

N° 2864

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE
PROJET DE LOI *de finances pour 2011* (n° 2824)

TOME IV

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES
HANDICAP ET DÉPENDANCE

PAR M. PAUL JEANNETEAU,

Député.

Voir le numéro : 2857 (annexe n° 42).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DU PROGRAMME « HANDICAP ET DÉPENDANCE » POUR 2011	7
A. L'APPUI AU FONCTIONNEMENT DES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES	8
B. LA POURSUITE DU PLAN DE CRÉATION DE PLACES EN ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES D'AIDE PAR LE TRAVAIL.....	9
C. LA REVALORISATION DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS	11
II.- L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES EN MILIEU ORDINAIRE DE TRAVAIL : DES PROGRÈS INDÉNIABLES, DES FREINS RESTANT À LEVER	13
A. L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES A PROGRESSÉ MAIS RESTE INFÉRIEUR AUX OBJECTIFS	13
1. Un cadre législatif rénové pour promouvoir l'emploi	13
<i>a) Les conditions générales de reconnaissance du statut de travailleur handicapé et d'accès à l'emploi</i>	13
<i>b) La réforme de l'obligation d'emploi par la loi du 11 février 2005</i>	14
2. De multiples aides aux employeurs et aux personnes handicapées.....	17
<i>a) Les aides et services des fonds d'insertion</i>	17
<i>b) Les aides de l'État</i>	19
3. Des résultats encourageants	19
<i>a) Plusieurs avancées en matière d'insertion professionnelle des personnes handicapées avec des divergences sectorielles</i>	19
<i>b) La persistance de freins à l'emploi</i>	22
B. IL CONVIENT DE POURSUIVRE LES EFFORTS ENGAGÉS AFIN DE FLUIDIFIER LES PARCOURS ET RENFORCER TOUS LES MAILLONS DE LA « CHAÎNE D'ACCÈS À L'EMPLOI »	23
1. Un préalable : ouvrir la Cité et favoriser l'accès de tous à la formation pour promouvoir l'égalité des chances	23
<i>a) Poursuivre les efforts importants réalisés en matière de scolarisation et d'accès aux formations supérieures</i>	23
<i>b) Soutenir l'accès à la formation professionnelle</i>	25
<i>c) Veiller au déploiement des politiques d'accessibilité</i>	28

2. Clarifier la gouvernance : renforcer le pilotage et la coordination entre les multiples acteurs en matière d'insertion professionnelle	29
<i>a) Renforcer le pilotage par l'État de la politique d'emploi en faveur des personnes en situation de handicap</i>	29
<i>b) Adapter les conditions de fonctionnement des organismes de placement et des fonds d'insertion et renforcer le rôle des maisons départementales des personnes handicapées</i>	30
3. Adapter l'obligation d'emploi, simplifier les démarches et poursuivre les actions de formation et d'information	31
<i>a) Adapter le champ de l'obligation d'emploi</i>	31
<i>b) Simplifier les démarches pour les travailleurs et les employeurs</i>	32
<i>c) Poursuivre les actions d'information, de formation et d'amélioration de la gestion des ressources humaines</i>	33
4. Rapprocher de l'emploi en milieu ordinaire les publics qui en sont plus éloignés	34
<i>a) Multiplier les passerelles entre le secteur protégé et le milieu ordinaire de travail</i>	34
<i>b) Poursuivre le soutien aux entreprises adaptées et supprimer la notion d'« efficacité réduite »</i>	35
<i>c) Améliorer l'évaluation de l'employabilité et encourager le retour à l'emploi des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés</i>	37
5. Prévenir la désinsertion professionnelle	40
TRAVAUX DE LA COMMISSION	45
ANNEXES	47
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	47
ANNEXE 2 : LES AIDES DE L'ASSOCIATION DE GESTION DU FONDS POUR L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES (AGEFIPH)	51
ANNEXE 3 : ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ CONCERNANT L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES EN EUROPE	53

INTRODUCTION

La mission interministérielle « Solidarité, insertion et égalité des chances » poursuit essentiellement deux objectifs : contribuer à assurer un revenu minimum à ceux qui, pour des raisons familiales ou de santé, ne peuvent subvenir à leurs besoins par le travail, d'une part, et les accompagner vers une insertion professionnelle durable, d'autre part. Le budget de la mission pour 2011 s'élève à 12,3 milliards d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagements. Il permet de retracer une part importante de l'effort financier consacré par l'État à la politique volontariste qu'il conduit en faveur de la solidarité, de la cohésion sociale et de l'égalité des chances, en lien avec de multiples acteurs, notamment les associations, les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales.

Cette mission comporte cinq programmes dont l'un, intitulé « Handicap et dépendance », concentre près de 80 % des crédits de celle-ci ⁽¹⁾. En effet, les crédits demandés pour 2011 au titre de ce programme s'élèvent à 9,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement – dont près de 7 milliards d'euros pour la seule allocation aux adultes handicapés (AAH) –, soit une augmentation de 8,5 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2010. Ces moyens importants permettront en particulier la poursuite du plan de revalorisation du montant de l'AAH de 25 % sur la période 2008-2012, conformément à l'engagement du Président de la République, ainsi que la création de places nouvelles dans les établissements et services d'aide par le travail.

Dans un contexte budgétaire contraint et alors que la réduction des dépenses publiques apparaît, plus que jamais, comme une impérieuse nécessité pour s'engager durablement sur la voie du redressement de nos comptes publics, cet effort financier significatif, consenti au nom de la solidarité nationale, mérite particulièrement d'être salué. Il traduit clairement la volonté de préserver le financement des interventions sociales en faveur des personnes handicapées et de poursuivre la dynamique impulsée par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées et réaffirmée à l'occasion de la Conférence nationale du handicap du 10 juin 2008. Alors que les besoins d'aide à l'autonomie concernent aujourd'hui un nombre croissant de familles, l'amélioration des conditions de vie des personnes handicapées et dépendantes reste ainsi une priorité majeure du Gouvernement.

(1) Outre le programme relatif au handicap et à la dépendance, la mission comprend les programmes suivants : « Actions en faveur des familles vulnérables », « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative », « Égalité entre les hommes et les femmes » et « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales ».

L'analyse détaillée des crédits relevant de la compétence du rapporteur spécial de la commission des finances, votre rapporteur pour avis a choisi de consacrer cet avis budgétaire à la question de l'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire de travail, en vue de dresser un état des lieux de la situation actuelle et des évolutions intervenues depuis la loi du 11 février 2005, d'évaluer l'efficacité des politiques publiques conduites dans ce domaine et d'identifier les freins à l'emploi ainsi que les mesures susceptibles d'améliorer le dispositif actuel.

Dans cette perspective, 83 personnes, dont la liste figure en annexe, ont été entendues au cours de 37 auditions. Qu'ils soient tous remerciés ici pour leur contribution précieuse à la préparation de ce rapport.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe au **10 octobre** la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Votre rapporteur pour avis a demandé que les réponses lui parviennent le 20 septembre. À cette date, **36 %** des réponses au questionnaire budgétaire – qui ne comptait pourtant que 30 questions – lui étaient parvenues. À la date butoir, ce pourcentage était de **63 %**.

I.- UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DU PROGRAMME « HANDICAP ET DÉPENDANCE » POUR 2011

Le programme n° 157 « Handicap et dépendance » de la mission interministérielle « Solidarité, insertion et égalité des chances » regroupe essentiellement des crédits destinés aux personnes handicapées. Les crédits demandés pour 2011 au titre de ce programme s'élèvent à 9,88 milliards d'euros en autorisations d'engagements et en crédits de paiement, soit une progression de plus de 8,5 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2010, qui étaient déjà en hausse de plus de 5 % par rapport à 2009. À périmètre constant, les crédits progressent de 8,3 % en 2011.

Piloté par la direction générale de la cohésion sociale, ce programme comporte six actions d'inégale importance, dont les quatre premières concernent le champ du handicap. Les moyens du programme sont essentiellement destinés aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT), en vue d'encourager l'activité professionnelle des personnes handicapées, et surtout à la prise en charge des ressources minimales garanties aux personnes handicapées, principalement l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Ces deux actions (n^{os} 2 et 3) représentent ainsi 9,81 milliards d'euros, soit 99 % des crédits du programme.

Évolution et répartition par action des crédits demandés pour 2011 au titre du programme n° 157 « Handicap et dépendance »

(en millions d'euros et en crédits de paiement)

Numéro et intitulé de l'action	Crédits ouverts en LFI 2010	Projet de loi de finances pour 2011		Évolution 2011/2010
		En montant	En % des crédits du programme	
01. Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées	22,1	47,2	0,5 %	+ 113 %*
02. Incitation à l'activité professionnelle (ESAT)	2 532,9	2 606,2	26,4 %	+ 2,9 %
03. Ressources d'existence (dont l'AAH)	6 524,2	7 208,2	72,9 %	+ 10,5 %
04. Compensation des conséquences du handicap	17,3	15,8	0,2 %	- 8,7 %
05. Personnes âgées	2,5	2,0	~ 0 %	- 20 %
06. Pilotage du programme	5,8	4,3	~ 0 %	- 25 %
Total des crédits du programme	9 104,9	9 883,7	100 %	+ 8,5 %

LFI : loi de finances initiale * : changement de périmètre intervenu sur cette action (transfert de crédits issus de deux autres programmes, cf. *infra*)

Source : tableau réalisé d'après les données présentées dans le projet de annuel de performance de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances » annexé au projet de loi de finances pour 2011

Les crédits du programme doivent également permettre à l'État d'apporter sa contribution au fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), à hauteur de 47,2 millions d'euros, ainsi qu'à la

compensation des conséquences du handicap, pour un montant de 15,8 millions d'euros (actions n^{os} 1 et 4). À ce dernier titre, des subventions sont prévues pour les cinq instituts nationaux de jeunes aveugles et de jeunes sourds ainsi que pour le Centre national de formation des enseignants intervenant auprès des déficients sensoriels de Chambéry.

Enfin, les deux dernières actions (n^{os} 5 et 6) du programme sont consacrées :

– aux personnes âgées (2 millions d'euros), ces crédits étant destinés au subventionnement d'une dizaine d'associations ainsi qu'au financement du dispositif de lutte contre la maltraitance, qui repose notamment sur une plate-forme nationale d'accueil téléphonique et un réseau de proximité pour le traitement des cas de maltraitance signalés ;

– au pilotage du programme (4,3 millions d'euros), afin de financer les subventions aux associations nationales dites « têtes de réseau », qui jouent un rôle primordial pour le soutien des personnes handicapées et de leurs familles, la contribution à l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM), ainsi que les dotations aux centres régionaux d'aide à l'enfance et à l'adolescence inadaptée et aux centres d'information sur la surdité.

A. L'APPUI AU FONCTIONNEMENT DES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES

L'action n^o 1, intitulée « *Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées* », recouvre la participation de l'État au fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Instituées par la loi n^o 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées⁽¹⁾, les maisons départementales sont chargées d'accueillir les personnes handicapées, de les informer, d'organiser l'instruction des demandes de prestations et d'orientation, l'évaluation des besoins des personnes, ainsi que le fonctionnement des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées⁽²⁾ (CDAPH). Elles permettent ainsi d'offrir aux personnes handicapées un accès unique aux droits et prestations, à la formation et à l'emploi, ainsi qu'aux établissements d'accueil, tout en facilitant leurs démarches.

Constituées sous la forme de groupement d'intérêt public, dont l'État est membre de droit, les MDPH sont placées sous la tutelle administrative et financière des départements. L'État s'est engagé à apporter sa contribution en moyens

(1) Dispositions codifiées aux articles L. 146-3 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

(2) La commission prend les décisions relatives à l'ensemble des droits de la personne handicapée, sur la base de l'évaluation réalisée par une équipe pluridisciplinaire et du plan de compensation proposé. Elle est notamment compétente pour attribuer la prestation de compensation du handicap, reconnaître la qualité de travailleur handicapé, se prononcer sur les mesures facilitant l'insertion scolaire, etc.

humains et financiers, à hauteur des moyens consacrés aux dispositifs auxquels les maisons départementales ont succédé : les commissions d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP), les commissions départementales d'éducation spéciale (CDES) et les sites pour la vie autonome.

En 2011, il est tout d'abord prévu de reconduire la dotation de 21,7 millions d'euros prévue pour 2010. Ces crédits permettent de compenser financièrement une partie des personnels qui auraient dû être mis à disposition par l'État et qui sont partis à la retraite ou ont réintégré leur administration d'origine, ainsi que de reconduire la dotation forfaitaire annuelle correspondant au montant antérieurement alloué pour le fonctionnement des sites pour la vie autonome.

Par ailleurs, des crédits en provenance de deux autres programmes⁽¹⁾ sont transférés vers cette action n° 1, à hauteur de 25,5 millions d'euros, pour la compensation financière des postes vacants et le fonctionnement des MDPH (crédits correspondant au stock de postes vacants en 2010). Du fait de ce changement de périmètre, qui permet d'accroître la lisibilité de l'architecture budgétaire, les crédits de cette action devraient passer de 21,7 à 47,2 millions d'euros en 2011. Ces dispositions visent à garantir aux maisons départementales les moyens nécessaires à l'exercice de leurs missions.

B. LA POURSUITE DU PLAN DE CRÉATION DE PLACES EN ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES D'AIDE PAR LE TRAVAIL

L'action n° 2 relative à l'incitation à l'activité professionnelle recouvre les crédits d'intervention destinés au financement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et à l'aide au poste qui leur est versée au titre de la rémunération garantie des travailleurs handicapés⁽²⁾.

Les ESAT sont des établissements médico-sociaux qui, après orientation par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), accueillent des adultes handicapés ayant une capacité de travail inférieure à un tiers de la capacité normale et qui, de ce fait, ne peuvent momentanément ou durablement exercer une activité professionnelle en milieu ordinaire. Ces établissements proposent aux personnes handicapées des activités diverses à caractère professionnel, ainsi qu'un soutien médico-social et éducatif. Ils relèvent du secteur « protégé » par opposition au milieu « ordinaire » de travail⁽³⁾.

(1) Il s'agit des programmes n° 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » et n° 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », qui sont des « programmes support » comprenant surtout des dépenses de personnel.

(2) L'aide au poste vise à compenser les charges supportées par les établissements au titre de la rémunération garantie, des cotisations sociales afférentes, du financement de la formation professionnelle continue et de la prévoyance pour les travailleurs handicapés. Les travailleurs handicapés admis en ESAT perçoivent une rémunération garantie composée d'une part financée par l'établissement, qui doit être d'un montant supérieur à 5 % du salaire minimum, et d'une part financée par l'État, qui ne peut excéder 50 % du salaire minimum.

(3) Voir également, sur ce point, le graphique sur l'accès à l'emploi des personnes handicapées présenté dans la seconde partie du présent rapport.

En hausse de près de 3 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2010, les crédits prévus pour cette action en 2011 s'élèvent à 2,6 milliards d'euros, dont 1,2 milliard d'euros au titre des aides au poste et 1,4 milliard d'euros pour le fonctionnement des ESAT. Ces moyens permettront de financer les 117 211 places existantes et la poursuite du plan de création de places dans ces établissements, avec l'ouverture de 1 000 places prévue en 2011.

Le Gouvernement a, en effet, engagé une politique volontariste visant à accroître les capacités d'accueil des établissements sociaux et médico-sociaux pour personnes handicapées, en particulier les ESAT, afin de poursuivre le rééquilibrage territorial et résorber les listes d'attente des personnes orientées vers ces établissements. Dans le cadre du plan pluriannuel pour 2005-2007, 8 000 places ont ainsi été créées. Lors de la Conférence nationale du handicap du 10 juin 2008, le Président de la République a par ailleurs annoncé un nouveau plan pluriannuel pour permettre la création de 10 000 places dans ces établissements. Plus du tiers de ce plan a d'ores et déjà été réalisé, soit 3 400 places supplémentaires.

Évolution depuis 2007 du nombre d'établissements et services d'aide par le travail (ESAT), du nombre de places pour personnes handicapées et des crédits correspondants

(montants des crédits exprimés en millions d'euros)

Années	Nombre d'ESAT	Nombre de places financées	Nombre de places installées	Crédits attribués en loi de finances initiale
2007	1 418	112 811	111 161	1 293, 8
2008	1 438	114 811	113 439	1 331, 4
2009	1 438	116 211	115 032	1 349, 9
2010	1 325	117 211	ND	1 383, 3
2011	1 325	118 211	ND	1 399, 0

Nota : la différence entre le nombre d'établissements en 2009 et en 2010 ne correspond pas à des fermetures mais à un ajustement des données statistiques disponibles. ND : données non disponibles.

Source : ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique

Ces créations de place s'accompagneront de la poursuite de la politique engagée en 2009 afin d'assurer une meilleure allocation des ressources aux établissements, à travers un dispositif de plafonnement des tarifs ⁽¹⁾.

Votre rapporteur pour avis se félicite enfin que, pour la première fois, une enveloppe de crédits soit prévue pour soutenir les opérations d'investissement des ESAT, à hauteur de 4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 million d'euros en crédits de paiement prévus en 2011. En effet, ces structures ne bénéficient pas de plan d'aide à l'investissement, comme c'est le cas pour d'autres établissements médico-sociaux. Au-delà des besoins de mises aux normes et de sécurité des personnes, il s'agit aussi de répondre à l'enjeu majeur de la modernisation et du développement de ce secteur, à travers une amélioration de l'outil productif.

(1) La fixation des « taux plafonds » vise à mieux prendre en compte la réalité des coûts et des besoins de financement des établissements, afin d'adapter au mieux les dotations qui leur sont attribuées.

C. LA REVALORISATION DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS

Représentant près de 73 % des crédits du programme « Handicap et dépendance », l'action n° 3 relative aux ressources d'existence a pour finalité de garantir aux personnes handicapées un minimum de ressources leur permettant de mener une vie autonome digne. Pour 2011, les crédits demandés pour cette action s'élèvent à 7,2 milliards d'euros, en progression de plus de 10 % par rapport à 2010.

Ces moyens permettent tout d'abord de financer l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), plus communément appelée « minimum invalidité », qui est une allocation différentielle servie en complément d'un avantage d'assurance invalidité ou d'assurance vieillesse. Elle est versée lorsque le montant cumulé de la pension d'invalidité d'un régime de sécurité sociale⁽¹⁾ et des autres ressources de la personne concernée est inférieur à un plafond annuel égal, au 1^{er} septembre 2010, à 7 929,8 euros pour une personne seule, le montant maximal de l'ASI étant de 4 560,9 euros par an pour un célibataire (soit environ 380 euros par mois). Une dotation de 270 millions d'euros est prévue en 2011 pour cette allocation, dont 96 000 personnes bénéficient aujourd'hui.

L'essentiel des crédits de l'action n° 3 est destiné au financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui est un minima social attribué aux personnes handicapées atteintes d'un taux d'incapacité d'au moins 50 %, sous certaines conditions présentées ci-dessous. Cette allocation est différentielle⁽²⁾ et subsidiaire : les prestations d'invalidité ou d'assurance vieillesse doivent en effet être sollicitées en priorité. Elle peut être assortie de deux types de compléments : le complément de ressources ou la majoration pour la vie autonome.

Les conditions d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)

Conformément aux articles L. 821-1 et L. 821-2 du code de la sécurité sociale, l'AAH est attribuée sous réserve de remplir des conditions de résidence et de nationalité, de ressources et d'âge (supérieur à vingt ou à seize ans si la personne n'est plus considérée comme à charge pour le bénéficiaire des prestations familiales) et à partir d'un certain taux d'incapacité. Ainsi, la personne handicapée doit être atteinte :

– d'un taux d'incapacité permanente égal ou supérieur à 80 % ;

– ou compris entre 50 % et 79 %, si le demandeur connaît une « *restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi compte tenu du handicap* », qui doit être reconnue par la commission départementale des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), siégeant au sein des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

(1) La pension d'invalidité vise à compenser la perte de revenus d'un assuré lorsqu'il présente une invalidité réduisant, dans des proportions déterminées (fixées à deux tiers par décret, sa capacité de travail ou de gain, c'est-à-dire le mettant hors d'état de se procurer, dans une profession quelconque, un salaire supérieur à une fraction (fixée à un tiers par décret) de la rémunération normale perçue dans la même région par des travailleurs de la même catégorie, dans la profession qu'il exerçait avant la date de l'interruption de travail suivie d'invalidité ou de la constatation médicale de l'invalidité (article L. 341-1 du code de la sécurité sociale).

(2) Elle complète en effet les ressources du bénéficiaire jusqu'à un certain niveau : ainsi, lorsqu'une personne n'a aucune ressource, elle perçoit une AAH à taux plein correspondant à ce niveau de ressources (soit 712 euros).

En fonction d'un guide-barème, conformément aux dispositions prévues par le décret n° 2007-1574 du 6 novembre 2007, le niveau d'incapacité est apprécié par la commission départementale, qui accorde le droit à l'allocation. Celle-ci est ensuite versée par la caisse d'allocations familiales ou de mutualité sociale agricole, dès lors que les conditions administratives relatives à l'âge, à la résidence et aux ressources sont remplies. Sur ce dernier point, les revenus du demandeur ne doivent pas dépasser un plafond annuel fixé à 8 543 euros pour une personne seule, ce plafond étant doublé pour un couple et majoré de 50 % par enfant à charge.

Les crédits prévus en 2011 pour le financement de cette allocation, qui compte près de 885 000 bénéficiaires, permettront de poursuivre le plan de revalorisation de son montant de 25 % sur cinq ans, annoncé par le Président de la République en juin 2008. Ainsi, à l'issue du plan, son montant mensuel à taux plein, qui est actuellement de 711,9 euros – soit d'ores et déjà 90,7 euros de plus qu'en juin 2008 – sera porté à 776,6 euros.

Dans un contexte de réduction des dépenses publiques, il s'agit là d'un effort tout à fait considérable de la solidarité nationale, qui représente au total près de 1,4 milliard d'euros, avec une augmentation des crédits correspondants de 11 % entre 2011 et 2013, soit 740 millions d'euros supplémentaires. Il convient également de rappeler que les bénéficiaires de l'ASI pourront bénéficier d'une revalorisation de leurs ressources en demandant une AAH différentielle ⁽¹⁾ : toutes les personnes handicapées disposant de faibles ressources seront ainsi concernées par la revalorisation souhaitée par le Président de la République. Parallèlement, l'augmentation de cette prestation doit s'accompagner d'une réforme des modalités d'attribution de la prestation afin d'harmoniser les pratiques et réduire les disparités territoriales, renforcer l'équité du dispositif actuel mais aussi favoriser l'emploi des allocataires, en particulier par une réforme des conditions de cumul entre l'AAH et les revenus d'activité ainsi qu'une meilleure évaluation de l'« employabilité » des personnes handicapées (sur ce point, cf. *infra*, la seconde partie du présent rapport).

Enfin, les normes transversales de réduction des dépenses de fonctionnement de l'État sont appliquées aux crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », qui assure le financement des fonctions supports ⁽²⁾ de plusieurs ministères sociaux. Ainsi, comme pour d'autres ministères, ces derniers voient leurs dépenses de fonctionnement courant (hors immobilier) diminuer de 5 % en 2011. Par ailleurs, les fonctionnaires partant à la retraite ne seront remplacés qu'à hauteur de 40 % en 2011.

(1) Les bénéficiaires de l'ASI ou d'une rente d'accident du travail d'un montant inférieur au montant de l'AAH à taux plein peuvent percevoir une AAH à taux partiel représentant la différence entre les deux allocations.

(2) Il s'agit de fonctions ne participant pas directement à la mise en œuvre opérationnelle des actions, mais indispensables à l'efficacité d'ensemble : elles correspondent aux fonctions dites d'état-major (direction générale, études, recherches et certaines formes de contrôle) et aux fonctions de gestion des moyens (personnel, budget et finances, communication, informatique...). En principe, dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), seules celles qui ne peuvent être réparties a priori par action opérationnelle sont isolées dans une action ou un programme « support ».

II.- L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES EN MILIEU ORDINAIRE DE TRAVAIL : DES PROGRÈS INDÉNIABLES, DES FREINS RESTANT À LEVER

L'intégration professionnelle des personnes handicapées joue un rôle essentiel pour leur participation à la société et leur accès à une vie autonome. La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a réaffirmé le principe de non discrimination, qui doit trouver son application dans le domaine de l'emploi, en favorisant l'accès, le maintien et le retour à l'emploi des travailleurs handicapés.

Conformément à l'esprit de cette loi fondatrice, et de manière plus affirmée que dans d'autres pays européens⁽¹⁾, c'est en priorité par l'emploi en milieu ordinaire de travail que doit se réaliser l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Par référence aux établissements de travail spécialisés, regroupés sous l'appellation générique de milieu protégé, le milieu ordinaire de travail recouvre les entreprises du secteur privé et du secteur public, les administrations, les associations, les entreprises adaptées (anciennement « ateliers protégés ») ainsi que les centres de distributions de travail à domicile.

A. L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES A PROGRESSÉ MAIS RESTE INFÉRIEUR AUX OBJECTIFS

L'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles définit le handicap comme « *toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant* ». Ces dispositions sont issues de la loi du 11 février 2005, qui a notamment permis de reconnaître le handicap psychique. Le handicap peut être reconnu par différents organismes selon l'âge et la situation de la personne : en 2007, 2,7 millions de personnes avaient au moins une reconnaissance administrative de leur handicap⁽²⁾.

1. Un cadre législatif rénové pour promouvoir l'emploi

a) Les conditions générales de reconnaissance du statut de travailleur handicapé et d'accès à l'emploi

Est considéré comme travailleur handicapé « *toute personne dont les possibilités d'obtenir ou de conserver un emploi sont effectivement réduites par*

(1) À cet égard, l'annexe n° 3 du présent rapport présente des éléments de droit comparé concernant l'emploi des personnes handicapées en Espagne, en Allemagne, en Belgique, en Italie et au Royaume-Uni.

(2) Tableau de bord sur l'emploi et le chômage des personnes handicapées, Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES), août 2009.

suite de l'altération d'une ou plusieurs fonctions physique, sensorielle, mentale ou psychique⁽¹⁾ ». Pour être reconnue travailleur handicapé, la personne doit tout d'abord en présenter la demande auprès de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), comme l'illustre le graphique ci-après.

L'équipe pluridisciplinaire de la maison départementale, guichet unique d'accès aux droits et aux prestations en faveur des personnes handicapées, évalue les besoins de compensation de la personne, sur la base de son « projet de vie ». Elle élabore ensuite un plan personnalisé de compensation, comprenant un volet professionnel et sur lequel se fonde la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) pour décider de l'attribution de prestations, de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé et de son orientation professionnelle. Cette reconnaissance s'accompagne d'une orientation de la personne : soit vers un centre de rééducation professionnelle, pour qu'elle y suive une formation ; soit vers le milieu de travail ordinaire, la personne étant alors accompagnée par Pôle emploi ou par le réseau des Cap emploi (organismes de placement spécialisé), vers une entreprise ordinaire adaptée ou non ; soit vers le milieu de travail protégé, c'est-à-dire les établissements ou services d'aide par le travail (ESAT). Avant de prendre sa décision, la commission peut également demander à un centre de pré-orientation d'établir un bilan professionnel du travailleur.

En vue de favoriser leur insertion professionnelle, la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé ouvre droit à des avantages spécifiques, tant pour la personne handicapée que pour l'entreprise qui l'emploie⁽²⁾, et permet notamment de faire partie des bénéficiaires de l'obligation d'emploi (cf. *infra*). Près d'un million de personnes sont aujourd'hui titulaires d'une telle reconnaissance. Un certain nombre de personnes ne souhaitent toutefois pas se faire reconnaître travailleur handicapé, par crainte de répercussions négatives sur le déroulement de la carrière. Ce phénomène de « sous-déclaration » apparaît toutefois difficile à quantifier. Il convient par ailleurs de rappeler qu'il existe d'autres types de reconnaissance administrative du handicap, concernant en particulier les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (528 000 personnes en 2007), de pensions d'invalidité (878 000), ou les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles (561 000), chaque personne pouvant avoir plus d'une reconnaissance de handicap.

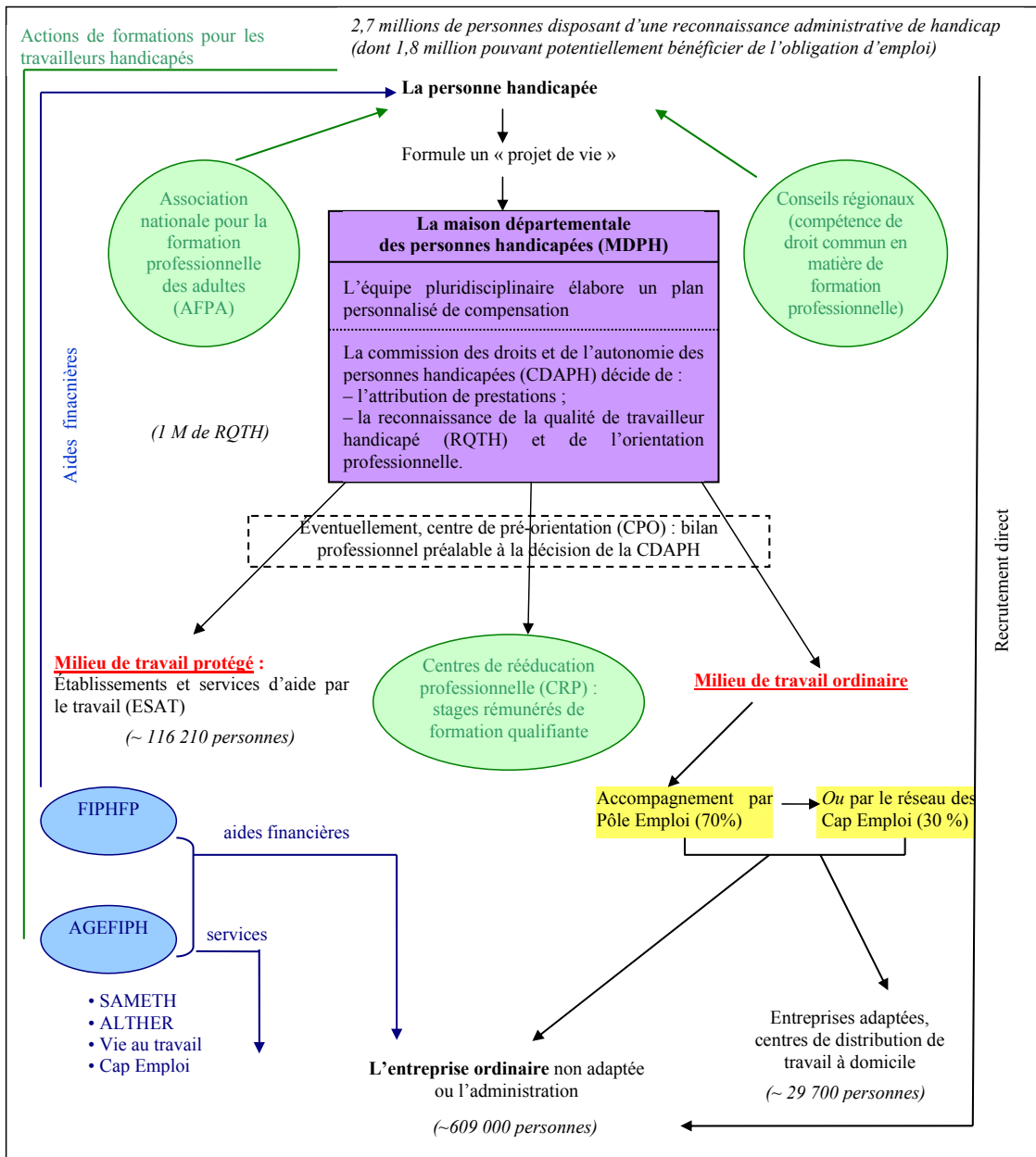
b) La réforme de l'obligation d'emploi par la loi du 11 février 2005

L'obligation d'emploi en faveur des travailleurs handicapés, dont le principe a été posé par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987, a été profondément aménagée par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 précitée. Il résulte de ces dispositions que les entreprises d'au moins 20 salariés ont l'obligation d'employer des personnes handicapées dans la proportion de 6 % de leur effectif total.

(1) Conformément à l'article L. 5213-1 du code du travail.

(2) Par exemple, bénéficiaire d'aides financières, d'aménagements du poste de travail, d'aménagements horaires ou de règles particulières (notamment en matière de préavis de licenciements, d'apprentissage, de durée du contrat unique d'insertion), d'accéder à la fonction publique par concours aménagé ou par recrutement contractuel spécifique ou être orienté vers un établissement d'aide par le travail.

L'accès des personnes handicapées à l'emploi



Légende :
 AGEFIPH : Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées
 CDAPH : Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
 FIPHP : Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique
 RQTH : Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé
 SAMETH : Service d'aide au maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés
 MDPH : Maison départementale des personnes handicapées

● Actions de formation
● Organismes de placement et service public de l'emploi
● Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées
● Fonds pour l'insertion des personnes handicapées (aides et prestations)

Si certaines interrogations ont pu apparaître sur la possibilité que ce seuil ait été fixé à un niveau trop élevé pour être atteint, votre rapporteur pour avis estime qu'il convient de conserver ce seuil de 6 %, qui demeure un objectif pertinent pour guider l'action publique. En tout état de cause, les entreprises ont le choix entre plusieurs modalités pour s'acquitter de leur obligation d'emploi :

- l'emploi direct de personnes handicapées ;
- la conclusion d'un accord de branche, de groupe, d'entreprise ou d'établissement prévoyant la mise en œuvre d'un programme annuel ou pluriannuel en faveur des travailleurs handicapés ⁽¹⁾ ;
- l'accueil de personnes handicapées effectuant certains stages, l'entreprise ne pouvant se libérer de cette façon que partiellement de son obligation d'emploi (le nombre des personnes comptabilisées dans ce cadre ne peut dépasser 2 % de l'effectif total des salariés de l'entreprise) ;
- la conclusion de contrats de sous-traitance, de fourniture ou de prestation de services avec certaines structures (entreprises adaptées, centres de distribution de travail à domicile ou établissements et services d'aides par le travail), cette modalité n'entrant en compte au maximum que pour 3 % de l'effectif salarié ;
- à défaut de ces actions positives, le versement d'une contribution financière annuelle à l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH), calculée notamment en fonction du nombre de bénéficiaires manquants de l'obligation d'emploi et servant à financer diverses aides aux entreprises et aux travailleurs handicapés (cf. *infra*).

La loi du 11 février 2005 a substantiellement modifié et complété les dispositifs destinés à encourager l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés, en prévoyant notamment l'obligation pour l'employeur de prendre les « *mesures appropriées* », afin de permettre à ces travailleurs d'accéder ou de conserver un emploi, et en encourageant la négociation sur des mesures tendant à l'insertion et au maintien dans l'emploi. Sans revenir sur le détail de ces mesures, la loi de 2005 a aussi apporté plusieurs modifications concernant l'obligation d'emploi et son mode de calcul, avec les objectifs suivants : favoriser l'accès à l'emploi des personnes les plus éloignées de l'emploi ⁽²⁾, veiller à ce que le taux d'emploi reflète davantage la réalité de la présence des personnes handicapées dans l'entreprise, encourager leur recrutement durable et garantir le respect de l'obligation d'emploi.

Dans ce sens, le montant de la contribution à l'AGEFIPH a été augmenté (il est désormais de 400 à 600 fois le salaire minimum) et il a également été prévu une majoration importante de la contribution pour les entreprises n'ayant engagé

(1) L'accord doit obligatoirement comporter un plan d'embauche en milieu ordinaire et au moins deux des actions suivantes : plan d'insertion et de formation ; plan d'adaptation aux mutations technologiques ; plan de maintien dans l'entreprise en cas de licenciement. Il doit être agréé par l'autorité administrative.

(2) Le champ des bénéficiaires de l'obligation d'emploi a ainsi été élargi aux titulaires de la carte d'invalidité et aux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

aucune action en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés pendant une période supérieure à trois ans (« entreprises à quota zéro ⁽¹⁾ »). Le montant de cette « surcontribution » est en effet de 1 500 fois le salaire minimum horaire, soit plus de 13 000 euros par bénéficiaire manquant. Afin de tenir compte du contexte économique exceptionnel et des difficultés spécifiques rencontrées par les petites et moyennes entreprises pour remplir leur obligation d'emploi, le Gouvernement a toutefois décidé de reporter de six mois la date de l'entrée en vigueur de ces dispositions, initialement prévue en janvier 2010. Il s'agit ainsi d'une mesure de « *souplesse exceptionnelle, temporaire et limitée* ⁽²⁾ ». Votre rapporteur pour avis se félicite en tout état de cause que ces dispositions de la loi du 11 février 2005, qui constituent une avancée importante pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées, en incitant les entreprises à accomplir des actions positives dans ce domaine, soient effectivement entrées en vigueur en juillet dernier et que le nombre d'entreprises concernées ait parallèlement diminué ⁽³⁾.

L'obligation d'emploi est instituée au profit des différentes catégories de personnes mentionnées à l'article L. 5212-13 du code du travail, notamment les travailleurs reconnus handicapés par la CDAPH, les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ayant entraîné une incapacité au moins égale à 10 %, les titulaires d'une pension d'invalidité attribuée par un régime de sécurité sociale, l'invalidité devant réduire d'au moins des deux tiers la capacité de travail ou de gain de l'intéressé, les titulaires de la carte d'invalidité, attribuée aux personnes ayant un taux d'invalidité au moins égal à 80 % et les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés. À cet égard, la coexistence de multiples statuts et notions dans le champ du handicap ⁽⁴⁾ apparaît incontestablement source de complexité. En 2007, 1,8 million de personnes, soit 5 % de la population en âge de travailler, déclaraient avoir une reconnaissance officielle de leur handicap ouvrant potentiellement droit au bénéfice de l'obligation de l'emploi.

Enfin, la loi du 11 février 2005 a prévu diverses dispositions visant à faciliter le recrutement des personnes handicapées dans le secteur public et étendu aux employeurs publics le principe de la contribution financière, en créant le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

2. De multiples aides aux employeurs et aux personnes handicapées

a) Les aides et services des fonds d'insertion

Les financements de l'Association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) se répartissent en

(1) Soit les entreprises qui s'acquittent de leur obligation d'emploi uniquement par le versement de la contribution.

(2) Selon le courrier adressé aux entreprises concernées par le secrétaire d'État chargé de l'emploi et la secrétaire d'État chargée de la famille et de la solidarité, le 29 janvier 2010.

(3) Sur les 25 000 entreprises potentiellement concernées à la fin de 2008, il n'en resterait plus aujourd'hui que quelques centaines, selon le président de l'AGEFIPH, M. Jean-Marc Faure.

(4) Par exemple, le cadre juridique de l'inaptitude, l'incapacité, l'invalidité, le handicap, la restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi, la lourdeur du handicap, l'efficacité réduite, etc.

deux grandes catégories. Tout d'abord, 60 % sont consacrées à des aides directes aux personnes et aux entreprises, par exemple des formations, des aides humaines et techniques, des primes à l'embauche, comme la prime initiative emploi ⁽¹⁾, des aides pour l'adaptation du poste ou la mise en accessibilité des lieux de travail ⁽²⁾. Par ailleurs, 40 % financent les opérateurs, présentés ci-après, qui fournissent divers services et prestations.

Les quatre réseaux nationaux de « partenaires services » de l'AGEFIPH

Réseaux de services de l'AGEFIPH	Objectif	Réseau et nombre de bénéficiaires
Cap Emploi (réseau national d'organismes de placement spécialisés)	Faciliter l'embauche et l'insertion d'un collaborateur handicapé	107 Cap Emploi. En 2009, le réseau a contribué au recrutement de 52 500 personnes handicapées
Vie au travail	Optimiser durablement l'employabilité d'un collaborateur handicapé	73 prestataires. En 2009, 1 700 salariés et 1 200 entreprises ont bénéficié de ce service.
Sameth	Maintenir en activité un salarié dont l'état de santé devient incompatible avec son poste de travail	108 Sameth sélectionnés par l'Agefiph. En 2009, le réseau a favorisé le maintien dans l'emploi de 12 000 personnes handicapées.
Alther	Informier l'entreprise sur l'obligation d'emploi des personnes handicapées.	97 prestataires Alther (services d'information, d'accompagnement et de mobilisation).

Le montant des contributions versées à l'AGEFIPH par près de 55 000 établissements privés s'élève à environ 574 millions d'euros en 2009, en baisse pour la deuxième année consécutive. Au total, plus de 210 000 interventions ont bénéficié aux personnes handicapées en 2009, en hausse de 8 % par rapport à 2008, et plus de 106 000 aides et appuis ont été apportés aux entreprises.

Créé par la loi du 11 février 2005, le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) a pour objectif de favoriser le recrutement des personnes en situation de handicap dans les trois fonctions publiques et d'aider à leur maintien dans l'emploi. Les financements accordés par le fonds peuvent prendre plusieurs formes. Tout d'abord, des aides ponctuelles ⁽³⁾ peuvent être financées au cas par cas. En outre, le fonds propose une démarche de conventionnement pluriannuel aux employeurs qui initient la mise en place d'une politique d'emploi des personnes handicapées visant le taux de 6 % fixé par la loi. En 2009, 95 conventions ont été signées avec des employeurs publics, pour un total d'engagements pluriannuels de 87 millions d'euros. L'ensemble des conventions signées depuis la création du fonds permet de couvrir, fin 2009, 60 % des effectifs de la fonction publique, contre 20 % en 2008 ⁽⁴⁾. En 2009, le montant des fonds collectés auprès des employeurs publics s'élève à 186 millions d'euros.

(1) Il s'agit d'une subvention forfaitaire pour la signature d'un contrat à durée indéterminée ou déterminée d'au moins 12 mois, conclu avec une personne handicapée répondant à l'un des critères suivants : à la recherche d'un emploi depuis au moins un an, âgée de 45 ans et plus, bénéficiaire d'un minima social (RSA, AAH) ou lorsque la situation de la personne correspond à certains cas particuliers. L'aide est fixée à 3 000 € pour un contrat de travail à temps plein et à 2 000 € pour un travail à temps partiel d'au moins 16 heures par semaine.

(2) Voir, sur ce point, le tableau synoptique des aides de l'AGEFIPH présenté en annexe n° 2.

(3) Par exemple, des aides pour des adaptations des postes de travail, la formation et l'information des travailleurs handicapés et des personnels, etc.

(4) Ces conventions portent sur des objectifs de 15 500 recrutements et 13 500 maintiens dans l'emploi de travailleurs handicapés.

b) Les aides de l'État

En complément des aides de l'AGEFIPH, l'État accorde des aides individuelles aux travailleurs handicapés au titre de la dotation déconcentrée, qui couvre également le financement des plans régionaux d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés (PRITH, cf. *infra*). Figurant dans le programme « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi », ces crédits permettent d'allouer aux travailleurs handicapés des primes de fin de stage destinées à faciliter leur reclassement ⁽¹⁾ ainsi que des subventions d'installation, lorsqu'une personne s'oriente vers une activité indépendante, pour l'achat et l'installation de l'équipement nécessaire ⁽²⁾. Ils permettent enfin le versement d'une prime aux chefs d'entreprise formant des personnes handicapées, afin de compenser les dépenses supplémentaires ou le manque à gagner pouvant résulter pour le maître d'apprentissage de l'emploi d'une personne handicapée ⁽³⁾. Les crédits prévus pour 2011 au titre de la dotation déconcentrée (aides individuelles et PRITH) s'élèvent à 7 millions d'euros, en baisse de 2,8 millions par rapport à 2010, du fait notamment de la sous-consommation des crédits de cette dotation.

L'État accorde par ailleurs des aides aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT) ainsi qu'aux entreprises adaptées. Il participe également au financement des actions de formation professionnelle (cf. *infra*) et les contrats de travail aidés par l'État, destinées à l'ensemble des publics en difficulté d'insertion (près de 2,1 milliards d'euros de crédits sont prévus à ce titre pour 2011), sont accessibles aux travailleurs handicapés, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Les travailleurs handicapés dans la politique de l'emploi en 2009

	Travailleurs handicapés
Contrats d'accompagnement dans l'emploi	12 041, soit 6,3 % de l'ensemble des contrats
Contrats d'avenir	3 811, soit 8 % de l'ensemble des contrats
Contrats initiative emploi	2 805, soit 2,8 % de l'ensemble des contrats
Contrat d'insertion - revenu minimum d'activité	443, soit 8,1 % de l'ensemble des contrats

Source : Les personnes handicapées et l'emploi. Les chiffres clés, AGEFIPH et FIPHFP (avril 2010)

3. Des résultats encourageants

a) Plusieurs avancées en matière d'insertion professionnelle des personnes handicapées avec des divergences sectorielles

Selon les dernières données disponibles ⁽⁴⁾, le nombre de travailleurs handicapés bénéficiaires de l'obligation d'emploi dans les établissements de

(1) Dans les conditions prévues par l'article L. 5213-4 du code du travail.

(2) Dans les conditions prévues par l'article R. 5121-3 du code du travail.

(3) Dans les conditions prévues par l'article L. 6222-37 du code du travail.

(4) L'emploi des travailleurs handicapés dans les établissements de 20 salariés ou plus du secteur privé, Analyses n° 68, publication de la DARES, octobre 2010.

20 salariés ou plus du secteur privé, était de 284 000 en 2008, soit une hausse de 8 % par rapport à 2007 et de près de 13 % depuis 2005. Concernant le taux d'emploi des travailleurs handicapés ⁽¹⁾, il progresse de 2,4 % à 2,6 % en 2008 ⁽²⁾. En outre, le nombre d'établissements ayant signé un accord relatif à l'insertion des travailleurs handicapés (10 328) a progressé de près de 20 % en 2008. Votre rapporteur pour avis se félicite également que la part des établissements n'employant directement aucun travailleur handicapé n'ait cessé de décroître, comme l'indique le tableau ci-dessous, et note avec intérêt que la progression du nombre de demandeurs d'emploi handicapés en 2009 ait été deux fois moins rapide (9,5 % en un an) que pour le tout public (18 %).

Évolution de 2006 à 2008 de la proportion des établissements assujettis n'employant directement aucun travailleur handicapé

	2006	2007	2008
Part des établissements	40,4 %	36,8 %	33,8 %

Source : DARES (octobre 2010)

Au total, parmi les personnes ayant une reconnaissance officielle du handicap, il y aurait environ 640 000 travailleurs occupant un emploi en milieu ordinaire, selon les estimations ci-dessous.

L'activité professionnelle des personnes handicapées

Milieu ordinaire	Milieu ordinaire non adapté	Nombre de bénéficiaires de l'obligation d'emploi travaillant dans les entreprises de plus de 20 salariés	284 000
		Nombre de personnes dans les entreprises de moins de 20 salariés	130 000
		Nombre de personnes handicapées dans la fonction publique	195 000
	Milieu adapté	Nombre de personnes handicapées dans les entreprises adaptées	29 700
<i>Estimation du nombre de personnes handicapées travaillant en milieu ordinaire</i>			638 700
Milieu protégé		Nombre de personnes en établissements et services d'aide par le travail (ESAT)	116 210
Estimation du nombre total de travailleurs handicapés en activité professionnelle			~ 755 000

Source : d'après les informations communiquées par le secrétariat d'État chargé de l'emploi

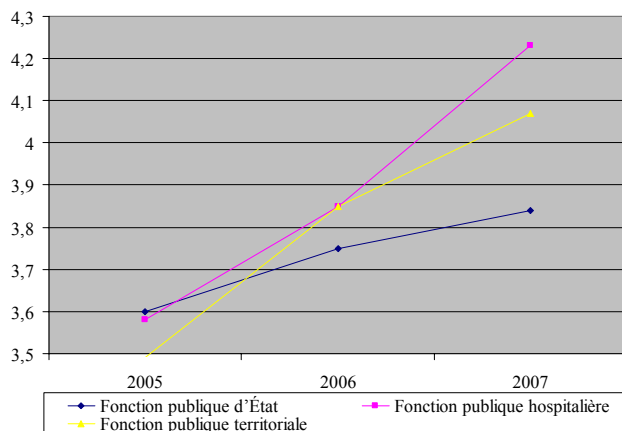
Le taux d'emploi est plus faible (2,3 %) dans les établissements de 20 à 50 salariés et légèrement plus élevé dans les établissements de 100 salariés ou plus (2,7 %). En 2008, l'industrie reste le secteur où le taux d'emploi est le plus élevé (3,2 %), devant l'agriculture (2,6 %), le secteur tertiaire, la construction (2,3 %) et les transports (2,2 %).

(1) Soit le nombre de bénéficiaires de l'obligation d'emploi en équivalent temps plein rapporté à l'effectif d'assujettissement total de l'ensemble des établissements assujettis et n'ayant pas signé d'accord spécifique.

(2) Ce taux d'emploi était de 2,7 % en 2007 mais, calculé selon les modalités prévues par la loi de 1987, n'est pas comparable à celui calculé à partir de 2006.

Des progrès significatifs ont également été observés dans la fonction publique, comme l'illustre le graphique ci-après. En 2008, le taux légal d'emploi des personnes handicapées s'élevait ainsi à 4,4 %, contre 3,7 % en 2005.

Évolution du taux d'emploi direct des trois fonctions publiques entre 2005 et 2007



Source : FIPHP (rapport d'activité 2008)

Là encore, cette évolution recouvre des disparités sectorielles : ainsi, le taux légal d'emploi⁽¹⁾ de travailleurs handicapés était de 4 % dans la fonction publique d'État en 2008, avec des taux très variables selon les ministères, de 4,41 % dans la fonction publique territoriale et de 4,45 % dans la fonction publique hospitalière.

Taux légal d'emploi par périmètre ministériel au 1^{er} janvier 2008

	Effectifs physiques	Bénéficiaires de l'obligation d'emploi	Équivalents bénéficiaires	Taux légal d'emploi
Emploi	10 444	719	0	6,88 %
Défense	76 040	4 523	336	6,39 %
Affaires étrangères	8 217	386	84	5,72 %
Intérieur, outre-mer et collectivités	173 413	9 516	373	5,70 %
Santé, jeunesse et sports	21 763	1 170	68	5,69 %
Environnement	68 055	3 538	94	5,34 %
Économie	171 913	7 607	496	4,71 %
Équipement : aviation civile	12 388	527	16	4,38 %
Agriculture	34 981	1 444	71	4,33 %
Éducation nationale	1 155 445	38 281	1 210	3,42 %
Culture	11 749	383	3	3,28 %
Justice	72 840	2 279	41	3,19 %
Services du Premier Ministre	1 662	17	4	1,26 %
Total ministères	1 818 910	70 390	2 794	4,02 %

Source : FIPHP (campagne de déclaration 2009)

(1) Le taux légal d'emploi correspond à la somme du taux d'emploi direct des travailleurs handicapés et du taux dit indirect, correspondant aux équivalents bénéficiaires, calculés sur la base des dépenses déductibles.

b) La persistance de freins à l'emploi

En dépit de progrès significatifs dans ce domaine depuis plusieurs années, les personnes handicapées continuent cependant d'avoir, globalement, plus de difficultés à accéder ou à conserver un emploi. Le taux d'emploi de la population handicapée est de 35 % contre 65 % pour l'ensemble de la population et le taux de chômage des personnes possédant une reconnaissance du handicap représente en effet plus du double de celui de l'ensemble de la population en âge de travailler (19 % en 2007, contre 8 % pour le tout public). La structure professionnelle de la population des travailleurs handicapés est par ailleurs assez différente de celle de l'ensemble des salariés du secteur privé : en effet, plus de la moitié des travailleurs handicapés (53 %) étaient ouvriers en 2008, alors que cette catégorie ne représente que 32 % des salariés des établissements de vingt salariés et plus du secteur privé.

Des difficultés sont également signalées concernant le maintien dans l'emploi, le déroulement des carrières et l'égalité de traitement dans l'emploi, ce dont témoignent notamment les réclamations adressées à la Haute Autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) fondées sur l'état de santé ou le handicap.

Les réclamations adressées à la Haute Autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) fondées sur l'état de santé ou le handicap

La Haute Autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) a reçu 10 545 réclamations en 2009 fondées sur l'état de santé ou le handicap (contre 1 623 en 2008). Après l'origine, le handicap et l'état de santé sont les critères les plus fréquemment invoqués par les réclamants : ils représentent en moyenne 20 % des réclamations dont la HALDE est saisie. Plus de la moitié (51 %) des réclamations relatives à l'état de santé ou au handicap concernent l'emploi : 28 % l'emploi privé et 23 % l'emploi public. La majorité de ces réclamations (82 %) sont relatives à des problèmes d'égalité de traitement dans l'emploi et de maintien dans l'emploi suite à la survenance ou à l'aggravation d'un handicap ou d'un problème de santé.

Au regard des réclamations adressées, les problématiques auxquelles se trouvent confrontées les personnes handicapées sont principalement : le non respect de l'obligation d'« aménagement raisonnable », prévue par la loi de 2005, le refus des employeurs de suivre les préconisations de la médecine du travail en matière d'aménagement de poste, le licenciement fondé sur l'impossibilité de reclasser le salarié reconnu inapte ou sur la désorganisation de l'entreprise due à l'absence prolongée du salarié en congé maladie et les différences de traitement en matière de salaire et d'évolution de carrière.

Source : Haute Autorité de lutte contre les discriminations (HALDE)

Ces difficultés semblent résulter d'une conjonction de plusieurs facteurs, et tout d'abord du faible niveau de qualification des demandeurs d'emploi handicapés, qui apparaît comme l'un des principaux freins à l'emploi : 81 % d'entre eux ont en effet un niveau de qualification inférieur ou égal au CAP ou au BEP, contre 59 % pour le tout public, selon les informations communiquées par le Gouvernement. Parmi les freins à leur insertion professionnelle ont également été évoquées, notamment, des difficultés d'aménagements de postes – alors même qu'il existe aujourd'hui de nombreuses aides financières – ou d'accessibilité des locaux

et plus largement de la Cité, l'insuffisance de passerelles entre le secteur protégé et le milieu ordinaire, les délais liés à certaines démarches dans le parcours d'insertion (par exemple pour obtenir une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé), ou encore des freins d'ordre psychologique et culturel. De nombreuses personnes entendues ont pourtant souligné la productivité et la motivation souvent très fortes des personnes en situation de handicap, et plus largement la valeur ajoutée que leur recrutement représentait pour l'ensemble de l'entreprise.

B. IL CONVIENT DE POURSUIVRE LES EFFORTS ENGAGÉS AFIN DE FLUIDIFIER LES PARCOURS ET RENFORCER TOUS LES MAILLONS DE LA « CHAÎNE D'ACCÈS À L'EMPLOI »

Selon l'orientation fixée par le Président de la République, lors de la présentation du Pacte national pour l'emploi des personnes handicapées en juin 2008 ⁽¹⁾, l'objectif est désormais d'atteindre la cible d'emploi de 6 % de travailleurs handicapés. Pour y parvenir, il apparaît nécessaire d'adopter une approche large de cette question et de mener des politiques volontaristes, qui nécessiteront d'être poursuivies sur le long terme pour déployer pleinement tous leurs effets, en vue de renforcer l'efficacité des politiques publiques, fluidifier les parcours et promouvoir l'insertion professionnelle des personnes handicapées, depuis la scolarisation, la formation, l'accès jusqu'au maintien dans l'emploi.

1. Un préalable : ouvrir la Cité et favoriser l'accès de tous à la formation pour promouvoir l'égalité des chances

a) Poursuivre les efforts importants réalisés en matière de scolarisation et d'accès aux formations supérieures

• *La scolarisation des enfants handicapés*

La loi du 11 février 2005 précitée a posé le droit pour chacun à une scolarisation en milieu ordinaire au plus près de son domicile ainsi qu'à un parcours scolaire continu et adapté ⁽²⁾. Cette exigence d'équité et de solidarité est au cœur de la politique de scolarisation des élèves handicapés, qui constitue une priorité du Gouvernement. Dans un contexte budgétaire contraint, les crédits de l'action n° 3 « Accompagnement des élèves handicapés » du programme n° 230 « Vie de l'élève », qui permettent de financer les auxiliaires de vie scolaire (cf. *infra*) mais aussi, notamment, les matériels pédagogiques adaptés, s'élèvent à 272 millions d'euros pour 2011, en hausse de 3 millions d'euros par rapport à 2010.

(1) *Il repose sur des engagements réciproques de l'État, qui doit mieux accompagner les personnes handicapées dans leur parcours d'accès à l'emploi et lever les obstacles à leur recrutement, et des employeurs qui s'engagent sur des plans pluriannuels ambitieux d'embauche et de maintien dans l'emploi.*

(2) *L'article L. 351-1 du code de l'éducation prévoit ainsi que « Les enfants et adolescents présentant un handicap ou un trouble de santé invalidant sont scolarisés dans les écoles maternelles et élémentaires et les établissements (...), si nécessaire au sein de dispositifs adaptés, lorsque ce mode de scolarisation répond aux besoins des élèves (...). Dans tous les cas et lorsque leurs besoins le justifient, les élèves bénéficient des aides et accompagnements complémentaires nécessaires. »*

L'ensemble des actions menées vise à permettre à tous les élèves d'accéder à la solution de scolarisation la plus adaptée à leurs besoins et aux accompagnements nécessaires à la réussite de leur parcours de formation. Votre rapporteur pour avis se félicite à cet égard de la progression du nombre d'enfants scolarisés en milieu ordinaire de près de 24 % depuis 2005.

Évolution du nombre d'enfants scolarisés en milieu ordinaire depuis 2003

	2003	2004	2006	2007	2008	2009	Progression depuis 2005
Nombre d'enfants	106 897	133 838	151 253	162 016	174 673	187 490	+ 35 967
Progression	+ 24 %	+ 25 %	+ 13 %	+ 7 %	+ 7,8 %	+7,3 %	+ 23,7 %

Source : ministère de l'éducation nationale

Cette scolarisation est souvent rendue possible grâce à la présence d'auxiliaires de vie scolaire (AVS), qui les accompagnent à titre individuel ou collectif et qui peuvent être soit des assistants d'éducation, soit des personnes recrutées sous contrat aidé⁽¹⁾ (« emplois vie scolaire »). À cet égard, votre rapporteur pour avis souligne l'importance de veiller à la qualité des formations, la professionnalisation ainsi qu'aux perspectives de carrières des AVS, qui jouent un rôle primordial auprès des élèves handicapés. Le Gouvernement a d'ores et déjà engagé plusieurs actions en ce sens. Ainsi, le ministre de l'Éducation nationale, M. Luc Chatel, et la secrétaire d'État chargée de la solidarité, Mme Nadine Morano, ont souhaité mettre en place une offre de services transversale à tous les lieux de vie en permettant le recrutement des AVS par des associations de service d'aide et d'accompagnement à domicile, qui interviennent déjà à la maison, en concluant deux nouvelles conventions-cadre en juin 2010 avec diverses associations.

● *L'accès des étudiants handicapés aux formations supérieures*

Dans un souci d'égal accès à l'enseignement supérieur, l'accompagnement des étudiants handicapés constitue une priorité du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, d'autant que depuis la loi du 11 février 2005 précitée, les établissements d'enseignement supérieur sont chargés de mettre en œuvre toutes les aides et accompagnements nécessaires aux étudiants handicapés pour la réussite de leurs études⁽²⁾ (accueil, accessibilité, aides diverses). L'intégration et la réussite des étudiants handicapés requièrent, en effet, la mobilisation de moyens permettant d'assurer de meilleures conditions d'accueil et un suivi personnalisé.

(1) Les assistants d'éducation sont recrutés sous contrat de droit public d'une durée maximale de trois ans, renouvelable dans la limite d'une période d'engagement totale de six ans. Les personnes recrutées sous contrat aidé relèvent des dispositions du code du travail, qui impose une durée maximale de contrat de deux ans.

(2) Issu de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, l'article L. 123-4-1 du code de l'éducation prévoit ainsi que « Les établissements d'enseignement supérieur inscrivent les étudiants handicapés ou présentant un trouble de santé invalidant, dans le cadre des dispositions réglementant leur accès au même titre que les autres étudiants, et assurent leur formation en mettant en oeuvre les aménagements nécessaires à leur situation dans l'organisation, le déroulement et l'accompagnement de leurs études ».

Au sein du programme n° 231 « Vie étudiante » de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » figurent des crédits destinés au financement des mesures d'accessibilité et d'accompagnement des étudiants handicapés dans les établissements, soit 26,9 millions d'euros pour 2011. Il est prévu en particulier de consacrer 7,5 millions d'euros au financement des aides individuelles, qui prennent des formes diverses ⁽¹⁾ selon la nature et la gravité du handicap, ainsi que des aides au financement de dispositifs collectifs nécessaires à l'accompagnement des études ⁽²⁾. En outre, une dotation de 19,4 millions d'euros est destinée à financer les travaux immobiliers d'accessibilité dans les établissements d'enseignement supérieur ainsi que dans les restaurants et résidences universitaires des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) et de la Cité internationale universitaire de Paris ⁽³⁾.

Parallèlement, des actions ont été engagées par le ministère en vue de promouvoir l'accès des personnes handicapées aux formations supérieures, à travers notamment le développement de la formation des personnels enseignants et la réalisation d'un guide d'accueil de l'étudiant handicapé. La ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, Mme Valérie Pécresse, a également signé des chartes avec les conférences des présidents d'université et des grandes écoles, prévoyant notamment la mise en place dans toutes les universités d'une structure dédiée aux étudiants handicapés, coordonnée par un responsable d'accueil, et de développer les aides et d'accompagner les élèves jusqu'à l'insertion professionnelle.

Grâce à cette politique volontariste, il y avait environ 10 500 étudiants handicapés à la rentrée 2009, soit une augmentation de 10 % par rapport à 2008, après des hausses du même ordre de grandeur les années précédentes. Les étudiants handicapés restent toutefois surreprésentés au niveau licence (77 %) et très peu d'entre eux accèdent au niveau doctorat ⁽⁴⁾ (2,5 %). De ce fait, les employeurs des personnels de qualification élevée, comme les universités, les organismes de recherche ou les entreprises de haute technologie, se trouvent encore dans l'impossibilité de recruter des personnes en situation de handicap.

b) Soutenir l'accès à la formation professionnelle

La formation professionnelle joue un rôle essentiel pour lutter contre le chômage des personnes handicapées. Aujourd'hui, plus de 70 000 personnes handicapées entrent en formation chaque année, contre environ 50 000 avant l'entrée en vigueur de la loi du 11 février 2005 précitée. Issu de ce texte, l'article L. 5211-2 du code du travail fait obligation à l'État et à ses partenaires (les fonds d'insertion, les régions, les organismes de protection sociale, les syndicats et les associations représentatives des personnes handicapées) de définir

(1) Transcription en braille, aide à la communication, aménagement du soutien pédagogique et du tutorat, etc.

(2) Acquisition de matériel et de logiciels adaptés, mise en accessibilité de la documentation, etc.

(3) Rampes d'accès, ouverture automatisée des portes, installation d'ascenseurs, installation de sanitaires adaptés, etc.

(4) Le nombre de doctorants handicapés n'est aujourd'hui que d'environ 200.

et de mettre en œuvre des politiques concertées d'accès à la formation et à la qualification professionnelles des personnes handicapées, afin de favoriser une plus grande cohérence entre les dispositifs de formation et garantir une réponse adaptée aux besoins des personnes et des entreprises⁽¹⁾. Dans cette perspective, le secrétaire d'État chargé de l'emploi, M. Laurent Wauquiez, a demandé en juin 2008 aux préfets de région de mobiliser les acteurs concernés en vue d'une formalisation de leurs engagements en matière de formation. Le déploiement de ces politiques concertées apparaît d'autant plus nécessaire qu'une multitude d'acteurs intervient dans ce domaine, principalement l'État, les régions et l'AGEFIPH.

L'AGEFIPH a financé près de 60 000 actions de formation en 2009 en faveur des travailleurs handicapés (hors actions cofinancées avec les conseils régionaux ou l'État), soit une hausse de 163 % depuis 2005, pour un budget de 185 millions d'euros. Les formations proposées par l'AGEFIPH sont de trois ordres : les actions de mobilisation visant des personnes éloignées de l'emploi, peu qualifiées ou ayant besoin d'une reconversion professionnelle, les formations qualifiantes et les formations en entreprise préalables à l'embauche. Elle apporte également des aides aux personnes et aux entreprises dans le cadre de contrats d'apprentissage et de contrats de professionnalisation⁽²⁾.

L'État a par ailleurs financé près de 25 200 actions de formation pour les personnes handicapées en 2009, dont 11 426 entrées en centres de rééducation professionnelle (CRP), qui forment plus de 10 000 personnes handicapées par an⁽³⁾. Il a consacré un budget de 240 millions d'euros à ces formations, soit une hausse de 12 % par rapport à 2006, selon les informations communiquées par le Gouvernement. Outre les CRP et les dispositifs de droit commun, l'État soutient également le développement de la formation à travers le financement de l'Association nationale de formation professionnelle des adultes (AFPA), qui a été retenue pour exécuter le marché public national relatif à la mise en œuvre de parcours de formation professionnelle pré-qualifiante et certifiante pour les publics fragiles adultes pris en charge par l'État⁽⁴⁾.

À cet égard, l'article 97 du projet de loi de finances pour 2011 prévoit de transférer à l'AGEFIPH la compétence pour financer et assurer la mise en œuvre des parcours de formation professionnelle pré-qualifiante et certifiante des demandeurs d'emploi handicapés. À ce titre, il est prévu qu'elle se substitue à l'État comme co-contractant de l'AFPA pour l'exécution du lot du marché de formation professionnelle relatif aux demandeurs d'emploi reconnus travailleurs

(1) Les modalités de mise en œuvre de ces politiques concertées ont été définies par la circulaire DGEFP (direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle) n° 2007-102 relative au pilotage de la politique de l'emploi en faveur des travailleurs handicapés.

(2) En 2009, 2 158 entrées en contrat d'apprentissage (+ 7 % sur un an) et plus de 1 805 entrées en contrat de professionnalisation ont été primées par l'AGEFIPH.

(3) Les CRP proposent 200 formations qualifiantes, du niveau BEP/CAP au niveau bac + 2, d'une durée moyenne de douze à quatorze mois.

(4) Comportant cinq lots, dont le plus important concerne les travailleurs handicapés, ce marché, d'une durée de vingt-quatre mois avec possibilité de renouvellement d'un an, prévoit la mise en œuvre de parcours de formation pré-qualifiante et certifiante pour un public estimé entre 8 000 et 11 000 stagiaires handicapés par an.

handicapés. Si ce transfert de compétences doit permettre de rationaliser les dispositifs d'aide et de formation et d'élargir la compétence, reconnue, de l'AGEFIPH en matière d'accompagnement des travailleurs handicapés, il est à noter que l'impact financier de cette mesure sera, pour celle-ci, de l'ordre de 30 millions d'euros, selon les informations communiquées par le Gouvernement.

Les conseils régionaux disposent par ailleurs d'une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle. Ils ont financé l'entrée en formation de plus de 10 700 travailleurs handicapés en 2009, soit une augmentation de 6,6 % depuis 2005, et y ont consacré un budget de 78 millions d'euros ⁽¹⁾. Au regard des écarts importants entre certaines régions concernant le nombre de bénéficiaires et de formations, il semblerait cependant que certaines d'entre elles considèrent que les questions de formation des personnes handicapées relèvent plutôt de l'État et s'impliquent insuffisamment sur ces problématiques, ce qui pourrait s'expliquer en partie par le surcoût lié à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle. Si elles étaient avérées, votre rapporteur pour avis ne pourrait que condamner de telles pratiques, qui apparaîtraient discriminatoires à l'endroit des personnes en situation de handicap.

Évolution de 2005 à 2009 du nombre de stagiaires handicapés entrés en formation

	2005	2006	2007	2008	2009
État	24 166	22 208	22 283	24 217	25 197
Dont centres de rééducation professionnelle (CRP)	10 622	10 678	11 037	11 264	11 426
Dont AFPA	9 975	9 468	8 156	9 103	8 349
Contrats de professionnalisation			ND	2 122	2 580
Dont contrats primés par l'Agefiph	1 051	1 033	1 444	1 705	1 805
Contrats d'apprentissage			ND	ND	ND
Dont contrats d'apprentissage primés par l'Agefiph	1 610	1 795	1 821	2 022	2 158
Conseils régionaux	10 035	10 894	10 465	10 909	10 786
AGEFIPH	16 485	25 225	31 857	35 325	59 854 *

Les données concernant l'État et les conseils régionaux recensent uniquement les formations pour lesquelles les personnes handicapées ont bénéficié d'une rémunération gérée par l'Agence des services de paiement.
* Concernant l'AGEFIPH, les chiffres ne comprennent pas les formations cofinancées avec l'État et/ou les conseils régionaux et portent sur le nombre d'actions de formation.

Source : ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique

En tout état de cause, l'effort global effectué en matière de formation de personnes handicapées mérite d'être souligné : plus de 95 800 actions de formation ont ainsi été financées en 2009, grâce notamment à la mobilisation des réserves de l'AGEFIPH, soit une augmentation de 79 % par rapport à 2005.

(1) Les formations proposées sont diverses : elles peuvent reposer sur des actions visant directement une certification, sur un accompagnement spécifique en centres de rééducation professionnelle (CRP) relevant de leur compétence ou encore se dérouler au sein des centres d'apprentissage. Certaines régions ont passé des conventions avec l'AGEFIPH afin d'améliorer l'accès des travailleurs aux actions de formation qualifiante.

c) Veiller au déploiement des politiques d'accessibilité

Conformément à la définition du handicap posée par la loi du 11 février 2005 (cf. *supra*), la prise en compte de sa dimension environnementale conduit à faire de l'accessibilité un axe essentiel des politiques publiques menées dans ce domaine. Il s'agit là également d'une question importante pour promouvoir l'accès à l'emploi des personnes handicapées, qui se heurtent encore à de nombreuses difficultés, par exemple effectuer un stage s'il est difficile de trouver un logement adapté dans la ville concerné, ou encore se rendre à son travail, voire accepter une offre d'emploi si les transports publics ou les locaux professionnels (le poste de travail, mais aussi les salles de réunions, les sanitaires, les lieux de restauration collective, etc.) n'ont pas été rendus accessibles.

Cette notion d'accessibilité doit être entendue au sens large, dès lors qu'elle ne concerne pas seulement les personnes à mobilité réduite, mais aussi l'adaptation à tous les handicaps, notamment sensoriels ou cognitifs. Dans le domaine de l'emploi, cela peut impliquer, par exemple, de rendre accessibles des sites internet, en vue de faciliter les candidatures des personnes handicapées (aide à la lecture pour les non-voyants ou vidéos en langue des signes).

Condition d'un véritable « vivre ensemble », l'accessibilité de la Cité doit aussi s'imposer aux différentes composantes de la vie collective, c'est-à-dire non seulement aux bâtiments (établissements recevant du public, logements et lieux de travail), mais aussi à toute la chaîne du déplacement (voirie, transports, espace public), à l'école, aux services publics, à la culture et à la citoyenneté. À cet égard, votre rapporteur pour avis souligne l'action particulièrement exemplaire qu'a engagée la ville de Beauvais dans ce domaine, qui démontre également qu'au-delà des contraintes budgétaires, au demeurant réelles, les politiques ambitieuses en matière de handicap sont sans doute avant tout question de volontarisme.

L'article 41 de la loi du 11 février 2005 a fixé un principe général d'accessibilité au cadre bâti, dont le champ est largement défini, en prévoyant notamment une obligation d'accessibilité, au plus tard dix ans après la publication de la loi, soit en février 2015 pour tous les établissements recevant du public. Le Gouvernement a entendu les craintes du monde associatif de voir des retards s'installer dans la mise en œuvre de la politique d'accessibilité. S'il est inévitable compte tenu du calendrier fixé par la loi elle-même, que ce volet de la loi soit celui pour lequel des progrès importants restent à accomplir, la mobilisation de l'ensemble des acteurs, publics et privés, pour tenir l'objectif fixé pour 2015 est essentielle. Il s'agit donc, pour le Gouvernement, d'une priorité absolue et, au-delà, d'un véritable projet de société. C'est la raison pour laquelle un Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle a été mis en place, à l'occasion du cinquième anniversaire de la loi, le 11 février 2010.

2. Clarifier la gouvernance : renforcer le pilotage et la coordination entre les multiples acteurs en matière d'insertion professionnelle

a) Renforcer le pilotage par l'État de la politique d'emploi en faveur des personnes en situation de handicap

La gouvernance des politiques visant à promouvoir l'insertion professionnelle des personnes handicapées, qui fait intervenir de nombreux acteurs, a évolué du fait notamment de la création du FIPHFP en 2005 et de Pôle emploi en 2008 ainsi que du rôle croissant de l'AGEFIPH – et du développement de son réseau de prestataires –, à laquelle l'article 97 du projet de loi de finances pour 2011 prévoit de transférer de nouvelles compétences, en particulier la gestion de la déclaration d'emploi. Ceci n'est pas sans susciter certaines interrogations, liées au risque qu'elle soit d'abord perçue par les entreprises comme un contrôleur. Plus largement, des inquiétudes ont émergé concernant le rôle dévolu à l'État dans ce contexte. Il ne doit cependant subsister aucune ambiguïté sur ce point : l'État doit assurer le pilotage et la maîtrise d'œuvre de la politique de l'emploi des personnes handicapées, à travers notamment la coordination et l'animation des partenariats.

• Au niveau central : les missions d'animation, de pilotage et de contrôle

L'amélioration du pilotage requiert tout d'abord de pouvoir disposer de données plus précises concernant les personnes en situation de handicap ainsi que leur parcours d'emploi : aussi conviendrait-il de renforcer les études et recherches dans ce domaine mais également, si cela est possible, de disposer dans des délais plus brefs des données sur l'obligation d'emploi concernant une année considérée⁽¹⁾. Il convient par ailleurs de veiller au contrôle de l'État sur les deux fonds d'insertion (FIPHFP et l'AGEFIPH), qui sont placés sous sa tutelle, concernant notamment l'utilisation des sommes collectées. À cet égard, l'opportunité d'accorder des aides financières à des entreprises pour le recrutement d'un responsable des politiques du handicap en leur sein, si celui-ci n'est pas lui-même handicapé, ou encore pour certaines actions de communication externe mériterait par exemple d'être réexaminée.

Il importe également de veiller à la qualité des accords de groupe ou d'entreprise sur l'insertion professionnelle des personnes handicapées, mais aussi de prévenir les disparités de traitement concernant l'agrément de ces accords par les services déconcentrés et en particulier d'éviter que, pour un même accord, un agrément soit refusé dans un département, mais accepté dans un autre... Il est, en tout état de cause, très positif qu'une circulaire et un guide méthodologique aux entreprises aient été élaborés récemment par l'administration centrale, afin précisément de veiller à la qualité de ces accords⁽²⁾.

(1) Ainsi, les données statistiques relatives à l'emploi des personnes handicapées en 2008 viennent d'être rendues publics par la DARES.

(2) Circulaire DGEFP n° 2009-16 du 27 mai 2009 relative à l'évaluation des accords de groupe, d'entreprise ou d'établissement sur l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés conclus dans le cadre de l'article L. 5212-8 du code du travail.

• *Au niveau déconcentré : le développement des plans régionaux pour l'insertion des travailleurs handicapés (PRITH)*

Il existe principalement deux outils de coordination visant à assurer la cohérence et l'efficacité des actions menées par les différents intervenants (État, Pôle emploi, Agefiph, Cap emploi, etc.) : les conventions conclues entre ceux-ci et les plans régionaux d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés (PRITH), qui doivent être élaborés par le service public de l'emploi, sous l'autorité des préfets de région. Créés en 2007⁽¹⁾, ces plans régionaux ont vocation à être le plan d'action unique de la politique d'emploi et de formation des travailleurs handicapés, recensant l'ensemble des actions de droit commun et spécifiques définies par les différents acteurs au niveau régional. Ils doivent constituer de ce fait un instrument de pilotage stratégique de la politique de l'emploi des personnes handicapées. Sous l'impulsion des préfets de région, il conviendrait dès lors de veiller à leur déploiement effectif, dans la mesure où un seul plan, dans le Limousin, semble avoir été conclu à ce jour.

b) Adapter les conditions de fonctionnement des organismes de placement et des fonds d'insertion et renforcer le rôle des maisons départementales des personnes handicapées

Si l'examen approfondi de la gouvernance, au demeurant complexe, et du rôle de l'ensemble des organismes compétents en matière de handicap, d'emploi et de formation professionnelle outrepassé très largement le champ de cet avis, quelques points, soulevés lors des auditions, méritent néanmoins d'être évoqués :

– concernant le service public de l'emploi, il conviendrait de : consolider le rôle et préciser dans la loi les missions des organismes de placement spécialisé (les Cap Emploi), qui sont les « cotraitants » de Pôle Emploi et qui ont acquis une expertise reconnue dans l'accompagnement, le placement et le maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés (*a contrario*, plusieurs personnes auditionnées ont évoqué les difficultés actuelles et l'accompagnement jugé parfois insuffisant des conseillers de Pôle Emploi) ; promouvoir une représentation unique au niveau national des Cap emploi, dont il convient de rappeler que leurs offres de services doivent aussi s'adresser au secteur public ; renforcer la collaboration entre l'AGEFIPH, Pôle Emploi et le réseau des Cap emploi pour passer de la cotraitance à un partenariat renforcé, par exemple, pour l'accès aux fichiers d'offres d'emploi ;

– concernant l'AGEFIPH, la question de la représentation de l'Union professionnelle artisanale (UPA) au sein de son conseil d'administration mériterait d'être étudiée ;

– concernant les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), il pourrait être envisagé de : préciser, par la voie législative ou

(1) Par la circulaire DGEFP n° 2007/02 du 15 janvier 2007, remplacée par la circulaire DGEFP n° 2009-15 du 26 mai 2009 relative aux PRITH.

réglementaire, les missions de leurs référents pour l'insertion professionnelle⁽¹⁾ ; veiller à ce que ceux-ci soient associés à la préparation du PRITH ; envisager de renforcer les échanges d'information avec le service public de l'emploi ; poursuivre les actions de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) concernant l'animation du réseau des référents pour l'insertion professionnelle⁽²⁾ ; veiller à ce que la MDPH identifie un réseau de correspondants au niveau local (établissement d'une cartographie) ; consolider leurs missions d'information (cf. *infra*).

3. Adapter l'obligation d'emploi, simplifier les démarches et poursuivre les actions de formation et d'information

a) Adapter le champ de l'obligation d'emploi

Plusieurs aménagements pourraient être envisagés concernant le champ de l'obligation d'emploi :

– tout d'abord, il pourrait être envisagé de prendre en compte le recours par une entreprise à des travailleurs handicapés indépendants parmi les différents moyens permettant de satisfaire à l'obligation d'emploi, sous certaines conditions, relatives notamment à la durée de travail ;

– il conviendrait, d'autre part, de réexaminer le dispositif actuel permettant au ministère de l'éducation nationale de minorer sa contribution du montant des dépenses consacrées à la rémunération des auxiliaires de vie scolaire (AVS) depuis la loi de finances pour 2006, dans la limite de 80 % en 2006 et 70 % en 2007 – aucun plafonnement de cette déduction n'ayant été prévu depuis cette date, la cotisation du ministère de l'éducation nationale au fonds pour la fonction publique (FIPHFP) est nulle⁽³⁾ ;

– plus généralement, il conviendrait de rapprocher les dispositions applicables aux employeurs publics et privés concernant en particulier le recours à la sous-traitance (prestation effectuée par un établissement ou service d'aide par le travail, ESAT, ou une entreprise adaptée) : il semblerait en effet que dans ce cas, l'ensemble de la facture (main d'œuvre et coût des matières premières) soit prise en compte pour le secteur public, ce qui ne serait pas le cas pour les employeurs privés, pour lesquels il serait donc plus difficile de satisfaire à l'obligation d'emploi ;

– enfin, pour les entreprises dites « à quota zéro » n'ayant engagé aucune action positive en faveur de l'insertion des personnes handicapées depuis trois ans, les textes actuels⁽⁴⁾ n'ont pas prévu de seuil minimum d'achats à une entreprise

(1) L'article L. 146-3 du code de l'action sociale et des familles prévoit en effet uniquement qu' « un référent pour l'insertion professionnelle est désigné au sein de chaque maison départementale des personnes handicapées ».

(2) Par exemple, par des actions d'information, de formation et en favorisant les échanges de bonne pratique.

(3) Selon l'avis n° 103 (2009-2010) de M. Paul Blanc, fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2010 (19 novembre 2009), la contribution du ministère de l'éducation nationale s'élevait en 2007 à 19 millions d'euros. Pour 2008 et 2009, en l'absence de déduction au titre des AVS, cette contribution aurait rapporté près de 100 millions d'euros.

(4) Articles L. 5212-10 et D. 5212-27 du code du travail.

adaptée ou à un ESAT pour pouvoir s'exonérer de la surcontribution ; en pratique, seules jouent les règles de comptage énoncées dans le formulaire Cerfa de la déclaration d'obligation d'emploi, à savoir que les achats (comme les autres actions permettant de satisfaire à l'obligation d'emploi) sont comptabilisés dès lors qu'ils se traduisent *a minima* par 0,01 équivalent bénéficiaire. De ce fait, un achat d'un faible montant – de l'ordre de 300 euros selon certaines personnes auditionnées – permettrait aux entreprises de s'exonérer de cette surcontribution. Il conviendrait dès lors d'envisager la modification de ces textes pour prévoir la fixation d'un seuil minimal d'achats pour pouvoir s'exonérer de la surcontribution.

b) Simplifier les démarches pour les travailleurs et les employeurs

Afin de simplifier les démarches des entreprises et des personnes handicapées, plusieurs mesures pourraient être envisagées :

– tout d'abord, permettre aux fonctionnaires handicapés souhaitant obtenir des aides de saisir directement des aides du Fonds d'insertion pour l'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), sans plus avoir à passer par leur employeur, comme cela est déjà possible pour l'AGEFIPH ; envisager un déplafonnement des aides du fonds d'insertion ; étudier la possibilité de permettre des passerelles entre les trois sections des fonctions publiques au sein du fonds d'insertion pour mutualiser les moyens et aider des reclassements qui seraient devenus trop difficiles dans la fonction publique hospitalière ;

– éviter une évolution trop fréquente du montant et des conditions de versement des aides aux entreprises et aux personnes handicapées, comme cela a par exemple été le cas récemment pour la prime initiative emploi ; il serait également très utile d'envisager l'élaboration et la diffusion d'un document, régulièrement actualisé, récapitulant l'ensemble des aides existantes en vue de favoriser l'insertion des personnes handicapées ;

– veiller à ce que les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) soient dotées d'une organisation et des moyens nécessaires (concernant notamment les médecins) pour instruire rapidement les demandes d'orientation et de prestation, s'agissant en particulier de l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés ou de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) et de l'orientation professionnelle, qui peuvent nécessiter jusqu'à neuf mois ;

– prévoir la possibilité de reconnaître la qualité de travailleur handicapé aux élèves handicapés de plus de 16 ans, afin de les aider à trouver plus facilement un stage et de permettre aux entreprises qui favorisent l'accueil des élèves handicapés de le prendre en compte pour leur obligation d'emploi ;

– envisager la mise en place d'un « guichet unique » afin d'aider les entrepreneurs à s'orienter dans un dispositif pour le moins complexe : dans cet objectif, les maisons départementales pourraient être chargées, non pas de « faire » – c'est-à-dire par exemple, de procéder au placement des personnes, ce dont elles n'ont évidemment pas les moyens –, mais de « faire savoir », c'est-à-dire d'informer les personnes et les

employeurs la contactant et, le cas échéant, les orienter vers un réseau de correspondants identifiés au sein des différents organismes concernés au niveau local. Plusieurs maisons départementales assument d'ailleurs d'ores et déjà ce rôle d'information et d'orientation.

c) Poursuivre les actions d'information, de formation et d'amélioration de la gestion des ressources humaines

Pour promouvoir l'accès à l'emploi des personnes handicapées, mieux faire connaître les différents organismes compétents mais aussi contribuer à faire évoluer les représentations du handicap, les actions de communication et de sensibilisation du grand public et des entreprises doivent être poursuivies. Parallèlement, plusieurs personnes auditionnées ont souligné l'intérêt de mieux sensibiliser les salariés concernés à l'intérêt de se faire reconnaître travailleur handicapé, tout en respectant, pour d'évidentes raisons éthiques, leur liberté de ne pas le faire. Il convient également de faciliter la rencontre entre les demandeurs d'emploi handicapés et les employeurs, par exemple dans le cadre des « *jobs dating* » et forums pour l'emploi, tels que les « Handicafés » ou la semaine pour l'emploi des personnes handicapées, initiés par l'association ADAPT, en veillant par ailleurs à ce que ces rencontres soient largement ouvertes et que les personnes valides n'en soient pas exclues, conformément aux recommandations de la HALDE, dans un avis récent de juin 2010 ⁽¹⁾.

Concernant la fonction publique, le Premier ministre a demandé, en novembre 2007 ⁽²⁾, à chacun des membres du Gouvernement de s'engager personnellement et de mobiliser les administrations placées sous leur autorité sur cette question. Votre rapporteur pour avis a d'ailleurs pu constater que de nombreuses actions ont été mises en œuvre, depuis lors, afin de promouvoir l'accès, le maintien dans l'emploi des personnes handicapées et, plus largement, l'égalité de traitement ⁽³⁾. Parce que l'État a un devoir d'exemplarité dans ce domaine, il importe que ces efforts importants soient poursuivis et, au-delà, qu'ils s'inscrivent dans le cadre plus général de la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

En particulier, comme le prévoit la Charte pour la promotion de l'égalité des chances dans la fonction publique, signée en décembre 2008 par M. Éric Woerth, alors ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, et M. Louis Schweitzer, alors président de la HALDE, il convient de veiller à la sensibilisation et à la formation des agents de l'administration ⁽⁴⁾, aux conditions de recrutement et aux parcours professionnels des agents en vue de garantir l'égalité de traitement. Votre

(1) Délibération n° 2010-126 du 14 juin 2010 portant avis sur l'accès à l'emploi des personnes handicapées dans le secteur privé au regard des principes d'égalité de traitement et de non discrimination.

(2) Par circulaire n° 52365/SG du 23 novembre 2007.

(3) Les ministères s'appuient notamment sur le réseau des correspondants handicap, qui assurent l'élaboration des plans triennaux de développement de l'emploi et de l'insertion des travailleurs handicapés et impulsent et coordonnent la politique handicap de chaque ministère.

(4) Par exemple, en formant l'encadrement et les responsables chargés des questions de ressources humaines à la prévention des discriminations et à la promotion de l'égalité des chances, en mettant en place des sessions de formation dans le cadre de la formation initiale ou continue des fonctionnaires et agents publics, etc.

rapporteur pour avis tient également à saluer la grande qualité du guide pour l'accueil des stagiaires en situation de handicap, qui a été réalisé par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et qui mériterait d'être largement diffusée dans le secteur public, comme la Charte pour la promotion de l'égalité.

4. Rapprocher de l'emploi en milieu ordinaire les publics qui en sont plus éloignés

a) Multiplier les passerelles entre le secteur protégé et le milieu ordinaire de travail

Le programme « Handicap et dépendance » contribue à soutenir le secteur protégé, qui accueille les personnes handicapées dont les capacités de travail sont réelles mais réduites par rapport à celles d'une personne valide. Alors que le « taux de sortie » des établissements et services d'aide par le travail (ESAT), soit le nombre de départs suite à une embauche en milieu ordinaire, est très faible, plusieurs actions ont été engagées pour promouvoir l'insertion professionnelle et sociale des personnes accueillies dans ces établissements.

Tout d'abord, la loi du 11 février 2005 précitée a substantiellement renforcé le droit à la formation professionnelle des travailleurs handicapés en ESAT ainsi que l'aide financière de l'État dans ce domaine. Il s'agit, en effet, d'un enjeu majeur pour les personnes handicapées mais aussi les établissements, qui sont de plus en plus confrontés aux mutations économiques. L'État consacre des moyens financiers importants pour soutenir ces actions ⁽¹⁾ : à ce titre, il a en effet apporté en 2009 un appui financier de 3,5 millions d'euros pour les 671 ESAT ayant mis en œuvre des actions de formation professionnelle pour les personnes qu'ils accueillent.

L'État soutient par ailleurs l'ouverture vers le milieu ordinaire des ESAT, qui peut se faire dans le cadre d'une prestation de services, d'une mise à disposition de la personne handicapée, qui conserve un lien avec l'établissement d'origine ou encore de dispositifs de passerelle avec un droit de retour en cas d'insuccès. Il s'agit ainsi de faire du travail protégé une composante du parcours d'insertion des personnes handicapées.

Dans ce sens, la loi du 11 février 2005 et ses textes d'application ont renforcé les passerelles entre les ESAT et les employeurs privés ou publics. Ainsi, les modalités de la mise à disposition de travailleurs handicapés auprès d'entreprises ou de collectivités publiques ont tout d'abord été précisées. De plus, les sorties du milieu protégé ont été sécurisées par la possibilité pour la personne concernée de bénéficier d'une convention d'appui pendant la durée de son contrat de travail. L'évolution de la part des travailleurs handicapés concernés par des conventions d'appui ou de mise à disposition, rapportée au nombre total de travailleurs dans les ESAT, constitue d'ailleurs l'un des indicateurs de performance du programme

(1) L'État compense les deux tiers de la contribution globale facultative versée par l'établissement à un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA).

« Handicap et dépendance », avec un objectif fixé à 5,7 % pour 2013, contre 5,5 % actuellement. La loi du 11 février 2005 a également prévu, pour les travailleurs handicapés, un droit à réintégration dans leur ESAT d'origine ou, à défaut, dans un autre établissement ou service, en cas de rupture anticipée du contrat de travail ou si aucune embauche définitive n'intervient au terme du contrat à durée déterminée ou du contrat aidé qui a été conclu. Pour que ce droit au retour soit effectif et pour favoriser ainsi les passages vers le milieu ordinaire, il importe donc de veiller à la poursuite des plans de créations de places dans ces établissements.

Le Gouvernement a également soutenu, à hauteur de 93 625 euros en 2009, le dispositif expérimental « PASSMO » (passerelle vers le milieu ordinaire), dont les premiers résultats apparaissent encourageants.

Le dispositif expérimental « PASSMO »

Après la signature d'une convention-cadre, le 5 mai 2009, par la secrétaire d'État chargée de la solidarité, Mme Nadine Morano, le secrétaire d'État chargé de l'emploi, M. Laurent Wauquiez, et les présidents de l'AGEFIPH et de l'Association pour adultes et jeunes handicapés (APAJH), une action expérimentale intitulée « PASSMO » (passerelle vers le milieu ordinaire) a été lancée pour une durée de trois ans dans quatre régions : Bretagne, Île-de-France, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes. Grâce à un accompagnement spécifique, réalisé par l'établissement médico-social d'origine, dans le cadre d'une convention passée avec la structure d'accueil, ce programme doit permettre l'embauche en milieu ordinaire d'un nombre significatif de personnes handicapées accueillies en ESAT (environ 650 au total d'ici la fin de l'année 2011). Il s'appuie notamment sur la recherche de la meilleure articulation possible des mesures visant à favoriser l'emploi en milieu ordinaire de personnes handicapées travaillant auparavant en ESAT, mais aussi sur le renforcement de la coordination entre les principaux acteurs de terrain chargés de la mettre en œuvre.

Votre rapporteur pour avis souligne également l'intérêt des ESAT « hors les murs », qui permettent aux personnes handicapées de travailler dans des entreprises ordinaires tout en étant suivies par les professionnels de ces établissements et qui ont des taux de sortie très supérieurs aux ESAT traditionnels. Il semblerait cependant que le développement de ces initiatives, pourtant très positives pour l'insertion des personnes handicapées, se heurte à certaines difficultés, liées notamment au fait que le tarif des places serait de près de 30 % inférieur aux tarifs habituels. En tout état de cause, ces expérimentations portées par les associations, qui ont toujours eu un rôle très actif et précurseur dans le domaine du handicap, méritent d'être encouragées, en vue notamment d'ouvrir et de dynamiser le secteur protégé.

b) Poursuivre le soutien aux entreprises adaptées et supprimer la notion d'« efficience réduite »

La loi du 11 février 2005 a réformé les ateliers protégés, qui sont devenus des entreprises à part entière relevant du milieu ordinaire de travail. Désormais dénommées « entreprises adaptées », ces structures permettent aux personnes handicapées, qui représentent au moins 80 % de leurs effectifs, d'exercer une activité professionnelle dans des conditions adaptées à leurs possibilités. Les

salariés de ces entreprises bénéficient des mêmes droits que les autres salariés ainsi que d'un accompagnement personnalisé. Ces entreprises peuvent servir de tremplin vers des emplois dans des entreprises « non adaptées » du marché du travail, même si le taux de sortie reste encore assez marginal (de l'ordre de 0,6 % de l'effectif⁽¹⁾).

Les agents de Pôle emploi et de Cap emploi sont chargés de proposer aux travailleurs handicapés ayant été orientés vers le marché du travail un emploi en entreprise adaptée en fonction du projet professionnel de la personne handicapée, de ses besoins et des difficultés qu'elle rencontre. Les entreprises adaptées peuvent également recruter directement des travailleurs handicapés, sous certaines conditions.

Ces entreprises bénéficient de deux types d'aides versées par l'État. Tout d'abord, compte tenu des surcoûts générés par l'emploi très majoritaire de personnes handicapées « à *efficience réduite* », selon les termes de l'article L. 5213-19 du code du travail, les entreprises adaptées perçoivent une subvention spécifique. Elle est destinée notamment à les accompagner dans leur modernisation et leur nécessaire adaptation à la concurrence depuis leur passage dans le milieu ordinaire de travail et permet également un suivi social ainsi qu'une formation spécifique⁽²⁾. Cette notion d'« *efficience réduite* » figure également aux articles R. 5213-62, qui définit l'objet des entreprises adaptées, et R. 5213-75 du même code, qui précise les conditions d'attribution de certaines aides au poste (cf. *infra*). Toutefois, comme le souligne un rapport au Parlement de février 2009⁽³⁾, « *la notion d'« efficience réduite », qui n'est pas précisée par la loi, est source d'incertitudes et de difficultés pour la mise en oeuvre de la procédure de recrutement* ». Dès lors, à défaut de pouvoir préciser cette notion, qui peut au surplus apparaître inappropriée, il pourrait être envisagé de la supprimer, comme le prévoit la proposition de loi du sénateur Paul Blanc, adoptée par le Sénat en première lecture le 25 octobre 2010⁽⁴⁾.

Les crédits prévus pour la subvention spécifique s'élèvent à 37 millions d'euros pour 2011, contre 42 millions d'euros en 2010. Cette baisse s'explique par le fait que la sortie de crise économique laisse présager une nouvelle baisse du besoin de subventions exceptionnelles pour les entreprises adaptées en difficulté.

En outre, ces entreprises perçoivent, pour chaque travailleur handicapé orienté vers le marché du travail qu'ils emploient, une aide au poste forfaitaire, fixée à 80 % du SMIC brut par salarié (soit un coût unitaire annuel d'environ 13 000 euros sur la base d'une durée mensuelle travaillée de 151 heures). Cette aide a pour objectif d'aider l'entreprise adaptée à assurer à ses salariés handicapés une rémunération au moins égale au salaire minimum. Dans le cadre de la mission

(1) Concernant les sorties suite à une embauche à contrat à durée indéterminée.

(2) La subvention spécifique est notamment destinée au renforcement de l'encadrement des travailleurs handicapés, au développement de la structure, au maintien des travailleurs handicapés vieillissants et à la mobilité vers les entreprises du marché du travail et peut comprendre une aide aux structures en difficulté.

(3) Rapport du Gouvernement au Parlement relatif au bilan et aux orientations de la politique du handicap, secrétariat d'État à la solidarité (février 2009).

(4) Proposition de loi n° 8 tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap.

« Travail et emploi », 256 millions d’euros de crédits sont prévus à ce titre pour 2011, correspondant à 19 535 aides au poste budgétées, en équivalents temps plein (ETP). Si ce montant est identique à la dotation prévue en loi de finances initiale pour 2010, comme l’indique le tableau ci-dessous, votre rapporteur pour avis observe cependant que du fait de l’évolution du SMIC, cela entraînera une baisse de 465 aides au poste. Toutefois, selon les informations communiquées par le Gouvernement, le nombre d’aides au poste reste supérieur à la consommation réelle des crédits en 2009 (environ 18 700 aides au postes) et en 2010 (19 300).

Évolution des dotations prévues pour les entreprises adaptées dans le cadre du programme n° 102 « Accès et retour à l’emploi » de la mission « Travail et emploi »

	Crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2010	Crédits prévus en loi de finances pour 2011
Aides au poste	256 millions d’euros (soit 20 000 ETP)	256 millions d’euros (soit 19 535 ETP)
Subventions spécifiques	42 millions d’euros*	37 millions d’euros
Total	298 millions d’euros	293 millions d’euros

* crédits de paiement consommés au 30 juin 2010 : 18,3 millions d’euros.

Source : projet annuel de performance de la mission « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2011

Au total, les crédits destinés aux entreprises adaptées ⁽¹⁾ s’élèvent donc à 293 millions d’euros en 2011, soit une diminution de 1,6 % par rapport à 2010, ce qui reste inférieur à la norme transversale de baisse de 5 % des crédits d’intervention de l’État pour 2011. La reprise économique devrait aussi rendre moins nécessaire les aides conjoncturelles pour les entreprises en difficulté. En tout état de cause, votre rapporteur pour avis souligne le rôle important des entreprises adaptées en matière d’insertion des personnes handicapées et, corollairement, du soutien apporté par l’État à celles-ci depuis plusieurs années et qui a notamment permis de conforter le développement de ces structures. Le nombre des entreprises adaptées est, en effet, passé de 586 en 2005 à 631 en juillet 2010.

En vue de simplifier le dispositif actuel, il conviendrait enfin d’étudier la possibilité que les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), qui orientent déjà la personne handicapée vers le milieu protégé, les formations ou le milieu de travail ordinaire puissent également, dans ce dernier cas, l’orienter directement vers les entreprises adaptées, à la place du service public de l’emploi.

c) Améliorer l’évaluation de l’employabilité et encourager le retour à l’emploi des bénéficiaires de l’allocation aux adultes handicapés

L’allocation aux adultes handicapés (AAH) a été conçue à l’origine comme un revenu réservé à ceux qui ne pouvaient pas travailler. Elle reflète en cela le regard porté sur le handicap à une certaine époque. Il convient cependant

(1) Les entreprises adaptées peuvent aussi mobiliser l’ensemble des aides de droit commun, tels les contrats aidés, et des aides spécifiques, par exemple la prime initiative emploi, sous certaines conditions.

de distinguer incapacité permanente et inaptitude au travail : il n'y a pas en effet de lien automatique entre la gravité du handicap et l'incapacité à travailler. Si l'allocation devait être réservée à ceux qui ne peuvent travailler, il serait donc peu opportun de retenir l'incapacité permanente comme condition d'accès à cette allocation. Au reste, il est à noter que 270 000 allocataires, soit environ un tiers de ses bénéficiaires, avaient la qualité de travailleur handicapé en 2009, témoignant de leur volonté de trouver un emploi, mais seules 60 000 d'entre elles occupaient un emploi en milieu ordinaire (8 %).

Il est donc apparu nécessaire de réformer l'AAH, afin de clarifier sa finalité et ses conditions d'attribution, faciliter l'insertion professionnelle des personnes handicapées pouvant travailler et garantir leur niveau de ressources, y compris de celles ne le pouvant pas. Il est d'ailleurs significatif que l'un des indicateurs de performance du programme « Handicap et dépendance » soit l'évolution de la part des bénéficiaires percevant une rémunération d'activité. L'article 182 de la loi de finances pour 2009 constitue la première étape de cette réforme, en supprimant la condition d'inactivité d'un an pour accéder à l'allocation pour les personnes ayant un taux d'invalidité inférieur à 80 %, suppression dont plusieurs personnes auditionnées ont souligné le caractère positif.

Indicateur de performance relatif à la part de bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés percevant une rémunération d'activité

Sous-indicateur	2010	2011	2013 (cible)
Part des personnes sollicitant l'AAH bénéficiant d'une RQTH	-	-	85 %
Part des allocataires de l'AAH percevant une rémunération d'activité en milieu protégé	11,8 %	11,6 %	11,5 %
Part des allocataires	7,5 %	7,6 %	7,8 %
Part des allocataires sortant du dispositif de l'AAH vers le milieu ordinaire	-	-	1,1 %

RQTH : reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé

Source : projet annuel de performance (indicateur 3.1 du programme « Handicap et dépendance ») pour 2011 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »

• *La mise en place d'un dispositif d'intéressement*

Encourager l'accès à l'emploi des allocataires de l'AAH suppose tout d'abord que les personnes handicapées n'y perdent pas financièrement quand elles acceptent un emploi. C'est pourquoi le Président de la République a annoncé en juin 2008 une réforme des mécanismes de cumul entre AAH et revenus d'activité, pour qu'ils soient à la fois plus justes et plus incitatifs. Depuis la loi précitée du 11 février 2005, il existe en effet un mécanisme d'intéressement à l'activité professionnelle pour les bénéficiaires de l'AAH : des possibilités de cumul de l'allocation avec des revenus d'activité ont ainsi été créées, de manière à encourager le retour à l'emploi. Toutefois, la lisibilité de ces modalités de cumul est apparue insuffisante, en raison notamment de plusieurs taux d'abattement, en fonction du

montant des revenus annuels d'activités et du fait des nombreux abattements fiscaux s'y ajoutant. Ce dispositif apparaissait également insuffisamment équitable, la prise en compte des revenus d'activité étant différenciée selon le taux d'incapacité permanente. Une réforme des modalités de cumul est donc actuellement engagée, pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, en vue de mieux prendre en compte les variations de revenus des bénéficiaires et d'inciter par ailleurs à l'emploi avec la simplification des règles de cumul entre l'allocation et les revenus du travail.

• *L'accompagnement des bénéficiaires de l'AAH et la réflexion en cours sur l'évaluation de leur aptitude et de leur distance à l'emploi*

Conformément aux orientations fixées par le Président de la République, le Gouvernement a souhaité faire évoluer le régime de l'AAH pour mieux évaluer la capacité des bénéficiaires à accéder à l'emploi, et ce afin de leur proposer les solutions les plus adaptées à leur situation. En vue de faciliter le recrutement des bénéficiaires de l'AAH en capacité de travailler et de mieux les orienter vers l'emploi, l'article 182 de la loi de finances pour 2009 a tout d'abord prévu de rendre systématique l'évaluation des capacités professionnelles du demandeur de l'AAH et d'associer à toute reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) RQTH une orientation professionnelle. Il s'agit ainsi de lier la procédure de reconnaissance et la démarche de demande d'allocation, afin de donner immédiatement aux personnes qui en ont besoin les aides nécessaires dans le cadre de leur accès à l'emploi (possibilité d'être accompagné par Cap Emploi, aides des fonds d'insertion).

Le Président de la République a par ailleurs annoncé en juin 2008 que les deux compléments d'AAH prévus par la loi (majoration de vie autonome et compléments de ressources) seraient réformés, afin d'améliorer leur efficacité en les réservant aux personnes qui sont dans l'incapacité de travailler, indépendamment de leur taux d'incapacité permanente. Des travaux préparatoires à cette réforme ont été engagés dès 2008 : une mission d'experts, coordonnée par le docteur Michel Busnel, a réalisé en janvier 2010 un rapport ⁽¹⁾ étudiant la faisabilité d'un nouvel outil permettant d'évaluer « l'employabilité » des personnes handicapées, en distinguant les demandeurs d'AAH, non plus en fonction de leur taux d'incapacité permanente, mais en fonction de leur capacité ou non d'accéder à l'emploi. Ce processus constitue, en effet, une étape indispensable pour repérer le public auquel devra s'adresser la réforme des compléments. Cette mission d'experts a préconisé, plutôt qu'une grille aboutissant à un « score », la mise en place d'un processus multifactoriel, dynamique et évolutif, d'évaluation et de suivi, en identifiant plusieurs catégories de facteurs intervenant dans l'employabilité d'une personne : la motivation, les compétences, les capacités, la situation et l'environnement. S'appuyant sur un faisceau d'indices, l'évaluation de l'employabilité devrait également s'appuyer sur des mises en situation.

(1) L'emploi : un droit à faire vivre pour tous. Évaluer la situation des personnes handicapées au regard de l'emploi. Prévenir la désinsertion professionnelle, *rapport de la mission d'experts coordonnée par M. Michel Busnel, janvier 2010.*

Pour préparer cette réforme, une phase préalable d'expérimentation devrait être lancée dans le courant du premier trimestre 2011, pour une durée de dix-huit mois, dans une dizaine de départements volontaires, afin de tester la pratique de ce nouveau processus d'évaluation dynamique de l'employabilité des personnes handicapées. Cette expérimentation devrait être facilitée par la publication, attendue d'ici la fin 2010, d'un décret précisant le sens à donner à la notion complexe de « *restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi, compte tenu du handicap* », qui conditionne le droit à l'AAH pour les personnes dont le taux d'incapacité est compris entre 50 et 79 %.

En vue de sécuriser financièrement le parcours d'insertion professionnelle des primo-demandeurs de l'AAH, l'opportunité de mettre en place une allocation transitoire, ainsi que l'a proposé le rapport précité de la mission d'experts, pourrait être étudiée. Parmi les personnes demandant pour la première fois le bénéfice de cette allocation, un certain nombre se trouve de fait sans ressources. Il s'agirait ainsi de donner à la personne les ressources financières nécessaires à la bonne conduite de son projet d'évaluation de l'employabilité et d'accompagnement vers l'insertion professionnelle, étant précisé qu'elle devrait être limitée dans le temps et conditionnée à l'inscription réelle de la personne dans ce parcours.

5. Prévenir la désinsertion professionnelle

Le nombre de personnes concernées par l'inaptitude au travail s'élève à plus de 200 000 par an, dont environ 120 000 sont licenciées⁽¹⁾. En outre, sur les 330 000 nouvelles demandes d'AAH présentées chaque année, plus des deux tiers proviennent de personnes ayant déjà eu un parcours professionnel. Les personnes confrontées à des problèmes de santé risquant de conduire ou ayant conduit à des licenciements pour inaptitude au poste de travail sont par ailleurs souvent confrontés à des délais procéduraux significatifs – par exemple, pour la reconnaissance d'une invalidité, qui peut aller jusqu'à trois ans et être suivie d'un nouveau délai de plusieurs mois, voire plusieurs années avant l'entrée dans un dispositif de reconversion, ou pour la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé – qui apparaissent générateurs de désinsertion professionnelle.

Parallèlement aux politiques publiques visant à promouvoir l'accès à l'emploi, il est donc essentiel de mieux prévenir la désinsertion professionnelle et d'améliorer la qualité et la durée des carrières des travailleurs handicapés. De multiples acteurs interviennent aujourd'hui concernant cette question du maintien dans l'emploi des travailleurs en situation de handicap :

– l'employeur, responsable de la prévention des risques professionnels dans l'entreprise et, plus largement, de la gestion des ressources humaines ;

(1) Selon le rapport de M. Hervé Gosselin au ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, Aptitude et inaptitude médicale au travail : diagnostic et perspectives, janvier 2007.

– le médecin du travail, chargé de vérifier l’aptitude des salariés et d’exercer une surveillance médicale renforcée sur les travailleurs handicapés de l’entreprise ;

– les organismes de sécurité sociale, chargés de verser les prestations de maladie ou d’accident du travail et qui exercent un rôle de dépistage des situations de risque de perte d’emploi ainsi que d’accompagnement social et médico-social ;

– les services départementaux et régionaux ⁽¹⁾ chargés du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle ;

– l’AGEFIPH, qui propose aux entreprises des aides au maintien dans l’emploi, sous forme d’accompagnement de l’employeur et du salarié à travers les services d’appui au maintien dans l’emploi des travailleurs handicapés (SAMETH), et sous forme de diagnostics préventifs, à travers son nouveau service d’accompagnement de la vie au travail ; en particulier, les SAMETH, conventionnés et financés par l’AGEFIPH et le FIPHFP à hauteur de 23 millions d’euros, ont permis le maintien dans l’emploi de plus de 12 000 personnes.

Les services d’appui pour le maintien dans l’emploi des personnes handicapées (Sameth)

L’offre de services des SAMETH comprend *un service d’information*, qui consiste à offrir à toute personne ou organisme toutes les premières informations nécessaires à la mise en œuvre d’une démarche de maintien dans l’emploi (cadre juridique, aides mobilisables, etc.) ; *un service de facilitation*, qui intervient pour faciliter la mobilisation des dispositifs et aides nécessaires (techniques, administratives et financières) à la mise en œuvre de la solution de maintien, déjà identifiée dans l’entreprise et acceptée. Elle comprend également *un service de conseil*, qui apporte tout éclairage souhaité sur les conditions d’une démarche de maintien (examen de la situation, exploration des différentes possibilités d’intervention, conditions à remplir...) ainsi qu’*un service d’ingénierie*, qui assure, en lien avec le médecin du travail, la conduite et la coordination des actions nécessaires à la recherche et à la mise en œuvre de la solution de maintien (y compris, en l’absence de solutions dans l’entreprise, pour favoriser un nouveau projet professionnel).

Ces multiples acteurs nécessitent une coordination renforcée et une harmonisation de leurs interventions. C’est pourquoi plusieurs instruments ont été mis en place pour organiser une collaboration active en faveur de la prévention de la désinsertion professionnelle des personnes handicapées. Un protocole national de collaboration institutionnelle pour le maintien dans l’emploi des travailleurs handicapé ⁽²⁾ a ainsi été signé en juillet 2006 entre l’État, l’AGEFIPH, l’assurance maladie (CNAMTS) et la Mutualité sociale agricole. Il prévoit sa déclinaison en chartes régionales ⁽³⁾. Un comité de suivi national a entrepris de mettre en place un

(1) Les directions régionales et départementales du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) sont désormais remplacées par les directions régionales des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l’emploi (DIRECCTE).

(2) Les principes énoncés par le protocole concernent la définition du périmètre du partenariat, la détection précoce du risque de désinsertion professionnelle, la recherche de solutions de maintien dans l’emploi, la mise en œuvre et le suivi de ces solutions.

(3) Les chartes définissent également le rôle des institutions signataires, leur engagement en faveur d’une approche interdisciplinaire dans le traitement des situations et la mise en œuvre de la complémentarité des services.

cadre d'évaluation des chartes régionales ainsi que des indicateurs permettant de mesurer au niveau national l'efficacité des dispositifs. Dans ce cadre, une étude a été lancée afin de disposer d'un référentiel d'indicateurs partagés par les différentes institutions concernées et les niveaux national et régionaux de pilotage. Enfin, le maintien dans l'emploi peut constituer l'un des axes structurant le plan régional d'insertion des travailleurs handicapés (PRITH).

Afin d'améliorer le maintien dans l'emploi, il convient cependant d'aller plus loin en envisageant d'agir le plus en amont possible en vue du maintien dans l'emploi, en s'appuyant notamment sur la médecine du travail. À cet égard, le projet de loi portant réforme des retraites, définitivement adopté par le Parlement le 27 octobre 2010, a permis de définir par voie législative les missions des services de santé au travail, qui consistent à « *éviter toute altération de la santé des travailleurs du fait de leur travail* ». À cette fin, ils doivent notamment conseiller les employeurs, les travailleurs ou leurs représentants sur les mesures nécessaires afin « *de contribuer au maintien dans l'emploi des travailleurs* ».

Par ailleurs, afin de prévenir les situations de désinsertion professionnelle, il convient de mieux préparer la reprise du travail suite à un congé maladie et de renforcer la collaboration entre le médecin traitant, le médecin du travail et le médecin conseil.

Dans le prolongement des dispositions issues de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie⁽¹⁾, l'article 44 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 vise ainsi à permettre l'utilisation de la période d'arrêt de travail pour proposer aux assurés une action courte de mobilisation physique et psychologique, qui leur permettra ensuite, notamment par des formations, de s'engager dans une dynamique de réinsertion professionnelle. Il s'agit de mieux anticiper le retour à l'emploi et d'éviter que les assurés en arrêt de longue durée se coupent progressivement du marché du travail et risquent ensuite d'être licenciés pour inaptitude et de basculer dans l'invalidité à la fin de leurs indemnités journalières.

En matière de prévention de la désinsertion professionnelle, le rapport précité de la mission d'experts coordonnée par M. Michel Busnel comporte enfin plusieurs pistes intéressantes, sur lesquelles il conviendrait de poursuivre la réflexion, par exemple la possibilité de permettre l'attribution d'une reconnaissance temporaire de la qualité de travailleur handicapé, en particulier pour les personnes licenciées pour inaptitude au travail, et promouvoir de nouveaux dispositifs favorisant une reconversion précoce.

Il convient ainsi de poursuivre, sur le long terme, les efforts engagés dans l'ensemble de ces domaines afin de promouvoir l'intégration professionnelle des personnes handicapées. Au-delà de ses enjeux économiques et sociaux, il s'agit

(1) L'article L. 323-4-1 du code de la sécurité sociale prévoit ainsi que lorsque l'arrêt de travail dépasse trois mois, le médecin conseil puisse solliciter le médecin du travail pour étudier les conditions de la reprise du travail ou envisager les démarches de formation.

également d'une question majeure de par ses dimensions citoyenne et éthique, qui doit nous interroger sur la manière dont une société s'honore lorsqu'elle sait tendre la main aux plus fragiles de ses membres et s'ouvrir pleinement, notamment en aménageant la Cité pour la rendre accessible dans tous ses aspects, qu'il s'agisse des bâtiments, des déplacements, de l'accès à l'emploi, de la culture ou de la citoyenneté.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

EXAMEN DES CRÉDITS

À l'issue de l'audition en commission élargie de M. Marc-Philippe Daubresse, ministre de la jeunesse et des solidarités actives, et de Mme Nadine Morano, secrétaire d'État chargée de la famille et de la solidarité⁽¹⁾, la Commission des affaires sociales examine, pour avis, les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » sur le rapport de M. Christophe Sirugue, sur les crédits relatifs à la solidarité, et sur le rapport de M. Paul Jeanneteau, sur les crédits relatifs au handicap et à la dépendance, lors de sa séance du mercredi 3 novembre 2010.

M. Christophe Sirugue, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs à la solidarité. Nous avons entendu les réponses apportées par le Gouvernement. Elles ne remettent pas en cause les remarques que j'ai faites sur les crédits. Il y a sur le revenu de solidarité active (RSA) des interrogations lourdes qui ne justifient pas la diminution de crédits qui ne s'expliquent que par la situation actuelle qui n'est sans doute que transitoire. Quant aux crédits relatifs à l'égalité des hommes et des femmes, on constate également des baisses de crédits et l'on voit mal comment les objectifs affichés pourraient être atteints.

M. Paul Jeanneteau, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs au handicap et à la dépendance. Mon avis sera naturellement différent, en raison de l'engagement du Gouvernement sur ces crédits, notamment ceux du programme « Handicap et dépendance ». Ceux-ci augmentent, en effet, fortement pour permettre la mise en place de politiques réaffirmées en 2008. Je donne donc un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission.

La Commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

(1) Cf. le compte-rendu de la commission élargie du 3 novembre 2010 : http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2011/commissions_elargies/cr/C014.asp.

ANNEXES

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- **Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI)** – Mme **Christel Prado**, présidente, et Mme **Anne-Valérie Dommanget**, responsable du pôle actions nationales et internationales
- **Association départementale d'amis et parents d'enfants inadaptés (ADAPEI) de Maine-et-Loire** – Mme **Colette Mandret**, présidente, et M. **Jean Sellier**, directeur général
- **Association des paralysés de France (APF)** – M. **Éric Molinié**, vice-président, administrateur, et M. **Patrice Tripoteau**, directeur du pôle actions nationales
- **Union nationale des entreprises adaptées (UNEA)** – M. **Aurélien Chopinaud**, secrétaire général
- **Fédération de l'hospitalisation privée (FHP)** – M. **Jean-Loup Durousset**, président, et Mme **Katya Corbineau**, directrice des affaires sociales
- **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** – Mme **France Thomas-Colom**, secrétaire confédérale en charge du dossier handicap
- **Confédération générale du travail (CGT)** – Mme **Solange Fasoli**, chargée de mission sur les questions du handicap
- **Pôle Emploi** – M. **Christian Charpy**, directeur général, et Mme **Nathalie Hanet**, directrice collectivités et partenariats
- **Cap Emploi Maine-et-Loire** – Mme **Armelle Kieffer**, directrice
- **Cap Emploi Calvados** – M. **Pascal Michel**, directeur
- **Union professionnelle artisanale (UPA)** – M. **Jean Lardin**, président, M. **Pierre Burban**, secrétaire général, et Mme **Houria Sandal**, conseillère technique

- **Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) – M. Patrick Gohet**, président
- **Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC) – M. Bernard Salengro**, secrétaire national, **Mme Martine Keryer**, déléguée nationale du pôle « handicap, conditions de travail, santé au travail », et **M. Pierre Lahalle Gravier**, expert confédéral, Handi CFE-CGC, représentant confédéral au CNCPH et au Conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés
- **Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) – M. Jean-Marie Faure**, président, et **M. Pierre Blanc**, directeur général
- **Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) – M. Didier Fontana**, président, délégué ministériel au handicap, et **M. Jean-François de Caffarelli**, directeur
- **Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) – M. François Deluga**, président, député, maire du Teich, et **M. Jacques Goubin**, directeur de cabinet du président
- **Association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées (ADAPT) – M. Emmanuel Constans**, président, et **M. Éric Blanchet**, directeur général
- **Direction générale de l'administration et de la fonction publique – M. Jean-François Verdier**, directeur général, **Mme Agnès Agrafeil-Marry**, adjointe au chef du bureau des politiques sociales, et **M. Bruno Deboges**, chargé de mission sur l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique
- **M. Michel Busnel**, président de l'Association Comète France, médecin, **M. Thierry Hennion**, président de l'Association Cinergie, et **M. Bruno Pollez**, responsable du pôle « handicaps, dépendance et citoyenneté » de l'Université catholique de Lille, auteurs du rapport *L'emploi : un droit à faire vivre pour tous*
- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) – M. Thierry Gayot**, responsable pôle handicap
- **Union syndicale Solidaires – M. Patrick Gestin**, secrétaire national de SUD-Recherche-EPST, membre du comité national du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), **Mme Benoîte Mahieu**, membre suppléante du comité national du FIPHFP, et **M. Gérard Gourguechon**, ancien porte-parole, président de l'Union nationale interprofessionnelle des retraités Solidaires (UNIRS)

- **Force ouvrière (FO)** – **M. Jean-Marc Bilquez**, secrétaire confédéral chargé de la protection sociale, et **M. Jean-Pierre Spencer**, assistant confédéral chargé du travail et du handicap
- **Délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle** du ministère de l’économie, de l’industrie et de l’emploi – **M. Jean-François Hatte**, responsable de la mission « emploi des travailleurs handicapés »
- **Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME)** – **M. George Tissier**, directeur des affaires sociales, et **M. Philippe Chognard**, conseiller technique à la Direction des affaires sociales
- **Conseil général et maison départementale des personnes handicapées (MDPH) de Maine-et-Loire** – **M. Jean-Jacques Pénin**, directeur santé prévention des risques professionnels du conseil général, **Mme Marie Gosset**, chargée de mission sur l’insertion socio-professionnelle des personnes en situation de handicap, et **Mme Catherine Bossé**, directrice de la MDPH
- **Service d’appui au maintien dans l’emploi des travailleurs handicapés (SAMETH) de Maine-et-Loire** – **Mme Anne Viaud-Jouan**, responsable
- **Association pour adultes et jeunes handicapés (APAJH)** – **M. Jean-Louis Garcia**, président, **M. Bernard Monnier**, directeur général, **M. Noël Backelandt**, secrétaire général, et **Mme Julie Ladousse**, chargée des relations institutionnelles
- **Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés (FNATH)** – **M. Arnaud de Broca**, secrétaire général, et **Mme Sophie Beydon-Crabette**, responsable de la cellule emploi
- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)** – **M. Patrick Risselin**, sous-directeur de l’autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées, **M. Yvan Denion**, chef du bureau insertion et citoyenneté, et **M. Gilles Diot**, chargé de mission à la sous-direction de l’inclusion sociale, de l’insertion et de la lutte contre la pauvreté
- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)** – **M. Tanguy du Chéné**, vice-président de l’AGEFIPH, **Mme Odile Menneteau**, chargée de mission à la direction des relations du travail, et **Mme Audrey Herblin**, chargée de mission à la direction des affaires publiques
- **Direction générale de l’enseignement scolaire (DGESCO)** – **M. Jean-Michel Blanquer**, directeur général, **M. Jean-Paul Laurent**, chef-adjoint du bureau de l’adaptation scolaire et de la scolarisation des élèves handicapés (service du budget et de l’égalité des chances), et **M. Xavier Turjon**, adjoint

- **Confédération nationale pour la promotion sociale des aveugles et amblyopes (CFPSAA)** – **M. Philippe Chazal**, président, et **M. Edouard Ferrero**, vice-président de la confédération, délégué de la confédération au conseil du FIPHP
- **Fédération hospitalière de France (FHF)** – **M. Jean Leonetti**, président, et **Mme Murielle Jamot**, adjointe du pôle organisation sanitaire et médico-social en charge du secteur social et médico-social
- **Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle** – **M. Patrick Hetzel**, directeur général
- **Cabinet de M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État à l'emploi** – **M. Frédéric Chastenet de Gery**, conseiller chargé du budget et **M. Benoît Guérin**, conseiller chargé du handicap
- **Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)** – **M. Marc Dubourdiou**, directeur général, **Mme Nassera Bechrouri**, chargée d'études à la direction de la promotion de l'égalité, et **Mme Isabelle Guerlais**, juriste
- **Association des directeurs de maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)** – **Mme Christine Dupré**, présidente, directrice de la MDPH de Seine-et-Marne
- **Cabinet de Mme Nadine Morano, secrétariat d'État chargée de la famille** – **Mme Camille Canuet**, conseillère, chef du pôle handicap, et **M. Julien Rouet**, chargé de mission au pôle parlementaire
- **Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)** – **M. Laurent Vachey**, directeur, et **M. Jean-Michel Lamiaux**, chargé de mission insertion scolaire et professionnelle
- **Mairie de Beauvais** – **Mme Caroline Cayeux**, maire, et **M. Philippe Soudé**, responsable de la mission conseil partenariats, référent accessibilité
- **M. Jean Autier**, coordonnateur du plan régional d'insertion des travailleurs handicapés (PRITH) du Limousin

ANNEXE 2

LES AIDES DE L'ASSOCIATION DE GESTION DU FONDS POUR L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES (AGEFIPH)

Aide	Employeur	Salarié	Travailleur indépendant	Demandeur d'emploi	Stagiaire en formation
Aide à la création d'entreprise			oui	oui	
Aide à la mise en place d'une politique d'emploi	oui				
Aide à la mobilité		oui		oui	oui
Aide à l'adaptation des situations de travail	oui		oui		
Aide à l'apprentissage	oui	oui			
Aide au bilan de compétences et d'orientation professionnelle	oui	oui		oui	oui
Aide au contrat de professionnalisation	oui	oui			
Aide au maintien dans l'emploi	oui		oui		
Aide au tutorat	oui				
Aides à la formation professionnelle	oui	oui		oui	oui
Aides techniques et humaines	oui	oui	oui	oui	oui
Prime à l'insertion	oui	oui			
Prime initiative emploi	oui				
Aide à l'emploi des travailleurs lourdement handicapés	oui		oui		
Forfait formation	oui				
Prime au contrat durable	oui				
Aide à l'aménagement du temps de travail	oui				

Source : Guide pratique. L'emploi des personnes handicapées, ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique, La Documentation française (mars 2010)

ANNEXE 3

ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ CONCERNANT L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES EN EUROPE

<h4>L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES EN ALLEMAGNE</h4>

I. – Données chiffrées

Selon les dernières données du Bureau fédéral des statistiques, 7,1 millions de personnes gravement handicapées vivaient en Allemagne à la fin de 2009, soit 8,7 % de la population. On entend par « personnes gravement handicapées », celles dont le degré de handicap est de 50 % au moins. Seules ces personnes font l'objet de la présente note, sous la dénomination de « personnes handicapées ». La plupart d'entre elles sont des hommes (52 %) assez âgés : 29 % ont plus de 75 ans ; 46 % sont dans la tranche d'âge de 55 à 75 ans.

Alors que le taux de chômage tend à reculer de manière générale depuis mars 2010, celui des personnes handicapées continue de progresser. Il touchait, en mai 2010, 174 511 personnes handicapées (+ 4,8 % par rapport au mois précédent tandis que le taux de chômage général baissait de 6,3 %). Selon les dernières statistiques publiées de l'Agence fédérale pour l'emploi (pour l'année 2008), environ 844 000 personnes handicapées étaient employées dans des entreprises d'au moins 20 salariés et environ 142 000 dans des entreprises de moins de 20 salariés. Le taux d'emploi des personnes handicapées dans les entreprises de plus de 20 salariés n'était que de 4,3 % alors que celles-ci sont soumises à l'obligation légale d'employer 5 % de personnes handicapées. La situation varie selon les secteurs d'activité. Ainsi, dans les entreprises publiques, le taux d'emploi des personnes handicapées était en 2008 de 6,1 %, tandis que dans les entreprises privées, il n'était que de 3,7 %.

Sur une durée de cinq ans, entre 2003 et 2008, le taux d'emploi des personnes handicapées a augmenté de 0,3 %, mais il stagne depuis 2006.

En outre, environ 254 000 personnes sont employées dans les 661 établissements ou ateliers pour personnes handicapées. Il s'agit principalement d'handicapés mentaux qui n'ont pas de formation professionnelle, ni d'accès au marché du travail.

II. – Obligations des employeurs

Selon le livre IX du code social fédéral, toutes les entreprises d'au moins 20 salariés sont tenues d'employer 5 % de personnes handicapées. En cas de non-

respect de ce quota, l'entreprise doit verser une contribution financière à l'Office pour l'intégration, dont le montant est le suivant :

- 105 euros par mois lorsque le taux d'emploi se situe entre 3 % et moins de 5 % ;
- 180 euros par mois lorsque le taux d'emploi se situe entre 2 % et moins de 3 % ;
- 260 euros par mois lorsque le taux d'emploi est inférieur à 2 %.

Ces dispositions s'appliquent quelles que soient les raisons du non-respect du quota d'emploi de personnes handicapées. Un employeur ne peut pas, par exemple, tirer argument du fait que l'agence pour l'emploi n'a pas pu lui adresser de personne handicapée pour occuper un poste de travail.

Les fonds recueillis grâce à ce dispositif servent exclusivement à favoriser l'intégration des personnes handicapées au monde du travail.

III. – Mesures et aides financières destinées à promouvoir l'emploi des personnes handicapées

La promotion de l'emploi des personnes handicapées relève à la fois des offices pour l'intégration implantés dans les Länder et de l'Agence fédérale pour l'emploi.

1) Les *offices pour l'intégration* ont une mission d'information et de conseil sur toutes les questions liées à l'emploi des personnes handicapées, en particulier l'aménagement de postes de travail, de logements et de véhicules adaptés au handicap, tant à l'égard des employeurs que pour accompagner les personnes handicapées dans leurs démarches. En 2007, ces offices ont permis de conclure 8 433 contrats de travail par leur action en faveur de l'emploi et de la formation de personnes handicapées. En outre, 31 339 postes de travail ont pu être spécialement aménagés.

Les offices d'intégration peuvent également accorder une aide financière et/ou un prêt aux entreprises qui :

- embauchent des personnes handicapées sans y être tenues par la loi ou qui embauchent au-delà du quota d'emploi de 5 % ;
- embauchent des personnes gravement handicapées dont les chances de trouver un travail sont très faibles ;
- embauchent des personnes handicapées au chômage depuis plus de 12 mois ;
- améliorent les conditions de travail ou renoncent à licencier une personne handicapée.

Le montant de l'aide financière dépend de chaque cas d'espèce.

Des aides financières peuvent, en outre, être apportées aux employeurs pour l'aménagement et l'entretien des postes de travail, la mise en œuvre de plans de formation professionnelle ou l'embauche d'une personne handicapée travaillant jusqu'alors dans un établissement en secteur protégé.

2) *L'Agence fédérale pour l'emploi* contribue également à la promotion de l'emploi des personnes handicapées par des aides financières. En 2008, ces aides se sont élevées à 134 millions d'euros, dont près de 100 millions pour l'insertion dans le monde du travail de personnes souffrant d'un handicap sévère et ayant des difficultés particulières à trouver un emploi. Ces dépenses ont été financées pour l'essentiel (à hauteur d'environ 130 millions d'euros) grâce aux contributions versées par les entreprises ne respectant pas le quota d'emploi légal de personnes handicapées.

Le montant de l'aide à l'emploi varie selon le degré du handicap et l'âge. Il peut atteindre jusqu'à 50 % du salaire concerné (y compris la part de cotisations sociales à la charge de l'employeur) et jusqu'à 70 % pour les personnes souffrant d'un handicap sévère. L'aide est, en général, versée pendant 12 mois ; cette durée peut être prolongée jusqu'à 36 mois pour les personnes âgées de plus de 50 ans. En cas de handicap sévère, l'aide peut être portée à 60 mois pour les personnes âgées de plus de 50 ans et à 96 mois pour celles qui ont dépassé l'âge de 55 ans.

L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES EN ESPAGNE

I. – Obligations – Quotas – Aides

L'article 49 de la Constitution fait obligation aux pouvoirs publics de mener une politique de prévision, de traitement, de réhabilitation et d'intégration des handicapés.

La loi n° 13/1982 du 7 avril 1982 d'intégration sociale de la personne handicapée oblige les employeurs à intégrer les handicapés dans le monde professionnel. Cette dernière loi, modifiée en décembre 2003, oblige toute entreprise privée de plus de 50 salariés à employer des personnes handicapées à hauteur de 2 % de l'effectif. À défaut, l'entreprise est passible d'une amende sauf si elle fait travailler des centres d'aide par le travail ou subventionne des actions de soutien aux handicapés. Les entreprises peuvent bénéficier d'aides pour adapter le poste de travail.

Des solutions sont prévues pour financer la création de coopératives de travail afin d'encourager le travail indépendant. Ces aides sont définies par le ministère de la santé et de la politique sociale et distribuées par les communautés autonomes.

Par ailleurs, les entreprises peuvent obtenir un crédit d'impôt de 6 000 euros (en 2005) par an et par travailleur handicapé embauché à temps plein et sous contrat à durée indéterminée, s'il en résulte une augmentation de la moyenne de l'effectif des handicapés par rapport à l'année précédente.

II. – Secteur public

Les entreprises publiques de plus de 50 salariés sont tenues d'employer des personnes handicapées à hauteur de 5 % de leurs effectifs. L'employeur doit faciliter la préparation aux concours d'entrée dans la fonction publique.

L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES EN ITALIE

L'insertion ou la réinsertion des personnes handicapées dans la vie professionnelle est encouragée par la loi n° 68 du 12 mars 1999 qui fait obligation à tout établissement de plus de 14 salariés, du secteur public comme du secteur privé, d'employer des personnes handicapées.

Les seuils minimaux d'emploi fixés par la loi sont les suivants :

- 1 personne handicapée pour les établissements comprenant de 15 à 35 salariés ;
- 2 personnes handicapées pour les établissements comprenant entre 35 et 50 salariés ;
- 7 % de l'effectif au-delà de 50 salariés.

Des dispositions dérogatoires s'appliquent toutefois dans certains secteurs, notamment dans le secteur des transports.

Le non respect de ce quota entraîne le versement d'une amende administrative au Fonds régional pour l'emploi des personnes handicapées.

En outre, les entreprises soumissionnaires en vue de la passation d'un marché public ou de la conclusion d'une convention de service public doivent étayer leurs dossiers par un certificat attestant le respect de leur obligation légale d'emploi.

La loi précitée prévoit également la mise en place de commissions spécialisées chargées de planifier, de mettre en oeuvre et de contrôler les actions menées en faveur de l'emploi des personnes handicapées, en liaison avec les organismes sociaux locaux. Les employeurs peuvent conclure des conventions en vue d'établir des programmes leur permettant d'atteindre les objectifs fixés par la loi. Ces conventions peuvent prévoir une réduction des charges sociales proportionnelle à la réduction de la capacité de travail et le remboursement des coûts engendrés par l'adaptation du poste de travail.

Le financement de ces mesures est assuré par le Fonds national pour le droit à l'emploi des personnes handicapées, créé au sein du ministère du travail, qui bénéficie d'une dotation annuelle (42 millions d'euros en 2008) répartie entre les régions et les provinces autonomes.

L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES AU ROYAUME-UNI

I. – Données chiffrées

Selon les dernières statistiques disponibles (2^{ème} trimestre 2010), le taux de chômage des personnes handicapées au sens de la loi relative aux discriminations liées au handicap (voir *infra*) est de 10,5 % alors que ce taux est de 7,4 % pour les personnes non handicapées ; les taux d'emploi des deux catégories considérées s'élèvent respectivement à 45,2 % et 75,7 %. Cette situation s'explique par le fait que la proportion des personnes handicapées économiquement inactives (qui ne travaillent pas et ne sont pas à la recherche d'un emploi) est sensiblement plus élevée que celle des personnes non handicapées (49,3 % contre 18,1 %).

II. – Obligations des employeurs

Le système de quota d'emploi (3 %) de personnes handicapées, établi en 1944 pour favoriser l'emploi des mutilés de la seconde guerre mondiale, a été remplacé en 1995 par une législation fondée sur la non discrimination.

La loi relative aux discriminations liées au handicap définit la personne handicapée comme une « *personne souffrant d'une déficience mentale ou physique de nature et de durée telles qu'elle n'est pas en mesure d'effectuer les activités normales de la vie quotidienne* ». La durée de la déficience doit être supérieure (ou avoir été supérieure) à 12 mois. Les personnes défigurées à la suite d'un accident ou atteintes de maladies évolutives telles que cancer, sclérose multiple, dystrophie musculaire ou séropositivité relèvent également de cette loi.

La loi interdit toute forme de discrimination à l'encontre des personnes handicapées, qu'il s'agisse de l'embauche, de la promotion, de la formation professionnelle, des conditions de travail ou du licenciement. Les employeurs doivent, en outre, adapter le poste de travail et l'environnement professionnel des personnes handicapées autant que faire se peut. Ce défaut d'adaptation peut aussi être constitutif de discrimination.

À l'origine, les entreprises employant moins de 20 salariés étaient exemptées de ces obligations ; ce seuil, abaissé à 15 salariés en 1998, a été supprimé en 2004.

Les tribunaux du travail sont compétents en la matière, et il n'est pas fixé de limite à l'indemnisation pouvant être prononcée. La personne handicapée peut par ailleurs recevoir conseil et assistance d'une autorité administrative indépendante, la commission pour l'égalité et les droits de l'homme.

L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES EN BELGIQUE

I. – Données chiffrées

Il n'existe pas de données chiffrées concernant l'emploi des personnes handicapées en Belgique étant donné le fait que les statistiques concernant le nombre de personnes en situation de handicap sont elles-mêmes inexistantes. Les seules données disponibles sont celles fournies par l'enquête sur les forces de travail harmonisée au niveau d'Eurostat de 2002 ⁽¹⁾, qui devrait à nouveau être menée en 2011. Dans ce document, le taux de prévalence des problèmes de santé ou des handicaps de longue durée par activité économique dans les différents Etats-membres est détaillé comme suit. Il donne une image inverse du taux d'emploi des handicapés. On peut en effet supposer que plus il y a d'handicapés au travail, plus il y a de chance que leur taux d'emploi soit élevé.

Prévalences des problèmes de santé ou des handicaps de longue durée

Par zone géographique (NACE, GEO)	Total (pour l'ensemble des activités économiques, NACE)
Union européenne (25 pays)	16,2 %
Union européenne (15 pays)	17,8 %
Belgique	18,4 %
République tchèque	20,2 %
Danemark	19,9 %
Allemagne	11,2 %
Estonie	23,7 %
Irlande	11,0 %
Grèce	10,3 %
Espagne	8,7 %
France	24,6 %
Italie	6,6 %
Chypre	12,2 %
Lituanie	8,4 %
Luxembourg (Grand-Duché)	11,7 %
Hongrie	11,4 %
Malte	8,5 %
Pays-Bas	25,4 %
Autriche	12,8 %
Portugal	19,9 %
Roumanie	5,8 %

(1) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database.

Slovénie	19,5 %
Slovaquie	8,2 %
Finlande	32,2 %
Suède	19,9 %
Royaume-Uni	27,2 %
Norvège	16,4 %

II. – Obligations des employeurs concernant le taux d’emploi des personnes handicapées

La fonction publique fédérale est tenue de respecter le quota de 3 % de personnes handicapées parmi son personnel en vertu de l’arrêté royal du 5 mars 2007 organisant le recrutement des personnes handicapées dans la fonction publique administrative fédérale. Ce texte prévoit par ailleurs diverses dispositions concernant le suivi et le contrôle du respect de cette obligation, notamment la constitution de la Commission d’accompagnement pour le recrutement des personnes avec un handicap.

Les régions ont également fixé des objectifs chiffrés dans la fonction publique régionale. Ainsi, la région wallonne prévoit l’engagement d’une personne handicapée à mi-temps par tranche de vingt équivalents temps-plein ⁽¹⁾ tandis que les législations flamande et bruxelloise imposent respectivement un quota de 4,5 % et 2 % des membres du personnel avec un handicap ⁽²⁾.

Une obligation du même ordre n’existe pas dans le secteur privé.

III. – Mesures et aides financières pour promouvoir l’emploi des personnes handicapées

La matière de l’aide aux personnes handicapées ayant été transférée aux Communautés et l’emploi relevant des Régions en Belgique, ce sont désormais les entités fédérées qui sont compétentes pour mettre en place des mesures et des aides financières pour promouvoir l’emploi des personnes handicapées. Ainsi, des plans régionaux incitant à la diversité en matière d’emploi ont été rédigés.

(1) Arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2009 relatif à l’emploi des travailleurs handicapés dans les provinces, les communes et les associations de communes.

(2) Arrêté du Gouvernement flamand du 24 décembre 2004 portant des mesures en vue de la promotion et de l’encadrement de la politique d’égalité des chances et de diversité dans l’administration flamande.