



AVIS A. 1015

AVIS RELATIF À L'ACTION DE L'AWIPH EN MATIÈRE D'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES

Adopté par le Bureau du CESRW le 18 octobre 2010

| |
|-----------------|
| SOMMAIRE |
|-----------------|

| | | |
|-----------|---|-----|
| 1. | EXPOSÉ DU DOSSIER | p.3 |
| 2. | CONTENU DE LA NOTE DE L'AWIPH | p.3 |
| 2.1 | Objet de la note | p.3 |
| 2.2 | Public cible | p.3 |
| 2.3 | Objectifs généraux | p.3 |
| 2.4 | Acteurs chargés de la mise en oeuvre | p.3 |
| 2.5 | Les besoins des personnes handicapées | p.4 |
| 2.6 | Différentes "portes d'entrée" | p.4 |
| 2.7 | Principes d'action | p.4 |
| 2.8 | Priorités pour un avenir proche | p.5 |
| 3. | AVIS | p.6 |
| 3.1. | La note de l'AWIPH | p.6 |
| 3.1.1. | Pas de véritable programme stratégique et opérationnel | p.6 |
| 3.1.2. | Des imprécisions et jugements de valeurs | p.7 |
| 3.1.3. | Absence de concertation sur les dispositifs nouveaux et évaluation des expériences-pilotes | p.7 |
| 3.2. | Les principes d'une politique d'insertion professionnelle des personnes handicapées | p.8 |
| 3.2.1. | L'emploi, facteur d'intégration | p.8 |
| 3.2.2. | Synergies indispensables avec les services généraux | p.9 |
| 3.2.3. | La complémentarité des politiques d'insertion dans l'emploi ordinaire et dans l'emploi adapté | p.9 |
| 3.2.4. | Un emploi de qualité dans le cadre légal | p.9 |

1. EXPOSÉ DU DOSSIER

Le 16 juillet 2010, le CESRW a été saisi d'une demande d'avis transmise par l'AWIPH sur une note de réflexion intitulée « L'action de l'AWIPH en matière d'insertion professionnelle – Contribution à la définition d'une stratégie d'ensemble ».

Il s'agit d'un document de travail qui doit être soumis prochainement à l'approbation du Comité de gestion de l'Agence, celui-ci ayant souhaité recueillir préalablement l'avis de la Commission wallonne des personnes handicapées et du CESRW.

Le CESRW a décidé de rendre un avis d'initiative sur ce document dans le cadre de sa mission de réflexion générale sur la politique d'intégration professionnelle des personnes handicapées.

2. CONTENU DE LA NOTE DE L'AWIPH

La note de réflexion a pour objet de préciser le champ d'action et les priorités de l'AWIPH en matière d'insertion professionnelle, sachant que l'agence ne dispose que d'une compétence résiduaire en ce qui concerne la politique de l'emploi et de la formation. Les différents axes de la note sont les suivants :

2.1 Objet de la note

La note rappelle les articles du Décret du 6 avril 1995 établissant les responsabilités de l'AWIPH concernant la promotion de la formation, de la réadaptation professionnelle et de l'accès à l'emploi des personnes handicapées.

2.2 Public cible

La note met en évidence :

- les limites des définitions légales auxquelles on est tenu de se référer.
- les difficultés de circonscrire un public cible et de le quantifier.
- l'accent trop placé sur les incapacités de travail plutôt que les capacités.

2.3 Objectifs généraux

Une stratégie d'ensemble doit prendre en compte 3 composantes : les personnes/travailleurs handicapés, les employeurs et les opérateurs.

2.4 Acteurs chargés de la mise en œuvre

Plusieurs acteurs concernés par la mise en œuvre de la stratégie sont identifiés :

- Les services agissant directement sous l'autorité de l'AWIPH (agents d'insertion socioprofessionnelle, agents administratifs, médecins, psychologues de l'Agence,...).
- Les services agréés par l'Agence (centres d'orientation professionnelle, centres de formation professionnelle, services d'accompagnement,...).
- Les services conventionnés avec l'Agence (services de soutien dans l'emploi, FOREM, entreprises de travail intérimaire, services de conseil en aide technique,...).
- Les jobcoachs (au sein des MIRE, en concertation avec l'Agence).
- Les services spécialisés indépendants non subventionnés et sans coordination formelle avec l'Agence (ex. services de traduction gestuelle ou braille, site de recrutement spécialisé pour les PH,...).

- Les services généraux ni conventionnés ni spécialisés mais liés à l'emploi (secrétariats sociaux, conseillers en prévention, organisations syndicales, opérateurs de formation, sociétés de transport, architectes, ...).

La légitimité de ces différents acteurs intervient à des degrés divers.

2.5 Les besoins des personnes handicapées

La mise en œuvre d'actions spécifiques ou spécialisées en faveur des personnes handicapées suppose de connaître les besoins spécifiques de celles-ci. Un premier inventaire, destiné à être complété, est dressé. Il établit sous forme de tableau :

- les caractéristiques de certaines personnes handicapées ;
- les obstacles rencontrés dans leur parcours lié à l'emploi ;
- les offres de service susceptibles d'y remédier.

2.6 Différentes « portes d'entrée »

La note présente différentes portes d'entrée de la stratégie envisagée, sous forme schématique (technique des cartes mentales). Elle identifie de la sorte les différents éléments à prendre en compte :

- les principales dimensions pour évaluer et améliorer l'employabilité ;
- les moments critiques du parcours d'un travailleur handicapé (cf. préparation à l'emploi, perte d'emploi, recherche du premier emploi, entrée à l'emploi, maintien à l'emploi,...) ;
- les ressources disponibles dans le cadre des missions des différents intervenants (occupation, maintien à l'emploi, orientation, formation, recherche d'emploi, insertion, facilitateurs,...) ;
- les logiques en œuvre (égalité des chances, emplois spécifiques, réduire le handicap, compenser le handicap) ;
- les problématiques à aborder (accès à l'emploi problématique, maintien à l'emploi, PH autonomes, demandeurs d'emploi handicapés en difficultés,...) ;
- les cibles de l'action de l'AWIPH (action de l'Agence vis-à-vis des trois pôles d'acteurs : personnes handicapées, entreprises, opérateurs).

2.7 Principes d'action

La note tente de clarifier les balises utiles pour définir les priorités d'action de l'Agence. Celles-ci sont identifiées de la manière suivante :

- appliquer le principe de résiduarité (faire ce que d'autres ne font pas) ;
- s'inscrire dans le cadre des missions légales ;
- donner priorité aux actions les plus pertinentes par rapport aux besoins des PH ;
- viser l'efficacité des actions menées.

Les pistes évoquées dans ce cadre sont les suivantes :

- L'Agence n'est pas responsable de tout, elle doit apprendre à « faire faire », « faire avec ». Il faut viser l'action précoce du maintien à l'emploi et éviter de multiplier les démarches à charge des bénéficiaires.
- L'Agence doit accorder la priorité au public suivant : les personnes reconnues handicapées, les personnes plus lourdement handicapées (concept à opérationnaliser en ce qui concerne l'emploi), les personnes handicapées peu autonomes, l'emploi salarié, les employeurs soucieux de rencontrer les besoins des PH.
- L'Agence doit veiller à articuler ses actions d'information et de conseil aux PH à ce qui se fait déjà (ex. présence d'agents AWIPH au sein des Carrefours Emploi Formation,

articulation des actions des agents d'information spécifiques de l'Agence avec celle des CEFO).

- L'Agence doit se préoccuper autant de l'intégration à l'emploi que du maintien à l'emploi et des alternatives à l'emploi (ex. activités à caractère professionnel, emploi à temps très partiel, répartition atypique du temps de travail,...).
- L'Agence doit favoriser l'accès à l'emploi (cf. transition école-emploi, mettre en évidence les compétences valorisables, ...).
- L'Agence doit contribuer à créer un climat favorable à l'emploi des personnes handicapées (ex. campagnes médiatiques, efforts de sensibilisation et d'information, de prospection, de présence dans des salons ou réseaux spécialisés,...).
- L'Agence doit accorder une attention particulière à la formation initiale et continuée et faciliter l'accès des travailleurs handicapés aux formations organisées par les opérateurs généraux (ex. pré-requis, modalités de formation).
- Concernant le maintien à l'emploi, il s'agit d'assurer une bonne adéquation entre les capacités du travailleur et du poste de travail (ex. orientation ou réorientation convenable, analyse des potentialités et des exigences des fonctions et postes de travail, modification des conditions de travail, financement des adaptations, information et conseil aux employeurs, mobilisation des ressources et experts disponibles, amélioration de la protection des travailleurs handicapés).
- La stratégie de communication de l'Agence ne doit pas se limiter à la promotion des aides à l'emploi. L'amélioration et l'adaptation des conditions de travail sont tout aussi essentielles.
- L'orientation des personnes handicapées suppose un accompagnement et un soutien inscrit dans la durée.
- La mobilité des travailleurs handicapés étant un problème majeur, il convient de revendiquer une amélioration des infrastructures. Les modalités d'intervention dans les frais de déplacement en formation ou en emploi devraient être revues.
- Le rôle des agents en intégration professionnelle est primordial mais également celui d'autres agents de l'Agence. Par ailleurs, l'Agence doit jouer un rôle de coordination avec les autres intervenants spécialisés mais également avec les opérateurs généraux.
- Pour faire évoluer le dispositif et éventuellement les législations concernées, l'Agence doit développer son rôle de concertation à différents niveaux (Région wallonne, autorité fédérale, niveau européen).

2.8 Priorités pour un avenir proche

Sur base des 13 pistes évoquées ci-dessus, il conviendrait de définir des priorités déterminant l'action quotidienne. Un consensus semble se dégager sur les options suivantes :

- Par rapport aux **personnes handicapées** : l'information, le conseil et l'aiguillage des demandeurs vers les soutiens possibles ainsi que l'orientation professionnelle dans le sens d'un accompagnement de parcours.
- Par rapport aux **entreprises** : l'information, la sensibilisation et l'interpellation des entreprises ainsi que le maintien à l'emploi et notamment une attention particulière à l'aménagement des conditions de travail via les aménagements raisonnables dont question dans les législations relatives à la lutte contre la discrimination.
- Par rapport aux **partenaires** : l'information, l'interpellation et la sensibilisation de tous les services contribuant à l'intégration professionnelle pour une meilleure prise en compte des PH mais également le soutien à ces partenaires avec une priorité à l'échelon local.

Ces priorités devraient être maintenant validées, précisées et/ou amendées par le Comité de gestion de l'Agence.

3. AVIS

Le CESRW a examiné la note relative à « l'action de l'AWIPH en matière d'insertion professionnelle » qui doit être soumise prochainement à l'approbation du Comité de gestion de l'Agence. La note de réflexion a pour objet de préciser le champ d'action et les priorités de l'AWIPH en matière d'insertion professionnelle, sachant que l'agence ne dispose que d'une compétence résiduaire en ce qui concerne la politique de l'emploi et de la formation. Le Conseil formule sur ce document les considérations suivantes.

3.1 LA NOTE DE L'AWIPH

3.1.1 PAS DE VÉRITABLE PROGRAMME STRATÉGIQUE ET OPÉRATIONNEL

Le CESRW souligne que la note de l'Agence établit un panorama éclairant des enjeux liés à l'insertion professionnelle des personnes handicapées et des acteurs multiples impliqués à des degrés divers dans la réalisation de cet objectif. Le CESRW ne perçoit toutefois pas la portée exacte de ce document. Il estime que les principes d'action et les priorités dégagés au terme de l'analyse ne constituent **pas** un véritable **programme stratégique et opérationnel** pour ce champ d'action de l'Agence. Il regrette le caractère vague du document qui relève d'avantage d'un recueil de « bonnes intentions » et ne définit pas les critères qui permettraient d'opérationnaliser les pistes évoquées (cf. indicateurs, calendrier, budget).

Il s'étonne notamment que le document ne mentionne pas les objectifs du contrat de gestion 2007-2011 de l'AWIPH, établis en la matière. ¹ Une série d'indicateurs y avaient été définis dont on ne perçoit pas l'état d'avancement.²

Par ailleurs, la référence à d'autres dispositions légales prises au niveau international, européen ou fédéral constituerait une mise en contexte intéressante. Le Conseil mentionne, par exemple :

- la **convention de l'ONU** relative aux droits de la personne handicapée, ratifiée par la Belgique en 2006 et actée en 2009 par les instances internationales. Cette convention rappelle plusieurs obligations convenues par les Etats signataires comme l'égalité et la non-discrimination (art. 5), les aménagements concernant les obstacles physiques à l'intégration (art.5), l'accessibilité des lieux de travail (art. 9), l'accès à la formation professionnelle et continue (art. 24), le droit au travail et à la formation (art.27), la protection contre le travail forcé ou obligatoire (art.27), la promotion des possibilités d'emploi (art. 27).
- le projet de décret wallon portant assentiment à la **convention 159 de l'OIT** portant sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, sachant que **l'article 5** prévoit que les organisations de travailleurs et employeurs doivent être consultées sur la mise en œuvre des politiques de réadaptation professionnelle et d'emploi pour les personnes handicapées.
- les **lois fédérales** et **décrets wallons** de transposition des directives européennes sur la **non-discrimination** et l'égalité de traitement en matière d'emploi.

¹ Contrat de gestion 2007-2011 de l'AWIPH, chapitre 1^{er}, Section 1, Art.2, LD2 Déployer et renforcer les politiques spécifiques au bénéfice des personnes handicapées – Axe «Favoriser l'intégration des personnes handicapées sur le marché de l'emploi», p 14.

² Annexe à l'avenant n°1 du 12 novembre 2007 du Contrat de gestion 2007-2011 de l'AWIPH.

Le CESRW concède que la note de l'AWIPH a le mérite d'élargir l'angle de vue de la problématique de l'insertion professionnelle des personnes handicapées mais estime qu'il ne faudrait pas pour autant dénier les règles au profit de l'arbitraire. Une politique fondée sur des interventions financières doit se référer à des règles précises permettant le contrôle d'utilisation des moyens publics. Soit la réglementation est fondée et il convient de la respecter. Dans le cas contraire, il faut proposer des modifications. Aussi, le Conseil estime qu'il aurait été judicieux de procéder **préalablement** à l'évaluation de la mise en œuvre des **législations existantes** dans lesquelles l'AWIPH est directement ou indirectement impliquée³, sur base des éléments chiffrés dont dispose l'Agence dans ses rapports d'évaluation et rapports d'activités. Et définir ainsi, à la lumière des constats établis, les pistes concrètes d'amélioration/d'amplification des outils existants.

Le CESRW estime, par exemple qu'il serait utile d'approfondir la réflexion sur les « obstacles à l'emploi », vécus spécifiquement par les personnes handicapées (accessibilité, accueil des enfants, formations, etc.).

3.1.2 DES IMPRÉCISIONS ET JUGEMENTS DE VALEURS

Par ailleurs, le CESRW constate que la note de l'AWIPH comporte un certain nombre d'imprécisions et de jugements de valeurs qui peuvent prêter à confusion. Il cite, par exemple, des **notions** telles que « les publics concernés »⁴, « seule une grosse minorité des services d'accompagnement sont actifs en matière d'insertion professionnelle »⁵, « activités à caractère professionnel », « emplois à temps très partiel », « alternatives à l'emploi »⁶ ou d'autres notions citées en matière d'égalité des chances comme « obligation d'emploi », « quotas », « sanctions », « besoin d'un gendarme », etc. Le Conseil souligne que nombre de **ces notions ne font pas l'objet d'un consensus parmi les interlocuteurs sociaux**. Le CESRW relève également des **affirmations** telles que « (...) les personnes handicapées rencontrent surtout des problèmes liés à leur(s) et incapacité(s). Il semble cependant qu'avec un peu d'expérience et de « culture générale »⁷, ces difficultés sont les plus simples à surmonter... (...) » mais aussi « priorité aux personnes handicapées « plus lourdement handicapées » (concept à opérationnaliser en ce qui concerne l'emploi) » ou encore « garde d'enfants problématique (encore plus que pour beaucoup de demandeurs d'emploi) »⁸.

Le CESRW indique que la note de l'AWIPH gagnerait en pertinence par l'affinement des **définitions, critères** et **diagnostics** posés tant en ce qui concerne les services que les publics et les besoins.

3.1.3 ABSENCE DE CONCERTATION SUR LES DISPOSITIFS NOUVEAUX ET ÉVALUATION DES EXPÉRIENCES-PILOTES

Enfin, le CESRW constate que la note de l'AWIPH introduit des concepts nouveaux tels que les « activités à caractère professionnel » ou les « activités de valorisation et d'utilité sociale » (AVUS) sans que ceux-ci n'aient fait l'objet d'un débat préalable avec les interlocuteurs sociaux. De quoi s'agit-il ? Quelles sont les activités autorisées en institution ?

³ Cf. centres FP, ETA, arrêté égalité des chances dans l'emploi ordinaire, état de l'application des obligations légales dans le secteur public, etc.

⁴ Note AWIPH, page 5.

⁵ Note AWIPH, page 7.

⁶ Note AWIPH, page 26.

⁷ Note AWIPH, page 9.

⁸ Note AWIPH, page 12.

Quelle est la frontière entre l'activité et le travail ? Autant de questions qui mériteraient d'être clarifiées.

Le CESRW exprime ses craintes quant au développement d'un circuit « alternatif » à l'emploi ordinaire et adapté, **sans balise ni concertation approfondie** avec les interlocuteurs sociaux.

Le CESRW recommande que l'Agence s'attache à clarifier et simplifier ses différents niveaux d'intervention (activité occupationnelle, emploi adapté, soutien dans l'emploi ordinaire) plutôt que de favoriser le développement de pistes sans concertation et moyennant le risque d'engendrer une dispersion des moyens. En tout état de cause, le CESRW demande que la pérennisation éventuelle de certains dispositifs présentés comme expériences-pilotes ne puisse se faire sans réelle **évaluation quantitative** et **qualitative** des actions menées au regard des moyens mobilisés et des résultats engrangés et après vérification de l'impossibilité de faire évoluer les outils existants pour leur permettre de répondre aux besoins.

En tout état de cause, le CESRW attire l'attention sur les risques éventuels engendrés par le lancement de mesures nouvelles, en particulier celles destinées à répondre à des **projets individuels**. Les besoins étant importants, il est probable que ces dispositions créeront un effet d'appel, susceptible d'entraîner des situations discriminatoires en raison de contraintes budgétaires, d'une part et des critères prioritaires éventuellement définis, d'autre part.

Par ailleurs, compte tenu du budget limité, il ne faudrait pas que ces politiques nouvelles soient financées au détriment de politiques existantes qui s'avéreraient toujours indispensables dans ce secteur. La réponse aux besoins individualisés des personnes handicapées doit faire l'objet d'une approche novatrice, en ce compris dans le cadre des services existants, sans que cela ne nécessite obligatoirement la création de nouveaux outils et moyennant l'accompagnement et la formation nécessaires pour les travailleurs concernés par cette adaptation.

Enfin, dans le cadre du débat dans lequel s'inscrit la note de contribution de l'AWIPH à la définition d'une stratégie en matière d'insertion professionnelle des personnes handicapées, le CESRW tient à rappeler les **principes** auxquels les interlocuteurs sociaux sont particulièrement attachés.

3.2 LES PRINCIPES D'UNE POLITIQUE D'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES

3.2.1 L'EMPLOI, FACTEUR D'INTÉGRATION

Le CESRW estime que l'emploi constitue un facteur essentiel d'intégration pour toutes les personnes, y compris handicapées. Il recommande depuis longtemps un meilleur ancrage de la politique d'intégration professionnelle des personnes handicapées (emploi ordinaire et protégé, centres de formation spécialisés) au cœur de la politique de l'emploi, assorti de moyens budgétaires et humains adéquats.

Le CESRW estime que l'égalité des chances des personnes handicapées sur le marché de l'emploi doit viser tout à la fois à améliorer l'**insertion** dans l'emploi des personnes handicapées, à favoriser le **maintien** à l'emploi de personnes dont le handicap est survenu en cours de vie professionnelle et à assurer le développement d'une politique globale de **prévention**. Il souligne le fait qu'une véritable politique incitative suppose la mise en œuvre de diverses actions articulées et ne se résume pas à un dispositif financier. Cela suppose une intervention complémentaire et concertée des services généraux et spécialisés.

Une stratégie complète de sensibilisation et d'accompagnement, la prise en compte des freins à l'emploi, l'implication des acteurs de terrain sont tout aussi importants que les dispositions prises pour compenser le handicap.

La note de l'AWIPH cite comme priorité pour le maintien à l'emploi l'aménagement des conditions de travail et des postes de travail. Le CESRW souligne qu'il y a d'autres mesures importantes pour ce maintien à l'emploi, comme des dispositifs d'encadrement (notamment en ETA, par exemple).

3.2.2 DES SYNERGIES INDISPENSABLES AVEC LES SERVICES GÉNÉRAUX

Le CESRW plaide en faveur d'une **politique intégrée** pour tous les demandeurs d'emploi, moyennant le maintien de méthodologies et d'aides différenciées selon le public concerné. A tout le moins, il demande que les dispositifs spécifiques mis en œuvre pour les personnes handicapées visent la même **qualité de résultat** et la même **professionnalisation** que ceux destinés aux personnes valides, tant dans le domaine de l'orientation, de la formation que de l'emploi.

L'intégration en milieu ordinaire nécessite l'implication des acteurs et services « généraux » en charge de l'insertion professionnelle, moyennant - quand nécessaire - le recours aux aides spécifiques et à l'appui résiduaire des **services spécifiques** tournés vers l'emploi ordinaire, c'est-à-dire les agents d'intégration professionnelle, les centres de formation professionnelle et les services d'accompagnement.

Le CESRW attire particulièrement l'attention sur les **synergies** indispensables à établir entre l'**AWIPH** et le **FOREM** en matière de placement et de formation professionnelle. Il demande que l'on fixe des objectifs précis en termes de réalisations conjointes aux deux organismes. A cet égard, deux conventions-cadres entre l'AWIPH et le FOREM ont été adoptées depuis décembre 2005, par les Comités de gestion respectifs des deux organismes. Le CESRW demande que l'on procède à une **évaluation régulière** des résultats relatifs à la mise en œuvre de ces conventions, portant notamment sur les actions et moyens jugés pertinents pour renforcer la coopération des deux organismes par rapport à l'objectif fixé. A ce propos, il souligne que la note l'AWIPH ne fait apparaître clairement ni les objectifs concrets de collaboration avec le FOREM ni les résultats engrangés.

3.2.3 LA COMPLÉMENTARITÉ DES POLITIQUES D'INSERTION DANS L'EMPLOI ORDINAIRE ET DANS L'EMPLOI ADAPTÉ

Les Interlocuteurs sociaux sont convaincus de la **complémentarité** entre une politique de soutien à l'intégration dans l'emploi ordinaire et le développement de l'emploi adapté, dans le cadre d'un **objectif d'intégration prioritaire** des personnes handicapées dans l'**emploi ordinaire** quand les possibilités de ces personnes le permettent.

3.2.4 UN EMPLOI DE QUALITÉ DANS LE CADRE LÉGAL

Le CESRW émet les plus grandes réserves quant aux « formes alternatives » d'activités ou de travail pour les personnes handicapées qui se développeraient en dehors de tout cadre légal ou conventionnel. Il demande que les pistes nouvelles qui sont envisagées (AVUS, job coaching, etc.) fassent l'objet d'une concertation approfondie avec les interlocuteurs sociaux.

Le CESRW rappelle que l'AWIPH n'est pas compétente pour régler des relations de travail. Il convient donc de clarifier, pour toute activité de production exercée au sein d'une institution, si celle-ci revêt un caractère contractuel ou si elle relève d'une activité occupationnelle.

D'une manière générale, le CESRW demande que les points relatifs à la politique de l'Emploi et de la Formation fassent l'objet d'une **consultation spécifique** des interlocuteurs sociaux (via le CESRW), conformément à ce que prévoit l'article 5 de la convention n°159 de l'OIT⁹ en voie d'être ratifiée par la Région wallonne.

⁹ Le CESRW estime que la présence minoritaire des Interlocuteurs sociaux au Comité de gestion de l'AWIPH ne suffit pas à rencontrer à cette obligation.