



HAL
open science

L'emploi des personnes handicapées : du principe de non-discrimination à la gestion des compétences dans les collectivités territoriales

Anouk Flamant

► To cite this version:

Anouk Flamant. L'emploi des personnes handicapées : du principe de non-discrimination à la gestion des compétences dans les collectivités territoriales. *Revue française des affaires sociales*, 2016, Handicap, âge, dépendance : quelles populations?, 2016 (4), pp.333-352. 10.3917/rfas.164.0333 . halshs-01525966

HAL Id: halshs-01525966

<https://shs.hal.science/halshs-01525966v1>

Submitted on 25 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'emploi des personnes handicapées : une résistible politique dans les collectivités territoriales.

Anouk Flamant, post doctorante CNRS, Laboratoire Triangle, Lyon.

Introduction

La loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation à la citoyenneté des personnes handicapées adoptée en 2005 affirme que l'emploi, et en particulier en milieu ordinaire, est un des principaux facteurs pour garantir l'intégration sociale des personnes handicapées¹. Comme le souligne Albrecht (Albrecht, 2014) l'esprit de la loi est le suivant : les personnes handicapées sont encouragées voire sommées de s'engager dans les différentes sphères de la vie sociale tandis que le reste de la communauté s'emploie à éliminer les barrières pour leur accès. Dans ce contexte, la loi maintient le taux d'obligation d'emploi à 6% de travailleurs handicapés pour les entreprises ou établissements publics de plus de 20 salariés, augmente les sanctions financières vis-à-vis des mauvais élèves du secteur privé et crée pour la fonction publique, le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Ce dernier a une mission similaire à celle de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (Agefiph). Établissement public géré par la Caisse des dépôts et consignations, le FIPHFP finance les aides destinées à favoriser l'insertion des personnes en situation de handicap dans la fonction publique. Dix ans après l'adoption de la loi, le taux d'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique reste inférieur à 6%² tandis que l'observatoire des inégalités rapporte que 21% des personnes en situation de handicap sont au chômage, soit un taux doublé par rapport au reste de la population active³. Face aux résistances des employeurs publics pour embaucher des travailleurs handicapés, des pactes territoriaux régionaux ont été initiés en 2013 pour une durée initiale de trois ans. Ces derniers ont pour objectif de promouvoir au niveau régional une politique d'emploi et de gestion du handicap dans le milieu ordinaire pour les trois fonctions publiques⁴. Si le HandiPacte concerne les trois fonctions publiques, notre enquête se concentre sur la fonction publique territoriale en Rhône Alpes (voir encadré n°1), avec un taux d'emploi direct de 5,4% en 2014⁵.

Encadré n°1 : Méthode de l'enquête

¹ Compte rendu des discussions à l'Assemblée nationale concernant l'adoption de la loi Projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation à la citoyenneté des personnes handicapées, 2004, disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/handicapes.asp>

² Le taux national d'emploi des personnes en situation de handicap dans la fonction publique est de 4,64% dans les trois fonctions publiques en 2013 après avoir été à 3,63% en 2012. Rapport annuel du FIPHFP, 2013, [file:///Users/aflamant/Downloads/FIPHFP-RA2013-FR_01-1%20\(1\).pdf](file:///Users/aflamant/Downloads/FIPHFP-RA2013-FR_01-1%20(1).pdf).

³ « Les personnes handicapées face à l'emploi », Observatoire des inégalités, 16 novembre 2013, disponible sur : <http://www.inegalites.fr/spip.php?article549>

⁴ Pour une présentation détaillée des différents axes d'intervention des pactes, voir par exemple celui du HandiPacte Rhône Alpes <http://handipacte-rhonealpes.org/index.php>. L'animation de ces pactes a été obtenue à la suite de marchés publics soit par des cabinets de consultants en ressources humaines soit par des associations pour l'emploi des travailleurs handicapés, comme c'est le cas pour la région Rhône Alpes.

⁵ Données récoltées dans le cadre du HandiPacte, Région Rhône Alpes, données produites par le Centre de ressources Directch-Idée.

Cet article s'appuie sur une enquête conduite depuis 2015 menée dans le cadre du HandiPacte RhôneAlpes (2014-2016)⁶. Deux principaux matériaux ont été collectés: des observations non-participantes et des entretiens semi-directifs.

Les observations non-participantes ont concerné les trois réunions d'un groupe de travail intitulé « Maintien dans l'emploi » (mars, juillet, novembre 2015). Ce groupe de travail réunit les employeurs publics engagés dans des réflexions pour améliorer le maintien dans l'emploi des agents handicapés. Ce travail d'observation a été conduit également lors de deux journées et demi de formation consacrée au « Handicap psychique » (avril-mai 2015) et d'une journée d'échanges sur l'apprentissage (mai 2015). Dans chacune des réunions, nous avons été présentée comme chercheuse CNRS étudiant le HandiPacte mais nous sommes restée en retrait des différents échanges conduits sur les dispositifs d'accompagnement pour l'emploi des personnes handicapées. Quant aux entretiens, ils ont été menés auprès de responsables handicap et/ou des ressources humaines de grandes collectivités territoriales de la région (15 entretiens), auprès d'élus en charge du handicap dans leurs collectivités (5 entretiens) et d'agents handicapés dans différentes collectivités (15 entretiens) . Ces entretiens ont pour but d'interroger les relations nouées entre les collectivités territoriales et l'État, par l'entremise du HandiPacte, et de saisir les représentations des employeurs publics sur l'emploi des travailleurs handicapés.

Ces pactes territoriaux régionaux constituent des observatoires pertinents pour interroger la manière dont les collectivités territoriales s'adaptent aux orientations nationales en matière d'emploi pour les personnes handicapées et les mettent en place. Les dynamiques de déconcentration et de décentralisation entreprises depuis les années 1970 ont renforcé les capacités des élus locaux à peser dans les réformes et dispositifs étatiques adoptées, obligeant les élites administratives à composer avec eux (Le Lidec, 2007). La référence au territoire est allée croissante dans les politiques publiques produites en atteste la multiplication des dispositifs contractuels territoriaux ou régionaux (Douillet, 2003 ; Pasquier, 2012). Les politiques du handicap n'ont pas échappé à ce processus de territorialisation. La création des Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH) avec la loi de 2005 illustre le renforcement du rôle des départements dans l'octroi du statut de personnes handicapées bien que l'État continue d'être membre de ces groupements d'intérêt public (Baudot, Duvoux, Lejeune et al. 2013, 20). S'intéresser à la mise en place de ces pactes territoriaux régionaux permet de questionner la mise en œuvre concrète des politiques nationales du handicap et de leurs effets sur la conduite de l'action publique contemporaine. Prendre comme objet de recherche ces pactes nous conduit également à interroger la manière dont les acteurs locaux appréhendent les dispositifs initiés pour encourager l'accès à l'emploi des personnes handicapées. Dans cette perspective, nous souhaitons prolonger les réflexions sur l'exclusion et les discriminations que vivent les personnes handicapées dans le monde du travail (Ravaud, Ville, Jolivet, 1995 ; Amar, Amira, 2003 ; Amira, Meron, 2005 ; Bouvier, Niel, 2010). Finalement, nous questionnons la manière dont ces nouvelles orientations nationales affectent les politiques d'emploi des collectivités territoriales et si celles-ci contribuent à de nouvelles interrogations sur les mécanismes d'exclusion existants dans le monde du travail.

⁶ Cette enquête est financée par le FIPHP dans le cadre d'une convention entre l'association Agir'H, opératrice du HandiPacte, Sciences Po Lyon et le CNRS (par l'intermédiaire du laboratoire Triangle). L'anonymat des collectivités est respecté à la demande des acteurs.

Dans un premier temps, notre article montre comment le FIPHFP est un partenaire financier reconnu et valorisé par les services de ressources humaines des collectivités territoriales. Toutefois, certains objectifs portés par le fonds font l'objet de contestations de la part des collectivités territoriales en raison des contraintes financières qui pèsent sur elles. Les résistances concernent ainsi la politique même conduite. Dans un second temps, nous insisterons sur le fait que la politique d'emploi des personnes handicapées continue d'être une politique secondaire des collectivités territoriales, en dépit de l'impulsion nationale. Deux principales raisons l'expliquent. Tout d'abord, les agents en situation de handicap continuent d'être l'objet d'exclusion de la part de leurs collègues et de leur hiérarchie. Ensuite, les collectivités territoriales sont réticentes à promouvoir des dispositifs internes visibles et forts de lutte contre les discriminations. Finalement, cet article contribue aux réflexions sur les recompositions de l'action publique contemporaine en mettant en lumière les processus d'exclusion et discriminatoires qui persistent dans le marché du travail.

1. Entre reconnaissance et contestation de la politique nationale d'emploi des personnes handicapées.

Pour asseoir la politique d'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique, le FIPHFP est créé en 2005 afin de collecter les contributions des employeurs publics n'atteignant pas le taux d'emploi de 6% dans leurs établissements et pour financer les aides individuelles apportées aux collectivités pour recruter ou maintenir dans l'emploi des travailleurs handicapés. À ce titre, il constitue un partenaire de choix pour les collectivités territoriales en apportant un soutien sonnant et réverbérant à des dispositifs d'aménagement de poste ou des outils pour initier de nouvelles démarches en interne à leurs administrations⁷. Cependant, à travers la question du recrutement, les objectifs assignés par le FIPHFP font l'objet de contestations et de résistance forte de la part des collectivités territoriales.

1.1. Le FIPHFP : une ressource valorisée par les collectivités territoriales.

Le FIPHFP est tout d'abord et principalement un partenaire financier des collectivités territoriales. Cette vision conférée par les représentants des collectivités territoriales au fonds est perceptible à travers deux éléments. D'une part, les représentants des ressources humaines insistent sur les possibilités d'aménagement de poste offertes par le fonds pour recruter ou maintenir dans l'emploi un travailleur handicapé⁸. À plusieurs reprises, les référents « handicap » des collectivités territoriales mettent en avant le fait que ce soutien financier est primordial aussi bien pour les agents concernés que pour la structure. Une référente « handicap » insiste par exemple sur le fait que l'achat de fauteuils ergonomiques, pour des agents souffrant de problèmes de dos, est relativement dispendieux pour un service municipal⁹. La prise en charge du surcoût par le FIPHFP est alors jugée comme essentielle pour la collectivité. De la même manière, pour les agents avec une déficience auditive, le

⁷ Les aides financées sont regroupées dans le catalogue du FIPHFP. Il peut s'agir d'adaptation du poste de travail, de rémunérations versées aux agents aidant des travailleurs handicapés, la formation et l'information du personnel, les outils de recensement des bénéficiaires des demandeurs d'emploi. Le catalogue des aides disponibles est en ligne sur le site du FIPHFP : <http://www.fiphfp.fr/Au-service-des-employeurs/Aides-FIPHFP>

⁸ Le FIPHFP ne conditionne pas ses aides au fait que l'agent soit bénéficiaire de la qualité de travailleur handicapé. Une prescription pour un aménagement de poste de la part du médecin de prévention est suffisante.

⁹ Entretien avec une référente handicap d'une collectivité territoriale, 11 avril 2015, région Rhône Alpes.

FIPHFP paie le reste à charge une fois le remboursement effectué par la sécurité sociale. À cet égard, les employeurs publics valorisent le soutien financier du FIPHFP en le présentant comme une condition sine qua non à une prise en charge correcte des agents handicapés. D'autre part, le soutien financier apporté par le fonds est identifié comme d'autant plus déterminant que les représentants des collectivités s'inquiètent de sa pérennité. Ainsi, à plusieurs reprises en 2015, le délégué régional du FIPHFP affirme la montée en puissance des contrôles sur les dépenses des collectivités. Plusieurs représentants des collectivités s'inquiètent à voix haute d'un budget qui pourrait se réduire et qui limiterait dès lors leurs capacités à promouvoir une politique d'emploi des travailleurs handicapés¹⁰. Dans cette perspective, le fonds est un instrument de financements central pour les collectivités. Ces dernières conditionnent leur politique d'emploi des agents handicapés à ce soutien étatique.

Les collectivités territoriales ne réduisent pas le FIPHFP à ce rôle de partenaire financier. Les rencontres régulières du représentant régional du fonds avec les référents « handicap » des collectivités territoriales constituent un élément déterminant pour soutenir le développement de leur politique d'établissement. Ces rencontres ont lieu aussi bien lors de journées de formation que lors de visites du représentant régional du FIPHFP au sein de la collectivité. Ce lien avec le FIPHFP s'illustre plus particulièrement à travers la mise en place d'une convention pluriannuelle avec les collectivités ayant atteint un taux d'emploi de plus de 6%¹¹. Cette convention est présentée par une référente « handicap », rattachée au service des ressources humaines de sa collectivité, comme une nécessité pour « booster, cadrer et structurer la politique » de la ville et maintenir des liens réguliers avec le délégué régional du FIPHFP¹². Seules quelques voix discordantes contestent la pertinence d'établir un tel document contractuel. Pour celles-ci, la convention établit un cadre trop normatif et figé concernant la politique à mener à l'égard des agents handicapés¹³. Néanmoins, ces avis divergents sont rares, le FIPHFP apparaissant comme un levier efficace aux référents « handicap » pour convaincre leur hiérarchie de la nécessaire promotion d'une politique interne pour l'emploi des agents handicapés.

Au premier abord, le partenariat que les collectivités territoriales établissent avec le FIPHFP est valorisé en ce sens où il permet l'emploi et le maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés. Pour autant, cette valorisation ne doit pas occulter le fait que les collectivités territoriales contestent et résistent aux orientations adoptées par le fonds. Ces oppositions concernent principalement les objectifs assignés par le FIPHFP en matière de recrutement d'agents bénéficiant d'une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH). Cet impératif de recrutement entre en contradiction avec la volonté affirmée des collectivités de gérer et administrer elles-mêmes leurs masses salariales dans un contexte de contrainte financière renforcée.

¹⁰ Observation du groupe de travail « Maintien dans l'emploi », mars 2015, région Rhône Alpes.

¹¹ Cette convention définit autour de trois à cinq axes la politique de l'établissement concerné. En échange, le FIPHFP verse directement un financement à la collectivité qu'elle mobilise comme elle le souhaite.

¹² Entretien avec une référente handicap d'une collectivité territoriale, 2 avril 2015, région Rhône Alpes

¹³ Entretien avec une référente handicap d'une collectivité territoriale, 6 mars 2015, région Rhône Alpes.

1.2. Le recrutement : un objectif du FIPHFP remis en cause par les employeurs locaux

Chaque intervention du délégué régional du FIPHFP pour la région Rhône Alpes entre février et juin 2015 lui confère l'opportunité d'insister sur l'accroissement nécessaire du nombre d'agents handicapés au sein de la fonction publique. En dépit des contributions financières qui pèsent, les collectivités territoriales, mais également les administrations de la fonction publique d'État et hospitalière, ont failli dans leurs politiques d'emploi. Se centrer sur des politiques de maintien dans l'emploi ne suffit plus pour le FIPHFP. Recruter devient le cœur de la politique promue pour accroître le taux d'emploi des personnes handicapées dans les trois fonctions publiques. Or, cette injonction rencontre de très fortes résistances de la part des employeurs locaux.

Tout d'abord, les référents « handicap » insistent sur le fait que la situation économique et financière des collectivités locales provoque une diminution des recrutements, et *a fortiori* de ceux en externe à l'administration. Les services des ressources humaines privilégient des mobilités internes à la fonction publique territoriale ou le recrutement de titulaires des concours sans poste. Le recrutement de personnes handicapées constitue alors un objectif secondaire.

« Q : Et les collectivités, elles gèlent les recrutements ?

R : Oui. Pendant 10 ans, on a eu une croissance, puis une stagnation et là depuis quelques années, on a moins d'emplois vacants. [...] On échange avec les collectivités sur les besoins et avec le discours suivant : maîtrise de la masse salariale, non remplacement des départs, cela existait déjà mais là c'est une vraie réalité. [...] On a des reclassements, mutations internes, et puis on recrute vraiment si on n'a pas. »¹⁴

En outre, plusieurs référents « handicap » pointent du doigt le changement opéré au cours des deux dernières décennies sur le type d'emplois offerts par les collectivités territoriales. Alors que des postes « sociaux » ont existé, c'est à dire permettant d'employer des agents handicapés à des postes faiblement qualifiés, ces derniers ont disparu. Lors d'une réunion du groupe de travail « Maintien dans l'emploi », une représentante d'une collectivité insiste sur le fait que plusieurs tâches qualifiées de « simples » (préparer, trier et distribuer le courrier, réaliser des photocopies) ont été externalisées et ne permettent plus d'offrir des postes pour recruter ou maintenir dans l'emploi des agents handicapés souvent peu qualifiés¹⁵. Cette affirmation est partagée, d'un hochement de tête, par plusieurs autres membres du groupe. Or, cette faible qualification révèle principalement l'intériorisation des personnes handicapées de cette sous-productivité et surtout d'un investissement éducatif moindre à leur égard (Le Clainche, Demuijnck, 2006). La montée en compétence et en qualification des métiers de la fonction publique territoriale expliquerait alors pour les référents "handicap" les difficultés de recrutement des travailleurs handicapés.

« Q : Il y a eu une montée en compétence des postes ?

R : Oui, mais il y a une image qui reste, il y a l'idée de moins d'exigence professionnelle qui reste dans le public, plus accessible ce qui n'est pas du tout le cas. Les catégories C, on a une exigence de

¹⁴ Entretien avec une référente handicap d'un centre de gestion de la fonction publique, 13 avril 2015, région Rhône Alpes.

¹⁵ Séance d'observation d'un groupe de travail « Maintien dans l'emploi », novembre 2015.

qualification et en plus on est en concurrence avec des gens qui ont un diplôme. »¹⁶

La disparition progressive de ces emplois « sociaux » est perçue distinctement selon les parcours professionnels des référents « handicap ». En effet, lorsque la question du handicap est gérée par une personne ayant une formation de travailleur social et/ou assurant cette fonction au sein de la collectivité, la disparition du rôle social offert par ces postes est regrettée. À l'inverse, les référents handicap issus des services des ressources humaines valorisent la montée en compétence des postes et la nécessité d'augmenter les qualifications des agents handicapés. Ce distinguo apparaît lors d'un entretien mené conjointement avec l'assistante sociale du personnel, référente handicap de sa collectivité, et la personne chargée du recrutement au sein des ressources humaines. Cette dernière a une longue expérience professionnelle dans des établissements privés et publics où elle a géré les agents handicapés¹⁷. Ces deux salariées s'accordent sur le fait que les compétences des agents handicapés sont souvent dépréciées par les managers qui doivent recruter. Toutefois, l'assistante sociale du personnel regrette que les contraintes budgétaires conduisent à se focaliser principalement sur le contrôle voire la diminution de la masse salariale et ne permettent plus à la collectivité de recruter « socialement ». À l'inverse, sa collègue insiste sur le développement d'une offre de formation pour des agents bénéficiant d'une RQTH afin pallier le principal frein à leur recrutement : leur manque de compétences et d'expériences professionnelles. Ces deux perspectives sur l'existence de postes « sociaux » reflètent les tensions en interne aux collectivités sur la définition des politiques d'emploi des agents handicapés.

La perception selon laquelle les agents handicapés sont des agents incapables d'effectuer la totalité des contours de leurs postes est forte chez les managers. Ce discours est particulièrement prégnant dans les services pour lesquels les contraintes budgétaires pèsent fortement et ont provoqué une réduction du nombre d'équivalent temps plein dans leurs services au cours des dix dernières années. Les ressources humaines insistent alors sur le fait que le recrutement ou le repositionnement d'agents handicapés dans ces services n'est pas souhaitable voire est perçu comme potentiellement déstabilisateur pour les autres agents.

«Q : Est ce que vous avez déjà eu des discours qui pourraient être : on reclasse dans mon service, d'accord mais j'avais quatre ETP avant et maintenant avec plus que 2, comment je fais ?

R : Oui. Je prends un exemple, ça nous fait rire. Dans l'atelier peinture, on en a qui peut peindre qu'en bas, l'autre qu'en haut, et ils complètent avec un troisième ! J'exagère un peu mais c'est ça. On a une vigilance à avoir, on a des managers de proximité, c'est une alerte forte. On a des agents de maîtrise qui doivent faire plus avec moins, avec une pyramide des âges qui tire vers le haut, donc avec des problématiques de santé qui peuvent apparaître avec l'âge et des boulots pénibles. Il faut faire attention »¹⁸.

¹⁶ Entretien avec une référente handicap d'une collectivité territoriale, 11 mai 2015, région Rhône Alpes.

¹⁷ Entretien avec deux personnes chargées du handicap dans leur collectivité, 14 avril 2015, région Rhône Alpes.

¹⁸ Entretien avec une référente handicap d'une collectivité territoriale, 2 avril 2015, région Rhône Alpes

Le travail des ressources humaines est un travail d'équilibriste. Ces dernières s'emploient à accroître le taux d'emploi des bénéficiaires de l'obligation d'emploi, pour ne plus contribuer financièrement au FIPHFP, tout en faisant face aux contraintes budgétaires fortes qui pèsent sur leurs capacités de recrutement¹⁹ et aux représentations négatives pesant sur les travailleurs handicapés. Dans ce contexte, les collectivités territoriales vivent l'injonction au recrutement du FIPHFP comme inadéquate face à leurs problématiques quotidiennes.

En s'arrêtant sur le recrutement, l'un des points saillants des oppositions entre les orientations du FIPHFP et les collectivités territoriales, nous avons souligné comment les collectivités territoriales sont confrontées à des logiques budgétaires qui pèsent dans la gestion de la masse salariale. La tension est d'autant plus forte avec le FIPHFP que les responsables des ressources humaines insistent sur le fait que les agents handicapés sont moins qualifiés et moins compétents que les autres agents. Par l'intermédiaire du sujet du handicap, les collectivités territoriales affirment leur résistance aux objectifs nationaux sur l'emploi des personnes handicapées, en l'occurrence développer conjointement une politique de réduction de leur masse salariale et une croissance du taux d'emploi des personnes handicapées. Cette opposition avec l'État est toutefois insuffisante pour saisir les difficultés d'un accroissement de l'emploi dans la fonction publique territoriale. Les agents handicapés continuent d'être l'objet de pratiques d'exclusion sur le marché de l'emploi. Et si les collectivités engagées dans le pacte territorial régional démontrent leur volonté de développer une politique d'emploi des personnes handicapées, les réticences à initier des dispositifs spécifiques de lutte contre les discriminations dévoilent des mécanismes de résistance à un renouvellement des politiques publiques existantes.

2. Le handicap : une politique faiblement investie par les collectivités territoriales.

Les discriminations ressenties par les personnes handicapées, que leur handicap soit sensoriel, physique ou mental, continuent d'être fortes en France. Dans une enquête de l'INSEE en 2010 (Bouvier, Niel, 2010), 41% des personnes interrogées ayant au moins un handicap déclarent avoir fait l'objet de discriminations. Elles évoquent principalement des insultes, des moqueries (86%) ou une mise à l'écart par rapport aux autres (62%). Les employeurs publics reconnaissent que les agents handicapés font l'objet de représentations négatives aussi bien au moment de leur recrutement que lorsque les problèmes de santé apparaissent. En revanche, s'interroger pour qualifier le traitement comme une « discrimination » tout comme l'est d'adopter une politique de lutte contre les discriminations. Définir en ces termes une politique d'emploi des agents handicapés romprait l'égalité de traitement de tous les agents de l'établissement. Cette résistance à une politique de lutte contre les discriminations montre alors comment les collectivités résistent à la promotion d'une politique visible et forte pour l'emploi des personnes handicapées en leur sein.

2.1. Exclusion et stigmatisation des travailleurs handicapés au travail.

Les agents handicapés sont l'objet de mesures d'exclusion qui se traduisent d'une part par un travail de dissimulation de leur handicap face à leur hiérarchie et à leurs collègues. D'autre part, certains responsables hiérarchiques freinent le recrutement ou le

¹⁹ Entretien avec une personne chargée du recrutement dans une collectivité territoriale, 8 juin 2015, région Rhône Alpes.

repositionnement d'agents handicapés dans leurs services en raison de représentations négatives à leur égard. Ces représentations négatives pénalisent fortement l'accroissement du taux d'emploi des personnes handicapés dans les collectivités.

Si certains handicaps ne peuvent être dissimulés (personnes équipées d'un fauteuil roulant, personnes aveugles ou sourdes), cela n'est majoritairement pas le cas. Un grand nombre d'agents dissimulent leurs pathologies aussi bien auprès de leur hiérarchie que de leurs collègues. Cela se traduit tout d'abord par des techniques quotidiennes de dissimulation et de compensation de leurs handicaps, la production d'un « travail en plus » (Dalle-Nazébi, Kerbourc'h, 2013). Ces deux auteurs qualifient par ce terme le travail d'organisation des travailleurs sourds pour rétablir la communication avec les entendants dans leur entreprise. Il est possible d'étendre ce concept aux agents qui souffrent d'une pathologie pouvant être invisibilisée (difficultés d'audition, douleurs articulaires et musculaires, infections chroniques) et qui la dissimulent face à leur hiérarchie ou à leur équipe de travail. Ces mécanismes de dissimulation renvoient parfois à la difficile acceptation par les agents eux-mêmes de leurs problèmes de santé. Néanmoins, plusieurs agents insistent sur le fait que cette dissimulation protège leur déroulé de carrière ce qui se traduit soit par l'absence de démarches de reconnaissance du handicap ou sa réalisation plusieurs années après la survenue des premiers problèmes de santé. C'est le cas d'une agente d'un service culturel d'une collectivité rhônalpine. Cette dernière indique ne pas avoir évoqué sa déficience visuelle auprès de son employeur plusieurs années durant. Ce sont les maux de tête récurrents affectant son activité professionnelle qui l'a obligé à l'évoquer. Cette démarche tardive est justifiée par le fait qu'elle est à l'époque contractuelle et qu'elle craint de ne pas être titularisée²⁰. Ce cas n'est pas isolé. Les référents « handicap » des collectivités évoquent le cas de plusieurs agents qui ont refusé d'entamer des démarches pour bénéficier d'une RQTH. Pour les agents, ce refus permet de ne pas être étiqueté comme travailleur handicapé et de ne pas en subir les conséquences pour leur carrière. Cette attitude, d'ores et déjà soulignée dans d'autres enquêtes (Le Clainche, 2006), est qualifiée par les référents « handicap » comme compréhensible, voire raisonnable, en raison du regard porté sur le handicap dans le travail. Être handicapé sur le marché du travail constitue alors un élément majeur d'exclusion et de stigmatisation. Ce point est soulevé lorsque nous abordons la nécessité ou non de mentionner une RQTH sur un CV. Une référente handicap d'une collectivité conseille plutôt d'échanger directement avec la structure.

« Sur les plus petites collectivités, bon...Cela dépend. On a un collègue, il dit qu'il faut mieux téléphoner pour expliquer, et notamment la dispense de concours. Moi, j'ai reçu des gens, je leur dis : quand vous cherchez un job, regardez les entreprises avec une mission handicap et là je mentionne ma RQTH. »²¹

L'encadrement hiérarchique ne produit pas seulement un sentiment d'exclusion et de stigmatisation des travailleurs handicapés. Ces derniers évoquent des tensions avec leurs collègues à la suite de leurs problèmes de santé et des aménagements de poste qui en ont découlé. C'est le cas d'une agente qui a obtenu un 80% en raison de problèmes cervicaux et lombaires. Sa demi-journée d'absence a été négociée pour le mercredi après-midi, jour de forte affluence du public dans son service et qui lui imposait de garder la station debout de nombreuses heures. Or, la possibilité de ne pas travailler le mercredi est refusée à l'ensemble

²⁰ Entretien avec un agent en situation de handicap, 5 novembre 2015, région Rhône Alpes.

²¹ Entretien avec une référente handicap dans une collectivité, 11 mai 2015, région Rhône Alpes.

des collègues n'ayant pas de restriction d'aptitude. Un conflit naît de cette décision, l'équipe de travail remettant en cause la réalité du handicap vécue par l'agent²². Ces conflits paraissent d'autant plus importants que le handicap est invisible.

L'accueil d'un travailleur handicapé est également perçu comme une forte contrainte pour le collectif de travail, que celui-ci ait ou non besoin de bénéficier d'un accompagnement spécifique. Ces contraintes sont parfois formulées directement à l'agent handicapé nouvellement arrivé dans un service. Une agente, atteinte d'une maladie auto-immunitaire, lors de son premier échange avec sa responsable se fait rappeler que son accueil a été contraint par les ressources humaines. Par ailleurs, la responsable lui indique espérer qu'elle pourra effectuer l'intégralité de son poste et que ses absences ne seront pas multiples²³. Les compétences des agents handicapés sont ainsi parfois remises en cause par l'équipe de travail, entraînant alors des attitudes stigmatisantes à leur égard. Dans ce contexte, les référents « handicap » des collectivités insistent sur la nécessité d'engager régulièrement des actions pour lutter contre la stigmatisation dont sont victimes les travailleurs handicapés. Là encore, les collectivités contestent le fait que le FIPHFP ne souhaite pas soutenir au delà de trois années de telles activités. Pour les référents handicap, ces actions de sensibilisation doivent s'accompagner de récits qui valorisent des intégrations réussies de personnes handicapées dans les services.

« Q : Qu'est ce que vous avez développé sur la sensibilisation ?

R : Il faut savoir qu'on a formé deux cents cadres sur le handicap mais il y a 2 ou 3 ans. On vient de faire une campagne de sensibilisation, et on fait régulièrement des articles dans notre magazine interne. [...] Il y a un regard qui est en train de changer. [...] Là, on a un agent qui est aveugle au standard, le handicap s'est accentué, il est passé de mal voyant à aveugle. Voilà, il est tip top. [...] On a des moyens, et c'est quelque chose qui simplifie le fait de pouvoir dire : Vous voyez, ça marche ! »²⁴.

Malgré une augmentation sensible du taux d'emploi des travailleurs handicapés dans les collectivités territoriales depuis 2005, notre enquête révèle comment les agents handicapés, mais également les référents « handicap », mettent en avant des phénomènes d'exclusion, de stigmatisation, voire de discriminations, nombreux et récurrents. Ces derniers sont justifiés par certaines équipes de travail par l'intermédiaire de discours qui mettent en avant le manque de compétences des agents handicapés. Ce registre de légitimation, qui peut exister face à d'autres groupes définis en fonction de leur âge, de leur origine ethnique ou sociale, et souvent articulé avec d'autres registres de justification (Cortéséro, Kerbourc'h, Mélo, 2013), fragilise une politique active de recrutement des personnes handicapées. De plus, les élus et les agents administratifs qui ont la charge d'une politique handicap dans leurs collectivités sont réticents à embrasser une politique de lutte contre les discriminations promue par la loi de 2005. Cette résistance rend plus difficile le développement d'une politique d'emploi des agents handicapés.

²² Entretien avec une agente en situation de handicap, 13 octobre 2015, région Rhône Alpes.

²³ Entretien avec une agente en situation de handicap, 20 octobre 2015, région Rhône Alpes.

²⁴ Entretien avec une référente « handicap », 2 avril 2015, région Rhône Alpes.

2.2. Forte réticence à la lutte contre les discriminations des collectivités territoriales.

Un nouveau traitement de la question du handicap s'est imposé dans la société française lors de l'adoption de la loi de 2005 avec l'affirmation de la non-discrimination comme principe fondateur pour garantir l'égalité de traitement des personnes en situation de handicap (Heyer, 2013). Cependant, la « grammaire républicaine » (Lépinard, 2007) rend difficile l'adoption de dispositifs juridiques et institutionnels pour penser les mécanismes structurels de minorisation de certains groupes, dont les personnes handicapées. Certes, la prise en charge du handicap dans les politiques publiques fait l'objet d'un consensus moral, mais freine une lecture sociologique des dispositifs adoptés (Baudot, Borelle, et Revillard, 2013). Notre enquête sur les politiques d'emploi dans la fonction publique territoriale des personnes handicapées démontre comment la reconnaissance des discriminations générées par les collectivités territoriales est niée, et ceci d'autant plus fortement qu'elle paraît corrélée à la nécessité de mettre en place des actions de discrimination positive.

La stigmatisation vécue par les agents handicapés est analysée au prisme de comportements individuels. En revanche, l'existence de mécanismes structurels et institutionnels de discriminations reste peu évoquée²⁵. L'emploi des agents handicapés en interne à la collectivité n'est pas traité par les équipes chargées de la lutte contre les discriminations ou de l'égalité mais bien par les services de ressources humaines ou les services de santé au travail. Cette position est justifiée par le fait que les freins à l'emploi des personnes handicapées sont dus certes aux stigmatisations dont ils peuvent être l'objet mais également et surtout à leur manque de compétences. Garantir des recrutements sur la compétence serait alors garant d'une égalité formelle entre les agents handicapés et non handicapés.

« Q : Vous arrivez à convaincre des collectivités à recruter, plusieurs m'ont dit que c'était difficile. Vous diriez la même chose ?

CDG2 : Le recrutement, le plus compliqué, c'est surtout les a priori sur le handicap. Quand on met en place des formations, on voit bien que les a priori diminuent petit à petit, et on aboutit à des recrutements. L'image du handicap, des personnes qui sont moins formées, un manque d'expérience et donc on tourne en rond. Entre les a priori et le manque d'expérience, on ne sait pas qui est la poule ou l'œuf. [...] Donc la clé c'est vraiment la qualification du vivier, tant que les personnes sont dans un vivier, il faut leur donner les atouts. Et les atouts, c'est la formation. »²⁶

Cette vision individualisante du marché du travail et des freins à son accès permet aux collectivités de très peu remettre en question leurs processus de recrutement internes et les dispositifs de maintien dans l'emploi adoptés. L'enjeu des compétences des personnes handicapées est alors central.

Cette résistance des acteurs publics à s'interroger sur l'existence de processus de discriminations inhérents à l'institution, se traduit par un effet miroir par l'évocation

²⁵ On retrouve à cet égard les enjeux liés au « racisme » où ces attitudes sont principalement identifiées par les organisations, tels que les bailleurs sociaux, à des agents déviants. Voir par exemple Sala Pala, 2013.

²⁶ Entretien avec une référente handicap au sein d'un centre de gestion de la fonction publique, 13 avril 2015, région Rhône Alpes

récurrente du risque posé par la mise en place de démarches de discrimination positive. Si le principe de non-discrimination est au cœur de la loi, plusieurs référents « handicap » et élus locaux sont attachés à ce que les actions adoptées ne soient pas assimilées à de la discrimination positive. Certes, l'existence d'un taux d'emploi à atteindre pour les travailleurs handicapés, qui est un quota, renvoie à une mesure de discrimination positive. Mais sa présentation comme un nécessaire objectif de « solidarité nationale » (Calvès 2010) conduit à ce que cette mesure soit peu contestée. En revanche, plusieurs référents « handicap » mettent l'accent sur le fait que la loi évoque « le droit à la compensation » et non celui de créer des conditions distinctes de travail pour les travailleurs handicapés. Les mesures spécifiques existantes pour ces agents (aides sociales spécifiques, offre de chèques vacances) font l'objet d'un regard critique car elles renvoient à des mesures de discriminations positives. Ce type de mesures participerait alors à une rupture de l'égalité de traitement, au cœur de la rhétorique républicaine, et serait responsable de potentiels conflits de travail. Évoquer l'emploi des agents handicapés au prisme de la lutte contre les discriminations paraît inadapté voire contre-productif car il ne s'agit pas de rechercher des « coupables ». Les représentants des collectivités mettent l'accent sur la nécessité d'augmenter la qualification et les compétences professionnelles des agents handicapés²⁷. Ils vont même plus loin en étendant la question du handicap à celle des risques psycho-sociaux et évoquent des stratégies pour améliorer les conditions de travail de tous les agents. La spécificité vécue par les agents handicapés est alors minimisée, en atteste ce témoignage sur une réorganisation complète de l'organisation du travail à la suite d'un premier aménagement de poste pour un agent handicapé.

« J'ai accompagné un monsieur qui travaillait sur une chaîne, on aménage le poste de ce monsieur sur la ligne de production, il avait le dos cassé. On aménage le poste, le poste sort, et toute la ligne de production en grève. Les gens qui disaient : « vous aménagez son poste car ce monsieur est tout cassé, mais nous, futurs tous cassés, parce que lui il a dix ans de plus que nous, vous ne nous prenez pas en compte ! ». Il a fallu réaménager toute la ligne de poste, et là aussi c'était de la discrimination, et on a mis le feu mais ensuite ça tournait super bien. Sur cette situation, c'est bien d'accompagner un agent, mais il faut être super vigilant sur tous les périphériques. [...]. C'est tout ça qui est nécessaire, il ne faut négliger personne. »²⁸

Ces résistances à instaurer des dispositifs de lutte contre les discriminations se retrouvent aussi dans la minorisation récurrente des phénomènes discriminatoires. Une élue chargée de l'égalité pour les personnes handicapées déclare que les discriminations sont des phénomènes très rares et isolées. En revanche, elle évoque des mécanismes de souffrance au travail, comme la forte pénibilité de certains métiers (agents d'accueil), qui nécessitent d'être pris en considération par l'intermédiaire d'une politique globale de ressources humaines²⁹. Ce discours est perceptible aussi bien parmi les élus que les agents administratifs qui en font parfois une condition *sine qua non* à une politique d'emploi des travailleurs handicapés.

²⁷ Cet objectif revient fortement lors de la journée dédiée à l'apprentissage pour les personnes handicapées au sein de la Région Rhône Alpes. Observation non participante, mai 2015.

²⁸ Entretien avec deux personnes chargées du handicap, 2 avril 2015, région Rhône Alpes.

²⁹ Entretien avec une élue en charge de la question du handicap, 27 juin 2015, région Rhône Alpes.

Contrairement au principe de non-discrimination affirmée dans la loi de 2005, les collectivités privilégient un discours centré sur le manque de compétences des agents handicapés pour expliquer le fait de ne pas avoir atteint les 6% ou sur les contraintes budgétaires pour justifier une politique discrète d'emploi des agents handicapés. Cette résistance est perceptible à travers l'expérience du pacte territoriale de la région Rhône Alpes alors même que les collectivités qui y participent le font volontairement, signifiant un engagement plus important que d'autres collectivités de la région. Finalement, les objectifs nationaux sont retraduits par les collectivités territoriales qui développent peu de réflexions pour lutter contre l'exclusion des personnes handicapées qui passe nécessairement elle par un changement des dispositifs imaginés.

Conclusion

Cet article contribue de deux manières aux réflexions sur les politiques d'emploi des personnes handicapées. Tout d'abord, nous réaffirmons les capacités du local à traduire et à s'approprier les dispositifs portés par l'État, et en l'occurrence ici par un établissement financier, le FIPHFP. Alors même que ce fonds constitue une opportunité financière de premier ordre pour les collectivités territoriales, ces dernières contestent et s'opposent à certains de ses objectifs. Des rapports de force se dessinent entre l'État et les collectivités territoriales et conduisent, en matière de handicap, à freiner le taux d'emploi des agents handicapés. Ensuite, cet article permet d'aborder la manière dont les collectivités territoriales mettent en œuvre ces politiques pour favoriser le travail des agents handicapés. Ces derniers continuent d'être l'objet de processus de stigmatisation et d'exclusion qui expliquent les difficultés de recrutement auxquels ils s'exposent. Cependant, cette réalité, souvent reconnue par les employeurs publics, ne fait pas l'objet de l'adoption d'une politique volontariste de lutte contre les discriminations dans les collectivités. Ainsi, si la logique de compensation affirmée dans la loi de 2005 est présentée comme un élément central et déterminant de leurs politiques, les mécanismes liés à la non-discrimination font l'objet de fortes réticences de la part des collectivités territoriales. En adoptant un discours sur l'accroissement nécessaire des compétences des agents handicapés, les collectivités territoriales affirment qu'un recrutement en fonction de compétences professionnelles est garant de l'égalité de traitement. Or, cette posture ne permet ni d'affronter les résistances face à un accroissement des personnes handicapées employées ni de proposer une politique volontariste de lutte contre l'exclusion et les discriminations subies par ces personnes.

Bibliographie

- Albrecht G. (2014), « Préface », in Ville I., Fillion E et Ravaud JF., *Introduction à la sociologie du handicap : histoire, politiques et expérience*, Louvain la neuve, De Boeck.
- Amar M., Amira S., (2003), « Incapacités, reconnaissance administrative du handicap et accès à l'emploi : les apports de HID », *Revue française des affaires sociales*, n°1-2, janvier-mars, p.149-165.
- Amira S., Miron M., (2004), « L'activité professionnelle des personnes handicapées », in INSEE, *France - portrait social*, p. 173-192.
- Baudot PY., Borelle C. et Revillard A. (2013), « Politiques du handicap », *Terrains & travaux* n°23, vol.2, p. 5–15.
- Baudot PY., Duvoux N., Lejeune A., Perrier G et Revillard A. (2013), « Les MDPH : un guichet unique à entrées multiples », Rapport MiRe-DREES/CNSA.
- Bereni L., Jaunait A., (2009), « Usages de la diversité », *Raisons politiques*, n°3, vol.38, p. 5-8.
- Bouvier G., Niel X., (2010), « Les discriminations liées au handicap et à la santé », *INSEE Première*, n°1308, juillet.
- Calvès G. (2010), *Les politiques préférentielles en matière d'emploi*, Paris, PUF, Que sais-je ?
- Cortéséro R., Kerbourc'h S., Mélo D. et Poli A. (2013), « Recruteurs sous tensions. Discrimination et diversité au prisme de registres argumentaires enchevêtrés », *Sociologie du Travail*, n°55, vol. 4, p. 431–453.
- Dalle-Nazébi S., Kerbourc'h S., (2013), « L'invisibilité du « travail en plus » de salariés sourds », *Terrains & travaux*, n°23, vol.2, p.159–77.
- Douillet AC. (2003), « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, n°4, vol 53, p. 583-606.
- Heyer K. (2013), « Droits ou quotas ? L'American with disabilities act (ADA) comme modèle des droits des personnes handicapées », *Terrains & travaux*, n°23, vol.2, p.127-158.
- Le Clainche C., Demuijnck G., (2006), « Handicap et accès à l'emploi - efficacité et limites de la discrimination positive », Document de travail, Centre d'études de l'emploi, n°63, juillet.
- Le Clainche C. (2006), « Handicap et discrimination », in Centre d'études de l'emploi, *La qualité de l'emploi*, Paris, La Découverte, Repères.
- Le Lidec P. (2007), « Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, n°121-122, vol.1, p.111-130.
- Lépinard E., (2007), *L'égalité introuvable. La parité, les féministes et la République*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Pasquier R. (2012), *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Ravaud JF., Ville I., Jolivet A., (1995) « Le chômage des personnes handicapées : l'apport d'une explication en termes de discrimination à l'embauche », *Archives des maladies professionnelles et de médecine du travail*, n°6, vol 56.
- Rowell J. (2016), « L'emploi des handicapés en Europe. Le rôle de la quantification dans l'échec d'un nouveau problème public », *Genèses*, n° 103, vol.2, p. 96-116
- Sala Pala V. (2013), *Discriminations ethniques: les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Rennes, PUR
- Ville I. (2008), *Le handicap comme épreuve de soi. Politiques sociales, pratiques*

institutionnelles et expérience, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université Rennes 2 Haute Bretagne.