



Cornell University
ILR School

Cornell University ILR School
DigitalCommons@ILR

GLADNET Collection

Gladnet

1-1-2007

Le Droit des Personnes Handicapees au Travail Decent

Arthur O'Reilly

International Labour Office

Follow this and additional works at: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/gladnetcollect>

This Article is brought to you for free and open access by the Gladnet at DigitalCommons@ILR. It has been accepted for inclusion in GLADNET Collection by an authorized administrator of DigitalCommons@ILR. For more information, please contact hlmdigital@cornell.edu.

Le Droit des Personnes Handicapees au Travail Decent

Abstract

Cette publication donne un aperçu très utile des principaux instruments juridiques, des politiques et des initiatives en vigueur au niveau international en matière de droits des personnes handicapées en portant une attention particulière à la question de l'emploi et du travail. Elle porte sur les différentes options à disposition des personnes handicapées souhaitant travailler dans le secteur ouvert/compétitif, dans celui de l'emploi protégé ou assisté ou dans des entreprises à caractère social, et elle examine les tendances observées dans chacun de ces secteurs en mettant en relief les principales questions qui se posent dans chacun d'eux.

Cet ouvrage traite également des approches les plus importantes adoptées au niveau national pour aider les personnes handicapées à obtenir un travail ou un emploi, à le conserver et à avancer professionnellement ; y compris la législation ; les services d'emploi ; la formation professionnelle ; la gestion du handicap sur le lieu de travail ; les services d'appui financiers, techniques et personnels ; et les mesures de persuasion. Il touche également à la question des processus de consultation, de collecte d'informations, de suivi et d'évaluation.

Outre une définition des concepts clés, la publication propose également un plan d'action pour l'application de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), 2006, et de ses dispositions consacrées au travail et à l'emploi.

Comments

<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/gladnetcollect/205/>

ILO

English version: [The Right to Decent Work of Persons With Disabilities](#)

Spanish version: [El Derecho al Trabajo Decente de las Personas con Discapacidades](#)

Le droit des personnes handicapées au travail décent

Au sujet de l'auteur

Dr. Arthur O'Reilly est ancien Sous-directeur général de l'Autorité nationale de l'emploi et de la formation (FAS) de l'Irlande, et ancien Directeur général du Conseil national de la réadaptation et de l'Autorité nationale pour les personnes handicapées. Il préside le Comité national d'accréditation, chargé du contrôle des normes de qualité des centres de formation. Il est ancien Président de Rehabilitation International et ancien Président du Centre européen pour le développement de la réadaptation professionnelle (CEDEFOP). Il a travaillé comme consultant auprès de la Commission européenne, de l'OCDE, de l'ONUDI et de l'OIT.

Le droit des personnes handicapées au travail décent

Arthur O'Reilly

Bureau international du Travail - Genève

Copyright© Organisation internationale du Travail 2007

Première publication comme document de travail: 2003

Edition révisée: 2007

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

O'Reilly, Arthur

Le droit des personnes handicapées au travail décent

Genève, Bureau international du Travail, 2007

Droit au travail / travail décent / promotion de l'emploi / personne handicapée / travailleur handicapé / législation internationale / législation du travail / commentaire / pays développés / pays en développement

ISBN 978-92-2-220144-0 (version imprimée)

ISSN 978-92-2-220145-7 (web pdf)

Egalement disponible en anglais: *The right to decent work of persons with disabilities* ISBN 978-92-2-120144-1 (version imprimée) ISBN 978-92-2-120145-8 (web pdf); en espagnol: *El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades*, ISBN 978-92-2-320144-9 (version imprimée), 978-92-2-320145-6 (web pdf), Ginebra, 2007; en amharique: ISBN 978-92-2-920144-3 (version imprimée), 978-92-2-920145-0 (web pdf); in Arabic: ISBN 978-92-2-620144-6 (version imprimée), 978-92-2-620145-3 (web pdf); en chinois: ISBN 978-92-2-520144-7 (version imprimée), 978-92-2-520145-4 (web pdf); en allemand: ISBN 978-92-2-720144-5 (version imprimée), 978-92-2-720145-2 (web pdf); en japonais: ISBN 978-92-2-820148-2 (version imprimée), 978-92-2-820149-9 (web pdf); en kiswahili: ISBN 978-92-2-920150-4 (version imprimée), 978-92-2-920151-1 (web pdf); en mongol: ISBN 978-92-2-820144-4 (version imprimée), 978-92-2-820145-1 (web pdf); en portugais: ISBN 978-92-2-820327-1 (version imprimée), 978-92-2-820328-8 (web pdf); en thaï: ISBN 978-92-2-820146-8 (version imprimée), 978-92-2-820147-5 (web pdf); en vietnamien: ISBN 978-92-2-820181-9 (version imprimée), 978-92-2-820182-6 (web pdf)

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

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

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

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

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

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

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

Déclaration de Philadelphie, Conférence internationale du Travail, 1944

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

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

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

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

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

Recommandation (n° 169) de l'OIT concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984

Les États Parties reconnaissent aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, le droit au travail, notamment à la possibilité de gagner leur vie en accomplissant un travail librement choisi ou accepté sur un marché du travail et dans un milieu de travail ouverts, favorisant l'inclusion et accessibles aux personnes handicapées.

Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, 2006

Grâce à l'accroissement des opportunités d'emploi des personnes handicapées à des postes adaptés à leurs compétences, à leurs intérêts et à leurs aptitudes, celles-ci ont pu prouver leur capacité à être des employés très appréciés et des hommes d'affaires prospères, et mettre à mal leur supposée inaptitude à l'emploi. En conséquence, les pays du monde entier reconnaissent de plus en plus que les personnes handicapées offrent un potentiel énorme souvent inexploité; qu'elles peuvent contribuer efficacement à l'économie nationale; que leur recrutement réduit le coût des prestations d'invalidité et est de nature à faire reculer la pauvreté; et qu'une action concertée est nécessaire pour démanteler les barrières qui les empêchent de participer à l'économie et à la société.

On compte actuellement près de 470 millions de personnes handicapées en âge de travailler à travers le monde. Alors que l'information sur leur situation en matière d'emploi fait défaut et que les comparaisons sont difficiles au plan international, il est évident que le déficit d'emplois décents les frappe plus durement. De nombreuses personnes invalides des deux sexes ne sont pas en mesure de trouver un emploi décent même après une formation; elles sombrent alors dans la frustration et l'apathie. Découragées par les barrières discriminatoires et les idées préconçues sur leur capacité à travailler, nombre d'entre elles abandonnent toute recherche active d'emploi pour s'en remettre aux prestations, lorsqu'elles existent, ou gagner leur vie en occupant un emploi à faible valeur ajoutée dans l'économie informelle, avec le soutien de leur famille et de leur communauté.

Rien d'étonnant alors qu'un lien étroit relie handicap et pauvreté. Selon les statistiques des Nations Unies, 82 pour cent des personnes handicapées vivent en dessous du seuil de pauvreté dans les pays en développement et elles sont parmi les plus vulnérables et les plus marginalisées; on estime qu'elles représentent 15 à 20 pour cent des pauvres dans ces pays. Au cours des prochaines années, il faudra mener une action importante et durable en faveur de l'inclusion des personnes handicapées dans les programmes de promotion de l'emploi, du développement rural et de réduction de la pauvreté, et dans d'autres secteurs afin d'élargir l'accès à l'emploi productif et au travail décent des personnes handicapées, d'avancer sur la voie de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement liés à la réduction de la pauvreté et de permettre aux Etats de tirer le meilleur parti de leur contribution à l'économie et à la société, et d'esquiver les coûts importants découlant de l'exclusion.

Le cadre d'action en vue de lever les barrières à l'inclusion, de donner un nouvel élan à l'élimination de la discrimination au motif du handicap et de promouvoir positivement la pleine participation des personnes handicapées à la vie en société, est fourni par les normes internationales du travail de l'OIT et en particulier la Convention concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées ainsi que le Recueil de directives pratiques de l'OIT pour la gestion du handicap sur le lieu de travail et d'autres initiatives nationales, régionales et

internationales. La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2006, imprime une nouvelle impulsion à ce train de mesures en changeant de façon drastique l'angle sous lequel la législation internationale considère les questions de handicap et en facilitant l'accès au travail décent dans des conditions de liberté et de dignité, et la pleine participation à la vie en société. Bien qu'elle ne crée pas de nouveaux droits, la CDPH affectera les chances des femmes et des hommes handicapés en âge d'accéder à un travail décent librement choisi, soit dans le secteur formel ou l'emploi indépendant, grâce aux dispositions relatives à la formation professionnelle, au travail et à l'emploi. La Convention reconnaît aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, le droit de gagner leur vie en accomplissant un travail librement choisi ou accepté, le droit à l'égalité de traitement et à la non discrimination, et la protection de ce droit par le biais de la législation, incluant le droit des personnes handicapées d'adhérer à un syndicat. La discrimination fondée sur le handicap doit être proscrite dans tout ce qui a trait à l'emploi sous toutes ses formes; les travailleurs ayant acquis un handicap en cours d'emploi doivent voir leur emploi protégé par des mesures de maintien dans l'emploi, et des dispositions doivent être prises concernant la réadaptation professionnelle et le retour à l'emploi.

'Le droit des personnes handicapées au travail décent', lancé par l'OIT lors de la Journée internationale des personnes handicapées le 3 décembre 2007, est un ouvrage de référence dont l'objectif est d'aider les pays à appliquer les dispositions des normes de l'OIT en vigueur et la CDPH, lorsqu'elle entrera en vigueur suite à la ratification par vingt pays. Il retrace le regain d'intérêt que les normes nationales et internationales n'ont cessé de porter aux questions de handicap depuis le début du dix-neuvième siècle et il examine les types de mesures politiques adoptés par différents pays à travers le monde. Il montre également que des progrès ont été faits mais souligne la nécessité d'intensifier les efforts entrepris aux plans nationaux et internationaux en vue de mettre un terme à l'exclusion économique et sociale des personnes handicapées.

Parallèlement aux conventions de l'OIT et autres initiatives nationales, régionales et internationales, la CDPH contribuera à améliorer les conditions de vie et la situation des personnes handicapées à travers le monde dans les prochaines années. Leur application efficace promouvra les droits et la dignité des personnes handicapées en favorisant leur démarginalisation, en renforçant les économies et en enrichissant les sociétés dans leur ensemble. Cette publication apporte une pierre à l'édifice.

José Manuel Salazar-Xirinachs

Directeur exécutif

Secteur de l'emploi

OIT Genève

Novembre 2007

Table des matières

	Page
Préface	vii
Introduction	1
Le droit des personnes handicapées au travail décent: Vue d'ensemble	3
Introduction	3
Les principaux instruments juridiques et initiatives politiques au niveau international	4
1. Initiatives politiques et instruments juridiques internationaux en matière de droit des personnes handicapées au travail	15
1.1 Introduction	15
1.2 Premières mesures de l'OIT	15
1.3 La Déclaration universelle des droits de l'homme	19
1.4 Conseil de l'Europe: La Convention européenne des droits de l'homme	21
1.5 La convention (n° 102) de l'OIT concernant la sécurité sociale	21
1.6 La première recommandation de l'OIT sur la réadaptation professionnelle	22
1.7 D'autres mesures de l'OIT 1958-1968	22
1.8 Pactes internationaux	24
1.9 La Déclaration des Nations Unies sur les droits du déficient mental	25
1.10 Les mesures de l'OIT pour la mise en valeur des ressources humaines	26
1.11 L'appel de l'OIT pour une campagne globale	27

	Page
1.12 La Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées	27
1.13 L'Année internationale des personnes handicapées	28
1.14 Le Programme d'action mondial et la Décennie des personnes handicapées	28
1.15 La convention (n° 159) de l'OIT	29
1.16 La Recommandation de l'UE concernant l'emploi des personnes handicapées	33
1.17 Recommandation en faveur d'une convention des Nations Unies	34
1.18 Le Conseil de l'Europe: Une politique cohérente pour la réadaptation des personnes handicapées	35
1.19 La Décennie Asie-Pacifique pour les personnes handicapées	35
1.20 Les Règles des Nations Unies pour l'égalisation des chances des personnes handicapées	36
1.21 La Déclaration de Vienne	41
1.22 Le suivi du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des personnes handicapées	41
1.23 La Déclaration de Copenhague	44
1.24 L'amendement au traité de l'UE interdisant toute discrimination	46
1.25 Conseil de l'Europe: La Charte sociale européenne	48
1.26 La Convention interaméricaine	49
1.27 La Décennie africaine des personnes handicapées	50
1.28 La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne	50
1.29 La Directive de l'UE sur la discrimination	51
1.30 Les femmes handicapées	52
1.31 Éducation et formation	56

	Page
1.32 L'Année européenne des personnes handicapées	57
1.33 Plan d'action de l'UE en faveur des personnes handicapées (2004-2010)	58
1.34 Conseil de l'Europe: la Déclaration de Malaga 2003	60
1.35 Le plan d'action 2006-2015 du Conseil de l'Europe	60
1.36 Décennie arabe des personnes handicapées	62
1.37 Décennie des Amériques pour les droits et la dignité des personnes handicapées	63
1.38 Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH)	63
2 Options de travail et d'emploi	69
2.1 L'emploi ouvert/compétitif	70
2.2 L'emploi protégé	74
2.3 L'emploi assisté	78
2.4 Les entreprises sociales	82
3 Mesures en vue de faciliter l'accès au travail et à l'emploi	87
3.1 Introduction	87
3.2 Les services de l'emploi	90
3.3 La formation à l'emploi	92
3.4 Les soutiens financiers	96
3.5 Les appuis techniques et personnels	99
3.6 Les systèmes de quota	99
3.7 La législation contre la discrimination	106
3.8 Les mesures de persuasion	119
3.9 La gestion du handicap	120
3.10 Les mécanismes de consultation	123

	Page
3.11 Information, suivi et évaluation	124
4 Questions clés et programme d'action	133
4.1 Introduction	133
4.2 Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées	133
4.3 Plan d'action avec une attention particulière portée aux questions relatives au travail et à l'emploi	135
 Annexes:	
1 Les débuts du mouvement vers l'accès des personnes handicapées au travail et à l'emploi (1900-1930)	147
2 Définitions	155
3 Etat de la ratification de la convention (n° 159) de l'OIT sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983 – octobre 2007	159
4 Ratifications et signatures de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), octobre 2007	160
5 Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société: Améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en Europe 2006-2015	162
 Bibliographie	 165

Introduction

Cette publication se fonde sur un document de travail de l'OIT commandité en 2003 dans l'objectif de contribuer aux débats actuellement en cours dans le cadre de la préparation d'une Convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées. Le document s'adressait tout particulièrement à ceux qui participaient à la rédaction des articles de la future convention traitant de l'emploi et du travail. Examinant l'évolution du concept de «droit au travail» des personnes handicapées¹, la façon dont ce sujet a été abordé jusqu'alors dans les instruments internationaux et les législations nationales, ainsi que l'expérience acquise dans la mise en pratique des politiques et programmes d'emploi et de travail pour les personnes handicapées, le document a permis aux personnes en charge de la préparation de la future convention des Nations Unies d'appuyer leur travail sur les acquis précédents.

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) le 13 décembre 2006. Devant l'intérêt considérable généré par le document de travail, l'OIT a décidé de le mettre à jour afin de tenir compte non seulement de la Convention mais également d'autres développements majeurs intervenus dans ce secteur depuis 2003.

Le document commence par passer en revue les principaux instruments juridiques internationaux et les politiques internationales en matière de droits des personnes handicapées, en portant une attention particulière à la question de l'emploi et du travail. Le chapitre 1 fournit une description plus détaillée des instruments, des politiques et des initiatives en vigueur au niveau international, y compris des débats qui ont eu lieu sur leur efficacité pratique.

Le chapitre 2 porte sur les différentes options qui se présentent aux personnes handicapées souhaitant travailler dans le secteur ouvert/compétitif, dans celui du travail protégé ou assisté ou dans les entreprises à caractère social. Le chapitre examine les données dont on dispose sur les

¹ Les expressions «personnes en situation de handicap» et «personnes handicapées» sont utilisées de façon interchangeable tout au long de cette publication, reflétant ainsi l'usage en vigueur dans différents pays à travers le monde.

tendances observées dans chacun de ces secteurs et met en relief les principales questions qui se posent dans chacun d'eux.

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

Le chapitre 4 passe en revue les domaines essentiels qui, en dépit du large éventail de mesures prises aux niveaux international, régional et national pour améliorer la situation de l'emploi des personnes handicapées, exigent encore une attention particulière. Le chapitre fait des propositions sur la façon dont des progrès pourraient être réalisés dans chacun de ces domaines et propose un plan d'action pour l'application des dispositions de la convention des Nations Unies consacrées au travail et à l'emploi.

L'annexe 1 apporte une dimension historique en retraçant l'évolution de la situation des personnes handicapées en matière d'emploi et de travail dans différents pays industrialisés au début du vingtième siècle. L'annexe 2 définit les concepts clés. L'annexe 3 dresse la liste des pays qui ont ratifié la convention (n° 159) de l'OIT sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983. L'annexe 4 répertorie les États et les organisations d'intégration régionale qui avaient ratifié et signé la CDPH et son Protocole facultatif en octobre 2007. L'annexe 5 reproduit la ligne d'action consacrée à l'emploi défini par le Plan d'action du Conseil de l'Europe en faveur des personnes handicapées 2006-2015.

Le droit des personnes handicapées au travail décent: Vue d'ensemble

Introduction

Les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont inhérents à tous les êtres humains comme énoncés dans la Déclaration et le programme d'action de Vienne, adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme du 25 juin 1993. Telle est l'essence de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui commence ainsi: «*Considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde...*» Elle trouve son application spécifique dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et dans d'autres instruments internationaux (voir chapitre 1). Les États ont affirmé ce principe à maintes reprises, y compris dans la Déclaration de Copenhague et le Programme d'action adopté lors du Sommet mondial pour le développement social, 1995, reconnaissant ainsi que c'est aux gouvernements qu'incombe la responsabilité principale de la promotion et de la protection de ces droits et libertés. L'acceptation de cette responsabilité aurait dû conduire à la ratification et à la mise en oeuvre rapides des instruments internationaux, à l'adhésion aux déclarations internationalement reconnues sur l'élimination de toute discrimination et à la promotion et la protection des droits de l'homme. Que ceci n'ait pas été suffisamment le cas est illustré par les appels réguliers, y compris celui des Chefs d'État et de gouvernement lancé à Copenhague, à une plus grande adhésion aux déclarations et au renoncement, autant que possible, au recours à des réserves.

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

Le droit au développement est un droit humain inaliénable grâce auquel chaque être humain et tous les peuples ont le droit de participer, de contribuer et de jouir d'un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits humains et libertés fondamentales

peuvent être intégralement réalisés comme le stipule la Déclaration des Nations unies sur le droit au développement, 1986. Étant donné que tous les droits humains sont inviolables et qu'aucun n'est supérieur à un autre, les progrès réalisés par rapport à un droit donné ne peuvent jamais l'être au prix de la détérioration par rapport à un autre (Nations Unies 2001, paragraphe 10). Le développement facilite la jouissance de tous les droits humains, mais le manque de développement ne peut pas être invoqué pour justifier la restriction de droits humains internationalement reconnus comme le stipule la Déclaration de Vienne. En d'autres termes, on doit faire progresser la promotion et la protection des droits de l'homme sans y attacher des conditions.

La pauvreté prive de la jouissance de pratiquement tous les droits humains. L'importance de la coopération internationale dans l'éradication de la pauvreté et la promotion du développement est évidente. Le principe de la coopération internationale a été reconnu dans les Pactes internationaux.

Les principaux instruments juridiques et initiatives politiques au niveau international

Une des premières reconnaissances internationales du droit des personnes handicapées au travail fut celle de l'OIT de 1944. Dans une recommandation à large portée et clairvoyante, l'OIT affirme sans ambiguïté que les travailleurs invalides, «quelle que soit l'origine de leur invalidité, devraient disposer des plus larges facilités d'orientation professionnelle spécialisée, de formation professionnelle, de rééducation fonctionnelle et professionnelle et de placement dans un emploi utile» (recommandation (n° 71) de l'OIT sur l'emploi (transition de la guerre à la paix, 1944). L'OIT déclare que les travailleurs invalides devraient, dans toute la mesure du possible, être formés professionnellement en compagnie de travailleurs valides, dans les mêmes conditions et moyennant la même rémunération, demande l'égalité d'accès à l'emploi pour les travailleurs handicapés et lance un appel à mettre en place des mesures spéciales pour promouvoir l'emploi des travailleurs gravement handicapés.

Quatre ans plus tard, le droit au travail pour tous, y compris pour les personnes handicapées, est réaffirmé par les Nations unies. L'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (adoptée par l'Assemblée générale le 10 décembre 1948) ne pouvait guère être plus explicite: «Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage. Tous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal. Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale. Toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.»

Un des instruments internationaux les plus importants en matière de droit des personnes handicapées au travail est adopté par l'OIT en 1955: la recommandation (n° 99) de l'OIT sur l'adaptation et la réadaptation professionnelles des invalides, 1955. Jusqu'à l'adoption de la convention (n° 159) et de la recommandation (n° 168) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983, presque trente ans plus tard, la recommandation n° 99 a servi de guide aux législations et pratiques nationales dans le domaine de l'orientation professionnelle, de la formation professionnelle et du placement des personnes handicapées. Elle est bâtie sur les bases des dispositions clés des instruments précédents, par exemple en matière de formation professionnelle, d'égalité de chances et de salaire égal pour un travail égal.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) de 1966, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre (résolution 2200A (xvi)), avait été préparé en étroite consultation avec l'OIT; il réitère les dispositions précédentes sous la forme d'un traité contraignant sur le plan juridique. Les États signataires du Pacte reconnaissent le droit au travail pour tous, ce qui inclut le droit pour chacun de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et ils s'engagent à protéger ce droit. Les étapes vers une réalisation complète de ce droit incluent l'orientation professionnelle, la formation et l'emploi productif. Les États signataires s'engagent également à garantir un salaire

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

En 1971, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Déclaration sur les droits du déficient mental (résolution 2856 du 20 décembre 1971), qui reconnaît, entre autres, le droit de s'engager dans un travail productif ou d'entreprendre toute autre occupation significative en vue de développer au mieux ses capacités.

Afin d'encourager, d'assister et d'habiliter les personnes handicapées à exercer leur droit au travail sur un pied d'égalité et sans discrimination aucune, la convention (n° 142) de l'OIT sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, demande aux États membres d'élaborer et de perfectionner des systèmes ouverts, souples et complémentaires d'enseignement général, technique et professionnel, d'orientation scolaire et professionnelle et de formation professionnelle, y compris des systèmes d'information continue sur l'emploi. La recommandation (n° 150) de l'OIT sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, qui l'accompagne, indique en détail comment les dispositions de cette convention devraient être mises en œuvre; elle renforce le principe de l'intégration dans des systèmes d'orientation et de formation ordinaires, met l'accent sur l'importance de la sensibilisation du public, des employeurs et des travailleurs à l'emploi des personnes handicapées et appelle à procéder, si nécessaire, à des aménagements des postes de travail pour accueillir des travailleurs handicapés. Dans une note importante, la recommandation relève que l'OIT et l'UNESCO ont étroitement coordonné leur action en vue d'harmoniser leurs objectifs et qu'elles poursuivront une collaboration étroite en vue d'assurer la mise en œuvre efficace des instruments. Dans une autre mesure, la résolution de l'OIT concernant la réadaptation professionnelle et la réintégration sociale des invalides et des handicapés, adoptée le 24 juin 1975, qui reflète de nouveau sa perception de

L'importance d'une collaboration multisectorielle entre des organismes internationaux dans la poursuite des efforts en vue de garantir aux personnes handicapées l'exercice de leur droit au travail, l'OIT appelle à une campagne globale en faveur de la réadaptation professionnelle² et de l'intégration sociale des personnes handicapées, en coopération et coordination avec les Nations Unies, ses agences spécialisées et des organisations internationales, régionales et non-gouvernementales (ONG), campagne qui a abouti, entre autres, à l'instauration de l'Année internationale des personnes handicapées en 1981 et du Programme d'action mondial en faveur des personnes handicapées.

Une autre reconnaissance du droit au travail et du droit aux services d'appui au travail, y compris à l'orientation et la formation professionnelles, est venue presque immédiatement de l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa Déclaration sur les droits des personnes handicapées (résolution 3447 adoptée le décembre 1975).

Adoptant le concept de «pleine participation et égalité», thème de l'Année internationale et objectif du Programme d'action mondial (PAM), et notant que les développements intervenus depuis l'adoption de l'importante recommandation (n° 99) en 1955 rendent l'adoption de nouvelles normes internationales du travail en matière de réadaptation professionnelle et d'emploi des personnes handicapées souhaitable, l'OIT adopte en 1983 la convention (n°159) qui fait date. La convention présente un nombre de principes fondamentaux qui devraient régir les politiques de réadaptation professionnelle et d'emploi des personnes handicapées, et met l'accent sur les principes d'égalité de chances et de traitement, les mesures positives spéciales qui ne devraient pas être considérées comme étant discriminatoires à l'égard des autres travailleurs, l'intégration des personnes handicapées dans des programmes et services de travail ordinaires, les services pour les personnes handicapées dans les zones rurales et dans les communautés isolées, la formation du personnel et la nécessité de consulter les organisations

² La 'réadaptation professionnelle' est un processus permettant aux personnes handicapées d'obtenir un emploi convenable, de le conserver et d'être promues et qui, de ce fait, favorise leur intégration ou réintégration dans la société (BIT, 2002).

d'employeurs et de travailleurs ainsi que les organisations représentatives de et pour personnes handicapées. La recommandation (n° 168) qui l'accompagne, détaille les mesures qui devraient être prises pour promouvoir l'égalité de chances dans l'accès à l'emploi, y compris celle «d'adapter, dans une mesure raisonnable, les lieux de travail, l'aménagement des tâches, les outils, les machines et l'organisation du travail» et présente les mesures qui devraient être prises pour assurer que les processus consultatifs mentionnés dans la convention fonctionnent effectivement.

La Réunion internationale des experts chargés d'examiner l'application du Programme d'action mondial de 1987 propose le développement d'une philosophie d'orientation pour indiquer les priorités d'action pour les années à venir et affirme que la base de cette philosophie devrait être la reconnaissance des droits des personnes handicapées (y compris du droit au travail). La Réunion recommande à l'Assemblée générale de convoquer une conférence spéciale pour rédiger une convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les personnes handicapées. Suite à l'échec de l'Assemblée générale d'arriver à un consensus sur ce sujet, les Règles pour l'égalisation des chances des personnes handicapées sont adoptées le 20 décembre 1993 (résolution 48/96). Les Règles constituent un ensemble de directives non contraignantes sur le plan juridique, bien que la Commission économique et sociale des Nations unies (ECOSOC) espérait qu'elles deviendraient «des règles internationales de droit coutumier lorsqu'elles seraient appliquées par un grand nombre d'États dans l'intention de respecter une règle de droit international» (A/C.3/48/L.3, 1^{er} octobre 1993, p. 6). L'emploi est traité par la Règle 7 qui appelle tous les États à prendre une série de mesures, dont la plupart étaient déjà contenues dans des conventions et recommandations pertinentes de l'OIT, afin d'assurer que les personnes handicapées aient des chances égales d'obtenir un emploi productif et rémunéré sur le marché du travail.

Réaffirmant de nouveau le droit au travail, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, réunie à Vienne en 1993, souligne en référence directe aux personnes handicapées que «tous les êtres humains naissent égaux et ont les mêmes droits à la vie et au bien-être, à l'éducation et au travail, à une vie indépendante et à une participation active à tous les

aspects de la vie en société. Toute forme de discrimination directe, tout traitement discriminatoire à l'encontre d'une personne handicapée, constitue donc une violation des droits de celle-ci» (p. 18). La Conférence mondiale appelle donc les gouvernements à adopter une législation ou à ajuster celle en vigueur afin de garantir l'accès des personnes handicapées à ces droits et à d'autres droits.

Vers la fin de l'année 1994, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (CDESC) a relevé que les effets de la discrimination fondée sur le handicap avaient été particulièrement sévères dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du logement, du transport, de la vie culturelle et de l'accès aux places et services publics (Commentaire général n° 5). Le Comité a considéré le domaine de l'emploi comme celui dans lequel la discrimination avait été particulièrement importante et persistante. Dans la plupart des pays, le taux de chômage des personnes handicapées était deux à trois fois plus élevé que celui des personnes valides. Les personnes handicapées se trouvaient principalement dans les emplois mal payés, avec peu de sécurité sociale et légale, et elles étaient souvent tenues à l'écart du marché du travail ordinaire. Comme l'avait souvent noté l'OIT, des barrières physiques, comme l'inaccessibilité des transports en commun, du logement et des lieux de travail, étaient souvent les raisons principales de l'exclusion des personnes handicapées du travail. Le Comité a attiré l'attention sur les instruments complets et utiles développés par l'OIT, en particulier la convention (n° 159), et encourageait les États Parties du pacte international à envisager de ratifier cette convention.

Reconnaissant les difficultés particulières des personnes handicapées en matière d'emploi, les Chefs d'État et de gouvernement présents au Sommet mondial pour le développement social de 1995, se sont engagés dans la Déclaration de Copenhague à placer la création d'emplois, la réduction du chômage et la promotion d'emplois justement rémunérés au centre des stratégies et politiques des gouvernements, dans le plein respect des droits de ces travailleurs. Le Programme d'action, adopté par le Sommet, inclut la prise de mesures efficaces pour mettre un terme à toute discrimination à l'égard des personnes handicapées (paragraphe 15 (i)).

Reprenant les appels du CDESC des Nations Unies, le Programme d'action demande aux gouvernements d'améliorer la qualité du travail et de l'emploi en envisageant, entre autres, «la ratification et la pleine application des conventions de l'OIT dans ...les domaines relatifs aux droits... des handicapés» (paragraphe 54 (c)).Reconnaissant le rôle singulier de l'OIT au niveau international pour le monde du travail ainsi que la nature tripartite particulière de sa structure et de son fonctionnement, le Programme demande aux gouvernements de promouvoir le rôle de l'OIT, en particulier en ce qui concerne l'amélioration du niveau de l'emploi et la qualité du travail.

La Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe (telle que révisée en 1966) admet le droit à toute personne «d'avoir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement entrepris» et le droit à des conditions de travail équitables pour tous les travailleurs. La Charte reconnaît en particulier que toute personne handicapée a droit à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté.

Une Directive de l'Union européenne, adoptée vers la fin de l'année 2000, proscrit les discriminations directes ou indirectes dans le domaine de l'emploi, fondées sur divers motifs, y compris le handicap. La Directive s'applique, entre autres, aux critères de sélection et aux conditions de recrutement, à l'orientation professionnelle, la formation professionnelle, les conditions d'emploi et de travail, y compris la rémunération. Il est important de noter que la Directive indique aussi que des «aménagements raisonnables» sont à prévoir. Cela signifie que l'employeur prend les mesures appropriées, en fonction des besoins dans une situation concrète, pour permettre à une personne handicapée d'accéder à un emploi, de l'exercer ou d'y progresser, ou de bénéficier d'une formation, sauf si ces mesures imposent à l'employeur une «charge disproportionnée» (UE 2000, pp. 16-22).

Le recueil de directives pratiques de l'OIT relatif à la gestion du handicap sur le lieu de travail (OIT, 2002) a été préparé pour conseiller les employeurs dans la mise en place des types de mesures contenues dans les instruments internationaux mentionnés précédemment. Le Recueil a été préparé et adopté à l'unanimité lors de la réunion d'experts tripartite

(représentant des gouvernements, des organisations d'employeurs et de travailleurs), convoquée en octobre 2001 sur décision du Conseil d'administration de l'OIT, décision prise lors de sa 277^{ème} session en mars 2000. Bien que le recueil de directives pratiques s'adresse principalement aux employeurs, il devrait également être d'une utilité considérable pour les gouvernements, qui jouent un rôle clé dans la mise en place du cadre législatif nécessaire pour promouvoir l'égalité de chances et de traitement sur le lieu de travail, ainsi qu'aux représentants des travailleurs, dont le souci principal est la protection des intérêts des travailleurs. Le contenu du Recueil est basé sur les principes qui sont le fondement des initiatives et instruments internationaux.

Il n'y a aucun doute quant au fait que les instruments internationaux généraux des droits de l'homme s'appliquent à toutes les personnes, y compris les personnes handicapées. Une confirmation explicite en a été donnée en 1994 par le CDESC (commentaire général n° 5). Le Comité a pourtant reconnu (paragraphe 2) que les États parties portaient très peu d'attention aux personnes handicapées dans leurs rapports sur l'application du Pacte. La nécessité de dispositions explicites sur le handicap dans les instruments internationaux des droits de l'homme a été reconnue dans des mesures ultérieures, y compris la Convention relative aux droits de l'enfant (article 23), la Charte africaine des droits humains et des peuples (article 18 (4)) ainsi que dans le Protocole additionnel de la Convention américaine des droits de l'homme dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels (article 18), ce qui a amené le Comité à conclure qu'il «est maintenant largement accepté que les droits humains des personnes handicapées doivent être protégés et promus par des lois, politiques et programmes généraux et spécifiques» (paragraphe 6).

En 1999, une nouvelle campagne de Rehabilitation International (Charter for the Third Millenium, 9 septembre 1999) a été lancée en vue de l'élaboration d'une loi spécifique, d'une Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées. En décembre 2001, sur la base d'une résolution soutenue par le gouvernement du Mexique, l'Assemblée générale des Nations Unies a créé un Comité spécial chargé d'élaborer une convention internationale globale et intégrée pour la

protection et la promotion des droits et de la dignité des personnes handicapées afin «d'examiner des propositions en vue de l'élaboration d'une convention internationale globale et intégrée pour la promotion et la protection des droits et de la dignité des handicapés, en tenant compte de l'approche intégrée sous-tendant le travail effectué dans les domaines du développement social, des droits de l'homme et de la non-discrimination et des recommandations de la Commission des droits de l'homme et de la Commission du développement social.»

Le Comité spécial a entamé son travail en juillet 2002. Privilégiant un processus d'élaboration ouvert et transparent favorisant la pleine participation de toutes les parties intéressées, y compris les personnes handicapées et leurs organisations représentatives, le Comité a tenu huit séances avant de conclure son travail par l'adoption le 13 décembre 2006 de la CDPH (résolution 61/106) lors de l'Assemblée générale des Nations Unies. La Convention est considérée comme «une convention internationale globale et intégrée pour la promotion et la protection des droits et de la dignité des personnes handicapées (qui) contribuera de façon significative à remédier au profond désavantage social que connaissent les personnes handicapées et (...) favorisera leur participation, sur la base de l'égalité des chances, à tous les domaines de la vie civile, politique, économique, sociale et culturelle, dans les pays développés comme dans les pays en développement.»

Les principes de la Convention sont: le respect de la dignité intrinsèque, de l'autonomie individuelle, y compris la liberté de faire ses propres choix, et de l'indépendance des personnes; la non-discrimination; la participation et l'intégration pleines et effectives à la société; le respect de la différence et l'acceptation des personnes handicapées comme faisant partie de la diversité humaine et de l'humanité; l'égalité des chances; l'accessibilité; l'égalité entre hommes et femmes; le respect du développement des capacités de l'enfant handicapé et le respect du droit des enfants handicapés à préserver leur identité.

Les Etats Parties à la Convention sont soumis à des obligations générales et spécifiques. Les premières incluent:

- adopter toutes mesures appropriées d'ordre législatif, administratif ou autre pour mettre en oeuvre les droits reconnus dans la convention;
- prendre en compte la protection et la promotion des droits humains des personnes handicapées dans toutes les politiques et dans tous les programmes;
- veiller à ce que les pouvoirs publics et les institutions agissent conformément à la convention;
- prendre toutes mesures appropriées pour éliminer la discrimination fondée sur le handicap pratiquée par toute personne, organisation ou entreprise privée;
- encourager la formation aux droits reconnus dans la convention des professionnels et personnels qui travaillent avec des personnes handicapées.

En ce qui concerne le travail et l'emploi, les États Parties reconnaissent aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, le droit au travail, notamment à la possibilité de gagner leur vie en accomplissant un travail librement choisi ou accepté sur un marché du travail et dans un milieu de travail ouverts, favorisant l'inclusion et accessibles aux personnes handicapées. Les États Parties s'engagent également à prendre des mesures appropriées, y compris celles spécifiquement énumérées dans la convention, pour protéger et promouvoir l'exercice de ce droit.

La Convention ne cherche pas à établir de nouveaux droits mais réaffirme, renforce et actualise les droits prescrits dans d'autres instruments internationaux; confirme que ces droits s'appliquent aux personnes handicapées; prévoit la création d'un Comité des droits des personnes handicapées pour contrôler l'application de la convention; et oblige les États Parties à consulter étroitement les personnes handicapées et à les impliquer activement, par le biais de leurs organisations représentatives, au développement et à la mise en œuvre des législations et politiques d'application de la convention et à d'autres processus décisionnels intéressant les personnes handicapées.

En dépit des lois et autres instruments nationaux, régionaux et internationaux existants, et en dépit des activités des organismes internationaux et des efforts des organisations non-gouvernementales, les personnes handicapées à travers le monde continuent d'être victimes de violations importantes de leurs droits humains. Ceci est un fait indéniable. Dans le domaine de l'emploi, les statistiques disponibles indiquent que le taux de chômage des travailleurs handicapés tend à être plus élevé que celui des travailleurs valides. Des problèmes d'accès à l'environnement physique, y compris le transport, les logements et les lieux de travail, associés à des préjugés tenaces parmi les employeurs, les collègues de travail et le public en général, aggravent une situation déjà difficile. Ceci ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu d'amélioration. La forte percée de la législation nationale contre la discrimination au cours des dernières années est encourageante, même si l'adoption d'une loi ne garantit pas son application. Les efforts soutenus des agences internationales, et en particulier du BIT, pour promouvoir l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi continuent à battre des brèches importantes dans l'exclusion économique et sociale des personnes handicapées. Il faut espérer que la nouvelle convention des Nations Unies renforcera les efforts nationaux et internationaux, et communiquera une nouvelle impulsion à l'élimination de la discrimination fondée sur le handicap et à la promotion concrète de l'inclusion.

1.1 Introduction

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

1.2 Premières mesures de l'OIT

L'Organisation internationale du Travail (OIT), créée en 1919, est la plus ancienne des agences techniques spécialisées du système des Nations Unies. Elle a une structure tripartite dans laquelle les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs ont le même nombre de voix que ceux des gouvernements des 181 pays membres lors de la formulation des politiques et programmes de l'OIT par le biais de leur participation à la Conférence internationale du travail (CIT) annuelle et leur appartenance au Conseil d'administration de l'OIT. Le but fondamental de l'OIT est que chaque femme et chaque homme puissent accéder à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine. L'OIT a quatre objectifs stratégiques principaux:

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

Ces objectifs sont réalisés à travers:

- la formulation de politiques et de programmes internationaux pour promouvoir les droits fondamentaux, améliorer les conditions de travail et augmenter les opportunités d'emploi;
- l'élaboration de normes internationales du travail à travers la formulation et l'adoption de conventions, soutenues par un système de supervision de leur application, ainsi que de recommandations et de recueils de directives pratiques qui servent de guide aux autorités nationales pour la mise en pratique des normes. Les *conventions* sont des prescriptions basées sur les normes internationales du travail et sont contraignantes sur le plan juridique pour les États qui les ont ratifiées; les *recommandations* donnent des conseils aux pays membres de l'OIT; les *recueils de directives pratiques* sont des règles et procédures dans le domaine de l'emploi librement consenties et non contraignantes sur le plan juridique;
- un vaste programme de coopération technique internationale, formulé et mis en œuvre en partenariat avec les mandants de l'OIT et les partenaires au développement;
- des activités de formation, d'éducation, de recherche et de publication.

Le premier instrument international contenant des dispositions en matière de réadaptation professionnelle des travailleurs handicapés a été adopté par la CIT en 1925, quelques années seulement après la création de l'OIT. La Recommandation (n° 22) sur la réparation des accidents du travail (indemnités), 1925, présente les principes à prendre en compte dans la fixation des indemnités pour les accidents industriels. Elle recommande également que «la rééducation professionnelle des victimes des accidents du travail devra être assurée par les moyens que les législations nationales jugeront le mieux appropriés,» et encourage les gouvernements à promouvoir des institutions capables de fournir de tels services de «rééducation».

L'intérêt pour la réadaptation professionnelle et l'accès à l'emploi des personnes handicapées a refait surface pendant la Seconde Guerre

mondiale, en grande partie du fait du nombre de personnes ayant acquis un handicap pendant la guerre et de la nécessité de trouver des travailleurs qualifiés pour occuper les emplois laissés vacants par les travailleurs mobilisés. En mai 1944, la CIT a adopté une recommandation de large portée (n° 71) traitant de l'organisation du plein emploi dans la période de transition de la guerre vers la paix puis mettant l'accent sur le rôle central des services d'emploi, y compris l'information sur le marché du travail et l'orientation et la formation professionnelles. La recommandation fait explicitement référence aux travailleurs handicapés qui, «quelle que soit l'origine de leur invalidité, devraient disposer des plus larges facilités d'orientation professionnelle spécialisée, de formation professionnelle, de rééducation fonctionnelle et professionnelle et de placement dans un emploi utile». Les paragraphes 39 à 44 de la recommandation contiennent les premiers exemples de nombreux concepts comme intégration, égalité de chances et action affirmative:

Encadré 1 Recommandation (n° 71) sur l'emploi (transition de la guerre à la paix), 1944

Section X: Dispositions concernant les travailleurs handicapés – paragraphes 39 à 43

- (39) Le critère pour la formation professionnelle et le placement des travailleurs invalides devrait être la capacité de travail des intéressés, quelle que soit l'origine de l'invalidité.
- (40) La collaboration la plus étroite devrait exister entre les services médicaux pour invalides et les services de rééducation professionnelle et de placement.
- (41) Des possibilités d'orientation professionnelle spécialisée pour les invalides devraient être développées pour permettre de déterminer la capacité de travail de chaque invalide et de choisir le type d'emploi qui lui convient le mieux.
- (42)
1. en compagnie de travailleurs valides, dans les mêmes conditions et moyennant la même rémunération.
 2. La formation professionnelle devrait être poussée jusqu'au point où l'invalide est en mesure de prendre un emploi comme travailleur pleinement capable dans le métier ou la profession pour lesquels il a reçu sa formation.
 3. Des efforts devraient être faits, dans toute la mesure du possible, pour rééduquer le travailleur invalide dans son ancienne profession ou dans un profession connexe où ses qualifications antérieures peuvent être utilisées.
 4. Les employeurs qui disposent de moyens appropriés pour la formation professionnelle devraient être induits à former une proportion raisonnable de travailleurs invalides.
 5. Des centres spéciaux de formation professionnelle, soumis à une inspection médicale appropriée, devraient être organisés pour les invalides qui requièrent une formation spéciale.
- (43)
1. Des mesures spéciales devraient être prises pour garantir aux travailleurs invalides l'égalité d'accès à l'emploi avec les autres travailleurs sur la base de leur capacité de travail. Les employeurs devraient être induits par une large publicité ou par d'autres moyens et, s'il est nécessaire, être obligés à employer un contingent raisonnable de travailleurs invalides.
 2. Dans certaines occupations qui se prêtent particulièrement à l'emploi de travailleurs atteints d'une invalidité grave, ces travailleurs devraient bénéficier d'un droit de priorité par rapport à tous les autres travailleurs.
 3. Des efforts devraient être faits, en collaboration étroite avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, pour protéger les travailleurs invalides contre toute discrimination qui serait sans rapport avec leur capacité de travail et leur rendement, ainsi que pour surmonter les obstacles qui s'opposent à leur embauchage, notamment la possibilité de charges accrues du fait de la réparation d'accidents.
 4. Des possibilités d'emploi, dans des centres spéciaux, pour un travail utile ne constituant pas une concurrence à l'emploi des autres travailleurs, devraient être mises à la disposition des travailleurs invalides qui ne peuvent être rééduqués pour un emploi normal. Le service de l'emploi devrait réunir des informations concernant les professions qui conviennent particulièrement à différents types d'incapacités et concernant le nombre de ces travailleurs, leur distribution géographique et leur aptitude au travail.

Bien que la recommandation n° 71 ne fasse pas explicitement référence aux disparités entre hommes et femmes dans les dispositions en faveur des travailleurs handicapés, elle met plus d'une fois l'accent sur «l'égalité complète des chances» entre hommes et femmes, par exemple pour l'accès à l'emploi sur la base de leurs aptitudes individuelles, de leurs compétences et de leur expérience, sur l'égalité salariale pour un travail égal et sur l'accès à l'éducation postsecondaire et la formation.

La préoccupation majeure de l'OIT concernant les travailleurs handicapés continue de parcourir les conventions et recommandations de l'Organisation. En 1946, la convention (n° 77) sur l'examen médical des adolescents (industrie), 1946, la convention (n° 78) sur l'examen médical des adolescents (travaux non industriels), 1946, et la recommandation (n° 79) sur l'examen médical des enfants et des adolescents, 1946, concernant l'examen médical des jeunes à des fins d'emploi, demandent que des mesures appropriées soient prises par l'autorité compétente pour la réorientation ou la réadaptation professionnelle des enfants et des adolescents handicapés. La recommandation (n° 83) et la convention (n° 88) sur le service de l'emploi adoptées en 1948, concernant l'organisation du service de l'emploi, demandent des mesures spéciales pour répondre aux besoins des travailleurs handicapés et recommandent «des études générales ou spéciales» sur certaines questions particulières, telles que le placement de travailleurs handicapés. Elles recommandent également que le service de l'emploi devrait, en dirigeant les travailleurs vers des emplois, s'abstenir d'appliquer lui-même aux demandeurs d'emploi des mesures discriminatoires fondées sur des considérations de race, de couleur, de sexe ou de croyance.

1.3 La Déclaration universelle des droits de l'homme

Le 10 décembre 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Déclaration universelle des droits de l'homme. Certaines critiques ont déploré le fait que la Déclaration passe sous silence les personnes handicapées, que les personnes handicapées n'y sont pas incluses en tant que groupe distinct exposé aux violations des droits de l'homme et que le handicap n'y est pas mentionné parmi les catégories protégées (voir par exemple, Degener et Quinn, 2000, p. 16).

D'emblée, l'Assemblée générale des Nations Unies a pourtant proclamé la Déclaration «comme l'idéal commun à atteindre par *tous* les peuples...»; l'article 1 précise que '*Tous* les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits...'; l'article 2 stipule que '*Chacun* peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la ... Déclaration, sans distinction aucune, *notamment* de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de *toute autre situation*» (italiques de l'auteur). Il ne fait aucun doute que les personnes handicapées sont incluses dans la Déclaration, bien qu'elles n'y soient pas explicitement mentionnées.

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

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

Créé en 1949 par dix États de l'Europe de l'Ouest, le Conseil de l'Europe – qui compte actuellement 47 États Membres – est surtout une organisation de coopération intergouvernementale visant à soutenir la démocratie parlementaire, l'état de droit et la protection des droits de l'homme. Le travail du Conseil de l'Europe se répartit en trois grandes catégories. Premièrement, les traités internationaux – généralement connus comme les conventions ou accords européens – qui sont contraignants sur le plan juridique pour les États qui les ont ratifiés. Deuxièmement, le Comité des ministres adresse des recommandations aux gouvernements sur les politiques et la législation. Troisièmement, les rapports et études qui examinent et discutent diverses approches ou opinions concernant certains sujets.

La Convention européenne des droits de l'homme, adoptée par le Conseil de l'Europe en 1950, peut être considérée comme l'équivalent européen du PIDCP (pour une description et discussion plus détaillées, voir Degener et Quinn 2000, pp.60 et seq.). Du point de vue du handicap, elle est critiquable parce que la principale disposition contre la discrimination (article 14) n'inclut pas le handicap parmi les motifs de discrimination proscrits, bien qu'on puisse assumer qu'il est inclus dans la phrase «ou toute autre situation».

1.5 La Convention (n° 102) de l'OIT concernant la sécurité sociale

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

1.6 La première recommandation de l'OIT sur la réadaptation professionnelle

Ce qui allait devenir un des instruments les plus importants concernant les personnes handicapées, la recommandation (n° 99) de l'OIT sur l'adaptation et la réadaptation professionnelles des invalides, a été adoptée en 1955. Jusqu'à l'adoption de la convention n° 159 et de la recommandation n° 168, presque trente ans plus tard, cet instrument international a servi de référence à toutes les législations et pratiques nationales en matière d'orientation professionnelle, de formation professionnelle et de placement des personnes handicapées.

Employant essentiellement la même définition de «personne handicapée» que celle actuellement utilisée par l'OIT (voir section 3.11.1), la recommandation se base sur les dispositions clés des instruments précédents pour ce qui concerne, par exemple, l'intégration à la formation professionnelle ordinaire, l'égalité de chances, la non-discrimination dans la rémunération pour un travail égal et la promotion de la recherche. Les méthodes pour renforcer, en collaboration étroite avec les organisations de travailleurs et d'employeurs, l'accès des travailleurs handicapés à l'emploi incluent des systèmes de quotas, des emplois réservés, la création de coopératives et d'ateliers protégés. La recommandation expose le rôle de l'OIT dans la fourniture de l'assistance technique et de conseils, dans l'organisation d'échanges d'expériences au niveau international et dans d'autres formes de coopération internationale, y compris la formation du personnel de réadaptation. La recommandation contient également des dispositions spéciales pour les enfants et les jeunes handicapés.

1.7 D'autres mesures de l'OIT 1958-1968

La convention (n° 111) de l'OIT concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, et la recommandation (n° 111) qui l'accompagne exposent des politiques de non-discrimination dans la promotion de l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi. Etant donné l'attention accordée par l'OIT aux personnes handicapées par le passé, il est quelque peu surprenant que le handicap ne soit pas explicitement men-

tionné comme motif proscrit de discrimination dans ces instruments particuliers. La convention n° 111 prévoit cependant des «mesures spéciales» dans le cas des personnes handicapées: «Tout Membre peut, après consultation, là où elles existent, des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, définir comme non discriminatoires toutes autres mesures spéciales destinées à tenir compte des besoins particuliers de personnes à l'égard desquelles une protection ou une assistance spéciale est, d'une façon générale, reconnue nécessaire pour des raisons telles que le sexe, l'âge, l'invalidité, les charges de famille ou le niveau social ou culturel» (article 5.2).

Conscient des effets du changement technologique sur les emplois, l'OIT a présenté en 1965 une résolution concernant les techniques employées par les États Membres dans la réadaptation et la formation des personnes handicapées pour de nouvelles formes d'emploi.

L'intérêt constant de l'OIT pour les travailleurs handicapés se reflète dans l'article 13 de la convention (n° 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967, qui stipule que tout membre doit, dans des conditions prescrites:

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

La détermination de l'OIT à faire avancer la politique dans le domaine de la réadaptation professionnelle et à éliminer toute discrimination à l'encontre des travailleurs handicapés dans l'emploi a été attestée par une résolution de la CIT concernant les travailleurs handicapés adoptée le 24 juin 1968, qui demande au Directeur général de diligenter des études pour permettre à la Conférence d'envisager une éventuelle révi-

sion de la recommandation (n° 99) sur l'adaptation et la réadaptation professionnelles des invalides, 1955, ou l'adoption éventuelle d'un nouvel instrument international.

1.8 Pactes internationaux

En décembre 1966, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté deux importants Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et aux droits civils et politiques (PIDCP). Les deux pactes et la Déclaration universelle des droits de l'homme (voir 1.3) constituent la Charte internationale des droits de l'homme.

Le PIDESC, rédigé en étroite collaboration avec l'OIT, contient un nombre de dispositions importantes relatives au travail et à l'égalité d'accès à l'emploi:

Article 6:

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

Article 7:

Les États Parties ... reconnaissent le droit qu'à toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables, qui assurent notamment:

- (a) La rémunération qui procure, au minimum, à tous les travailleurs:

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

Le Pacte garantit également le droit à l'éducation (article 13).

Le PIDCP ne contient aucune disposition spécifique sur l'emploi, mais il comprend une clause de protection importante contre la discrimination: «Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans aucune discrimination à la même protection de la loi. A cet égard, la loi interdira toute discrimination et garantira à toutes les personnes une protection égale et effective contre toute discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation» (article 2).

Bien que ni l'un ni l'autre des deux Pactes ne mentionne explicitement le handicap parmi les motifs de discrimination proscrits, il est inclus dans le terme «ou toute autre situation» (Nations Unies, CESCR 1994, Commentaire général n° 5).

1.9 La Déclaration des Nations Unies sur les droits du déficient mental

En 1971, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté une Déclaration sur les droits du déficient mental (résolution 2956 (xxvi) du

20 décembre 1971). La Déclaration affirme que les personnes déficientes mentales doivent jouir des mêmes droits que les autres êtres humains. Il est spécifiquement mentionné qu'elles ont le droit à l'instruction, à la formation, à la réadaptation et aux conseils qui les aideront à développer au maximum leurs capacités et leurs aptitudes; un droit à la sécurité économique et à un niveau de vie décent et le droit, dans toute la mesure de leurs possibilités, d'accomplir un travail productif ou d'exercer toute autre occupation utile.

1.10 Les mesures de l'OIT pour la mise en valeur des ressources humaines

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

La recommandation (n° 150) qui l'accompagne expose de façon détaillée la façon dont les dispositions de la convention (n° 142) devraient être mises en œuvre. Les personnes handicapées devraient avoir accès aux programmes ordinaires d'orientation et de formation professionnelles mis à la disposition du public général ou, lorsque ceci n'est pas approprié, à des programmes spécifiques. Elle recommande que tous les efforts soient faits pour sensibiliser le public, les employeurs et les travailleurs à la nécessité de fournir aux personnes handicapées l'orientation et la formation leur permettant de trouver un emploi convenable, aux ajustements potentiellement nécessaires en matière d'emploi et à l'opportunité de fournir des appuis spéciaux dans l'emploi. Les personnes handicapées devraient autant que possible être intégrées dans une vie productive dans un environnement de travail normal.

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

La résolution de l'OIT adoptée le 24 juin 1975 était courte mais particulièrement significative pour plusieurs raisons. En faisant référence au fait que Rehabilitation International avait déclaré les années 1970 Décennie de la réadaptation, la résolution concernant la réadaptation professionnelle et l'intégration sociale des handicapés ou invalides prend acte de la sensibilisation accrue du public à la nécessité de mesures spéciales pour intégrer les personnes handicapées dans la communauté, déplore le fait que trop peu de personnes handicapées, dont la majorité vit dans les pays en développement, aient accès au travail et appelle toutes les autorités publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs à promouvoir le maximum d'opportunités pour les personnes handicapées d'exercer, d'obtenir et de conserver un emploi convenable. La résolution appelle à une campagne globale pour la réadaptation professionnelle et l'intégration sociale des personnes handicapées, en coopération et coordination avec les Nations Unies, ses agences spécialisées et des organisations internationales, régionales et non-gouvernementales, campagne qui devait, entre autres, aboutir à l'institution de l'Année internationale des personnes handicapées et au Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées.

1.12 La Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées

Fin 1975, l'Assemblée générale des Nations Unies a proclamé une Déclaration des droits des personnes handicapées (résolution 3447 (xxx) du 9 décembre 1975). La Déclaration affirme que les personnes handicapées ont les mêmes droits civils et politiques que les autres êtres humains, de même que le droit, entre autres, à l'éducation, à la formation et à la réadaptation professionnelles, aux aides, conseils et aux services de placement et le droit d'obtenir et de conserver un emploi ou d'exercer une occupation utile, productive et rémunératrice. La Déclaration proclame que ces droits devaient être reconnus à toutes les personnes handicapées sans discrimination fondée sur le sexe ou sur tout autre motif.

1.13 L'Année internationale des personnes handicapées

Le 16 décembre 1976, l'Assemblée générale des Nations Unies a proclamé l'année 1981 «Année internationale des personnes handicapées», sur le thème: «pleine participation et égalité» (résolution 31/123). Vers la fin de l'année 1981, l'Assemblée générale a appelé les États Membres à consolider et étendre les résultats de l'Année internationale afin d'assurer la prévention des handicaps et la réadaptation et la pleine intégration des personnes handicapées dans la société. L'Assemblée générale a appelé également le Secrétaire général, les agences spécialisées et autres organismes des Nations Unies à prendre des mesures ou d'accélérer celles qui étaient déjà en préparation pour améliorer l'accès des personnes handicapées à l'emploi dans ces organismes et à tous les niveaux (résolution 36/77 du 8 décembre 1981).

1.14 Le Programme d'action mondial et la Décennie des personnes handicapées

Une année plus tard, l'Assemblée générale a adopté le Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées (résolution 37/52 du 3 décembre 1982), qui insiste sur le fait que la responsabilité première de la promotion de mesures effectives de prévention et de réadaptation et de la réalisation des objectifs de pleine participation et d'égalité incombe aux pays et que l'action internationale doit s'efforcer d'assister et d'appuyer les efforts nationaux dans ce sens. Le même jour, l'Assemblée générale a proclamé la période 1983-1992 Décennie des personnes handicapées et a encouragé les États Membres à tirer profit de cette période pour mettre en œuvre le PAM (résolution 37/53 du 23 décembre 1982).

Le PAM contient trois objectifs généraux: prévention, réadaptation et égalisation des chances. L'égalisation des chances est définie comme:

le processus par lequel le cadre général de la société - environnement matériel et culturel, logement et transports, services sociaux et services de santé, enseignement et emplois, et aussi la vie culturelle et sociale, y compris les installations sportives

et les équipements de loisirs - est rendu accessible à tous (paragraphe 12).

Le PAM constate que «l'expérience montre que c'est, dans une large mesure, l'environnement qui détermine les conséquences d'une déficience ou d'une invalidité sur la vie quotidienne d'un individu» (paragraphe 21), une constatation qui résume l'évolution d'une approche de soins/assistance vers une approche basée sur la participation sociale/les droits.³

1.15 La convention (n° 159) de l'OIT

On se rappellera que l'OIT avait proposé quelques années auparavant une révision éventuelle de la recommandation (n° 99) sur l'adaptation et la réadaptation professionnelles des invalides, 1955, ou l'adoption éventuelle d'un nouvel instrument (voir 1.6). La recommandation (n° 99), qui n'était pas associée à une convention, a eu une influence significative sur la législation et la pratique au niveau national. L'impact qu'elle a eu confirme le constat du Directeur général, fait dans son rapport de 1964, selon lequel, si une convention crée des obligations, il est toutefois possible en certains domaines «qu'une norme susceptible d'être largement acceptée comme telle soit beaucoup plus efficace, en pratique, que des obligations dont il est probable qu'elles ne pourront être assumées aussi largement» (OIT 1998, p. 4).

Reprenant à son compte le concept de «pleine participation et égalité», thème de l'Année internationale et objectif du PAM, l'OIT a adopté en 1983 la convention (n° 159) et la recommandation (n° 168) sur la

³ L'approche traditionnelle du handicap considérait celui-ci comme un problème inhérent à la personne. La réponse consistait en général à essayer de réduire ou d'éliminer le handicap, essentiellement à travers la réadaptation médicale ou la fourniture de soins ou d'assistance sociale. Par contre, l'égalisation des chances reconnaît que la société est handicapante lorsqu'elle manque d'offrir des chances égales de participation à tous ses membres, des chances d'exercer les mêmes droits auxquels tous peuvent prétendre.

réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées. La convention stipule que tout État membre devra, conformément aux conditions et à la pratique nationales, et en fonction de ses possibilités, formuler, mettre en oeuvre et revoir périodiquement une politique nationale concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées. L'importance renouvelée au concept de pleine participation est reflétée par l'article 1.2, qui précise que l'objectif de la réadaptation professionnelle est de permettre aux personnes handicapées d'obtenir et de conserver un emploi convenable, de progresser professionnellement et, *«partant, de faciliter leur insertion ou leur réinsertion dans la société»* (italiques de l'auteur), la phrase en italiques ayant été ajoutée à la recommandation (n° 99). L'objectif «d'égalité» est exprimé par l'article 4 de la convention:

Ladite politique devra être fondée sur le principe d'égalité de chances entre les travailleurs handicapés et les travailleurs en général. L'égalité de chances et de traitement entre les travailleurs handicapés et les travailleuses handicapées devra être respectée. Des mesures positives spéciales visant à garantir l'égalité effective de chances et de traitement entre les travailleurs handicapés et les autres travailleurs ne devront pas être considérées comme étant discriminatoires à l'égard de ces derniers.

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

- les personnes handicapées devraient bénéficier de l'égalité de chances et de traitement en vue d'obtenir et de conserver un emploi qui dans tous les cas où cela est possible corresponde à leur choix et tienne compte de leurs aptitudes individuelles, et de leur permettre de progresser dans ledit emploi (article 7);

- l'aide à la réadaptation professionnelle et à l'emploi des personnes handicapées devrait être accordée en veillant au respect du principe de l'égalité de chances et de traitement entre les travailleurs et les travailleuses (article 8);
- des mesures devraient être prises pour promouvoir des possibilités d'emploi des personnes handicapées qui respectent les normes d'emploi et de salaire applicables aux travailleurs en général (article 10).

La recommandation rappelle aux membres que de telles mesures devraient comprendre «l'adaptation des lieux de travail, l'aménagement des tâches, des outils, des machines et de l'organisation du travail» de manière à faciliter la formation et l'emploi. Prenant acte du changement de paradigme qui commençait à prendre de l'importance à cette époque aux niveaux national et international et qui délaissait le modèle fondé sur les «soins» au profit du modèle fondé sur les «droits», la recommandation énonce clairement que les personnes handicapées devraient être informées «de leurs droits et de leurs possibilités dans le domaine de l'emploi» (article 16).

1.15.1 Le suivi de la mise en oeuvre de la convention n° 159

La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) est l'un des deux organes de contrôle responsables de la supervision régulière de l'observation par les États membres de leurs obligations relatives aux normes. (L'autre organe de supervision régulière est la Commission de l'application des normes de la Conférence.) Les membres de la CEACR, désignés par le Conseil d'administration du BIT pour une période renouvelable de trois ans, siègent à titre personnel et sont des personnalités du monde entier d'une haute autorité morale et justifiant d'une compétence et d'une expérience reconnues dans le domaine auquel s'applique la convention. La CEACR examine les rapports périodiques des États Membres faisant état des mesures qu'ils ont prises pour donner effet aux dispositions des conventions qu'ils ont ratifiées.

Dans son rapport (OIT 1998) relatif à l'enquête générale sur la mise en œuvre des dispositions de la convention n° 159 et de la recommandation n° 168, la CEACR a constaté que le principe de l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi pour les personnes handicapées requérait une attention accrue dans le contexte de la concurrence internationales et de la déréglementation des marchés du travail et insiste sur le fait que la convention peut être appliquée par tous les États Membres.

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

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

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

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

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

1.16 La Recommandation de l'UE concernant l'emploi des personnes handicapées

Les six premiers États Membres – Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et République fédérale d'Allemagne - de la Communauté économique européenne (CEE) d'alors (maintenant l'Union européenne (UE)) avaient des systèmes sociaux et des niveaux de développement économique relativement similaires, et ils ne percevaient pas la politique sociale comme un sujet de désaccord potentiel. Entre 1957 et le premier élargissement de la CEE en 1973 avec l'adhésion du Danemark, de la Grande-Bretagne et du Royaume-Uni, la politique sociale n'était donc pas une préoccupation importante. Il y avait deux exceptions: la liberté de mouvement des travailleurs et l'égalité de chances. Toutefois, la législation en matière d'égalité de chances concernait principalement la question de l'égalité entre hommes et femmes. Le besoin d'une politique sociale active s'est fait sentir avec l'entrée dans la Communauté de la Grèce en 1981 puis de l'Espagne et du Portugal en 1986.

Bien que jusqu'au Traité d'Amsterdam en 1997, le Conseil des ministres n'avait pas de compétence formelle pour adopter des mesures légales dans le domaine du handicap, ceci ne l'a pas empêché d'adopter des recommandations et des résolutions contraignantes sur le plan juridique (voir Degener et Quinn 2000, pp. 94 et seq.).⁴ En 1986, il a adopté une recommandation demandant aux États membres «de prendre des mesures appropriées pour promouvoir des opportunités justes pour les personnes handicapées dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle».

1.17 Recommandation en faveur d'une convention des Nations Unies

A mi-parcours de la Décennie des Nations Unies pour les personnes handicapées, s'est tenue à Stockholm en 1987 la Réunion internationale des experts chargés d'examiner l'application du Programme d'action mondial. Elle a proposé le développement d'une philosophie d'orientation pour définir les priorités de l'action à venir; la base de cette philosophie devrait être la reconnaissance des droits des personnes handicapées. La réunion a recommandé à l'Assemblée générale de convoquer une conférence spéciale pour rédiger une convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les personnes handicapées et cette convention devait être ratifiée par les États à la fin de la Décennie. Un projet de convention a été préparé par le gouvernement d'Italie et présenté devant l'Assemblée générale à sa quarante-deuxième session. D'autres propositions liées au projet de convention ont été présentées par le gouvernement de Suède à la quarante-quatrième session. A aucune des deux sessions un consensus n'a pu être atteint quant à l'opportunité d'une convention. Pour beaucoup

⁴ A la différence du Conseil de l'Europe, le traité de la Communauté européenne dote les institutions de l'Union européenne de pouvoirs juridiques susceptibles d'être imposés aux États Membres. Deux types de lois sont utilisés: les réglementations, qui sont directement et automatiquement effectives; les directives, qui permettent généralement aux États Membres de décider de la méthode d'application et autorise en général un nombre d'années avant l'application totale. Des recommandations et des résolutions sont également adoptées mais elles ne sont pas contraignantes

de représentants, les documents existants en matière de droits de l'homme semblaient garantir aux personnes handicapées les mêmes droits qu'aux autres (Nations Unies 1994).

1.18 Le Conseil de l'Europe: Une politique cohérente pour la réadaptation des personnes handicapées

Le 9 avril 1992, le Comité des ministres a adopté la recommandation du Conseil de l'Europe qui est probablement la plus connue en matière de handicap. La recommandation n° R (92) 6, Une politique cohérente pour la réadaptation des personnes handicapées, est plus globale que le titre ne le laisse croire. En fait, son sous-titre «Un programme modèle de réadaptation et d'intégration pour les autorités nationales» décrit probablement mieux le document qui comprend des sections détaillées sur la prévention et l'éducation à la santé, l'éducation, l'orientation et la formation professionnelle, l'emploi, l'intégration sociale et l'environnement, la protection sociale, économique et juridique, la formation du personnel, l'information, les statistiques et la recherche.

1.19 La Décennie Asie-Pacifique pour les personnes handicapées

La région Asie-Pacifique compte de loin le plus grand nombre de personnes handicapées au monde. La plupart d'entre elles sont pauvres, leurs problèmes sont méconnus et leurs droits bafoués. En avril 1992, reconnaissant la nécessité d'aller plus loin et se basant sur les résultats de la Décennie des Nations Unies, la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) a proclamé la période 1993-2002 Décennie Asie-Pacifique pour les personnes handicapées (CESAP, résolution 48/3). Trente-trois gouvernements ont co-sponsorisé la résolution qui a été adoptée par acclamation. En décembre 1992, la réunion de lancement de la Décennie a adopté la Proclamation concernant la pleine participation et l'égalité des personnes handicapées dans la région Asie-Pacifique ainsi que le Plan d'action 1993-2002 de la Décennie Asie-Pacifique pour les personnes handicapées. En avril 1993, la Commission a adopté la Proclamation et le plan l'action (CESAP,

résolution 49/6). La formation et l'emploi constituent une des principales catégories de politiques du cadre du plan d'action (CESAP 1994).

Le 22 mai 2002, la CESAP a reconnu «que depuis le début de la Décennie Asie-Pacifique, une amélioration générale a pu être observée dans toutes les douze catégories de politique du handicap suite à l'application du plan d'action, bien que les progrès furent inégaux, avec des progrès significatifs dans les domaines de la coordination et de la législation nationales et quelques progrès dans les domaines de la prévention des causes du handicap, des services de réadaptation, de l'accès à l'environnement architectural et du développement des organisations des personnes handicapées, mais avec un taux toujours aussi bas et alarmant d'accès des enfants et jeunes handicapés à l'éducation et des disparités sous-régionales marquées dans la mise en œuvre du plan d'action» et a donc adopté une résolution (58/4: «Promouvoir une société inclusive, sans barrières et fondée sur les droits pour les personnes handicapées dans la région Asie-Pacifique dans le vingt-et-unième siècle»), qui reconduit la Décennie Asie-Pacifique des personnes handicapées pour une nouvelle décennie, 2003-2012.

1.20 Les Règles des Nations Unies pour l'égalisation des chances des personnes handicapées

Les Règles pour l'égalisation des chances des personnes handicapées ont été adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 décembre 1993 (résolution 48/96).

Dans sa résolution (A/C 3/48/C.3 du 1^{er} octobre 1993) à l'adresse de l'Assemblée générale, le Conseil économique et sociale décrit les Règles comme suit:

Bien que ces Règles ne soient pas contraignantes au niveau juridique, elles peuvent devenir des règles internationales de droit coutumier lorsqu'elles seront appliquées par un grand nombre d'États dans l'intention de respecter une règle de droit international. Elles supposent, de la part des gouvernements, un engagement moral et politique ainsi qu'une ferme volonté de prendre des mesures en faveur de l'égalisation des chances. Elles présentent des principes importants pour la responsabilité, l'action et la coopération. Des domaines d'une importance capitale pour la qualité de la vie et pour l'accomplissement de la pleine participation et de l'égalité sont indiqués. Ces Règles offrent aux personnes handicapées et à leurs organisations un instrument pour l'élaboration de politiques et pour leur action. Elles fournissent une base pour la coopération technique et économique entre les États, les Nations Unies et autres organisations internationales (p. 6).

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

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

1. La législation et la réglementation régissant l'emploi ne doivent pas faire de discrimination à l'encontre des personnes handicapées ni contenir de clauses faisant obstacle à leur emploi.
2. Les États devraient activement appuyer l'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail. Cet appui pourrait prendre la forme de différentes mesures englobant la formation professionnelle, des systèmes de quota avec incitations, la création de postes réservés, les prêts ou dons destinés aux petites entreprises, des contrats d'exclusivité ou droits de production prioritaire, des avantages fiscaux, des dispositions contractuelles et diverses formes d'assistance technique ou financière aux entreprises employant des travailleurs handicapés. Les États devraient également inciter les employeurs à procéder aux aménagements nécessaires pour adapter, autant que faire se peut, les conditions de travail aux besoins des personnes handicapées.
3. Les programmes d'action des États devraient prévoir:
 - (a) Les mesures voulues pour que la conception et l'adaptation du milieu de travail permettent de le rendre accessible aux personnes souffrant de différentes incapacités;
 - (b) Un appui à l'utilisation de technologies nouvelles et à la mise au point et à la production d'aides techniques, d'outils et d'appareils, ainsi que des mesures visant à faciliter l'accès des handicapés aux aides et appareils en question afin qu'ils puissent obtenir et conserver un emploi;
 - (c) Une formation appropriée et des services de placement et de soutien permanents, tels qu'une assistance personnelle et des services d'interprètes.

4. Les États devraient lancer et appuyer des campagnes de sensibilisation du public visant à surmonter les attitudes négatives et les préjugés à l'égard des travailleurs handicapés.
5. En leur qualité d'employeurs, les États devraient créer des conditions favorables à l'emploi des personnes handicapées dans le secteur public.
6. Les États, les organisations de travailleurs et les employeurs devraient coopérer pour garantir des politiques de recrutement et de promotion, des barèmes de rémunération et des conditions d'emploi équitables, des mesures visant à améliorer le milieu de travail pour prévenir les accidents et des mesures de réadaptation des accidentés du travail.
7. Il faudrait toujours avoir pour objectif de permettre aux personnes handicapées d'obtenir un emploi sur le marché ordinaire du travail. Pour les handicapés ayant des besoins auxquels il serait impossible de répondre dans le cadre d'un emploi ordinaire, de petites unités de travail protégé ou assisté peuvent constituer une solution. Il importe que la qualité des programmes entrepris à ce titre soit évaluée pour déterminer s'ils permettent vraiment aux personnes handicapées de trouver des emplois sur le marché du travail.
8. Des mesures devraient être prises pour faire bénéficier les personnes handicapées des programmes de formation et d'emploi des secteurs privé et informel.
9. Les États, les organisations de travailleurs et les employeurs devraient coopérer avec les organisations de personnes handicapées à toutes les mesures visant à créer des possibilités de formation et d'emploi, en ce qui concerne notamment les horaires souples, l'emploi à temps partiel, le partage de postes, le travail indépendant et l'aide de tiers pour les personnes handicapées (Nations Unies 1994, pp. 25-27).

Les Règles prévoient la nomination d'un rapporteur spécial chargé du suivi de la mise en œuvre et de la rédaction des rapports devant être soumis à la Commission du développement social des Nations Unies. Le rapporteur spécial ou, si nécessaire, le Secrétariat peut consulter un panel international d'experts pour obtenir des conseils ou des commentaires sur la promotion, la mise en œuvre et le suivi des Règles.

Une certaine déception s'en est nécessairement suivie: plutôt que de consentir à l'introduction d'une Convention sur les droits des personnes handicapées, l'Assemblée générale a préféré adopter des Règles d'égalisation des chances à caractère non contraignant. Ainsi, Degener et Quinn appellent ces Règles «une alternative compensatoire» (p. 18). Depouy, alors rapporteur spécial de la Sous-commission sur la prévention de discrimination et la protection des minorités, a décrit la mise en place d'un organe ou mécanisme international pour superviser le respect des droits humains des personnes handicapées comme «un des objectifs prioritaires des organisations non-gouvernementales». En 1993, lorsque les Règles étaient en phase de finalisation, il a déclaré:

En dépit des nombreuses actions entreprises tout au long de la Décennie et des résultats précieux qui ont été obtenus pour les personnes handicapées à beaucoup d'égards, on doit dire qu'à la fin de cette période, les personnes handicapées se trouveront légalement désavantagées par rapport à d'autres groupes vulnérables tels que les réfugiés, les femmes, les travailleurs migrants, etc. Ces groupes bénéficient de la protection d'un seul code de normes contraignantes, comme la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et membres de leurs familles, etc. Ces conventions ont en outre établi des mécanismes spécifiques de protection: le Comité sur l'élimination de la discrimination contre les femmes et le Comité sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et membres de leurs familles sont chargés de la surveillance de l'application des conventions...
...il n'y a aucun organisme spécifique chargé de surveiller le respect des droits humains des personnes handicapées et

d'intervenir, d'une façon confidentielle ou publique, en cas de violation. On pourrait dire que les personnes handicapées sont protégées comme les autres par des normes générales, des pactes internationaux, des conventions régionales, etc. Mais bien que ceci soit vrai, il est également vrai que contrairement aux autres groupes vulnérables, elles n'ont pas d'organisme international de contrôle pour leur offrir une protection particulière et spécifique (Depouy 1993, pp. 40-41).

1.21 La Déclaration de Vienne

La Déclaration et le Programme d'action de Vienne, adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme le 25 juin 1993, réaffirment que tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La Déclaration note (article 22) qu'il «faut veiller particulièrement à ce que les handicapés ne soient pas victimes de discrimination et puissent exercer dans des conditions d'égalité tous les droits et libertés fondamentales de la personne humaine, y compris en participant activement à tous les aspects de la vie sociale.» La déclaration insiste (article 64) sur le fait qu'il faut garantir des chances égales aux personnes handicapées en éliminant tous les obstacles qu'elles rencontrent, tant d'ordre physique ou financier que social ou psychologique, qui restreignent ou empêchent leur pleine participation à la vie en société (Assemblée générale des Nations Unies A/Conf. 157/23, 12 juillet 1993).

1.22 Le suivi du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des personnes handicapées

Vers la fin de l'année 1994, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (CDESC) a lancé un appel salutaire relevant qu'en dépit des multiples instruments internationaux adoptés au cours des années par l'OIT et les Nations Unies, les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'avaient fait que peu d'efforts pour assurer aux personnes handicapées la pleine

jouissance des droits pertinents. (Commentaire général n° 5). Le Comité attribue l'absence dans le Pacte d'une disposition explicite sur le handicap au fait qu'au moment de la rédaction du Pacte plus de vingt-cinq ans auparavant, on avait peu conscience de l'importance de traiter ce sujet d'une façon explicite plutôt qu'implicite, et attire l'attention sur un nombre d'instruments internationaux plus récents en matière des droits de l'homme, qui ont traité explicitement du sujet, et notamment:

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

Le Comité rappelle aux gouvernements qu'en dernier lieu, la responsabilité de l'élimination des conditions génératrices de déficiences et de la gestion des conséquences du handicap leur incombe; il relève également que les effets de la discrimination fondée sur le handicap avaient été particulièrement sévères dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du logement, du transport, de la vie culturelle et de l'accès aux lieux et services publics. Concernant les droits relatifs au travail contenus dans les articles 6 à 8 du Pacte, le Comité considère le secteur de l'emploi comme celui dans lequel la discrimination a été particulièrement importante et persistante. Dans la plupart des pays, le taux de chômage des personnes handicapées était deux à trois fois plus élevé que celui des personnes valides. Les personnes handicapées occupaient surtout des emplois mal rémunérés, offrant peu de sécurité sociale et légale, et elles étaient souvent isolées du marché du travail ordinaire. Comme l'OIT l'avait souvent noté, les barrières physiques, comme l'inaccessibilité des transports en commun, des logements et des lieux de travail, étaient souvent les principales sources d'exclusion des personnes handicapées de l'emploi. Le Comité a attiré l'attention sur les instruments détaillés et utiles développés par l'OIT, en particulier la convention (n° 159), et a encouragé les États parties au Pacte international à envisager de ratifier cette convention.

Le Comité explique que les méthodes que doivent utiliser les États parties pour mettre en pratique les obligations du Pacte à l'égard des personnes handicapées étaient essentiellement les mêmes que celles des autres obligations. Elles incluent notamment l'obligation de déterminer par un suivi régulier la nature et l'ampleur des problèmes dans le pays concerné, l'obligation d'adopter des politiques et programmes sur mesure pour répondre aux besoins, l'obligation de légiférer lorsque ceci est nécessaire pour proscrire la discrimination et d'éliminer toute législation discriminatoire existante, ainsi que l'obligation de faire des provisions budgétaires ou, le cas échéant, de chercher l'appui de la coopération et de l'aide internationales. La coopération internationale sera un élément particulièrement important pour aider certains pays en voie de développement à s'acquitter de leurs obligations en vertu du Pacte.

Le Comité attire en particulier l'attention sur la situation des femmes handicapées: «Les personnes handicapées sont quelquefois traitées comme des êtres humains asexués. Par conséquent, la double discrimination dont souffrent les femmes handicapées est souvent occultée. En dépit du fait que des voix s'élèvent fréquemment dans la communauté internationale pour demander que l'on prenne spécialement en considération leur situation, il n'a été fait que peu de choses en ce sens pendant la décennie.» Le Comité invite donc instamment les États parties à se préoccuper de la situation des femmes handicapées en priorité dans les futurs programmes concernant l'application des droits économiques, sociaux et culturels.

Le droit de jouir de «conditions de travail justes et favorables» (article 7 du Pacte) s'applique à *tous* les travailleurs handicapés, qu'ils travaillent sur le marché libre du travail ou dans un environnement protégé. De même, le droit de s'affilier à un syndicat (article 8) s'applique à *tous* les travailleurs. Les plans de sécurité sociale et de maintien des revenus revêtent une importance particulière pour les personnes souffrant d'un handicap. Le Comité se réfère dans ce contexte aux Règles des Nations Unies qui stipulent que les États devraient assurer un soutien financier suffisant aux personnes handicapées qui, du fait de leur incapacité ou pour des raisons qui y sont liées, ont perdu temporairement leur revenu ou l'ont vu diminuer ou se sont vu refuser un emploi. Ce soutien devrait

être adapté aux besoins spéciaux d'assistance et aux frais encourus en raison de l'invalidité. Le Comité ajoute qu'un soutien devrait également être accordé dans la mesure du possible aux personnes (essentiellement des femmes) qui prennent soin des personnes en situation de handicap: ces personnes ont souvent besoin d'un soutien financier dans leur rôle d'assistance.

1.23 La Déclaration de Copenhague

La Déclaration et le Programme d'action de Copenhague, adoptés par le Sommet mondial pour le développement social en mars 1995, reconnaissent que les personnes handicapées, qui constituent un des plus grands groupes minoritaires au monde, sont trop souvent poussées dans la pauvreté, le chômage et l'isolement social. Concernant l'emploi, les Chefs d'État et de gouvernement ont pris, entre autres, l'engagement lors du Sommet de placer la création d'emplois, la réduction du chômage et la promotion des emplois justement rémunérés au coeur des stratégies et politiques gouvernementales, dans le plein respect des droits des travailleurs, et en accordant une attention particulière aux groupes et individus défavorisés, y compris aux personnes handicapées. L'élimination de toutes les formes de discrimination est constamment rappelée à travers la Déclaration, et le Programme d'action inclut une disposition visant à «prendre des mesures efficaces pour mettre un terme à toute discrimination *de jure* et *de facto* à l'égard des personnes handicapées»(paragraphe 15(i)). En référence à l'emploi, le Programme stipule que pour ouvrir davantage le marché du travail aux personnes handicapées, il faut:

- Bannir de la législation et de la réglementation du travail toute discrimination à l'égard des handicapés;
- Prendre des mesures préventives consistant, par exemple, à mettre en place des services d'assistance et des programmes d'incitation, et à soutenir les initiatives d'auto assistance et les petites entreprises;
- Adapter les lieux de travail aux besoins des handicapés, en favorisant notamment l'usage de technologies novatrices;

- Offrir d'autres formes d'emploi, emplois assistés par exemple, pour les personnes handicapées qui ont besoin de ces services;
- Sensibiliser la société à l'impact des stéréotypes défavorables sur l'intégration des personnes handicapées au marché du travail (paragraphe 62).

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

- promouvoir une réforme des mentalités, des structures, des politiques, des lois et des pratiques qui attentent à la dignité de la personne humaine et font obstacle à l'égalité et à l'équité au sein de la famille et de la société, et à promouvoir la pleine participation, et sur un pied d'égalité, des femmes des milieux urbains et ruraux et des femmes frappées d'une incapacité à la vie sociale, économique et politique, et notamment à l'élaboration, à l'application et au suivi des politiques et programmes gouvernementaux (engagement 5a);
- promouvoir et réaliser l'accès universel et équitable à un enseignement de qualité, ainsi qu'à assurer le plus haut niveau possible de santé physique et mentale et l'accès de tous aux soins de santé primaires, en veillant particulièrement à corriger les inégalités et à éviter toute distinction liée à la race, l'origine nationale, le sexe, l'âge ou l'invalidité (engagement 6);
- veiller à ce que les personnes handicapées aient accès aux services de réadaptation et à d'autres services qui leur permettent de mener une vie indépendante et aux auxiliaires dont ils ont besoin, afin qu'elles puissent vivre de la manière la plus confortable et la plus autonome (engagement 6n).

Le Programme d'action reconnaît que capacité d'action et participation sont indispensables à la démocratie, à l'harmonie sociale et au développement social et que l'égalité et l'équité entre les sexes et la pleine participation des femmes à toutes les activités de la vie économique, sociale et politique est essentielle: «il faut éliminer les obstacles qui ont empêché les femmes jusqu'à présent d'avoir part aux décisions,

d'accéder à l'instruction et aux services de santé et d'occuper des emplois productifs...» (p. 29).

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

- observant et en mettant pleinement en oeuvre les obligations relatives aux droits de l'homme auxquelles ils ont souscrit;
- protégeant et promouvant le respect des droits fondamentaux des travailleurs, y compris la liberté d'association et le droit de constituer des syndicats et de mener des négociations collectives, l'égalité de rémunération et la non discrimination dans l'emploi, et en appliquant pleinement les conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT) pour ce qui concerne les États Parties (chapitre 3, p. 54).

1.24 L'amendement au traité de l'UE interdisant toute discrimination

Au sein de l'Union européenne, les problèmes liés au handicap ont généralement été considérés comme relevant de la politique sociale. Dans un Livre blanc sur la politique sociale publiée en 1994 (CE 1994), la Commission européenne:

- a reconnu la nécessité d'intégrer le droit fondamental à l'égalité de chances dans les politiques de l'UE;
- a déclaré qu'elle assurerait, par le biais de mécanismes appropriés, que les besoins des personnes handicapées sont pris en compte dans les initiatives et les programmes législatifs pertinents;
- a précisé qu'elle préparerait un instrument approprié avalisant les Règles des Nations Unies pour l'égalisation des chances des personnes handicapées;
- a promis de préparer un code de bonnes pratiques relativement à ses propres politiques et pratiques en matière d'emploi de personnes handicapées;
- a déclaré qu'à la prochaine révision des Traités fondateurs de l'UE, l'introduction d'une référence spécifique à la lutte contre la discrimination fondée sur le handicap devra être sérieusement prise en considération.

En décembre 1996⁵, le Conseil social de l'UE a adopté une résolution qui réaffirmait l'adhésion des États membres:

- aux principes et valeurs sur lesquels sont basées les Règles des Nations Unies;
- aux idées sous-tendant la résolution du Conseil de l'Europe de 1992 pour une politique cohérente en matière de réadaptation des personnes handicapées (voir section 1.18);
- au principe de l'égalité de chances dans le développement de politiques globales dans le domaine de la réadaptation;
- au principe visant à éviter ou éliminer toute forme de discrimination négative fondée sur le handicap.

Egalement en décembre 1996, la Conférence intergouvernementale (CIG) – réunion regroupant essentiellement des Chefs de gouvernement des États Membres de l'UE pour réviser les traités de l'UE – a accepté d'inclure dans les projets de révision des traités un nouvel article interdisant la discrimination fondée sur divers motifs, dont le handicap. L'article finalement approuvé dans le Traité d'Amsterdam en 1997 n'était pourtant qu'une version édulcorée de ce qui avait été décidé à la CIG:

....le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle (article 13).

Généralement considéré comme une étape importante dans la bonne direction, l'amendement est largement resté en retrait – en particulier pour ce qui concerne la clause d'unanimité et la nature optionnelle de la disposition – des attentes de nombreuses personnes.

⁵ L'Autriche, la Finlande et la Suède sont devenus membres de l'UE en 1995.

1.25 Conseil de l'Europe: La Charte sociale européenne

La Charte sociale européenne traite des droits économiques et sociaux. La Charte initiale a été ouverte à la signature en 1961 et est entrée en vigueur en 1965. Elle a été élargie en 1988 et considérablement révisée en 1996. (Toutes les références à ce texte concernent la version de 1996.) Pour l'élaboration de la Charte, le Conseil de l'Europe s'est largement inspiré du travail de l'OIT et des mesures adoptées par cette organisation.

La partie 1 expose les principes généraux que les parties contractantes s'engagent à accepter. Ceux-ci incluent notamment les droits de toute personne à des moyens appropriés d'orientation professionnelle (article 9) et de formation professionnelle (article 10), le droit de toute personne handicapée à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté (article 15) et le droit de toute personne à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30).

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

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

1. à prendre les mesures nécessaires pour fournir aux personnes handicapées une orientation, une éducation et une formation professionnelle dans le cadre du droit commun chaque fois que possible ou, si tel n'est pas le cas, par le biais d'institutions spécialisées publiques ou privées;
2. à favoriser leur accès à l'emploi par toute mesure susceptible d'encourager les employeurs à embaucher et à maintenir en activité des personnes handicapées dans le milieu ordinaire de travail et à adapter les conditions de travail aux besoins de ces personnes ou, en cas d'impossibilité en raison du handicap, par l'aménagement ou la création d'emplois protégés en fonction du degré d'incapacité. Ces

mesures peuvent justifier, le cas échéant, le recours à des services spécialisés de placement et d'accompagnement;

3. à favoriser leur pleine intégration et participation à la vie sociale, notamment par des mesures, y compris des aides techniques, visant à surmonter des obstacles à la communication et à la mobilité et à leur permettre d'accéder aux transports, au logement, aux activités culturelles et aux loisirs.

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

En dépit de cette forme inhabituelle d'acceptation d'obligations «à la carte», la Charte sociale européenne est toujours un traité important que d'autres États membres devraient être encouragés à ratifier. Il serait en particulier souhaitable que les ONG soient mieux informées de son potentiel en termes de promotion et d'avancement des droits des personnes handicapées (voir Kenny 1997; Conseil de l'Europe 1997a, 1997b).

1.26 La Convention interaméricaine

La Convention interaméricaine pour l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les personnes handicapées a été adoptée en juin 1999. Elle ne contient pas de droits et constitue le premier traité régional

à définir la discrimination contre les personnes handicapées. Dans cette convention, l'expression «discrimination contre les personnes handicapées» fait référence à toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur un handicap ou un rapport d'invalidité présent ou passé qui a pour effet ou objectif la limitation ou l'annulation de la reconnaissance, de la jouissance ou de l'exercice par une personne handicapée de ses droits humains et libertés fondamentaux (article 1.2a).

1.27 La Décennie africaine des personnes handicapées

La Décennie africaine des personnes handicapées (1999-2009) a été déclarée en juillet 2000 par les Chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). Un Plan d'action continental a été adopté à l'unanimité par les participants à la Conférence panafricaine sur la Décennie africaine en février 2002. Le Plan d'action a pour but de guider les États membres et les gouvernements de l'OUA dans la réalisation des objectifs de la Décennie - pleine participation, égalité et autonomie des personnes handicapées en Afrique. Le Plan d'action inclut une série de mesures que doivent prendre les États membres pour atteindre les objectifs liés à la promotion de la participation des personnes handicapées au processus de développement économique et social, et assurer et améliorer l'accès à la formation et à l'emploi.

1.28 La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

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

- le droit à la dignité humaine (article 1);
- le droit à l'éducation, ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue (article 14.1);

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

La Charte devait être intégrée dans la proposition de Constitution de l'UE. En juin 2007, les dirigeants européens se sont accordés pour remplacer la Constitution proposée par un nouveau «traité de réforme». Une décision sur le statut juridique de la Charte a été reportée jusqu'aux prochaines discussions sur le «traité de réforme».

1.29 La Directive de l'UE sur la discrimination

Une nouvelle Directive de l'UE sur la discrimination dans l'emploi a été adoptée par les ministres des affaires sociales de l'UE à la fin de l'année 2000. La Directive interdit toute discrimination directe ou indirecte fondée sur une série de motifs, dont le handicap, et s'applique, entre autres, aux critères de sélection et aux conditions de recrutement, à l'orientation professionnelle, à la formation professionnelle et aux conditions d'emploi et de travail, y compris la rémunération. Il est important de noter que la

Directive demande la mise en place «d'aménagements raisonnables». Cela signifie que l'employeur doit prendre les mesures appropriées, en fonction des besoins dans une situation concrète, pour permettre à une personne handicapée d'accéder à un emploi, de l'exercer ou d'y progresser, ou pour qu'une formation lui soit dispensée, sauf si ces mesures imposent à l'employeur une «charge disproportionnée».

Concernant l'âge et le handicap, la Directive accorde aux États Membres, si nécessaire, un délai supplémentaire de trois ans en plus des trois ans réglementaires pour transposer la Directive en législation nationale. Tout État Membre qui choisit d'avoir recours à ce délai supplémentaire doit faire rapport annuellement à la Commission européenne sur les progrès réalisés en vue de la mise en oeuvre de la Directive.

1.30 Les femmes handicapées

Tous les droits humains sont universels et incluent donc sans réserve les personnes handicapées des deux sexes. Tous les hommes naissent égaux et ont les mêmes droits à la vie et au bien-être, à l'éducation et au travail, à une vie autonome et à la participation active à tous les aspects de la société. Toute discrimination directe ou indirecte contre une femme handicapée ou un homme handicapé constitue une violation de ses droits.

Les femmes handicapées sont plus vulnérables à la discrimination a) parce qu'elles sont femmes et b) parce qu'elles ont un handicap. Beaucoup de femmes handicapées subissent une discrimination additionnelle du fait de leur pauvreté. Cette double ou triple discrimination est souvent occultée ou passe inaperçue parce que les personnes handicapées sont parfois traitées comme des êtres humains asexués. Elle est aussi largement négligée du fait d'une pénurie d'informations sur son ampleur et son impact. Cette situation ne semble pas s'améliorer. En 1993 par exemple, l'ancien rapporteur spécial de la Sous-commission des Nations Unies pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités a exprimé sa déception face à «l'absence quasiment totale de matériel bibliographique sur les problèmes spécifiques des femmes handicapées.» (Depouy 1993, p. 20). Les Règles des Nations Unies pour

l'égalisation des chances des personnes handicapées, adoptées en décembre 1993, concernent toutes les personnes handicapées, sans distinction de sexe, de race, d'âge etc., mais elles contiennent peu de références directes à la dimension sexuelle, ce qu'a déploré le rapporteur spécial de la Commission du développement social des Nations Unies dans son rapport à la commission (UN 2002, p. 20).

Le rapport de la première Etude d'ensemble sur l'application de la convention n° 159 et de la recommandation n° 168 de 1998, qui concerne aussi bien les États qui ont ratifié la convention que ceux qui ne l'ont pas fait, commente brièvement l'égalité de chances et de traitement entre les travailleurs et les travailleuses handicapés :

Les personnes handicapées se heurtent à de nombreux obstacles dans leur lutte pour l'égalité. Certes, les discriminations frappent les hommes comme les femmes, mais ces dernières sont doublement pénalisées, en raison de leur handicap *et* en raison de leur sexe. Elles sont plus menacées que les hommes par la pauvreté et le chômage. Elles ont un moindre accès aux services de réadaptation, sont plus souvent dépourvues de soutien familial ou communautaire et souffrent davantage de l'isolement social qu'entraînent les handicaps. Devant cette situation dramatique, le Directeur général du BIT a déclaré en 1981 qu'il n'était que trop fréquent que des femmes handicapées et pauvres soient privées de tous les droits humains (OIT 1998, chapitre 2, section 1, paragraphe 114; voir également OIT 1981).

Les Etats Parties à la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes sont tenus de fournir des informations sur les femmes handicapées dans leurs rapports périodiques. Dans une série de rapports soumis à étude en 2001 (Quinn et Degener, 2002), on trouve peu d'informations cohérentes sur la double discrimination infligée aux femmes handicapées.

La CDPH 2006 des Nations Unies reconnaît la situation particulière des femmes handicapées. Les Etats Parties à la convention reconnaissent « que les femmes et les filles handicapées sont exposées à de multiples

discriminations, et [qu'ils doivent prendre] les mesures voulues pour leur permettre de jouir pleinement et dans des conditions d'égalité de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales». Les Etats Parties s'engagent également à prendre «toutes mesures appropriées pour assurer le plein épanouissement, la promotion et l'autonomisation des femmes, afin de leur garantir l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales énoncés dans la présente Convention» (article 6).

1.30.1 Barrières freinant l'accès à l'emploi des femmes handicapées

En général, les personnes handicapées éprouvent des difficultés pour accéder au marché du travail ouvert, mais vu sous l'angle sexospécifique, les hommes handicapés ont presque deux fois plus de chances de décrocher un emploi que les femmes handicapées. D'après une étude réalisée aux *États-Unis* par exemple, presque 42 pour cent des hommes handicapés ont un emploi, contre 24 pour cent pour les femmes handicapées. Par ailleurs, plus de 30 pour cent des hommes handicapés travaillent à temps complet, contre seulement 12 pour cent des femmes handicapées. Les femmes invalides travaillant à plein temps gagnent seulement 56 pour cent du salaire des hommes handicapés travaillant à plein temps (Bowe 1984). Seulement 3 pour cent des femmes handicapées sont enregistrées dans la main-d'oeuvre au *Ghana* (1996), 0.3 pour cent en *Inde* (1991) et 19 pour cent aux *Philippines* (1992). La plupart des femmes handicapées se trouvent dans le secteur informel (Messell 1997). Lorsqu'elles travaillent, les femmes invalides sont souvent victimes d'inégalités multiples en matière de recrutement et de promotion, d'accès à la formation et à la reconversion professionnelle, d'accès au crédit et aux autres ressources productives, de rémunération à travail égal et de ségrégation professionnelle, et elles participent rarement à la prise de décisions économiques (OIT 1996).

La tendance générale à travers le monde fait que les femmes handicapées ont moins de chances de bénéficier d'une formation professionnelle, ont plus de difficultés à accéder aux programmes de réadaptation, ont moins de chances de bénéficier d'une égalité devant la formation, et lorsqu'elles ont pu bénéficier d'une réadaptation, il est plus probable que

celle-ci mène vers un emploi à temps partiel, voire pire au chômage. On a encore tendance à penser, tant dans le grand public que parmi les conseillers en réadaptation, que les femmes handicapées sont des personnes passives, dépendantes et qu'elles n'ont ni la capacité ni la volonté d'exercer une activité conduisant à l'emploi. Des études ont démontré que même dans les pays riches, des programmes importants en faveur des personnes handicapées, axés notamment sur les prestations complémentaires de garantie de revenu, l'assurance d'invalidité, les prestations compensatoires en cas d'accident de travail et la réadaptation professionnelle, désavantagent les femmes en raison de leur type de participation au marché du travail. Les femmes ne perçoivent pas seulement moins de prestations que les hommes, mais celles-ci sont aussi plus faibles. Par ailleurs, malgré leurs besoins plus élevés, les femmes handicapées bénéficient moins largement des programmes publics de prestations complémentaires aux personnes justifiant de faibles revenus (Mudrick 1988).

La Commission de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations note dans son Étude d'ensemble sur la convention n° 159 et la recommandation n° 168 que, d'après les rapports communiqués par les gouvernements, la plupart des pays appliquent le principe de l'égalité de chances dans le domaine de l'éducation, de la formation et de l'emploi, sans distinction de race, de couleur, de sexe, de langue ou de tout autre facteur, comme le handicap. La tendance générale consiste à mettre en place des programmes spéciaux en faveur des personnes handicapées, mais sans tenir compte du fait que les femmes handicapées constituent un groupe vulnérable qui doit bénéficier d'un soutien particulier. En conséquence, la discrimination à l'encontre des femmes handicapées peut facilement être occultée, attendu que le cadre légal ne prend pas en considération le sexe.

Pour lutter contre la discrimination à l'encontre des femmes handicapées dans la formation et l'emploi, l'OIT a pris différentes mesures sous forme de directives, de conventions, de déclarations et de déclarations de principe. La dernière résolution de l'OIT en faveur des femmes travailleuses, adoptée en 1991, réaffirme la préoccupation de l'Organisation vis-à-vis de la situation des travailleuses, y compris des femmes handicapées. Enfin, la convention n° 159 déclare que l'égalité de chances et de

traitement entre les travailleurs handicapés et les travailleuses handicapées doit être respectée. Cette convention peut être utilisée dans une stratégie d'élimination des obstacles qui s'opposent à une participation et intégration pleines et entières des femmes handicapées à la vie en société et à l'économie (OIT 1998, pp. 35-6).

La situation particulière des femmes handicapées continue à être traitée de façon inadéquate. Une étude récente sur les politiques de l'emploi pour les personnes handicapées, réalisée pour le compte de la Commission européenne, a conclu à cet égard que «la perspective genre n'est généralement pas bien intégrée dans la politique en matière de handicap et peu d'informations sont disponibles sur l'impact différentiel des politiques de l'emploi sur la situation des hommes et des femmes handicapées» (CE 2000).

1.31 Éducation et formation

Adapter les personnes aux emplois et les emplois aux personnes est un processus multidimensionnel. L'OIT continue à mettre en avant les rôles clés joués par l'éducation et la formation en particulier. La problématique a été de nouveau traitée de façon convaincante par la CIT en 2000. La Conférence a souligné le fait que l'éducation et la formation sont essentielles à la croissance de l'économie et de l'emploi ainsi qu'au développement social.

L'éducation et la formation sont des moyens pour rendre les gens autonomes, améliorer la qualité et l'organisation du travail, élever la productivité des citoyens, augmenter les revenus des travailleurs, améliorer la compétitivité des entreprises, promouvoir la sécurité de l'emploi, l'équité sociale et l'inclusion. L'éducation et la formation sont donc un pilier central du travail décent. (OIT 2000, paragraphe 3).

La Conférence affirme que l'éducation et la formation doivent concerner chaque individu et qu'elles doivent cibler avec soin les personnes ayant des besoins spéciaux, y compris les personnes handicapées. En dehors de l'éducation et de la formation, des éléments comme l'orientation

professionnelle et les conseils, les services de placement, les méthodes de recrutement et de sélection, l'information sur le système d'éducation et le marché du travail, l'aménagement des postes de travail, l'ergonomie, les conditions de travail et les récompenses, les attitudes et les motivations, jouent des rôles étroitement liés dans l'ensemble du processus d'emploi et doivent être considérés comme des composantes de la politique du travail et de l'emploi pour les personnes handicapées (Pour des propositions détaillées sur les stratégies et pratiques en matière de placement, voir Heron et Murray 2003, Murray et Heron 2003.)

La CDPH admet l'importance de traiter ces questions. L'article 24 traite abondamment de l'éducation et inclut un engagement des États Parties à veiller à ce que les personnes handicapées puissent avoir accès, sans discrimination et sur la base de l'égalité avec les autres, à la formation professionnelle, à l'enseignement pour adultes et à la formation continue, et à ce que des aménagements raisonnables soient apportés en faveur des personnes handicapées (article 24 (5)). L'article 26 sur l'adaptation et la réadaptation inclut un engagement des États Parties à organiser, renforcer et développer des services et programmes diversifiés d'adaptation et de réadaptation, en particulier dans le domaine de l'emploi, et de favoriser le développement de la formation initiale et continue des professionnels et personnels qui travaillent dans ces services. L'article 27 sur le travail et l'emploi exige des États Parties qu'ils garantissent et favorisent l'exercice du droit au travail, y compris pour ceux qui ont acquis un handicap en cours d'emploi, en prenant des mesures appropriées, y compris des mesures législatives, pour notamment permettre aux personnes handicapées d'avoir effectivement accès aux programmes d'orientation technique et professionnel, aux services de placement et aux services de formation professionnelle et continue, et promouvoir des programmes de réadaptation technique et professionnelle, de maintien dans l'emploi et de retour à l'emploi pour les personnes handicapées (articles 27 (d) et (k)).

1.32 L'Année européenne des personnes handicapées

L'Union européenne a proclamé 2003 Année européenne des personnes handicapées dans l'objectif principal de renforcer la sensibilisation aux

droits des personnes handicapées à l'égalité de chances et de promouvoir la jouissance pleine et égalitaire de ces droits. Cette année fut l'occasion pour les personnes handicapées et leurs organisations représentatives de mettre en avant les questions faisant l'objet de préoccupations et les priorités politiques par le biais de conférences, de séminaires et autres événements.

Durant 2003, la Commission européenne a lancé une campagne en vue d'informer les employeurs et les travailleurs des droits des personnes handicapées sur le lieu de travail. En juillet 2003, les ministres des Affaires sociales et de l'Emploi des Etats Membres de l'UE ont adopté une résolution demandant aux Etats Membres, à la Commission et aux partenaires sociaux de poursuivre leur action en vue de lever les obstacles à l'intégration et à la participation des personnes handicapées au marché du travail. En mars 2003, la Commission européenne a préparé une note d'orientation sur le handicap et le développement à l'intention des délégations et services de l'UE dans l'objectif de garantir la prise en compte effective des questions liées au handicap lors de la coopération pour le développement. La mesure la plus significative prise à l'échelon de l'UE durant l'Année européenne des personnes handicapées a probablement été l'adoption d'un plan d'action multi annuel en vue d'intégrer les questions de handicap dans les politiques de la Communauté européenne et d'appliquer une série de mesures dans les secteurs clés afin de promouvoir l'inclusion active des personnes handicapées dans la société (voir 1.34).

1.33 Plan d'action de l'UE en faveur des personnes handicapées (2004-2010)

L'objectif de la stratégie à long terme de l'Union européenne en faveur des personnes handicapées est de promouvoir l'égalité des chances des personnes handicapées afin de leur permettre de jouir de leur droit à la dignité, à l'égalité de traitement, à une vie indépendante et à la participation à la société. La stratégie s'articule autour de trois piliers: législation et mesures anti-discriminatoires garantissant l'accès aux droits individuels; élimination des barrières environnementales qui empêchent les personnes handicapées d'exploiter leurs compétences; et intégration des

questions de handicap dans le large éventail des politiques de la Communauté visant à faciliter l'inclusion active des personnes handicapées.

Afin de garantir un suivi politique cohérent de l'Année européenne en faveur des personnes handicapées dans l'Europe élargie⁶, la Commission a défini en 2003 (CE 2003) un Plan d'action de l'UE en faveur des personnes handicapées (PAH) pour servir de cadre au développement de la stratégie de l'UE pour les personnes handicapées. Au sein de l'UE, les politiques sur le handicap relèvent essentiellement de la responsabilité des Etats Membres, mais ceux-ci sont tenus de prendre pleinement compte du PAH lors du développement des politiques nationales sur le handicap. Le PAH, qui couvre la période 2004-2010, comprend plusieurs étapes: l'étape 1 va de 2004 à 2005, l'étape 2 de 2006 à 2007.

Tout en notant que le taux d'inactivité des personnes handicapées est deux fois plus élevé que celui des personnes valides, une analyse préliminaire de la première phase menée par la Commission a conclu à l'intégration réussie des questions de handicap dans certains secteurs politiques, dont l'emploi. L'impact a été renforcé ainsi que l'inclusion des personnes handicapées au marché du travail en combinant l'approche intégrée à des actions spécifiques en faveur des personnes handicapées (CE 2005, p. 8). La Commission considère désormais l'intégration au marché du travail ordinaire comme la clé de la promotion des questions relatives au handicap.

La phase 2 du PAH se focalise sur l'inclusion active des personnes handicapées en se fondant notamment sur les valeurs inhérentes à la CDPH. Les actions prioritaires seront centrées sur l'augmentation des taux d'emploi et d'activité; la promotion de l'accès à des services de soutien et de soins de qualité; sur la facilitation de l'accès aux biens et services, y compris l'accès aux transports et à l'environnement publics; et l'amélioration de la fiabilité et de la comparabilité des données.

⁶ Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie ont adhéré à l'Union européenne en 2004. La Bulgarie et la Roumanie ont adhéré en 2007, portant ainsi le nombre d'Etats Membres à 27.

1.34 Conseil de l'Europe: la Déclaration de Malaga 2003

En mai 2003, les ministres du Conseil de l'Europe responsables des politiques d'intégration en faveur des personnes handicapées, réunis à Malaga, ont adopté une Déclaration ministérielle relative aux personnes handicapées, «Progresser vers la pleine participation en tant que citoyens.» La Déclaration a réitéré l'engagement des Etats Membres à garantir les droits de l'homme et les libertés fondamentales à toute personne relevant de la juridiction de ces pays conformément à la Convention européenne des droits de l'homme. Selon la Déclaration, l'objectif pour la prochaine décennie est l'amélioration de la qualité de vie des personnes handicapées et de leurs familles, l'accent étant mis sur leur intégration et leur pleine participation à la société. En tant que stratégie appropriée soutenant la réalisation de cet objectif, la Déclaration recommande l'élaboration d'un plan d'action visant à promouvoir l'élimination de toutes formes de discrimination à l'encontre des personnes handicapées de tous âges, avec une attention particulière portée aux femmes handicapées et aux personnes handicapées ayant des besoins d'assistance élevés.

La Déclaration demande également d'adopter une approche intégrée lors de l'élaboration des politiques et des législations nationales et internationales relatives aux personnes handicapées, et de prendre dûment en compte leurs besoins dans tous les domaines d'action pertinents, en particulier l'éducation, l'orientation et la formation professionnelles, l'emploi, l'environnement bâti, les transports publics et la protection sociale. Il faut progresser sur la voie de l'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail, de préférence sur le marché ouvert, la priorité étant dès lors l'évaluation des capacités et l'application de politiques actives. La Déclaration revient de façon consistante sur la nécessité d'intégrer l'égalité des chances des personnes handicapées dans tous les secteurs politiques.

1.35 Le plan d'action 2006-2015 du Conseil de l'Europe

S'appuyant sur la Déclaration de Malaga de 2003, le Comité des ministres aux Etats Membres du Conseil de l'Europe a adopté en avril 2006 le «Plan

d'action du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société: Améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en Europe 2006-2015» (Rec (2006) 5). Officiellement lancé à Saint-Pétersbourg les 21 et 22 septembre 2006 lors de la Conférence européenne «Améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en Europe: Participation pour tous, innovation, efficacité», le plan d'action constitue un cadre global, flexible et adaptable pour satisfaire aux besoins spécifiques de chaque pays. Il est conçu pour servir de «feuille de route novatrice et efficace qui doit permettre aux décideurs de concevoir, d'ajuster, de recentrer et de mettre en œuvre des plans, des programmes et des stratégies appropriés» (paragraphe 1.1.2), intégrant au bout du compte le handicap dans tous les secteurs politiques. Il a le potentiel de servir d'outil pour la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies dans la région européenne, avec le soutien du Forum européen de coordination pour le plan d'action du Conseil de l'Europe pour les personnes handicapées (CAHPAH) créé en vue de promouvoir, contrôler et suivre la mise en œuvre du plan d'action du Conseil de l'Europe.

D'une vaste portée, le plan d'action couvre 15 domaines essentiels et comporte 15 «lignes d'action» (objectifs et actions spécifiques) que doivent mettre en œuvre les Etats Membres. Ces lignes d'action incluent l'information et la communication, l'éducation, l'environnement bâti, les transports, la réadaptation la sensibilisation.

La ligne d'action n° 5 sur l'emploi, l'orientation professionnelle,... souligne que les taux d'emploi et d'activité des personnes handicapées sont très faibles par rapport à ceux des personnes valides. Les politiques visant à accroître le taux d'activité doivent être diversifiées – en fonction de la capacité des personnes handicapées à occuper un emploi – et complètes, afin d'aborder tous les obstacles entravant leur participation à la vie active (voir annexe 5).

Elle précise deux objectifs:

- promouvoir l'emploi des personnes handicapées sur le marché ouvert du travail en associant des mesures anti-discriminatoires et des actions positives afin de garantir l'égalité des chances aux personnes handicapées;

- lutter contre la discrimination et promouvoir la participation des personnes handicapées dans les domaines de l'évaluation, de l'orientation et de la formation professionnelles, ainsi que dans les services liés à l'emploi.

Les entreprises sociales (comme les sociétés à vocation sociale et les coopératives sociales), qui font partie de l'emploi ouvert, ou les ateliers protégés, peuvent contribuer à l'emploi des personnes handicapées.

Les actions spécifiques à entreprendre par les Etats Membres incluent:

- prendre en compte les questions relatives à l'emploi des personnes handicapées dans les politiques générales de l'emploi;
- supprimer, dans les régimes de prestations d'invalidité, les mesures ayant pour effet de dissuader les personnes handicapées de rechercher un emploi et encourager les personnes bénéficiaires de ces prestations à travailler lorsqu'elles le peuvent;
- tenir compte des besoins des femmes handicapées au moment d'élaborer des politiques et des programmes relatifs à l'égalité des chances pour les femmes dans l'emploi, y compris en ce qui concerne les services de garde d'enfants;
- veiller à ce que des mesures de soutien, telles que des dispositifs d'emploi protégé ou assisté, soient en place pour les personnes handicapées aux besoins desquelles il n'est pas possible de pourvoir sur le marché ouvert du travail sans soutien individuel.

1.36 Décennie arabe des personnes handicapées

La Décennie arabe des personnes handicapées, 2004-2013, a été officiellement proclamée lors du Sommet de la Ligue arabe à Tunis en mai 2004. Un des objectifs de cette décennie invite les Etats arabes à promouvoir la pleine intégration des personnes dans les écoles publiques, au marché du travail et autres secteurs de la société, par un large éventail de mesures, en accordant une attention particulière aux besoins des femmes handicapées et des enfants handicapés. Pour ce qui concerne la formation et l'emploi, les Etats sont tenus de mettre sur pied des organisations

de formation pour les personnes handicapées qui tiennent compte des nouvelles technologies et des exigences du marché du travail; d'encourager les personnes invalides à créer de petites et moyennes entreprises par le biais d'un appui financier et d'une assistance en matière de ventes et de marketing; et d'inciter le secteur privé à former et recruter des personnes handicapées et à favoriser leur avancement. Suite à la déclaration de la Décennie, l'intérêt croissant de la région en faveur des droits des personnes handicapées se reflète dans la révision de la législation relative au handicap dans plusieurs Etats arabes, ainsi que dans la multiplication des événements nationaux et régionaux consacrés au renforcement des capacités.

1.37 Décennie des Amériques pour les droits et la dignité des personnes handicapées

Le 6 juin 2006, le Conseil permanent de l'Organisation des Etats américains (OEA) a déclaré la Décennie des Amériques pour les droits et la dignité des personnes handicapées 2006-2016. Un groupe de travail a été créé en vue de finaliser le programme d'action.

1.38 Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH)

En 1999, l'Assemblée générale de Rehabilitation International a adopté une nouvelle charte qui appelle entre autres à préparer une convention internationale sur les droits des personnes handicapées. Des représentants de Rehabilitation International, de l'Organisation mondiale des personnes handicapées, de la Ligue internationale des associations pour les personnes handicapées mentales (Inclusion International), de l'Union mondiale des aveugles et de la Fédération mondiale des sourds ont, au cours de la réunion de Beijing en mars 2000, exprimé leurs préoccupations sérieuses sur le fait que les instruments des Nations unies «n'avaient pas encore eu un impact significatif pour l'amélioration de la vie des personnes handicapées» et appelé à une collaboration internationale pour le développement et l'adoption d'une nouvelle convention.

La Commission des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies était également préoccupée par l'insuffisance des mesures existantes. A sa réunion d'avril 2000, la Commission a adopté une résolution (AGNU 2000/51) invitant le Haut Commissaire aux droits de l'homme à examiner les mesures en vue de renforcer la protection et le suivi des droits humains des personnes handicapées. En réponse, le Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a ordonné une étude pour évaluer les normes et mécanismes existants en matière de droits de l'homme et de handicap. Les résultats préliminaires de l'étude ont été présentés au HCDH à Genève en janvier 2002.

Les participants à la réunion de Genève se sont accordés sur la nécessité d'adopter une approche multiple dans le traitement des questions liées au handicap et de se focaliser sur les droits de l'homme. Les résultats de l'étude ont mis en évidence le fait que la formulation d'une nouvelle convention ne devait pas être considérée comme une alternative à la nécessité de renforcer la place de la problématique du handicap dans le système international des droits de l'homme en vigueur («double approche»). La discussion a permis d'élargir davantage cette approche en insistant sur la nécessité de renforcer les efforts en matière de développement social des personnes handicapées et de mieux intégrer le travail des Nations Unies dans ce domaine en accordant une plus grande attention à la dimension des droits de l'homme («approche multiple») (HCDH 2002).

Entre-temps, en décembre 2001, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, sous l'égide du gouvernement du Mexique une résolution (56/168) établissant un comité spécial, ouvert à tous les États membres et à tous les observateurs des Nations Unies, qui aura pour tâche d'examiner des propositions en vue d'élaborer une convention internationale globale et intégrale pour la promotion et la protection des droits et de la dignité des personnes handicapées en tenant compte de l'approche intégrée qui sous-tend le travail effectué dans les domaines du développement social.

Privilégiant un processus ouvert et transparent, qui encourageait la participation de toutes les parties intéressées, en particulier des personnes handicapées et de leurs organisations représentatives, l'Assemblée

générale des Nations Unies a adopté le 13 décembre 2006 (résolution 61/106) la Convention relatives aux droits des personnes handicapées (CDPH). La Convention est considérée comme «une convention internationale globale et intégrée pour la promotion et la protection des droits et de la dignité des personnes handicapées (qui) contribuera de façon significative à remédier au profond désavantage social que connaissent les personnes handicapées et... favorisera leur participation, sur la base de l'égalité des chances, à tous les domaines de la vie civile, politique, économique, sociale et culturelle, dans les pays développés comme dans les pays en développement» (Préambule, (y)). La Convention ne cherche pas à établir de nouveaux droits mais réaffirme, renforce et actualise les droits prescrits dans d'autres instruments internationaux, confirme que ces droits s'appliquent aux personnes handicapées, prévoit la création d'un Comité des droits des personnes handicapées chargé de contrôler l'application effective de la convention et oblige les Etats Parties à consulter étroitement les personnes handicapées et à les impliquer activement, par le biais de leurs organisations représentatives, au développement et à la mise en œuvre de législations et politiques d'application de la convention ainsi qu'à d'autres processus décisionnels concernant les problèmes spécifiques aux personnes handicapées.

Les principes de la Convention sont: a) le respect de la dignité intrinsèque, de l'autonomie individuelle, y compris la liberté de faire ses propres choix, et de l'indépendance des personnes; b) la non-discrimination; c) la participation et l'intégration pleines et effectives à la société; d) le respect de la différence et l'acceptation des personnes handicapées comme faisant partie de la diversité humaine et de l'humanité; e) l'égalité des chances; f) l'accessibilité; g) l'égalité entre les hommes et les femmes; et h) le respect du développement des capacités de l'enfant handicapé et le respect du droit des enfants handicapés à préserver leur identité.

Les Etats Parties à la Convention sont soumis à des obligations générales et spécifiques. Les premières incluent:

- adopter toutes mesures appropriées d'ordre législatif, administratif ou autre pour mettre en oeuvre les droits reconnus dans la présente Convention;

- prendre en compte la protection et la promotion des droits de l'homme des personnes handicapées dans toutes les politiques et dans tous les programmes;
- veiller à ce que les pouvoirs publics et les institutions agissent conformément à la convention;
- prendre toutes mesures appropriées pour éliminer la discrimination fondée sur le handicap pratiquée par toute personne, organisation ou entreprise privée;
- encourager la formation aux droits reconnus dans la convention des professionnels et personnels qui travaillent avec des personnes handicapées.

Les exigences en matière de réadaptation incluent de prendre des mesures effectives pour permettre aux personnes handicapées «d'atteindre et de conserver le maximum d'autonomie, de réaliser pleinement leur potentiel physique, mental, social et professionnel» et d'offrir des services et programmes diversifiés d'adaptation et de réadaptation, en particulier dans les domaines de la santé, de l'emploi, de l'éducation et des services sociaux (article 26(1)).

L'importance de l'éducation en vue de permettre aux personnes handicapées de participer effectivement à une société libre, y compris à l'emploi, est reconnu dans l'article 24 qui exigent des États Parties, entre autres, qu'ils fassent en sorte que le système éducatif pourvoie à l'insertion scolaire à tous les niveaux et qu'ils veillent à ce que les personnes handicapées puissent avoir accès, sans discrimination et sur la base de l'égalité avec les autres, à l'enseignement tertiaire général, à la formation professionnelle, à l'enseignement pour adultes et à la formation continue, et à ce que des aménagements raisonnables soient apportés en faveur des personnes handicapées.

L'article 27, spécifiquement dédié au travail et à l'emploi, est repris en entier dans l'encadré ci-après. La discrimination fondée sur le handicap est interdite dans tout ce qui a trait à l'emploi sous toutes ses formes. Les États Parties sont tenus d'élargir les opportunités dans les lieux de travail ordinaires, à la fois dans les secteurs public et privé. A cette fin, la

Convention promeut l'accès des personnes handicapées à un travail librement choisi, à des programmes d'orientation technique et professionnel, notamment aux services de placement et aux services de formation professionnelle et continue ainsi qu'à des programmes de réadaptation professionnelle, de maintien dans l'emploi et de retour à l'emploi. Les dispositions couvrent les personnes handicapées qui sont en quête d'un emploi, qui progressent dans l'emploi et celles qui acquièrent un handicap dans le milieu professionnel et souhaitent conserver leur emploi. La Convention reconnaît également que pour de nombreuses personnes handicapées vivant dans les pays en développement, l'emploi indépendant ou la micro entreprise peuvent être la première option, voire parfois la seule option. Les Etats Parties sont priés de promouvoir ces opportunités. L'exercice des droits au travail et des droits syndicaux sont garantis. Les Etats Parties sont également priés de veiller à ce que les personnes handicapées ne soient tenues ni en esclavage ni en servitude et soient protégées sur la base de l'égalité avec les autres, contre le travail forcé ou obligatoire.

Encadré 1 Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées

Article 27: Travail et emploi

1. Les États Parties reconnaissent aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, le droit au travail, notamment à la possibilité de gagner leur vie en accomplissant un travail librement choisi ou accepté sur un marché du travail et dans un milieu de travail ouverts, favorisant l'inclusion et accessibles aux personnes handicapées. Ils garantissent et favorisent l'exercice du droit au travail, y compris pour ceux qui ont acquis un handicap en cours d'emploi, en prenant des mesures appropriées, y compris des mesures législatives, pour notamment:
 - a) interdire la discrimination fondée sur le handicap dans tout ce qui a trait à l'emploi sous toutes ses formes, notamment les conditions de recrutement, d'embauche et d'emploi, le maintien dans l'emploi, l'avancement et les conditions de sécurité et d'hygiène au travail;
 - b) protéger le droit des personnes handicapées à bénéficier, sur la base de l'égalité avec les autres, de conditions de travail justes et favorables, y compris l'égalité des chances et l'égalité de rémunération à travail égal, la sécurité et l'hygiène sur les lieux de travail, la protection contre le harcèlement et des procédures de règlement des griefs;
 - c) faire en sorte que les personnes handicapées puissent exercer leurs droits professionnels et syndicaux sur la base de l'égalité avec les autres;
 - d) permettre aux personnes handicapées d'avoir effectivement accès aux programmes d'orientation technique et professionnel, aux services de placement et aux services de formation professionnelle et continue offerts à la population en général;
 - e) promouvoir les possibilités d'emploi et d'avancement des personnes handicapées sur le marché du travail, ainsi que l'aide à la recherche et à l'obtention d'un emploi, au maintien dans l'emploi et au retour à l'emploi;
 - f) promouvoir les possibilités d'exercice d'une activité indépendante, l'esprit d'entreprise, et l'organisation de coopératives et la création d'entreprise;
 - g) employer des personnes handicapées dans le secteur public;
 - h) favoriser l'emploi de personnes handicapées dans le secteur privé en mettant en œuvre des politiques et mesures appropriées, y compris le cas échéant des programmes d'action positive, des incitations et d'autres mesures;
 - i) faire en sorte que des aménagements raisonnables soient apportés aux lieux de travail en faveur des personnes handicapées;
 - j) favoriser l'acquisition par les personnes handicapées d'une expérience professionnelle sur le marché du travail général;
 - k) promouvoir des programmes de réadaptation technique et professionnelle, de maintien dans l'emploi et de retour à l'emploi pour les personnes handicapées.
2. Les États Parties veillent à ce que les personnes handicapées ne soient tenues ni en esclavage ni en servitude, et à ce qu'elles soient protégées, sur la base de l'égalité avec les autres, contre le travail forcé ou obligatoire.

Options de travail et d'emploi

Comme le spécifie la recommandation n° 168 de l'OIT, les personnes handicapées doivent bénéficier de l'égalité de chances et de traitement en vue d'obtenir et de conserver un emploi qui, dans tous les cas où cela est possible, corresponde à leur choix et tienne compte de leurs aptitudes individuelles, et de leur permettre de progresser dans ledit emploi. Ceci couvre les emplois sur le marché du travail ouvert qui, toujours en tenant compte de leurs aptitudes individuelles, sont ouverts aux personnes valides. Quant aux personnes handicapées pour qui, pour des raisons de choix et/ou d'aptitude, un emploi en milieu ouvert n'est pas approprié, des formes alternatives d'emploi de type protégé ou assisté leur sont normalement offertes. On trouve de nombreuses variantes de ces options à travers les pays, suivant la tradition et la culture, les conditions économiques et sociales, la nature du marché du travail, les systèmes de prestations sociales, l'offre de personnel qualifié et l'influence des parties prenantes, y compris des organisations de personnes handicapées.

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

- L'emploi ouvert/compétitif, y compris l'emploi indépendant⁷
- L'emploi protégé
- L'emploi assisté
- Les entreprises sociales.

Le chapitre 3 analysera, pour chacune de ces approches, les mesures adoptées pour faciliter l'accès à l'emploi et le maintien dans l'emploi, en privilégiant les références à la politique et à la pratique de l'emploi dans les pays industrialisés.

⁷ L'emploi indépendant n'est pas pris en compte en tant que catégorie séparée, puisqu'il se retrouve dans toutes les catégories.

2.1 L'emploi ouvert/compétitif

Beaucoup de pays ne disposant pas de données adéquates et comparables, il est difficile de faire des généralisations. Toutefois, les informations disponibles permettent de tirer quelques conclusions provisoires sur la situation actuelle.

Le taux de participation des personnes handicapées à la main-d'œuvre du marché du travail ouvert est tendanciellement bien plus faible que celui des travailleurs valides alors que le taux de chômage tend à être plus élevé.

En 2003, dans l'UE, 40 pour cent des personnes handicapées en âge de travailler occupaient un emploi contre 64,2 pour cent des personnes valides (CE 2005; les chiffres sont basés sur des enquêtes et ne sont pas des données administratives). Selon la Commission européenne, le taux d'inactivité des personnes handicapées est deux fois plus élevé que celui des personnes valides, laissant apparaître à la fois des niveaux d'intégration suite à un problème de santé ou de handicap de longue durée (PSHLD) et des niveaux d'éducation et de formation professionnelle comparativement bas. La question fondamentale utilisée par le système de l'UE pour collecter des données a cherché à savoir si la personne souffrait d'un PSHLD de plus de six mois ou d'une durée estimée à six mois. En 2002, près de 16 pour cent de la population totale de l'UE en âge de travailler (entre 16 et 64 ans) a estimé souffrir d'un PSHLD. Ce pourcentage n'établit aucune distinction entre les personnes handicapées et les personnes victimes d'un problème de santé.

Les motifs d'inactivité élevée varient d'un pays à l'autre. Le piège que constitue le niveau élevé des prestations perçues par rapport à celui des rémunérations et le risque de perdre ces prestations en cas d'embauche sont des facteurs dissuasifs importants. La réticence des employeurs à recruter des personnes handicapées par crainte de devoir procéder à des ajustements coûteux du lieu de travail ou de la difficulté à pouvoir «licencier une personne» une fois engagée a également un effet dissuasif.

En **Australie**, le taux de participation des hommes handicapés était d'environ 60 pour cent en 1998 contre 90 pour cent pour les hommes

non-handicapés. Les chiffres correspondants pour les femmes étaient de 46 pour cent et de 71 pour cent respectivement. Le taux de chômage des hommes handicapés était de 14 pour cent contre 8 pour cent pour les hommes non-handicapés. Les taux correspondants pour les femmes étaient de 9 et 8 pour cent respectivement.

Au **Canada**, 6,5 pour cent des personnes handicapées occupaient un emploi sur le marché du travail en 2001, mais elles ne représentaient que 2,4 pour cent de la main-d'œuvre sous réglementation fédérale. Les personnes handicapées étaient sous-représentées dans tous les secteurs industriels, passant de 1,8 pour cent dans les transports à 2,3 pour cent dans les banques, 2,4 pour cent dans les communications et 2,9 pour cent dans «d'autres» secteurs (NIDMAR 2001, p. 4).

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

En **Allemagne**, le taux d'intégration des personnes gravement handicapées au marché du travail était en 1997 de 37 pour cent (Ouest), contre 80 pour cent pour les hommes valides et 63 pour cent pour les femmes valides. En 2003, le taux de chômage des personnes handicapées était de 16,6 pour cent contre 10,4 pour cent pour les personnes valides (OIT 2004a).

En **Hongrie**, en 2002, sur 656 000 personnes en âge de travailler souffrant de «problèmes de santé de longue durée», moins de 95 000 personnes étaient sur le marché du travail, dont 10 000 au chômage (idem.).

En **Suède**, en 2002, 68 pour cent des personnes handicapées étaient employées contre 77 pour cent de la population totale. Le pourcentage de personnes souffrant d'une «capacité de travail réduite» était de 57 pour cent. Environ 65 pour cent des personnes handicapées étaient employées contre 77 pour cent des personnes non-handicapées. 53 pour cent des

personnes handicapées à capacité de travail réduite occupaient un emploi. 4,6 pour cent des personnes handicapées étaient au chômage (5,8 pour cent pour celles à capacité de travail réduite) contre 3,9 pour cent de la population générale (idem.).

Au **Royaume-Uni**, en 2003 les personnes handicapées représentaient 19 pour cent de la population en âge de travailler, mais seulement 12 pour cent des personnes occupant un emploi. Sur les 6,8 millions estimés de personnes handicapées en âge de travailler, 49 pour cent exerçaient une activité au printemps 2003 contre 75 pour cent des personnes non-handicapées (idem.).

En **Norvège**, le taux d'emploi des personnes handicapées se situait juste en dessous de 45 pour cent en 2006 contre 83 pour cent pour la population valide. En **Suisse**, le chômage frappe davantage les travailleurs handicapés que les personnes non-handicapées mais leur taux d'emploi, qui se situe à 51 pour cent, est relativement élevé comparativement à d'autres pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (OCDE 2005).

En général, les personnes handicapées sur le marché du travail ont un niveau d'éducation plus faible que les autres. Elles ont également une plus grande probabilité d'occuper des emplois à temps partiel. Les taux de chômage varient en fonction du type de handicap et sont les plus élevés parmi les personnes souffrant d'un handicap mental. En estimant qu'au Royaume-Uni, 75 pour cent des personnes en âge de travailler souffrant d'un handicap mental sont au chômage. En Suisse, la maladie mentale est devenue la première cause d'accès aux prestations d'invalidité, représentant plus de 40 pour cent des entrées totales dans l'invalidité (idem, p. 21), une tendance qu'on observe également dans d'autres pays (Gabriel et Liimatanen 2000).

Une étude des informations disponibles avance les raisons suivantes pour expliquer les taux de chômage élevés parmi les personnes handicapées:

- faible niveau d'éducation et de formation;
- baisse de la demande de main-d'œuvre non-qualifiée;

- réduction du personnel des grandes entreprises et du service public;
- crainte d'accidents et de coûts d'assurance;
- gêne à se faire enregistrer comme handicapé;
- manque d'informations sur les opportunités de travail;
- manque de sensibilisation des employeurs aux besoins et capacités des personnes handicapées;
- «piège des allocations»;
- crainte de perdre les allocations sociales;
- découragement devant l'incapacité à décrocher un emploi et/ou suite à des images négatives internalisées;
- appui technique/personnel inadéquats.

2.1.1 Politique du marché du travail plus active

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

- mesures pour prévenir et décourager la dépendance vis-à-vis de l'aide sociale;
- intégration des services de l'emploi et de la formation à l'intention des personnes handicapées dans les services ordinaires;
- incitations à participer à des initiatives dans les domaines de l'éducation, de la formation et du travail;
- plus grande implication des employeurs;
- amélioration des services d'assistance à l'emploi;
- application plus efficace de la législation contre la discrimination; et
- application plus stricte des dispositions existantes en matière de quotas.

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

2.2 L'emploi protégé

Il est généralement admis que pour des raisons diverses, l'emploi en milieu ouvert n'est pas une option réalisable pour certaines personnes handicapées. En appelant à prendre des mesures pour promouvoir l'emploi des personnes handicapées, la recommandation n° 168 de l'OIT stipule que de telles mesures devraient inclure «une aide appropriée du gouvernement pour mettre sur pied *divers types* d'emploi protégé pour les personnes handicapées pour lesquelles un emploi libre n'est pas praticable» (italiques de l'auteur). Les Règles des Nations Unies pour l'égalisation des chances des personnes handicapées indiquent que, bien que l'objectif devrait toujours être d'obtenir un emploi sur le marché du travail ouvert, «pour les personnes handicapées qui ont des besoins auxquels il est impossible de répondre dans le cadre d'un emploi ordinaire, de petites unités de travail protégé ou assisté peuvent constituer une solution» (Règle 7(7)).

Comme l'implique la recommandation n° 168 de l'OIT, divers types d'emploi protégé sont possibles. Dans leur enquête sur l'emploi protégé dans plusieurs pays, Samoy et Waterplas (1997, p. 6) ont estimé que le concept même d'emploi protégé n'a pas le même sens pour tous:

Si l'on invite des fonctionnaires à présenter les systèmes en vigueur dans leur pays à des étrangers (aux auteurs du présent rapport, par exemple), certains n'évoquent parfois que les organisations offrant un travail productif (dans des entreprises industrielles ou des sociétés de services) à des personnes handicapées, qui ont un contrat de travail et perçoivent un salaire. D'autres, du même pays ou d'un autre État, incluent parfois dans ce système les établissements où le travail productif n'est

assurément pas le principal objectif ni même, bien souvent, une priorité essentielle et où les personnes handicapées n'ont pas de contrat de travail et ne perçoivent pas de salaire, mais reçoivent uniquement une prime venant s'ajouter à leur prestation d'invalidité. Certains autres acteurs concernés, dont, par exemple, les organisations d'ateliers ou les associations des personnes handicapées, peuvent partager ou rejeter telle ou telle de ces conceptions.

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

Le Conseil de l'Europe (1992) utilise également une définition large de l'emploi protégé:

L'emploi protégé devrait être mis à la disposition des personnes qui, en raison de leur handicap, ne peuvent obtenir ou conserver un emploi normal, soutenu ou non soutenu; il peut recouvrir plusieurs situations, parmi lesquelles l'atelier protégé et le centre d'aide par le travail. L'emploi protégé devrait répondre à un double objectif: donner à la personne handicapée la possibilité d'exercer une activité épanouissante et la préparer, dans la mesure du possible, à l'emploi en milieu ordinaire de travail. A cette fin, toutes les formules facilitant la transition de l'emploi protégé vers le milieu ordinaire doivent être mises en place, telles que la création de sections d'ateliers protégés dans les centres d'aide par le travail ou de centres d'aide par le travail dans les ateliers protégés; la création de sections d'ateliers protégés ou de centres d'aide par le travail à l'intérieur d'entreprises ordinaires; les détachements individuels ou collectifs de travailleurs d'ateliers protégés ou de centres d'aide par le travail dans des entreprises ordinaires.

Quelques pays ont trouvé utile d'établir, à des fins de planification, des distinctions entre certaines formes de travail et d'emploi. En **Irlande** par exemple, un comité créé pour donner des conseils sur la stratégie d'emploi pour les personnes handicapées en milieu de travail et d'emploi protégé et assisté, a utilisé les définitions suivantes:

Le travail est la réalisation de tâches organisées qui peut déboucher sur certaines formes de rémunération, mais qui n'est pas couverte par la législation relative à la protection de l'emploi ou par l'assurance sociale liée au salaire.

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

Le travail protégé est un travail effectué par des personnes handicapées dans des ateliers spécialement créés à cet effet. Les personnes qui travaillent dans des ateliers protégés conservent leurs prestations d'assurance sociale et perçoivent généralement un modique supplément mensuel versé par le prestataire de travail. Les travailleurs protégés ne sont pas des salariés et ne sont pas couverts par la législation en matière de protection du travail.

L'emploi protégé est un emploi dans une entreprise créée spécifiquement pour l'emploi de personnes handicapées et recevant un financement spécial de la part de l'État (NRB 1997).

Beaucoup de pays utilisent une forme quelconque de système d'emploi protégé (pour une discussion plus détaillée voir Samoy et Waterplas, 1992, 1997; Thornton et Lunt, 1997). Au **Royaume-Uni** par exemple, Remploi a été créé en 1945 dans l'objectif de réadapter et de former les personnes handicapées afin de les aider à s'insérer dans l'emploi «ordinaire». L'organisme bénéficie d'un financement gouvernemental depuis sa création. En 2006, Remploi a prêté assistance à près de 9 000 personnes handicapées dans ses 83 usines et autres services. Hors du réseau d'usines de Remploi, on a observé un recul du nombre d'entreprises protégées opérées par des autorités locales et le secteur volontaire, qui a

coïncidé avec le déclin de l'industrie manufacturière et l'attention accrue portée par le gouvernement à la recherche d'emploi en faveur des personnes handicapées dans le circuit ordinaire plutôt que dans l'environnement protégé (Unité de stratégie du Premier ministre 2005).

Il est difficile d'établir des comparaisons entre pays pour diverses raisons, notamment du fait que le concept d'emploi protégé n'a pas la même signification pour tous, y compris au sein d'un même pays. On peut cependant relever certains points généraux:

- La philosophie de l'emploi protégé a donné lieu à de vifs débats ces dernières années dans certains pays (en Australie et aux Etats-Unis notamment), et on privilégie de plus en plus d'autres types d'emploi assisté. En Europe, il semble y avoir peu de consensus; certains pays offrent un nombre considérablement plus faible d'emplois protégés (pour 1000 travailleurs) que d'autres.
- Beaucoup d'ateliers protégés doivent leur origine à des initiatives privées, souvent d'organisations de charité, de groupes religieux ou de parents concernés. Ils ont graduellement été soumis à la réglementation des pouvoirs publics et ont pu faire valoir leur droit aux subventions de l'État.
- En général, l'emploi protégé est destiné à des personnes incapables ou ayant peu de chances d'obtenir ou de conserver un emploi sur le marché du travail ouvert du fait de la gravité de leur handicap ou d'une capacité de travail réduite. Il est souvent précisé un niveau minimum de handicap comme condition d'entrée. La majorité de ceux qui y sont employés souffrent généralement d'un handicap intellectuel, bien que dans certains cas on ne semble pas faire de distinction entre handicap intellectuel et maladie mentale.
- Dans la plupart des pays, l'amélioration de la transition vers le marché du travail ordinaire est un objectif déclaré de la politique de l'emploi protégé. En réalité, les taux de transition varient entre moins de 1 et environ 5 pour cent; la plupart des pays sont proches du bas de l'échelle (voir par exemple Thornton et Lunt 1997; Samoy et Waterplas, 1992, 1997; Conseil de l'Europe, 1993). Parmi les raisons avancées pour expliquer le faible taux de transition, on trouve la réticence des employeurs à recruter, la réticence des ateliers à laisser

partir leurs meilleurs travailleurs, le faible niveau technologique des activités dans les ateliers qui limite le niveau de compétences que les employés peuvent atteindre, et la formation professionnelle qui souvent ne reflète pas les exigences du marché du travail.

- L'emploi protégé a été critiqué dans certains pays pour son incapacité à procurer des conditions et des contrats de travail décents. Dans beaucoup de cas, le salaire des travailleurs est en dessous du SMIC. Dans quelques cas, les employés perçoivent seulement de «l'argent de poche» qui s'ajoute à leur allocation d'invalidité normale. La législation en matière d'emploi et de sécurité et santé au travail n'est souvent pas appliquée. Le droit à la liberté d'association (de se syndicaliser) n'est généralement pas respecté.

Certaines des critiques faites à l'emploi protégé concernant la faible transition, l'absence de contrats de travail, les bas salaires, etc. peuvent refléter des différences – voire même une incertitude – dans la philosophie du concept plutôt que des faiblesses au niveau de la politique, de la gestion ou des rapports coûts/bénéfices. Évaluer la performance des ateliers protégés avec des critères comme ceux mentionnés précédemment peut être controversé lorsque les responsables du système envisagent leur fonction en termes de soins et de services sociaux plutôt qu'en termes de promotion de l'emploi ou de rentabilité économique.

2.3 L'emploi assisté

L'emploi assisté est né aux **États-Unis** comme alternative aux programmes de réadaptation traditionnels pour les personnes souffrant de handicaps sévères. Il est défini par la loi et la réglementation comme un travail payé, exécuté dans un environnement de travail ordinaire intégré, avec des services d'appui continu, pour des personnes gravement handicapées. L'obligation d'un salaire minimum a été ajoutée aux réglementations fédérales des États-Unis sur l'emploi assisté en 1997 (Wehman et al. 1997).

L'emploi assisté peut prendre des formes variées, parmi lesquelles le placement individuel, les enclaves, les équipes de travail mobiles et les

structures de petites entreprises (Moon et Griffin 1988). Une enclave est un groupe d'individus, normalement trois à huit, qui travaillent dans un groupe de formation spécial au sein d'une société d'accueil. Tous les membres du groupe n'iront pas forcément grossir les rangs du personnel régulier de la société. Une équipe de travail mobile peut être un groupe d'une taille similaire, avec un ou deux superviseurs, qui se déplace à l'intérieur d'une commune en offrant des services spécialisés, comme le jardinage ou la surveillance des parcs ou des stades. L'option petite entreprise peut être un service de production manufacturière ou une opération de sous-traitance, employant un petit nombre de travailleurs handicapés et valides. L'offre de l'entreprise peut se limiter à un seul type de produit ou de service.

L'option du placement individuel semble être l'option dominante aux **États-Unis**. En 1995, 77 pour cent des participants aux programmes d'emploi assisté occupaient des postes de travail assistés individuels et 23 pour cent un type de travail de groupe (Wehman et al 1997). Il n'y a pas de modèle «idéal». Comme l'ont déclaré certains commentateurs:

Il y a presque une infinité de stratégies et de structures d'emploi assisté différentes dont chacune combine un type de travail donné avec une méthode donnée d'appui continu. Chacune a des avantages et des inconvénients en termes de génération réelle d'emplois tout en surmontant les obstacles à l'emploi que connaissent les personnes handicapées. Aucune alternative n'est idéale, et aucune ne correspond à toutes les situations. Le développement de programmes d'emploi assisté exige l'adaptation à des opportunités d'emploi locales et à des besoins d'appui individuels (Bellamy et al. 1986).

Selon certains rapports, les deux tiers de tous les participants aux programmes d'emploi assisté aux États-Unis étaient en 1997 des personnes souffrant d'un handicap intellectuel, suivies des personnes souffrant d'une maladie mentale (Wehman et al. 1997).

L'interprétation de l'emploi assisté varie d'un pays à l'autre (voir OIT 2004a, pp. 78-80).

- En **Irlande** et au **Royaume-Uni**, par exemple, l'emploi assisté inclut des programmes qui accordent des subventions financières aux employeurs recrutant des travailleurs à productivité réduite, ainsi qu'une activité basée sur le tutorat professionnel comme aux États-Unis. Au Royaume-Uni, outre son réseau d'ateliers protégés (voir 2.2), Remploi propose des services de placement aux personnes handicapées. Notant le faible niveau de progression des usines de Remploi vers l'emploi non assisté, le Bureau d'audit national du Royaume-Uni (2005) a recommandé de se concentrer non plus sur l'emploi dans des usines protégées mais sur le placement professionnel. En 2006/2007, Remploi a procuré un emploi à plus de 5 000 personnes handicapées dans des lieux de travail ordinaires, soit une augmentation de 25 pour cent par rapport à l'année précédente. Il prévoit d'augmenter les placements à 20 000 par an d'ici à 2013.
- En **Norvège**, l'emploi assisté existe depuis 1996, avec l'assistance d'un tuteur pendant trois ans.
- Aux **Pays-Bas**, le parlement avait demandé en 1992 au gouvernement de trouver une solution au problème des disparités salariales entre les programmes d'emploi assisté et d'emploi protégé. Dans les programmes d'emploi assisté, les salaires étaient liés à la productivité et complétés par une indemnité d'invalidité représentant jusqu'à 85 pour cent du salaire minimum statutaire, alors que les sociétés de travail protégé payaient des salaires complets. En outre, le gouvernement devait assumer les coûts du tutorat. Dans un premier temps, les indemnités complémentaires ont été augmentées à hauteur du salaire minimum et une subvention aux coûts du tutorat a été instituée. Selon la législation de 1996, les autorités locales peuvent financer l'emploi assisté. A des fins de financement gouvernemental, chaque emploi ainsi créé est considéré comme un emploi dans une société de travail protégé (Krug 1996).
- En **Nouvelle-Zélande**, le programme d'emploi assisté accorde une subvention salariale pendant deux ans (Saloviita 2000).

- En **Finlande**, une enquête sur les programmes d'emploi assisté a conclu que peu de projets définissaient l'emploi assisté comme un travail assisté et payé, exécuté dans un environnement ordinaire intégré: en général, l'emploi assisté était compris dans le sens d'une variété d'options d'appui à l'emploi ou à des activités liées à l'emploi (idem. p. 91).
- D'autres pays, dont **Malte** et la **Slovénie**, offrent un soutien à long terme durant la recherche d'emploi et l'emploi (EC 2005, annexe 3: 3.3.1).

2.3.1 *Evaluation*

Plusieurs études menées aux **États-Unis** ont montré que l'emploi assisté a généré des bénéfices sociaux et psychologiques plus importants pour les travailleurs comparativement aux placements protégés, et qu'il a été rentable pour les travailleurs, les contribuables et la société dans son ensemble (Saloviita 2000). Néanmoins, une étude américaine (Barbour 1999) sur les programmes d'emploi assisté de leurs origines jusqu'aux années 1970 cite d'autres études qui accusent de nombreux programmes de pratiquer un «filtrage» en acceptant peu de personnes lourdement handicapées. Suite aux variations de la définition de l'emploi assisté, les résultats d'études réalisées dans un pays ne peuvent pas être généralisés à un autre pays. La législation américaine qui stipule que l'emploi assisté est financé en tant qu'option de réadaptation, précise que les participants doivent travailler au moins 20 heures par semaine en moyenne pour pouvoir bénéficier d'un financement. Beaucoup des résultats positifs en termes de rentabilité obtenus aux États-Unis s'expliquaient en fait par les économies réalisées par la baisse de l'utilisation des services alternatifs et par l'augmentation des recettes d'impôts sur les revenus gagnés. Au **Royaume-Uni**, beaucoup d'emplois assistés sont des emplois à temps partiel d'une durée hebdomadaire de travail inférieure à 20 heures. Lorsque les participants optent pour le maintien de leur allocation sociale et perçoivent un petit montant additionnel autorisé, les dépenses en prestations sociales ne diminuent pas et il y a peu, voire aucune recette en retour grâce aux impôts (Beyer, Goodere et Kilsby 1996). Ceci n'est pas tellement lié au concept de l'emploi assisté mais plutôt à la relation entre les droits aux allocations et les revenus du travail.

Le concept de l'emploi indépendant assisté pour les personnes gravement handicapées a reçu une certaine attention, en particulier aux États-Unis. Quelques articles parus dans une édition spéciale du *Journal of Vocational Rehabilitation* (2002), publiée pour présenter le concept à ses lecteurs, montrent comment ce type d'emploi peut contribuer à promouvoir la satisfaction individuelle de personnes souffrant de handicaps importants, mais en général, ils reconnaissent ouvertement le niveau élevé d'assistance nécessaire à chaque étape de la création et de la gestion de l'entreprise.

La **Lettonie** est en faveur de l'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail par le biais de mesures de «lutte contre l'exclusion sociale» qui incluent des actions telles que le développement de l'entrepreneuriat et l'emploi indépendant. En **Suède**, toute personne handicapée qui a un projet commercial solide peut prétendre à une subvention pour démarrage d'entreprise.

2.4 Les entreprises sociales

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

La Commission européenne, qui fait parfois référence à l'économie sociale comme à un Troisième système, la décrit comme «les domaines économiques et sociaux représentés par les coopératives, les mutuelles, les associations ainsi que toutes les initiatives locales de création d'emplois destinées à répondre, à travers l'offre de biens et de services, aux besoins pour lesquels ni le marché ni le secteur public semblent actuellement capables de faire des offres adéquates.» Les entreprises de l'économie sociale ont été définies comme «ces entités qui n'appartiennent pas au secteur public, sont gérées d'une façon démocratique, dont les membres ont tous les mêmes droits et qui adhèrent à un régime spécial de propriété et de distribution des profits dans lequel tout surplus est réinvesti dans la croissance de l'entité et l'amélioration des services offerts à ses

membres et à la société en général» (cité dans Viorreta 1998). Il existe une grande variété d'entreprises d'économie sociale qui partagent toutes des valeurs similaires. Elles regroupent les sociétés à vocation sociale; les entreprises sociales, les entreprises communautaires, les coopératives communautaires, les sociétés fiduciaires, les coopératives communautaires, les coopératives de voisinage, les coopératives de travailleurs, les coopératives sociales, les coopératives d'épargne et de crédit, les sociétés de microcrédit et de garantie mutuelle.

L'UE considère l'économie sociale comme une composante importante du modèle économique européen. Lors d'une visite à la Confédération européenne des coopératives de production et de travail associé, des coopératives sociales et des entreprises participatives (CECOP) organisée en 2002, le Président de la Commission européenne a mentionné le fait que les coopératives employaient alors 2,3 millions de personnes dans l'UE.

L'économie sociale s'est développée de différentes façons dans les États Membres de l'UE, en grande partie du fait de l'hétérogénéité des cadres réglementaires. En **Italie** par exemple, une nouvelle réglementation sur les coopératives sociales a permis une expansion importante du secteur et contribué à réorienter le secteur coopératif de l'objectif de création de bénéfices pour ses membres vers celui de création de bénéfices plus larges pour la communauté locale. (Département du commerce et de l'industrie du Royaume-Uni 2002). En **Finlande**, la législation de 2004 a défini l'entreprise sociale comme tout type d'entreprise inscrite au registre pertinent et dont au moins 30 pour cent des employés sont handicapés ou chômeurs de longue durée. En mars 2007, 91 entreprises de ce type étaient enregistrées; la plus grande comptait 50 employés.

Aux **États-Unis**, le secteur des entreprises à but non-lucratif date essentiellement des années soixante. Ces entreprises bénéficient de nombreuses exonérations d'impôt. Les départements gouvernementaux sont tenus d'acheter des biens et des services à des organisations à but non-lucratif qui emploient des personnes handicapées, à condition que celles-ci soient compétitives en termes de prix et de qualité.

En 2006, la Social Enterprise Alliance, basée aux Etats-Unis et dont les adhérents sont principalement originaires du Canada et des Etats-Unis, a élargi sa définition de l'«entreprise sociale», qui désignait auparavant une organisation à but non lucratif menant une stratégie ou une activité commerciale en vue de générer des revenus soutenant sa mission sociale; elle qualifie désormais une organisation ou une entreprise appliquant des stratégies entrepreneuriales génératrices de revenus au service de sa mission sociale. Cette évolution a attiré les organismes à but lucratif ayant vocation sociale.

Le Centre de ressources sur la responsabilité sociale des entreprises de **Hong Kong** a été créé en 2006 pour servir de guichet unique aux entreprises sociales. Le Centre fournit divers services: conseils, consultation, formation et autre services de soutien (voir www.socialenterprise.org.hk).

En **Lituanie**, la récente législation sur les entreprises sociales vise à améliorer les opportunités d'emploi pour les personnes des groupes désavantagés: 40 pour cent des effectifs des entreprises sociales doit leur être réservé, incluant les personnes handicapées. La compensation salariale représente 50 pour cent; pour les personnes atteintes d'un handicap sévère, elle est de 60 pour cent (CE 2005, annexe 3: 3.3.1).

Au **Japon**, les sociétés à vocation sociale/entreprises sociales offrent des opportunités d'emploi aux personnes gravement handicapées depuis 1981.

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

Une analyse récente de la CE consacrée aux politiques de l'emploi pour les personnes handicapées dans 18 pays industrialisés a révélé qu'il existait peu de stratégies d'entreprises ciblant directement les personnes handicapées (CE 2000). De nombreux pays offrent des subventions au démarrage d'entreprise aux personnes handicapées souhaitant accéder à l'emploi indépendant ou lancer une nouvelle entreprise, mais peu de pays mentionnent les entreprises sociales comme une stratégie spécifique de création d'emplois additionnels pour les personnes handicapées.

En **Italie**, la croissance des coopératives d'intégration par le travail a commencé en 1974 lorsque des travailleurs handicapés mentaux se sont révoltés contre le travail non rémunéré et ont créé des coopératives pour faire le même travail mais en bénéficiant d'un contrat de travail (cité dans Thornton et Lunt 1997). Le mouvement s'est étendu avec la fermeture des institutions psychiatriques à la fin des années 1970. La loi 381 de 1991 a introduit un nouveau modèle d'emploi pour les personnes handicapées fondé sur la coopération sociale. Les coopératives sociales, présentes dans de nombreuses activités commerciales, manufacturières, agricoles et de services, employaient plus de 17 000 travailleurs handicapés en 1997. Le décret législatif 276/03 (réforme du marché du travail) propose de nouvelles voies pour élargir les opportunités d'emploi des personnes handicapées par une participation accrue des entreprises sociales (CE 2005, annexe 3: 3.3.1).

En **Espagne**, ONCE (Organisation nationale des aveugles d'Espagne) a créé en 1988 une fondation (Fundacion ONCE) avec représentation de différents groupes de personnes handicapées. L'objectif principal de la fondation est de créer des emplois pour les personnes handicapées. En 1989, la Fondation a créé FUNDOSA GRUPO, une holding ou société mère de plus de 60 entreprises qui, en 1997, employaient près de 6 000 salariés, dont 72 pour cent de personnes handicapées. Les entreprises opèrent dans divers secteurs, dont la blanchisserie, la vente au détail aux centres hospitaliers et foyers municipaux, le marketing téléphonique, la production alimentaire et la saisie de données (Thornton et Lunt 1997, pp. 237-8).

Le **Royaume-Uni** s'intéresse de plus en plus aux coopératives sociales (voir www.socialenterprise.org.uk). En 2002, le gouvernement britannique a lancé une stratégie en faveur de l'entreprise sociale. Il n'existe pas de modèle juridique unique pour ce type d'entreprise selon le Département du commerce et de l'industrie du Royaume-Uni. Les entreprises sociales incluent les entreprises à responsabilité limitée par garantie, les sociétés de prévoyance et les sociétés caritatives enregistrées. Une enquête de 2004 a révélé qu'il existait 15 000 entreprises sociales au Royaume-Uni, soit 1,2 pour cent de toutes les entreprises (GHK 2004, p. 16). Elles employaient 450 000 personnes et enregistraient un chiffre d'affaires annuel combiné de dix-huit milliards de livres sterling (GBP). Le nombre

de ces entreprises serait passé à 55 000 en 2006 (Bureau du Premier ministre 2006).

Les chiffres rapportés peuvent considérablement sous-estimer le nombre de personnes handicapées travaillant actuellement dans des entreprises sociales de divers types. Un rapport espagnol de 1998 estimait par exemple qu'il y avait près de 1 000 coopératives sociales en **Espagne**, dont près de 200 pour la seule Catalogne. Une étude de 1995 sur les coopératives sociales en Catalogne rapportait que 45 pour cent étaient orientées vers l'intégration des personnes souffrant de handicaps intellectuels (cité dans Viorreta 1998).

2.4.2 *Potentiel futur*

Une des caractéristiques fondamentales des entreprises sociales concerne le fait qu'elles ont été créées pour répondre, par l'offre de biens et services, à des besoins que ni le secteur privé ni le secteur public ne peuvent ou ne veulent satisfaire. Le futur potentiel de croissance du secteur des entreprises sociales semble donc offrir de nouvelles opportunités importantes d'emploi pour les personnes handicapées, pour autant que toutes les barrières à cette croissance soient levées ou réduites. Ces barrières ont été identifiées au **Royaume-Uni**:

- piètre compréhension des capacités et de la valeur de l'entreprise sociale;
- information limitée sur l'impact social, environnemental et financier de l'entreprise sociale;
- insuffisance de l'appui et des conseils spécialisés de la part du gouvernement et des entreprises;
- difficultés d'accès au financement;
- insuffisance de la prise en compte des caractéristiques particulières des entreprises sociales par les cadres financiers, juridiques et réglementaires ou les activités d'approvisionnement; et
- formation inadéquate des dirigeants des entreprises sociales en matière de gestion d'entreprise, de gestion financière et de gestion du personnel.

3.1 Introduction

La réadaptation professionnelle est un processus permettant aux personnes handicapées d'obtenir un emploi convenable, de le conserver et d'être promues, favorisant du même coup leur intégration ou leur réintégration dans la société (OIT 2002). Ce processus implique, selon la recommandation (n° 99) sur l'adaptation et la réadaptation professionnelles des invalides, 1955, la mise en place de certains services professionnels, en particulier l'orientation et la formation professionnelles et le placement sélectif. En 1983, l'OIT, consciente que des développements significatifs étaient intervenus depuis 1955 en matière de compréhension des besoins de réadaptation, d'ampleur et d'organisation des services de réadaptation, et de législation et pratique de nombreux pays membres, a décidé qu'une nouvelle norme internationale était nécessaire pour assurer l'égalité de chances et de traitement de toutes les catégories de personnes handicapées, dans les zones rurales et urbaines, pour l'emploi et pour l'intégration dans la communauté.

3.1.1 La convention n° 159 de l'OIT

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

- avoir pour but de garantir que des mesures de réadaptation professionnelle appropriées soient accessibles à toutes les catégories de personnes handicapées et de promouvoir les possibilités d'emploi des personnes handicapées sur le marché libre du travail;
- être fondée sur le principe de l'égalité de chances entre les travailleurs handicapés et les travailleurs en général; l'égalité de chances et de traitement entre les travailleurs handicapés et les travailleuses handicapées devra être respectée; des mesures positives

spéciales visant à garantir l'égalité effective de chances et de traitement entre les travailleurs handicapés et les autres travailleurs ne devront pas être considérées comme étant discriminatoires à l'égard de ces derniers; et

- inclure des consultations avec des organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs et avec des organisations de ou pour personnes handicapées sur la mise en œuvre de ladite politique.

La convention appelle les autorités compétentes à fournir et à évaluer des services d'orientation professionnelle, de formation professionnelle, de placement, d'emploi, et d'autres services connexes, en utilisant, dans tous les cas où cela est possible et approprié, les services existants pour les travailleurs en général, avec les aménagements nécessaires. Des mesures doivent être prises pour promouvoir la création et le développement de services de réadaptation professionnelle et d'emploi pour les personnes handicapées des zones rurales et les collectivités isolées, et pour garantir que soient formés et mis à la disposition des intéressés des conseillers en matière de réadaptation ainsi que d'autre personnel qualifié approprié chargé de l'orientation professionnelle, de la formation professionnelle, du placement et de l'emploi des personnes handicapées. Entrée en vigueur le 20 juin 1985, la convention n° 159 avait été ratifiée par 80 pays en octobre 2007.

3.1.2 La recommandation n° 168

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

- des mesures pour créer des possibilités d'emploi pour les personnes handicapées sur le marché du travail ouvert, y compris des incitations financières aux employeurs et des aménagements raisonnables des postes de travail, des équipements et de l'organisation du travail;
- une aide du gouvernement pour l'emploi protégé et la formation professionnelle, l'orientation professionnelle, les services de placement pour personnes handicapées gérés par des ONG;

- la promotion de coopératives et d'ateliers du type petite industrie;
- la suppression des obstacles d'ordre physique, architectural ou communicationnel;
- la diffusion d'informations sur des exemples d'insertion réussie de personnes handicapées dans l'emploi;
- l'exonération des taxes sur les matériels de formation et des aides et dispositifs spécifiés;
- des aménagements flexibles des emplois;
- l'élimination de l'exploitation dans la formation et l'emploi protégé; et
- une recherche appliquée pour favoriser la participation des personnes handicapées à une vie active normale.

La recommandation n° 168 appelle également à la participation de la collectivité, en particulier des organisations d'employeurs, de travailleurs et des personnes handicapées, à l'organisation et au fonctionnement des services de réadaptation professionnelle. Des efforts particuliers devraient être consentis pour fournir des services de réadaptation professionnelle aux personnes handicapées vivant dans les régions rurales et dans les collectivités isolées au même niveau et dans les mêmes conditions que dans les régions urbaines. La formation adéquate du personnel affecté à des tâches de réadaptation professionnelle et des services d'emploi est essentielle.

3.1.3 Pratique actuelle

Les sections ci-après abordent brièvement les principaux types de mesures actuellement utilisées pour aider les personnes handicapées à obtenir et à conserver un travail et un emploi adéquat, et à avancer dans cet emploi, dans les secteurs suivants:

- Services de l'emploi
- Formation à l'emploi
- Soutiens financiers
- Appuis techniques et personnels

- Systèmes de quotas
- Législation contre la discrimination
- Mesures de persuasion
- Gestion du handicap
- Mécanismes de consultation
- Information, suivi et évaluation.

3.2 Les services de l'emploi

En fournissant des services tels que les services d'orientation professionnelle, de formation professionnelle, de placement ou autres services connexes pour les personnes handicapées, les autorités compétentes sont exhortées à utiliser, dans tous les cas où cela est possible et approprié, les services existants pour les travailleurs en général, avec des aménagements nécessaires (convention de l'OIT n° 159, article 7). Les pays disposant déjà d'infrastructures de réadaptation professionnelle agissent déjà en ce sens (OIT 1998).

Le champ et les types de services varient d'un pays à l'autre, mais incluent généralement des services d'orientation professionnelle et de conseils. Certains pays (**Belgique** et **France** notamment) établissent de concert avec les personnes handicapées des «trajectoires professionnelles» individualisées qui offrent diverses mesures à des étapes différentes et conduisent souvent à l'intégration professionnelle.

D'autres services concernent l'offre d'informations sur la formation et les opportunités d'emploi, la formation à la recherche d'emploi qui englobe la préparation d'une lettre de candidature à un emploi ou de reprise de travail, les techniques d'interview et de présentation, le démarchage d'emploi, et le placement. Des cours d'alphabétisation et de calcul sont parfois offerts, si nécessaires. Certains pays garantissent un accès préférentiel à des emplois spécifiques. En **Grèce** par exemple, les organismes du secteur public et les banques doivent réserver un pourcentage donné de postes dans certaines professions, par exemple les coursiers, le personnel de nettoyage, les jardiniers ou les réceptionnistes; un accès

préférentiel existe également concernant les licences liées à certaines activités, comme les taxis ou les kiosques de journaux. La législation de la **Slovénie** exige que certaines organisations accordent la priorité aux personnes non voyantes lors du recrutement pour le poste de téléphoniste par exemple. L'expérience professionnelle, en tant que telle ou comme partie intégrante d'un programme de formation, est souvent fournie, en particulier pour les nouveaux arrivants sur le marché du travail.

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

En **Italie**, les services publics collaborent étroitement avec les agences pour l'emploi privées afin d'intégrer les personnes handicapées sur le marché du travail. La convention n° 159 attire également l'attention sur l'importance de la formation du personnel chargé des services de l'emploi. Plusieurs pays (dont l'**Estonie** et la **Hongrie**) ont mis sur pied des programmes spécifiques à cette intention (EC 2005, annexe 3: 3.3.1).

3.3 La formation à l'emploi

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

Pour les pays qui se trouvent au début de l'intégration de la formation pour personnes handicapées dans le système ordinaire, les classes, écoles et institutions de formation spécialisées sont encore courantes. Dans beaucoup de ces structures d'éducation et de formation, à la fois publiques que privées, les programmes préparent en règle générale à des métiers traditionnellement considérés comme adaptés aux personnes handicapées. Cette inadéquation entre la formation et les besoins de qualification du marché du travail compromet les possibilités de placement et risque fort de contribuer à des perceptions négatives des employeurs concernant les compétences potentielles de nombreuses personnes handicapées.

Quelques pays rapportent que, même lorsque les personnes handicapées sont encouragées à entrer dans le système de formation ordinaire, relativement peu le font en pratique. Parmi les raisons avancées, on trouve l'inaccessibilité physique des centres de formation, l'éloignement ou la localisation inadaptée du lieu de formation, l'inadaptation des cours, des moyens de transport, l'absence ou les coûts élevés des services de garde d'enfants, le manque de flexibilité dans la conception ou la fourniture des cours.

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

Pour les personnes gravement handicapées, la formation à l'emploi continue d'être assurée en grande partie par des institutions spécialisées ou des programmes d'emploi protégé et assisté; l'**Australie** quant à elle recourt à un programme qui offre une expérience professionnelle totalement subventionnée, essentiellement dans le secteur privé, pour ceux qui ne peuvent pas obtenir de place dans un programme de subvention salariale dans le secteur ordinaire.

Des efforts sont consentis pour encourager les employeurs à s'impliquer plus directement dans le développement et la réalisation d'offres de formation et d'emploi par le biais d'incitations financières et autres mesures. La **Belgique** dispose d'un système de contrats de formation sur le tas conclus entre un employeur et une personne handicapée: l'employeur

n'est pas obligé d'embaucher la personne formée après expiration du contrat de formation, mais souvent il le fait. Des comités consultatifs pour la formation et l'emploi des personnes handicapées regroupant des représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs, du gouvernement et d'ONG de défense des personnes handicapées, jouent un rôle utile dans le développement de politiques et de codes de bonnes pratiques, et améliorent la coopération et la coordination entre tous les intérêts sectoriels en jeu.

3.3.1 Questions-clés

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

Beaucoup d'emplois pour lesquels les personnes handicapées étaient traditionnellement formées n'existent plus, en particulier dans les pays

industrialisés. La pertinence des programmes de formation par rapport aux besoins actuels et futurs doit être examinée avec un oeil critique afin de garantir que tous les programmes répondent à tout moment à ces besoins.

L'accessibilité physique reste une barrière majeure pour beaucoup de personnes handicapées en quête d'un emploi ou d'une formation. Ceci ne concerne pas seulement les lieux de formation ou de travail mais également l'environnement bâti local – y compris les transports publics, le logement, les magasins, les restaurants et les lieux de loisir - utilisés d'une façon ou d'une autre par d'autres salariés. Des améliorations considérables ont été apportées à de nombreux endroits, mais en général, les progrès sont lents, et en conséquence, beaucoup de personnes handicapées restent exclues.

Le manque de coordination entre les ministères et les départements gouvernementaux reste un obstacle qui empêche beaucoup de personnes handicapées d'exercer leur droit au travail. De nombreux exemples montrent la façon dont ce problème a pu être résolu lorsqu'existait une réelle volonté politique.

Beaucoup de pays ont accepté le principe de «l'intégration» des personnes handicapées dans les services de formation et d'emploi ordinaires. Mais dans certains cas, on s'est contenté d'une acceptation du principe ou d'un transfert de responsabilité d'un ministère à un autre. Si on veut que les personnes handicapées participent sur un pied d'égalité avec les personnes valides, il faut effectuer les aménagements raisonnables nécessaires en termes d'accessibilité physique, de conception des postes de travail et de la formation, des équipements et matériels de formation, des modalités de formation etc.... En outre, le personnel en charge de la gestion et du fonctionnement des systèmes doit être suffisamment formé et qualifié, non seulement en termes de connaissances et de capacités, mais également de comportement.

L'intégration aux programmes de formation peut avoir diverses incidences en plus de celles déjà mentionnées. Une question importante sera par exemple celle des critères d'évaluation des résultats de la formation. Des indicateurs comme les taux de placement, utilisés pour mesurer la

performance des programmes de formation pour certains groupes de travailleurs sans emploi peuvent ne pas toujours être les plus appropriés. Le «filtrage», qui sélectionne les mieux à même de réussir en vue d'augmenter les taux de placement des programmes de formation professionnelle, est un phénomène bien connu (mais pas toujours reconnu) (pour une description plus détaillée, voir par exemple OCDE 1986).

3.4 Les soutiens financiers

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

D'autres soutiens financiers aux employeurs incluent:

- subventions aux coûts de la formation;
- primes après l'achèvement de formation pour un aménagement du poste de travail/un équipement spécial;
- subventions pour financer les services de tutorat;
- primes au maintien dans l'emploi afin d'engager des assistants personnels pour des travailleurs handicapés qui en ont besoin;
- subventions pour encourager le maintien dans l'emploi des travailleurs ayant contracté un handicap dans le cadre de leur travail;
- crédits d'impôts pour chaque nouveau travailleur handicapé (ils peuvent être limités dans le temps);
- subventions pour couvrir les coûts des aménagements sur le lieu de travail; et
- réductions des charges de sécurité sociale pour les travailleurs handicapés.

Aux **Pays-Bas**, où la responsabilité de la prévention du handicap et de la réadaptation des salariés handicapés est passée du gouvernement aux employeurs, les mesures spéciales couvrent:

- l'«embauche à l'essai»: une personne handicapée peut travailler jusqu'à trois mois sans que l'employeur ne soit obligé de payer son salaire – l'allocation chômage continue pendant cette période;
- une subvention de remplacement peut être versée à l'employeur si le salarié handicapé ne peut pas être maintenu dans son ancien poste de travail et doit se voir confier un nouveau poste dans l'entreprise;
- l'employeur peut être dispensé de payer un salaire pendant les 52 premières semaines de maladie d'un salarié si ce dernier était handicapé au moment de son recrutement;
- pendant les six premiers mois suivant l'embauche d'un travailleur handicapé, l'employeur est exonéré des cotisations d'assurance complémentaires si le travailleur fait une demande de prestation d'invalidité.

Des subventions peuvent également être accordées aux personnes handicapées qui souhaitent créer leur propre entreprise ou une coopérative. De telles mesures sont particulièrement importantes dans certains pays, comme la **Grèce**, où l'emploi indépendant est élevé et les petites entreprises constituent une proportion importante de toutes les entreprises. En **Italie**, les coopératives sociales dont au moins 30 pour cent de la main-d'œuvre est constitué de personnes handicapées, peuvent être exonérées de cotisations d'assurance sociale. Une aide financière peut également être accordée à des agences tierces pour aider les personnes handicapées dans la préparation et la formation à l'emploi. Aux **Etats-Unis** par exemple, des subventions peuvent être accordées à des Etats pour mettre en place des programmes de formation, d'accès et d'assistance technologiques aux personnes handicapées, et des prix peuvent être décernés à des agences privées qui offrent une formation et des services d'assistance technologique à l'échelon local.

La réglementation européenne en matière d'aides d'Etat (No. 2204/2002) permet aux Etats Membres d'instaurer des incitations afin d'encourager les employeurs et les ateliers protégés à recruter et maintenir dans l'emploi des personnes handicapées.

En **Suède**, les employeurs sont protégés par la loi contre les coûts excessifs de l'absence pour maladie d'un salarié souffrant d'une maladie susceptible d'entraîner des absences prolongées. En **France**, un chômeur handicapé qui décroche un emploi peut recevoir une prime à l'emploi ainsi qu'une aide financière pour couvrir les frais de transport lorsqu'il participe à un programme de formation. Dans le cadre d'un programme pilote mené au **Pays-Bas**, les personnes handicapées peuvent bénéficier d'un budget personnel sous forme de bons d'achat ou de tickets leur permettant d'acheter des services de placement ou d'autres services d'intégration à l'emploi selon leur choix. Un programme similaire («Ticket to Work») est opérationnel aux **États-Unis**.

Pour beaucoup de personnes handicapées, le fait que leur qualification pour une prestation ou une pension d'invalidité puisse éventuellement être remise en question lorsqu'elles trouvent un emploi et le perdent par la suite pour une raison quelconque, constitue une préoccupation majeure. Un certain nombre de pays ont pris des mesures pour assurer que ces craintes ne constituent pas, pour les personnes handicapées, un frein à la recherche d'un emploi. En **Espagne** par exemple, la réglementation prévoit qu'en cas de licenciement, les personnes handicapées peuvent à nouveau bénéficier de leur ancienne prestation d'invalidité. Afin d'inciter les personnes percevant une pension d'invalidité de longue durée à retourner au travail, la **Finlande** leur permet de suspendre leur allocation pour une période allant jusqu'à deux ans pendant laquelle elles peuvent entreprendre une formation ou exercer un emploi sans perdre leurs droits. Dans beaucoup de pays, les personnes handicapées sont autorisées à gagner un salaire jusqu'à un certain niveau sans que cela affecte leur assurance-invalidité ou leurs prestations de sécurité sociale.

Selon l'OCDE (2006), «trop nombreux sont les travailleurs qui se retirent définitivement du marché du travail pour cause de problèmes de santé, et trop rares sont les personnes handicapées qui exercent un emploi. C'est là une situation tout à fait regrettable, tant sur le plan social que sur le plan économique, qui concerne presque tous les pays de l'OCDE.» Le rapport de l'OCDE propose de placer le *travail* au cœur de la politique liée aux prestations d'invalidité ou aux indemnités de maladie. L'objectif de la politique doit être de garantir que les personnes handicapées ont

l'opportunité de jouer un rôle dans la société, et particulièrement sur le marché du travail, à la mesure de leurs capacités. «Le débat public se focalise généralement sur les moyens à mettre en oeuvre pour réduire le nombre de bénéficiaires de prestations. Aborder les politiques... sous ce seul angle présente néanmoins un inconvénient: celui de négliger le point de vue des intéressés eux-mêmes. De manière générale, les politiques actuelles n'aident guère les personnes handicapées, qui se trouvent reléguées aux marges de la société, exclues du monde du travail ou cantonnées dans des emplois spéciaux» (idem, pp. 13-14).

3.5 Les appuis techniques et personnels

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

3.6 Les systèmes de quota

A la fin de 1923, l'Autriche, la France, l'Allemagne, l'Italie et la Pologne ont adopté un système de quotas qui obligeait les employeurs à

embaucher des vétérans de guerre handicapés. De nombreux autres pays européens leur ont emboîté le pas après la Seconde Guerre mondiale, du fait notamment des niveaux de chômage élevés parmi les personnes handicapées et de l'échec général de l'approche volontaire. Tous ces systèmes ont été finalement étendus pour couvrir aussi les civils handicapés. Des systèmes de quota ont également été introduits dans plusieurs pays d'Asie et du Pacifique (Chine, Inde, Japon, Mongolie, Philippines, Sri Lanka et Thaïlande), d'Afrique (dont l'Éthiopie, Maurice et la Tanzanie), des États arabes (comme le Koweït) et d'Amérique latine (Brésil notamment). Tous les systèmes de quota exhortent les employeurs à recruter un pourcentage minimum défini de travailleurs handicapés, mais des divergences existent entre les systèmes, en particulier pour ce qui concerne le caractère obligatoire ou non-obligatoire des dispositions et la nature et l'efficacité des sanctions appliquées aux employeurs qui ne respectent pas leurs obligations.

Waddington (1996) a divisé les systèmes de quota européens en trois modèles de base:

- *Recommandation juridique sans sanction*: les employeurs ne sont pas obligés d'employer un pourcentage déterminé de travailleurs handicapés, mais il est recommandé de le faire. Un tel système a été instauré aux **Pays-Bas** en 1986. D'après la loi de 1947 sur l'emploi des personnes handicapées, les employeurs des secteurs privé et public de plus de 20 salariés étaient censés employer un quota déterminé de travailleurs handicapés. Les personnes handicapées pouvaient choisir de se faire enregistrer. La loi de 1986 sur l'emploi des travailleurs handicapés a supprimé l'obligation de l'enregistrement, a élargi la couverture à tous ceux qui recevaient des prestations ou une pension d'invalidité, et a introduit un quota cible compris entre trois et cinq pour cent, à atteindre sur une période de trois ans. Le quota était volontaire et aucune sanction n'était prévue s'il n'était pas atteint. En 1989, seulement 2,2 pour cent des travailleurs bénéficiant d'un contrat de plus de 15 jours étaient handicapés, et en 1992, ce chiffre atteignait juste 2 pour cent. Le gouvernement en a tiré la conclusion qu'une politique obligatoire applicable à tous les secteurs n'était pas praticable. Les employeurs sont néanmoins tenus de continuer à enregistrer leurs salariés handicapés.

- *Obligation juridique sans sanction effective*: un exemple de ce type de système de quotas est celui adopté au Royaume-Uni après la Seconde Guerre mondiale. La Loi de 1944 concernant l'emploi des personnes handicapées (The Disabled Persons (Employment) Act) a été décrite comme «la pierre angulaire des droits des travailleurs handicapés au Royaume-Uni» (Doyle 1996). Ces droits à l'emploi intégré devaient être réalisés grâce au système de quotas, qui exigeait des entreprises de 20 salariés ou plus qu'elles réservent au moins 3 pour cent des postes à des personnes handicapées enregistrées, et grâce au système des métiers réservés (Reserved Occupations Scheme) qui décrétait que deux métiers – liftier et gardien de parking – devaient être attribués à des personnes handicapées. Rester en dessous du quota ne constituait pas une infraction de l'employeur, par contre, recruter une personne non enregistrée lorsque le quota n'était pas rempli ou lorsqu'un tel recrutement conduirait l'employeur à tomber en dessous du quota en était une, sauf autorisation spéciale. Un employeur qui commettait un tel délit était condamné à une amende ou à un emprisonnement n'excédant pas trois mois. Ce système de quota a été aboli en 1996 au moment de l'entrée en vigueur de la Loi de 1995 contre la discrimination fondée sur le handicap (Disability Discrimination Act). Il semble généralement admis que le système de quotas n'a pas permis de promouvoir l'emploi des personnes handicapées, que son suivi et son application ont été inadéquats (il n'y a eu que 10 poursuites pour non-respect de la réglementation, bien qu'en 1993 par exemple, moins de 20 pour cent des employeurs remplissaient leurs obligations en la matière), et qu'il autorisait un grand nombre d'exemptions et d'exceptions (Doyle 1996; Waddington 1996, Hyde 2000).
- *Obligations juridiques avec sanction*: selon Waddington, le système des prélèvements-subventions est «la forme de système de quota qui a le plus retenu l'attention des pays qui cherchaient à introduire ou à modifier un système de quota dans les années 1980 et 1990. Il implique la fixation d'un quota et l'obligation pour tous les employeurs visés par la réglementation qui ne remplissent pas leurs obligations de payer une pénalité ou une taxe qui alimente généralement un fonds en faveur de l'emploi des personnes handicapées.»

Le système de quota **allemand**, qui a souvent servi de modèle à d'autres pays, a été créé en 1974. Lors d'une récente réforme de la législation (Rehabilitation 2001), le quota applicable à toutes les entreprises publiques et privées d'au moins 16 salariés a été ramené de six à 5 pour cent pour toutes les entreprises d'au moins 20 salariés ou plus (EIRO 2001). Certains travailleurs peuvent être considérés comme occupant deux ou trois places de quota – ceux que l'agence d'emploi considère comme particulièrement difficiles à employer du fait de la gravité de leur handicap, et les personnes handicapées qui reçoivent une formation au sein de l'entreprise. La législation fait référence à des catégories spéciales de personnes lourdement handicapées:

- 1) Des personnes gravement handicapées dont la vie active est particulièrement affectée par la nature ou la gravité de leur handicap, en particulier:
 - (a) celles qui ont besoin d'une assistance spéciale sur une base plus que temporaire pour accéder à un emploi;
 - (b) celles dont l'emploi entraîne, du fait de leur handicap, des dépenses exceptionnelles pour l'employeur, et ce sur une base plus que temporaire;
 - (c) celles qui, du fait de leur handicap, ont un rendement considérablement réduit, et ce sur une base plus que temporaire;
 - (d) celles dont le handicap est au moins à 50 pour cent attribuable à des troubles mentaux ou psychologiques, ou qui sont sujettes à des crises;
 - (e) celles qui, du fait de la nature ou de la gravité de leur handicap, n'ont pas terminé leur formation professionnelle.
- 2) Des personnes gravement handicapées de plus de 50 ans.

L'Agence fédérale de l'emploi est chargée du suivi de la réglementation. Des pénalités peuvent être imposées si les obligations ne sont pas remplies. En 2004, le taux d'emploi était de 4,1 pour cent. Sur les employeurs soumis à l'obligation d'emploi en 2004, 21 pour cent avaient rempli ou dépassé leurs obligations; 51 pour cent avaient partiellement satisfait à leurs obligations et 30 pour cent n'avaient recruté aucune personne gravement handicapée (Bundesministerium 2007).

Les fonds collectés par le biais des pénalités compensatoires servent exclusivement à promouvoir la réadaptation et l'emploi des personnes gravement handicapées. Ils permettent par exemple d'octroyer des subventions aux employeurs qui dépassent leurs obligations en matière de quotas afin de les aider à financer des coûts supplémentaires comme l'aménagement des locaux ou la mise en place d'une formation spéciale. La pénalité est souvent considérée par les employeurs comme une taxe supplémentaire et comme une option plus attractive que l'embauche, notamment en période économique difficile.

Un système de quota similaire est opérationnel en **France**. Depuis 1987, tout employeur, public ou privé, dès lors qu'il emploie 20 personnes, a obligation de réserver un taux minimal d'emploi de personnes handicapées fixé par la loi à six pour cent de l'effectif total de l'entreprise. L'obligation des six pour cent a été introduite graduellement, en commençant par 3 pour cent en 1988 pour aboutir à six pour cent en 1991. Certaines catégories de travailleurs handicapés sont comptées comme une personne et demi, deux personnes ou deux personnes et demi. Les entreprises peuvent s'acquitter de leurs obligations d'emploi:

- en employant directement des bénéficiaires de la loi;
- en sous-traitant certains travaux au secteur protégé;
- en concluant des accords (négociés entre les associations d'employeurs et de salariés) pour promouvoir l'emploi des personnes handicapées;
- en versant une contribution à l'AGEFIPH, l'agence conjointe pour la gestion du fonds d'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Selon un rapport de 1996 du Ministère du travail et des affaires sociales, en 1994, 62,8 pour cent des employeurs se sont acquittés de leurs obligations par le seul paiement d'une pénalité compensatoire, 19,8 pour cent par la sous-traitance et des paiements compensatoires et 12,4 pour cent par la seule sous-traitance (cité dans Thornton et Lunt 1997, p. 98). En 1998, un peu plus de la moitié de toutes les entreprises de 20 salariés ou plus ont respecté leurs obligations d'emploi en versant une contribution au fonds (CE 2000, p. 89). En 1997, le taux d'emploi des

travailleurs handicapés dans les entreprises s'élevait à 4 pour cent (3 pour cent dans le secteur public). Ce résultat a amené le gouvernement à lancer, à travers l'AGEFIPH, un Programme exceptionnel triennal (1999-2001) visant en particulier le chômage de longue durée et le chômage des jeunes.

Le système de quota mis en place par l'**Autriche** contraint les entreprises de plus de 25 salariés à embaucher une personne handicapée pour 25 employés. Si une entreprise ne respecte pas cette règle, elle doit verser une indemnité compensatoire au Bureau fédéral des affaires sociales tous les mois pour chaque poste qui n'est pas confié à une personne invalide. Les fonds servent à financer les services en faveur des «employés bénéficiant d'un soutien» (employés souffrant d'un degré de handicap d'au moins 50 pour cent) ou des employeurs qui recrutent des employés bénéficiant d'un soutien.

Des mesures systématiques pour promouvoir l'emploi des personnes handicapées ont été adoptées au **Japon** après la Seconde Guerre mondiale, suite à la promulgation de la Loi sur la sécurité de l'emploi en 1947. Un système de quota a été institué en 1960, mais sans dispositions contraignantes. Le non-respect de la loi, en particulier par les grandes entreprises, a conduit en 1976 à l'introduction d'un système obligatoire de quotas et d'un système de pénalités compensatoires. Le quota est fixé à 1,8 pour cent pour les entreprises privées et à 2,1 pour cent pour les services gouvernementaux aux niveaux national et local. Les travailleurs gravement handicapés peuvent compter double. Des pénalités compensatoires sont imposées aux entreprises qui ne respectent pas les quotas: les fonds ainsi collectés sont versés, sous forme de subventions, aux entreprises qui embauchent plus de travailleurs handicapés que nécessaire; ils sont également utilisés pour subventionner l'achat ou la modification d'équipements à l'intention des travailleurs handicapés.

La **Roumanie** utilise un système de quota et de pénalités pour les entreprises de plus de 100 employés. La pénalité s'applique dès lors qu'un employeur ne respecte pas le quota de 4 pour cent.

Un quota de 5 pour cent est appliqué en **Hongrie** mais la majorité des employeurs préfèrent payer une «contribution en faveur de la réadaptation».

A **Maurice**, les entreprises de 35 employés ou plus sont contraintes de réserver au moins 3 pour cent des postes à des personnes handicapées. Les employeurs qui ne respectent pas cette obligation doivent verser une indemnité compensatoire à un fonds spécial ou ils s'exposent à une peine d'emprisonnement.

Parmi les autres pays recourant à un système de quota figurent la **République tchèque**, la **Lituanie**, la **Slovaquie**, la **Fédération de Russie** (OIT 2004a).

3.6.1 Commentaires

Considérant les hypothèses sous-tendant les systèmes de quota en Europe, Waddington (1996) déclare que ces systèmes sont basés sur la conviction que, sans une intervention au niveau législatif, le pourcentage fixé pour l'embauche des personnes handicapées ne serait pas respecté:

Les quotas sont basés sur deux hypothèses liées: (i) les employeurs n'embaucheront pas un nombre élevé de personnes à moins qu'ils n'y soient contraints, et (ii) la plupart des personnes handicapées ne sont pas capables de soutenir la concurrence des personnes valides pour décrocher un emploi sur un pied d'égalité et de l'emporter sur la base de leurs seuls mérites. Autrement dit, on présume que les travailleurs handicapés ont moins de valeur et sont moins productifs, et que, pour que les travailleurs handicapés soient intégrés dans le marché du travail ouvert, les employeurs doivent être contraints de les embaucher, voire être financièrement aidés en ce sens. De nombreux employeurs ont emboîté le pas à la législation et acceptent ces hypothèses. Ceci se reflète dans le fait que de nombreux employeurs s'opposent à l'idée de systèmes de quota et aux obligations qui en découlent, préférant souvent «acheter» le droit d'échapper à l'obligation, lorsque cela est possible, et

privilégier l'embauche de travailleurs valides. L'histoire des systèmes de quota européens démontre largement qu'un système d'emploi qui repose sur l'idée qu'un groupe de travailleurs protégés est inférieur ne peut réussir de façon durable et significatif, les employeurs tentant d'échapper à leurs obligations de les employer (p. 71).

Une étude récente de la Commission européenne (CE 2001) sur les politiques de l'emploi à l'intention des personnes handicapées dans dix-huit pays industrialisés n'a trouvé aucun exemple où les systèmes de quota auraient atteint leurs objectifs. Reconnaisant les arguments selon lesquels les systèmes de quota produisent des ressources par le biais de taxes ou de pénalités susceptibles d'être utilisées pour soutenir d'autres mesures de promotion de l'emploi et que dans certains cas, on manque de personnes handicapées pour permettre aux employeurs de remplir leur quota, l'étude conclut: «...il est clair que dans la plupart des pays, la tendance est plutôt celle de se détourner des systèmes de quota – soit pour les abandonner complètement (comme au **Royaume-Uni**), soit pour donner un profil plus haut et plus de poids à d'autres mesures (soutien actif à l'emploi pour les individus et/ou des lois contre la discrimination plus strictes)» (p. 207).

3.7 La législation contre la discrimination

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

Le plus grand bouleversement dans le domaine de l'emploi des personnes handicapées a peut-être été le mouvement en faveur de la législation

contre la discrimination. Comme les systèmes de quota ou autres plans gouvernementaux, la législation anti-discriminatoire suppose que des mesures spécifiques sont nécessaires pour promouvoir l'emploi des personnes handicapées. Mais contrairement aux systèmes de quota, une telle législation estime que les personnes handicapées sont professionnellement compétitives, pourvu que l'environnement ne les désavantage pas du fait de leur handicap.

La législation contre la discrimination n'est pas nouvelle. Des lois pour promouvoir l'égalité d'accès à l'emploi et l'égalité de salaire pour les femmes existent en Europe depuis des dizaines d'années, ainsi qu'une législation similaire dans beaucoup de pays pour protéger les droits des personnes en matière de race, d'origine ethnique ou de religion. Une des raisons pour lesquelles il a fallu tant de temps avant d'élargir la législation contre la discrimination aux personnes handicapées tient peut-être au manque de sensibilisation collective efficace pour promouvoir cette cause.

Un rapport de 2000 indique que 40 des 189 États Membres des Nations Unies avaient adopté une forme ou une autre de législation antidiscriminatoire à l'intention des personnes handicapées (Degener et Quinn 2000). L'hétérogénéité des systèmes juridiques et des contextes nationaux sur un plan historique, social, économique et politique rend difficile toute comparaison; cependant, nous pouvons noter le nombre croissant de pays qui adoptent une telle législation et le fait que la plupart des lois avaient été adoptées au cours des années 1990. Les exemples nationaux ci-après n'entendent pas être exhaustifs et ne servent qu'à illustrer la multiplicité des approches en la matière.

3.7.1 L'Australie

L'Australie dispose d'une législation nationale et d'une législation des États pour lutter contre la discrimination envers les personnes handicapées. La Loi du Commonwealth contre la discrimination fondée sur le handicap (Commonwealth Disability Discrimination Act) de 1992 l'emporte sur la législation des États et proscriit la discrimination au motif du handicap dans le domaine du travail et de l'emploi ainsi que dans d'autres domaines, dont l'éducation. L'application de la loi est supervisée par

un Commissaire spécifique (Disability Discrimination Commissioner) intégré à la Commission des droits de l'homme et de l'égalité de chances (Human Rights and Equal Opportunity Commission), qui mène les investigations relatives aux plaintes pour discrimination. La loi de 1992 permet à des entreprises de développer des plans d'action visant à identifier les obstacles rencontrés par les personnes handicapées au sein de l'entreprise et à définir des politiques et programmes assortis de délais en vue de les surmonter. Les avantages à développer un plan d'action axé sur le handicap sont de trois ordres: le plan d'action témoigne de l'engagement en faveur des principes de non-discrimination, il peut être transmis à la Commission des droits de l'homme et de l'égalité de chances et être pris en compte en cas de plainte déposée contre l'entreprise, et il constitue un outil de changement.

3.7.2 L'Autriche

La loi fédérale relative au handicap, entrée en vigueur en janvier 2006, instaure l'égalité pour les personnes handicapées et la non-discrimination dans tous les secteurs de la vie.

3.7.3 Le Brésil

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

3.7.4 Le Canada

Au Canada, les mesures contre la discrimination prennent deux formes juridiques. La section 15 de la Charte des droits et des libertés (Charter of Rights and Freedoms) de 1982 garantit à toute personne «le droit à la même protection et aux mêmes bénéfices de la loi sans discrimination»

et couvre la discrimination fondée sur le handicap mental ou physique. La Loi canadienne sur les droits de l'homme (Canadian Human Rights Act) de 1985 interdit certaines pratiques discriminatoires, et le handicap fait partie des motifs proscrits. La Charte comme la Loi permettent (mais n'exigent pas) des actions positives pour réduire les préjudices. Bien qu'initialement la loi n'exigeait pas d'un employeur qu'il procède à des «aménagements raisonnables» pour permettre à une personne handicapée de remplir les conditions d'emploi, un amendement adopté en 1998 introduit cette obligation d'aménagement:

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

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

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

3.7.5 Le Costa Rica

Au Costa Rica, la Loi No. 760 sur l'égalité de chances des personnes handicapées proscrit la discrimination fondée sur le handicap dans les situations suivantes liés à l'emploi et au travail: utilisation de procédures de recrutement qui n'ont pas été adaptées pour répondre aux besoins des

demandeurs d'emploi handicapés; spécification de conditions supplémentaires à celles généralement appliquées, relativement au recrutement d'une personne handicapée; et refus d'embaucher une personne au motif de son handicap.

3.7.6 L'Ethiopie

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

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

3.7.7 L'Allemagne

Le livre IX du Code social de 2001 proscrit toute discrimination dans l'emploi à l'encontre des personnes lourdement handicapées (section 81 (2)). La loi de 2002 sur l'égalité des chances des personnes handicapées vise à éradiquer et prévenir toute discrimination à l'égard des personnes handicapées et leur concède des droits égaux à participer à la vie active et sociale. Cette loi s'applique aux agences fédérales et aux agences publiques chargées d'appliquer la loi fédérale. Les entreprises du secteur privé ne sont pas directement couvertes; elles peuvent conclure des accords de partenariat avec les organisations de personnes handicapées afin de promouvoir l'accessibilité et autres mesures positives (Degener 2004).

3.7.8 Maurice

La Loi mauricienne sur la formation et l'emploi des personnes handicapées (Training and Employment of Disabled Persons Act) de 1996 contient une disposition contre la discrimination qui définit comme délit le fait pour un employeur d'exercer une discrimination contre les personnes handicapées pour ce qui concerne l'annonce d'une vacance de poste, le recrutement, la fixation ou l'attribution du salaire, de la retraite, etc. Tout employeur contrevenant à cette disposition est condamné à une indemnité compensatoire ou à une peine de prison. Selon cette loi, aucune personne handicapée ne peut être engagée pour un travail qui n'est pas approprié à la nature de son handicap.

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

3.7.9 Les Philippines

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

Aucune entité, publique ou privée ne peut exercer une discrimination à l'égard d'une personne handicapée qualifiée en raison de son handicap dans le cadre des procédures de candidature, de l'embauche, de l'avancement ou du renvoi d'un salarié, des prestations compensatoires, de la formation professionnelle et autres termes, conditions et privilèges liés à l'emploi.

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

- (a) limiter, distinguer ou classer un candidat handicapé d'une manière qui affecte négativement ses chances d'obtenir un travail;

- (b) utiliser des normes de qualification, des tests à l'embauche ou autres critères de sélection qui éliminent ou tendent à éliminer une personne handicapée sauf s'il peut être prouvé que de tels normes, tests ou autres critères de sélection sont liés à l'exercice de l'emploi en question et correspondent aux contraintes de l'entreprise;
- (c) utiliser des normes, critères ou méthodes de gestion qui
 - ont un effet discriminatoire sur la base du handicap; ou
 - perpétuent la discrimination contre d'autres personnes dépendant d'un contrôle de gestion commun;
- (d) offrir à une personne invalide et en raison de son handicap, une rémunération (salaire et autres formes de rémunération et d'avantages connexes) inférieure à celle à laquelle peut prétendre une personne valide effectuant le même travail;
- (e) favoriser un employé valide par rapport à un employé handicapé qualifié pour ce qui concerne la promotion, la formation, les bourses d'étude au seul motif du handicap de ce dernier;
- (f) réaffecter ou transférer un salarié handicapé à un emploi ou un poste qu'il ne peut pas occuper du fait de son handicap;
- (g) licencier ou mettre un terme aux services d'un salarié handicapé en raison de son handicap sauf si l'employeur peut prouver que l'employé entrave le bon déroulement du travail concerné au préjudice de l'entreprise, pour autant cependant, que l'employeur ait d'abord cherché à procéder à un aménagement raisonnable pour les personnes handicapées;
- (h) ne pas choisir ou régir de la façon la mieux adaptée des tests à l'emploi qui reflètent fidèlement les capacités, les aptitudes ou autres attributs du candidat ou employé handicapé censés être mesurés par de tels tests, et choisir ceux qui mettent en évidence ce d'éventuelles incapacités sensorielles, manuelles ou verbales du candidat ou de l'employé; et
- (i) empêcher une personne handicapée de s'affilier à un syndicat ou une organisation similaire.

3.7.10 L'Afrique du Sud

La Constitution de l'Afrique du Sud contient une Charte des droits (Bill of Rights) qui « conserve les droits de toutes les personnes dans notre pays et affirme les valeurs démocratiques de dignité humaine, d'égalité et de liberté » (Loi n 108 de 1996, chapitre 2, clause 7). La clause 9 – Egalité, qui fait partie du chapitre sur la Charte des droits, stipule que l'égalité inclut la jouissance pleine et entière de tous les droits et libertés et que personne ne peut être victime de discrimination directe ou indirecte au motif de son handicap ou de tout autre motif spécifié. La clause 9 précise également qu'une législation nationale doit être promulguée pour prévenir et proscrire toute discrimination inique.

Afin de promouvoir le droit constitutionnel à l'égalité, d'éliminer toute discrimination inique dans l'emploi, de garantir l'équité en matière d'emploi pour contrer les effets de la discrimination et de remplir ses obligations en tant que membre de l'OIT, l'Afrique du Sud a adopté en 1998 la Loi sur l'équité en matière d'emploi (Employment Equity Act n° 55). Celle-ci demande à tous les employeurs d'éliminer toute discrimination inique, directe ou indirecte, dans toute politique ou pratique de l'emploi, fondée sur le handicap ou autres motifs spécifiés. N'est pas considéré comme discrimination inique le fait pour un employeur de prendre des mesures positives conformes à cette loi ou de faire une différence, d'exclure ou de préférer une personne sur la base d'une nécessité inhérente à l'emploi (chapitre 11, clause 6(2)). La Loi définit les mesures affirmatives comme « des mesures destinées à assurer aux personnes convenablement qualifiées et appartenant à des groupes spécifiés⁸ des chances égales d'accéder à un emploi et une équité de représentation dans toutes les catégories professionnelles et à tous les niveaux du personnel d'une entreprise. » Les mesures positives doivent inclure:

- des mesures pour identifier et éliminer des barrières à l'emploi qui affectent négativement des personnes appartenant à un groupe spécifié;
- des mesures pour augmenter la diversité sur le lieu de travail basées sur l'égalité en matière de dignité et de respect;

⁸ Incluant les personnes handicapées.

- la mise en place d'aménagements raisonnables pour des personnes appartenant à des groupes spécifiés afin de garantir qu'elles jouissent des mêmes opportunités d'emploi et qu'elles sont équitablement représentées dans toutes les catégories professionnelles et à tous les niveaux du personnel d'une entreprise. Ceci peut inclure un traitement préférentiel et des objectifs quantifiés, mais exclut les quotas.

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

Les employeurs sont tenus de préparer et de mettre en œuvre un «plan pour l'équité en matière d'emploi» qui définit les objectifs, les buts spécifiques quantifiés pour permettre une représentation équitable des personnes convenablement qualifiées appartenant à des groupes spécifiés dans toutes les catégories et à tous les niveaux professionnels, les délais, les stratégies pour atteindre les objectifs, et les procédures de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du plan.

La discrimination inique en matière d'emploi fondée sur le handicap est par ailleurs proscrite par la Loi sur la promotion de l'égalité et la prévention de la discrimination inique (Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act, n° 4) de 2000. La loi indique clairement que la discrimination fondée sur le handicap inclut le manquement d'effectuer des aménagements raisonnables pour répondre aux besoins d'une personne handicapée ainsi que le manquement d'identifier ou d'éliminer des obstacles qui limitent ou restreignent d'une façon inique l'égalité de chances des personnes handicapées.

3.7.11 Le Royaume-Uni

Conformément à la Loi de 1944 sur l'emploi des personnes handicapées (Disabled Persons (Employment) Act), les droits des personnes handicapées à intégrer l'emploi ordinaire devait se faire par le biais d'un système

de quota, qui imposait aux entreprises privées de 20 salariés ou plus de réserver au moins 3 pour cent des postes à des personnes handicapées enregistrées et du système des professions réservées (Reserved Occupations Scheme) qui décrétait que les métiers de liftier et gardien de parking devaient être réservés aux personnes handicapées. Le système de quota a été aboli en 1996 (pour de plus amples informations, voir 3.6) lors de l'entrée en vigueur de la Loi de 1995 sur la discrimination fondée sur le handicap.

La loi de 1995 contient des dispositions rendant illicite toute discrimination contre une personne handicapée en matière d'emploi, de fourniture de biens, d'équipements et de services, et autres. D'autres dispositions portent sur l'éducation et l'accès aux transports. La loi de 2001 sur les besoins spéciaux en matière d'enseignement et le handicap (Special Educational Needs and Disability Act 2001) a élargi la loi de 1995 en déclarant illégale toute discrimination à l'encontre des élèves et des étudiants handicapés cherchant à accéder à l'enseignement dans des écoles et des établissements d'enseignement supérieur.

Le règlement de 2003 portant modification de la loi de 1995 sur la discrimination en raison du handicap (*Disability Discrimination Act 1995 (Amendment) Regulations 2003*), entré en vigueur le 1er octobre 2004, a permis de mettre en œuvre la Directive sur l'emploi de la Communauté européenne 2000/78/EC (voir 1.29). Le règlement apporte également des changements importants à la loi de 1995 en étendant la législation antidiscriminatoire en matière d'emploi aux petites entreprises ainsi qu'à un certain nombre de professions qui en étaient précédemment exclues, notamment les policiers, les pompiers, les personnels des établissements pénitentiaires.

La loi de 2005 contre la discrimination fondée sur le handicap (Disability Discrimination Act 2005) a élargi la portée et amendé la loi de 1995 en renforçant et en réformant la législation contre la discrimination, notamment pour ce qui concerne les pouvoirs publics, les transports et les organismes de qualification généraux.

3.7.12 Les États-Unis

Aux États-Unis, le système de réadaptation des années 1950 et 1960 avait encore une forte composante médicale. Un diagnostic médical sous-tendait l'éligibilité au programme et déterminait en fait le cours de la réadaptation pour les populations cibles du programme (Menz 1997). Toutefois, la cause ou l'origine du handicap (par exemple blessures de guerre) a perdu en importance au cours de l'évolution du programme et l'éventail des «groupes» bénéficiaires s'est élargi dans les années 1960 et 1970. Avec l'adoption de la Loi de 1973 sur la réadaptation (1973 Rehabilitation Act), l'accent a été mis sur la réadaptation professionnelle et des investissements considérables ont été faits pour mettre en place des structures de réadaptation professionnelle, des ateliers protégés, des centres d'aide par le travail et former des professionnels qualifiés en réadaptation.

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

Avec les Amendements de 1986 de la Loi sur la réadaptation, la sensibilisation collective, qui s'est développée dans le sillage du mouvement pour les droits civiques, a de plus en plus influencé les grands objectifs nationaux en matière de réadaptation:

- le terme «réadaptation» a largement remplacé l'expression «réadaptation professionnelle» dans les termes de la loi;
- le concept de «vie indépendante» était considéré comme une option de service distincte pour les personnes sans objectifs professionnels immédiats;⁹

⁹ La notion de vie indépendante concerne les personnes handicapées qui assument la responsabilité et le contrôle des décisions qui les affectent, deviennent autonomes et participent pleinement et en toute égalité à la société. Ce sont alors les consommateurs des services de réadaptation qui assument davantage le contrôle du programme de réadaptation.

- l'emploi assisté a été considéré comme un programme distinct et on a fixé des objectifs fondés sur les besoins des personnes les plus lourdement handicapées:
 - nécessité de suivre un plan formel établi par l'État et basé sur une évaluation des besoins des personnes handicapées;
 - nécessité de baser l'éligibilité sur les besoins exprimés par les personnes gravement handicapées;
 - nécessité de développer un plan de réadaptation individuel basé sur les besoins individuels; et
 - d'évaluer le programme de l'État sur sa capacité à satisfaire les besoins des personnes gravement handicapées (Menz 1997, p. 96).

Le militantisme public et la sensibilisation organisée ont continué et ont débouché sur l'adoption de la Loi de 1990 relative aux Américains handicapés (Americans with Disabilities Act (ADA)). Cette loi étendait le principe anti-discriminatoire à toutes les entreprises privées de quinze salariés ou plus et interdisait également la discrimination fondée sur le handicap dans les domaines du logement, des lieux publics, de l'éducation, du transport, des communications, des loisirs, du placement en institution, des services de santé, des élections et de l'accès aux services publics.

Afin de pouvoir bénéficier de la protection en matière d'emploi garantie par l'ADA, la personne doit être qualifiée pour le poste. Autrement dit, elle doit être capable de remplir les «fonctions essentielles du poste» en procédant, le cas échéant, à des «aménagements raisonnables», ceux-ci étant définis comme toute modification ou adaptation qui permet à une personne handicapée d'exécuter les «fonctions essentielles» du poste en question. Les employeurs sont tenus de procéder à de tels aménagements dans la mesure où ceux-ci n'imposent pas à l'employeur une «charge disproportionnée».

3.7.13 Le Viet nam

L'Ordonnance de 1998 concernant les personnes en situation de handicap proscrit la discrimination à l'embauche des personnes handicapées

pour des postes administratifs et non commerciaux. Elle accorde également des avantages fiscaux aux employeurs qui recrutent des personnes handicapées.

3.7.14 La Zambie

La Loi n° 33 de 1996 relative aux personnes handicapées (People with Disabilities Act No. 33) stipule qu'un employeur ne doit faire aucune différence entre une personne handicapée et une personne valide en matière d'annonce de vacance de poste, d'embauche, de conditions d'emploi, de promotion, de transfert ou de formation ou de tous autres avantages liés à l'emploi. L'interdiction de toute discrimination s'applique également aux institutions de formation. La loi définit la discrimination comme le fait de:

- traiter une personne handicapée de façon moins favorable qu'une personne non-handicapée;
- traiter une personne handicapée de façon moins favorable qu'une autre personne handicapée;
- demander à une personne handicapée de se conformer à une exigence ou une condition où les personnes valides peuvent avoir un avantage;
- ne pas offrir de conditions ou de services différents tel qu'exigés par le handicap.

3.7.15 Questions-clés

Des rapports indiquent que la législation contre la discrimination adoptée il y a plusieurs années dans certains pays industrialisés n'a pas réellement permis d'améliorer la situation de l'emploi des personnes handicapées. Il serait utile d'entreprendre une étude pour examiner la mise en œuvre, l'exécution et l'efficacité de la législation contre la discrimination dans l'emploi dans différents pays.

3.8 Les mesures de persuasion

Beaucoup de pays recourent à des mesures non obligatoires basées sur la persuasion et l'autorégulation à titre de complément ou d'alternative aux mesures obligatoires basées sur la législation ou les systèmes de quotas, dans l'objectif déclaré de promouvoir l'emploi des personnes handicapées.

3.8.1 Campagnes d'information et de sensibilisation

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

3.8.2 Des prix

Les prix décernés à des employeurs pour leurs efforts en vue d'améliorer les possibilités d'emploi ont pour but de récompenser les bonnes politiques et pratiques d'emploi et d'encourager d'autres employeurs à leur emboîter le pas (Australie, Grèce, Hong Kong, Irlande). Des prix peuvent être décernés par une agence gouvernementale ou par des réseaux/associations d'employeurs.

3.8.3 Autres mesures

Dans leurs courriers, publicités ou autres publications, les entreprises publiques ou privées peuvent utiliser différents moyens pour montrer leur engagement en faveur de l'égalité de chances et de traitement des salariés handicapés, témoigner des bonnes pratiques en vigueur dans l'entreprise et encourager d'autres entreprises à leur emboîter le pas (Irlande,

Royaume-Uni notamment). Des *recueils de bonnes pratiques* ont été développés en Belgique et au Royaume-Uni. Certains pays recourent à une formation afin de *sensibiliser à l'égalité des personnes handicapées* les employeurs et leurs employés; celle-ci est généralement le fait d'organisations non gouvernementales spécialisées dans les questions du handicap.

Il est difficile d'évaluer l'impact des mesures de persuasion sur les dispositions ou les comportements. Le rapport de l'Union européenne sur les politiques d'emploi pour les personnes handicapées a conclu en relevant que les organisations de défense des personnes handicapées estiment généralement que d'autres intérêts contradictoires affaibliront quasiment toujours leur efficacité (CE 2000, p. 209).

3.8.4 Questions-clés

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

3.9 La gestion du handicap

La gestion du handicap est une pratique qui s'est développée au cours des dernières années dans l'objectif de faciliter le recrutement, la promotion, le maintien dans l'emploi et le retour à l'emploi des personnes handicapées. Sur le lieu de travail, la gestion du handicap est un processus proactif de promotion de l'accès des personnes handicapées à l'emploi et de leur promotion, souvent intégré aux pratiques de développement des ressources humaines; elle couvre également les stratégies pour traiter les questions d'accidents de travail et d'invalidité, avec un large éventail d'actions en faveur de la prévention, de la réadaptation et du retour à l'emploi dans des conditions de sécurité. Ces stratégies sont mises en

place dans un effort concerté par les représentants des travailleurs et par la direction qui assument une responsabilité conjointe pour traiter des problèmes du handicap sur le lieu de travail.

Le recueil de directives pratiques de l'OIT sur la gestion du handicap sur le lieu de travail, adopté en novembre 2001, a été élaboré dans l'objectif d'aider les entreprises de tous secteurs et de toute taille à adopter une stratégie positive de la gestion des questions du handicap sur le lieu de travail. Alors que le recueil de l'OIT s'adresse principalement aux employeurs, le document note que «les pouvoirs publics jouent un rôle déterminant dans la création d'un cadre législatif et social, et l'adoption de mesures d'incitation visant à promouvoir l'emploi des personnes handicapées. De même, il importe que les personnes handicapées participent et s'impliquent elles-mêmes pour que les objectifs du recueil puissent être atteints.» Le rôle des organisations de travailleurs est également souligné. Les dispositions du recueil se fondent sur les principes consacrés par les normes internationales et les initiatives qui visent à promouvoir l'emploi de toutes les personnes handicapées dans des conditions de santé et de sécurité. Ce recueil n'est pas un instrument contraignant sur le plan juridique et n'a pas pour objet de se substituer à la législation nationale ou de l'annuler. Il doit être interprété en tenant compte de la situation nationale et être appliqué conformément à la législation et à la pratique nationales (OIT 2002).

3.9.1 Maintien dans l'emploi

Le recueil de directives pratiques de l'OIT contient des recommandations concernant les travailleurs qui acquièrent un handicap en cours d'emploi et couvre des aspects comme la politique, l'évaluation et la réadaptation. La prévention, l'intervention précoce et le maintien dans l'emploi sont des questions qui reçoivent de plus en plus d'attention dans beaucoup de pays (Thornton 1998). De telles mesures sont soutenues dans de nombreux pays par le secteur des assurances au motif que le maintien dans l'emploi est généralement moins coûteux que la mise hors circuit professionnel du salarié. Des études récentes sur les politiques de l'emploi en faveur des personnes handicapées ont identifié relativement peu d'initiatives dans ce domaine, mais il est probable que le maintien

dans l'emploi gagnera en importance aux yeux des employeurs s'il peut être prouvé que cette méthode est rentable.

Jusqu'à présent, seul un nombre limité de pays ont activement promu la gestion du handicap comme stratégie intégrée des politiques nationales de réadaptation professionnelle et d'emploi des personnes handicapées. Le Canada et les États-Unis nous offrent ici quelques exemples.

3.9.2 La gestion du handicap au Canada

Un recueil de directives pratiques pour la gestion du handicap a été adopté au Canada en 2000. Approuvé et en partie financé par le Programme de partenariat syndical-patronal du gouvernement fédéral, et produit par l'Institut national de recherche et de gestion de l'incapacité au travail (NIDMAR), le recueil propose des directives pratiques, des critères-clés et une évaluation des résultats concernant la mise en oeuvre de la politique de gestion du handicap. Beaucoup d'organisations et leurs réseaux, y compris des organisations d'employeurs et de travailleurs et des organisations de et pour les personnes handicapées contribuent à faciliter l'emploi, le maintien dans l'emploi et le retour au travail des personnes invalides. Les mesures incluent des déclarations de politique générale et l'offre de services consultatifs et d'un soutien.

3.9.3 La gestion du handicap aux États-Unis

A quelques exceptions près, les États-Unis ne disposent en général pas de programmes fédéraux ou de programmes des États pour la réadaptation à court ou long terme en ce qui concerne les maladies ou accidents non professionnels. Ce rôle est généralement joué par des programmes financés par les employeurs, les syndicats et/ou les salariés. Le coût des versements à court et long terme et des indemnités compensatoires en cas d'accidents de travail est en définitive assumé par les employeurs par le biais d'une hausse des primes d'assurance. Ils ont donc intérêt à réduire ces coûts. Ceci a conduit à l'introduction du concept de gestion du handicap, qui couvre une variété d'activités destinées à prévenir les invalidités et/ou minimiser leur impact sur les salariés et les employeurs. Les activités incluent:

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

3.9.4 Questions-clés

Le recueil de directives pratiques de l'OIT pour la gestion du handicap sur le lieu de travail devrait être activement promu, diffusé et utilisé auprès des gouvernements et des organisations d'employeurs et de travailleurs.

3.10 Les mécanismes de consultation

La convention n° 159 de l'OIT exige que les organisations syndicales et patronales et les organisations de et pour les personnes handicapées soient consultées sur la mise en œuvre de la politique nationale relative à la réadaptation professionnelle et l'emploi. La recommandation n° 168 stipule que ces organisations devraient également contribuer à la formulation de politiques sur l'organisation et le développement de services de réadaptation professionnelle et propose une série de recommandations sur la forme que cette participation pourrait prendre.

En se fondant sur l'étude d'ensemble des législations nationales qu'elle a menée et des informations fournies par les gouvernements, la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations a constaté que des consultations de formes et de portées diverses ont lieu dans un nombre croissant de pays (OIT 1998). Dans certains pays (Autriche, République tchèque, France, Maurice, Suède et Royaume-Uni notamment), des conseils et comités permanents ont été mis sur pied auxquels participent des organisations de et pour les personnes handicapées; ils sont consultés sur la mise en œuvre de la politique nationale. Dans d'autres pays, les trois groupes représentatifs siègent au sein de divers organismes chargés de formuler ou de mettre en œuvre les politiques, mesures et programmes (Chili, Chypre, Finlande, Allemagne, Philippines, Tunisie par exemple).

Certains gouvernements rapportent que des organismes permanents chargés de mener les consultations avec les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs ont été créés (en Australie, au Burkina Faso, en Grèce, en Lituanie notamment).

Dans d'autres pays (Argentine, Costa Rica, Islande, Suriname, Thaïlande, Zambie par exemple), les consultations semblent ne concerner que les organisations de et pour les personnes handicapées.

3.10.1 Questions-clés

La réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées devraient être considérés comme une composante essentielle de la politique nationale de l'emploi. Les consultations du Gouvernement sur cette question auraient certainement tout à gagner de la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que de l'implication des représentants des organisations de et pour les personnes handicapées. La CDPH admet l'importance de la consultation des Etats Parties et des organisations représentatives des personnes handicapées sur les questions relatives au handicap, incluant le travail et l'emploi (article 4(3)) mais ne fait aucune référence directe à la participation des organisations patronales et syndicales à ces consultations. L'OIT appelle constamment les gouvernements à consulter les trois types d'organes représentatifs pour ce qui a trait à la mise en œuvre des politiques nationales sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées (voir par exemple l'article 5 de la convention n° 159 de l'OIT).

3.11 Information, suivi et évaluation

3.11.1 Information

Le recueil de directives pratiques de l'OIT sur la gestion du handicap sur le lieu de travail (OIT 2002) définit une personne handicapée comme «une personne dont les perspectives de trouver, de retrouver ou de conserver un emploi convenable ainsi que de progresser professionnellement sont sensiblement réduites à la suite d'un handicap physique,

sensoriel, intellectuel ou mental dûment reconnu». Il s'agit d'une version légèrement élargie de la définition utilisée dans la convention n° 159 de l'OIT, qui a passé avec succès l'épreuve du temps depuis son adoption en 1983. A des fins pratiques, on peut considérer que la définition du recueil de directives pratiques s'applique à toutes les sections généralisées de ce rapport.

Toutefois, lorsqu'on examine la législation et les politiques en matière de handicap aux plans national, régional et international, on ne trouve aucun consensus de telle sorte. Il existe de grandes divergences dans la définition du handicap, non seulement d'un pays à l'autre (voir par exemple OCDE 2000, pp. 194-201) mais également entre les ministères et les programmes à l'intérieur d'un même pays (en Australie et au Canada notamment).

Il n'existe aucune série consistante de données sur les personnes handicapées qui soient internationalement comparables, fiables et valables. Ceci s'explique en partie par la pléthore de définitions mais également par des carences dans les méthodes utilisées pour la collecte de données. Ainsi, les estimations du nombre des personnes en âge de travailler qui sont ou qui pourraient être classées comme handicapées varient d'un pays à l'autre, non seulement du fait des différentes conceptions du handicap, mais également de la multitude des approches utilisées pour collecter et compiler ces données. Ce ne sont pas les seules raisons expliquant la difficulté des comparaisons entre pays. Comme le démontre une étude récente de l'UE sur les politiques de l'emploi à l'intention des personnes handicapées, il n'y a pas deux pays qui utilisent le même système fondamental, et on note des différences majeures entre pratiquement tous les facteurs qui ont une influence sur la structure et l'exécution de la politique relative au handicap et à l'emploi (CE 2000).

Les comparaisons entre pays peuvent être informatives et utiles, pour autant que les bases de comparaison sont pertinentes. Mais, ce qui importe avant tout, c'est la pertinence, la nature, la qualité, la fiabilité et la précision de l'information qui contribue au développement de la politique et des programmes dans chaque pays. Des enquêtes récentes révèlent qu'à quelques notables exceptions près (États-Unis, Canada,

Royaume-Uni, Australie, Suède notamment), les données requises pour le développement de politiques et de programmes, la planification, le suivi et l'évaluation sont inadéquates et parfois très insuffisantes.

La plupart des pays reconnaissent volontiers ce déficit d'information et admettent que l'insuffisance de données rend la formulation de politiques et la planification difficiles et affaiblit les arguments relatifs à la répartition des ressources. Beaucoup de pays disposent de plans pour améliorer leurs informations statistiques sur l'emploi des personnes handicapées.

En 1999, l'Assemblée générale des Nations unies a appelé les gouvernements à coopérer avec la Division de statistique du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations Unies au développement constant de statistiques globales et d'indicateurs sur le handicap (Nations Unies 1999). En 2001, lors du Séminaire international des Nations Unies sur la mesure des incapacités, la nécessité d'effectuer un travail statistique méthodologique à l'échelon mondial a été admise dans l'objectif de faciliter la comparaison des données sur le handicap entre pays. En conséquence, la Division de la statistique des Nations Unies a autorisé la création du groupe de Washington chargé de s'attaquer à certains des problèmes identifiés et de développer une série de mesures générales de l'incapacité utilisables lors des recensements, des enquêtes nationales et autres formats statistiques fondées sur la Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé (CIH) de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

En parallèle, le Bureau de statistique du BIT, en collaboration avec le Programme «Handicap» du BIT au sein du Département Compétences et employabilité, a mené une enquête en vue d'analyser les statistiques nationales disponibles sur la situation des personnes handicapées en matière d'emploi.¹⁰ La compilation décrit les méthodes utilisées dans 95 pays pour générer ces statistiques (ILO 2004b). «Les résultats montrent que les pays utilisent surtout les recensements et les enquêtes auprès des

¹⁰Ce projet est lié au projet de l'OIT sur l'impact de la législation sur l'emploi des personnes handicapées («Employment of persons with disabilities: The impact of legislation») financé par le gouvernement de l'Irlande.

ménages pour compiler ces statistiques; ce qui sous-entend que le renouvellement des données s'effectue tous les 5 à 10 ans ou seulement de manière ponctuelle. Il apparaît aussi que ces sources recueillent des informations détaillées sur la situation dans la profession et utilisent généralement les normes internationales en vigueur concernant les statistiques sur l'emploi et le chômage. Par ailleurs, ces sources utilisent une définition de l'incapacité ayant son origine dans des lois nationales ou spécialement élaborées par les bureaux de statistique nationaux et/ou des organisations non gouvernementales traitant de l'incapacité; moins de 50 pour cent des pays utilisent les normes internationales en vigueur pour les statistiques sur le handicap» (idem., Résumé, partie 1). Pour compléter la compilation, l'OIT a préparé des directives axées sur l'amélioration des informations statistiques sur l'emploi des personnes handicapées (OIT 2007). Ces directives, qui s'inspirent de la connaissance accumulée dans le secteur des statistiques sur l'emploi et le handicap, visent à contribuer au développement d'une description complète et comparable à l'échelon international de la situation de l'emploi des personnes handicapées à travers le monde entier.

La CDPH reconnaît également l'importance de l'information et de sa gestion. L'Article 31 exige des Etats Membres qu'ils recueillent des informations appropriées, y compris des données statistiques et des résultats de recherches, qui leur permettent de formuler et d'appliquer des politiques visant à donner effet à la Convention. «Les procédures de collecte et de conservation de ces informations respectent les garanties légales, y compris celles qui découlent de la législation sur la protection des données, afin d'assurer la confidentialité et le respect de la vie privée des personnes handicapées; et les normes internationalement acceptées de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les principes éthiques qui régissent la collecte et l'exploitation des statistiques» (article 31(1)). Les informations recueillies doivent être utilisées pour évaluer la façon dont les États Parties s'acquittent des obligations qui leur incombent en vertu de la Convention et pour identifier et lever les obstacles que rencontrent les personnes handicapées dans l'exercice de leurs droits. Les États Parties ont la responsabilité de diffuser ces statistiques et doivent veiller à ce qu'elles soient accessibles aux personnes handicapées (articles 31 (2) et (3)).

3.11.2 *Suivi*

La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) est un des deux mécanismes de contrôle régulier en charge du respect par les Etats Membres de leurs obligations en matière de normes.¹¹ Les membres de la CEACR, désignés par le Conseil d'administration du BIT pour une période renouvelable de trois ans, siègent à titre personnel et sont des personnalités du monde entier d'une haute autorité morale et justifiant d'une compétence et d'une expérience reconnues dans le domaine auquel s'applique la Convention. La CEACR examine les rapports périodiques des Etats Membres sur les mesures qu'ils ont prises pour donner effet aux dispositions des conventions qu'ils ont ratifiées.

Chaque convention des Nations Unies prévoit la création d'un organisme de suivi des traités chargé de contrôler l'application de la convention concernée par les Etats Parties qui l'ont ratifiée. Le processus a ses limites: si les Etats sont tenus de se conformer aux dispositions des conventions qu'ils ont ratifiées, les organismes de supervision n'ont aucun pouvoir coercitif. Les ONG demandent de plus en plus souvent que ces organismes deviennent plus proactifs.

La CDPH 2006 contient plusieurs dispositions liées à la mise en œuvre et au suivi. Les Etats Parties doivent désigner un ou plusieurs points de contact au sein du gouvernement pour les questions relatives à l'application de la Convention et envisager dûment de créer ou désigner, au sein de leur administration, un dispositif de coordination chargé de faciliter les actions liées à cette application dans différents secteurs et à différents niveaux. Les Etats Parties doivent mettre en place un dispositif de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention. La société civile, en particulier les personnes handicapées et les organisations qui les représentent, doivent participer pleinement à la fonction de suivi (article 33).

¹¹L'autre organe régulier de surveillance est la Commission pour l'application des normes de la Conférence.

La convention prévoit également que soit institué un Comité des droits des personnes handicapées. Chaque Etat Partie doit présenter au Comité un rapport détaillé sur les mesures qu'il a prises pour s'acquitter de ses obligations en vertu de la convention dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la Convention pour l'Etat Partie intéressé. Les Etats Parties présentent ensuite des rapports complémentaires au moins tous les quatre ans et tous autres rapports demandés par le Comité, qui formule ensuite des suggestions et des recommandations d'ordre général sur le rapport et les transmet à l'Etat Partie intéressé. Le Secrétaire général des Nations Unies communique les rapports à tous les Etats Parties. Ceux-ci doivent mettre largement leurs rapports à la disposition du public dans leur propre pays et faciliter l'accès du public aux suggestions et recommandations d'ordre général auxquelles ils ont donné lieu. Le Comité peut inviter les agences spécialisées et autres organismes des Nations Unies à lui présenter des rapports sur l'application de la Convention dans les secteurs qui relèvent de leur domaine d'activité. Le Comité doit rendre compte de ses activités à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social (ECOSOC) tous les deux ans et peut formuler des suggestions et des recommandations générales fondées sur l'examen des rapports et des informations reçues des Etats Parties (articles 34 à 39).

Le 13 décembre 2006, l'Assemblée générale des Nations Unies a également adopté un Protocole facultatif se rapportant à la CDPH. Un Etat Partie à la convention a le choix d'être ou non partie au Protocole. Les Etats qui ratifient le Protocole reconnaissent que le Comité a compétence pour recevoir et examiner les communications présentées par des particuliers ou groupes de particuliers ou au nom de particuliers ou groupes de particuliers relevant de sa juridiction qui prétendent être victimes d'une violation par ces Etats Parties des dispositions de la Convention. Le Comité ne reçoit aucune communication intéressant un Etat Partie à la Convention qui n'est pas partie au Protocole.

3.11.3 Evaluation

L'insuffisance des données rend le suivi et l'évaluation efficaces des programmes pratiquement impossible (OCDE 1986). Ceci revêt une importance particulière lorsque l'augmentation des coûts de sécurité sociale

devient préoccupante. Ainsi, dans son rapport de 1998 sur les stratégies de maintien dans l'emploi et de retour à l'emploi, Thornton inclut parmi les «problèmes émergents»:

Les principes de la solidarité sociale sont en train de s'éroder rapidement aux Pays-Bas, avec une diminution de la volonté publique et politique de supporter les coûts massifs du système de protection des personnes handicapées... Aux Pays-Bas et en Suède, une des réponses à l'accroissement des coûts des allocations de maladie et d'invalidité a été le transfert des responsabilités de l'État vers l'entreprise...aussi bien pour le paiement des allocations en cas de maladie que pour l'intervention précoce en vue de réduire l'absentéisme pour cause de maladie (p. 13).

Aux États-Unis, l'Office général de comptabilité (US General Accounting Office) a regretté le fait que l'efficacité d'un large éventail de programmes en faveur de l'emploi des personnes handicapées n'ait que très peu ou pas du tout été évaluée (Thornton et Lunt 1997, p. 276). La place des prestations de sécurité sociale dans les stratégies visant à faciliter le retour à l'emploi a également reçu une attention particulière aux États-Unis.

L'assurance d'invalidité de la sécurité sociale et les programmes additionnels de garantie de revenu ne devraient pas être considérés comme des sources de revenu exclusives et permanentes d'une personne handicapée. Ils devraient être utilisés autant que possible comme tremplin pour améliorer la condition économique d'une personne. (Social Security Administration 1994, cité dans Thornton et Lunt, 1997, p. 227.)

Peu de programmes d'emploi à l'intention des personnes handicapées semblent avoir été soumis à des évaluations, qui pourraient plaider en faveur d'un meilleur financement.

Le besoin général de données d'évaluation fiables est renforcé par les pressions concurrentes de plus en plus importantes qui s'exercent sur les dépenses publiques. La compétition pour les ressources existe non seulement dans le contexte global des politiques économiques nationales mais également entre différents volets des politiques liées au handicap

(prévention contre réadaptation contre égalité des chances par exemple), voire même sur le plan de l'emploi en faveur des personnes handicapées. Par exemple: les ressources disponibles devraient-elles être affectées à la formation de toutes les personnes handicapées, à la formation qualifiante de celles qui ont le plus de chances de décrocher un emploi ou aux personnes qui en ont le plus besoin?

Le manque de précision inhérent à tout programme d'évaluation ne signifie pas qu'il ne faut pas faire d'évaluations ou que celles-ci ne doivent pas servir à orienter la politique. Il n'y a pas d'alternative si la politique qui affectera le futur doit être basée sur une évaluation raisonnable des problèmes sur lesquels doit porter cette politique.



Notes

A series of horizontal dotted lines for writing notes, spanning the width of the page.

Questions clés et programme d'action

4.1 Introduction

En dépit de l'éventail des lois et instruments internationaux, régionaux et nationaux, les personnes handicapées à travers le monde continuent d'être confrontées à la discrimination et au déni de leurs droits dans le domaine de l'emploi. Les statistiques disponibles indiquent que le taux de chômage des travailleurs handicapés est tendanciellement deux à trois fois plus élevé que celui des travailleurs valides. Les travailleurs handicapés sont généralement concentrés dans des emplois subalternes et mal payés, et ils ne sont pas représentés de façon adéquate aux niveaux supérieurs. Les problèmes d'accessibilité physique sont monnaie courante et reflètent souvent les comportements et les préjugés négatifs adoptés par les personnes valides sur le marché du travail. La double discrimination (voire parfois la triple discrimination si on prend la pauvreté en compte) dont sont victimes les femmes handicapées constitue un affront particulier à la dignité humaine et un déni des droits humains qui auraient dû bénéficier d'une action prioritaire depuis longtemps. Si les mesures préconisées par les traités internationaux en vigueur étaient convenablement appliquées, l'égalité et la participation seraient pleinement réalisées. Tous les pays sans exception ont besoin d'une initiative politique ou d'un programme majeurs.

4.2 Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées

Tous les instruments internationaux sur les droits de l'homme protègent les droits des personnes handicapées en se fondant sur des principes d'égalité et de non discrimination. Elaborer une convention spécifique en faveur des personnes handicapées n'équivalait pas, et n'équivaut toujours pas, à instituer de nouveaux droits. De nombreux instruments antérieurs n'incluaient pas explicitement le handicap parmi les motifs de discrimination; cependant, il était généralement admis que le handicap entraînait dans des catégories telles que «ou autres situations». La nouvelle convention:

- réaffirme, renforce et actualise les droits définis dans d'autres instruments internationaux;

- confirme que tous ces droits s'appliquent aux personnes handicapées;
- impose un nouvel élan et une obligation aux gouvernements de modifier ou d'abolir les lois, réglementations, coutumes et pratiques exerçant une discrimination à l'encontre des personnes handicapées et d'adopter une législation et d'autres mesures en vue d'appliquer les droits stipulés dans la convention;
- prévoit la participation au Comité d'experts sur le handicap;
- exige des Etats Parties qu'ils «*consultent* étroitement et font *active-ment* participer ces personnes... par l'intermédiaire des organisations qui les représentent» à l'élaboration et la mise en œuvre des lois et politiques adoptées aux fins de l'application de la convention ainsi qu'à l'adoption de toute décision sur des questions relatives aux personnes handicapées (article 4(3), italiques de l'auteur);
- inclut un Protocole facultatif chargé des plaintes présentées par des particuliers ou des groupes de particuliers, et des procédures d'enquête;
- découle d'un processus d'élaboration consultatif, transparent et ouvert qui a permis aux personnes handicapées, à leurs organisations représentatives et autres parties intéressées de participer pleinement comme jamais auparavant;
- a permis de créer une nouvelle prise de conscience sur les droits des personnes handicapées, en particulier parmi les personnes handicapées;
- a renforcé la reconnaissance du rôle des ONG spécialisées sur le handicap aux plans national et international; et
- permet d'exploiter le dynamisme généré par le processus de développement de la convention grâce à de nombreuses dispositions relatives à l'application, notamment l'obligation faite aux Etats Membres de désigner, conformément à leur système de gouvernement, un ou plusieurs points de contact pour les questions relatives à l'application de la Convention et de créer un dispositif, y compris un ou plusieurs mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application, qui tiennent compte des principes applicables

au statut et au fonctionnement des institutions nationales indépendantes de protection et de promotion des droits de l'homme qui existent déjà dans de nombreux Etats.

4.3 Plan d'action avec une attention particulière portée aux questions relatives au travail et à l'emploi

La CDPH a permis de recentrer le plan fondamental des actions à entreprendre pour lutter contre la discrimination et promouvoir positivement l'inclusion.

La liste des obligations stipulées dans la CDPH est détaillée mais pas exhaustive (HCDH 2007): d'autres sujets connexes devraient être inclus dans un plan d'action, comme le rôle consultatif des organisations d'employeurs et de travailleurs pour ce qui a trait aux questions touchant au travail et à l'emploi des personnes handicapées, des questions de développement spécifiques, et la façon dont les instruments relatifs aux droits de l'homme peuvent être utilisés plus efficacement dans le contexte du handicap.

4.3.1 Entrée en vigueur de la Convention et du Protocole facultatif des Nations Unies

La CDPH a été ouverte à la signature de tous les Etats et des organisations d'intégration régionale le 30 mars 2007. Pour avoir caractère obligatoire, la CDPH est soumise à la ratification des Etats et à la confirmation formelle des organisations d'intégration régionale qui l'ont signée. La convention reste ouverte à l'adhésion de tout Etat ou organisation d'intégration régionale qui ne l'a pas signée. La Convention entrera en vigueur après le dépôt du vingtième instrument de ratification ou d'adhésion. La responsabilité en incombe principalement aux Etats. La priorité absolue est accordée à la réalisation de cet objectif.

L'entrée en vigueur de la CDPH doit être suivie par un processus continu, aux plans national et international, par lequel les Etats signent et ratifient le traité, s'engageant ainsi à garantir et promouvoir la pleine réalisation de

tous les droits humains et libertés fondamentales des personnes handicapées relevant de leurs juridictions respectives, hors de toute discrimination fondée sur le handicap.

Le Protocole facultatif est soumis à un processus similaire de ratification. Cependant, en fonction de l'entrée en vigueur de la CDPH, dix ratifications et/ou accessions suffisent pour l'entrée en vigueur du Protocole facultatif.

4.3.2 Mesures de sensibilisation

Pour réaliser de réels progrès, il faut sensibiliser toutes les parties prenantes à la CDPH de façon à ce que chacun ait une bonne connaissance et une bonne compréhension des droits et responsabilités qui lui incombent. Les Etats Parties à la CDPH s'engagent à prendre des mesures *immédiates, efficaces et appropriées* en vue de sensibiliser l'ensemble de la société. Ces mesures incluent d'*instaurer* et de *mener* des campagnes efficaces de sensibilisation du public en vue, entre autres, de promouvoir la reconnaissance des compétences, mérites et aptitudes des personnes handicapées et de leurs contributions au milieu de travail et au marché du travail. D'autres organismes, incluant des ONG nationales et internationales de défense des personnes handicapées et des institutions spécialisées sur les droits de l'homme, ont un rôle important à tenir à cet égard.

4.3.3 Rôle des organisations représentatives des personnes handicapées (OPH)

Dans l'élaboration et la mise en œuvre des lois et des politiques adoptées aux fins de l'application de la Convention, ainsi que dans l'adoption de toute décision sur des questions relatives aux personnes handicapées, y compris le renforcement de la sensibilisation, les États Parties sont tenus de consulter étroitement les personnes handicapées et de les faire activement participer par l'intermédiaire des organisations qui les représentent.

Les organisations nationales représentatives des personnes handicapées ont un rôle central à jouer dans le processus d'application de la CDPH. Sachant que le processus de mise en œuvre est à différents égards, plus

complexe que le processus d'élaboration, elles doivent s'assurer que leur gouvernement respectif les consulte étroitement et les implique activement et qu'elles ont acquis, ou sont dans une position pour acquérir les compétences, la connaissance et l'expertise nécessaires à la consultation et à la participation efficaces sur un large éventail de questions liées à la politique et aux programmes, dont celles liées au travail et à l'emploi.

4.3.4 Cadre de mise en œuvre

Les Etats Parties devront très tôt accorder une attention à leur obligation de désigner un ou plusieurs points de contact, conformément à leur système de gouvernement, pour les questions relatives à l'application de la CDPH et de créer ou de désigner un mécanisme de coordination au sein du gouvernement en vue de faciliter l'action dans différents secteurs, dont le travail et l'emploi, et à différents niveaux.

Les Etats Parties sont également tenus de créer un dispositif, y compris un ou plusieurs mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la CDPH. Il faut clairement définir la responsabilité des questions d'emploi et de travail au sein de ces mécanismes. La société civile, en particulier les personnes handicapées et les organisations qui les représentent, doit être impliquée et doit pleinement participer au processus de suivi.

4.3.5 Mesures législatives et autres

Les Etats Parties s'engagent à adopter toutes mesures appropriées d'ordre législatif, administratif ou autre pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la Convention et à modifier ou abolir les mesures qui sont source de discrimination envers les personnes handicapées. Ces mesures doivent, entre autres:

- interdire la discrimination fondée sur le handicap pour ce qui a trait à l'emploi sous toutes ses formes, notamment les conditions de recrutement, d'embauche et d'emploi, le maintien dans l'emploi, l'avancement et les conditions de sécurité et d'hygiène au travail;

- protéger le droit des personnes handicapées à bénéficier, sur la base de l'égalité avec les autres, de conditions de travail justes et favorables, y compris l'égalité des chances et l'égalité de rémunération à travail égal, la sécurité et l'hygiène sur les lieux de travail, la protection contre le harcèlement et les procédures de règlement des griefs;
- faire en sorte que les personnes handicapées puissent exercer leurs droits professionnels et syndicaux sur la base de l'égalité avec les autres;
- permettre aux personnes handicapées d'avoir effectivement accès aux programmes d'orientation technique et professionnel, aux services de placement et aux services de formation professionnelle et continue offerts à la population en général;
- promouvoir les possibilités d'emploi et d'avancement des personnes handicapées sur le marché du travail, ainsi que l'aide à la recherche et à l'obtention d'un emploi, au maintien dans l'emploi et au retour à l'emploi;
- promouvoir les possibilités d'exercice d'une activité indépendante, l'esprit d'entreprise, l'organisation de coopératives et la création d'entreprise;
- employer des personnes handicapées dans le secteur public;
- favoriser l'emploi de personnes handicapées dans le secteur privé en mettant en oeuvre des politiques et mesures appropriées, y compris le cas échéant des programmes d'action positive, des incitations et d'autres mesures;
- faire en sorte que des aménagements raisonnables soient apportés aux lieux de travail en faveur des personnes handicapées;
- favoriser l'acquisition par les personnes handicapées d'une expérience professionnelle sur le marché du travail général;
- promouvoir des programmes de réadaptation technique et professionnelle, de maintien dans l'emploi et de retour à l'emploi pour les personnes handicapées.

De nombreux pays disposent déjà d'une législation anti-discrimination protégeant les droits des personnes handicapées en matière d'emploi. L'application d'une telle législation et son efficacité à améliorer dans certains cas la situation des personnes handicapées en matière d'emploi ont été soulevées. Pour s'acquitter de la responsabilité qui leur incombe à ce niveau en vertu de la CDPH, les Etats Parties pourraient avoir à mener un examen et une évaluation critiques de la législation en vigueur et à la modifier le cas échéant.

4.3.6 Intégration des questions liées aux personnes handicapées

Le terme «intégration» a parfois été appliqué à des mesures simples telles que le transfert de la responsabilité gouvernementale de la formation professionnelle des personnes handicapées d'un ministère particulier vers celui en charge de la formation générale au marché du travail. En conformité avec l'objectif de pleine inclusion et participation à la société, l'intégration exige que les questions spécifiques aux personnes handicapées soient positivement prises en compte dans le développement de toutes les politiques et de tous les programmes, et dans les processus et structures censées mettre en œuvre les politiques et les programmes. Tel est le sens de l'article 4.1c de la CDPH, qui en fait une obligation générale pour les Etats Parties. Un effort concerté doit être fait pour documenter les bonnes pratiques en matière d'intégration du handicap dans différents secteurs et pour les diffuser largement.

4.3.7 Comité des droits des personnes handicapées

Une composante essentielle du processus de suivi prescrit par la CDPH est l'instauration d'un Comité des droits des personnes handicapées. Celui-ci joue un rôle important en examinant et réagissant aux rapports des Etats Parties et en rendant compte de leurs activités à l'Assemblée générale des Nations Unies et à ECOSOC. Le Comité se compose, au moment de l'entrée en vigueur de la Convention, de douze experts. Après soixante ratifications et adhésions supplémentaires à la Convention, il sera ajouté six membres au Comité, qui atteindra alors sa composition maximum de dix-huit membres. Les membres du Comité sont élus par les

Etats Parties. Les détails relatifs à la nature de la représentation des membres du Comité sont précisés dans la convention et doivent être examinés attentivement par les personnes handicapées et d'autres parties intéressées. Du point de vue du programme d'action, il faut noter que la première élection aura lieu dans les six mois suivant la date d'entrée en vigueur de la Convention.

Une disposition capitale, susceptible de revêtir une importance considérable pour promouvoir l'application effective de la Convention et encourager la coopération internationale, concerne le droit accordé par le Comité aux institutions spécialisées et autres organismes des Nations Unies de se faire représenter lors de l'examen de l'application des dispositions de la Convention qui relèvent de leur mandat. Le Comité peut inviter ces organismes à donner des avis spécialisés et à lui présenter des rapports. Le Comité consultera également, selon qu'il le juge approprié, les autres organes pertinents créés par les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme.

4.3.8 Problème de ressources

Le HCDH a souligné le problème de ressources lié à l'application de la convention.

La Convention admet la pénurie de ressources à laquelle font face de nombreux Etats en incluant des dispositions reconnaissant l'obligation de procéder à un «aménagement raisonnable» et de parvenir à la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels. L'«aménagement raisonnable» et la «réalisation progressive» sont des dispositifs pratiques qui constatent les défis que pose le monde réel à l'application effective des traités sur les droits de l'homme. Surtout, ils évitent de faire peser une charge disproportionnée sur les Etats, les employeurs et autres sujets d'obligation en admettant que la responsabilité de garantir la jouissance des droits des personnes handicapées a des limites. Les Etats qui sont à des niveaux différents de développement ou dont les contextes économiques sont différents, peuvent ainsi fournir divers degrés d'appui et de protection aux

personnes handicapées ou exiger des délais plus longs pour parvenir à éliminer totalement certaines barrières ou obstacles rencontrés par les personnes handicapées sans contrevenir à leurs obligations en matière de droits de l'homme.

Cependant, les concepts d'«aménagement raisonnable» et de «réalisation progressive» ne doivent pas faire oublier les obligations liées aux droits de l'homme. En fait, de nombreuses obligations inscrites dans la Convention ont un effet immédiat; progresser dans l'amélioration du respect et de la protection des droits des personnes handicapées ne peut être différé et procéder à un aménagement raisonnable ou à la réalisation progressive des droits exige une action spécifique, quelles que soient les contraintes budgétaires d'un Etat. A cet égard, les Etats doivent prendre des mesures en faveur de la pleine réalisation de ces droits en développant notamment des plans d'action assortis de délais dans des secteurs sociaux clés et en se focalisant de façon appropriée sur les personnes handicapées victimes de marginalisation et de discrimination. Ces plans doivent garantir que des niveaux appropriés et proportionnels de financement sont affectés aux droits de l'homme et que les fonds sont utilisés de façon effective et efficace. En outre, les Etats sont tenus de solliciter l'aide de la communauté internationale si nécessaire. Dans le même temps, les personnes susceptibles d'apporter leur aide doivent accorder la priorité aux droits des plus vulnérables.

Lorsque les Etats ne procèdent pas à un «aménagement raisonnable» ou à une «réalisation progressive», les particuliers doivent pouvoir engager une action. Le refus d'un établissement éducatif de procéder à un aménagement raisonnable pour un apprenant handicapé, ... le licenciement ou le non recrutement d'une personne dont le handicap peut faire l'objet d'un aménagement raisonnable du lieu de travail constituent des violations flagrantes des droits immédiats. Des solutions judiciaires ou autres doivent être apportées à toute violation des droits de l'homme – civils, culturels, économiques, politiques et sociaux – et à toutes les victimes, y compris les personnes handicapées (HCDH 2007).

4.3.9 Consultation des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs

Les Etats Parties à la Convention des Nations Unies sont tenus de consulter les organisations représentatives des personnes handicapées lors du développement et de l'application de la législation et des politiques d'exécution de la Convention, y compris dans le secteur du travail et de l'emploi. La convention n° 159 de l'OIT exige des Membre qu'ils consultent les organisations représentant les employeurs, les travailleurs et les personnes handicapées pour ce qui a trait à l'application de la politique nationale sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées. Concernant les questions liées au travail et à l'emploi, la consultation entre toutes les parties mentionnées a toutes les chances d'être plus productive.

4.3.10 Information

Il y a une pénurie générale d'informations fiables, valides et comparables sur la situation des personnes handicapées en matière d'emploi. La CDPH reconnaît l'importance de données adéquates et exige des Etats Parties qu'ils collectent des informations appropriées. Il faut encourager et soutenir le travail actuellement mené par le Bureau de statistique de l'OIT et d'autres agences en vue d'améliorer les méthodologies et la qualité des informations pertinentes.

4.3.11 Les femmes handicapées

Les femmes handicapées sont plus exposées à la discrimination du fait de leur statut de femmes et de leur handicap. Nombre d'entre elles sont victimes d'une discrimination additionnelle imputable à leur état de pauvreté. Cette double ou triple discrimination subie par les femmes est souvent ignorée ou passe inaperçue par manque d'information sur son ampleur ou son impact. La CDPH exige des Etats Parties qu'ils reconnaissent que les femmes et les filles handicapées sont exposées à de multiples discriminations et prennent les mesures voulues pour leur permettre de jouir pleinement et dans des conditions d'égalité de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales (article 6).

Il faut en priorité s'attaquer au manque d'intérêt général pour les problèmes particuliers affectant les femmes handicapées et envisager de proclamer une Année des femmes handicapées afin de mettre en lumière leur vulnérabilité particulière à la discrimination et d'élaborer un programme d'action spécifique pour traiter le problème.

4.3.12 Des questions de développement

On estime que, dans les pays en développement, 80 pour cent des personnes handicapées à travers le monde vivent dans les régions rurales. La majorité d'entre elles ont un accès limité, voire aucun accès, aux services qui leur sont nécessaires. Dans un climat d'incertitude économique et politique, la protection des membres de la société les plus vulnérables revêt une importance accrue. Une responsabilité particulière repose sur les gouvernements pour contrer ou alléger l'impact des forces du marché et autres. Un effort concerté doit être fait pour augmenter la gamme et le niveau de l'appui et de l'assistance au plan international afin de permettre aux pays développés d'améliorer la réadaptation professionnelle, les opportunités d'emploi et de travail des femmes et des hommes en situation de handicap. Les programmes de coopération bilatéraux et multilatéraux en faveur du développement doivent intégrer des mesures en faveur des personnes handicapées dans leur propre approche générale.

De nombreux projets incluent la construction d'écoles et de centres de formation professionnelle, la création de systèmes de transport public, de nouvelles fabriques, ateliers et bureaux. La non prise en compte des besoins particuliers des personnes handicapées dans ces développements renforcera leur ségrégation et leur exclusion, et constituera un déni des droits auxquels elles peuvent prétendre. Ailleurs, l'expérience montre clairement que tenter d'améliorer l'accès des personnes souffrant de divers handicaps aux bâtiments existants est à la fois difficile et coûteux. L'attention doit donc porter sur les exigences en matière d'accessibilité dès l'étape initiale de la construction.

L'initiative fondée sur les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) dans les pays à faibles revenus, lancée par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, doit être révisée pour

garantir qu'elle reflète adéquatement les besoins des personnes handicapées vivant dans la pauvreté.

4.3.13 Autres problèmes liés au travail et à l'emploi

La politique et les dispositions relatives à la formation professionnelle, notamment en période de chômage élevé ou à la hausse, doivent accorder la priorité aux plus vulnérables pour éviter qu'ils ne soient davantage désavantagés sur le marché du travail. Il faut prendre des mesures pour identifier et promouvoir les bonnes pratiques en matière de formation professionnelle inclusive des personnes handicapées.

De nombreux emplois pour lesquels les personnes handicapées étaient traditionnellement formées ont disparu. La pertinence des programmes de formation vis à vis des exigences actuelles et futures du marché du travail doit être examinée de façon continue.

L'accessibilité physique reste un obstacle majeur entravant l'accès des personnes handicapées à l'emploi ou à la formation. Des mesures spéciales doivent être prises pour créer un véritable environnement libre de tout obstacle et non discriminatoire.

La formation en vue de sensibiliser les salariés, y compris le personnel d'encadrement et les dirigeants de tous niveaux, à la situation des personnes handicapées peut fortement contribuer à instaurer un environnement de travail inclusif, efficace et durable (voir OIT 2002).

Il faut encourager et multiplier les mesures de persuasion visant à promouvoir l'emploi des personnes handicapées. Cependant, ces mesures ne se substituent pas à la législation et autres mesures obligatoires pour ce qui concerne la promotion de l'égalité de chances et de traitement.

Il semble y avoir un potentiel considérable de création d'emplois additionnels à l'intention des personnes handicapées par un élargissement de la portée et du type des entreprises sociales. Il faut faire des efforts concertés pour identifier et réduire les obstacles freinant la création de nouvelles entreprises sociales.

4.3.14 Renforcer l'efficacité de l'utilisation des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme

Le rapport de l'étude sur les droits de l'homme et le handicap commanditée par le HCDH (Quinn et Degener 2002) contient de multiples commentaires et recommandations pour améliorer l'efficacité du système des Nations Unies dans la promotion et la protection des droits de l'homme en rapport avec les personnes handicapées. Ces commentaires et recommandations s'adressent aux gouvernements, aux organismes chargés de la supervision des traités, au HCDH, à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, aux institutions nationales en charge des droits de l'homme et aux ONG spécialisées. Ils ont un impact certain sur les activités des agences internationales, notamment pour ce qui concerne la collaboration multi-sectorielle. Les résultats de cette étude sur les droits de l'homme et le handicap doivent être traités comme une contribution importante à un futur plan d'action.

Le vingtième-cinquième anniversaire de l'adoption de la convention (N° 159) en 2008 offrira l'occasion aux États qui ne l'ont pas encore fait de ratifier la Convention et aux États Parties de faire le point sur les obligations qui leur incombent en vertu de la Convention.

Attendu l'importance centrale de la consultation des partenaires sociaux et des organisations de et pour les personnes handicapées pour ce qui concerne les politiques nationales de réadaptation professionnelle et d'emploi des personnes handicapées, un examen doit être mené à l'échelon international sur l'étendue et l'efficacité de la consultation entre les organisations de et pour les personnes handicapées, les gouvernements et les organisations patronales et syndicales pour ce qui concerne les questions de réadaptation professionnelle et d'emploi.

Le Recueil de directives pratiques sur la gestion du handicap sur le lieu de travail doit être activement promu et largement utilisé par les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs comme un instrument visant à donner effet au droit des personnes handicapées à un travail décent et aux principes de la convention n° 159 de l'OIT et de la CDPH.



Notes

A series of horizontal dotted lines for writing notes.

Les débuts du mouvement vers l'accès des personnes handicapées au travail et à l'emploi (1900-1930)

A1.1 Vue d'ensemble

Les êtres humains ont toujours été différents sur un plan physique, mental et sensoriel. Mais les personnes souffrant de limitations fonctionnelles et de handicaps ont toujours été confrontées au risque d'exclusion et de marginalisation. Tout au long des siècles, les sociétés ont été conçues et construites comme si les personnes handicapées n'avaient pas d'existence, comme si tous les êtres humains pouvaient voir, entendre, marcher, comprendre et réagir rapidement et adéquatement aux signaux de leur environnement. Cette illusion, cette conception erronée de la nature humaine, cette incapacité à prendre en compte les besoins de tous les citoyens dans le développement de la société sont la raison principale de l'isolement et de l'exclusion des personnes handicapées qu'on peut observer sous des formes et à des degrés divers partout dans le monde. Il faudra beaucoup de temps pour changer ce type de comportement profondément enraciné dans les préjugés, la peur, la honte et le manque de compréhension de ce que signifie la vie avec un handicap. Cependant, des efforts internationaux en vue d'améliorer les conditions de vie des personnes handicapées ont été consentis et des progrès ont été réalisés. Les nations industrialisées émergentes avaient fait un effort plus systématique pour améliorer les conditions de vie des personnes handicapées. Au cours des 50 dernières années, les États providence avancés ont développé des programmes et services étendus pour satisfaire les besoins des personnes handicapées. (Nations Unies 2000)

L'intérêt pour l'accès des personnes handicapées au travail et à l'emploi remonte probablement 35 ans plus tôt, bien qu'au cours des deux dernières décennies, il y ait eu une accélération significative du changement. Des concepts tels que l'égalité de chances, la justice, les droits, les choix, la reconnaissance et l'acceptation de la diversité et l'«aménagement raisonnable» (la dénomination peut varier) ne sont pas propres au mouvement en faveur d'une vie indépendante ou à la transition vers les modèles dits sociaux ou basés sur les droits. Dans certains pays, ces concepts se trouvent déjà dans les descriptions du développement de la réadaptation professionnelle en tant que préparation au travail, à l'époque de la Première Guerre mondiale dans les années 1914-1918. Les considérations ci-après s'inspirent fortement de Harris (1919).

A1.2 Les débuts

L'image générale des personnes handicapées comme objets de programmes de santé, d'assistance sociale et de charité, qui accentuait souvent leur ségrégation et leur exclusion des activités ordinaires, y compris de l'emploi, a commencé à être sérieusement remise en cause au cours des premières années du vingtième siècle. La prise de conscience généralisée de la volonté des personnes handicapées d'accéder à l'emploi mais également de leur capacité à y accéder, a abouti au développement précoce de politiques et programmes permettant aux personnes handicapées d'accéder à un emploi approprié, de le conserver et d'y avancer professionnellement, et de retourner au travail après une absence imputable à une maladie ou un accident. Dans le cas du retour à l'emploi, il faut préciser qu'il s'agissait pour les travailleurs qualifiés d'occuper les emplois laissés vacants par les travailleurs mobilisés.

A1.3 La Belgique

Dès le début de la Première Guerre mondiale, un lieu de refuge avec traitement médical et chirurgical pour tous ceux qui en avaient besoin, a été installé près du Havre, en France, pour les soldats belges devenus handicapés en combattant pour leur pays. Ce qui sera bientôt connu comme le «Dépôt des Invalides» est rapidement devenu un centre de soins médicaux et de formation professionnelle. Les métiers enseignés incluaient la menuiserie, la fabrication de brosses et de jouets, la plomberie, la tonnellerie, la mécanique, le tournage bois et métal, l'électricité, la tapisserie, la fabrication de chaussures, la couture, l'imprimerie, la fabrication d'enveloppes et de membres artificiels. Les travailleurs percevaient un salaire dont une partie était déposée sur un compte d'épargne et restituée lorsque la personne quittait le dépôt. Les avantages de réadapter professionnellement les soldats handicapés pour leur permettre de contribuer à l'effort de guerre ont conduit en 1916 à la création de l'École nationale belge des mutilés de guerre à Port Villez en France. Les cours de formation couvraient l'élevage de volaille, le maraîchage, les travaux de secrétariat et de bureau, la formation d'enseignants et plus de 40 métiers techniques. L'école était entretenue par le gouvernement belge et les apprenants recevaient le solde régulier de l'armée auquel s'ajoutait une partie de la recette générée par la vente des biens produits. Ceux qui sont aptes et intéressés à poursuivre des études de droit, de médecine, de sciences naturelles etc. ont la possibilité d'aller étudier à Paris.

A1.4 La France

Les programmes de réadaptation professionnelle et de retour au travail appliqués en France ont une histoire quelque peu similaire à celle des programmes à l'intention des soldats belges handicapés. La municipalité de Lyon ouvre une première école de ce type en décembre 1914 puis une seconde six mois plus tard. D'autres autorités municipales et départementales, des syndicats et des

organisations de charité privées emboîtent le pas. Le Ministère du commerce adapte des écoles professionnelles sous sa juridiction de sorte que les soldats handicapés puissent suivre les cours. A la fin de 1916, il y avait plus de 100 écoles de réadaptation professionnelle. La même année est créé un Office National pour la coordination.

D'après Harris, «la formation dans les écoles plus importantes est répartie entre métiers manuels, travaux de secrétariat et éducation générale. Les chiffres montrent que les métiers manuels les plus demandés sont la fabrication de chaussures, la couture, la vannerie, la fabrication de harnais, la sellerie, la ferblanterie et la menuiserie. La popularité de ces métiers s'explique par le fait qu'ils permettent de gagner sa vie pratiquement partout, en ville comme dans les petits villages. Ils ne demandent aucun équipement coûteux et sont choisis par les intéressés eux-mêmes. La plupart des soldats viennent de villages et de petites villes, et ils souhaitent acquérir un métier leur permettant de gagner bien leur vie lorsqu'ils ne percevront plus de pension, et qui ne soit en même temps pas trop exigeant. Ces hommes ouvriront des magasins dans leurs maisons et ils auront le temps de travailler dans leur jardin, de cultiver leurs petits lopins de terre et de s'occuper de leurs vignes» (p. 88). Parmi les autres métiers enseignés, on trouve la mécanique, la typographie, la lithographie, la reliure, la serrurerie, la fabrication de brosses, de jouets et de caisses, le soudage, le moulage et les travaux en stuc, la peinture de véhicules, la photographie, la taille des diamants, la fabrication de sabots et de galoches, la taille des pierres, la coiffure, la fabrication de prothèses dentaires et la télégraphie sans fil.

A1.5 La Grande Bretagne

En Grande-Bretagne, l'assistance aux soldats et marins handicapés dans la période pré-Première Guerre mondiale relevait principalement d'initiatives et de financements privés (Harris, p. 93). L'appui de l'État consistait essentiellement en une petite pension et, au besoin, de membres artificiels. Cette approche a radicalement changé lorsqu'un rapport officiel de février 1915 a déclaré que la responsabilité première de cette assistance incombait au gouvernement. Le rapport (cité dans *ibid* p. 95) recommande:

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

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

La formation est dispensée, suivant le cas, dans des écoles techniques, collèges ou ateliers agricoles; dans ces derniers, l'apprenant pouvait espérer une embauche permanente. Pour d'autres, le placement est organisé par l'intermédiaire de l'institution de formation ou par l'agence locale de l'emploi. Des comités d'orientation et de conseil professionnels sont mis en place conjointement par les Ministères des pensions et du travail pour les principaux métiers enseignés afin de conseiller les hommes handicapés «sur les meilleures conditions de formation... à un métier déterminé, les meilleures méthodes de formation, les centres de formation appropriés et généralement sur la façon d'assurer l'uniformité de la formation». D'autres «comités de conseil techniques» locaux ont été mis en place pour conseiller les personnes sur les systèmes de formation locaux appropriés et sur leurs perspectives d'emploi après la formation. Dans les deux types de comités, les employeurs et les syndicats sont représentés à égalité. Une caractéristique clé du système britannique semble avoir été sa capacité à tenir compte des besoins individuels et de la situation locale.

A1.6 L'Allemagne

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

Le gouvernement assumait la responsabilité de la réadaptation médicale des soldats handicapés, pendant que la réadaptation professionnelle et le retour à la vie active relevaient de la charité privée ou des États. A titre d'exemple, les autorités

de la ville de Nuremberg avaient mis à disposition un hôpital de 900 lits, qui jouissait d'un équipement orthopédique moderne. L'instruction générale et théorique était dispensée dans les écoles de la ville et le travail pratique était assuré par les ateliers de l'hôpital.

Au rang des compétences à disposition, on trouvait: écriture de la main gauche, dactylographie, sténographie, cours commerciaux, comptabilité agricole, décoration et dessin, bureautique, couture, peinture, reliure, imprimerie, serrurerie, fabrication de chaussures, sellerie, tissage, mécanique orthopédique, menuiserie, agriculture, forge et fabrication de brosses. Des cours supplémentaires dispensés à Düsseldorf comprenaient la télégraphie, l'électricité et le travail des métaux, le cartonnage et le travail de cuir, le plâtrage, la tapisserie et la mécanique pour les appareils et prothèses dentaires.

Plusieurs écoles agricoles existaient également pour les anciens soldats handicapés dont certaines dispensaient une formation de formateur agricole. On considérait que la tâche principale était de doter le petit paysan des compétences utiles pour qu'il puisse retourner sur sa propre ferme et s'occuper, avec l'aide d'autres membres de sa famille, du maraîchage, de l'élevage de volailles, etc.

Certaines grandes entreprises avaient leurs propres hôpitaux pour réadapter d'anciens employés devenus handicapés pendant la guerre et leur offrir par la suite des emplois appropriés.

A1.7 Le Canada

Les problèmes de réadaptation professionnelle et de retour à la vie active des soldats handicapés sont une nouveauté pour le Canada lorsqu'ils se posent pour la première fois en 1915. Tirant les enseignements des premières expériences de certains pays européens, le Canada a développé son propre système pour répondre à ses besoins spécifiques. Très tôt, les autorités déclarent:

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

Dès que possible après son admission à l'hôpital, une personne handicapée est vue par un conseiller professionnel. Si à la fin de son traitement hospitalier, le soldat est capable de reprendre son activité civile antérieure, il n'aura nul besoin de réadaptation. Dans le cas contraire, le conseiller professionnel s'efforcera d'évaluer ses capacités, son expérience et ses préférences pour choisir une profession offrant de bonnes perspectives d'emploi. Un service de placement était également disponible.

Les agriculteurs bénéficiaient d'incitations spéciales – sous forme de propriétés agricoles et de prêts financiers parfois – pour retourner travailler dans l'agriculture. Ils recevaient une formation de mécanicien pour tracteurs et machines agricoles, crémiers, éleveurs de volaille et horticulteurs.

En 1918, le gouvernement canadien a dispensé une formation dans près de 200 métiers.

A1.8 Les États-Unis

Bien avant la guerre, les États-Unis s'étaient de plus en plus intéressés à la réadaptation professionnelle. La Loi fédérale sur l'éducation professionnelle (Federal Vocational Education Act), approuvée le 23 février 1917, a créé un fonds important pour l'éducation professionnelle; le fonds était réparti sur la base d'une contribution paritaire entre les États qui avaient accepté les termes de la loi. Cette dernière instituait un Conseil fédéral de l'éducation professionnelle (Federal Board for Vocational Education) pour gérer le fonds et superviser l'application de la législation. Lorsque les États-Unis sont entrés en guerre le 6 avril 1917, une des premières tâches du Conseil a été de contribuer à fournir du personnel qualifié pour occuper des professions techniques en rapport avec la guerre.

Lorsque se pose la question de la réadaptation professionnelle des soldats handicapés, les États-Unis ont tiré les enseignements des systèmes européens et canadien. Un consensus général s'est dégagé quant au fait que former et assister des personnes pour qu'elles retournent à la vie civile était une tâche relevant du civil et non du militaire. La Loi Smith-Sears sur la réadaptation professionnelle (Smith-Sears Vocational Rehabilitation Bill) a été adoptée le 27 juin 1918. Il est intéressant de noter que le texte initial comporte des dispositions pour la réadaptation professionnelle des personnes ayant acquis leur handicap à la fois dans le cadre du travail et de la guerre. Mais les dispositions sur l'acquisition du handicap en milieu professionnel ont disparu par la suite, le Président et le Cabinet ayant décidé à l'époque de ne porter devant le Congrès que des lois en rapport avec la guerre.

Harris (pp. 173-4) estime que les motivations soutenant la mise en place de la réadaptation professionnelle ont été très différentes en Europe et aux États-Unis:

L'effort de réadaptation professionnelle des personnes handicapées en Europe avait ses origines dans la compassion et la charité. Son développement rapide s'explique par la nécessité d'utiliser toute la main-d'œuvre disponible et la reconnaissance de la possibilité pour les hommes réadaptés mais physiquement handicapés d'occuper les emplois laissés vacants par les travailleurs valides mobilisés dans les industries de guerre essentielles. Son statut actuel est principalement dû à la demande pressante de travail imposée par la guerre, mais aussi à la prise de conscience des gouvernements européens de la pénurie importante de main-d'œuvre masculine spécialisée qui se ferait sentir dans toutes les industries après la guerre. Le pays qui aura la plus grande réserve de travailleurs qualifiés, même s'ils sont quelque peu handicapés physiquement, aura un avantage décisif dans la reconstruction par rapport aux pays dans une situation moins favorable. Aux États-Unis, les considérations qui précèdent n'étaient nullement prises en compte dans la volonté de rééduquer à la vie civile les hommes handicapés que leurs blessures rendaient incapables d'exercer leur activité professionnelle antérieure. En fait, ces considérations ont légèrement influencé la décision, mais de manière fortuite et en relation avec les bénéfices et les causes d'une ligne de conduite qui prenait déjà forme sur des bases plus larges et plus importantes. Que les composantes du programme puissent avoir un effet bénéfique sur le bien de la nation était une bonne chose mais la recherche d'un bénéfice national direct, qui constituerait une excuse ou une raison du moment ou *post-bellum*, n'a jamais été considérée comme un facteur déterminant.

Bref, les États-Unis, comme l'illustre la législation en matière de réadaptation professionnelle des soldats et marins handicapés, ont estimé que la Nation ne leur doit ni charité ni aumône; que leur sacrifice et le devoir rendu méritent plus qu'une prime de démobilisation; que la Nation leur doit beaucoup et qu'elle a l'obligation morale de s'acquitter pleinement et généreusement de cette dette; et que le retour complet à la vie civile d'avant-guerre est une simple question de justice envers les hommes qui ont acquis un handicap en défendant le pays contre des ennemis armés.

Pour illustrer encore ce qu'il considérait comme la philosophie sous-tendant l'approche américaine, Harris a vivement critiqué «le système obsolète des pensions d'invalidité» et ses «effets pervers sur les bénéficiaires et le public ainsi que sur la législation et la politique», arguant que «la réadaptation et la réparation, y compris les prestations qui pourraient être nécessaires pour atteindre ces objectifs et réaliser l'égalité de chances, sont le chemin à suivre» (idem p. 174).

A l'instar du Canada, les États-Unis disposaient de conseillers professionnels pour assister les personnes dans leurs choix de carrière, «l'objectif principal étant d'adapter la personne à l'emploi pour lequel ses préférences et capacités semblent indiquer la plus forte probabilité de succès, scientifiquement ajustée à la probabilité de l'existence d'une demande pour les compétences dont elle est dotée relativement au travail choisi» (idem p. 217).

Il a été reconnu que de nombreux employeurs avaient des préjugés contre le recrutement de personnes handicapées. Des programmes spéciaux pour les réduire ou les éliminer ont été lancés dans le cadre des efforts de placement et de suivi. Les syndicats ont soutenu la politique de réadaptation professionnelle aux États-Unis, tout comme ils l'ont fait en Europe.

Concernant l'aménagement raisonnable, Harris rapporte que «...lorsque des aides techniques, des protections ou des équipements spéciaux sont nécessaires pour compenser des handicaps spécifiques, ceux-ci doivent être mis en place dans le cadre d'accords équitables avec les employeurs, et après le placement, une certaine supervision sera nécessaire pour garantir l'application correcte de tels accords» (idem p. 241).

A la fin de la guerre, une législation a été introduite pour élargir les dispositions du système de réadaptation professionnelle aux personnes ayant acquis un handicap sur leur lieu de travail.

A1.9 Les femmes handicapées

La législation et les systèmes décrits ci-avant ont été conçus en songeant aux soldats handicapés. Peu d'attention, voire aucune, semble avoir été accordée aux besoins de réadaptation professionnelle des femmes ayant acquis un handicap pendant la Première Guerre mondiale, probablement du fait que peu de femmes servaient sur la ligne de front. Le fait que les opportunités professionnelles des femmes handicapées constituaient un sujet de préoccupation, tout au moins aux États-unis, est attesté par des rapports de recherche comme celui publié par Eaves (1921), qui examinait les approches d'orientation professionnelle et de placement adoptées pour mille femmes à Boston, nombre d'entre elles souffrant de divers types de handicap.

A1.10 Période de stagnation

Le problème de la réadaptation professionnelle et de l'accès des personnes handicapées à l'emploi a perdu en intérêt sur les agendas politiques pendant la dépression économique des années 1930, pour revenir sur le devant de la scène pendant la Seconde Guerre mondiale, les systèmes de quotas constituant alors la réponse dominante dans de nombreux cas.

Définitions

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

Ajustement ou aménagement

Adaptation du poste, y compris ajustement et modification des machines et des équipements et/ou modification du contenu du poste, du temps de travail et de l'organisation du travail, et aménagement du milieu de travail pour améliorer l'accès au lieu de travail et faciliter l'emploi des personnes handicapées.

Aménagement du poste

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

Autorité compétente

Ministère, administration ou autre organisme public habilités à émettre des règlements, des arrêtés ou autres instructions ayant force de loi.

Comité d'entreprise

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

Conditions de travail

Facteurs déterminant les circonstances dans lesquelles une personne travaille, à savoir heures de travail, organisation du travail, contenu du poste, services sociaux et mesures prises en vue de protéger la santé et la sécurité du travailleur sur le lieu de travail.

Discrimination

Toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur certains critères, qui réduit à néant ou compromet l'égalité de chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession. Les normes générales qui établissent des distinctions fondées sur des critères proscrits constituent une discrimination en droit. Le comportement spécifique d'une autorité publique ou d'un individu qui traite des personnes ou des membres d'un groupe de façon inégale sur la base de critères proscrits constitue une discrimination en pratique. La discrimination indirecte renvoie à des situations, des réglementations ou des pratiques neutres en

apparence, qui en fait débouchent sur une inégalité de traitement de personnes dotées de certaines caractéristiques. La distinction ou les préférences qui pourraient résulter de l'application de mesures spéciales de protection et d'assistance destinées à répondre aux besoins particuliers des personnes handicapées ne sont pas considérées comme discriminatoires.

Egalité de chances

Egalité d'accès à l'emploi, à la formation professionnelle et à des métiers particuliers, pour tous, sans discrimination, de manière conforme à l'article 4 de la convention no 159.

Employeur

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

Gestion du handicap

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

Intégration

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

Lieu de travail

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

Maintien dans l'emploi

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

Milieu de travail

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

Normes internationales du travail

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

Organisation d'employeurs

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

Organisations de et/ou pour personnes handicapées

Organisations représentant des personnes handicapées et défendant leurs droits.

Personne handicapée

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

Poste de travail

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

Programme d'assistance aux salariés

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

Réadaptation professionnelle

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

Représentants des travailleurs

Personnes qui sont reconnues comme tels en vertu de la loi ou de la pratique

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

Retour au travail

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

Travail à l'essai

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

Travail décent

Travail productif dont les droits sont protégés, qui génère un salaire et une protection sociale adéquats.

Travailleur/salarié

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

Etat de la ratification de la Convention (n° 159) de l'OIT sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983 – octobre 2007¹²

Date d'entrée en vigueur: 20.06.1983

Pays	Date d'enregistrement		
Allemagne	14.11.1989	Lituanie	26.09.1994
Argentine	13.04.1987	Luxembourg	21.03.2001
Australie	07.08.1990	Madagascar	03.06.1998
Azerbaïdjan	19.05.1992	Malawi	01.10.1986
Bahreïn	02.02.1999	Mali	12.06.1995
Bolivie	19.12.1996	Malte	09.06.1988
Bosnie-Herzégovine	02.06.1993	Maurice	09.06.2004
Bésil	18.05.1990	Mexique	05.04.2001
Burkina Faso	26.05.1989	Mongolie	03.02.1998
Chili	14.10.1994	Monténégro	03.06.2006
Chine	02.02.1988	Norvège	13.08.1984
Chypre	13.04.1987	Ouganda	27.03.1990
Colombie	07.12.1989	Pakistan	25.10.1994
Costa Rica	23.07.1991	Panama	28.01.1994
Côte d'Ivoire	22.10.1999	Paraguay	02.05.1991
Croatie	08.10.1991	Pays-Bas	15.02.1988
Cuba	03.10.1996	Pérou	16.06.1986
Danemark	01.04.1985	Philippines	23.08.1991
Egypte	03.08.1988	Pologne	02.12.2004
El Salvador	19.12.1986	Portugal	03.05.1999
Equateur	20.05.1988	République de Corée	15.11.1999
Espagne	02.08.1990	République dominicaine	20.06.1994
Ethiopie	28.01.1991	République tchèque	01.01.1993
Ex-République yougoslave de Macédoine	17.11.1991	Saint-Marin	23.05.1985
Fédération de Russie	03.06.1988	Sao Tomé-et-Principe	17.06.1992
Fidji	01.12.2004	Serbie	24.11.2000
Finlande	24.04.1985	Slovaquie	01.01.1993
France	16.03.1989	Slovénie	29.05.1992
Grèce	31.07.1985	Suède	12.06.1984
Guatemala	05.04.1994	Suisse	20.06.1985
Guinée	16.10.1995	Tadjikistan	26.11.1993
Hongrie	20.06.1984	Thaïlande	11.10.2007
Irlande	06.06.1986	Trinité-et-Tobago	03.06.1999
Islande	22.06.1990	Tunisie	05.09.1989
Italie	07.06.2000	Turquie	26.06.2000
Japon	12.06.1992	Ukraine	15.05.2003
Jordanie	13.05.2003	Uruguay	13.01.1988
Kirghizistan	31.03.1992	Yémen	18.11.1991
Koweït	26.06.1998	Zambie	05.01.1989
Liban	23.02.2000	Zimbabwe	27.08.1998

Nombre de ratifications: 80

¹²<http://www.ilo.org/ilolex/french/convdsp1.htm>

Annexe 4

Ratifications et signatures de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), octobre 2007¹³

		Convention	Protocole facultatif
Signataires		118	67
Ratifications (en gras)		7	3
Signatures			
Etats et organisations d'intégration régionale	Signatures		
	Convention	Protocole facultatif	
Afrique du Sud	30.03.2007	30.03.2007	
Algérie	30.03.2007	30.03.2007	
Allemagne	30.03.2007	30.03.2007	
Andorre	27.04.2007	27.04.2007	
Antigua-et-Barbuda	30.03.2007	30.03.2007	
Argentine	13.04.1987	30.03.2007	
Arménie	30.03.2007	30.03.2007	
Australie	30.03.2007		
Autriche	30.03.2007	30.03.2007	
Bahreïn	25.06.2007		
Bangladesh	09.05.2007		
Barbade	19.07.2007		
Belgique	30.03.2007	30.03.2007	
Bolivie	13.08.2007	13.08.2007	
Bésil	30.03.2007	30.03.2007	
Bulgarie	27.09.2007		
Burkina Faso	23.05.2007	23.05.2007	
Burundi	26.04.2007	26.04.2007	
Cambodge	01.10.2007	01.10.2007	
Canada	30.03.2007		
Cap-Vert	30.03.2007		
Chili	30.03.2007	30.03.2007	
Chine	30.03.2007		
Chypre	30.03.2007	30.03.2007	
Colombie	30.03.2007		
Communauté européenne (Organisation d'intégration régionale)	30.03.2007		
Comores	26.07.2007		
Congo (République du)	30.03.2007	30.03.2007	
Costa Rica	30.03.2007	30.03.2007	
Côte d'Ivoire	07.06.2007	07.06.2007	
			Croatie (les deux 15.08.07) 30.03.2007 30.03.2007
			Cuba (06.09.2007) 26.04.2007
			Danemark 30.03.2007
			Dominique 30.03.2007
			Egypte 04.04.2007
			El Salvador 30.03.2007 30.03.2007
			Equateur 30.03.2007 30.03.2007
			Espagne 30.03.2007 30.03.2007
			Estonie 25.09.2007
			Ethiopie 30.03.2007
			Finlande 30.03.2007 30.03.2007
			France 30.03.2007
			Gabon (01.10.2007) 30.03.2007 25.09.2007
			Ghana 30.03.2007 30.03.2007
			Grèce 30.03.2007
			Guatemala 30.03.2007 30.03.2007
			Guinée 16.05.2007
			Guyana 30.03.2007
			Honduras 30.03.2007
			Hongrie (both 20.07.2007) 30.03.2007 30.03.2007
			Inde (01.10.2007) 30.03.2007
			Indonésie 30.03.2007
			Irlande 30.03.2007
			Islande 30.03.2007 30.03.2007
			Israël 30.03.2007
			Italie 30.03.2007 30.03.2007
			Jamaïque (30.03.2007) 30.03.2007 30.03.2007
			Japon 28.09.2007
			Jordanie 30.03.2007 30.03.2007
			Kenya 30.03.2007
			Liban 14.06.2007 14.06.2007
			Libéria 30.03.2007 30.03.2007

¹³<http://www.un.org/esa/socdev/enable/convbycountry.htm>

Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société: Améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en Europe 2006-2015

Extrait:

3.5. Ligne d'action n° 5: Emploi, orientation et formation professionnelles

3.5.1. Introduction

L'emploi est un facteur primordial d'intégration sociale et d'indépendance économique de tous les citoyens en âge de travailler. Les taux d'emploi et d'activité des personnes handicapées sont très faibles par rapport à ceux des personnes non handicapées. Les politiques visant à accroître le taux d'activité doivent être diversifiées – en fonction de la capacité des personnes handicapées à occuper un emploi – et complètes, afin d'aborder tous les obstacles entravant leur participation à la vie active. L'amélioration de la situation de l'emploi des personnes handicapées aurait un effet positif non seulement pour ces dernières mais aussi pour les employeurs et l'ensemble de la société.

L'orientation et l'assistance professionnelles jouent un rôle important en aidant les personnes à identifier les activités qui leur conviennent le mieux et en les orientant vers les formations dont elles ont besoin ou vers leur future activité professionnelle. Il est primordial que les personnes handicapées aient accès à des évaluations, à une orientation professionnelle et à des formations pour qu'elles puissent utiliser au mieux leurs capacités.

Cette ligne d'action a pour but d'accroître la participation des personnes handicapées dans l'emploi, de leur garantir des choix de carrière et de leur donner la possibilité, grâce à des structures et des dispositifs de soutien, de faire des choix effectifs. Toutes les mesures préconisées s'appliquent aux employeurs aussi bien publics que privés.

Les entreprises sociales (par exemple les firmes sociales et les coopératives sociales) dans le cadre du marché ouvert du travail ou les ateliers protégés peuvent contribuer à l'emploi des personnes handicapées.

3.5.2. Objectifs

- i. Promouvoir l'emploi des personnes handicapées sur le marché ouvert du travail en associant des mesures antidiscriminatoires et des actions positives afin de garantir l'égalité des chances aux personnes handicapées;

- ii. lutter contre la discrimination et promouvoir la participation des personnes handicapées dans les domaines de l'évaluation, de l'orientation et de la formation professionnelles, ainsi que dans les services liés à l'emploi.

3.5.3. *Actions spécifiques à entreprendre par les Etats membres*

- i. Prendre en compte les questions relatives à l'emploi des personnes handicapées dans les politiques générales de l'emploi;
- ii. veiller à ce que les personnes handicapées aient accès à une évaluation individuelle objective qui:
 - identifie leurs possibilités en termes d'activités professionnelles s'offrant à elles;
 - mette l'accent sur l'évaluation des capacités plutôt que sur celle des incapacités et les rapproche des exigences spécifiques des postes de travail;
 - constitue la base de leur programme de formation professionnelle;
 - les aide à trouver ou retrouver un emploi approprié;
- iii. veiller à ce que les personnes handicapées aient accès aux services de formation et d'orientation professionnelles, ainsi qu'aux services liés à l'emploi au niveau de qualification le plus élevé possible, en procédant, si nécessaire, à des aménagements raisonnables;
- iv. assurer une protection contre la discrimination à toutes les phases de l'emploi, y compris la sélection et le recrutement, ainsi que dans toutes les mesures relatives à l'évolution de carrière;
- v. encourager les employeurs à embaucher des personnes handicapées:
 - en appliquant des procédures de recrutement (diffusion des offres d'emploi, entretien d'embauche ; évaluation et sélection des candidats, par exemple) qui conduisent à l'ouverture effective de possibilités d'emploi pour les personnes handicapées;
 - en procédant à des aménagements raisonnables des lieux et conditions de travail, y compris en envisageant des formules de télétravail, de travail à temps partiel et de travail à domicile, afin de répondre aux besoins spécifiques des employés handicapés;
 - en sensibilisant la direction et le personnel aux problèmes de handicap par une formation adéquate;
- vi. veiller à ce que le régime général d'activité indépendante soit accessible et favorable aux personnes handicapées;
- vii. veiller à ce que des mesures de soutien, telles que des dispositifs d'emploi protégé ou assisté, soient en place pour les personnes handicapées aux besoins desquelles il n'est pas possible de pourvoir sur le marché ouvert du travail sans soutien individuel;

- viii. aider les personnes handicapées à évoluer de l'emploi protégé et de l'emploi assisté vers l'emploi en milieu ordinaire;
- ix. supprimer, dans les régimes de prestations d'invalidité, les mesures ayant pour effet de dissuader les personnes handicapées de rechercher un emploi et encourager les personnes bénéficiaires de ces prestations à travailler lorsqu'elles le peuvent;
- x. tenir compte des besoins des femmes handicapées au moment d'élaborer des politiques et des programmes relatifs à l'égalité des chances pour les femmes dans l'emploi, y compris en ce qui concerne les services de garde d'enfants;
- xi. veiller à ce que les travailleurs handicapés jouissent des mêmes droits que les autres, en ce qui concerne la consultation sur les conditions d'emploi et l'adhésion et la participation active à des syndicats;
- xii. prévoir des mesures efficaces afin d'encourager l'emploi des personnes handicapées;
- xiii. faire en sorte que la législation et la réglementation relatives à la santé et à la sécurité couvrent les besoins des personnes handicapées et ne soient pas discriminatoires à leur égard;
- xiv. promouvoir des mesures, notamment législatives et de gestion de l'intégration, permettant aux personnes qui ont un emploi de rester sur le marché du travail si elles deviennent handicapées;
- xv. veiller à ce que les jeunes handicapés, en particulier, puissent bénéficier de stages professionnels leur permettant de développer leurs compétences et de s'informer sur les pratiques en matière d'emploi;
- xvi. envisager, le cas échéant, de signer et de ratifier la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163), en particulier son article 15;
- xvii. mettre en œuvre la Résolution ResAP(95)3 relative à une charte sur l'évaluation professionnelle des personnes handicapées.

Bibliographie

Barbour, W. C. 1999. «Supported employment: The coming of full circle», dans *Journal of Vocational Rehabilitation* (Amsterdam, IOS Press), Vol. 13, pp. 165-74.

Bellamy, G. T.; Rhodes, L. E.; Albin, J.-M. 1986. «Supported employment», dans W. E. Kieran et J. A. Stark (eds): *Pathways to employment for adults with developmental disabilities* (Baltimore, Paul H. Brooks Publishing Company), pp. 129-138.

Beyer, S.; Goodere, L.; Kilsby, M. 1996. «The costs and benefits of supported employment agencies in Britain», dans *Research Studies* (London, UK Dept. for Education and Employment), No. 37.

Bowe, F. 1984. *Disabled women in America: A statistical report drawn from census data* (Washington, DC, President's Committee on Employment of the Handicapped).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Ministre fédéral du travail et des affaires sociales) (Allemagne). 2007. *Rehabilitation and participation of disabled persons*.

Bureau du Premier ministre (Royaume-Uni). 2006. *Social Enterprise Action Plan: Scaling new heights* (Londres). Disponible sur:
http://www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/social_enterprise/action_plan/.

CESAP (Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique). 1994. *Asian and Pacific Decade of Disabled Persons, 1993–2002: Mandates for Action* (New York).

Conseil de l'Europe. 1992. *Une politique cohérente en matière de réadaptation des personnes handicapées*. (Strasbourg).

__. 1993. *Note des Pays-Bas: Sheltered employment for handicapped people – Trends and issues in the Netherlands* (Strasbourg), 13 janvier 1993.

__. 1996. *Charte sociale européenne (révisée)* (Strasbourg), 3 mai 1996.

__. 1997a. *La Charte sociale du 21^{ème} siècle* (Strasbourg), H/NGO (97) Forum 4, 12–13 mai 1997.

__. 1997b. *L'application de la procédure des réclamations collectives: l'opinion des organisations non gouvernementales*, Strasbourg, 14–16 mai 1997, S C Coll/rep 12 e.

__. 2006. *Plan d'action pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société: Améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en Europe 2006-2015*. Recommandation du Conseil de l'Europe Rec (2006) 5.

Degener, T. 2004. *Executive summary on employment directive: State of play in Germany*. (mars) Disponible sur:
http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/aneval/disab_de.pdf

__; Quinn, G. 2000. *A survey of international, comparative and regional disability law reform*, document présenté au symposium «From principles to practice», Washington, DC, 22-26 octobre.

Bibliographie

Depouy, L. 1993. *Human rights and disabled persons* (New York, Nations unies).

Doyle, B. 1996. «Disabled workers' rights, the Disability Discrimination Act and the UN Standard Rules», dans *International Law Journal*, Vol. 25, 1^{er} mars.

Eaves, L. 1921. *Gainful employment for handicapped women* (Boston, Council of Social Agencies).

CE (Commission européenne). 1994. *La politique sociale européenne – Une avancée pour l'Union* (Bruxelles).

__. 2000. *L'étalonnage des performances des politiques de l'emploi pour les personnes handicapées* (Bruxelles).

__. 2003. *Egalité de chances pour les personnes handicapées: Un plan d'action européen*. Communication de la Commission européenne, COM(2003)650 final, 30 octobre 2003.

__. 2005. *La situation des personnes handicapées dans l'Union européenne élargie: Plan d'action européen 2006-2007*. Communication de la Commission européenne, COM (2005)604 final.

Département du commerce et de l'industrie (Royaume-Uni). 2002. *Social enterprise: A strategy for success* (juillet).

EIRO (Observatoire européen des relations industrielles). 2001. «*New laws seek to improve employment prospects of workers with disabilities*», disponible sur le site Internet d'EIRO: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/02/study>.

Elwan, A. 1999. *Poverty and disability: A survey of the literature*. Document d'information No. 9932 de la Banque mondiale sur la protection sociale (Washington, Banque mondiale).

Gabriel, P.; Liimatainen, M.-R. 2000. *Mental health in the workplace*. Introduction and Executive Summaries for Finland, Germany, Poland, United Kingdom and United States (Genève, OIT).

GHK Consulting Ltd. 2004. *Review of the Social Enterprise Strategy: A Final Report submitted by GHK* (Londres). Disponible sur le site: http://www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/documents/social_enterprise_research/

Harris, G. 1919. *The redemption of the disabled: A study of programmes of rehabilitation for the disabled of war and industry* (New York, Appleton).

HCDH (Haut Commissariat aux droits de l'homme). 2002. «Etude sur les droits de l'homme des handicapés», Note du Haut Commissariat aux droits de l'homme, 14 février. 2002.

__. 2007. *From vision to action: The road to implementation of the Convention*. 30 mars 2007.

Heron, R.; Murray, B. 2003. *Assisting disabled persons in finding employment: A practical guide* (Bangkok, OIT)

Hyde, M. 2000. «From welfare to work? Social policy for disabled people of working age in the United Kingdom in the 1990s», dans *Disability and Society*, Vol. 15, No. 2, pp. 327-341.

Journal of Vocational Rehabilitation. 2002. Numéro spécial sur l'emploi indépendant des personnes handicapées (Amsterdam, IOS Press), Vol. 17.

Kenny, T. 1997. *Securing social rights across Europe: How NGOs can make use of the European Social Charter* (Strasbourg, Centre des droits de l'homme).

Krug, R. 1996. *Sheltered employment in the Netherlands: Recent developments*, document présenté à une conférence sur le handicap et l'emploi, Dublin, 14 Oct. 1996.

Menz, F. 1997. «Vocational rehabilitation research in the United States of America», dans M. Floyd (ed.): *Vocational rehabilitation and Europe* (London, Jessica Kingsley Publications).

Messell, E. 1997. *Employment strategies for women with disabilities*. Document présenté au International Leadership Forum for Women with Disabilities, Washington, DC, 15–20 juin 1997 (Genève, OIT).

Moon, M. et Griffin, S. 1988. «Supported employment service delivery models», dans P. Wehman et M. Moon (eds): *Vocational rehabilitation and supported employment* (Baltimore, Paul H. Brooks Publishing Company).

Mudrick, N. 1988. «Disabled women and public policies for income support» (étude sur l'impact du revenu minimum sur la vie des femmes handicapées), dans M. Fine et A. Asch (eds): *Women with disabilities: Essays in psychology, culture and politics* (Philadelphie, Temple University Press).

Murray, B; Heron, R. 2003. *Placement of jobseekers with disabilities: Elements of an effective service* (Bangkok, OIT).

NAO (Bureau national d'audit) (Royaume-Uni). 2005. *Gaining and retaining a job: The Department for Work and Pensions' support for disabled people* (London), octobre 2005.

Nations Unies. 1994. *Les Règles pour l'égalisation des chances des personnes handicapées* (New York).

__. 1999. *Mise en oeuvre du Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées: vers une société pour tous dans le vingt-et-unième siècle*. Résolution de l'AGNU 54/121 du 17 décembre 1999.

__. 2000. *Rapport final du Rapporteur spécial de la Commission pour le développement social sur le suivi de la mise en oeuvre des Règles pour l'égalisation des chances des personnes handicapées, deuxième mission, 1997–2000*. E/CN: 5/2000/3, Annexe.

Bibliographie

__. 2001. Groupe de travail sur le droit au développement de la Commission des droits de l'homme, janvier 2001, E/CN. 4/2001/WG. 18/2.

__. 2002. *Rapport du Rapporteur spécial de la Commission pour le développement social sur le suivi de la mise en œuvre des Règles pour l'égalisation des chances des personnes handicapées à son troisième mandat, 2000–2002*. E/CN: 5/2002/4.

NIDMAR (Institut national de gestion et de recherche de l'incapacité au travail) (Canada). 2001. *Rapport annuel 2001*.

NRB (National Rehabilitation Board) (Irlande). 1997. *Employment challenges for the Millenium*. Report of the National Committee for Training and Employment (NACTE) Steering Group on Sheltered and Supported Work and Employment (Dublin).

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 1986. *Occupational training and retraining measures for specific target groups*. Groupe de travail de l'OCDE sur l'emploi, Programme d'évaluation des mesures en faveur des travailleurs (Paris).

__. 2000. *Employment policies for people with disabilities* (Paris).

__. 2006. *Maladie, invalidité et travail: Surmonter les obstacles: Norvège, Pologne et Suisse*. Vol. I (Paris).

OIT (Organisation internationale du Travail). 1981. Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 67^e Session, Genève, 1981 (Genève).

__. 1996. «Femmes: La discrimination est universelle», dans *Travail* (Genève), No. 17, septembre-octobre. 1996 (Genève).

__. 1998. *Réadaptation professionnelle et emploi des personnes handicapées: Etude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 159) et la recommandation (n° 168) concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983*. Rapport III (Partie 1B) de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Conférence internationale du Travail, 86^e session, Genève, 1998 (Genève).

__. 2000. *Résolution relative à la formation et à la mise en valeur des ressources humaines*. Conférence internationale du Travail, 86^e Session, Genève, 2000 (Genève).

__. 2002. *La gestion du handicap sur le lieu de travail: Recueil de directives pratiques du BIT* (Genève).

__. 2004a. *Vocational rehabilitation of employment of people with disabilities: Report of a European Conference, Warsaw-Constanin Jeziorna, 23-25 Oct. 2003* (Genève).

__. 2004b. *Statistics on the employment situation of people with disabilities: A compendium of national methodologies*. Document de travail No. 40 du Bureau de statistique en collaboration avec le Département des compétences et de l'employabilité (Genève).

___ . 2007. *The employment situation of people with disabilities: Towards improved statistical information*. Le Bureau de statistique en collaboration avec le Département des compétences et de l'employabilité (Genève).

Prime Minister's Strategy Unit (Royaume-Uni). 2005. *Improving the life chances of disabled people* (London), janvier 2005.

Quinn, G.; Degener, T. 2002. *Human rights and disability*. Compte-rendu du Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), février.

Rehabilitation and integration of people with disabilities. 2001. Livre IX du Code social (Allemagne).

Saloviita, T. 2000. «Supported employment as a paradigm shift and a cause of legitimization crisis», dans *Disability and Society*, Vol. 15, No. 1, 1^{er} janvier 2000, pp. 87-98.

Samoy, E.; Waterplas, L. 1992. *L'emploi protégé dans la Communauté européenne* (Bruxelles, Commission des communautés européennes).

___ . 1997. *L'emploi protégé dans cinq Etats Membres du Conseil de l'Europe: Autriche, Finlande, Norvège, Suède et Suisse* (Strasbourg, Conseil de l'Europe).

Thornton, P. 1998. *International research project on job retention and return to work strategies for disabled workers* (Genève, OIT).

___; Lunt, N. 1997. *Employment policies for disabled people in eighteen countries: A review* (University of York, Social Policy Research Unit).

UE (Union européenne). 2000. Directive 2000/78/EC du Conseil de l'UE du 27 novembre 2000 établissant un cadre général pour l'égalité de traitement dans l'emploi et la profession. OJL 303, 2 décembre 2000.

Viorreta, C. 1998. *The social enterprise in Spain*, document présenté à la réunion transnationale de Cagliari, 29 septembre 1998.

Waddington, L. 1996. «Reassessing the employment of people with disabilities in Europe: From quotas to anti-discrimination laws», dans *Comparative Labour Law Journal*, Vol. 18, No. 62, pp. 62-101.

Wehman, P.; Revell, G.; Kregel, J. 1997. «Supported employment: A decade of rapid growth and impact», dans P. Wehman, J. Kregel et M. West (eds): *Supported employment research: Expanded competitive employment opportunities for persons with significant disabilities* (Richmond, Virginia Commonwealth University, Rehabilitation Research and Training Centre on Supported Employment).

Pour plus d'information:

Programme «Handicap et travail»

Département des compétences et de l'employabilité

Bureau international du Travail (BIT)

4, route des Morillons

CH-1211 Genève 22

(Suisse)

Tél. + 41 - 22 - 799 7512

Fax: + 41- 22 - 799 6310 ou 8573

E-mail: disability@ilo.org

www.ilo.org/employment/disability



Notes

A series of horizontal dotted lines for writing notes, spanning the width of the page.