comme réponse dominante dans beaucoup de cas.

---

<sup>193</sup> Eaves, Lucile, Gainful Employment for Handicapped Women, Boston Council of Social Agencies, 1921



## **Pour plus d'information**

Programme Handicap

Programme focal sur les compétences, les connaissances et l'employabilité

Bureau International du Travail (BIT)

4, Route des Morillons

CH-1211 Genève 22

(Suisse)

Tél. + 41 - 22 - 799 82 76

Fax: + 41- 22 - 799 63 10 or 8573

E-mail: [disability@ilo.org](mailto:disability@ilo.org)

<http://www.ilo.org/public/french/employment/skills/disability/index.htm>