Publié par:
REISO.org
REVUE D'INFORMATION SOCIALE

Deux politiques du handicap et des contradictions

© Vector Fusionart / AdobeStock

Viser l'inclusion et la participation citoyenne des personnes en situation de handicap. Viser leur insertion sur le marché du travail. Ces objectifs complémentaires relèvent de politiques divergentes. Le cas de la Suisse illustre ce paradoxe.

Par ***Emilie Rosenstein***, maître-assistante au Département de Sociologie, Université de Genève

L'histoire récente des politiques du handicap révèle des évolutions paradoxales. La Suisse ne fait pas exception à ce constat [1]. Pour le comprendre, nous proposons de revenir sur deux courants qui ont contribué à transformer en profondeur les dispositifs contemporains de prise en charge du handicap. D'un côté, on constate depuis plusieurs décennies le développement de politiques visant à promouvoir l'inclusion des personnes handicapées et leur participation au sens large, reposant sur la reconnaissance et l'institutionnalisation de revendications émanant le plus souvent de la société civile, dans une perspective bottom up. De l'autre côté, on assiste à l'émergence du paradigme de l'activation, implémenté selon une logique top down et guidé par un impératif économique qui fait de l'insertion professionnelle et de la participation sur le marché du travail un objectif prioritaire des politiques du handicap et une injonction pour leurs usagers.

Ainsi, bien que ces deux courants traitent d'un même public, ils sont porteurs de lectures divergentes, voire antinomiques quant à la manière d'appréhender le handicap et sa place dans la société (voir le tableau de synthèse ci-après). Le débat entre inclusion et insertion est un des traits caractéristiques de cette opposition qui, loin de se résumer à une discordance terminologique, reflète un clivage normatif profond qu'il convient de saisir pour questionner la portée de nos politiques en matière de handicap.

Consensus autour de l'impératif d'inclusion

Depuis les années 1960, la mobilisation de nombreuses associations a joué un rôle majeur dans la redéfinition des politiques contemporaines du handicap. L'émergence du disability rights movement, initialement aux États-Unis et en Grande-Bretagne, a contribué à dénoncer les barrières auxquelles sont confrontées les personnes handicapées,

revendiquant une meilleure reconnaissance de leurs droits à l'autonomie et à la participation ainsi qu'un égal accès aux opportunités telles que le travail, les soins, la formation, les infrastructures, etc. Une des particularités de ce mouvement est qu'il est porté en grande partie par des activistes eux-mêmes en situation de handicap, contribuant ainsi à la fois à visibiliser leur existence au sein de la société et à affirmer leur volonté d'autodétermination et de prendre la parole en leur propre nom.

Le slogan « Rien sur nous sans nous » (Nothing About Us Without Us) est devenu un mot d'ordre incontournable dans le champ du handicap. Ces mobilisations ont été au cœur d'importantes réformes des politiques du handicap, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Nous pouvons évoquer par exemple la « Déclaration de Madrid », adoptée en 2002 par le Forum européen des personnes handicapées, la Présidence de l'Union européenne ainsi que la Commission européenne [2]. Ce texte vise à promouvoir « une société ouverte à tous », avec notamment cette formule « Non-discrimination + Action positive = Inclusion sociale ».

De même, nous pouvons évoquer l'adoption par la Commission européenne de la « Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées : un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves » [3]. Cette stratégie s'articule autour de huit objectifs prioritaires : l'accessibilité, la participation, l'égalité, l'emploi, l'éducation et la formation, la protection sociale, la santé ainsi que des actions extérieures destinées à promouvoir les droits des personnes handicapées à l'échelle internationale. Ces initiatives, auxquelles ont été associés les représentants du milieu associatif, ont contribué à faire reconnaître et défendre les valeurs du modèle social du handicap, envisageant le handicap non pas comme la résultante de problématiques strictement individuelles et médicales, mais bien plutôt comme le fruit de processus sociaux d'exclusion qu'il s'agit d'enrayer.

En d'autres termes, l'inclusion des personnes en situation de handicap passe par un engagement et un effort d'adaptation portés par la collectivité pour supprimer les barrières aussi bien matérielles que symboliques auxquelles elles sont confrontées. Dans ce contexte, la promotion de la participation, de l'accessibilité, de la non-discrimination et plus généralement, du droit à une vie digne et autonome sont devenus les mots d'ordre incontestés des politiques contemporaines du handicap.

C'est ce que l'on observe à l'échelle de la Suisse avec notamment, en 1999, l'inscription dans la Constitution fédérale du principe de non-discrimination à l'égard des personnes en situation de handicap, puis, en 2004, l'adoption de la Loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (Lhand) [4]. Cette dernière vise à créer les « conditions propres à faciliter aux personnes handicapées la participation à la vie de la société, en les aidant notamment à être autonomes dans l'établissement de contacts sociaux, dans l'accomplissement d'une formation ou d'une formation continue et dans l'exercice d'une activité professionnelle » (LHand, Art.1, al.2). Plus récemment, en 2014, la Suisse a réaffirmé son engagement à l'égard des personnes en situation de handicap en ratifiant la « Convention relative aux droits des personnes handicapées », qui constitue dès lors une nouvelle base légale pour promouvoir l'inclusion [5].

Ces quelques exemples témoignent d'une forte prise de conscience politique au cours des dernières décennies à l'égard de la question du handicap. Ils signalent une volonté résolue d'en faire une priorité en posant les bases de dispositifs légaux qui permettent d'agir sur les différents obstacles qui entravent la participation des personnes handicapées.

Le primat de l'insertion professionnelle

Parallèlement à ces évolutions, la fin du XXe siècle est également marquée par une augmentation importante des dépenses sociales liées au handicap, principalement sous forme de prestations compensatoires. Cette tendance, que l'OCDE a fortement contribué à placer sur le devant de la scène politique internationale, a conduit à d'importantes réformes dans de nombreux pays, dont la Suisse. C'est dans ce contexte que le paradigme de l'activation s'est

imposé comme solution, à la fois pour contenir l'augmentation de ces dépenses qualifiées de « passives », tout en faisant de l'insertion professionnelle l'objectif premier des politiques du handicap.

Ces réformes actives se déclinent autour de deux axes. D'une part, limiter l'accès aux prestations compensatoires, ce qui implique de durcir les critères d'éligibilité et la manière d'évaluer le handicap et la capacité de travail. D'autre part, développer des mesures « actives » visant à favoriser la réadaptation professionnelle et le retour (voire le maintien) sur le marché du travail. Dans son rapport de 2003, intitulé « Transformer le handicap en capacité : promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées », l'OCDE dénonce le montant global des prestations financières octroyées par ses états membres, jugé trop élevé, ainsi que le nombre de sorties (en particulier les retours à la vie active) jugé trop faible [6]. Afin de remédier à cela, l'OCDE établit une série de recommandations, misant sur la rapidité et le caractère individualisé de la prise en charge, ainsi que sur la responsabilisation des bénéficiaires, qui passe par l'utilisation d'outils de sanction à leur égard.

Dans le contexte helvétique, ce tournant actif des politiques du handicap caractérise les évolutions récentes de l'assurance-invalidité (AI). Appliquant avec une certaine rigueur les recommandations de l'OCDE, l'AI s'est engagée dans une série de réformes, marquée par l'entrée en vigueur de la 4e révision en 2004, de la 5e révision en 2008 puis de la 6e révision en 2012 [7]. Répondant à un impératif d'équilibre budgétaire, ces trois réformes ont été conçues de sorte à limiter l'accès aux rentes AI, tout en développant les outils de réadaptation et d'insertion professionnelle.

Les associations actives dans le champ du handicap se sont fortement mobilisées contre ces révisions de l'AI. À travers leurs prises de position, elles ont dénoncé la précipitation de ces réformes, visant des résultats à court terme, focalisées sur la réduction des dépenses et fragilisant certains acquis sociaux, donnant à voir plus généralement un profond désaccord quant à la manière de répondre aux besoins en matière de handicap et d'inclusion.

Inclusion vs insertion : dialogue de sourds ?

Les politiques du handicap se jouent ainsi sur deux tableaux, entre volonté d'inclusion sur le long terme, et logique d'activation sur le court terme. Le cas de la Suisse illustre bien ce phénomène avec l'adoption de la première loi fédérale dédiée au handicap en 2004, édictant les aménagements nécessaires à son inclusion, et, la même année, l'entrée de l'AI dans un cycle quasi continu de réformes, motivées par un objectif de réduction des dépenses, réaffirmant le primat de la responsabilité individuelle des assurés et leurs devoirs en matière d'insertion.

La question est alors de savoir comment concilier ces deux discours, celui de l'activation et celui du modèle social du handicap, celui de la participation sur le marché du travail et celui de la participation au sens large, celui qui fait de l'accès aux prestations sociales la contrepartie d'efforts individuels et celui qui réclame l'accessibilité pour tous et sans condition. L'histoire récente des politiques suisses en matière de handicap laisse entrevoir une absence de dialogue entre ces deux registres qui, au mieux, coexistent, au pire, s'ignorent.

Divergences entre le modèle social du handicap et l'activation

Ndlr Ce tableau et ses mots-clés sont repris de la thèse de l'autrice : Rosenstein, E. (2018), op. cit. p. 53.

	Modèle social	Activation
Sens de l'autonomie	Autodétermination	Autosuffisance financière
Participation	Sociale au sens large	Sur le marché du travail
Facteurs d'exclusion	Discrimination	Inactivité professionnelle
Objectif	*Empowerment*	Contenir les dépenses
Adaptation	Du contexte	De la personne
Approche	Universaliste	Sélective

[1] Rosenstein, E. (2018). Activer les publics vulnérables ? Le cas de l'Assurance-invalidité. Thèse en Sciences de la société, mention Sociologie, Université de Genève : Genève. doi: 10.13097/archive-ouverte/unige:102769

[2] La «Déclaration de Madrid» en ligne

[3] La stratégie en ligne, 14 pages en format pdf

[4] La Lhand en ligne

[5] La Convention en ligne

[6] Le rapport de l'OCDE, accès en ligne

[7] Suivre ces évolutions sur cette page internet de l'OFAS