



Grand angle

---

## Les politiques d'emploi des personnes handicapées

Etude comparative dans treize pays

---

Direction Social & Inclusion  
2017

GA I n°16



## Auteurs

Dominic Velche et Audrey Relandeau

## Comité de relecture

Céline Trublin, Hervé Bernard, Armelle de Rocquigny et Marion Josserand

## Edition

Handicap International – Humanité & Inclusion

Direction Social & Inclusion

## Crédits photographiques

Couverture : © E. Fitte-Duval / HI

Pages 4 et 9 : © J. Tusseau / HI

Pages 5 et 21 : © W. Hadhak / HI

Page 13 : © A. Vincens de Tapol / HI

Page 17 : © Michelin Chennai

## Droits et licences



L'utilisation de cet ouvrage est soumise aux conditions de la licence Creative Commons Attribution – Pas d'utilisation commerciale - Pas de modification 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0). Conformément aux termes de la licence Creative Commons - Pas d'utilisation commerciale - Pas de modification -, il est possible de copier, distribuer et transmettre le contenu de l'ouvrage, à des fins non commerciales uniquement, sous réserve du respect des conditions suivantes :

**Paternité** - L'ouvrage doit être cité de la manière suivante : Dominic Velche et Audrey Relandeau. Les politiques d'emploi des personnes handicapées : Etude comparative dans treize pays. Lyon : Humanité & Inclusion, 2017. Licence : Creative Commons Attribution – Pas d'utilisation commerciale - Pas de modification 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0).

**Pas d'utilisation commerciale** - Cet ouvrage ne peut être utilisé à des fins commerciales.

**Pas de modification** - Cet ouvrage ne peut être modifié, transformé ou utilisé pour créer des œuvres dérivées.

## Sommaire

---

<b>Introduction : pourquoi cette étude ?</b> .....	<b>4</b>
<b>I. L'emploi des personnes handicapées dans le monde</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Inclusion et emploi</b> .....	<b>5</b>
a. Définir le handicap.....	6
b. Quelques chiffres .....	6
c. La promotion de l'emploi des personnes handicapées au niveau international.....	7
d. Coût de l'exclusion, bénéfices de la diversité.....	7
e. Rôle des entreprises .....	7
<b>2. Les politiques publiques en matière d'emploi des personnes handicapées</b> .....	<b>9</b>
a. Le système des quotas .....	9
b. Le modèle de non-discrimination .....	10
c. Dépasser l'opposition des deux modèles de politiques publiques favorisant l'emploi des personnes handicapées.....	11
<b>II. Forces et faiblesses des dispositifs nationaux</b> .....	<b>13</b>
1. Algérie .....	13
2. Argentine.....	14
3. Brésil .....	14
4. Colombie.....	14
5. Corée du Sud.....	15
6. Espagne .....	15
7. France .....	16
8. Inde.....	17
9. Maroc .....	18
10. Portugal.....	18
11. Roumanie.....	19
12. Slovénie .....	20
13. Turquie.....	20
<b>III. Comparaison entre les pays et recommandations</b> .....	<b>21</b>
1. Des politiques d'emploi très variées d'un pays à l'autre.....	21
2. Recommandations pour les entreprises .....	26
<b>Pour aller plus loin</b> .....	<b>27</b>



## Introduction : pourquoi cette étude ?

Cette étude comparative internationale, basée sur treize enquêtes nationales, permet de mettre en exergue des données et des comportements propres à chaque pays, au regard des politiques mises en œuvre pour l'accès à l'emploi des personnes handicapées. En tant qu'employeur, vous y trouverez des indications sur vos obligations légales, des recommandations par pays et une vision d'ensemble particulièrement utile si votre entreprise est implantée à l'international.

La première partie de cette étude pose les concepts-clés liés au handicap et au marché de l'emploi. Elle donne un aperçu des différentes conceptions et définitions du handicap, évoque les données importantes sur le handicap et l'emploi, ainsi que les cadres internationaux, et rappelle le rôle des entreprises.

La deuxième partie propose, pour chacun des treize pays étudiés, une courte analyse des comportements et politiques en matière d'emploi des personnes handicapées.

Dans la troisième partie, vous trouverez une comparaison entre les données de ces pays, ainsi que des recommandations pour aider les entreprises à mieux inclure les personnes handicapées dans leurs équipes.





## I. L'emploi des personnes handicapées dans le monde

### 1. Inclusion et emploi

Depuis une dizaine d'années, la question de l'inclusion des personnes handicapées, et notamment de leur accès à la formation et à l'emploi, a gagné en visibilité. En effet, de nombreuses initiatives ont été mises en place par les entreprises, les organisations internationales et les institutions publiques. Malgré tout, d'importantes discriminations persistent sur le marché de l'emploi pour les personnes en situation de handicap. En témoigne le faible taux d'activité des personnes handicapées en Europe, aux Etats-Unis et dans de nombreux pays en voie de développement. Les personnes handicapées sont confrontées à de nombreuses barrières dans l'accès à l'emploi. Par exemple :

- L'accès à la formation ;
- Les préjugés sur les capacités des personnes handicapées ;
- Un accès limité à l'emploi salarié ;
- L'accessibilité des infrastructures publiques, des transports et des services ;
- La capacité juridique.

Rendre le monde du travail plus inclusif est donc un réel enjeu dans un contexte de transformation du marché du travail (révolution numérique, changement climatique, défis démographiques, globalisation accrue de l'économie). L'objectif ? Permettre aux personnes

handicapées de se former, de gagner en compétences, d'accéder à des opportunités professionnelles et d'évoluer dans leur carrière.

Pour répondre à cet enjeu, plusieurs acteurs peuvent agir : les chercheurs et chercheuses d'emploi et employé(e)s handicapé(e)s ; les décideurs politiques ; les prestataires de service ; le monde professionnel (entreprises, fédérations, syndicats, réseaux RSE, etc.).

### **a. Définir le handicap**

Comprendre les problématiques autour de la définition du handicap est fondamental pour mettre en place des actions visant l'inclusion. La référence aujourd'hui, pour les organisations de la société civile ainsi que pour de nombreuses politiques publiques, repose sur « le modèle interactif » (ou « modèle social », basé sur les droits). Dans ce modèle, on considère que la « situation de handicap » résulte de l'interaction négative entre les facteurs personnels d'une personne, les barrières qu'elle rencontre dans son environnement et les limites éventuelles qui en découlent pour la réalisation de tâches et d'activités quotidiennes. Les actions sont donc possibles à la fois au niveau de l'individu et au niveau de son environnement. La personne est ainsi considérée comme actrice de son inclusion et non pas comme récipiendaire d'aides avec, pour objectif final, sa pleine participation sociale.

### **b. Quelques chiffres**

Selon les chiffres du rapport mondial sur le handicap (OMS et Banque Mondiale, 2011), environ 785 millions de personnes âgées de 15 ans et plus vivent avec un handicap, soit 15,6 % de la population mondiale. Ce nombre est appelé à augmenter mais il est très difficile aujourd'hui d'avoir des chiffres exacts (définition du handicap et méthodologies de collecte des données différentes, invisibilité du handicap, etc.).

---

15,6 % de la population mondiale vit avec un handicap

---

Ces difficultés pour identifier et recenser les personnes handicapées se retrouvent en matière d'emploi. Selon l'Organisation Internationale du Travail (OIT), environ 386 millions de personnes en âge de travailler sont handicapées. Une étude menée par le département d'affaires économiques et sociales des Nations Unies en 2018 montre que le ratio emploi-population en âge de travailler pour les personnes handicapées âgées de 15 ans et plus est de 36 % en moyenne, contre 60 % pour les personnes non handicapées. Cet écart est encore plus criant pour les femmes handicapées, qui font face à d'énormes obstacles comportementaux, physiques et informationnels pour l'égalité des chances dans le monde du travail. De ce fait, les personnes handicapées sont davantage touchées par la pauvreté que le reste de la population : 82 % des personnes handicapées vivent sous le seuil de pauvreté et la plupart d'entre elles vivent dans les pays en développement.

### **c. La promotion de l'emploi des personnes handicapées au niveau international**

L'évolution du cadre international a permis un progrès de l'inclusion dans l'emploi des personnes handicapées. La Convention relative aux Droits des Personnes Handicapées (CDPH) des Nations Unies a été adoptée en 2006 et est entrée en vigueur au niveau européen en 2010. Elle donne un cadre de référence pour penser et concevoir les politiques de l'emploi. Elle fait notamment mention des « aménagements raisonnables », les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée qu'une entreprise peut mettre en place afin d'assurer aux personnes handicapées l'exercice, sur la base de l'égalité, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales.

Le programme de développement durable pensé en 2015 met l'inclusion au cœur des objectifs à l'horizon 2030. Le handicap est particulièrement mentionné dans cinq des objectifs de développement durable. En effet, l'objectif 8 encourage les acteurs à « parvenir au plein emploi production et garantir à tous, y compris les jeunes et les personnes handicapées, un travail décent ». En 2015, l'OIT publie un rapport intitulé « Travail décent pour les personnes handicapées : promouvoir les droits dans le cadre de l'Agenda mondial de développement ».

### **d. Coût de l'exclusion, bénéfices de la diversité**

En 2009, l'OIT a estimé le coût de l'exclusion liée au handicap entre 1370 et 1940 milliards de dollars. A noter que 12 à 20 % de la population des pays en voie de développement serait « improductive » en raison d'un handicap. La différence étant une source d'innovation, d'évolution et d'amélioration, elle permet une meilleure flexibilité et adaptabilité aux défis de la société.

---

1370 à 1940 milliards de dollars, c'est le coût de l'exclusion liée au handicap.

---

L'emploi de personnes handicapées permet ainsi de recruter des ressources humaines compétentes, d'innover et d'entreprendre, de toucher de nouveaux clients ou encore d'améliorer la cohésion d'équipe. Inclusion et emploi sont donc synonymes d'une meilleure productivité et de compétitivité.

### **e. Rôle des entreprises**

Aux côtés des gouvernements, les entreprises constituent un acteur clé pour favoriser l'emploi des personnes handicapées. De nombreuses entreprises sont déjà engagées dans le parcours de l'inclusion, ne se cantonnant pas aux quotas imposées par les politiques publiques.

Les entreprises sont la principale source d'emploi (87 % du total des emplois) et leurs pratiques ont un impact immédiat sur la qualité de vie de la société et ses modes de fonctionnement. Bien qu'elles fournissent environ 60 % des emplois dans les économies émergentes, les entreprises internationales ne sont pas les seules concernées. Les petites et moyennes entreprises (PME) ont aussi considérablement contribué à l'augmentation de l'emploi total au cours des dernières années.

Au-delà de leur rôle d'employeur, les entreprises participent à la création et à la diffusion de pratiques, ce qui leur donne un champ d'action pour compléter l'initiative publique. Différents instruments de « soft law » ont été mis en place, à l'initiative de la communauté internationale ou des entreprises, afin d'encourager les entreprises à se doter de politiques Diversité et Inclusion ou RSE. C'est le cas notamment du « *Global Compact* » des Nations Unies lancé en 2000 ou encore les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (version révisée de 2011). Ces cadres de référence guident les entreprises dans leurs comportements responsables.

Enfin, le réseau mondiale Entreprises et Handicap, lancé par l'OIT, rassemble plus de 25 entreprises en vue de promouvoir les bénéfices de l'inclusion pour les entreprises.





## 2. Les politiques publiques en matière d'emploi des personnes handicapées

Afin de faciliter la compréhension des différentes politiques publiques mises en place en faveur de l'emploi des personnes handicapées, on regroupe traditionnellement ces pratiques en deux grands modèles : le système des quotas et les lois anti-discriminations.

### a. Le système des quotas

Le système des quotas s'impose aux entreprises et organismes privés et/ou publics et est appliqué dans de nombreux pays d'Europe ainsi qu'à l'international. L'objectif des quotas est de stimuler la demande de travail en engageant les employeurs à embaucher une certaine proportion de personnes handicapées (cette proportion peut varier entre 1 et 15 % de la main d'œuvre). Les quotas ne sont applicables qu'au-delà d'un certain nombre de salariés.

Ce modèle est basé sur l'idée qu'une intervention législative est nécessaire afin d'intégrer les personnes handicapées au marché du travail. D'un point de vue historique, les quotas sont nés en Europe (France, Allemagne) dans les années 1950 du fait de l'augmentation du nombre de « invalides de guerre » et d'un besoin croissant de main d'œuvre pour la reconstruction de l'Europe. Le Japon a également adopté des mesures similaires, faisant face à une situation comparable. En Amérique latine, ces quotas sont venus s'inscrire dans une politique visant à promouvoir la réforme sociale et la lutte contre la pauvreté.

On constate globalement l'efficacité de ces mesures, avec une augmentation de l'emploi des personnes handicapées, notamment dans les pays où le non-respect des quotas se solde par des sanctions. Cependant, force est de constater qu'une politique de quotas seule ne suffit pas à garantir l'insertion des personnes handicapées sur le marché du travail. De plus, à l'heure actuelle, aucun quota n'est entièrement respecté.

---

Une politique de quotas seule ne suffit pas à garantir  
l'insertion des personnes handicapées sur le marché du  
travail.

---

Ce système fait également l'objet de dérives et de mauvaises interprétations. Le système de quotas ne s'intéresse que peu voire pas du tout aux causes profondes de l'exclusion. En interdisant la discrimination, on cherche à éliminer une manière d'exclure alors qu'en obligeant l'emploi, on ne traite que le symptôme de l'exclusion. Les quotas sont également souvent rapprochés d'une approche « charitable » qui consisterait à donner la priorité d'emploi à une personne handicapée uniquement en raison de son handicap. Le quota peut également être perçu comme une contrainte d'embauche sans pour autant inciter l'entreprise à changer ses pratiques et à se lancer dans un réel changement pour devenir inclusive (l'étape de l'embauche ne suffisant pas). Enfin, quand le système de quota est accompagné de sanctions lorsqu'il n'est pas respecté, on peut penser qu'il ne s'agit ici que d'une taxe à payer, comme une autre.

## **b. Le modèle de non-discrimination**

Le modèle de non-discrimination préfère adopter une approche volontaire plutôt qu'obligatoire, en faisant recours à des outils non contraignants tels que des chartes, guides et codes de bonnes pratiques. C'est principalement aux Etats-Unis que s'est développé le principe de non-discrimination pour répondre aux revendications d'égalité raciale. Dans ce cadre, les quotas sont considérés comme des « discriminations positives ». D'autres pays d'influence du *Common law* (Inde, Afrique du Sud) ont adopté ce genre de mesures, qui repose pleinement sur l'action des employeurs et le recours au procès civil. Il offre une flexibilité aux employeurs afin qu'ils trouvent eux-mêmes la méthode la plus appropriée pour employer des personnes handicapées dans leur structure.

Cependant, ce modèle se révèle peu prévisible. En effet, faute de politique active uniforme, les actions menées par les employeurs sont peu coordonnées. De plus, la manière d'identifier et de remédier à des pratiques non inclusives se fait *a posteriori* (lors d'un procès). L'évaluation de l'efficacité de ce système est rendue très compliquée par ce manque d'uniformité, la collecte de données étant difficile (nombre de personnes handicapées employées, nombre de postes occupées...). Il dépend uniquement du nombre de discriminations porté à la connaissance des juges, qui n'est pas représentatif, d'autant plus que l'accès à la justice – plus limité – par les personnes handicapées est également un point à prendre en compte.

---

Les lois antidiscriminatoires peuvent également être mal interprétées et ainsi devenir des freins à l'embauche.

---

De la même manière que la politique de quotas, le système de non-discrimination ne répond pas, à lui seul, aux problèmes que les personnes handicapées peuvent rencontrer en termes d'accès à la formation ou encore d'accès aux infrastructures. Les lois antidiscriminatoires peuvent également être parfois mal interprétées et des législations a priori protectrices peuvent devenir des freins à l'embauche. Par exemple, une loi visant à protéger les employé(e)s handicapé(e)s face au licenciement abusif (sur la base de leur handicap) peut créer de la crainte chez les employeurs à embaucher des personnes handicapées si de nombreux licenciements non liés à une discrimination sont contestés devant la justice. Cela montre l'intérêt d'une sensibilisation accrue des acteurs.

### **c. Dépasser l'opposition des deux modèles de politiques publiques favorisant l'emploi des personnes handicapées**

Il est important de noter qu'aucun système parfait n'existe mais aussi que les deux modèles présentent des similitudes : à titre d'exemple, des réductions ou exemptions de taxes et charges peuvent être mises en place dans les deux systèmes. Les mesures incitatives ne sont pas forcément réservées au système de non-discrimination, et les quotas peuvent figurer dans l'approche antidiscriminatoire (par exemple pour l'accès aux marchés publics).

---

L'inclusion doit être menée par des politiques globales et cohérentes.

---

Une politique réussie de l'inclusion repose sur la capacité à mettre en œuvre des actions cohérentes qui permettent de lever les barrières rencontrées dans l'accès au monde du travail par les personnes handicapées. L'inclusion ne peut pas se faire sous l'angle d'un seul modèle, mais doit être menée par des politiques globales et cohérentes puisque les facteurs d'inégalité sont complexes et ne sont pas uniquement liées au handicap.

Ainsi, conjuguer non-discrimination et action positive est possible. Il ne s'agit pas seulement de permettre aux personnes handicapées d'accéder à l'emploi mais d'accéder à un emploi décent, et donc de qualité : l'opportunité d'avoir une carrière, un salaire correspondant au travail fourni, de bénéficier de conditions de travail équitables, incluant le recours à des aménagements raisonnables si besoin et de pouvoir exercer ses droits. L'Etat doit alors à la fois interdire la discrimination, mettre en place des obligations et interdictions (qui peuvent passer par des quotas) mais également faciliter la mise en place de dispositifs pour remédier

aux barrières d'accès à l'emploi rencontrées par les personnes handicapées. Cela peut passer par de multiples actions parmi lesquelles :

- Faciliter l'accès des personnes handicapées à la justice : s'assurer que les personnes handicapées ont un moyen de se prévaloir de leurs droits lorsque ceux-ci ont été bafoués.
- Prendre en compte la variété des facteurs de vulnérabilité : les personnes handicapées connaissent des problématiques transverses (appartenance à une minorité, âge, genre, pauvreté, ruralité, etc.) qui peuvent se cumuler.

Les fiches pays suivantes permettent de comprendre la complexité et la variété des mesures politiques pouvant être mises en place dans les contextes différents de treize pays. Elles cherchent à appréhender des politiques publiques variées, composées de mesures contraignantes et/ou incitatives qui s'inscrivent plus ou moins dans les deux grands modèles présentés ci-dessus.



## II. Forces et faiblesses des dispositifs nationaux

### 1. Algérie

La difficulté de l'Algérie à produire et à diffuser des données chiffrées fiables sur la situation d'emploi des personnes handicapées peut cacher une piètre performance. Tout indique ici un faible engagement : des taux de prévalence qui trahissent le peu d'intérêt à se reconnaître et se faire reconnaître comme personne handicapée, surtout face à une bureaucratie excessive ; une tendance à la déresponsabilisation des différentes administrations face à la centralisation du Ministère de la Solidarité Nationale de la Famille et de la Condition de la Femme (MSNFCE) ; une mauvaise qualité des aides techniques fournies par l'Office National d'Appareillages et d'accessoires pour personnes handicapées (ONAAPH) ; un quota d'emploi de 1 % peu contrôlé et négligé, y compris par les employeurs publics ; un niveau élevé de prestations sociales (dû à la rente pétrolière) qui semble un avantage, mais contrarie l'intérêt de l'accès à l'emploi.

---

En Algérie, les taux de prévalence trahissent le peu d'intérêt à se faire reconnaître comme personne handicapée.

---



Pour les entreprises, il convient de viser une collaboration avec les Wilayas (= les collectivités territoriales) en s'appuyant sur le réseau des associations de personnes handicapées et de leurs familles.

## 2. Argentine

---

En Argentine, 40 % des actifs handicapés travaillent à leur propre compte.

---

Même si l'Argentine est dans la moyenne des pays latino-américains concernant la prévalence des handicaps, elle se démarque par le plus mauvais taux d'emploi de cette région. Plutôt que d'astreindre les employeurs à respecter un quota de 4 %, un grand nombre de programmes, spécifiques ou non, visent à récompenser les employeurs qui embauchent des personnes handicapées, ce qui poussent donc ces dernières à travailler. Résultat : 40 % des actifs handicapés travaillent à leur propre compte. Parallèlement, ce pays a facilement recours au travail protégé.

## 3. Brésil

La taille et de la géographie du Brésil le contraignent à des problèmes particuliers, y compris dans le domaine du handicap. C'est le pays latino-américain dans lequel la proportion de personnes déclarées handicapées est la plus élevée. Malgré des efforts de l'administration et des tribunaux pour contraindre les employeurs, surtout les grandes entreprises, à respecter des quotas modulables de 2 à 5 %, le pays dépasse à peine 43 % de personnes handicapées employées.

---

Au Brésil, à peine 43 % des personnes handicapées ont un emploi.

---

Parallèlement, le Brésil utilise le travail protégé, mais surtout l'accès à la formation et à l'apprentissage. Il s'appuie aussi sur un réseau associatif dynamique.

## 4. Colombie

Les efforts faits par la Colombie pour tenter d'évaluer la population handicapée indiquent que la thématique du handicap est relativement nouvelle. Concernant la prévalence, la Colombie semblerait se situer dans la moyenne des pays d'Amérique Latine. En revanche, ses résultats en matière d'accès à l'emploi sont parmi les plus faibles. Sans surprise, car c'est le seul pays à

rejeter totalement le recours aux quotas d'emploi, qu'il voudrait remplacer par un meilleur accès aux formations qualifiantes.

---

La Colombie est le seul pays à rejeter totalement le recours aux quotas d'emploi.

---

Malgré tout, la Colombie impose aux entreprises candidatant aux appels d'offres du gouvernement de présenter des actions favorables aux personnes handicapées. Cela fait suite à une mesure adoptée par les Etats-Unis avant la loi de non-discrimination, dans le cadre du *Rehabilitation Act* de 1973. Afin d'encourager les entreprises, les banques nationales ont ouvert des lignes de crédit à intérêt réduit. Mais cela ne suffit pas. Très peu d'investissements ont pu être réalisés et les aménagements raisonnables, qui pourraient offrir des perspectives, ne sont pas maîtrisés. Là encore, on dispose de peu de moyens pour constater les échecs de l'inclusion dans de telles conditions.

## 5. Corée du Sud

Une conception encore très médicale du handicap reposant sur 15 types de déficiences éloigne la Corée du Sud des standards fixés par la Convention internationale relative aux Droits des Personnes Handicapées (CDPH). En termes d'emploi, ce pays applique une politique de quotas assez ancienne, mais modérée. Même si les quotas des entreprises privées augmentent progressivement année après année. Le respect de cette obligation est effectivement contrôlé, et le niveau des pénalités, lui aussi, a augmenté, mais de façon plus brutale. Toutefois, certains doutent de l'efficacité du dispositif.

---

Une conception encore très médicale du handicap éloigne la Corée du Sud des standards fixés par la CDPH.

---

Parallèlement, la non-discrimination est clairement appliquée dans le travail et la formation. Des efforts particuliers sont faits pour les personnes sévèrement handicapées, notamment de la part du KEAD qui joue un rôle déterminant pour la politique d'emploi des personnes handicapées. Les résultats ne sont d'ailleurs pas négligeables.

## 6. Espagne

Le comité espagnol représentant les personnes handicapées, le CERMI, est, en Espagne, un acteur déterminant en matière de politique du handicap. Il est en effet considéré comme l'égal partenaire de l'Etat central et des Communautés autonomes (les provinces). Ainsi, il a réussi à

imposer un changement de conception du handicap, en résonance avec la CDPH. L'Espagne est le premier pays à avoir rendu son rapport au Comité des droits de l'ONU. Le CERMI a aussi poussé le gouvernement à procéder à un *aggiornamento* (c'est-à-dire à une mise à jour) de sa législation, afin d'éliminer toute discrimination entre personnes handicapées. La discrimination qui a perduré jusqu'en 2011, était due à l'utilisation de taux d'incapacité pour déterminer l'accès aux droits. L'Espagne est d'ailleurs l'un des pays européens où la prévalence du handicap est la plus faible.

---

L'Espagne est le premier pays à avoir rendu son rapport au Comité des droits de l'ONU.

---

En revanche, le taux d'emploi, lui, n'est pas très élevé. Ceci peut s'expliquer par le quota très faible (2 %) imposé aux entreprises privées. Ces dernières disposent d'ailleurs de nombreuses alternatives à l'emploi direct. Finalement, seuls les employeurs publics sont véritablement sollicités pour améliorer la situation. Car sauf pour les contrats du gouvernement qui imposent certaines obligations, il s'agit plutôt, pour les entreprises privées, d'incitations (par l'intermédiaire de subventions et de réductions de charges, allouées dès qu'elles embauchent des personnes handicapées en contrat long).

## 7. France

La réforme de 2018 a pour ambition de favoriser l'inclusion des professionnels dans la société. Il n'est pas encore possible d'en évaluer les effets car elle n'a toujours pas été mise en œuvre. Cette réforme répond néanmoins aux nombreuses critiques des associations nationales et de la Convention internationale des droits de l'homme considérant que le système français est encore trop institutionnalisé et spécialisé. Pourtant, la France est l'un des pays européens où le taux d'emploi est le plus élevé alors même qu'elle est très en retard en matière de droits, d'accessibilité et d'autonomie. Un effort important doit donc être fait pour respecter la non-discrimination et améliorer l'accès équitable aux services de droit commun.

---

La France est l'un des pays européens où le taux d'emploi est le plus élevé alors même qu'elle est très en retard en matière de droits, d'accessibilité et d'autonomie.

---

Les inégalités de genre, quant à elles, sont encore très peu abordées dans le domaine de l'emploi des personnes handicapées. Les femmes handicapées ont très peu de possibilités d'expression et font partie des populations les plus exclues du marché du travail français. Elles

sont quasiment invisibles dans les études et innovations en matière d'emploi des personnes handicapées en France.

## 8. Inde

On est face en Inde à une conception encore médicale du handicap. Les taux de prévalence assez bas trahissent une approche restrictive, alors que les conditions sanitaires présageraient des indicateurs plus élevés. Et c'est le même constat pour les taux d'emploi de personnes handicapées. Ils traduisent les disparités rural/urbain, notamment pour les femmes rurales plus actives, ainsi qu'une détérioration très marquée de l'accès à l'emploi des personnes handicapées cette dernière décennie.

---

L'Inde est l'un des rares pays à avoir adopté des mesures spécifiques pour les personnes handicapées en milieu rural.

---

Face à cette situation, les employeurs privés n'avaient jusqu'ici aucune obligation d'embauche. Les obligations faites aux employeurs dépendant du gouvernement (3 %), elles avaient tendance à se muter en prébendes de l'Etat Providence, et non en application de droits. Depuis 2016, le quota d'emploi du secteur public a augmenté à 4 % et les entreprises privées bénéficiaires de contrats publics sont également associées à cet effort (5 %). La même loi institue des clauses fortes sur la non-discrimination et l'accessibilité. Des tribunaux spéciaux ont d'ailleurs été institués.

L'Inde est l'un des rares pays à avoir adopté des mesures spécifiques pour les personnes handicapées en milieu rural. Plus généralement, des efforts sont faits sur la formation et l'accompagnement vers l'emploi.



## 9. Maroc

Tirailé entre la tradition et des vellétés de modernisme, le Maroc essaye de concilier conception médicale du handicap et CDPH. Le manque d'instruction est un obstacle majeur pour l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap. Cependant, les personnes handicapées diplômées ne sont pas beaucoup plus embauchées. Résultat : un taux d'emploi très faible.

Le quota de 7 % imposé aux employeurs ne fonctionne qu'en cas de postes disponibles, libérés ou nouvellement créés. Des concours spécifiques ont dû être ouverts. Aussi, l'objectif d'atteindre les quotas se fait parfois au détriment de l'intégration. Les concours spécifiques créent une concurrence entre personnes handicapées et sont loin du principe de l'inclusion.

---

L'ouverture des quotas aux entreprises privées se fait progressivement.

---

L'ouverture des quotas aux entreprises privées se fait progressivement, même si dans les mentalités, l'association du handicap et de l'improductivité perdure. Malgré tout, l'adoption de lois de non-discrimination protège les travailleurs devenus handicapés.

Le travail protégé se développe au fur et à mesure sous la pression du mouvement associatif. La solution viendra peut-être de la formation, qu'elle soit spécifique ou non.

## 10. Portugal

Au Portugal, la proportion de personnes déclarées comme ayant des handicaps sévères est beaucoup plus importante que dans la totalité de l'Union Européenne. Le taux d'emploi de ces personnes sévèrement handicapées est nettement plus élevé que pour la moyenne de l'UE. Pourtant, ce pays n'a jamais voulu, jusqu'à très récemment, imposer d'obligations aux employeurs privés. Jusque-là, le modèle « anglo-saxon », adopté par le Portugal, impliquait des prestations sociales restrictives. Ce qui a pu conduire certaines personnes handicapées à accepter des emplois qu'elles auraient sans doute refusés.

---

La véritable force de la politique du Portugal est la formation professionnelle.

---

Les employeurs publics eux-mêmes n'ont été soumis à une obligation d'emploi (5 %) que tardivement (2001). Finalement ce n'est qu'à partir de juin 2019 que les employeurs du secteur privé doivent à leur tour présenter dans leurs effectifs 1 % de personnes handicapées,



s'ils ont entre 50 et 75 employés, et 2 % au-delà de 75 personnes. L'efficacité de ces mesures reste à prouver.

Le Portugal a aussi adopté la non-discrimination, mais ne respecte pas totalement l'esprit des aménagements raisonnables. La régulation de l'accès aux droits est réalisée par l'intervention du *Provedor de Justiça*. La véritable force de la politique du Portugal est la formation professionnelle, notamment grâce à l'IEFP (*Instituto do Emprego e Formação Profissional*).

## 11. Roumanie

En Roumanie, l'évaluation du handicap se fait principalement sur une base médicale. Malheureusement, les dispositifs chargés de mener ces évaluations ne sont pas en mesure d'éviter les fraudes, qui seraient très fréquentes, notamment pour bénéficier illégitimement de prestations en espèces. Ceci explique peut-être une prévalence élevée des handicaps modérés alors que la prévalence des handicaps sévères, elle, est sensiblement plus faible que dans l'Union européenne.

Les faibles taux d'emploi constatés ont de nombreuses explications : la disparition de métiers jusque-là possibles pour des personnes handicapées, le manque d'accessibilité généralisé, les défauts du système éducatif et le faible soutien des agences de l'emploi.

---

Les conditions de fonctionnement du dispositif légal sont si fragiles que les programmes lancés pour améliorer la situation des personnes handicapées ne trouvent aucun écho.

---

Un durcissement de l'obligation d'emploi a imposé un quota de 4 % pour tout employeur public ou privé de 50 employés ou plus. Ce durcissement s'est fait en offrant des alternatives à l'emploi direct et en instituant un appel à candidature spécifique aux personnes handicapées, mais sans prévoir de sanctions en cas de défaut. De même, les pénalités récoltées pour chaque personne manquant au quota (un salaire minimum) sont affectées au budget de l'Etat et non à un Fonds dédié. Les intérêts de l'obligation d'emploi sont ainsi perdus.

Les unités protégées offrent une autre alternative à l'emploi direct. Mais celles qui sont gérées par des organismes privés ont été menacées de disparition, au même moment. De même, l'adoption de la non-discrimination sans obligation de réaliser les aménagements raisonnables nécessaires apparaît totalement illogique.

De façon générale, les conditions de fonctionnement du dispositif légal sont si fragiles que les programmes lancés pour améliorer la situation des personnes handicapées ne trouvent aucun écho pour porter leurs fruits.

## 12. Slovénie

La Slovénie présente des taux de prévalence plus élevés que la moyenne européenne. Le taux d'emploi des personnes handicapées y est plus élevé, même si les employeurs (de 20 salariés et plus) préfèrent souvent payer l'amende relativement faible (70 % du salaire minimum) plutôt que d'embaucher au niveau de leur quota, celui-ci variant de 2 % à 6 % selon l'activité économique. Pourtant le Fonds dédié (alimenté par les amendes) peut prendre en charge les frais d'adaptation de postes de travail et récompense les employeurs qui dépassent leur quota. Tout est fait pour développer l'employabilité des personnes handicapées. Par exemple, ce pays fait la distinction entre réadaptation à l'emploi et réadaptation au travail.

La non-discrimination est adoptée par la Slovénie en incluant les aménagements raisonnables comme principe général, sans citer particulièrement l'emploi. Les travailleurs handicapés disposent de clauses de protection particulières pour leur emploi.

---

Contrairement à ce que l'on observe dans de nombreux pays, en Slovénie le travail protégé, l'emploi accompagné et l'économie sociale cohabitent.

---

Les mesures de politique active de l'emploi s'adressent d'abord aux personnes ayant une faible aptitude à l'emploi. Elles portent, par exemple, sur l'orientation professionnelle, l'aide à la recherche d'emploi, l'enseignement et la formation, les incitations pour l'employeur et la personne handicapée et la création directe d'emplois.

## 13. Turquie

Longtemps cachées, les personnes handicapées n'étaient pas considérées comme faisant partie de la société turque. Depuis 2005, et l'adoption d'une loi décisive, la question de la discrimination à leur égard a fait l'objet d'attention. Mais les changements institutionnels et politiques actuels contrecarrent peut-être ces efforts. Les particularités locales et le manque régulier de ressources ont apparemment contribué à l'altération des résultats escomptés.

---

En Turquie, l'approche du handicap reste médicale.

---

Ainsi, malgré la tentative d'appliquer des principes de la CDPH, l'approche du handicap reste médicale. L'accès à l'emploi des personnes handicapées dans le pays est insuffisant, en grande partie à cause du manque d'éducation et de formation, notamment pour les femmes.



### III. Comparaison entre les pays et recommandations

#### 1. Des politiques d'emploi très variées d'un pays à l'autre

Le constat suite à ce travail de collecte et d'analyse ? Les politiques d'emploi des personnes handicapées adoptées par les treize pays étudiés sont très variées. Et les similitudes qui pourraient émerger d'une approche globalisante (en termes de quota d'emploi versus loi de non-discrimination) ne sont pas pertinentes. En effet, une latitude, plus ou moins grande, est laissée aux employeurs publics et privés afin d'appliquer la loi dans l'esprit et la lettre, ou d'emprunter massivement les voies alternatives que le législateur a été contraint de prévoir.

---

Les politiques d'emploi des personnes handicapées dans les treize pays étudiés sont très variées.

---

Prenons les quotas d'emploi (Tableau 1). Nous remarquons que le niveau des obligations imposées aux employeurs est plus élevé pour le secteur public que pour le secteur privé (à l'exception de l'Inde où l'obligation ne concerne que des entreprises qui bénéficient de contrats avec l'Etat). Parfois les employeurs privés échappent au quota, comme c'est le cas au Maroc ou comme ça l'était au Portugal jusqu'en 2019. Si l'on examine ces quotas, ils varient déjà de

1 % à 7 %. Le seuil d'assujettissement le plus fréquent est de 50 employés, mais il est parfois non spécifié (Argentine), plus bas (Slovénie), plus élevé (Portugal) ou variable (Brésil, Portugal).

**Tableau 1 : Obligations d'emploi de personnes handicapées dans les treize pays étudiés**

Pays	Quota public	Quota privé	Seuil	Date de la 1ere loi	Date de la loi en vigueur	Pénalité	Fonds
Algérie	1 %	1 %	20 - 100	2002	2002	2/3 - 1 **	oui
Argentine	4 %	4 %*	-	1981	2003	-	-
Brésil	5 %	2-5 %	100 - 1000	1988	1999	oui	juges
Colombie	Non	Non	-	-	-	-	-
Corée	3 %	2,7 %+	50	1990	2000	60 % ***	oui
Espagne	5+2 %	2 %	50	1982	2009	-	altern
France	6 %	6 %	20	1924	2005	?	2 ***
Inde	4 %	5 % *	20 *	1995	2016	oui	-
Maroc	7 %	Non	-	1993	2016	-	-
Portugal	5 %	1-2 %	75 - 100	2001/19	19	oui	Oui 50 %
Roumanie	4 %	4 %	50	2006	2017	100 % **	Etat
Slovénie	2-6 %	2-6 %	20	2004	2011	70 % **	Fonds

\* sous contrat de service public - \*\* % du salaire minimum - \*\*\* 2 fonds dédiés privé = public

Le recours aux quotas d'emploi pour favoriser l'emploi des personnes handicapées est une pratique bien ancienne dans de nombreux pays (Argentine, Brésil, Corés, Espagne France), mais les législations en vigueur sont souvent plus récentes. Elles introduisent généralement plus de sévérité dans les exigences vis-à-vis des employeurs, voire des pénalités infligées aux contrevenants.

---

Quel que soit le beau texte sensé promouvoir l'emploi des personnes handicapées, rien ne se passe si les employeurs concernés savent qu'ils peuvent échapper à cette mesure, sans organisme chargé de la leur imposer.

---

Tout est là : quel que soit le beau texte sensé promouvoir l'emploi des personnes handicapées (expression apparue universelle), rien ne se passe si les employeurs concernés (rappelons que ceux en dessous des seuils d'assujettissement ne le sont pas) savent qu'ils peuvent échapper à cette mesure, sans organisme chargé de la leur imposer. Cet organisme peut appartenir aux instances juridiques, comme c'est le cas du Brésil, où un Fonds est chargé de collecter les pénalités infligées aux employeurs n'atteignant pas leur quota, pour les réutiliser dans des mesures favorables à l'emploi des personnes handicapées.

L'autre option, celle de la non-discrimination, ne constitue pas une véritable alternative. En effet, même si presque tous les pays ont signé et ratifié la Convention internationale relative aux Droits des Personnes Handicapées (CDPH), ils doivent pour autant transcrire ce principe dans leur législation. En application de l'article 35 de ladite Convention, les gouvernements de ces pays ont détaillé, dans des rapports transmis au Comité des Droits de l'ONU, les mesures prises qui leur semblent participer à l'amélioration des conditions de vie des personnes handicapées et du respect de leurs droits à l'égalité avec les autres citoyens. Sauf un pays : au moment de la rédaction de cette étude, la Roumanie n'avait pas rendu le sien. Notons que la France n'a pas été trop diligente (Tableau 2).

**Tableau 2 : Ratification de la CDPH et adoption de lois de non-discrimination**

Pays	CDPH rat	Rapport	N-D orig	N-D actu	pénalités	Organisme
Algérie	12/2009	01/2015	2002	2002	-	-
Argentine	09/2009	10/2010	1981	2001	Oui	Juges
Brésil	08/2008	05/2012	1988	2015	Oui	Juges
Colombie	05/2011	06/2013	2009	2013	-	-
Corée	12/2008	06/2011	1990	2007	Oui	Commission
Espagne	12/2007	05/2010	2003	2017	Oui	Défenseur
France	02/2010	05/2016	1990	2008	Oui	Défenseur
Inde	10/2007	08/2015	1950	2016	Oui	Juges
Maroc	04/2009	03/2014	2003	2017	Oui	-
Portugal	09/2009	08/2012	2006	2011	Oui	Ombudsman
Roumanie	01/2011	Non remis	2006	2006	Oui	Conseil nat
Slovénie	04/2008	07/2014	1991	2010	Oui	Défenseur

Le principe de non-discrimination ne date pas de l'adoption de la CDPH par l'ONU. De nombreux pays avaient déjà ce principe dans leur législation bien avant les années 2000. Là encore, l'aggiornamento réalisé par la plupart d'entre eux correspond souvent au désir de renforcer les modalités de contrôle sur les attitudes des employeurs. La Colombie et l'Algérie se distinguent néanmoins des autres car elle ne prévoit pas de dispositif obligeant les



employeurs à respecter cette loi. Ce dispositif de contrôle peut être lié au système judiciaire du pays, parfois avec des tribunaux spéciaux (comme en Inde). Ou bien pris en charge par un Ombudsman ou un défenseur des droits chargé de veiller au respect des lois, notamment en ce qui concerne l'accès à l'emploi.

L'accès à l'emploi montre une forte variété (Tableau 3). Les pays qui, selon leurs propres statistiques, semblent les plus performants sont : le Portugal (50 %), le Brésil (43 %), la Slovénie (45 %), la Corée et l'Inde (36 %) et l'Argentine (32,2 %). Cela n'empêche pas d'importants écarts avec le taux d'emploi des personnes non handicapées. Les autres pays démontrent au contraire des dysfonctionnements de leurs politiques. C'est le cas du Maroc (13,6 %), de la Colombie (15,2 %) et de la Roumanie (15,5 %).

Mais en regardant les taux d'activité, on constate que les personnes handicapées ne paraissent pas complètement démobilisées. C'est le cas pour le Maroc, la Roumanie et l'Espagne.

**Tableau 3 : Taux d'emploi, d'activité et de chômage pour les treize pays étudiés**

Pays	Tx empl	Tx activ	Tx chô	Date	Quot réel	Date
Algérie	-	-	-	-	-	-
Argentine	32,2 %	35,9 %	10,3 %	2018	-	-
Brésil	43 %	-	-	2015	0,7 %	2010
Colombie	15,2 %	19,5 %	4,3 %	2010	-	-
Corée	36,0 %	38,3 %	5,9 %	2013	2,14 %	2015
Espagne	25,9 %	35,0 %	9,1 %	2017	2,2 %	2017
Inde	36 %	-	-	2011	-	-
Maroc	13,6 %	38,2 %	24,6 %	2014	3,3 %	2014
Portugal	50 %	-	24,2 %	2016	-	-
Roumanie	15,5 %	45,3 %	30 %	2014	-	-
Slovénie	45 %	-	-	2015	-	-

Néanmoins, il faut se garder de catégoriser ces différents pays à partir de ces quelques chiffres, pour deux raisons :

1. Les situations professionnelles qui entrent dans la composition du taux d'emploi en général ne sont pas toujours identiques ;
2. Les handicaps pris en compte sont très différents d'un pays à l'autre. En témoignent les taux de prévalence observés (Tableau 4).

**Tableau 4 : Taux de prévalence et population handicapée dans les treize pays étudiés**

Pays	Tx préval	date	Population H	date	Age Wer	date
Algérie	2,5 %	2006	2 000 000	2016	-	-
Argentine	10,2 %	2018	3 571 983	2018	-	-
Brésil	6,2 %	2015	46 600 000	2012	8 998 671	2010
Colombie	7,1 %	2015	3 065 361	2015	-	-
Corée	5,6 %	2011	2 683 400	2011	-	-
Espagne	7,29 %	2017	3 393 212	2017	651 700	2017
Inde	2,21 %	2011	26 800 000	2011	-	-
Maroc	6,8 %	2014	2 264 672	2014	-	-
Portugal	18 %	2016	1 000 000	2011	-	-
Roumanie	6+20 %	2016	-	-	-	-
Slovénie	10+22 %	2015	-	-	32 682	2006

## 2. Recommandations pour les entreprises

### Que peut faire une entreprise pour contribuer à améliorer l'emploi des personnes handicapées dans ses différents pays d'implantation ?

- D'abord, reconnaître haut et fort que c'est de sa responsabilité d'entreprise.
- S'assurer que l'entreprise remplit véritablement ses obligations légales, de préférence par l'emploi direct (dans les pays qui ont un quota d'emploi), ou à défaut en utilisant les alternatives prévues par la loi.
- Réaliser dès que possible les aménagements raisonnables répondant à un maximum de situations de handicap (tendre vers *l'Universal Design*).
- S'assurer que l'entreprise peut rapidement impliquer des mesures crédibles d'action en faveur des personnes handicapées dans sa réponse aux appels d'offres venant des autorités du pays (cela suppose aussi d'avoir préalablement respecté la loi locale).
- Se regrouper avec d'autres entreprises proches localement ou techniquement, pour créer un centre de formation privé, puisqu'il est avéré qu'un déficit de formation professionnelle est pour partie responsable de l'inactivité de nombreuses personnes handicapées. Ce centre de formation visera donc à combler les manques de compétences et répondre aux besoins à court et moyen terme, en imposant de façon statutaire et effective un minimum de 10 % de stagiaires handicapés internes ou externes à l'entreprise. Mettre en place une procédure de sélection sérieuse pour éviter les échecs.
- Prendre conscience que les handicaps les plus visibles ne sont pas toujours les plus difficiles à réduire. Bénéficier des conseils d'un spécialiste des situations de handicap (qui n'est pas obligatoirement un médecin). Il existe quelques formations en sciences humaines correspondant à ce profil.
- Favoriser la création, avec les pouvoirs publics locaux, d'une formation d'ergonomie spécialisée.
- Embaucher (aussi pour l'exemple) des diplômés handicapés à des postes de responsabilité, qu'ils soient du pays ou d'ailleurs. Il ne faut pas oublier que certains handicaps ont été acquis tardivement et n'ont pas affecté le niveau d'étude de la personne.
- Organiser une campagne d'information ayant une visibilité suffisante pour démontrer que l'on peut embaucher des personnes handicapées en faisant du profit. Tenter d'y associer des entreprises locales.
- Recenser dans l'entreprise des postes de travail qui pourraient être tenus par des travailleurs ayant un handicap intellectuel.

## Pour aller plus loin

Cette analyse comparative met en avant les similitudes, mais surtout les différences, des politiques des treize pays analysés. En effet, il est fondamental d'adapter sa stratégie d'inclusion des personnes handicapées au cadre légal et culturel du pays dans lequel l'entreprise est implantée.

---

HI a réalisé une fiche détaillée pour chacun des treize pays mentionnés. Si vous souhaitez obtenir plus de détails sur un pays en particulier, n'hésitez pas à nous solliciter par mail, à l'adresse [ita@hi.org](mailto:ita@hi.org).

---

### Sommaire d'une fiche pays (environ 20 pages) :

#### I. Perception du handicap et des travailleurs handicapés dans le pays

- a) Perception générale
- b) Perception objectivée

#### II. Définition officielle du handicap dans le pays

- a) Ratification de la CDPH et relations avec le Comité des droits des personnes handicapées
- b) Définitions et modes de reconnaissance du handicap
- c) Données statistiques nationales
- d) Données comparatives sur le handicap

#### III. Obligations légales en matière d'emploi des personnes handicapées, principes, modalités de mise en œuvre et/ou de contraintes

- a) Situation des travailleurs handicapés
- b) Lois et décrets en matière d'obligation d'emploi / quotas
- c) Non-discrimination / aménagements raisonnables
- d) Travail protégé / emploi accompagné
- e) Autres mesures et/ou acteurs spécifiques pour les personnes handicapées
- f) Organismes jouant un rôle déterminant dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'emploi des personnes handicapées

#### IV. Identification d'entreprises « leader » dans l'emploi de personnes handicapées dans le pays et autres acteurs clés au niveau national

#### V. Contact et coordonnées des bureaux HI, si existant dans le pays



## Les politiques d'emploi des personnes handicapées

Etude comparative dans treize pays

---

Cette étude comparative de HI s'adresse aux entreprises qui souhaitent améliorer leurs pratiques d'emploi des personnes handicapées. Vous y trouverez un état des lieux global de l'emploi des personnes handicapées dans les treize pays étudiés, des définitions-clés et des recommandations.

L'étude est associée à un corpus de treize fiches pays, contenant un état des lieux détaillé et des informations sur les obligations légales qui s'appliquent aux entreprises pour chaque pays.

Vous souhaitez obtenir une de ces treize fiches pays (Algérie, Argentine, Brésil, Colombie, Corée du Sud, Espagne, France, Inde, Maroc, Portugal, Roumanie, Slovénie et Turquie) ? N'hésitez pas à nous contacter à l'adresse [ita@hi.org](mailto:ita@hi.org).

---

Handicap International – Humanité & Inclusion  
138, avenue des Frères Lumière  
69371 Lyon cedex 08  
France  
[ita@hi.org](mailto:ita@hi.org)



Financé par

