



BASSE - NORMANDIE

AVIS

Conseil Economique et Social Régional



**L'INSERTION**  
**PROFESSIONNELLE**  
*des PERSONNES HANDICAPEES*  
*en BASSE-NORMANDIE*

*11 Mars 1992*



Le Conseil Economique et Social Régional de Basse-Normandie s'est réuni le mercredi 11 mars 1992, à l'Abbaye-aux-Dames, à Caen, sous la présidence de M. DROULIN, à l'effet notamment d'émettre un avis sur l'insertion professionnelle des personnes handicapées en Basse-Normandie.

**LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL DE  
BASSE-NORMANDIE,**

- Après avoir confié à la Commission n° 1 "Formation des hommes" le soin d'étudier cette question ;

- Après avoir pris connaissance du rapport intitulé "l'insertion professionnelle des personnes handicapées en Basse-Normandie" ;

- Après avoir entendu l'avis de cette Commission spécialisée ainsi rédigé et amendé :

"Ce thème est depuis quelques années un sujet d'actualité et surtout depuis 1987 qui a été marquée par la promulgation d'une nouvelle loi. Avant cette date, la législation en la matière, qui reposait sur une succession de textes, était basée sur une obligation procédurale de réservation d'emplois. Ainsi était prévue l'obligation pour un employeur d'une part de faire une déclaration dans le cadre de l'enquête de structures des emplois auprès de la Direction Départementale du Travail et de l'Emploi (D.D.T.E.), qui arrêtait la liste des emplois réservés (au moins 10 %) susceptibles d'être tenus par des personnes handicapées et d'autre part d'adresser à l'Agence Nationale Pour l'Emploi (A.N.P.E.) les offres correspondant à ces postes. Enfin, l'employeur était tenu de faire effectuer un essai à tous ceux qui étaient adressés par l'Agence. A défaut de candidats, il retrouvait sa liberté d'embauche à partir du 15ème jour. En cas de non-respect de ces dispositions, des pénalités élevées sanctionnaient l'employeur concerné. Cette loi considérait comme handicapée toute personne ayant une incapacité reconnue et ce, quel que soit son taux. Dans les faits, il s'avère que cette loi était mal appliquée et peu contrôlée.

La loi datant du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des personnes handicapées a refondu entièrement cette obligation. Désormais "tout employeur occupant au moins 20 salariés est tenu d'employer à temps plein ou à temps partiel des bénéficiaires (de la loi) dans la proportion de 6 % de l'effectif total de ses salariés". Cette loi transforme l'obligation de procédure en une obligation de résultat et ouvre des options de substitution à cette obligation :

- la conclusion de contrats de sous-traitance avec les structures du milieu protégé ;
- la négociation d'accords collectifs au niveau d'une branche professionnelle ou d'une entreprise avec les partenaires sociaux ;
- la contribution au fonds de développement pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées, géré par une association nommée A.G.E.F.I.P.H. (Association Nationale pour la Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Handicapés).

Un employeur dispose donc de quatre possibilités. Il peut utiliser librement chacune d'elles pour tout ou partie de son obligation en fonction de ses contraintes et de ses choix et différemment d'une année sur l'autre. Seule la conclusion de contrats de sous-traitance n'exonère pas totalement l'employeur. L'application de la loi a toutefois été progressive et a prévu une évolution sur quatre ans du quota d'emplois : 3 % en 1988, 4 % en 1989, 5 % en 1990 et 6 % en 1991. Le non-respect de la loi entraîne l'application d'une pénalité égale au versement qu'aurait pu faire l'employeur au fonds de développement majoré de 25 %. Cette nouvelle loi a également modifié les catégories de bénéficiaires. Désormais sont pris en compte les personnes handicapées reconnues par la C.O.T.O.R.E.P. (Commission Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnel), quel que soit le degré du handicap, les accidentés du travail dont le taux d'incapacité permanente partielle est égal ou supérieur à 10 % et les titulaires d'une pension d'invalidité (quand l'invalidité est égale ou supérieure aux 2/3). Sont également concernés par la loi d'autres

publics valides mais qui connaissent des situations particulières (veuves ou orphelins de guerre et femmes d'invalides internés à la suite d'un fait de guerre).

Il est utile de remarquer que ce taux de 6 % se situe parmi les plus élevés en Europe à parité avec l'Allemagne et après l'Italie (15 %). Cependant les comparaisons européennes doivent être interprétées avec prudence et doivent tenir compte des différences de définition du handicap, des bénéficiaires, de la nature des obligations....

Pour la mise en oeuvre de cette loi, les employeurs ont pu bénéficier d'opérations d'information sur la loi, sur les handicaps et sur les différentes aides à leur disposition, menées par de nombreux organismes (D.D.T.E., A.N.P.E., Equipe de Préparation et de Suite du Reclassement, Union Patronale ou Chambre de Commerce et d'Industrie -C.C.I.- et les associations représentatives des personnes handicapées).

Après quatre ans d'application de la loi (trois ans pour ce qui a trait à l'exploitation des résultats), le premier bilan qui peut être dressé par rapport aux quatre possibilités offertes fait ressortir :

1 - Globalement, les entreprises ont respecté la loi ; elles sont proportionnellement peu nombreuses à avoir été sanctionnées. Toutefois, comme le montre le tableau ci-dessous, le travail direct ou indirect de personnes handicapées, par l'embauche ou le contrat de sous-traitance passé avec le secteur protégé, reste insuffisant.

Le tableau ci-dessous fait apparaître le pourcentage d'établissements qui remplissent en totalité leur obligation d'emploi ou qui ont recours aux contrats de sous-traitance.

	Calvados		Manche		Orne	
	1989	1990	1989	1990	1989	1990
Etablissements assujettis	non renseigné	801	447	750	387	484
Dont établis. ayant le quota et/ou ayant utilisé la sous-traitance (1)	non renseigné	293	250	455	275	314
<i>Pourcentage</i>	-	36,6 %	55,9 %	60,7 %	71,1 %	64,9 %

N.B. : Pour les établissements de + 25 salariés en 1989 (quota 4 %) ;  
Pour les établissements de + 20 salariés en 1990 (quota 5 %) ;

(1) - Les autres ont dû verser partiellement ou en totalité une contribution au fonds d'insertion.

2 - En contrepartie, on enregistre une forte augmentation du versement de la contribution à l'A.G.E.F.I.P.H. qui reste le mode privilégié

d'exonération des entreprises en Basse-Normandie comme en France au fur et à mesure de l'augmentation du quota.

En millions de francs

	1989	1990
Calvados	6,650 000	11,762 699
Manche	4,447 976	7,486 259
Orne	1,940 971	3,780 242
Basse-Normandie	13,038 947	23,029 200

N.B. : Au niveau national, l'A.G.E.F.I.P.H. s'est vue verser 317 MF en 1988, 641 MF en 1989 et 1 181 MF en 1990. Depuis la parution de la loi, elle a dépensé 228 MF en 1989 et 430 MF en 1990.

3 - Le recours à la sous-traitance a provoqué une augmentation sensible des travaux confiés au secteur protégé, mais cette modalité en terme équivalent emploi n'est pas significative.

4 - Peu d'accords collectifs ont été signés dans la région.

Il est à noter que les premiers bénéficiaires de cette loi sont les accidentés du travail.

Pour le C.E.S.R., ces premiers résultats sont, par rapport à l'objectif prioritaire de la loi relatif à l'insertion professionnelle des personnes handicapées, peu satisfaisants et doivent être améliorés à l'avenir. La mise en place courant 1991 de missions cofinancées par l'A.G.E.F.I.P.H. dans l'Orne et dans la Manche au sein des unions patronales devrait aller dans ce sens, tout comme l'action menée dans le département du Calvados, par la C.C.I. de Caen pour des partenaires réunis à cette occasion (union patronale, D.D.T.E., C.C.I. de Honfleur-Lisieux). Dans ce dernier, la mise en oeuvre d'un programme expérimental sur deux ans devrait permettre une meilleure intégration dans les entreprises.

Cependant, plusieurs explications peuvent nuancer le jugement immédiat porté sur cette question :

- ◆ En premier lieu, il faut bien reconnaître que la situation économique difficile constatée dans les années 1980 n'a pas constitué un terrain propice à l'application de la loi : l'industrie et l'agriculture, principaux employeurs de main d'oeuvre handicapée ont perdu de nombreux emplois. A l'inverse, la croissance constatée dans les services a concerné surtout des petites structures non assujetties à l'obligation.

- ◆ Malgré tout, on peut constater sur le terrain que des efforts ont été faits par les entreprises et se sont soldés par des embauches facilitées par le recours aux contrats aidés (du type contrat de retour à l'emploi) avec exonérations de

/...

charges patronales sociales. Parallèlement, la situation de salariés handicapés non reconnus a fait de façon sensible l'objet de régularisation. Ces deux observations expliquent pourquoi le taux d'emploi a été atteint dans une grande majorité d'entreprises la première année d'application (1988).

♦ Au-delà des 3 % du quota, les embauches, parfois nécessaires pour atteindre l'étape suivante (4 %), se sont avérées difficiles et la solution la plus courante constatée a été le versement au fonds de gestion. Le phénomène s'est amplifié aux étapes suivantes et a amené les entreprises à avoir recours de manière systématique à la contribution au fonds. Il faut bien voir qu'à partir du moment où l'entreprise n'a pas déjà dans ses propres effectifs le quota d'emploi exigé, son obligation d'emploi se transforme en obligation d'embauche, décision qui nécessite l'existence de postes vacants ou à créer et une volonté affirmée de l'employeur.

L'enquête menée par le C.E.S.R. montre que la question de l'embauche est elle-même délicate et ce pour plusieurs raisons.

Certaines ont trait aux employeurs, d'autres tiennent aux travailleurs handicapés eux-mêmes.

1 - On constate chez les employeurs diverses réticences liées d'une part à la méconnaissance des personnes handicapées qu'ils identifient à des personnes lourdement atteintes et source de difficultés et d'autre part à certaines appréhensions quant à leur efficacité et à leur intégration dans l'équipe. Par ailleurs, les risques supposés accrus d'accidents du travail constituent des freins supplémentaires.

2 - En ce qui concerne les personnes handicapées, l'essentiel de leurs difficultés d'insertion réside généralement dans leur faible niveau de formation, de qualification et dans leur manque de mobilité géographique. A cette appréciation générale s'ajoutent des difficultés spécifiques, en fonction du handicap de chaque personne et de son histoire qui nécessitent des réponses particulières.

Toutes les personnes handicapées ne sont pas égales face à l'emploi. On peut distinguer des grands groupes selon la nature du handicap, mental, physique ou sensoriel et l'origine de celui-ci, congénital ou accidentel. Pour répondre à leurs besoins, il est indispensable de bien connaître leurs possibilités et leur nombre. A ce jour, il n'existe pas de statistiques fiables qui permettent de cerner l'ensemble de la population handicapée. En revanche, on peut disposer de données éparses par catégories comme par exemple celles des demandeurs d'emploi handicapés, celles des salariés en atelier protégé etc.... Cependant elles ne sont pas qualitatives.

Il est, en fait, regrettable que l'élaboration de la loi se soit faite sans réflexion préalable sur les possibilités et les capacités d'insertion dans le tissu économique.

**PROPOSITIONS pour l'AMELIORATION de l'INSERTION  
PROFESSIONNELLE des PERSONNES HANDICAPEES**

Avant d'aborder cette partie consacrée aux propositions, le C.E.S.R. tient à rappeler la nécessité de renforcer les actions de prévention dans la lutte contre les risques d'accidents en entreprise actuellement en augmentation et dont les victimes constituent la majorité des bénéficiaires de la loi.

<b>Normandie</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>
Accidents du travail avec arrêt	43 096	42 140	42 442
Dont mortels	86	68	77

Compte-tenu du caractère récent de la loi de 1987 et de sa mise en application progressive, on peut considérer que la phase d'expérimentation n'est pas achevée. Déjà un certain nombre de dispositions sont controversées et font l'objet actuellement de réflexions de la part des différents acteurs concernés.

Par rapport à la loi en elle-même, la détermination des bénéficiaires est une question souvent débattue dans la mesure où concrètement des problèmes se posent au moment où se manifeste une volonté d'embauche : un employeur peut ne pas trouver de personnes handicapées disponibles susceptibles de prendre le poste. On peut s'interroger à partir de cet exemple sur le réalisme du quota d'emploi et la faculté pour tout employeur de l'atteindre d'une manière satisfaisante. L'idée d'utiliser ces possibilités pour d'autres publics en difficulté d'insertion mérite, selon le C.E.S.R., d'être approfondie. Certains d'entre eux pourraient être admis comme bénéficiaires de la loi selon des modalités à définir avant que leur situation sociale n'aboutisse à l'installation d'un handicap médicalement reconnu. Cette proposition présente deux intérêts majeurs :

- celui d'élargir les possibilités de réaliser les embauches ;
- celui de constituer une action de prévention en direction de ce public.

Sur un plan général, il apparaît également nécessaire de simplifier les démarches des travailleurs handicapés qui désirent bénéficier de l'application de la loi, notamment en leur offrant un point d'accueil unique pour leurs démarches. De plus, le C.E.S.R. soutient les propositions formulées par l'ensemble des partenaires concernant la réorganisation des CO.T.O.RE.P. en raison notamment des dysfonctionnements divers liés en grande partie à leur surcharge de travail.

**Sur le plan régional**, des suggestions plus spécifiques peuvent être retenues dans deux directions : une meilleure connaissance de la population handicapée et une amélioration du contexte par la formation.

□ Pour une meilleure connaissance sur le plan qualitatif de la population et des structures qui concourent à l'insertion professionnelle et sociale

Actuellement, les connaissances concernant ces personnes handicapées mettent en évidence les manques et les insuffisances dus à ces handicaps que l'on cherche à traiter par la formation. Il apparaît intéressant d'engager une démarche positive permettant plutôt de déceler leurs compétences et savoir-faire, acquis ou résultant de compensation provoquée par l'apparition d'un handicap (exemple : capacité de concentration chez un malentendant).

Cette démarche positive, qui va dans le sens d'une insertion basée sur les aptitudes, nécessite la mise en place d'une réflexion régionale commune favorisant les échanges entre les différents partenaires dans le but de mieux faire connaître cette population et ses possibilités d'emploi auprès des chefs d'entreprises.

Dans le même esprit, le C.E.S.R. croit en l'utilité de la mise en place comme dans certaines régions d'un centre de préorientation indépendant qui fait actuellement défaut en Basse-Normandie. Cet outil pourrait s'appuyer sur un réseau d'entreprises régionales et permettre aux personnes handicapées, avant la décision de la CO.T.O.RÉ.P., de s'exercer sur un grand nombre de métiers. Il encourage donc à ce que soit entreprise une étude de faisabilité à même de déterminer les modalités de sa réalisation.

□ Pour une amélioration du contexte par la formation

Concernant la formation des travailleurs handicapés, il est utile de rappeler que celle-ci doit se dérouler au plus près de leur domicile, qu'elle doit tenir compte de la diversité des handicaps et proposer en conséquence des actions adaptées.

Les actions qualifiantes (exemple : contrats de qualification) existent déjà. Elles sont à renforcer et celles basées sur le principe de l'alternance sont à privilégier dans la mesure où elles favorisent un rapprochement entreprises-personnes handicapées. A ce propos, le C.E.S.R. souhaite que les mesures relatives à la formation du jeune handicapé telles qu'elles sont définies dans l'article 5 de la loi n° 75-354 du 30 juin 1975 notamment, soient développées.

Parallèlement sont à mettre en place en nombre suffisant des formations au geste professionnel sur le poste de travail en limitant les apports théoriques pour tous ceux dont le niveau de base est faible. Elles sont actuellement l'outil privilégié des A.N.P.E.. Par ailleurs, il est nécessaire d'organiser la formation des personnes actuellement en atelier protégé voire en Centre d'Aide par le Travail et d'en enrichir le contenu pour leur permettre d'accéder au milieu ordinaire de travail.

Concernant la formation dans les entreprises, il serait bon de poursuivre l'information des entreprises y compris celles qui ne sont pas assujetties à l'obligation et de mettre en place une formation relative à la connaissance des handicaps et à l'accueil des personnes handicapées, notamment en direction de l'encadrement. La formule du tutorat est également à développer mais doit faire l'objet d'une formation préalable. Ces actions, rares à ce jour, peuvent bénéficier d'un cofinancement de l'A.GE.F.I.P.H..

De leur côté, les organisations professionnelles pourraient entreprendre des études systématiques sur l'analyse des postes susceptibles de revenir à des travailleurs handicapés et d'en diffuser les conclusions à leurs ressortissants.

Enfin, le C.E.S.R. pense que la Région au travers de conventions Etat - Conseil Régional - A.GE.F.I.P.H. - organisme de formation pourrait être à l'initiative de la mise en place d'un programme d'adaptation des centres de formations prévoyant l'aménagement de locaux et/ou de postes de travail et la formation des formateurs à l'accueil des travailleurs handicapés".

- Après en avoir délibéré ;

**A D O P T E**, à l'unanimité, l'avis de la Commission n° 1.

**Le PRESIDENT,**

**Maurice DROULIN**



