



HAL
open science

“ Nul n’est inemployable ! ” Une politique d’activation des personnes handicapées

Sophie Dessein

► To cite this version:

Sophie Dessein. “ Nul n’est inemployable ! ” Une politique d’activation des personnes handicapées. Formation emploi : revue française des sciences sociales , 2025, 170, <10.4000/140he>. <hal-05090475>

HAL Id: hal-05090475

<https://hal.science/hal-05090475v1>

Submitted on 30 May 2025

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.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0 - Attribution - Non-commercial use - ShareAlike - International License

« Nul n'est inemployable ! » Une politique d'activation des personnes handicapées

'No one is unemployable!' An activation policy for disabled people

Sophie Dessein



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/formationemploi/14076>

DOI : 10.4000/140he

ISSN : 2107-0946

Éditeur

La Documentation française

Référence électronique

Sophie Dessein, « « Nul n'est inemployable ! » Une politique d'activation des personnes handicapées », *Formation emploi* [En ligne], 170 | Avril-Juin 2025, mis en ligne le 01 mai 2025, consulté le 28 mai 2025.

URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/14076> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/140he>

Ce document a été généré automatiquement le 28 mai 2025.



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY-NC-SA 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

« Nul n'est inemployable ! » Une politique d'activation des personnes handicapées

'No one is unemployed!' An activation policy for disabled people

Sophie Dessein

Introduction

- 1 Les politiques publiques du handicap et celles de l'emploi se rencontrent tout particulièrement dans une institution, le service public Cap emploi, dédié aux demandeuses et demandeurs d'emploi détenant une reconnaissance administrative de handicap¹. En 2019, ce service accompagne en lieu et place de Pôle emploi un tiers des personnes reconnues handicapées et inscrites en tant que demandeuses d'emploi, soit environ 180 000 personnes que Pôle emploi oriente vers Cap emploi². Cet article propose une sociohistoire de ce dispositif de 1975 à 2020, au regard des évolutions récentes des politiques publiques du handicap et de l'emploi.
- 2 D'un côté, les politiques en matière de handicap illustrent la coexistence d'un « droit au travail » relatif au principe d'intégration et d'inclusion sociale, et d'un « droit au non-travail » fondé sur la reconnaissance d'une inaptitude au travail (Revillard, 2019). Cette oscillation est d'ailleurs à l'origine d'un « empilement » de dispositifs relatifs au public handicapé (Baudot, 2016). Elle s'explique par une histoire récente fondée à la fois autour de la figure de l'« inapte » auquel on doit assistance, car ne pouvant travailler pour subvenir à ses besoins (Castel, 1995), et autour d'un « droit au risque » de pouvoir exercer son autonomie à travers un travail rémunéré (Bureau & Rist, 2018). La défense d'un droit au travail a été réitérée par la loi handicap de 2005³ autour d'un nouveau référentiel du handicap, celui de l'inclusion : plutôt que de créer des filières spécifiques regroupant entre elles des personnes handicapées, ce sont aux lieux, aux dispositifs et aux services existants de s'adapter pour que les personnes handicapées puissent y accéder au même titre que toute personne valide. Ce modèle inclusif a également été

promulgué au niveau international en 2006 à travers la Convention des Nations Unies relatives aux droits des personnes handicapées, ratifiée par la France en 2010. Il s'appuie sur une définition du handicap qui a elle-même évolué en insistant de plus en plus sur l'importance des obstacles socio-environnementaux dans la création ou l'aggravation du handicap. Ainsi, la société doit fournir les moyens pour que l'inclusion s'opère, en matière d'accessibilité d'une part, et de compensation du handicap d'autre part. Concernant l'emploi, la loi de 2005 prévoit notamment la possibilité pour toute personne handicapée qui le désire, d'accéder à une vie professionnelle, aidée en cela par des dispositifs favorisant l'inclusion en milieu ordinaire de travail plutôt qu'en milieu protégé⁴.

- 3 De l'autre côté, les politiques publiques concernant l'emploi ont évolué ces dernières années autour d'un État social dit « actif », souhaitant faire de l'emploi l'objectif principal de la politique sociale (Barbier, 2002 ; Cassiers *et al.*, 2005). Cette orientation implique d'attirer sur le marché du travail des personnes restées jusque-là inactives ou durablement éloignées de l'emploi (Zadjela, 2009). Malgré le caractère polymorphe du terme « activation » et la diversité effective de ses modalités d'application (Barbier, 2008), on peut s'accorder sur le fait que ce référentiel s'appuie sur l'idée de contreenir à la passivité supposée des politiques sociales traditionnelles en agissant à la fois sur les dépenses sociales et sur les bénéficiaires. Les incitations peuvent être positives comme négatives : accompagner les individus de sorte à améliorer leur employabilité (au sens de probabilité d'être en emploi), créer des dispositifs visant à rendre l'emploi suffisamment avantageux pour le préférer à l'indemnisation chômage, contrôler le comportement des bénéficiaires concernant le caractère actif de leur recherche d'emploi et les sanctionner le cas échéant, etc. À plus large échelle, ces politiques participent ainsi d'un « gouvernement par l'emploi » (Dupuy & Sarfati, 2022) cherchant à valoriser « l'emploi comme unique finalité » et à obtenir l'adhésion des individus à ce sujet (*ibid.*, p. 17). L'insertion professionnelle a ainsi été mise au cœur de nombreuses politiques publiques, tel que l'illustre par exemple le développement de l'apprentissage autour de l'idée de « l'entreprise formatrice » (Kergoat, 2010). La promotion de l'autoentrepreneuriat en tant qu'outil permettant de créer son propre emploi (Abdelnour, 2013) en est une autre illustration, permettant par ailleurs de rappeler que l'emploi n'équivaut pas nécessairement au salariat et à ses protections.
- 4 Les politiques du handicap ont ainsi rencontré les politiques d'emploi dans leur objectif commun de viser prioritairement l'emploi, comme dans la forme prise par certains outils et dispositifs prévus à cet effet (Bertrand, 2013). Ce rapprochement des politiques du handicap vers celles de l'emploi est observable en France (*ibid.*) comme en Europe (Lejeune, 2022), légitimé par le référentiel inclusif récent en matière de handicap. Pour autant, les usages de ce référentiel inclusif peuvent s'avérer ambivalents dans un contexte d'activation des politiques de l'emploi, comme le suggère la formulation employée à maintes reprises par la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées de 2017 à 2022, selon laquelle « nul n'est inemployable ! »⁵. Ce mot d'ordre, utilisé par cette dernière pour défendre l'objectif d'inclusion professionnelle des personnes handicapées – en prônant un changement de pratiques du côté des employeurs comme des individus – permet également de soutenir l'idée selon laquelle « toutes » les personnes handicapées peuvent travailler « si [elles sont] bien accompagnées »⁶. Cette polysémie des termes peut ainsi venir en renfort d'un phénomène d'activation des personnes handicapées, dont les modalités sont à ce jour assez peu renseignées. Ce processus d'activation a notamment été observé concernant l'allocation adulte

handicapée (AAH) : l'évaluation des demandes d'AAH est en effet indexée depuis 2005 à l'évaluation de l'employabilité davantage que vis-à-vis d'un taux d'incapacité (Bertrand, 2013), tandis que depuis 2011, les personnes ayant obtenu l'AAH à titre exceptionnel ne la touchent plus que pour un ou deux ans, contre cinq ans auparavant⁷.

- 5 Cet article étudie cette dynamique d'activation concernant l'une des institutions au cœur du lien entre handicap et travail : les services d'insertion dédiés aux personnes handicapées, créés à l'occasion des lois handicap de 1975 et de 1987, portés depuis leur origine par des associations, et progressivement transformés pour devenir au tournant des années 2000 le service public Cap emploi. Aujourd'hui, il faut être inscrit à Pôle emploi – France Travail depuis 2024 – et disposer d'un titre administratif de reconnaissance du handicap pour pouvoir bénéficier de cet accompagnement Cap emploi proposé par des conseiller·es spécialisés handicap. Pourtant, aux origines, ces deux services d'insertion que sont les équipes de préparation et de suite au reclassement (EPSR) et les organismes d'insertion et de placement (OIP), ont de faibles liens institutionnels avec l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) – devenue Pôle emploi en 2008 – et le public reçu peut être accompagné autant pour l'obtention d'un titre de handicap que pour résoudre certaines difficultés sociales ou pour viser une insertion professionnelle. Ainsi, l'histoire de cette institution illustre à la fois la pluralité des réponses publiques concernant le lien handicap-travail, et son resserrement progressif autour de l'accès à l'emploi. Par quels moyens l'objectif d'intégration professionnelle est-il devenu prépondérant au sein de ces services ? Comment ont évolué l'accompagnement proposé et la sélection du public bénéficiaire ? Peut-on parler d'une activation des dispositifs d'insertion pour les personnes handicapées, et si oui, selon quelles modalités ?
- 6 Après avoir retracé la genèse des deux principaux services d'insertion à l'origine des futurs Cap emploi, tous deux issus des politiques publiques du handicap, nous verrons comment ils ont été progressivement fusionnés en un seul service Cap emploi à l'occasion de leur rapprochement vis-à-vis des politiques publiques de l'emploi, avant d'en étudier les conséquences récentes en matière d'activation des personnes handicapées.

Encadré. Méthodologie

L'analyse proposée s'appuie sur un travail de thèse portant sur l'importation de la nouvelle gestion publique au sein du secteur associatif déployant le service public de l'emploi dédié aux personnes en situation de handicap (Dessein, 2020). Elle s'appuie sur la combinaison de plusieurs matériaux ayant permis d'étudier l'histoire et l'évolution de ce service de 1975 à 2020 autour de trois grands thèmes :

- les modalités de financement et de contractualisation entre associations gestionnaires et pilotes-financeurs ;
- l'organisation du service (offre de service, division du travail, profil des salarié·es, etc.) ;

– le type d'usager-es reçus (bénéficiaires ou non de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés, voies d'entrée dans le service, etc.).

Un travail d'archives a d'abord permis d'étudier ces évolutions telles qu'elles se donnent à lire dans plusieurs sources écrites : rapports institutionnels (Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Cour des comptes, commissions parlementaires, etc.), articles de revues professionnelles, mémoires académiques écrits par des salarié-es du service dans le cadre d'une reprise d'études, et documents internes relatifs aux modalités de fonctionnement du service (contrat de conventionnement, modalités de l'offre de service, documents du dialogue de performance, etc.).

Des entretiens semi-directifs d'une durée moyenne d'une heure et demie ont ensuite été menés autour des trois thèmes précités et en se focalisant sur certaines périodes charnières repérées dans les sources écrites (intronisation du contrat d'objectifs pour les premiers services entre 1994 et 1998, création de la nouvelle offre de service Cap emploi en 2004, déploiement des méthodes et outils inspirés de la nouvelle gestion publique entre 2004 et 2010). Ces entretiens ont concerné huit responsables de service dont trois officiants dès les années 1990 et cinq depuis le début des années 2000. Afin de symétriser l'analyse, des entretiens ont été menés auprès du principal pilote et financeur de ce services, l'Agefiph (Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées), en interrogeant deux personnes salariées de cette organisation depuis 1995 et 1999 et chargées des relations avec les associations gestionnaires.

Enfin, un terrain ethnographique de près de huit mois dans trois Cap emploi (2014-2017) a notamment permis d'étudier les caractéristiques des publics acceptés ou refusés à l'entrée du service durant cette période. Ces observations renforcées par une analyse statistique concernant la sélection des publics opérée par une agence entre 2009 et 2016, renseignées plus en détails par ailleurs (Dessein, 2022), permet ici d'analyser les évolutions du public reçu par ce service au fil de son histoire et au prisme de la notion d'activation.

Les personnes ainsi que les structures Cap emploi ayant fait l'objet d'entretiens et d'observations ont été anonymisées.

1. À l'origine, deux services d'insertion reflets de l'empilement des politiques handicap

- 7 Le service public Cap emploi est issu de la fusion de deux services d'insertion destinés aux personnes handicapées, issus des lois handicap de 1975 et 1987. À l'origine, ces deux services ne poursuivent pas les mêmes finalités. Leur coexistence jusqu'à la création de Cap emploi en 2004 illustre la pluralité des politiques publiques à l'œuvre à l'égard du public handicapé, entre droit à une intégration sociale qui ne passe pas nécessairement par l'emploi, et droit à une activité professionnelle combiné à une politique de discrimination positive via l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés.

1.1. Un premier service visant l'intégration sociale des personnes handicapées

- 8 En 1975 est votée la première grande loi d'orientation sur le handicap en France, fondatrice pour les droits des personnes handicapées⁸. La loi prévoit notamment la création d'un service d'aide à l'insertion socioprofessionnelle déployé par des équipes de préparation et de suite au reclassement (EPSR)⁹. En raison de la situation de quasi-monopole du secteur associatif dans le domaine du handicap depuis le début du XX^e siècle (Romien, 2005), l'État lui confie le déploiement de ce service.
- 9 Les EPSR sont créées dans une optique d'aide à l'insertion sociale globale. D'après les textes réglementaires, ces équipes « *apportent leur soutien aux personnes handicapées, à toutes les étapes du processus de leur réadaptation, en vue de faciliter, compte tenu de leurs aspirations et de leurs aptitudes, leur accès à une vie professionnelle et sociale stable* » et « *aident les personnes handicapées à surmonter les difficultés personnelles ou sociales susceptibles de faire obstacle à leur réadaptation* »¹⁰. Ces équipes doivent également orienter ces personnes vers les « *entreprises susceptibles de leur donner les moyens d'une insertion professionnelle* » et ont un rôle d'information et de conseil auprès de ces dernières quant au recrutement de travailleuses handicapées. Les EPSR reçoivent principalement leur public de la part des Cotorep (les commissions départementales d'attribution des droits pour les personnes handicapées) qui leur envoient les personnes sans emploi ayant obtenu une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH). Les associations sont subventionnées par l'État et par le conseil départemental et doivent rendre compte de l'activité de ce service auprès de la direction départementale du travail, mais n'ont pas d'obligations de résultat. Les équipes doivent être agréées par le préfet, et composées *a minima* d'un assistant de service social et d'un prospecteur-placier. Hormis ces quelques conditions à respecter, les associations bénéficient d'une large autonomie pour déployer ce service.
- 10 Dans les faits, d'après les interlocuteurs interrogés ayant travaillé dans des EPSR, le contenu du service est peu formalisé et varie au gré de l'identité des associations et des territoires¹¹. L'Inspection générale des affaires sociales, chargée en 1991 d'évaluer les EPSR, évoque d'ailleurs des disparités de fonctionnement entre structures. Par exemple, certaines d'entre elles accueillent des personnes handicapées dépourvues d'un titre administratif et les aident justement à établir leur dossier de reconnaissance de handicap à déposer auprès de la commission chargée d'évaluer ces demandes ; d'autres n'accompagnent que les handicapés dits mentaux, etc.¹² Ces équipes se rejoignent néanmoins sur leur « *approche 360°* » en intervenant à la fois en amont sur les difficultés sociales des personnes, en aval en faveur du maintien en emploi (adaptation de poste, etc.), tout en visant l'insertion professionnelle sans pour autant en faire une condition nécessaire à l'accompagnement des personnes :
- « Les EPSR avaient une approche très 360° de tout ce qui concernait l'emploi des personnes handicapées, et ça intégrait la levée des freins d'ordre social. Donc si on estimait que le problème de logement ou le problème de mobilité sont des freins à l'insertion professionnelle, alors ils étaient gérés en interne par l'assistante sociale ou la conseillère en économie sociale et familiale. Par contre, quand on regardait comment ça se pratiquait sur les territoires, ça restait assez hétérogène, assez disparate, puisque les asso' étaient très autonomes dans leur fonctionnement. »* (Prospecteur-placier dans une EPSR de 1992 à 2004, directeur de Cap emploi depuis 2004).

- 11 Ces services sont généralement composés de travailleurs sociaux (conseiller·e en insertion, assistant·e de service social, conseiller·e en économie sociale et familiale) en complément des prospecteurs-placiers focalisés sur l'emploi. En plus de l'accès à l'emploi, ils peuvent aider les usager·es concernant des problèmes financiers, de logement, de mobilité, etc., parfois même pour la demande auprès des Cotorep d'une allocation adulte handicapé (AAH) en cas de difficultés jugées trop prégnantes pour envisager une activité professionnelle.
- 12 L'ambition initiale en 1975 est de créer *a minima* une EPSR par département. La montée en puissance des EPSR s'opère progressivement – on en dénombre 61 en 1996 – sans toutefois atteindre cet objectif, sans doute car se développe en parallèle dès 1987 un autre service d'insertion focalisé, lui, sur le placement en emploi.

1.2. Un second service répondant à l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés

- 13 En 1987, une nouvelle loi est votée, celle-ci pour favoriser spécifiquement l'emploi des personnes handicapées¹³. Elle a pour objectif d'agir sur le marché du travail, en instaurant une obligation d'emploi de travailleurs handicapés pour les employeurs du secteur privé à but lucratif, à hauteur de 6 % de l'effectif pour les entreprises de plus de 20 salariés¹⁴. L'État délègue le déploiement de cette politique publique à une nouvelle organisation, l'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (Agefiph). Cette structure est chargée de recueillir les contributions financières des employeurs n'ayant pas répondu à cette obligation, et de déployer en retour des actions favorisant l'emploi des personnes handicapées¹⁵.
- 14 Pour répondre à cette nouvelle obligation, des unions patronales s'organisent en créant un nouveau service d'intermédiation visant à présenter des demandeurs et demandeuses d'emploi en situation de handicap à des employeurs. Elles obtiennent des financements de l'Agefiph et créent des associations et pour y déployer ce service (Cros-Courtial, 1998). Elles s'organisent en réseau afin d'occuper une diversité de territoires et nomment ces services des « organismes d'insertion et de placement » (OIP). Contrairement aux EPSR, les OIP sont prioritairement guidés par une mission de placements en emploi et fournissent plus rarement des services visant à résoudre des problèmes sociaux entravant l'accès à l'emploi¹⁶.

« En caricaturant un peu, vous avez des EPSR d'obédience associative, construites autour des personnes en situation de handicap, et de l'autre côté, des OIP construites autour des employeurs – donc autour du Medef, de la CGPME – et avec des syndicats aussi – Force ouvrière, etc. – exactement comme la constitution d'une entreprise. [...] L'entrée est différente, dans le premier cas [EPSR], c'est "on part de la personne handicapée pour permettre l'insertion" et dans le second [OIP], c'est "on part de l'entreprise pour voir comment elle peut accueillir des personnes handicapées". » (Directeur d'EPSR-Cap emploi de 1993 à 2005, puis membre actif du réseau national représentatif des Cap emploi depuis 2005).

- 15 Les OIP répondent aux besoins des entreprises en étudiant le poste de travail et en leur proposant des candidats dont le handicap est compatible avec le poste ; ils aident également les employeurs pour le montage des dossiers d'aide financière en lien avec le handicap. Ils développent des activités annexes en tant qu'organisme de formation et recrutent notamment leurs bénéficiaires durant les stages de remobilisation vers l'emploi qu'ils réalisent pour le compte de l'ANPE, ou grâce à des partenariats noués

avec les centres de rééducation professionnelle. Les salariées des OIP sont embauchés en large partie pour leur proximité avec le monde de l'entreprise (consultants ressources humaines, diplômés d'écoles de commerce, etc.). Aussi, les OIP sont, dès leur création, imprégnés d'un horizon commercial au vu de leurs modalités de financement, étant rémunérés par l'Agefiph pour chacun des placements réalisés. Ce financement au résultat où chaque dirigeant d'OIP doit régulièrement apporter à l'Agefiph la preuve des contrats de travail signés pour être payé au contrat près, laisse place ensuite à un contrat d'objectifs triennal fixant un nombre d'entrées en emploi à réaliser pour obtenir la reconduction du financement tous les trois ans. On compte 36 OIP en 1996.

1.3. Une convergence imposée vers la mission de placements en emploi

- 16 Durant la deuxième moitié des années 1990, les EPSR sont incitées à s'aligner sur le modèle des OIP en se focalisant en priorité sur l'objectif du placement en emploi des personnes handicapées. Ce processus démarre en 1994 lorsque l'État décide de déléguer le financement des EPSR à l'Agefiph¹⁷. En opérant ce transfert, il place des services EPSR initialement créés dans une optique d'insertion sociale globale, sous le giron d'une institution créée pour favoriser l'emploi du public handicapé. L'État fixe d'ailleurs à cette occasion à l'Agefiph des objectifs de placements en emploi. Ces objectifs sont précisés dans une circulaire du 11 septembre 1995 relative au fonctionnement des EPSR et des OIP, visant « *une activité annuelle de placement de l'ordre de 30 travailleurs handicapés par salarié équivalent temps plein* »¹⁸. Celle-ci mentionne également qu'en cas de résultats jugés insatisfaisants, la contractualisation doit conduire à leur amélioration et/ou à une diminution des moyens alloués à l'organisme, voire au retrait de l'agrément. L'Agefiph, financée par des contributions patronales et en quête de légitimation depuis sa création (Grima *et al.*, 2021), est donc à la fois incitée par l'État et par le milieu patronal à faire la preuve de son efficacité en matière d'emploi des personnes handicapées. Elle impose par la suite aux EPSR un contrat d'objectifs de placements en emploi, sur le même modèle que celui signé avec les OIP depuis plusieurs années. Pour autant, les EPSR conservent leur spécificité en matière d'accompagnement social. Si certaines d'entre elles connaissent des difficultés face à ces nouveaux objectifs, aucune association ne perd le service. Malgré les craintes de certaines associations relayées par des élus invoquant un « *désengagement de l'État* » face à ce transfert de compétences de l'État à l'Agefiph, le ministère du Travail assume au contraire orienter ces organismes vers la mission de placement et « *impulser* » cette politique publique *via* le recours à l'Agefiph avec laquelle l'État conventionne¹⁹.
- 17 Cette première réorientation des EPSR vers la mission de placement en emploi des personnes handicapées se fait ainsi à l'occasion du transfert de leur pilotage à l'institution chargée de déployer la politique handicap des quotas d'emploi incombant aux employeurs. Elle va être suivie au tournant des années 2000 d'une seconde phase impulsée cette fois-ci par les politiques publiques de l'emploi.

2. Des services d'insertion progressivement intégrés aux politiques de l'emploi

- 18 Au tournant des années 2000, ces deux services issus des politiques publiques du handicap sont progressivement ramenés dans le giron des politiques publiques de l'emploi marquées par les orientations européennes en faveur de leur activation. Les services qui ne le faisaient pas déjà vont être contraints de se focaliser exclusivement sur le retour à l'emploi, incités en la matière par de nouvelles normes gestionnaires mesurant leurs performances à l'aune du nombre de placements en emploi réalisés.

2.1. Une intégration au sein du service public de l'emploi dans un contexte européen d'activation

- 19 À la fin des années 1990, l'OCDE promeut une réorientation des politiques de l'emploi en vue de leur « activation ». La stratégie européenne pour l'emploi, établie en 1997, est suivie en 2000 de la stratégie de Lisbonne fixant comme objectif d'atteindre en 2010 un taux d'emploi global de l'Union européenne (UE) de 70 %. S'il ne s'agit pas d'une politique européenne à proprement parler étant donné l'absence de moyens coercitifs de la part de l'UE pour l'imposer (Raveaud, 2006), cette stratégie va néanmoins conduire à une réorganisation du Service public de l'emploi. Celle-ci s'appuie notamment sur un mouvement d'externalisation de l'accompagnement des usagers de l'ANPE à des opérateurs privés de placement (Berthet, 2010 ; Vivés, 2013) : l'ANPE cible des populations dont elle estime qu'elles sont particulièrement éloignées de l'emploi afin de les orienter vers les structures prestataires supposément les plus à même de les aider à rejoindre rapidement le marché du travail. C'est dans ce contexte qu'on observe, en 1999, une contractualisation entre l'ANPE et l'Agefiph de sorte que les deux services ESPR et OIP accompagnent un nombre prédéfini de chômeurs et de chômeuses détenant une reconnaissance de handicap que l'ANPE leur envoie. Les deux services reçoivent en retour un financement spécifique supplémentaire de la part de l'ANPE.
- 20 En 2004, le resserrement de ces services sur l'objectif du placement en emploi est parachevé lors de la création de Cap emploi qui fusionne les services EPSR et OIP, formant respectivement deux tiers et un tiers des agences Cap emploi. Pour ce faire, l'Agefiph lance en 2002 un « chantier d'uniformisation » en conviant à plusieurs reprises des professionnel·les des deux services. Le constat de l'une des participantes est celui de « *divergences importantes* » liées à des « *conceptions différentes du métier* »²⁰. L'offre de service des Cap emploi finalement élaborée est marquée par un effort de rationalisation : suivant une « *logique séquentielle linéaire* » (Fondeur et al., 2016, p. 76), elle est formellement divisée en une succession d'étapes à respecter pour accéder à l'emploi, et pour lesquelles sont créés divers outils et prestations. Surtout, la nouvelle offre de service écarte la mission d'accompagnement social jusqu'ici portée par les EPSR. Pour la salariée susnommée présente lors du chantier d'élaboration du service, « *la commande était claire : se doter d'un outil qui, dès le début du parcours d'accompagnement de la personne, nous permette d'inclure une personne dans notre offre de services et par là même, d'en exclure les autres (qui relèvent plutôt du secteur médico-social)* »²¹. Plusieurs associations ont tenté de s'opposer à cette reconfiguration, par des relais dans la sphère politique ou *via* des plaidoyers dans des revues spécialisées (Bleunven, 2004), voire en refusant de signer la nouvelle convention. C'est par exemple le cas d'une ancienne EPSR

qui relate cette tentative dans la description de son projet associatif, avant d'expliquer avoir dû céder face à un « *principe de réalité* », celui du financement nécessaire à la « *survie de l'association* »²². Elle conclut en indiquant qu'« *en conséquence, une partie du public visé initialement reste sur la touche* ». Certaines associations sont parvenues à conserver par d'autres moyens leur mission d'accompagnement social, en obtenant par exemple des financements du conseil départemental pour déployer un service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS) ou encore un plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE), indépendamment du déploiement du service Cap emploi. Dans la plupart des cas, les salarié·es précédemment consacrés à la mission d'accompagnement social « *sont soit parti·es, soit ont dû être reclassé·es sur une fonction de chargé de mission insertion professionnelle [...] ce qui a constitué un petit drame dans pas mal d'associations* » (prospecteur-placier dans une EPSR de 1992 à 2004, directeur de Cap emploi depuis 2004).

- 21 Poursuivant leur rapprochement vis-à-vis du service public de l'emploi, les structures Cap emploi deviennent « *opérateurs de placement spécialisé* » et sont chargées d'une mission de service public à l'occasion de la loi handicap du 11 février 2005²³. En 2014, Cap emploi devient membre à part entière du service public de l'emploi, rejoignant à ce titre Pôle emploi et les Missions locales.

2.2. Le nouveau management public en soutien à l'activation

- 22 Cette focalisation sur le placement en emploi est d'autant plus effective qu'elle s'appuie sur de nouvelles contraintes organisationnelles imposées aux structures associatives par leurs financeurs. Ces nouvelles modalités de gestion les obligent à faire la preuve de leur efficacité en matière de retour à l'emploi, sous peine de sanctions. Les Cap emploi deviennent le lieu d'un « *pilotage par le chiffre et la performance* » (Salais, 2010) qui s'inspire du référentiel d'action du nouveau management public (NMP) progressivement déployé par l'État durant cette même période.

« *On est passé par un cabinet d'audit, pour définir les objectifs [attribués à chaque Cap emploi] avec des formules savantes puis aussi pour attribuer les financements, avec l'objectif de réduire les écarts de financement au sein du réseau. [...] C'était guidé par un impératif de performance du système qui nous est assigné à l'époque par l'État et par l'ANPE : l'État demande à ce que le service soit efficace en termes de placement, en tout cas en termes d'effets sur le chômage. Avec aussi une nécessité pour l'Agefiph de gérer ses fonds. Voilà pourquoi ça nécessitait de trouver à la fois des économies d'échelle, combinées à une amélioration du service.* » (Cadre de l'Agefiph depuis 1995).

- 23 Le NMP consiste à organiser et à gérer les administrations et services publics selon un critère d'efficacité à moindre coût budgétaire, en s'inspirant des modèles de gestion et de management à l'œuvre dans le secteur marchand (Bezès, 2009). Le comité de pilotage des Cap emploi, composé des financeurs et de l'État²⁴, rencontre désormais les associations plusieurs fois par an au cours d'un « *dialogue de performance* ». Ces réunions leur permettent de contrôler de manière continue les résultats des structures par le biais de nouveaux indicateurs : les Cap emploi ont désormais une diversité d'objectifs à atteindre en matière de placements en emploi dans le secteur privé et dans la fonction publique (des objectifs déclinés par type de contrat : CDD de moins de 3 mois, de 3-6 mois, de 6-12 mois, CDI, alternance, etc.). Un logiciel de gestion commun à l'ensemble des structures et le découpage des actions réalisées et renseignées dans ce logiciel, permettent un « *benchmark* » des associations, c'est-à-dire une comparaison

des résultats des structures entre elles, servant d'étalonnage à la négociation régulière des objectifs.

- 24 Les associations signent une convention et un contrat d'objectifs tous les trois ans, et sont évaluées à l'issue de la convention par le comité de pilotage qui décide s'il leur octroie à nouveau le service. Le comité peut déconventionner les structures en cas de résultats jugés insatisfaisants, ou *a minima* leur imposer un plan de redressement et un contrôle strict de l'activité, limitant dès lors drastiquement leur autonomie.

« Dans le cadre du plan d'actions [de l'association] de l'année n+1, il y a "stratégie", "plan d'actions" et "objectifs" qui sont soumis au comité de pilotage régional [CPR]. Et le CPR, ensuite, il est d'accord, pas d'accord, il prend, il prend pas, il dit "c'est pas assez" ou "faut faire ceci, faut faire cela". [...] Si le CPR constate un manquement, que l'association gestionnaire n'est pas au rendez-vous, elle ne délivre pas l'offre, elle n'atteint pas du tout ses résultats, clac on déconventionne, on fait un courrier, y'a un préavis. » (Cadre de l'Agefiph depuis 1999)

- 25 Pour autant, ces sanctions restent rares. Ainsi, avant 2004 et la création de Cap emploi, aucune association n'a perdu le service même si certaines ont connu un plan de redressement imposé par l'Agefiph. De 2004 à 2015, une quinzaine d'associations ont été déconventionnées, mais la plupart d'entre elles l'ont été, car elles ont en réalité fusionné afin de répondre à la demande des financeurs de réduire le nombre de Cap emploi à un par département. En revanche, en 2018, deux associations ont été déconventionnées en raison de résultats jugés insatisfaisants.
- 26 Si ces sanctions sont rarement appliquées, elles participent néanmoins d'une « *politique de la faillite* » (Juven & Lemoine, 2018), rhétorique de plus en plus employée par les pouvoirs publics, « *au pouvoir de sidération et de peur* », car instaurant au cœur des services publics « *la crainte de leur extinction* » quand bien même celle-ci n'arrive qu'exceptionnellement (*ibid.*, p. 5). Cette politique de la faillite constitue dès lors une incitation forte à se concentrer principalement sur l'amélioration des résultats en matière de placements en emploi, ce qui a constitué une bascule dans l'histoire de ces services.

3. Quelle activation des personnes handicapées ?

- 27 L'histoire et le fonctionnement récent de ce service public illustrent un processus d'activation des personnes handicapées, au sens d'une incitation grandissante à viser l'emploi et d'une évaluation des personnes à l'aune d'un critère d'employabilité. L'une des modalités de l'activation, visant à accompagner les personnes pour améliorer leur employabilité, met néanmoins en lumière un accompagnement à deux vitesses, favorisant l'accès à ce service public pour les personnes handicapées les plus proches du marché du travail.

3.1. Des personnes accompagnées selon leur employabilité

- 28 Aux origines, le public accompagné par les premières structures EPSR y est orienté par les institutions du handicap – les commissions d'octroi des droits – sans nécessairement être inscrit en tant que demandeur d'emploi auprès de l'ANPE. Les personnes accompagnées par les OIP sont, elles, pour la plupart reçues en tant que demandeuses d'emploi, car repérées et enrôlées *via* les formations que ces structures dispensent pour

le compte de l'ANPE. Un changement s'opère en 1999 quand la convention de cotraitance signée avec l'ANPE oblige les EPSR comme les OIP à accompagner un nombre précis de demandeurs et demandeuses d'emploi que l'ANPE leur envoie. Par la suite, le rapprochement progressif des structures – devenues Cap emploi en 2004 – vis-à-vis du service public de l'emploi, accentue cette pratique jusqu'à ce que l'ANPE – devenue Pôle emploi en 2008 – devienne l'unique pourvoyeur d'usager-es pour Cap emploi au tournant des années 2010. Depuis, les personnes sans emploi qui obtiennent une reconnaissance administrative de handicap sont orientées par les commissions d'octroi des droits vers Pôle emploi qui externalise ensuite à Cap emploi l'accompagnement d'environ un tiers des demandeurs et demandeuses d'emploi reconnus travailleurs handicapés – conformément aux capacités d'accueil des Cap emploi – selon le critère suivant : le handicap doit constituer le « *frein principal d'accès à l'emploi* ».

- 29 Ce changement concernant le type de public reçu, désormais obligatoirement demandeur d'emploi, constitue une première modalité du resserrement progressif de ces services autour du placement en emploi. Une seconde modalité réside dans le fait que Cap emploi restreint depuis 2004 son accompagnement aux questions d'emploi, abandonnant la mission d'accompagnement social que portaient les premières structures d'insertion. D'après les termes de l'offre de service, cette sélection des publics s'effectue à l'issue de la première étape d'accompagnement intitulée « *évaluation-diagnostic* » qui a pour but de vérifier si la personne est « *mobilisable pour un accompagnement Cap emploi* ». Cette évaluation consiste à mener une « *identification des "freins" à l'emploi aux plans professionnel, social, médical ou comportemental* » ainsi qu'une « *analyse et évaluation des aspirations et des motivations de la personne par rapport au travail* ». Cette étape a pour but de réorienter ailleurs les personnes jugées comme ayant des difficultés d'insertion autres que professionnelles, signant généralement leur retour auprès de Pôle emploi. Autrement dit, Cap emploi évalue désormais les usagers à l'aune de leur employabilité, afin d'accompagner les personnes inscrites « *dans une démarche active d'accès ou de retour à l'emploi* » comme l'indique la convention signée en 2004 par les associations porteuses du service.

« [À propos des personnes refusées à l'entrée du service] ça peut être à cause de difficultés liées à des problèmes financiers, à une addiction ou à un handicap qui ne serait pas stabilisé. [...] Il y a de ça quelques années, ce sont des publics que nous pouvions accompagner. Quand j'ai commencé [en 2001], on pouvait travailler avec eux leurs freins périphériques en amont de l'intégration sur le parcours d'insertion professionnelle. Aujourd'hui, on ne le fait plus. » (Conseiller de 2001 à 2010 dans un EPSR-Cap emploi, puis responsable d'équipe Cap emploi depuis 2010).

- 30 Si les enquêtées ayant connu la bascule vers Cap emploi attestent de modifications concernant le type de public accompagné depuis lors, peu de données chiffrées permettent d'objectiver ces changements. En 2017, un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales fait état d'un nombre élevé d'usagers que Cap emploi réoriente²⁵ : en 2016, cela concerne environ 55 000 personnes (*ibid.*, p. 63), alors que Cap emploi accompagne cette année-là environ 181 000 personnes²⁶, ce qui représenterait autour de 30 % de personnes réorientées. Mais ce chiffre comprend à la fois les personnes refusées dès leur arrivée à Cap emploi, et les personnes réorientées au bout d'un long parcours au sein du service pour diverses raisons, notamment de santé. L'enquête ethnographique menée dans trois Cap emploi entre 2014 et 2017 a permis d'analyser la sélection à l'entrée du service, en étudiant les caractéristiques des publics refusés et

réorientés dès cette première étape, et les déterminants à l'origine de ces réorientations. Ces résultats révèlent un accompagnement vers l'emploi à double vitesse pour les publics handicapés, qui interroge les modalités d'activation à leur égard.

3.2. Un accompagnement vers l'emploi à double vitesse

- 31 L'enquête menée dans les Cap emploi montre que des mécanismes de catégorisation des usageres se mettent en place afin de rapidement réorienter les personnes jugées trop éloignées de l'emploi²⁷. Cette sélection-éviction des publics s'opère notamment lors de la première étape d'accueil d'« *évaluation-diagnostic* ». D'après l'analyse statistique menée concernant l'un des Cap emploi enquêtés, la réorientation à cette étape concernait environ 16 % des usageres reçues entre 2009 et 2016. À caractéristiques contrôlées par ailleurs (âge, niveau de diplôme, type de handicap, sexe, nationalité), cette réorientation s'est notamment révélée être au désavantage des personnes les plus âgées, des moins diplômées, et de celles qui déclarent un handicap psychique. Si ces résultats quantitatifs ne peuvent être généralisés à l'ensemble des structures Cap emploi, ils ont néanmoins pu être corroborés *via* l'enquête ethnographique menée dans trois Cap emploi qui a révélé des mécanismes de sélection similaires²⁸.
- 32 Les justifications données par les conseiller-es après les rendez-vous d'accueil observés sont d'ordre sanitaire d'une part, et d'ordre productiviste d'autre part. Autrement dit, il s'agit à la fois de ne pas risquer de porter atteinte à la santé de l'usager-e en cas de retour à l'emploi (et donc de proposer à la personne de « *privilégier la période de soin* » lorsque l'état de santé est jugé très dégradé ou instable), mais également de sélectionner les plus aptes à l'emploi afin de satisfaire les employeurs et d'optimiser l'atteinte des objectifs de placement. Certains conseiller-es réorientent parfois des usageres vers des structures proposant un accompagnement plus complet du point de vue des difficultés sociales (de type PLIE ou SAVS) ou tentent de plaider auprès de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) en faveur de l'obtention d'une AAH ou d'une orientation en milieu protégé de travail. La plupart de ces personnes sont néanmoins renvoyées vers leur structure d'accompagnement d'origine, soit Pôle emploi.
- 33 En résumé, si les personnes handicapées sont de plus en plus activées au sens d'incitées à viser l'emploi, l'une des modalités que peut prendre l'activation, consistant à accompagner les personnes de sorte à améliorer leur employabilité, est ambivalente dans ses effets. Le constat est en effet celui d'un accompagnement différencié des personnes handicapées au regard d'un critère d'employabilité (Contrepois, 2006) et d'une « *sélectivité des plus aptes* » au sein de ce public (Blanc, 2009) tandis que les personnes dites les plus éloignées de l'emploi sont renvoyées vers l'opérateur de droit commun, non-spécialiste des questions de santé et de handicap en lien avec le travail et l'emploi. Ce résultat rejoint ceux de plusieurs travaux ayant pointé les injonctions contradictoires que rencontrent certains services publics, notamment ceux qui sont soumis à une logique de performance chiffrée, incités à privilégier l'accompagnement des personnes susceptibles de les aider à atteindre les objectifs, au risque de délaisser les ayants-droits les plus en difficulté ou ceux qui étaient initialement visés par le dispositif (Perrier, 2011 ; Garcia & Pillon, 2021).

Conclusion : quelle perméabilité entre inclusion et activation ?

- 34 L'histoire de ces deux services d'insertion socioprofessionnelle issus des politiques handicap et progressivement fusionnés pour devenir le service public de l'emploi dédié aux personnes handicapées, constitue un cas emblématique de l'importance accordée depuis les années 2000 à l'accroissement du taux d'emploi des populations. Cette nouvelle norme d'emploi nécessite en effet d'inciter des publics traditionnellement éloignés du marché du travail à viser l'emploi. C'est en ce sens qu'on peut parler d'une activation des publics handicapés : d'abord accompagnés dans l'histoire de ces services en tant qu'usagers des politiques publiques du handicap, vers un objectif d'insertion (que celle-ci passe par l'emploi ou non), ces publics ont été progressivement ramenés dans le giron des politiques publiques de l'emploi, accompagnés en tant que demandeurs d'emploi et selon un critère d'employabilité.
- 35 Cette évolution est aussi celle d'un secteur associatif progressivement contraint par la nouvelle gestion publique en matière d'obligations de placements en emploi. Or, ces nouvelles modalités de gestion compliquent l'objectif d'inclusion porté par les politiques publiques du handicap depuis 2005, en incitant ce service public dédié aux personnes handicapées à accompagner, parmi elles, les personnes les plus proches de l'emploi. Le rapprochement récent de Pôle emploi et de Cap emploi, non étudié dans cet article car opéré à partir de 2020, a notamment pour objectif de limiter ces effets inégalitaires concernant l'accompagnement des publics handicapés²⁹.
- 36 Ces récentes évolutions concernant Cap emploi gagneraient tout particulièrement à être lues à l'aune de la perméabilité entre inclusion et activation. Depuis 2020, les demandeurs et demandeuses d'emploi reconnus handicapés sont uniquement accompagnés dans les locaux de Pôle emploi, que cet accompagnement soit réalisé par un·e conseiller·e Cap emploi pour celles et ceux dont le handicap est jugé comme étant le « *frein le plus important d'accès à l'emploi* », ou par un·e conseiller·e Pôle emploi pour les autres. Tous bénéficient néanmoins de la même offre de service.
- 37 Quels sont les effets de cette inclusion de l'ensemble des personnes handicapées au sein de l'opérateur de droit commun ? L'accompagnement des personnes handicapées est-il bien suivi, conformément à la définition de l'inclusion dans le champ du handicap, de pratiques de compensation des obstacles extérieurs auxquels ces personnes font face ? Au contraire, assiste-t-on à une normalisation de leur statut au risque qu'elles soient concernées par d'autres facettes de l'activation des chômeurs et chômeuses – de type incitations-sanctions liant indemnisation du chômage et contrôle des actions du bénéficiaire – sans prise en compte des difficultés qui leur sont propres ? Autrement dit, ce référentiel de l'inclusion peut-il devenir le support d'un processus d'activation des personnes handicapées ? Si oui, selon quelles modalités, eu égard aux difficultés que ce public rencontre face à l'emploi, en matière de discriminations d'une part, et de désavantages d'autre part (ces personnes étant en moyenne plus âgées et moins diplômées que la population générale) ?
- 38 Ces enjeux gagneraient à être étudiés tout particulièrement à l'aune du cas suédois, pays dans lequel l'idéal d'inclusion a été largement encouragé par les pouvoirs publics en soutien à l'idéal d'activation des demandeurs d'emploi (Jaffrès, 2021). En conclusion, l'auteur invite d'ailleurs à « *questionner les effets de cette montée de l'incitation à l'inclusion*

pour les travailleurs eux-mêmes, afin de s'assurer que le renforcement de leur autonomie ne s'opère pas au détriment de leur protection » (*ibid.*, p. 192).

- 39 À plus large échelle, en prenant appui sur le cas des personnes handicapées historiquement davantage protégées de l'injonction au travail du fait de leurs difficultés de santé, cet article permet d'interroger les évolutions récentes des politiques d'activation à plus large échelle. La loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023, transformant Pôle emploi en France Travail, renouvelle les modalités d'activation des demandeurs et demandeuses d'emploi. Elle modifie la teneur des engagements réciproques à l'occasion de la signature du contrat d'engagement unifié, impliquant 15 heures d'activité hebdomadaires que le demandeur ou la demandeuse d'emploi s'engage à réaliser, dans une logique de mise au travail qui rappelle celle du *workfare*. Pour autant, la loi laisse une marge d'appréciation aux conseiller·es de France Travail concernant le contenu du contrat d'engagement, précisant que « à leur demande, les personnes rencontrant des difficultés particulières et avérées en raison de leur état de santé, de leur handicap, de leur invalidité ou de leur situation de parent isolé sans solution de garde pour un enfant de moins de douze ans peuvent disposer d'un plan d'action sans durée hebdomadaire d'activité » (art. 2). Étudier les effets de cette réforme sur les différents publics désormais accompagnés par France Travail permettrait ainsi de poursuivre les réflexions autour du renouvellement des modalités d'activation des demandeurs et demandeuses d'emploi, et des effets variés de l'action publique en la matière selon les caractéristiques de publics et de professionnel·les de l'accompagnement³⁰.

BIBLIOGRAPHIE

- Abdelnour, S. (2013). L'entrepreneuriat au service des politiques sociales : La fabrication du consensus politique sur le dispositif de l'auto-entrepreneur. *Sociétés contemporaines*, 89(1), 131-154. <https://doi.org/10.3917/soco.089.0131>
- Barbier, J.-C. (2002). Une « Europe sociale » normative et procédurale : le cas de la stratégie coordonnée pour l'emploi. *Sociétés contemporaines*, 47(3), 11-37. <https://doi.org/10.3917/soco.047.0011>
- Barbier, J.-C. (2008). L'« activation » de la protection sociale : existe-t-il un modèle français ? Dans A.-M. Guillemard (dir.). *Où va la protection sociale ?* (p. 165-182). Paris : Presses Universitaires de France.
- Baudot, P.-Y. (2016). Le handicap comme catégorie administrative. Instrumentation de l'action publique et délimitation d'une population. *Revue française des affaires sociales*, (4), 63-87. <https://doi.org/10.3917/rfas.164.0063>
- Berthet, T. (2010). Externalisation et gouvernance territoriale des politiques actives de l'emploi. *Revue Française de Socio-Économie*, 6 (2), 131-148. <https://doi.org/10.3917/rfse.006.0131>
- Bertrand, L. (2013). Politiques sociales du handicap et politiques d'insertion : continuités, innovations, convergences. *Politiques sociales et familiales*, 111 (1), 43-53. <https://doi.org/10.3406/caf.2013.2747>

- Bezès, P. (2009). *Réinventer l'État*. Paris : Presses Universitaires de France. <https://doi.org/10.3917/puf.bezes.2009.01>
- Blanc, A. (2009). *L'insertion professionnelle des travailleurs handicapés*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.
- Bleunven, F. (2004). Le travail en milieu ordinaire des personnes handicapées. *Empan*, 55 (3), 43-48. <https://doi.org/10.3917/empa.055.0043>
- Bureau, M.-C. & Rist, B. (2018). Le droit au risque pour les personnes handicapées. Débats et pratiques. Dans B. Rist & S. Rouxte (dir.). *Tous autonomes ! Injonction des politiques sociales ou fabrication collective* (p. 47-60). Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion. <https://doi.org/10.4000/books.septentrion.25407>
- Cassiers, I., Pochet, P. & Vielle, P. (2005). *L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles : PIE-Pieter Lang.
- Castel, R. (1995). *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris : Fayard.
- Contrepois, S. (2006). « Travailleurs handicapés » : le cercle vicieux des dispositifs d'insertion. Dans P. Cours-Salies & S. Le Lay (dir.). *Le bas de l'échelle. La construction sociale des situations subalternes* (p. 167-182). Toulouse : Érès. <https://doi.org/10.3917/eres.lelay.2006.01.0167>
- Cros-Courtial, M.-L. (1998). La coordination des actions administratives. Dans A. Blanc & H. Stiker (dir.). *L'insertion professionnelle des personnes handicapées en France* (p. 153-183). Paris : Desclée de Brouwer.
- Dessein, S. (2020). *Des travailleuses et travailleurs associatifs au cœur de la modernisation de l'État. Le cas du service public de l'emploi pour les chômeurs en situation de handicap*. Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Dessein, S. (2022). Juger l'employabilité des chômeurs handicapés à travers le prisme d'une logique de performance. Une analyse ethnographique et statistique du tri des usagers à l'entrée du service public Cap emploi. *Revue des politiques sociales et familiales*, 142-143(1), 5-21. <https://doi.org/10.3917/rpsf.142.0005>
- Dupuy, C. & Sarfati, F. (2022). *Gouverner par l'emploi. Une histoire de l'École 42*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Fondeur, Y., Fretel, A., Pillon, J.-M., Rémillon, D., Tuchsirer, C. & Vivès, C. (2016). *Diversité et dynamiques des intermédiaires du marché du travail*. Rapport de recherche n° 100, Conservatoire national des arts et métiers, Centre d'études de l'emploi et du travail, Pôle emploi. <https://cnam.hal.science/hal-02306052>
- Garcia S., & Pillon, J.-M. (2021). Des agents publics, des usagers et des réformes. Lorsque la rationalisation gestionnaire conduit au tri des bénéficiaires. *Sociétés contemporaines*, 123(3), 5-21. <https://doi.org/10.3917/soco.123.0005>
- Grima, F., Richard S. & Salvatori, A. (2021). Maintenir la légitimité d'une organisation vouée à disparaître : l'AGEFIPH au sein des politiques « handicap » françaises. *Communication à l'AGRH 2020 : 31ème congrès, Vers une approche inclusive de la GRH ?* Tours, France. <https://hal.science/hal-03266822>
- Jaffrès, F. (2021). Articulation entre politique inclusive et travail protégé des personnes handicapées : le cas suédois. *Formation emploi*, 154, 177-195. <https://doi.org/10.4000/formationemploi.9338>

Juven, P. & Lemoine, B. (2018). Politiques de la faillite La loi de survie des services publics. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 221-222(1), 4-19. <https://doi.org/10.3917/arss.221.0004>

Kergoat P. (2010) [2002]. *Les formations par apprentissage dans les grandes entreprises*. Sarrebruck : Éditions Universitaires Européennes.

Lejeune, A. (2022). Disability Rights and Cross National Disparities in Europe. *Current History*, 121(833), 90-95. <https://doi.org/10.1525/curh.2022.121.833.90>

Perrier, G. (2011). Les PLIE : contraintes de résultats et risques d'éviction. *Connaissance de l'emploi*, 87.

Raveaud, G. (2006). La Stratégie européenne pour l'emploi : une politique d'offre de travail. *Travail et Emploi*, 107, 7-18. <https://doi.org/10.4000/travailemloi.10401>

Revillard, A. (2019). *Handicap et travail*. Paris : Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.revil.2019.01>

Romien, P. (2005). À l'origine de la réinsertion professionnelle des personnes handicapées : la prise en charge des invalides de guerre. *Revue française des affaires sociales*, (2), 229-247. <https://doi.org/10.3917/rfas.052.0229>

Salais, R. (2010). Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance. *Revue française des affaires sociales*, (1), 129-147. <https://doi.org/10.3917/rfas.101.0129>

Vivés, C. (2013). *L'institutionnalisation du recours aux opérateurs privés de placement au cœur des conflits de régulation du service public de l'emploi*. Thèse de doctorat, Université de Nanterre.

Zadjela, H. (2009). Comment et pour quoi activer les inactifs ? *Travail et Emploi*, 118, 69-76. <https://doi.org/10.4000/travailemloi.3608>

NOTES

1. Une large majorité d'entre elles et eux détient une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH), n'octroyant pas de revenu, mais facilitant l'accès à certaines aides (aménagement du poste de travail, retraite anticipée, etc.) et constituant le principal titre permettant aux employeurs de répondre à leur obligation d'emploi de travailleurs handicapés. Une minorité détient d'autres titres de handicap leur fournissant un revenu (allocation adulte handicapé, pension d'invalidité, rente d'incapacité).
2. D'après le rapport d'activité 2019 des Cap emploi, récupéré le 23/04/2022 sur <https://www.cheops-ops.org/nos-publications/rapport-dactivite/>
3. Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.
4. Le milieu protégé de travail est constitué des établissements et services d'aide par le travail (ESAT). Il est destiné aux personnes dont les capacités productives sont jugées trop faibles pour travailler en milieu ordinaire de travail. Cette évaluation est réalisée par les commissions d'octroi des droits pour les personnes handicapées, au sein des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).
5. Cette expression a été historiquement utilisée dans des contextes et pour des revendications variés : en défense d'un droit au travail dans les années 1970, en soutien à la création de l'activité par l'insertion économique, puis réutilisée récemment dans le cadre du dispositif « Territoires zéro chômeur », elle est également le lieu d'un usage récent plus ambivalent touchant à

l'activation des demandeurs d'emploi, par exemple dans le cadre de la réforme pour le plein emploi à l'origine de France Travail.

6. Ce discours autour de l'emploi des personnes handicapées, répété à plusieurs reprises par Sophie Cluzel du temps où elle était secrétaire d'État, est condensé dans cet extrait d'interview donnée au journal Paris Normandie, le 20 mars 2024 : « *Je parle surtout d'insertion professionnelle dans une société inclusive. C'est l'environnement qui s'adapte. Nous sommes loin du compte. Nul n'est inemployable quand il est bien accompagné* ». Dans une autre interview donnée en 2021, elle appelle notamment à « *libérer la parole, oser dire que l'on est en situation de handicap aussi, parce qu'il y a une censure des personnes handicapées à l'annoncer. Pourquoi, parce que bien souvent on a une peur tout simplement, on n'ose pas encore avouer son handicap. Mais on est en 2021. Donc moi je dis : nul n'est inemployable quand il est bien accompagné. Il faut faire cette rencontre si importante entre l'employeur et la personne handicapée, ouvrir les portes de l'entreprise pour permettre cet entretien de recrutement où la personne handicapée va pouvoir exprimer ses compétences, et puis accompagner si besoin.* » Récupéré le 23/04/2022 sur : <https://www.vie-publique.fr/discours/282628-sophie-cluzel-15112021-emplois-des-personnes-handicapees>

7. L'AAH est la principale prestation financière d'assistance pour les personnes handicapées. Elle est attribuée aux individus ayant un taux d'incapacité supérieur ou égal à 80 %. Pour celles et ceux qui ont un taux compris entre 50 et 79 %, elle n'est attribuée que si la commission estime que la personne est concernée par une « *restriction substantielle et durable à l'activité économique* ».

8. Loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées.

9. J'utilise le terme EPSR pour évoquer les EPSR privées portées par des associations, pilotées par les services déconcentrés de l'État, et qui deviendront les futurs Cap emploi. Il existait également quelques EPSR publiques déployées par des salariées détachées de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales et de l'ANPE, mais ces dernières, plus petites et peu nombreuses, ont rapidement disparu face au développement massif des EPSR associatives, cf. Inspection générale des affaires sociales (1991). *Rapport d'enquête sur l'évaluation des (EPSR) équipes de préparation et de suite de reclassement.*

10. Décret du 25 janvier 1978, codifié sous les articles R.323-33-12 et suivants du code du travail.

11. Les associations créées au début du XX^e siècle sont diversifiées selon le type de déficience (autour des « mutilés de guerre », « invalides du travail », « infirmes civils » ou encore des « déficients mentaux »). Par conséquent, elles ont des histoires, des identités et des modalités d'action différentes.

12. Inspection générale des affaires sociales (1991). *Rapport d'enquête sur l'évaluation des (EPSR) équipes de préparation et de suite de reclassement.*

13. Loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés.

14. Cette obligation légale existait déjà, mais elle devient à l'occasion de cette loi conditionnée à une sanction financière en cas de non-respect. Les employeurs peuvent y répondre par le recrutement direct (salariées détenant un titre administratif valant reconnaissance de handicap : RQTH, AAH, rente d'incapacité, pension d'invalidité), indirectement *via* des contrats de sous-traitance auprès du milieu protégé, ou en payant une indemnité auprès de l'Agefiph.

15. L'Agefiph est administrée de façon paritaire. Elle est sous tutelle du ministère du Travail qui lui assigne des orientations stratégiques lors de la signature trisannuelle de sa convention avec l'État, ou lors de l'approbation annuelle de son budget.

16. Si cela reste plus rare qu'au sein des associations hébergeant des EPSR, certaines associations hébergeant un OIP ont pu user de leur autonomie pour déployer d'autres services à vocation d'insertion sociale (par exemple, un service financé par le conseil départemental afin d'accompagner des publics bénéficiaires de minima sociaux et durablement éloignés de l'emploi).

17. La convention signée le 15 février 1994 entre l'État et l'Agefiph prévoit un financement des EPSR par l'Agefiph à hauteur de 25 % la première année, jusqu'à leur financement complet en 1999.

18. Circulaire DE n° 95-32 (septembre 1995), relative aux missions et au fonctionnement des équipes de préparation et de suite du reclassement.
19. Récupéré le 03/08/2022 sur : <https://www.senat.fr/questions/base/1996/qSEQ961018389.html>
20. Cuny, C. (2008). *Service public de l'emploi et accompagnement des travailleurs handicapés : spécificité et légitimité d'un Cap Emploi* (p. 10-11). Mémoire pour le CAFDES (certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale). Rennes : École des hautes études en santé publique.
21. *Ibid.*, p. 59-60.
22. Récupéré le 01/12/2021 sur <http://www.perspectivesemploi.fr/projet.html>
23. Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.
24. La loi handicap de 2005 élargit l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés à la fonction publique et crée le « fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique » (Fiphfp) chargé de recueillir les contributions des employeurs publics. Le comité de pilotage national des Cap emploi est ainsi composé de représentants de l'État et des trois financeurs Agefiph – Fiphfp – ANPE/Pôle emploi.
25. Inspection générale des affaires sociales (2017). *Évaluation des Cap Emploi et de l'accompagnement vers l'emploi des travailleurs handicapés chômeurs de longue durée*. Rapport n° 2016-124R.
26. D'après le rapport d'activité 2016 des Cap emploi, récupéré le 23/02/2022 sur <https://www.cheops-ops.org/nos-publications/rapport-dactivite/>
27. Cette analyse s'appuie sur l'observation de 76 rendez-vous d'accueil répartis dans trois Cap emploi, ainsi que sur une analyse statistique menée à partir de la base de données de l'une des trois structures. L'analyse statistique a permis d'étudier les caractéristiques des personnes admises ou exclues à l'issue de cette première étape d'accueil, parmi l'ensemble des usagers reçus par cette structure de 2009 à 2016 (n=5048). Pour plus d'informations, voir l'article dont est issue l'analyse résumée à grands traits dans ce paragraphe (Dessein, 2022).
28. Le rapport de l'IGAS fait également part des difficultés que Cap emploi rencontre à prendre en charge les personnes présentant un handicap psychique.
29. C'était notamment l'une des préconisations du rapport de l'IGAS (2017) déjà cité plus haut, en réponse au constat d'un service public de l'emploi organisé de manière « *non-optimale* » pour accompagner les personnes handicapées vers l'emploi.
30. Ces enjeux sont au cœur du projet de recherche « Une réforme saisie par ses publics : l'activation des parents de jeunes enfants et des personnes handicapées dans la réforme France Travail » (2025-2027) coordonné par Lilian Lahieyte (responsable scientifique) et Sophie Dessein. Ce projet a été sélectionné dans le cadre de l'appel à projets « Évaluation préfigurative de la réforme France Travail » de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).
-

RÉSUMÉS

Cet article propose une sociohistoire du service public accompagnant les chômeurs et chômeuses handicapés en France, à l'aune de la convergence des politiques publiques du handicap vers

celles de l'emploi. Il retrace les modalités de cette convergence, influencée par des directives européennes et s'adossant sur la nouvelle gestion publique. Il analyse ensuite ses conséquences récentes en matière de sélection des publics reçus. En renseignant l'évolution des politiques d'activation à l'égard des personnes handicapées – historiquement davantage protégées vis-à-vis de l'injonction au travail –, cet article invite à réfléchir sur les orientations récentes plus générales en matière d'activation.

This article offers a socio-historical analysis of the french public service for job seekers with disabilities. It traces the convergence of disability policies towards employment policies, influenced by European directives and grounded in new public management principles. It examines the consequences of this convergence regarding the sorting of job seekers with disabilities. By exploring the evolution of activation policies for this specific group – historically more protected from the imperative to work – this article provides insights for reflecting on broader trends in activation policies.

INDEX

Keywords : disabled worker, employability, coaching, employment scheme, public service of the employment, historic study

Mots-clés : travailleur handicapé, employabilité, accompagnement professionnel, mesure pour l'emploi, service public de l'emploi, étude historique

Code JEL J14 - Economics of Elderly; Economics of the Handicapped, J78 - Public Policy

AUTEUR

SOPHIE DESSEIN

 <https://idref.fr/252438604>

Laboratoire interdisciplinaire de sociologie économique (LISE) et Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET) – Centre national des arts et métiers (CNAM). ORCID ID : 0000-0002-9476-0785 / IdHAL : sophie-dessein / sophie.dessein[at]lecnam.net