

Le Québec dans le monde (2)

Les quotas d'emploi pour les personnes handicapées : un choix de société ?

Quand on compare l'administration publique du Québec à celle des autres États fédérés ou à des pays occidentaux, comment se situe-t-il? Pour son partenariat privé-public, ses mécanismes de protection des citoyens, son administration de la justice ou sa régulation du marché? Pour y répondre, les chercheurs de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP publieront une douzaine d'analyses de la situation d'ici le printemps prochain. Aujourd'hui, les auteurs se penchent sur les quotas d'emplois pour les personnes handicapées.

Les personnes handicapées représentent entre 6 % et 9 % de la population des pays industrialisés suivant la définition retenue du handicap. Leur insertion en milieu de travail ordinaire reflète les convictions de chaque société à l'égard du rôle dévolu à l'État pour garantir les droits de ces citoyens dans le respect de leurs différences.

Dans tous les pays développés, des mesures d'accompagnement médical, social ou économique relativement semblables ont été adoptées pour surmonter les obstacles spécifiques rencontrés par les personnes handicapées : dépistage précoce, éducation adaptée, maintien d'un secteur de travail protégé, prestations en espèces ou en services pour compenser les conséquences permanentes d'une maladie, d'un désordre congénital ou d'une blessure invalidante. Toutefois, en matière d'intégration en milieu de travail ordinaire, norme sociale ultime, des différences prononcées d'ordre idéologique ou culturel expliquent la diversité des voies et moyens retenus.

Une première analyse montre que la promotion de l'insertion des personnes à capacité réduite ou différente en milieu de travail ordinaire s'appuie sur des politiques qui s'orientent dans trois directions : les obligations des employeurs à l'égard des personnes handicapées, l'aide apportée aux entreprises qui les emploient et enfin leur statut particulier dans l'entreprise. L'examen de ces dispositions fait apparaître un clivage entre deux grands groupes de pays dans le monde. Ceux, d'une part, qui ont créé une obligation d'emploi des personnes handicapées dans toutes les

entreprises d'une certaine taille assortie éventuellement de contributions ou de sanctions financières et ceux, d'autre part, qui rejettent la notion de quota et privilégiennent l'égalité des droits et l'élimination des discriminations dont les personnes handicapées peuvent être victimes dans le marché de l'emploi et sur le lieu de travail.

Les pays ayant opté pour une politique contraignante de quota assortie de contributions imposées sont à l'heure actuelle les plus nombreux. L'Allemagne et l'Autriche ont été dès la Première Guerre mondiale à l'origine de ce système. À la fin du second conflit mondial, les recommandations de l'Organisation internationale du travail (Philadelphie, 1944) ont conforté ce principe du quota, l'ayant reconnu comme égalisant les chances d'emploi des personnes handicapées. De nombreux pays occidentaux ont dès lors adopté cette façon de faire, très répandue désormais en Europe mais aussi en Asie.

Aujourd'hui, en Allemagne, en Espagne, en France et en Italie, les entreprises dont l'effectif dépasse un certain seuil fixé par la loi (par exemples 20 ou 50 salariés) ont, quel que soit leur statut, l'obligation de réserver une fraction de leurs postes à des personnes ayant une limitation fonctionnelle. Initialement de 1 %, les quotas allemands avaient été portés à 10 % au terme de la Seconde Guerre mondiale pour être ensuite réduits de moitié au moment de l'adoption de la Loi sur les personnes sévèrement handicapées en 1974. En 2003, cette fraction de postes réservés est de 2 % en Espagne et varie en Italie en fonction de l'effectif de l'entreprise pour atteindre 7 % au-delà de 50 salariés. En France, dans le secteur public comme dans le secteur privé, tout employeur de 20 salariés et plus doit réserver 6 % des postes aux personnes handicapées.

Les employeurs qui ne respectent pas ce contingentement légal doivent verser une contribution de substitution à un fonds, public ou privé, qui finance des actions pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées. L'Allemagne a adopté cette mesure palliative dès 1953. Toutefois, en Espagne et en Italie,

cette possibilité n'est consentie qu'aux employeurs qui obtiennent un certificat de l'administration attestant que leur entreprise ne peut pas employer directement des salariés handicapés. En Espagne et en France, favoriser l'emploi indirect en contribuant à un fonds pour l'insertion professionnelle ou en contractant avec des sous-traitants, entreprise ou association, composée de personnes handicapées, peut exonérer du paiement de cette redevance.

Dans tous ces pays, l'obligation d'emploi n'est évidemment pas exclusive d'autres mesures prises par les pouvoirs publics (prise en charge de dépenses d'adaptation, réduction fiscale) pour encourager les entreprises à recruter des personnes handicapées.

Cette vision, ou façon de faire, a cependant été critiquée et rejetée par plusieurs pays dont les États-Unis. Soutenu par des mouvements militants pro-handicapés qui considéraient à la fin des années 1960 qu'il s'agissait là d'une politique principalement fondée « sur la pitié », l'État américain a choisi plutôt une politique basée sur l'égalité des droits et la non-discrimination.

Les États-Unis mais aussi le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas et le Québec mettent ainsi l'accent sur l'élimination de la discrimination dont les personnes handicapées peuvent être victimes dans l'entreprise. Si les Pays-Bas, dotés d'un puissant réseau d'entreprises protégées, ont opté pour des mesures purement incitatives à l'égard des employeurs, les autres pays cherchent d'abord à compenser les difficultés que les personnes handicapées rencontrent sur le marché de l'emploi.

Les interdictions de toute discrimination fondée sur le handicap ont été proclamées au Royaume-Uni, en 1944, par la Disabled Persons Employment Act et plus tardivement aux États-Unis, en 1990, par l'American with Disabilities Act. Il est intéressant de noter que dans ces deux pays les entreprises qui emploient au moins 15 personnes doivent respecter les dispositions légales. Elles se traduisent pour les employeurs par une double obligation : traiter les personnes handicapées, candidates à un emploi ou salariées, de la même façon que les autres employés et adapter les conditions de recrutement et de travail à leur situation particulière. Cette seconde obligation s'impose dès lors que le handicap est connu de l'employeur et s'applique en fonction des caractéristiques de chaque entreprise.

Au Danemark, dont la population et l'économie sont, comme celles des Pays-Bas, relativement comparables à celles du Québec, la loi tente de pallier les difficultés que les personnes handicapées rencontrent sur le marché de l'emploi. C'est la raison pour laquelle, dans la mesure où elles remplissent les conditions requises pour occuper les postes vacants, les person-

nes handicapées disposent d'une priorité d'emploi dans le secteur public.

La loi néerlandaise sur la réintégration professionnelle des personnes handicapées en milieu ordinaire de travail prévoit qu'une obligation d'emploi pourra être introduite par voie réglementaire. Cette clause constitue en quelque sorte une menace dans le cas où les entreprises ne feraient pas les efforts nécessaires pour employer suffisamment de salariés ayant une limitation fonctionnelle. En contrepartie, le dispositif en vigueur comprend d'importantes mesures incitatives.

Le Québec dans le Canada

Le Québec est le seul État de la Fédération canadienne à s'être doté d'un outil législatif pour favoriser l'intégration des personnes handicapées. La Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées (1978), actuellement à l'examen de l'Assemblée nationale, encadre l'action des pouvoirs publics conduite dans le respect de la Charte des droits et des libertés de la personne et de la jeunesse. Cette loi prévoyait l'intégration des personnes handicapées en milieu de travail ordinaire par l'élaboration, sur demande, de « plan de services personnalisé » et l'ouverture d'un réseau d'emploi réunissant des entreprises, de 50 employés et plus, dotées de plans d'embauche pour fin de Contrats d'intégration au travail (CIT).

Trois grands objectifs

En 1985 le gouvernement rappelait les trois grands objectifs de l'exercice du droit au travail pour les personnes handicapées au Québec : l'accès à des activités rémunératrices sans discrimination ni privilège pour toute personne handicapée (en âge de travailler); l'intégration maximale des personnes handicapées au marché régulier du travail; l'ouverture de la gamme complète des emplois aux personnes handicapées selon leur compétence.

L'Office des personnes handicapées, en accord avec les ministères et associations concernés, agit principalement aujourd'hui sur l'aide aux individus. Au moyen, d'une part, du « plan de service personnalisé » et, d'autre part, d'une aide financière directe dans le cadre du « programme québécois d'assistance-emploi » qui prévoit la possibilité d'une allocation supplémentaire et d'une prestation spéciale pour couvrir des besoins particuliers de tout citoyen prestataire. Le remboursement d'une partie des coûts engagés pour l'emploi des personnes handicapées (adaptation de véhicules et de postes de travail, formation adaptée, etc.) s'ajoute le cas échéant à cette aide. Par ailleurs, les personnes handicapées atteintes d'une « déficience grave et prolongée » peuvent défrayer de leurs revenus ou de ceux de leur conjoint, la rémunération

de services personnalisés liés à une activité professionnelle.

Deux systèmes cohabitent donc dans les sociétés contemporaines. Ils répondent à des logiques d'inspiration différentes, l'une fondée initialement sur un devoir moral de soutien à l'emploi pour les personnes victimes, notamment, de blessures ou de maladie, l'autre sur l'égalité des droits et l'interdiction de toute discrimination ou privilège. L'État est le moteur du premier système en imposant les règles du jeu aux entreprises alors que les personnes handicapées elles-mêmes et les associations qui les représentent et les défendent jouent un rôle semblable dans le second.

Les chercheurs de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP