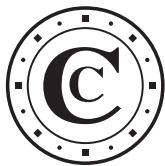


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'INCLUSION DANS L'EMPLOI DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

Rapport public thématique

Évaluation de politique publique

Janvier 2026

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	5
SYNTHÈSE	9
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS.....	15
INTRODUCTION.....	17
CHAPITRE I UN CAP CLAIR EN FAVEUR DE L'INCLUSION MAIS UNE TRANSFORMATION LIMITÉE DU CADRE ET DES OUTILS MIS EN PLACE	19
I - LA VOLONTÉ D'ALLER VERS UNE NOTION D'APPROCHE GLOBALE ET D'INCLUSION	19
A - L'objectif ultime d'une politique réellement inclusive	20
B - Une mise en œuvre encore incomplète	23
II - UNE ORIENTATION COMPLEXE FACE À DES PUBLICS HÉTÉROGÈNES ET MAL IDENTIFIÉS	26
A - Une définition du handicap qui doit s'accompagner de précautions.....	26
B - Des études statistiques nationales reposant sur une double approche, administrative et déclarative	28
III - UNE FAIBLESSSE GÉNÉRALE DU PILOTAGE ET DE L'ÉVALUATION DES BESOINS.....	32
A - Des acteurs multiples et peu coordonnés	32
B - Des moyens humains et financiers dont les priorités sont peu établies.....	37
CHAPITRE II UNE POLITIQUE QUI REPOSE SUR DES INCITATIONS INSUFFISANTES ET DES OBLIGATIONS INCOMPLÈTES AU REGARD DES OBJECTIFS.....	43
I - DES OUTILS CATÉGORIELS COMME SOCLE D'UNE POLITIQUE CIBLÉE SUR LES PERSONNES	43
A - L'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) : un instrument nécessaire mais insuffisant.....	44
B - Une obligation qui repose principalement sur la reconnaissance administrative du handicap.....	50
II - L'AGEFIPH ET LE FIPHFP : DES ACTIONS RECONNUES MAIS À MIEUX ARTICULER ET À PILOTER DE FAÇON STRATÉGIQUE.....	54
A - Les fonds issus du non-respect de l'obligation d'emploi : des marges de manœuvre à mobiliser au FIPHFP, des difficultés de projection et des dépenses contraintes à l'AGEFIPH	55
B - Une mission d'accompagnement des employeurs pour favoriser l'emploi des personnes en situation de handicap.....	56
III - DES ÉVOLUTIONS RÉCENTES POUR AFFIRMER L'ACCOMPAGNEMENT VERS ET DANS L'EMPLOI ORDINAIRE.....	58
A - L'accompagnement des demandeurs d'emploi.....	59
B - Le renforcement des dispositifs passerelle de l'emploi protégé vers l'emploi ordinaire	60
C - L'emploi accompagné :la promesse d'une prise en compte transversale de la situation de handicap, encore loin d'atteindre ses objectifs	62

CHAPITRE III DES RÉSULTATS QUI RESTENT EN DEÇÀ DES OBJECTIFS MALGRÉ UNE PROGRESSION CONTINUE DE L'INSERTION DANS L'EMPLOI	65
I - DES INDICATEURS REFLÉTANT LA FAIBLE EFFICACITÉ DES POLITIQUES CONDUITES	65
A - Une légère progression des taux d'activité et d'emploi, mais des écarts persistants avec le reste de la population	66
B - Une évolution apparemment favorable du taux de chômage, accompagnée d'une reprise du taux d'activité	68
C - Des indicateurs de pilotage à mieux coordonner et renseigner	69
II - UNE CONCEPTION AMBITIEUSE DE L'INCLUSION REPOSANT SUR LES EMPLOYEURS	70
A - Des progrès lents et inégaux dans le comportement des employeurs	70
B - Une certaine méconnaissance de leurs obligations	72
C - Un équilibre à trouver entre le maintien en emploi et le recrutement	74
III - DES PROGRÈS EN MATIÈRE D'ACCÈS À L'EMPLOI MAIS DES FRAGILITÉS PERSISTANTES	78
A - Une population en emploi dont le portrait type a changé au cours des 20 dernières années	79
B - Les demandeurs d'emploi en situation de handicap	85
IV - LA QUALITÉ DE L'EMPLOI, UNE QUESTION PEU POSÉE	87
A - Alternance, formation et handicap : une inclusion en progrès mais encore incomplète	87
B - Des positions dans l'emploi qui restent globalement défavorables	93
LISTE DES ABRÉVIATIONS	97
ANNEXES	99

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'**indépendance**, la **contradiction** et la **collégialité**.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'**indépendance statutaire** de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le présent rapport d'évaluation est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L.143-6 du code des juridictions financières, qui permet à la Cour des comptes de mener des enquêtes thématiques, et de l'article L. 111-13 du même code, selon lequel la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques.

Dans ses évaluations, la Cour s'attache notamment à apprécier les résultats de la politique publique examinée au regard à la fois des objectifs poursuivis (efficacité) et des moyens mis en œuvre (efficience).

**

La présente évaluation, qui répond à plusieurs propositions déposées sur la plateforme citoyenne de la Cour des comptes en septembre 2024, a été conduite par la cinquième chambre, laquelle, délibérant le 12 novembre 2025, a adopté les présentes observations définitives.

L'évaluation a été notifiée en juin et juillet 2024 à quinze organismes publics relevant de la compétence de la Cour. Conformément aux normes professionnelles de la Cour, applicables aux évaluations de politique publique, un soin particulier a été apporté au recueil de l'avis des parties prenantes. À cette fin, les ressources méthodologiques suivantes ont été mobilisées.

Un comité d'accompagnement, dont la composition est présentée en annexe n° 1, réunissant des experts (praticiens et universitaires) et des parties prenantes a été constitué en octobre 2024 pour conseiller et donner un avis à chaque étape de l'évaluation.

Une approche régionale et territorialisée : les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle sont mises en œuvre au niveau territorial et les politiques en faveur des personnes en situation de handicap sont en partie confiées aux collectivités territoriales. Pour tenir compte de ces éléments, des déplacements dans plusieurs départements ont permis de disposer d'éléments pour mettre en lumière les dynamiques territoriales.

Près de cent entretiens avec des acteurs nationaux, régionaux et locaux ont été conduits de novembre 2024 à avril 2025, notamment à l'occasion de visites de terrain dans les départements de la Haute-Garonne, du Vaucluse, de la Mayenne et de l'Oise. Les rapporteurs ont veillé à échanger avec des acteurs nationaux : ministères, opérateurs spécialisés, acteurs du service public de l'emploi et de la formation professionnelle, représentants des partenaires sociaux et des associations représentatives des personnes en situation de handicap, ainsi qu'avec des acteurs locaux : services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales, représentants locaux des acteurs du service public de l'emploi et des acteurs spécialisés, demandeurs d'emploi en situation de handicap et employeurs.

La mobilisation d'outils quantitatifs et qualitatifs : des analyses statistiques ont été réalisées à partir des données de plusieurs administrations publiques. Ont été mobilisées en particulier les données issues de l'enquête « Autonomie » conduite par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et de la statistique (DREES), transmises à la Cour en février 2025 (cf. I du cahier technique), les documents trimestriels de la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES), les baromètres annuels de l'Association de gestion du fonds d'insertion dans l'emploi des personnes en situation de handicap (AGEFIPH) ainsi que des éléments de données issus du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), de France Travail, du Conseil national handicap et emploi des organismes de placement spécialisés (CHÉOPS) et de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). La Cour a également confié à l'institut Ipsos la conduite d'une enquête auprès de 600 entreprises (cf. II du cahier technique) et a conduit elle-même un sondage auprès d'un large panel d'organismes de formation (plus de 2 500 répondants, cf. III du cahier technique). Enfin, elle a organisé un atelier d'échanges avec huit associations de défense des personnes en situation de handicap et représentantes de la diversité des situations (cf. annexe n° 9).

**

Le rapport a été préparé, puis délibéré le 12 novembre 2025, par la cinquième chambre, présidée par M. Oseredczuk, conseiller maître, président de la cinquième chambre par intérim, et composée de MM. Martin et Berthomier, conseillers maîtres, de Mme Lacoue-Labarthe, conseillère maître, ainsi que de Mme Bennet et M. Gomet, conseillers référendaires en service extraordinaire, en tant que rapporteurs, appuyés par M. Seghir, vérificateur des juridictions financières et Mme Soyed, *Data Scientist*², et, en tant que contre-rapporteur, Mme de Coincy, conseillère- maître et présidente de section.

**

Il a été examiné et approuvé, le 2 décembre 2025, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général, Mme Camby, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, M. Cazé, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Oseredczuk, président par intérim de la cinquième chambre, M. Savy, président de section, représentant M. Bertucci, président de la septième chambre, M. Albertini, M. Roux, Mme Mouysset, Mme Daussin-Charpantier et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

La Cour des comptes a décidé en 2024 de conduire une évaluation de la politique d'inclusion dans l'emploi des personnes en situation de handicap pour un double motif : au regard des enjeux de cohésion sociale portés par cette politique, et pour tenir compte de plusieurs demandes exprimées en ce sens en 2024 et de nouveau en 2025 par des citoyens sur la plateforme ouverte par la Cour à cet effet. Cette politique publique repose sur un corpus juridique et des obligations faites aux entreprises, ainsi que sur des dépenses publiques à hauteur de 1,3 Md€ au titre des aides publiques directes financées par l'État en faveur de l'insertion vers le milieu ordinaire de travail, qui touchent près d'1,2 million de personnes¹.

Cette évaluation répond aux trois questions évaluatives suivantes. Comment les transformations de cette politique publique ont-elles permis une meilleure prise en compte des enjeux d'inclusion et d'emploi (chapitre I) ? Quelle est la contribution des différents dispositifs mis en place et comment mesurer les coûts et moyens mis au service de cette politique (chapitre II) ? Enfin quelle est l'efficacité de ces actions et leur effet sur une amélioration de l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap (chapitre III) ?

L'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap a connu depuis 20 ans des évolutions importantes

Au fil des textes de loi consacrés directement ou indirectement à la question du handicap, la France s'est progressivement dotée d'un appareil juridique qui a évolué vers une approche globale et de conception universelle. La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées marque ainsi un tournant. Prise en application de la directive européenne du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, elle promeut en particulier une nouvelle définition de la situation de handicap, qui revendique une approche inclusive, en intégrant la volonté d'adapter l'environnement à chaque personne afin que soit garanti un égal accès au droit. En introduisant la notion d'*« aménagements raisonnables »*, en affirmant la nécessité d'agir sur l'environnement pour répondre à une situation de handicap et en renforçant les mesures pour accompagner les demandeurs d'emploi vers le milieu ordinaire, le cadre juridique s'est transformé pour mieux prendre en compte des personnes en situation de handicap au sein du tissu productif.

Mais l'articulation de ces réformes avec le maintien de politiques reposant sur une approche médicale, historiquement dominante, demeure inachevée. Dans la recherche de cet équilibre entre un régime particulier de compensation individuelle du handicap et la promotion d'un égal accès au droit commun, l'État pourrait faire davantage pour aller dans la direction

¹ Ce montant s'ajoute aux crédits de 1,6 Md€ destinés au financement en 2023 des établissements du secteur protégés, qui accueillent près de 120 000 personnes.

résultant de la référence à la société inclusive et de la définition du handicap issues de la loi de 2005. Ainsi cette politique est marquée par une superposition de mesures disparates et par l'absence d'une vision transversale sur ce sujet.

Un nombre important de dérogations aux obligations des employeurs ainsi que l'absence de contrôles et de sanctions contribuent à limiter la portée de ces évolutions de principe

Une première limite tient à la portée donnée à la notion de non-discrimination : la possibilité de bénéficier d'aménagements raisonnables du poste de travail est juridiquement limitée aux personnes bénéficiant d'une reconnaissance administrative du handicap, alors que ce principe est censé être d'application plus large. En outre, le corpus juridique national incorpore de larges possibilités de dérogation, dont plusieurs sont sujettes à caution, et son application est contrariée par la faiblesse des contrôles et des sanctions. Les ambitions affichées en matière d'accessibilité, qu'elle soit physique ou numérique, font l'objet de reports réguliers et de restrictions. La présence obligatoire d'un référent handicap au sein des entreprises de plus de 250 salariés et des administrations n'est assortie d'aucune obligation de moyens ni de résultats. L'importance du référent handicap pour permettre le développement d'environnements inclusifs en milieu professionnel fait pourtant l'objet d'un large consensus.

La mise en œuvre de cette politique se révèle complexe face à des publics hétérogènes et souvent mal identifiés. La reconnaissance administrative qui se compose principalement de la « *reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé* » (RQTH) accordée par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) concerne 3,3 millions de personnes en 2024, soit 8,1 % des personnes en âge de travailler, contre 1,3 million de personnes seulement en 2005. Prendre la mesure statistique des personnes en situation de handicap concernées par l'inclusion professionnelle s'avère complexe. Les approches statistiques reposant sur le champ plus large de la population reconnue comme handicapée ou limitée par un problème de santé durable font état de 6,8 millions en 2023, soit 16,6 % du total des personnes en âge de travailler.

La politique d'inclusion professionnelle des personnes en situation de handicap souffre d'un pilotage éclaté reposant sur une pluralité d'acteurs insuffisamment coordonnés

L'évaluation des coûts et des moyens en faveur de cette politique reste un angle mort. La Cour a donc tenté de les estimer. Avec 1,6 Md€ en 2023, le secteur protégé concentre toujours la majorité des financements publics en matière d'insertion professionnelle des personnes handicapées. Les aides publiques directes financées par l'État pour soutenir l'insertion vers le milieu ordinaire ciblent les situations nécessitant un accompagnement renforcé et l'ensemble des crédits déployés pour atteindre cet objectif atteignent désormais 1,3 Md€.

Les acteurs intervenant dans l'accompagnement et la prise en charge des personnes handicapées sont particulièrement nombreux. Le réseau pour l'emploi, qui réunit France Travail, Cap emploi (réseau consacré aux personnes en situation de handicap) et les missions locales (consacrées à l'emploi des jeunes les plus éloignés du marché du travail) peut déléguer l'accompagnement à des acteurs associatifs ou des prestataires privés. Des opérateurs spécialisés - l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH), pour les entreprises, et le Fonds pour l'insertion des personnes

handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), pour les employeurs publics - développent une offre de services aux personnes, aux entreprises et aux administrations et font également intervenir des prestataires externes.

Cette multiplicité d'intervenants contribue au foisonnement de dispositifs le plus souvent étanches et compose un paysage institutionnel peu compréhensible pour les utilisateurs (personnes handicapées et employeurs). Cette complexité, qui repose sur plusieurs conventions et sur des plans régionaux pour l'insertion des travailleurs handicapés, entraîne une mobilisation importante des professionnels de ces structures aux fins de coordination, au détriment de leur disponibilité effective auprès des personnes en situation de handicap ou des entreprises. Ce morcellement est accentué par une logique de financement en silos : il n'existe pas de lecture croisée permettant d'analyser l'efficience globale de la politique. Les crédits alloués sont centrés sur les dispositifs existants et ne reposent pas sur une analyse des besoins ou des effets attendus en matière d'autonomie, de retour à l'emploi ou de sécurisation des parcours. L'évaluation demeure partielle.

La simplification des procédures est un impératif et la création récente des lieux uniques d'accompagnement au sein de France Travail répond à cette ambition. L'enjeu sera de remédier aux dysfonctionnements actuels de la coordination institutionnelle et de réellement placer l'usager au centre du dispositif.

Des outils catégoriels comme socle d'une politique ciblée sur les personnes

La reconnaissance administrative du handicap, qui constitue le principal critère d'éligibilité à l'obligation d'emploi, suscite par ailleurs certaines réserves. Son attribution, pourtant presque systématique et croissante, repose sur un processus complexe, marqué par des délais de traitement hétérogènes et des différences d'organisation entre les départements, qui ont la compétence d'attribution de cette reconnaissance administrative à travers les maisons départementales des personnes handicapées. Cette reconnaissance, bien qu'ouvrant un certain nombre de droits, tend à uniformiser des situations diverses sans toujours répondre de manière adaptée aux besoins réels d'accompagnement ou d'aménagement. En l'absence d'un renouvellement du pilotage des critères d'attribution et d'une meilleure distinction entre les besoins associés, cette situation pourrait conduire à un affaiblissement progressif du ciblage de la politique.

Les entreprises et administrations dont les effectifs sont de 20 personnes ou plus ont en théorie l'obligation d'employer des personnes bénéficiant d'une reconnaissance administrative de handicap pour au moins 6 % de leurs effectifs, mais la cible est en pratique plus réduite, compte tenu des dérogations et des conventions de calcul prenant en compte des situations spécifiques. Cette obligation reposant sur un principe de quotas constitue le socle de la politique en matière d'emploi des personnes en situation de handicap. Le nombre de personnes en emploi relevant de cette obligation a constamment augmenté au cours des deux dernières décennies, sans pour autant atteindre l'objectif visé. De plus, les obligations des employeurs sont minorées par des possibilités d'abattements mal justifiées. Cette complexité peut entraîner de la part des employeurs des stratégies d'optimisation qui fragilisent l'efficacité de l'objectif.

Dans l'objectif de rendre l'emploi plus accessible aux personnes en situation de handicap, plusieurs réformes structurantes ont récemment été engagées. Portées notamment par la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 et par la feuille de route de la Conférence nationale du handicap, ces évolutions encouragent à une approche plus inclusive, fluide et coordonnée de

l’accompagnement vers et dans l’emploi : transformation du service public de l’emploi avec la création de France Travail et des « *teams handicap* », modernisation des dispositifs favorisant les transitions de personnes accueillies dans les établissements protégés vers le milieu ordinaire de travail, montée en puissance de l’emploi accompagné. Ce sont autant d’initiatives encourageantes pour une insertion durable des publics concernés.

Enfin, les deux principaux opérateurs de la politique d’emploi – l’AGEFIPH et le FIPHFP – remplissent une mission de financement et d’accompagnement essentielle mais sont confrontés à plusieurs enjeux de financement et d’optimisation de leur action et à un pilotage stratégique à renforcer. Leur capacité à articuler efficacement leurs interventions avec le droit commun des aides et des accompagnements gérés par les acteurs œuvrant dans le champ de l’emploi et de la formation et à renforcer l’effet levier de leurs dispositifs est entravée par une gouvernance complexe, une absence de programmation financière pluriannuelle et une couverture territoriale inégalement mobilisée.

Des résultats encore éloignés des ambitions d’inclusion professionnelle des personnes en situation de handicap

Malgré un cadre législatif renforcé depuis la loi de 2005 et une volonté réaffirmée de faire de l’emploi un levier central de l’inclusion, les résultats restent en retrait des objectifs fixés. Le taux d’emploi des personnes en situation de handicap progresse de manière limitée, passant de 37 % à 39,3 % entre 2005 et 2023, tandis que leur taux d’activité demeure stable sur la même période (de 44,0 % à 44,8 %), accentuant l’écart avec la population générale. En 2024, seulement 35 % des entreprises assujetties remplissent leur obligation d’emploi de travailleurs handicapés par l’emploi direct, tandis que 28 % n’en emploient aucun.

Pourtant, les personnes en situation de handicap expriment majoritairement le souhait d’un emploi en milieu ordinaire, durable et de qualité. Cette aspiration n’a trouvé jusqu’ici que partiellement réponse dans l’organisation du service public de l’emploi. L’offre de formation reste insuffisamment adaptée ou mobilisée et les actions d’accompagnement se heurtent à des contraintes de moyens et à des modalités d’intervention encore trop cloisonnées.

La dynamique reste également freinée par une mobilisation inégale des employeurs, une méconnaissance persistante des obligations légales et des dispositifs parfois perçus comme formels ou peu opérationnels. Les actions de communication menées par certains employeurs (comme le *DuoDay* ou la Semaine du handicap) ne suffisent pas à garantir des parcours professionnels effectifs. Le recours à des accords agréés, qui dispensent les entreprises de contribution financière en contrepartie de la mise en œuvre d’une politique interne en faveur de l’inclusion, n’a pas permis d’engager des transformations structurelles au sein des entreprises.

Si le portrait type des personnes en situation de handicap en emploi a changé au cours de ces vingt dernières années (désormais plus féminin, plus âgé et plus diplômé), la qualité des parcours (en termes de qualification acquise, d’adéquation au poste et de pérennité de l’emploi) ne fait pas l’objet d’analyses ni d’évaluations et est rarement prise en compte dans le pilotage des dispositifs.

Les politiques en faveur de l’emploi reposent essentiellement sur des enjeux quantitatifs d’intégration. Cette approche ne permet pas de prendre la mesure de la qualité de l’intégration et la prise en compte des questions liées à la promotion, aux carrières, à l’égalité salariale et à la lutte contre les discriminations horizontales est à ce stade inexistante.

Une mesure de la performance encore trop centrée sur des logiques administratives et segmentées

Les dispositifs de suivi, d'évaluation et de pilotage de la politique d'emploi des personnes en situation de handicap demeurent fragmentés. Les principaux indicateurs mobilisés par les opérateurs (AGEFIPH, France Travail, Cap emploi) portent prioritairement sur le retour à l'emploi, sans permettre une vision dynamique ou intégrée des parcours. Ils sont rarement ventilés par âge, genre ou qualification et les données longitudinales manquent pour apprécier les effets à moyen terme des actions menées. La publication récente des indicateurs du réseau pour l'emploi constitue un premier effort de convergence, mais leur mise en œuvre opérationnelle reste incomplète.

Au-delà des indicateurs, les stratégies territoriales pâtissent de gouvernances locales peu coordonnées entre les différents acteurs concernés : ainsi, des dispositifs comme les plans régionaux d'insertion des travailleurs handicapés et les plans régionaux de santé au travail, à quelques rares exceptions, peinent à s'inscrire dans une approche transversale et partagée, alors même que la prévention de la désinsertion professionnelle devrait constituer un axe commun de ces plans.

Des politiques de prévention encore trop cloisonnées malgré une transformation du risque professionnel

L'accroissement des pathologies chroniques, les conséquences du vieillissement au travail et les effets durables des troubles musculosquelettiques imposent une inflexion des politiques de prévention. Pourtant, les actions de prévention primaire restent insuffisamment développées et se heurtent à une logique de réparation dominante. Moins de 4 % du budget de la branche accidents du travail – maladies professionnelles est consacré à la prévention.

Les outils existent, comme les rendez-vous de liaison, les bilans de mi-carrière, les référents handicap et l'accompagnement individualisé ; mais leur appropriation par les employeurs et les services des ressources humaines demeure faible. La coordination entre les acteurs de la santé au travail, de la prévention, de la compensation du handicap et de l'emploi reste insuffisante, en particulier dans les très petites et petites et moyennes entreprises (TPE-PME).

Des progrès à réaliser en direction de l'objectif d'inclusion

Ainsi, il est possible de faire des progrès dans la direction de l'objectif ultime d'une approche universelle de l'inclusion, fondée sur les droits et la transformation des environnements de travail. La logique actuelle demeure centrée sur la compensation individuelle, plutôt que sur la transformation structurelle des conditions de travail et des organisations. À défaut d'une politique mieux articulée entre prévention, santé, travail et inclusion, les risques de désinsertion professionnelle et de sorties précoces de l'emploi resteront élevés.

Conformément à la méthode retenue pour les évaluations de politiques publiques, le tableau suivant présente la réponse apportée à chacune des trois questions évaluatives. Il résume les principaux arguments qui fondent l'appréciation de la Cour.

Question évaluative	Réponse succincte
<p><i>En quoi les transformations de la politique d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap ont-elles été effectives et ont permis une meilleure prise en compte des enjeux d'inclusion et d'emploi ?</i></p>	<p>La réponse est contrastée.</p> <p>En dépit des intentions affichées, l'équilibre actuel entre une approche globale et universelle et le maintien d'une logique de compensation individuelle et de traitement catégoriel ne permet pas de faire pleinement droit à la non-discrimination et à l'égalité d'accès à l'emploi. La multiplicité des acteurs, leur coordination insuffisante, ainsi que la dispersion des moyens humains et financiers alloués compromettent l'efficacité globale de la politique. Le paysage institutionnel est trop complexe, cloisonné et éloigné des usagers. Les modes d'action restent dominés par une logique de moyens accordés à des dispositifs existants, au détriment d'une refonte plus stratégique fondée sur une analyse des besoins et des résultats attendus.</p>
<p><i>Quelle est la contribution des différents dispositifs mis en place pour favoriser l'emploi des personnes en situation de handicap et peut-on mesurer les coûts et moyens au service de cette politique ?</i></p>	<p>La réponse est que ces dispositifs contribuent à cet enjeu mais de façon insuffisante par rapport aux objectifs fixés.</p> <p>On constate bien une évolution du taux de personnes handicapées dans les entreprises et les administrations en augmentation continue depuis 2005. Mais cette évolution est lente et reste en-deçà des objectifs requis. La reconnaissance administrative du handicap est protectrice et ouvre des droits, mais elle n'est pas fondée sur une évaluation des besoins réels d'aménagements et ne couvre pas la globalité des personnes concernées, en particulier à cause du non recours de nombreuses personnes à cette reconnaissance.</p> <p>Les opérateurs majeurs que sont l'AGEFIPH et le FIPHFP sont confrontés à divers enjeux de prévision et de gestion et une gouvernance complexe. Les dispositifs qu'ils portent restent trop cloisonnés et insuffisamment ancrés dans une stratégie d'ensemble.</p> <p>Les moyens publics consacrés à l'insertion en milieu ordinaire des personnes en situation de handicap – soit environ 1,3 Md€ selon les estimations de la Cour - sont du fait de cette dispersion complexes à reconstituer : ils restent éclatés, reposant sur des circuits de financement peu lisibles et des logiques d'intervention qui manque de cohérence stratégique. Des réformes récentes affichent une ambition renouvelée d'aller vers une plus grande inclusion : accompagnement coordonné des demandeurs d'emploi à travers les lieux uniques d'accompagnement, développement de l'emploi accompagné et de la formation en apprentissage. Ces initiatives nécessitent encore d'être consolidées et évaluées pour confirmer leur impact.</p>
<p><i>Dans quelle mesure les dispositifs mis en œuvre contribuent-ils à améliorer l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap ?</i></p>	<p>La réponse souligne une progression mais des résultats qui restent en deçà des ambitions affichées.</p> <p>Le taux d'emploi des personnes en situation de handicap progresse faiblement et leur taux de chômage reste près deux fois supérieur à celui de la population générale. L'intégration dans l'emploi reste souvent partielle, instable ou inadaptée aux aspirations des intéressés.</p> <p>La mobilisation des employeurs demeure inégale ; ils font encore preuve d'une certaine méconnaissance de leurs obligations, ainsi que de la grande hétérogénéité des situations de handicap. L'accompagnement des opérateurs spécialisés est orienté prioritairement sur les plus grandes entreprises et les petites et moyennes entreprises et très petites entreprises (PME-TPE) manquent d'un soutien structuré même si les actions des Cap emploi les ciblent prioritairement. La mise en place de référents handicap se heurte au défaut de cadre et de moyens d'agir. Les actions emblématiques (Semaine du handicap, DuoDay) produisent peu d'effets structurels.</p> <p>La politique reste dominée par une logique de quotas et de compensation, alors que des progrès en matière de transformation des environnements professionnels et d'égalité de traitement sont nécessaires. La qualité de l'emploi, la prévention des désinsertions et la lutte contre les discriminations restent des chantiers largement ouverts.</p>

Récapitulatif des recommandations

1. Définir les missions et moyens d'action des référents handicap et, pour le secteur privé, étudier les conditions d'une éventuelle extension de l'obligation de nommer ce référent en abaissant le seuil actuel de 250 salariés (*ministère du travail et des solidarités, ministère de l'action et des comptes publics, d'ici 2027*).
2. Assurer un pilotage budgétaire précis et harmoniser les indicateurs renseignés par les acteurs du réseau en veillant à suivre leur évolution dans le temps (*ministère du travail et des solidarités, ministère de l'action et des comptes publics, AGEFIPH, France Travail, Cap emploi, FIPHFP, 2026*).
3. Réaliser l'évaluation quantitative de l'impact de la réforme de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés de 2018, attendue de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques – DARES - (*ministère du travail et des solidarités, ministère de l'action et des comptes publics, 2026*).
4. Mieux articuler les dispositifs spécifiques de l'AGEFIPH avec les outils de droit commun dans la prochaine convention d'objectif État/AGEFIPH (*ministère du travail et des solidarités, AGEFIPH, 2026*).
5. Faire évoluer la stratégie ministérielle et la feuille de route de la conférence nationale du handicap (CNH) afin de les articuler avec les politiques de santé au travail, de lutte contre les discriminations et de formation en prenant en compte la qualité de l'emploi et doter cette stratégie d'objectifs mesurables et d'un calendrier de mise en œuvre (*ministère de la santé, des familles et de l'autonomie des personnes handicapées, comité interministériel du handicap (CIH), ministère du travail et des solidarités, 2026*).
6. Déployer une offre unifiée d'information et de conseil pour accompagner les employeurs publics et privés à l'inclusion des personnes en situation de handicap, notamment à destination des petites et moyennes entreprises (*France Travail, Cap emploi, AGEFIPH, FIPHFP, 2026*).
7. Engager une concertation afin de disposer d'outils de mesure des actions des employeurs en matière d'égalité de traitement, de qualité de l'emploi et de prévention (*ministère de la santé, des familles et de l'autonomie des personnes handicapées, comité interministériel du handicap (CIH), ministère du travail et des solidarités, dès 2026*).

Introduction

L'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap a connu depuis 20 ans des évolutions importantes, caractérisées par la progression de la notion d'inclusion sur le marché du travail. C'est avec la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées que cette notion s'impose dans le droit français. Pris en application de la directive européenne du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, ce texte porte une nouvelle définition de la situation de handicap, avec la volonté d'adapter l'environnement à chaque personne afin de lui garantir une égalité d'accès au droit. Mais le terme « inclusion », qui ne figure pas dans la loi et son interprétation, vingt ans après, continue à faire l'objet de débats.

Cette nouvelle approche implique de rechercher un équilibre entre l'égalité d'accès au droit commun, qui requiert une accessibilité des structures, et la mise en œuvre de droits spécifiques avec les moyens financiers correspondants, permettant de proposer une compensation à hauteur des besoins de la personne. Les politiques françaises ont évolué au cours des 20 dernières années dans la recherche de cet équilibre.

L'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap rencontre également un autre enjeu de politique publique, l'atteinte du plein emploi. Cet objectif, particulièrement affirmé à partir de 2018 avec la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, puis avec la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, souligne l'intérêt pour la croissance potentielle et pour les finances publiques d'une politique favorable à l'amélioration globale des taux d'emploi. Ces évolutions législatives s'accompagnent d'une progression de la sensibilisation des entreprises et d'une volonté de surmonter les représentations qui s'attachent parfois au handicap.

Les taux d'emploi et d'activité des personnes en situation de handicap évoluent peu et le taux de chômage, s'il a diminué, reste près de deux fois plus élevé que celui de la population générale. Sur ce sujet, la France est dans une position comparable aux autres pays de l'Organisation de développement et de coopération économique (OCDE) au sein desquels les disparités entre les taux d'emploi et de chômage des personnes handicapées par rapport au reste de la population demeurent élevées et en grande partie inchangées entre 2008 et 2019². En France, les personnes en situation de handicap présentent un taux d'emploi de 39 % (contre 68,4 % pour l'ensemble des 15-64 ans) et un taux de chômage de 12 %, près de deux fois supérieur à celui de la population, ainsi qu'une durée de chômage plus longue et un taux de retour à l'emploi plus faible³.

La Cour des comptes a choisi d'inscrire cette évaluation dans son programme alors que les 20 ans de la loi de 2005 ont été l'occasion pour les acteurs du handicap de poser la question du bilan de cette loi. Plusieurs demandes ont été adressées en ce sens sur la plateforme citoyenne en septembre 2024, puis à nouveau en septembre 2025.

² OCDE Handicap, travail et inclusion_2022.pdf

³ Défenseur des droits « emploi des personnes en situation de handicap et aménagements raisonnables »

Le périmètre de l'évaluation porte sur l'emploi en milieu ordinaire, qui correspond aux effectifs les plus nombreux et aux objectifs prioritaires de cette politique. La question de l'emploi protégé n'est abordée ici qu'en ce qu'elle représente comparativement aux moyens déployés pour favoriser l'emploi en milieu ordinaire, ainsi qu'à travers les passerelles qui sont favorisées à titre expérimental pour fluidifier les parcours.

En application des principes de l'évaluation et des normes professionnelles de la Cour des comptes⁴, quatre questions évaluatives avaient été choisies lors du délibéré sur la note de faisabilité de l'évaluation, puis discutées lors de la première séance du comité d'accompagnement, en octobre 2024.

Première question évaluative : en quoi les transformations de la politique d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap ont-elles été effectives et ont permis une meilleure prise en compte des enjeux d'inclusion et d'emploi ?

Il s'agit d'une question relative à la pertinence de cette politique, qui vise à décrire l'économie générale de la politique publique et à analyser la clarté de ses objectifs ainsi que de ses capacités d'adaptation et de déclinaison.

Deuxième question évaluative : quelle est la contribution des différents dispositifs mis en place pour favoriser l'emploi des personnes en situation de handicap et peut-on mesurer les coûts et moyens au service de cette politique ?

Il s'agit d'une question relative à la cohérence interne, qui vise à mesurer en quoi les actions et les moyens sont adéquats pour permettre l'atteinte des objectifs.

Troisième question évaluative : dans quelle mesure les dispositifs mis en œuvre contribuent-ils à améliorer l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap ?

Il s'agit d'une question relative à l'efficacité de cette politique, qui porte aussi bien sur l'analyse de l'efficacité individuelle des différents dispositifs que sur l'appréciation de l'impact global de la politique sur les bénéficiaires finaux.

Une quatrième question évaluative avait été envisagée portant sur la cohérence externe et les synergies avec les politiques connexes en faveur d'un égal accès à l'emploi. Cette question n'a pu faire l'objet d'un traitement approfondi mais des éléments de cohérence externe sont abordés dans les trois questions retenues.

Chaque question évaluative a donné lieu à une série d'analyses quantitatives et qualitatives afin de déboucher sur des jugements évaluatifs et fait l'objet d'un chapitre spécifique.

Le chapitre I présente l'évolution du cadre national permettant de favoriser l'emploi pour les personnes en situation de handicap, sur les plans juridique, statistique et de pilotage, et dresse un état des lieux de la façon dont la puissance publique a structuré cette politique depuis le virage de la loi du 11 février 2005.

Le chapitre II analyse la cohérence interne entre les outils catégoriels et les moyens incitatifs d'une part, et les priorités identifiées d'autre part.

Le chapitre III examine l'efficacité en termes d'évolution des indicateurs liés à l'emploi et l'ampleur des changements observés du côté des employeurs comme des bénéficiaires.

⁴ Consultables sur le site internet de la Cour des comptes.

Chapitre I

Un cap clair en faveur de l'inclusion

mais une transformation limitée du cadre

et des outils mis en place

La question évaluative à laquelle répond ce chapitre est « en quoi les transformations de la politique d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap ont-elles été effectives et ont permis une meilleure prise en compte des enjeux d'inclusion et d'emploi ? ».

L'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap a connu depuis 20 ans des évolutions importantes. Avec la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées⁵, un virage a été pris dans le sens d'une approche plus inclusive, sous l'influence des normes européennes et internationales. Cette évolution s'est caractérisée par la progression de la notion d'inclusion sur le marché du travail ordinaire et une tentative de réduire progressivement la place du travail en milieu protégé. La promotion d'une approche inclusive et d'un égal accès au droit commun coexiste avec le maintien d'un régime particulier de compensation individuelle du handicap, dans un équilibre qui doit encore évoluer en faveur de la première approche. Ainsi cette politique est marquée par une superposition de mesures disparates et par l'absence d'une vision transversale sur ce sujet, qui serait de nature à irriguer l'ensemble des politiques publiques.

I - La volonté d'aller vers une notion d'approche globale et d'inclusion

Au fil des lois consacrées directement ou indirectement à la question du handicap, la France s'est progressivement dotée d'un appareil juridique qui a évolué vers une approche globale, tout en conservant les marques d'une approche médicale historiquement dominante. Depuis 2005, les pouvoirs publics ont mis en place plusieurs dispositifs censés décliner la notion d'inclusion dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle. Les mesures

⁵ Loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

les plus récentes, issues des lois de 2018 et de 2023, renforcent les passerelles et l'accompagnement prioritaire vers l'emploi ordinaire. Mais les effets tangibles de ces mesures tardent à se faire sentir.

A - L'objectif ultime d'une politique réellement inclusive

1 - Une dialectique entre l'approche « catégorielle » et l'approche de droit commun

La reconnaissance d'un droit à réparation des blessés de guerre s'est construite au début du XX^{ème} siècle, en particulier à la suite de la première guerre mondiale, avec l'émergence du droit à être réinséré par le travail, reposant sur des emplois réservés dans l'administration publique mais également sur des quotas imposés aux entreprises de plus de dix salariés. Après la seconde guerre mondiale émerge un droit national et international orienté sur les droits fondamentaux qui consacre le droit au travail pour tous sans discrimination. Des établissements de réadaptation professionnelle sont créés afin de permettre aux soldats et aux victimes de guerre de se réinsérer professionnellement et socialement.

C'est en 1957 qu'est consacré pour la première fois le terme de travailleur handicapé, par la loi du 23 novembre 1957 sur le reclassement professionnel qui instaure des priorités d'emploi (quota théorique de 10 %) et définit le travail protégé.

Plusieurs textes législatifs structurent ensuite des dispositions qui sont encore en vigueur. L'obligation nationale d'intégration des personnes handicapées se construit à partir de 1975, avec en particulier la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées qui fixe dans le cadre de l'action publique l'objectif du « *maintien des personnes handicapées chaque fois que possible dans un cadre ordinaire de travail et de vie* ». L'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) qui oblige les entreprises de plus de 20 salariés à comprendre au sein de leurs effectifs un minimum de 6 % de travailleurs handicapés est instituée par la loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des personnes handicapées. Le système repose avant tout sur un statut administratif qui conditionne l'accès à des dispositifs d'organisation et d'aménagement des conditions d'emploi et sur une obligation des employeurs de respecter un quota minimal de personnes en situation de handicap au sein de leurs effectifs.

La directive européenne portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail du Conseil de l'Union européenne du 27 novembre 2000 est à l'origine d'une reconfiguration institutionnelle des politiques publiques européennes contre les discriminations à travers la mise en place de mécanismes d'information, de défense des droits et de dialogue civil et social.

C'est en application de cette directive qu'est adoptée le 11 février 2005 la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. La définition légale du handicap en France est désormais issue de l'article 2 de cette loi : « *constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant* ». Issue d'une concertation avec les principaux représentants du monde du handicap,

cette loi renonce à une approche strictement médicale du handicap - celui-ci n'est plus considéré comme un fait en soi, mais relatif à un environnement donné, et affirme la priorité d'un maintien en milieu ordinaire.

La France ratifie en 2010 la Convention internationale des droits des personnes handicapées (CIDPH), votée en 2006 par les Nations Unies. Cette ratification marque l'engagement à « garantir et à promouvoir le plein exercice de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales de toutes les personnes handicapées sans discrimination d'aucune sorte fondée sur le handicap ». Les trois piliers de l'inclusion portés par les articles 1, 2 et 4 de la Convention - universalité des droits, accessibilité et non-discrimination -, représentent une ambition ultime. Pour autant, en France comme dans de nombreux pays (voir *infra* et annexe n° 3) le droit national reste marqué par une approche médicale historiquement dominante, toujours fondée sur la reconnaissance d'un état en soi, et peine à prendre pleinement en compte les implications de l'égal accès au milieu de travail ordinaire, en contradiction ainsi *a priori* avec l'approche globale et de conception universelle⁶.

2 - Une priorité récente donnée à la transition de l'emploi en milieu protégé vers l'emploi en milieu ordinaire

a) *L'emploi protégé en débat*

En parallèle des différents textes législatifs qui visent à favoriser l'accès à l'emploi ordinaire des personnes en situation de handicap, un milieu du « travail protégé » se développe en France à partir des années 1950 avec la création des « centres d'aide par le travail » en 1954, renommés « établissements ou services d'aide par le travail » (ESAT) en 2005, qui relèvent du secteur médico-social. En 1955 viennent s'ajouter les « ateliers protégés » qui doivent comprendre au moins 80 % de travailleurs handicapés, transformés en 2005 en « entreprises adaptées », dont le pourcentage de travailleurs handicapés est désormais d'au moins 55 %.

Au 31 décembre 2024, 119 186 personnes travaillaient dans 1 491 ESAT⁷. Ces données sont stables au cours des vingt dernières années et font l'objet d'un moratoire « qui traduit le souhait des pouvoirs publics de prioriser l'inclusion des personnes en situation de handicap en milieu de travail ordinaire »⁸.

L'emploi dans les entreprises adaptées, qui fait partie du milieu ordinaire⁹. 41 522 personnes étaient couvertes fin 2024 par une aide au poste au sein de ces entreprises. La dernière décennie est marquée par une première période d'augmentation dynamique, entre 2012 et 2019 (+27 % pour les équivalents temps plein - ETP), la progression étant plus mesurée depuis (+6 % depuis 2019).

⁶ [Chronologie : évolution du regard sur les personnes handicapées | vie-publique.fr](#).

⁷ [Les chiffres clés de l'aide à l'autonomie 2024](#).

⁸ L'offre de places en ESAT est figée au plafond national de 120 000 places depuis 2013. Cf. [IGAS-IGF, Les établissements et services d'aide par le travail, octobre 2019](#), p.16.

⁹ Cf. Cour des comptes, [Les entreprises adaptées, observations définitives, avril 2023](#).

L'évolution récente vers une meilleure intégration dans le monde du travail ordinaire est conforme aux recommandations et à la doctrine du droit international¹⁰.

b) Situation de la France par rapport à d'autres pays comparables

Dans de nombreux pays européens, considérant que certaines personnes en situation de handicap ne peuvent pas travailler en milieu ordinaire, l'emploi protégé s'est beaucoup développé. On trouve en particulier des secteurs d'emploi protégé importants en Suède, en Pologne, en Allemagne, au Luxembourg et au Danemark (cf. note détaillée de comparaisons européennes figurant en annexe n° 3).

Les comparaisons internationales doivent être relativisées, en l'absence de définition commune de la notion de handicap. Les populations concernées diffèrent et les pratiques sont largement influencées par le contexte culturel, social et économique spécifique à chaque pays, malgré les tentatives d'harmonisation des organisations internationales pour produire et diffuser des définitions juridiques (Nations Unies) ou médico-sociales (organisation mondiale de la santé - OMS¹¹) à portée universelle.

La France se situe dans un groupe de pays historique et majoritaire, dont l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie, favorable à une législation contraignante sur les entreprises, avec l'instauration de quotas et de pénalités financières sanctionnant leur respect.

Un deuxième modèle se fonde sur le principe de non-discrimination et étend au domaine du handicap des concepts et dispositions juridiques d'origine anglo-saxonne, développés pour lutter contre la discrimination raciale ou religieuse. Les politiques antidiscriminatoires aux États-Unis et au Royaume-Uni font reposer l'application du droit sur le seul recours des individus devant les tribunaux. Enfin un troisième modèle, en Suède et dans les pays nordiques, se fonde sur le rejet de tout système de quota et plus généralement de toute catégorisation des personnes sur des critères de handicap. L'adoption d'une législation anti-discrimination y est récente et résulte pour une large part de la transposition de la réglementation européenne. La tradition nordique de l'État providence a conduit à un niveau élevé d'intervention, sous forme notamment de subventions salariales aux entreprises et d'accompagnement sur mesure pour les salariés, les employeurs et les collectivités de travail.

En dépit de ces précautions méthodologiques, on peut tenter de proposer une comparaison entre les pays du taux d'emploi des personnes en situation de handicap : la France se situe légèrement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE (45 %) mais en-deçà des pays nordiques et anglo-saxons qui avoisinent les 50 %.

¹⁰ L'article 19 de la Convention des Nations Unies incite les États à « (...) favoriser l'emploi des personnes handicapées dans le secteur privé en mettant en œuvre les mesures appropriées, y compris le cas échéant des programmes d'action positive ». Le comité des droits des personnes handicapées de l'ONU se déclare, concernant la France, « préoccupé par la ségrégation [des personnes handicapées] dans les lieux de travail protégé qui associent logement et emploi » (Observations finales du Comité des Droits des personnes handicapées : la France réaffirme sa pleine mobilisation pour garantir l'accès aux droits des personnes handicapées | handicap.gouv.fr).

¹¹ L'OMS a produit en 1980 un système de classification du handicap à vocation universelle. Cette définition dite « sociale », affinée en 1999, a été très largement diffusée et reprise par d'autres organisations internationales (Bureau international du travail, UE) ou sphères académiques.

B - Une mise en œuvre encore incomplète

1 - La limitation de la portée de la notion d'aménagements raisonnables

L’interdiction générale des discriminations fondées sur le handicap, instituée par le traité d’Amsterdam en 1997, ne reposait à l’origine sur aucune définition du handicap permettant de préciser la portée de cette interdiction. La directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 affirme l’obligation pour les employeurs de prévoir des aménagements raisonnables à l’égard des « personnes handicapées », sans définir ce que recouvre cette notion. Cette acceptation large ne pose aucune condition de reconnaissance administrative à la protection de la personne handicapée et à son droit à un aménagement raisonnable.

Cette lecture des aménagements raisonnables de portée générale peine à être assimilée en France, y compris par les acteurs spécialisés. Cela tient en partie au fait que, si le manquement d’un employeur à son obligation d’aménagement raisonnable envers un travailleur handicapé est bien constitutif d’une discrimination, la mise en place de ces aménagements raisonnables prévue dans le code du travail demeure soumise à la reconnaissance administrative, ce qui en réduit la portée¹².

On constate ainsi que le contentieux pour discrimination est peu soulevé par les intéressés. Comme l’indique la direction générale du travail, l’intéressé « est tenu de fournir au juge des éléments de fait laissant supposer l’existence de cette discrimination (preuve de refus, même implicite, de l’employeur à prendre des mesures concrètes et appropriées d’aménagements raisonnables, le cas échéant sollicitées par le salarié ou préconisées par le médecin du travail ou le CSE, ou de son refus d’accéder à la demande du salarié de saisir un organisme d’aide à l’emploi des travailleurs handicapés pour la recherche de telles mesures) ». La direction générale du travail précise : « à charge alors pour l’employeur de prouver que sa décision était justifiée par des éléments objectifs et étrangers à toute discrimination (comme par exemple l’impossibilité matérielle de prendre les mesures sollicitées ou préconisées, ou de caractère disproportionné pour l’entreprise des charges consécutives à leur mise en œuvre) »¹³. Les personnes peuvent également déposer une plainte auprès du procureur de la République, les discriminations constituant un délit réprimé par les articles 225-1 et suivants du code pénal. En vertu du principe de présomption d’innocence, la charge de la preuve repose entièrement sur le plaignant.

2 - Des obligations issues de la loi qui restent partiellement appliquées

a) Les limites de l’accessibilité

Cruciale pour permettre l’accessibilité à l’emploi et s’y maintenir, l’accessibilité des lieux de travail (ou bâtiments à usage professionnel) attend son décret d’application depuis la loi de 2005¹⁴. La loi distingue les obligations qui prévalent pour les locaux de travail existants et pour

¹² L’article L. 5213-6 du code du travail, qui pose le principe des mesures appropriées, précise que celles-ci concernent les travailleurs mentionnés dans l’article L. 5212-13, c’est-à-dire les personnes disposant d’une reconnaissance administrative leur ouvrant le bénéfice de l’obligation d’emploi des travailleurs handicapés (OETH).

¹³ C. trav, art. L. 5213-6 et Cass. soc., 15 mai 2024 n° 22-11.652.

¹⁴ Le décret n° 2009-500 du 30 avril 2009 relatif à l’accessibilité des établissements recevant du public (ERP) et des bâtiments à usage d’habitation encadre l’accessibilité des ERP mais son application est amoindrie par des longs délais accordés et des dérogations persistantes.

les locaux de travail neufs. Ces derniers sont soumis à une mise en accessibilité obligatoire au moment de leur construction alors que, pour les bâtiments existants, seuls ceux qui reçoivent du public doivent être rendus accessibles.

Le décret imposant la mise en accessibilité des bâtiments neufs à usage professionnels aurait dû être publié en mars 2025. L'accessibilité des espaces de travail pour les bâtiments existants doit faire l'objet d'un groupe de travail interministériel, en lien avec les associations représentants les personnes en situation de handicap, pour l'inscrire dans une vision plus globale de l'insertion des personnes en situation de handicap au travail.

Le gouvernement avait également indiqué en 2023 vouloir élargir l'obligation à l'ensemble des bâtiments à usage professionnel existants (et plus seulement aux locaux de travail neufs) pour les rendre accessibles de façon universelle¹⁵. Le processus d'adoption du décret n'est pas allé à son terme à ce stade.

Il convient de mentionner aussi, même si le sujet n'a pas été instruit dans le cadre de cette évaluation, les incidences de l'accès au logement ou aux transports qui représentent également des freins majeurs rencontrés par les personnes en situation de handicap¹⁶.

L'accessibilité numérique connaît des évolutions positives issues du droit européen¹⁷. Mais les ambitions affichées font l'objet de reports réguliers et ne portent que sur un nombre restreint de supports et de sites. L'inaccessibilité des environnements numériques constitue une perte de chance pour l'emploi des personnes en situation de handicap. Lors de l'implantation de nouveaux outils numériques dans une entreprise ou de leur évolution, seuls 38 % des dirigeants ont mis en place une réflexion autour de leur accessibilité. De leur côté, 21 % des personnes en situation de handicap ont déjà « très ou assez souvent » renoncé à candidater à un emploi en raison du manque d'accessibilité du site de l'employeur. Les profils les plus concernés sont les personnes en situation de handicap mental (35 %), multi-handicap (30 %), handicap visuel (29 %), polyhandicap (28 %) ou encore cognitif (27 %)¹⁸.

b) Le référent handicap, une avancée qui manque encore d'un cadre d'action

Les lois du 5 septembre 2018 et du 6 août 2019 ont rendu obligatoire, tant dans le secteur privé que dans la fonction publique, la création des postes de « référents handicap » aisément accessibles et participant activement à la conception et à la mise en œuvre de la politique handicap de chaque entreprise (de plus de 250 salariés) ou administration (sans seuil d'effectif). Non assorties de contrôles, ces deux lois sont trop peu appliquées. Lorsqu'elles le sont, les personnes nommées pour assumer la fonction ne sont que rarement formées et ne disposent généralement que d'un temps très partiel pour l'exercer, outre que leur pouvoir est extrêmement limité.

¹⁵ Conférence nationale du handicap du 26 avril 2023 : « Pour tracer la voie et montrer l'exemple, la mise en accessibilité des bâtiments de l'État, des opérateurs publics et de la Sécurité sociale sera finalisée d'ici 2027 ».

¹⁶ En Île-de-France, seules 3,2 % des stations de métro sont accessibles aux personnes à mobilité réduite, limitant considérablement leurs possibilités de déplacement pour se rendre sur leur lieu de travail. Au niveau national, 75 % des arrêts de bus interurbains nécessitent encore des aménagements pour répondre aux règles d'accessibilité.

¹⁷ Directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services, transposée en droit français par l'ordonnance n° 2020-71 du janvier 2020 relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation.

¹⁸ AGEFIPH, *Semaine européenne pour l'emploi des personnes handicapées (SEEPH) Numérique et handicap, un duo gagnant pour l'emploi qui doit encore être sécurisé*, 2023.

Les objectifs posés par la loi de 2018 sont larges (orienter, informer, accompagner) mais ne sont assortis d'aucune obligation de moyens ni de résultats. Selon l'Observatoire de l'emploi et du handicap de l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH)¹⁹, l'importance du référent handicap fait l'objet d'un large consensus qui se renforce avec le temps. Près des deux tiers des salariés (64 % en hausse de trois points sur un an) considèrent sa présence comme essentielle pour permettre le développement d'environnements inclusifs en milieu professionnel, une conviction encore plus marquée (82 %) chez ceux qui bénéficient effectivement d'un référent dans leur entreprise. Les dirigeants partagent cette vision, 60 % d'entre eux jugeant ce rôle essentiel, une proportion qui monte à 77 % parmi ceux dont l'entreprise dispose d'un référent handicap. Pour autant les employeurs n'étant pas tenus de déclarer leur référent handicap, ces derniers ne peuvent être identifiés que dans le cadre de leur participation à l'offre de professionnalisation proposée par l'AGEFIPH²⁰. 3 000 référents sont identifiés dans ce cadre, dont 1 300 dans les entreprises de plus de 250 salariés (sur 7 000 entreprises concernées, ce qui ne représente donc que 18,5 % des entreprises assujetties, étant entendu qu'une certaine proportion d'entre elles peut disposer d'un référent sans que celui-ci n'ait participé à l'offre de l'AGEFIPH).

La généralisation des référents handicap, formés et disposant de véritables moyens d'agir, au sein des entreprises, représente un levier efficace pour répondre au cap fixé par la feuille de route du gouvernement lors de la Conférence nationale du handicap en avril 2023²¹ visant à ce « *que toutes les entreprises puissent employer les personnes en situation de handicap dans l'environnement professionnel ordinaire « de droit commun », comme n'importe quel salarié* ».

Des évolutions récentes répondent partiellement à ces enjeux : plan de transformation des établissements ou services d'aide par le travail (ESAT), soutien aux programmes d'alternance, emploi accompagné, mesures spécifiques dans la fonction publique comme la portabilité des équipements de travail lors d'une mobilité, création des lieux uniques d'accompagnement au sein du service pour l'emploi. Cependant, certaines possibilités offertes aux entreprises d'exonération de leurs obligations d'emploi (cf. chapitre II), en diminuent la portée. La faible appropriation de la notion de non-discrimination justifie également de préconiser des mesures de communication et de pédagogie renforcées. Lors de la contradiction, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) souligne la nécessité de s'assurer du déploiement effectif des référents handicap dans les entreprises de plus de 250 salariés avant d'envisager l'extension de cette obligation, même si elle reste attentive à l'accompagnement de tous les employeurs.

¹⁹ AGEFIPH, *La perception de l'emploi des personnes en situation de handicap, 7^{ème} édition du baromètre AGEFIPH – IFOP auprès des entreprises, du grand public, des salariés et des personnes en situation de handicap*, décembre 2024.

²⁰ Cette offre comporte 12 modules de formation en ligne couvrant divers aspects liés au handicap, à l'emploi et à la formation des personnes en situation de handicap. Des ateliers et actions en présentiel sont également proposés pour compléter la formation en ligne.

²¹ Conférence nationale du handicap | Dossier de presse | handicap.gouv.fr.

II - Une orientation complexe face à des publics hétérogènes et mal identifiés

Les personnes concernées par cette politique ne relèvent pas d'une catégorisation homogène et les besoins en termes d'aménagements ou de compensation sont divers selon les situations. Les principaux instruments visant à favoriser l'accès et le maintien en emploi des personnes en situation de handicap reposent sur la reconnaissance administrative de ce handicap. C'est la loi de 2005 qui a fait entrer dans le champ du handicap les troubles psychiques, qui représentent aujourd'hui une proportion importante des personnes reconnues en situation de handicap. Mais les différentes approches statistiques montrent que la catégorie administrative ne recouvre pas, loin s'en faut, l'ensemble des publics visés. La situation de handicap qui fait référence est celle de la loi de 2005 mais elle correspond à des situations différentes en termes d'impact sur le travail.

A - Une définition du handicap qui doit s'accompagner de précautions

La connaissance des différentes situations de handicap et des besoins qui leur sont liés reste partielle. L'évolution dans le champ de l'emploi des maladies chroniques et évolutives, l'augmentation de l'âge des personnes en emploi, ainsi que l'arrivée sur le marché du travail d'une génération qui récuse de se faire reconnaître administrativement dans le champ du handicap, sont autant de nouveaux défis pour appréhender la situation de handicap dans toute sa diversité. 85 % des handicaps sont acquis au cours de la vie et 80 % des handicaps ne sont pas visibles²² : outre les troubles relevant de la sphère psychiatrique, sont également considérées dans le champ du handicap les déficiences organiques (pathologies durables comme l'insuffisance rénale, respiratoire ou cardiaque, le diabète ou les douleurs chroniques d'origine inexpliquée). Les personnes en fauteuil par exemple ne représentent que 5 % des personnes en situation de handicap.

L'analyse faite par la Cour ci-dessous à partir des catégories de déficiences (appelées altérations organiques dans les publications de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES²³) pour décrire les personnes en situation de handicap ne rend pas pleinement compte d'une approche inclusive, car elle ne tient pas compte du fait que c'est souvent la combinaison des déficiences qui, en interaction avec l'environnement, crée la situation de handicap. Mais cette analyse, pour incomplète qu'elle puisse être, permet d'identifier les différentes situations entraînant des besoins d'adaptation de l'environnement spécifique. L'enquête *Autonomie*²⁴ qui permet aux personnes interrogées de se positionner entre différents types de déficiences, montre ainsi par exemple une forte représentation de personnes dans le champ du handicap psychique (41,4 % des répondants²⁵).

²² Comprendre les handicaps pour améliorer l'accessibilité | info.gouv.fr.

²³ Jean-Sébastien Eidelman (CERLIS, Université Paris Cité), Marie Rey (DREES), 2024, *Le handicap, différentes approches pour une notion complexe – Premiers résultats de l'enquête Autonomie 2022*, Études et résultats n° 1317

²⁴ Enquête pilotée par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques en matière de santé et de solidarité (DREES), cf. I du cahier technique

²⁵ Un nombre important de répondants déclarent plusieurs déficiences. Voir précisions méthodologiques dans le cahier technique (I)

Cette catégorie de déficience est encore plus marquée pour la tranche d'âge de 16 à 29 ans (62,3 %) alors qu'elle n'est que de 21,9 % dans la tranche d'âge de 50 à 64 ans. *A contrario*, les déficiences organiques ne représentent que 8,3 % chez les 16-29 ans, mais 13,5 % chez les 40-49 ans et 17,3 % chez les 50-64 ans.

Au sein des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), un guide-barème d'évaluation propose des fourchettes de taux d'incapacité identifiant des degrés de sévérité allant de « *forme légère* » (taux de 1 à 15 %), à « *forme modérée* » (de 20 à 45 %), « *forme importante* » (de 50 à 75 %) et « *forme sévère ou majeure* » (de 80 à 95 %) ainsi que des chapitres permettant une évaluation par type de déficience. Mais ce guide barème ne fait pas consensus et de nombreux acteurs demandent sa révision.

Dans son rapport sur l'allocation aux adultes handicapés (AAH)²⁶, la Cour des comptes mentionnait l'absence d'outils d'aide à la décision destinés « à asseoir les décisions relatives à l'AAH sur les bases les plus objectives possibles (...). En s'émancipant d'une norme objectivable (déficience physique ou mentale par rapport à une situation de référence « normale »), le champ du handicap (...) inclut l'environnement dans ses facteurs constitutifs. Ce faisant son champ est devenu potentiellement très vaste ». Elle soulignait également la frontière « structurellement brouillée entre le champ du handicap et celui des conséquences médico-sociales de la précarité sociale » et des modalités de cumul entre AAH, salaire, prime d'activité et aides au logement révélant des effets désincitatifs²⁷.

Dans ce contexte, une reconnaissance administrative du handicap, et en particulier la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) accélère l'accès au droit à l'emploi et aux aménagements nécessaires. La remise en cause de la reconnaissance d'une catégorie de handicap, qui constitue un système de protection, comporterait des risques élevés d'une perte de la garantie de ces droits. Pour autant cette reconnaissance administrative ne couvre pas tout l'éventail des personnes concernées par le handicap (cf. *infra*) ; elle est également insuffisante pour permettre d'identifier la diversité des situations de handicap au regard de l'employabilité des personnes. La question de l'intégration des personnes concernées dans le milieu du travail reste complexe, voire très difficile dans certains cas, en particulier pour les troubles psychiques non stabilisés ou les troubles cognitifs.

L'inclusion dans l'emploi est un objectif partagé avec une grande partie des acteurs du handicap et mis en avant par les pouvoirs publics, à la fois pour des raisons de principe et du fait des effets bénéfiques attendus de leur intégration au plan économique, mais ses modalités de mise en œuvre font débat dans la mesure où elles peuvent induire une forme de pression sur les individus.

²⁶ Cour des comptes, *L'allocation aux adultes handicapés (AAH)*, rapport public thématique, 2019.

²⁷ Les analyses de la DREES montrent en effet que pour une large tranche de revenus (jusqu'à environ 2 000 € nets), le gain marginal à la reprise d'activité est nul ou négatif.

Débat académique sur les risques liés aux politiques d'inclusion dans l'emploi

Selon Bonvin & Farvaque (2005²⁸), les logiques d'activation de la dépense publique en faveur de l'emploi (par opposition à des dépenses d'allocations sociales dites « passives ») traduisent une évolution vers une responsabilisation accrue des individus, une contractualisation renforcée des relations sociales et une transformation des dispositifs de protection sociale, dans un contexte où l'État cherche à concilier efficacité, responsabilisation et réduction des coûts. Certaines recherches montrent que les politiques dites « inclusives » peuvent créer une obligation morale de travailler, même dans des conditions peu adaptées. Robert Castel (2009²⁹) évoque une « injonction à l'autonomie » dans les politiques sociales contemporaines quand Yannick Jaffré (2012) note que la reconnaissance du handicap est parfois conditionnée à des comportements de « bonne volonté » professionnelle.

Plus récemment, Anne Revillard³⁰ a eu l'occasion de montrer que les politiques d'insertion professionnelle peuvent entraîner une pression normative, sous couvert d'inclusion. Elle insiste sur la dimension contradictoire de ces politiques dans la mesure où elles reconnaissent une vulnérabilité tout en exigeant une forme de performance (capacité à travailler, s'adapter, se former). Selon Pierre-Yves Baudot³¹, les réformes successives depuis les années 2000 (notamment la loi de 2005) ont de plus en plus subordonné les aides à l'emploi aux logiques de performance et de rentabilité. Les personnes handicapées sont ainsi souvent évaluées au prisme de leur « employabilité », ce qui fait peser une forme d'injonction à correspondre à des critères de performance.

B - Des études statistiques nationales reposant sur une double approche, administrative et déclarative

Prendre la mesure statistique des personnes en situation de handicap concernées par la question de l'inclusion professionnelle s'avère particulièrement complexe pour appréhender la situation de handicap dans toutes ses dimensions. L'estimation peut en effet être effectuée sur la base d'enquêtes auprès des personnes elles-mêmes ou à travers le dénombrement des bénéficiaires de reconnaissances administratives et de prestations liées au handicap.

1 - La reconnaissance administrative du handicap, principal critère de mise en œuvre des politiques de quotas

En France en 2024, il existe près de 3,3 millions de personnes ayant une reconnaissance administrative de handicap³². Cette reconnaissance administrative est en forte augmentation depuis 20 ans (le nombre de personnes reconnues était de 1,3 millions en 2003). Elles représentent 8,1 % de la population en âge de travailler.

²⁸ Jean-Michel Bonvin et Nicolas Farvaque *Social Opportunities and Individual Responsibility. The Capability Approach and the Third Way*- Revue Éthique économique/Economic Ethics, n° 3, 2005.

²⁹ Robert Castel *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu* Seuil, collection "La couleur des idées", 2009.

³⁰ Anne Revillard, *Handicap et travail*, Presses de Sciences Po/Sécuriser l'Emploi, 2019.

³¹ Pierre-Yves Baudot et Emmanuelle Fillion, *Le handicap cause politique*, Paris, Presses universitaires de France (PUF), 2021.

³²INSEE – DARES, Travail, santé et handicap – *Emploi, chômage, revenus du travail*, édition 2025.

Cette augmentation a été particulièrement rapide entre 2005 et 2015, c'est-à-dire les années qui ont suivi la loi de 2005 et l'extension de la définition juridique du handicap. On constate également une forte augmentation dans les quatre dernières années avec +14 % depuis 2019, qui pourrait être consécutive et corrélative à la crise sanitaire, selon les acteurs du handicap rencontrés au cours de l'instruction.

La reconnaissance administrative du handicap repose principalement sur des droits ouverts par les MDPH et en particulier la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH), mais également sur la carte d'invalidité avec un taux supérieur à 80 % ou sur l'AAH. Le bénéfice de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés peut également être attribué par les régimes de protection sociale : victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, pensionnés d'invalidité (article L. 5212-13 du code du travail).

Graphique n° 1 : évolution des bénéficiaires de l'obligation d'emploi avec reconnaissance administrative de handicap (2013 – 2023)



Source : Cour des comptes d'après les données AGEFIPH, DARES, IGAS

2 - Des enquêtes en population générale à finalité d'études statistiques et de recherche

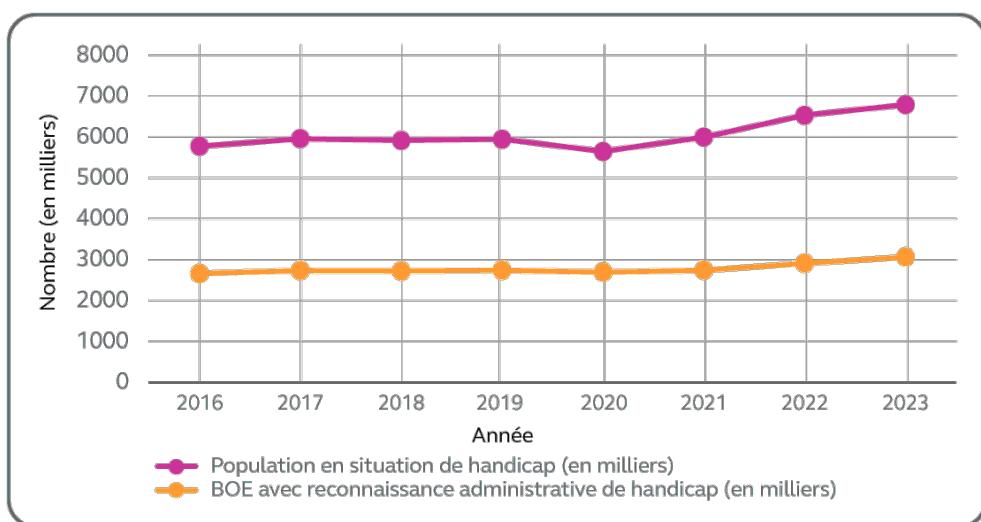
a) *Les approches déclaratives retenues par l'Insee*

Les approches déclaratives élargissent le champ des personnes concernées : ce sont ces approches qui sont retenues par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) notamment pour rendre compte des évolutions et de la situation de l'emploi. Jusqu'en 2025, les personnes interrogées considérées comme en situation de handicap étaient celles qui déclarent à la fois « *une maladie ou un problème de santé qui soit chronique ou de caractère durable* » et « *être limitées, depuis au moins six mois, à cause d'un problème de santé, dans les activités que les gens font habituellement* »³³. Avec cette approche, et selon les données

³³ À partir de 2025, l'INSEE se fonde uniquement sur l'indicateur GALI, voir *infra*, cf. la parution actualisée Travail, santé et handicap – Emploi, chômage, revenus du travail | INSEE.

disponibles en avril 2025, le nombre des personnes concernées parmi la population en âge de travailler est beaucoup plus important que les 3,1 millions de bénéficiaires d'une reconnaissance administrative : 6,8 millions de personnes en 2023 sont affectées par un handicap ou un problème de santé durable. Cette population a augmenté depuis 2014, passant de 5,6 à 6,8 millions, soit une augmentation de 21 %, même si cette augmentation est moins rapide que celle de la population reconnue administrativement (+ 26 % entre 2014 et 2023). La définition retenue à partir de la publication de juin 2025 est celle de l'indicateur *GALI* (cf. *infra*), la population ainsi identifiée étant légèrement plus large et légèrement mieux insérée dans l'emploi par rapport à l'approche précédente³⁴.

Graphique n° 2 : évolution des populations en situation de handicap



Source : Cour des comptes à partir des données Insee. BOE : bénéficiaire de l'obligation d'emploi

Utilisé par la DREES depuis le début des années 2000 et intégré par l'INSEE dans ses enquêtes (Enquête Emploi dans les années 2010), l'indicateur *GALI* donne un éclairage complémentaire sur la population en emploi souffrant de fortes limitations ; il concerne 2,3 millions de personnes en 2023. Sont considérées comme étant handicapées, au sens où elles ont de fortes restrictions d'activité, les personnes répondant « *oui, fortement* » à la question suivante : « *êtes-vous limité(e), depuis au moins six mois, à cause d'un problème de santé, dans les activités que les gens font habituellement ? Oui, fortement limité(e) / Oui, limité(e), mais pas fortement / Non, pas limité(e) du tout* ». Sa formulation inclut quatre éléments constitutifs du handicap : sa dimension chronique (« *depuis plus de 6 mois* »), ses causes (« *problème de santé* ») et le fait que l'on cherche à mesurer les conséquences sur les activités (« *limité dans les activités* ») dans un contexte social donné (« *que les gens font habituellement* »)³⁵.

³⁴ Précisions apportées par la DARES lors de la contradiction.

³⁵ L'INSEE a actualisé sa définition du handicap dans ses analyses du marché du travail, se fondant désormais uniquement sur le *GALI*, *Travail, santé et handicap – Emploi, chômage, revenus du travail | Insee*, 26 juin 2025.

b) *L'enquête Autonomie de la DREES : une approche plus détaillée*

Les enquêtes décennales de la statistique publique portent sur un échantillonnage adapté pour inclure suffisamment de répondants handicapés et permettre d'avoir une connaissance détaillée de cette thématique par un croisement avec des données administratives. L'enquête *Autonomie*, conduite par la DREES entre 2021 et 2023³⁶, produit des informations à la fois sur la situation personnelle des répondants et sur leur ressenti. Elle permet d'apporter un certain nombre d'éléments de compréhension sur les différences et les points de convergence entre les personnes qui bénéficient d'une reconnaissance administrative de handicap et celles qui se considèrent en situation de handicap. L'enquête décline en outre les indicateurs selon les différentes catégories de déficiences³⁷, les âges, la situation au regard de l'emploi et le genre.

Les données issues de l'enquête reposent sur des réponses déclaratives et peuvent produire des résultats consolidés sensiblement éloignés des autres sources de données (écart par rapport aux données administratives notamment, écarts également si l'on cherche à reconstituer des indicateurs du type taux d'emploi, taux de chômage etc.), ce qui s'explique également par des définitions adoptées par les producteurs de données qui reposent sur des concepts différents. Ces différences d'approches ne permettent pas de capitaliser toutes les études avec une vision commune. À ce sujet, la DREES précise que la généralisation de l'indicateur *GALI* dans les enquêtes de la statistique publique, et désormais dans le recensement, permettra une approche unifiée afin de pouvoir comparer les résultats.

L'analyse de ces réponses permet néanmoins de dégager des informations éclairantes, telles que les croisements entre la reconnaissance administrative de handicap et le ressenti de sa situation par la personne. Ainsi, parmi les personnes se considérant en situation de handicap, seules 60 % disposent dans cette enquête d'une reconnaissance administrative. Inversement, 71 % des personnes bénéficiant d'une reconnaissance administrative se considèrent également en situation de handicap, alors que 29 % ne se reconnaissent pas comme étant dans une situation de handicap.

Ces écarts soulignent deux écueils : l'importance de la sous déclaration, qui peut correspondre à des publics ne souhaitant pas se voir essentialisés dans la catégorie du handicap, d'une part, et une reconnaissance administrative qui ne correspond pas systématiquement à des besoins spécifiques pour accéder à l'emploi, d'autre part.

La part de la population globale concernée par une reconnaissance administrative du handicap est désormais de 7,5 % et celle déclarant un handicap ou un problème de santé durable est de 16,6 %. Si la situation sur le marché du travail présente des taux particulièrement défavorables pour les personnes bénéficiant d'une reconnaissance administrative de handicap, les personnes présentant une limitation par handicap ou problème de santé durable, plus de deux fois plus nombreuses, présentent également des taux éloignés de ceux de l'ensemble de la population.

³⁶ Voir I du cahier technique : note de méthodologie et de pilotage de l'enquête *Autonomie*.

³⁷ Les répondants précisent si leur déficience est de nature motrice, visuelle, auditive, liée à la parole, organique ou psychologique. Plusieurs réponses sont possibles, et près de 40 % déclarent deux ou plus de deux catégories de déficiences. Cette approche par les déficiences n'est pas le choix retenu par la DREES dans la production de ses analyses.

Tableau n° 1 : taux d'activité, d'emploi et de chômage des personnes handicapées en 2024

Situation sur le marché du travail	Reconnaissance administrative de handicap			Limitation par handicap ou problème de santé durable			Ensemble de la population		
	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes	Ensemble
Taux d'activité	47	45	46	61	62	61	72	78	75
Taux d'emploi	42	39	41	55	55	55	66	72	69
Taux de chômage	10	14	12	9	11	10	7	8	7
Effectifs (en milliers)	1 723	1 597	3 320	4 117	3 058	7 175	20 903	20 225	41 128

Lecture : en 2024, 46 % des personnes disposant d'une reconnaissance administrative de leur handicap sont en activité.

Champ : France hors Mayotte, population âgée de 15 à 64 ans (15 ans ou plus pour le taux de chômage), vivant en logement ordinaire.

Source : INSEE, enquête Emploi 2024

III - Une faiblesse générale du pilotage et de l'évaluation des besoins

La politique d'inclusion professionnelle des personnes en situation de handicap souffre d'un pilotage éclaté reposant sur une pluralité d'acteurs insuffisamment coordonnés, malgré quelques progrès récents. Ce morcellement est accentué par une logique de financement en silos et il n'existe pas de lecture croisée permettant d'analyser l'efficience globale de la politique. Les crédits alloués sont centrés sur les dispositifs existants, et non sur les besoins réels ou les effets attendus en matière d'autonomie, de retour à l'emploi, ou de sécurisation des parcours. La stratégie suivie raisonne en termes de moyens attribués aux dispositifs, qui restent majoritaires dans le milieu protégé par rapport à ceux déployés pour favoriser l'emploi en milieu ordinaire.

A - Des acteurs multiples et peu coordonnés

1 - Un État entre impulsion et coordination

L'article L. 5214-1 A du code du travail dispose que « *l'État assure le pilotage de la politique de l'emploi des personnes handicapées. Il fixe, en lien avec le service public de l'emploi, les régions chargées du service public régional de la formation professionnelle, l'association chargée de la gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés et le fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, les objectifs et priorités de cette politique* ». Le ministère du travail, de la santé, des solidarités et de la famille est aujourd'hui chargé de ce pilotage à travers la délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) et, dans une moindre mesure, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

Afin de remédier à une insuffisante prise en compte transversale des questions de handicap, d'inclusion ou d'accessibilité, le comité interministériel du handicap (CIH) a été créé en 2009, sur le constat qu'une politique du handicap ne peut pas se résumer à une politique spécifique. Sous l'impulsion du Premier ministre et au moins une fois par an, ce comité élabore chaque année une feuille de route déclinée pour l'ensemble des membres du gouvernement et un bilan est réalisé sur les engagements de l'année précédente. Il s'agit avant tout d'une mission de suivi des engagements. Le dernier CIH a été réuni le 6 mars 2025.

La conférence nationale du handicap (CNH) quant à elle, est un événement prévu tous les trois ans par la loi de 2005, présidée par le Président de la République « *afin de débattre des orientations et des moyens de la politique concernant les personnes handicapées* ». La CNH doit rendre compte de l'avancée des politiques publiques aux citoyens et tracer les grandes orientations nationales pour les trois ans à venir. Sa préparation associe les cabinets ministériels, les administrations, les représentants des collectivités (depuis 2019) et leurs groupements, le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPh), les associations et les différents opérateurs. La CNH s'est réunie à six reprises (la dernière en date le 26 avril 2023). Elle est chargée d'assurer un suivi de toutes les mesures. La feuille de route issue de la conférence réunie en avril 2023 a largement irrigué les mesures portées par la loi pour le plein emploi en renforçant l'accès au service public de l'emploi pour les personnes en situation de handicap³⁸.

2 - Une multiplicité d'acteurs, facteur de complexité

Les acteurs intervenant dans la prise en charge des personnes handicapées sont particulièrement nombreux. L'accès, le retour ou le maintien en emploi des travailleurs handicapés sont confiés aux opérateurs du service public de l'emploi : France travail/Cap emploi et dans une moindre mesure les missions locales. Ils peuvent eux-mêmes déléguer l'accompagnement des travailleurs handicapés à des réseaux associatifs (comme dans le cas des emplois accompagnés) et confier à des prestataires privés tout ou partie de cet accompagnement.

L'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (AGEFIPH), association agissant dans le champ du secteur privé et le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), établissement public agissant dans le champ du secteur public, ont chacun développé leur offre de service aux personnes, aux entreprises et aux administrations, et font intervenir dans ce cadre un grand nombre de prestataires externes.

La formation professionnelle mobilise l'offre de « droit commun » en direction des personnes handicapées salariées ou en demande d'emploi, financée notamment par les opérateurs de compétences (OPCO), les régions ou France travail. Les personnes handicapées ont en outre accès à l'offre spécifique du secteur de la réadaptation professionnelle, dans le cadre des établissements et services de pré-orientation (ESPO) et des établissements et services de réadaptation professionnelle (ESRP).

³⁸ Conférence nationale du handicap 2023. Cette feuille de route présentée en annexe n° 4 comporte dix engagements, dont le n° 4 portant sur « *l'accès à l'emploi, y compris l'emploi public et l'accompagnement dans le parcours d'insertion et de formation* ».

Cette multiplicité d'intervenants contribue au foisonnement de dispositifs le plus souvent étanches et compose un paysage institutionnel d'une grande complexité pour les utilisateurs (personnes handicapées et employeurs). Elle implique un temps et une énergie considérables des professionnels de ces structures aux fins de coordination, au détriment de leur disponibilité effective auprès des personnes en situation de handicap.

Le partage des interventions entre l'AGEFIPH et le FIPHFP constitue un autre facteur de complexité, notamment lorsqu'il s'agit de financer des actions spécifiques au bénéfice des demandeurs d'emploi qui ne sont, en tant que tels, pas rattachés au secteur public ou privé. Le rapport de Dominique Gillot³⁹, remis en juin 2018, soulignait déjà la multiplicité des intervenants pour l'exercice d'une même mission. L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale des finances (IGF) ont eu l'occasion d'aborder la question de la fusion de ces deux acteurs en un seul établissement public tout en soulignant que cette perspective nécessiterait de procéder à une refonte globale du financement de la politique d'insertion des personnes en situation de handicap et qu'elle remettrait en cause le paritarisme de gestion actuel⁴⁰.

Les observations du rapport de la Cour des comptes de 2023 sur le FIPHFP⁴¹ prenaient acte des travaux conduits avec l'AGEFIPH visant à renforcer leurs convergences.

3 - Les limites de la coordination institutionnelle

De multiples instruments de coordination ont été mis en place pour tenter de compenser l'émettement des dispositifs et des missions entre ces acteurs. Aujourd'hui cinq conventions majeures œuvrent dans le champ de la politique d'emploi des personnes en situation de handicap ainsi qu'une série de conventions *ad hoc* relatives au financement de dispositifs spécifiques. Certains intervenants sont signataires de plusieurs conventions, dont la déclinaison territoriale suppose des partenariats et de nouveaux outils au niveau régional et départemental.

Les Plans régionaux pour l'insertion des travailleurs handicapés (PRITH) constituent quant à eux les outils de mise en œuvre territoriale de la politique d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap. Ils s'articulent autour de quatre axes majeurs : l'accès à la formation, l'accès à l'emploi, la sensibilisation des employeurs et le maintien dans l'emploi. Les actions menées sont diversifiées, allant de la production d'outils pédagogiques à l'organisation d'événements facilitant la rencontre entre employeurs et travailleurs handicapés, permettant ainsi l'élaboration de plans d'action adaptés aux réalités locales.

Cependant, le bon fonctionnement des PRITH repose largement sur la qualité de leur animation régionale⁴², souvent assurée par un petit nombre d'acteurs, principalement les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) et les directions régionales de l'AGEFIPH. Cette animation, parfois confiée à un prestataire externe, souffre de ressources humaines limitées et d'une rotation importante du personnel, ce qui fragilise la continuité des actions.

³⁹ D. Gillot, *Sécuriser les parcours, cultiver les compétences*, La Documentation française, juin 2018.

⁴⁰ IGAS, *La gouvernance de la politique d'emploi des personnes en situation de handicap*, janvier 2025 ; IGF/GAS, *Le mode de financement de l'insertion professionnelles des travailleurs handicapés*, décembre 2017.

⁴¹ Cour des comptes, *Observations définitives, Le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique*, 2023.

⁴² Voir à ce titre le PRITH Île-de-France au sein duquel les acteurs ont été capables de coordonner à la fois les axes structurants du PRITH et l'axe prévention de la désinsertion professionnelle du PRST.

L’implication de France Travail dans les PRITH varie fortement d’une région à l’autre. Si certaines agences y participent activement, d’autres en font une priorité moindre. Dans ce contexte, France Travail propose de renforcer la gouvernance des PRITH en les intégrant au nouveau réseau pour l’emploi, avec un appui technique ajustable selon les besoins.

Parmi les autres contributeurs, le FIPHFP, CHEOPS⁴³ (le réseau Cap emploi), les unions régionales des missions locales (URML), les caisses d’assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) et les agences régionales de santé (ARS) participent activement aux PRITH, ces dernières notamment dans le cadre du développement de l’emploi accompagné. En revanche, l’implication du ministère de l’éducation nationale est encore trop aléatoire, malgré l’importance d’un travail coordonné autour de l’insertion professionnelle des jeunes en situation de handicap. L’engagement des régions est inégal, oscillant entre implication stratégique (animation d’axes spécifiques) et simple présence formelle. Les partenaires sociaux, quant à eux, sont peu investis dans ces instances, sauf ponctuellement sur le thème du maintien dans l’emploi.

Un enjeu de fond demeure : articuler les PRITH avec les nouvelles logiques de gouvernance du réseau pour l’emploi résultant de la réforme de France Travail. Ce chantier est crucial pour garantir l’efficacité et la lisibilité de l’action publique en faveur de l’inclusion professionnelle des personnes en situation de handicap.

D’autres outils existent, comme les programmes régionaux d’accès à la formation et à la qualification professionnelle des personnes handicapées et les plans régionaux de santé au travail (qui concernent plus particulièrement le maintien en emploi). Au niveau départemental, des conventions sont signées entre les MDPH et le service public de l’emploi⁴⁴. Au-delà, il existe d’autres conventions bilatérales signées entre les acteurs (AGEFIPH-FIPHFP, AGEFIPH-OPCO, AGEFIPH-CHÉOPS, etc.), plus ou moins stratégiques.

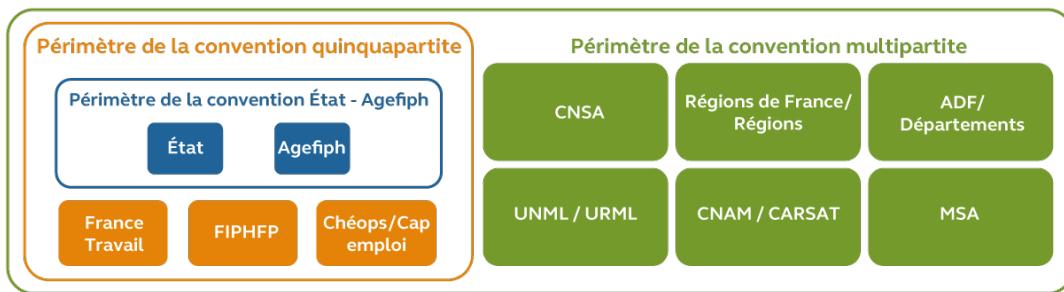
L’ensemble de ces outils dessine un réseau institutionnel touffu destiné à assurer la cohérence des interventions des diverses structures. Lors de la contradiction, la DGEFP et l’AGEFIPH ont signalé que les conventions en cours de renouvellement visent à structurer la mise en œuvre des mesures emploi décidées par la Conférence nationale du handicap (CNH). En réponse aux observations provisoires de la Cour, la DGEFP précise que l’écosystème des conventions actuelles, notamment à travers la prochaine convention quinquépartite 2026-2028, si elles sont pleinement investies, peut constituer un cadre majeur pour permettre une convergence de stratégie et d’action entre l’État et ses partenaires. Elle évoque, à titre d’exemple, la volonté d’engager les travaux de rénovation du modèle économique des OPS-Cap emploi afin de mieux intégrer le nouveau contexte né de la loi pour le plein emploi. La convention quinquépartite 2026-2028, en cours de signature, devrait aussi permettre de renforcer les articulations entre les acteurs au niveau régional.

⁴³ Conseil national handicap et emploi des organismes de placement spécialisés.

⁴⁴ L’article L.146-9 du Code de l’action sociale et des familles dans sa rédaction issue de la loi du 18 décembre 2023 prévoit la conclusion d’une convention entre la maison départementale des personnes handicapées, l’opérateur France Travail et les organismes mentionnés à l’article L. 5214-3-1 du code du travail [organismes de placement spécialisés]

La Cour prend acte de cette volonté de faire converger les outils et pratiques entre les différents acteurs concourant à la mise en œuvre de cette politique publique mais considère que ces évolutions devront faire l'objet d'une évaluation précise dans le cadre de leur déploiement.

Schéma n° 1 : les principales conventions de l'emploi des personnes handicapées



Source : IGAS

4 - La transformation du service public de l'emploi : une ambition à parfaire

La coordination des acteurs en faveur de l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap mobilise d'importantes ressources institutionnelles. Temps, énergie et moyens sont investis dans la mise en œuvre et le suivi d'instances partenariales, souvent perçues comme lourdes et peu efficaces et dont le coût – financier et en opportunité – est rarement mesuré. En pratique, cette coordination ne parvient pas à atténuer la complexité administrative ressentie par les usagers, qu'il s'agisse des personnes handicapées, des employeurs ou des accompagnateurs de terrain.

Des fragilités structurelles sont également constatées : rotation fréquente des équipes, faiblesse des effectifs, problèmes de partage et d'interopérabilité des données. Ces obstacles nuisent à la fluidité des parcours d'accompagnement. Face à ce constat, la simplification des procédures et des intervenants est un impératif, dont la création des lieux uniques d'accompagnement (LUA) constitue une illustration.

La réforme du service public de l'emploi portée par la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 a confié à France Travail deux missions principales : proposer un accompagnement universel adapté à toute personne en recherche d'emploi et favoriser le bon positionnement professionnel des personnes en situation de handicap, y compris par l'emploi accompagné ou protégé. Cette réforme réaffirme ainsi le droit des personnes handicapées à travailler en milieu ordinaire tout en maintenant, lorsque nécessaire, des parcours spécifiques. Si les ambitions sont claires, leur concrétisation dépendra de la capacité à dépasser les dysfonctionnements actuels de la coordination institutionnelle et à réellement placer l'usager au centre du dispositif.

B - Des moyens humains et financiers dont les priorités sont peu établies

L'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap repose sur une diversité de dispositifs, répartis entre le secteur protégé et le milieu ordinaire. Alors que des efforts significatifs ont été réalisés, notamment depuis la loi de 2005, des défis subsistent en matière de répartition des moyens, humains et financiers et d'évaluation des coûts associés.

1 - Une forte concentration des financements publics sur les emplois protégés et adaptés

L'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap repose sur une diversité de dispositifs, répartis entre le milieu protégé et le milieu ordinaire.

En 2023, les financements publics pour les établissements ou services d'aide par le travail (ESAT), qui accueillent près de 120 000 personnes, atteignent 1,6 Md€ (hors dépenses médico-sociales). Soutenues financièrement par une aide au poste, même si elles relèvent du milieu ordinaire, les entreprises adaptées comptaient à la même date environ 30 126 postes financés, pour un budget global de 0,5 Md€. Ces deux segments concentrent la majorité des financements publics en matière d'insertion professionnelle des personnes handicapées, reflétant une logique de financement par postes, souvent contingentés, et pouvant engendrer des files d'attente.

Tableau n° 2 : répartition des moyens publics dans les milieux protégé et adapté

	Nombre de personnes concernées	Montant du financement public
ESAT	119 186	1,6 Md€
Entreprises adaptées	30 126	0,5 Md€

Source : Cour des comptes d'après les données CNSA, IGAS

2 - Une difficile reconstitution des moyens alloués à l'emploi dans le milieu ordinaire

Dans le milieu ordinaire de travail, hors entreprises adaptées, l'organisation repose davantage sur une logique de guichet mais avec des moyens souvent limités et fragmentés. Les financements proviennent d'une pluralité d'acteurs : État, réseau pour l'emploi (France Travail), AGEFIPH et FIPHFP.

Les aides publiques directes financées par l'État ciblent les situations nécessitant un accompagnement renforcé : emploi accompagné⁴⁵ (55,1 M€) ou reconnaissance de la lourdeur du handicap (RLH, 7 509 bénéficiaires pour 67,7 M€)⁴⁶.

⁴⁵ Pour la part État, les crédits sont déployés selon trois clés de répartition : volume d'heures d'accompagnement par région (35 %), nombre de demandeurs d'emploi handicapés en fin de mois (35 %), part régionale dans la consommation des crédits d'emploi accompagné 2017-année N-1 (30 %) sur la base des remontées des ARS.

⁴⁶ Cf. répartition des crédits budgétaires État en annexe n° 5.

**Tableau n° 3 : aides publiques directes en milieu ordinaire,
hors entreprises adaptées**

	Nombre de personnes concernées	Montant du financement public
Emploi accompagné	10 200	55,1 M€
Reconnaissance de la lourdeur du handicap (RLH)	7 509	67,7 M€

Source : *Observatoire de l'emploi et du handicap - Tableau de bord 1^{er} semestre 2024*

Par ailleurs, les aides mutualisées gérées par l'AGEFIPH et le FIPHFP sont financées à travers les contributions des employeurs ne respectant pas leur obligation d'emploi. Ces montants ont oscillé autour de 500 M€ ces dernières années. En 2024, le budget total de l'AGEFIPH atteint 554,8 M€ et celui du FIPHFP 131,4 M€, en baisse⁴⁷.

Différents dispositifs visent à assurer une convergence stratégique entre l'État et l'AGEFIPH : la convention d'objectifs entre l'État et l'AGEFIPH constitue le levier privilégié ; certaines dimensions de la gouvernance de l'association comme la procédure d'approbation budgétaire peuvent également y contribuer. S'ajoutent des coopérations, notamment financières, sur de nombreux dispositifs pilotés par l'État (emploi accompagné, entreprises adaptées) et des politiques impulsées par ce dernier (développement de l'apprentissage, de l'accès à la formation). Une part importante (environ 40 %) du budget de l'AGEFIPH est ainsi allouée à des interventions relevant de dispositifs légaux (aide à l'emploi des travailleurs handicapés) ou de conventionnements avec l'État (conventions *ad hoc* ou convention quinquapartite s'agissant des Cap emploi - cf. glossaire en annexe n° 1).

**Tableau n° 4 : dépenses de l'AGEFIPH relevant de dispositifs
légaux ou contractualisés avec l'État**

Mesures	Réalisé 2023/ en M€
Aide à l'emploi des travailleurs handicapés (liée à la RLH) (aide légale)	67,7
Accompagnement vers l'emploi par les Cap emploi (axe 1)	67,8
Accompagnement dans l'emploi par les Cap emploi (axe 2)	41,6
Entreprises adaptées	25
Emploi accompagné	10,3
Animation des PRITH	1
Total	213,3

Source : IGAS

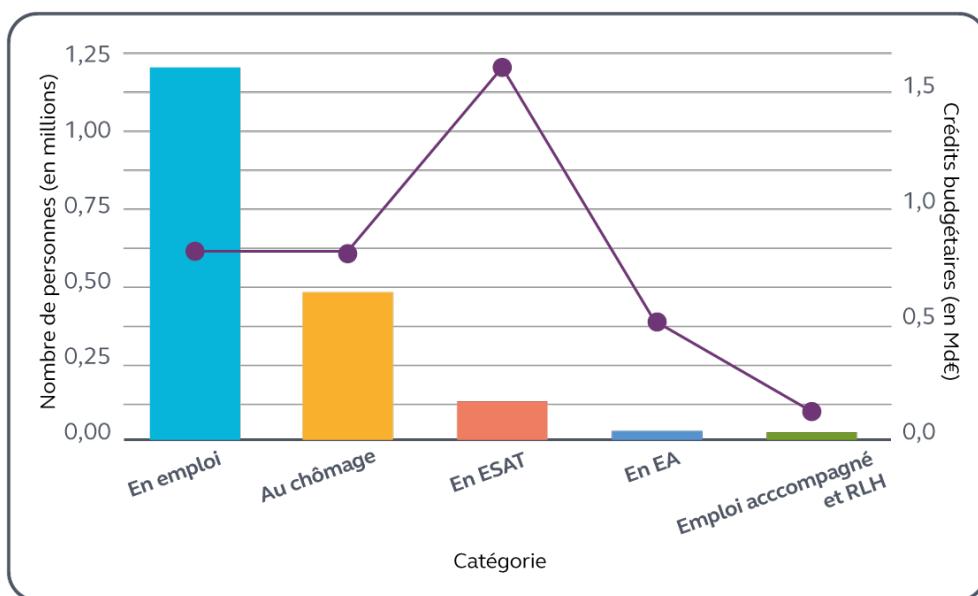
Enfin, le soutien aux demandeurs d'emploi en situation de handicap s'effectue au sein de France Travail à travers le lieu unique d'accompagnement et par la mobilisation par le réseau pour l'emploi des aides et accompagnements de l'AGEFIPH ou du FIPHFP pour préparer le retour à l'emploi (aide au parcours, équipements, prise en charge des surcoûts, formation, etc.).

⁴⁷ Cf. détail des financements et des aides de l'AGEFIPH et du FIPHFP en annexe n° 6.

Les Cap emploi sont principalement financés par l'AGEFIPH qui en reste le principal contributeur (71 M€), suivi de France travail (33 M€) et du FIPHFP (19 M€) en 2024. L'AGEFIPH et le FIPHFP financent 73 % de l'axe 1 des Cap emploi (accompagnement vers l'emploi).

Malgré cette mobilisation budgétaire, les dispositifs restent éclatés, les circuits de financement peu lisibles, et les logiques d'intervention partagées manquent de cohérence stratégique.

Graphique n° 3 : poids comparé du financement en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap et du nombre de bénéficiaires



Source : Cour des comptes d'après données DGEFP et AGEFIPH

Note de lecture : les financements publics en ESAT, qui accueillent près de 120 000 personnes (histogramme, échelle de gauche), représentent 1,6 Md€ en 2023 (courbe, échelle de droite).

3 - Une évaluation des coûts et des moyens qui reste un angle mort

Outre des dépenses trop fragmentées entre une pluralité d'acteurs, il n'existe pas de système permettant de recenser et d'identifier les types de besoins d'adaptation ou de compensation des personnes en situation de handicap dans le travail ; or cette identification des types de besoins pourrait être faite à la fois par la déclaration de l'OETH par les entreprises, sur une base volontaire, et par les enquêtes Emploi de l'Insee. L'enjeu est en effet de mieux connaître les types de besoins d'adaptation (matériel, humain, organisationnel, etc.), les domaines d'activité et postes concernés ou les obstacles rencontrés à l'insertion ou au maintien en emploi, pour adapter les dispositifs et les moyens afférents.

Les seuls coûts identifiables le sont à travers les aides publiques ou mutualisées (État, AGEFIPH, FIPHFP) et l'approche reste empirique. L'AGEFIPH a bien engagé une démarche d'évaluation d'un certain nombre de dispositifs mais les conclusions de ces travaux donnent peu souvent lieu à des ajustements stratégiques.

Les aides sont plutôt passives, nécessitant l'activation des démarches par les personnes en situation de handicap ou les employeurs et il n'existe pas de stratégie de repérage actif des personnes en situation de handicap non connues du service public de l'emploi ou des MDPH, sans doute au regard du caractère délicat d'un tel repérage. Les personnes très éloignées de l'emploi, quant à elles, restent souvent renvoyées à un traitement médico-social (notamment à travers l'AAH) – par défaut et non par choix politique affirmé.

L'IGAS⁴⁸ confirme cette absence de vision consolidée du coût global de la politique et surtout une incapacité à relier les moyens mobilisés aux résultats obtenus. Elle souligne notamment :

- une absence d'outil budgétaire transversal permettant de retracer l'ensemble des financements liés au handicap dans l'emploi ;
- une complexité des circuits financiers, en particulier s'agissant des fonds gérés par l'AGEFIPH et le FIPHFP, pour lesquels les règles d'allocation sont parfois peu lisibles ;
- une culture du résultat encore faible chez certains opérateurs ;
- le manque de données fiables sur le rapport coût/efficacité des dispositifs, ce qui empêche toute hiérarchisation éclairée des mesures.

Outre les moyens publics consacrés à cette politique, des dépenses relèvent des employeurs eux-mêmes en application de la loi de 2005, conformément à leurs obligations d'accessibilité et de proposer des aménagements raisonnables. Les enquêtes de terrain ont permis de confirmer le constat d'une absence de connaissance des coûts liés à l'adaptation ou à l'accompagnement des personnes en situation de handicap. Seuls quelques éléments disparates ont pu être cités, portant sur les effectifs nécessaires. Pour ce qui est de la présence d'un référent handicap au sein des entreprises, le temps de travail consacré à cette fonction n'est pas normé. Dans le cadre de l'enquête Ipsos réalisé à la demande de la Cour des comptes⁴⁹, près de 20 % des dirigeants interrogés disent avoir engagé des dépenses ou prestations non prises en charge par l'AGEFIPH pour compenser le handicap d'une personne au sein de leur entreprise, mais ils ne sont pas en mesure d'en estimer le coût.

S'agissant des moyens humains, s'il n'existe aucune donnée centralisée fiable sur les effectifs consacrés à la politique handicap emploi dans les services déconcentrés de l'État, la DGEFP⁵⁰ précise qu'environ une centaine d'agents (106,2 ETP) concourent à la mise en œuvre de cette politique, auxquels s'ajoutent une dizaine d'agents au sein de l'administration centrale. L'AGEFIPH emploie environ 480 ETP, majoritairement en régions. Le réseau France Travail s'appuie sur près de 2 500 professionnels conseillers Cap emploi, dont environ 1 200 sont dédiés à l'accompagnement des personnes en situation de handicap vers l'emploi ; les conseillers France travail présents au sein des « *team handicap* » représentants environ 1 500 conseillers. Le FIPHFP ne compte qu'une quinzaine de personnes hors fonctions déléguées à la Caisse des dépôts et hors moyens humains des directions centrales qui assurent sa tutelle.

Ce bilan incomplet, combiné à l'absence de pilotage stratégique fondé sur les résultats, constitue une faiblesse structurelle majeure de la politique d'emploi des personnes en situation de handicap.

⁴⁸ IGAS, *La gouvernance de la politique d'emploi des personnes en situation de handicap*, janvier 2025.

⁴⁹ Cf. présentation détaillée de l'enquête Ipsos dans le II du cahier technique.

⁵⁰ Enquête DREETS ETPT 2022.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

A la question « En quoi les transformations de la politique d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap ont-elles été effectives et ont permis une meilleure prise en compte des enjeux d'inclusion et d'emploi ? », la réponse est contrastée.

Au cours des vingt dernières années, la France s'est progressivement dotée d'un appareil juridique qui a évolué vers une approche globale, la rapprochant d'une conception universelle portée par l'Union européenne et les conventions internationales en faveur de l'égal accès au droit commun. En introduisant la notion d'« aménagements raisonnables », en affirmant la nécessité d'agir sur l'environnement pour répondre à une situation de handicap et en renforçant les mesures pour accompagner les demandeurs d'emploi vers le milieu ordinaire, le cadre juridique s'est transformé afin de prendre en compte au sein du tissu productif des personnes en situation de handicap, dont le nombre a augmenté de façon soutenue dans cette même période.

Mais l'articulation de ces réformes avec le maintien de politiques reposant sur une approche catégorielle demeure inachevée. Dans la recherche de cet équilibre entre compensation individuelle et approche universelle, l'État pourrait faire davantage pour aller dans la direction induite par la référence à la société inclusive et la définition du handicap issue de la loi de 2005. La population des personnes en situation de handicap n'est pas du tout homogène et ses caractéristiques relèvent de plusieurs champs distincts. De ce fait, les besoins en termes d'aménagement et de compensation sont divers et reposent trop souvent sur l'obligation de bénéficier d'une reconnaissance administrative de son handicap alors que cette reconnaissance ne touche qu'une partie des personnes concernées par cette politique.

C'est une politique qui repose sur une juxtaposition d'instruments et de mesures et un pilotage multi-acteurs dont le coût de coordination reste élevé. Si des efforts significatifs ont été réalisés depuis la loi de 2005, le manque de lisibilité sur la répartition des moyens humains et financiers ainsi que sur l'offre de services témoigne de la persistance d'une superposition de mesures sans véritable vision transversale.

La dimension dérogatoire du cadre juridique ainsi que l'absence de contrôles et de sanctions contribuent en outre à amoindrir la portée de ces évolutions.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *définir les missions et moyens d'action des référents handicap et, pour le secteur privé, étudier les conditions d'une éventuelle extension de l'obligation de nommer ce référent en abaissant le seuil actuel de 250 salariés (ministère du travail et des solidarités, ministère de l'action et des comptes publics, d'ici 2027) ;*
 2. *assurer un pilotage budgétaire précis et harmoniser les indicateurs renseignés par les acteurs du réseau en veillant à suivre leur évolution dans le temps (ministère du travail et des solidarités, ministère de l'action et des comptes publics, AGEFIPH, France Travail, Cap emploi, FIPHFP, 2026).*
-

Chapitre II

Une politique qui repose sur des incitations insuffisantes et des obligations incomplètes au regard des objectifs

La question évaluative à laquelle répond ce chapitre est « quelle est la contribution des différents dispositifs mis en place pour favoriser l'emploi des personnes en situation de handicap et peut-on mesurer les coûts et moyens au service de cette politique ? ».

Les politiques du handicap doivent répondre à des situations hétérogènes et ne peuvent reposer sur des outils standardisés. Concernant l'accès et le maintien en emploi, l'instrument central de ces politiques reste la politique de quotas, qui repose sur une obligation d'emploi de travailleurs handicapés et sur une reconnaissance administrative de ce handicap. Cette obligation peut être considérée utile au regard des évolutions même si les résultats restent encore éloignés des objectifs.

Les orientations prises au cours de ces dernières années tendent à répondre aux récurrentes critiques faites à la France sur cette approche catégorielle. Le renforcement des dispositifs passerelle pour les milieux protégés, le développement de l'emploi accompagné et l'accompagnement des demandeurs d'emploi au sein de France travail proposent une approche plus inclusive et coexistent avec le socle central de cette politique qui reste celle des quotas.

I - Des outils catégoriels comme socle d'une politique ciblée sur les personnes

L'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) est une obligation légale qui incombe aux employeurs établis sur le territoire national pour favoriser l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Elle est le socle central de la politique en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap et repose sur un principe de quota : l'obligation pour les entreprises et les administrations employant plus de 20 personnes de compter 6 % de travailleurs handicapés dans leurs effectifs.

A - L'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) : un instrument nécessaire mais insuffisant

1 - Un objectif partiellement atteint

Inscrit dans la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, ce taux est fixé à 6 %. Les bénéficiaires de l'OETH (BOETH) sont les personnes en situation de handicap titulaires d'une reconnaissance administrative, définies à l'article L. 5212-13 du code du travail (voir chapitre suivant). Les employeurs qui ne satisfont pas à cette obligation versent une contribution qui est mutualisée aux fins de financer des aides et accompagnements à l'accueil et au maintien des personnes en situation de handicap dans l'emploi. Son recouvrement est assuré par les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) ou les caisses de Mutualité sociale agricole (MSA), pour le secteur privé, et par la Caisse des dépôts et consignations, pour le secteur public, qui reversent le montant de la collecte à l'Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH, pour le secteur privé) et au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP, pour le secteur public). C'est l'entreprise qui arbitre entre l'augmentation de son taux et le versement de la contribution : en 2024, 28 % des entreprises assujetties ne comptent aucun salarié en situation de handicap⁵¹.

a) *Un mode de calcul complexe et effectué directement par les entreprises*

Le principe repose sur le nombre de bénéficiaires de l'obligation d'emploi au sein des effectifs de l'entreprise, rapporté au nombre total de salariés. Toutes les formes d'emploi sont prises en compte (CDI, CDD, contrat d'alternance, parcours emploi compétences – PEC, stages, périodes de mise en situation en milieu professionnel – PSMSMP) quelle que soit la nature du contrat. Tout travailleur handicapé est comptabilisé au prorata de son temps de travail sur l'année. Chaque travailleur handicapé de 50 ans et plus compte pour 1,5 dans le calcul de l'effectif des bénéficiaires de l'OETH.

Le calcul de la contribution de l'entreprise due au titre de l'écart entre le nombre de salariés en situation de handicap et celui qui correspond à l'obligation de 6 % est effectué par l'entreprise. La contribution brute fait l'objet d'un écrémentement, qui conduit à appliquer un coefficient d'abattement sur l'augmentation de la contribution d'une année à l'autre, pendant la période de transition de 2020 à 2024. D'autre part, la base contributive brute peut être diminuée par un certain nombre de dépenses ou par la prise en compte des emplois nécessitant des conditions d'aptitude particulières (ECAP).

L'achat de produits ou de services auprès d'un établissement ou service d'accompagnement par le travail (ESAT), d'une entreprise adaptée (EA) ou d'un travailleur indépendant handicapé (TIH) est valorisé en déduction de la contribution due (30 % du coût de la main d'œuvre dans la limite d'un plafond dépendant du nombre de bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés - BOETH - employés).

⁵¹ DARES, *L'obligation d'emploi des travailleurs handicapés en 2024*, novembre 2025.

Certains types de dépenses directes donnent également droit à une réduction du montant de la contribution des employeurs, comme par exemple la réalisation de travaux favorisant l'accessibilité des locaux, la mise en œuvre de moyens compensatoires, des dépenses de sensibilisations, etc.⁵². Le panel large des actions ouvrant droit à réduction permet aux entreprises de valoriser des dépenses sans véritable contrôle, portant le risque de stratégies ayant une faible contribution à une réelle amélioration de l'intégration des personnes en situation de handicap dans l'emploi⁵³.

Selon la direction de l'AGEFIPH, la contribution brute globale théorique des entreprises en 2023 serait de l'ordre de 1 Md€, alors que le versement final atteint 540 M€. Cet écart ne fait pas l'objet d'analyses qui permettraient à l'AGEFIPH d'optimiser la collecte de ces contributions.

b) Des mesures dérogatoires persistantes

Avant 2020, outre par l'emploi direct, l'obligation pouvait être satisfaite par le recours à la sous-traitance avec le milieu protégé ou adapté (ESAT, entreprises adaptées) et l'accueil de stagiaires handicapés. Le calcul s'effectuait sur la base de l'effectif physique. Avec la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, mise en œuvre au 1^{er} janvier 2020, le calcul est désormais réalisé sur l'effectif en équivalent temps plein. Tous les employeurs sont concernés, y compris ceux ayant recours à la sous-traitance et les entreprises doivent déclarer leur taux chaque année à travers la déclaration sociale nominative. Malgré ces changements introduits par la réforme, aucun bilan consolidé de ses effets (comportement des employeurs, évolution de la collecte, effets sur les bénéficiaires) n'a été produit à ce jour.

L'obligation est au demeurant affectée par des mesures dérogatoires persistantes même si la réforme de 2018 en a limité l'étendue. Il s'agit principalement des « *emplois exigeant des conditions d'aptitude particulière* » (ECAP), de la majoration des personnes de plus de 50 ans, des « *accords agrés* » et de l'augmentation de la période de neutralisation laissant aux entreprises qui franchissent le seuil de 20 salariés une période de cinq ans pour se conformer à l'obligation (contre trois ans auparavant), période au cours de laquelle ces entreprises ne sont pas redevables de la contribution

Concernant les ECAP, le gouvernement prend régulièrement l'engagement d'en réformer le principe, largement contesté. Il s'agit d'emplois qui, par leurs exigences, rendraient difficile le recrutement de travailleurs handicapés. Ces emplois sont valorisés sous forme de déduction à la contribution due en cas de non atteinte de l'OETH par l'emploi direct. En 2024, les postes ECAP représentent 1,2 millions d'emplois, soit un peu moins de 10 % de l'effectif assujetti. La liste des 38 ECAP date de 1988. Alors que l'objectif d'une politique d'inclusion tendrait à s'assurer de la réalité du caractère spécifique de ces emplois afin d'en limiter strictement le nombre, des premières démarches de négociation ont été engagées en 2023 à la suite de la

⁵² Article D. 5212-1 et suivants du code du travail.

⁵³ Lors de la contradiction, la DGEFP souligne que ces éléments minorants sont analysés lors de contrôles effectués par les inspecteurs de l'Urssaf. Le poids des redressements qui pourrait être relatif aux déclarations liées à l'OETH ne fait pas l'objet d'un traitement spécifique et aucune donnée n'a pu être communiquée à ce sujet, hors les données liées au contrôle de suivi des accords agrés cf. *infra*.

Conférence nationale du handicap afin de réformer cette liste⁵⁴. Une concertation a été lancée en juin 2025 avec les partenaires sociaux et le ministère a présenté plusieurs scénarii d'extinction progressive des ECAP. À ce stade, les parties prenantes n'ont pas exprimé leur position officielle. Les dernières données montrent que les travailleurs handicapés occupent 3,7 % des postes ECAP des entreprises assujetties, soit un taux légèrement inférieur à celui des postes non ECAP (4 %), ce qui tend à démontrer que le recrutement sur ces postes est parfaitement compatible avec des situations de handicap. Par exemple les travailleurs handicapés représentent 6,9 % des emplois d'hôtesses et stewards et 6,2 % des emplois de conducteurs routiers de transports en commun⁵⁵.

La majoration pour les personnes de plus de 50 ans consiste à compter pour 1,5 toute personne relevant de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) au sein des effectifs de l'entreprise. Les personnes de plus de cinquante ans représentant plus de la moitié des bénéficiaires de l'OETH, cette majoration diminue de façon significative l'ambition du quota de 6 %, en contrepartie, il est vrai, d'une incitation particulière à recruter ou conserver des bénéficiaires de l'OETH âgés, qui peut être légitime mais dont le dimensionnement ne se fonde sur aucune étude.

Les accords agréés handicap sont des dispositifs contractuels conclus entre une entreprise ou une branche professionnelle et les partenaires sociaux, qui sont ensuite soumis à l'agrément de la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS). Ces accords ont pour objectif principal de favoriser l'insertion, le maintien dans l'emploi et l'amélioration des conditions de travail des personnes en situation de handicap. S'agissant de ces derniers, le dernier bilan réalisé par la DGEFP révélait des résultats contrastés⁵⁶. Les missions handicap qui gèrent la politique mise en œuvre dans les entreprises sous accord bénéficient d'un budget correspondant (en totalité ou pour l'essentiel) à la contribution financière que l'entreprise aurait dû acquitter auprès de l'AGEFIPH. Le total des dépenses réalisées dans le cadre de ces accords représentait 198 M€ en 2015.

La réforme de 2018 a introduit une limitation stricte à deux périodes triennales maximum pour ces accords agréés, conduisant ainsi à une échéance définitive d'ici la fin de l'année 2025. Toutefois, aucun bilan de ces accords post-réforme n'a été réalisé. L'IGAS déplore l'absence de données de suivi précises sur ces accords, alors même qu'ils engagent des sommes importantes et qu'ils devraient faire l'objet d'un contrôle et d'une évaluation approfondis. La Cour constate que ces accords ont généralement un effet positif en termes de prise en compte du handicap dans la négociation sociale et le développement de plans d'action, mais que leur effet levier sur le taux d'emploi est incertain, des entreprises préférant se tourner à nouveau vers la mobilisation des aides de l'AGEFIPH plutôt que d'intégrer durablement des modalités d'adaptation au sein de leur fonctionnement. Ceci est d'autant plus regrettable au regard des montants importants d'exonération de la contribution OETH qu'ils ont pu induire, de l'ordre de 120 M€ selon la DGEFP, étant précisé que les entreprises couvertes par un accord agréé font

⁵⁴ [Emploi et handicap | Des mesures nouvelles | Travail-emploi.gouv.fr | Ministère du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles](#).

⁵⁵ Source : DARES, note précitée, novembre 2025.

⁵⁶ Ministère du travail – DGEFP, *Bilan 2016 des accords agréés échus en 2015, au titre de l'obligation d'emploi*, 2016 ; DARES, *Les accords au titre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés : quelles incidences sur l'emploi et les actions menées par les établissements ? DARES Analyses*, n° 065, 2016.

l'objet de contrôles pouvant conduire au rejet de dépenses et au reversement des montants indûment déduits. Ces contrôles ont ainsi donné lieu à desversements significatifs (près de 43 M€ en 2023 et 37 M€ au titre de l'année 2024).

c) Des résultats toujours éloignés des objectifs légaux

Si on constate une augmentation lente mais continue du taux de travailleurs handicapés entre 2007 et 2023, ces résultats restent néanmoins toujours éloignés des objectifs légaux, hors majorations et dérogations (cf. *supra*).

La comparaison des taux d'emploi des bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) sur longue période appelle plusieurs précautions méthodologiques. En effet, le cadre législatif et les modalités de collecte et de retraitement des données ont connu d'importantes évolutions. La loi de 2008 a modifié les règles de décompte des bénéficiaires, rendant les séries antérieures à 2009 non directement comparables ; à compter de 2010, les établissements sous accord OETH ont été intégrés dans le champ d'observation, les données étant considérées comme fiables à partir de 2011 ; la réforme de 2020 et le passage à la déclaration sociale nominative (DSN) ont encore modifié le périmètre et le mode de calcul, désormais effectué au niveau de l'entreprise et non plus de l'établissement. Ces transformations ont conduit à des révisions significatives des séries historiques, notamment du nombre d'établissements assujettis. Il convient dès lors de considérer avec prudence les comparaisons de taux d'emploi OETH sur la période 2006-2024 : les données stabilisées disponibles depuis 2011 constituent une base de référence plus homogène.

Graphique n° 4 : évolution du taux de travailleurs handicapés (2007-2023)



Source : Insee, *Emploi, chômage et revenus du travail*

Note de lecture : part de travailleurs handicapés dans l'emploi

Il convient également de nuancer les résultats du secteur public en raison de profondes disparités entre les fonctions publiques elles-mêmes et en raison des modalités de calcul qui diffèrent de celles du secteur privé (cf. chapitre III).

Le taux de 6 % ne correspond pas au réel objectif à atteindre : selon la dernière publication de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), le taux brut global est rapporté à 5,6 % du fait de la règle d'arrondi à l'unité inférieure pour chaque entreprise comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 5 : objectifs attendus pour satisfaire l'obligation d'emploi

	2021	2022	2023	2024
Nombre d'entreprises	106 700	110 300	111 700	111 300
Effectifs assujettis en ETP	11 892 400	12 146 600	12 300 300	12 334 600
Nombre de travailleurs attendus pour satisfaire l'obligation	661 100	674 500	683 200	685 400
Part de l'obligation attendue dans les effectifs assujettis	5,6 %	5,6 %	5,6 %	5,6 %

Lecture : en 2024, les 111 300 entreprises assujetties comptent 12 334 600 salariés. Pour répondre à leur obligation, elles doivent employer 685 400 bénéficiaires au sens légal de leur décompte.

Source : DARES, [l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés en 2024](#), DARES résultats n° 56, novembre 2025

Toujours selon cette publication, en 2024, 720 800 travailleurs handicapés sont employés dans les 111 300 entreprises assujetties à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH). Cela représente 490 400 équivalents temps plein sur l'année. En rapportant cet effectif à celui des salariés assujettis, le taux d'emploi non majoré des bénéficiaires de l'OETH est de 4 %. Conformément à la loi, la majoration à hauteur de 1,5 des bénéficiaires de l'OETH âgés de 50 ans ou plus, qui en représentent la moitié, aboutit à cibler un taux d'emploi de 5,1 % en 2024. Avec 630 400 bénéficiaires (après majoration des seniors) sur les 685 400 attendus par la loi, le taux d'atteinte de l'OETH s'élève donc à 92 % en 2024, en progression de quatre points entre 2023 et 2024.

La pertinence des éléments de minoration de l'objectif affiché de 6 % peut être interrogée : si la majoration concernant les personnes de plus de 50 ans est une incitation pertinente au regard des priorités en matière d'emploi (quoique dimensionnée de manière arbitraire), d'autres dérogations, en particulier celle qui concerne les ECAP, sont de nature à ralentir la dynamique portée par cette politique de quotas. De la même manière, on peut interroger la légitimité des dépenses qui permettent de réduire la contribution ainsi que le mécanisme des accords agréés.

Une évaluation de ces mesures dérogatoires et de leur effet sur le comportement des entreprises permettrait de distinguer celles de ces mesures qui pourraient être révisées. Par

ailleurs, au regard de l'augmentation constante du nombre de personnes relevant de l'OETH, l'utilité d'une révision effective de ce taux de 6 % à la hausse pourrait être étudiée, afin qu'il soit plus conforme à la proportion de la population cible dans la population totale, comme cela est prévu par la loi qui permet une modification de ce taux par décret tous les cinq ans.

Dans toutes les hypothèses, cette mesure de quotas, si elle est nécessaire pour accompagner une évolution de l'emploi des personnes en situation de handicap, ne peut suffire à elle seule pour l'atteinte de l'objectif ultime d'un égal accès à l'emploi.

2 - Une approche quantitative qui ne permet pas de distinguer la qualité de la politique des entreprises en matière d'inclusion

Si l'OETH bénéficie désormais d'une notoriété importante parmi les employeurs⁵⁷, cette notoriété globale ne recouvre pas nécessairement une connaissance approfondie : seules six entreprises de 20 salariés et plus sur dix savent qu'elles ont l'obligation de mettre en œuvre une politique active contre les discriminations relatives aux situations de handicap.

Perçue comme une contrainte par un certain nombre d'entreprises, cette obligation ne dit rien de la qualité de la politique mise en œuvre pour favoriser l'insertion des personnes en situation de handicap. Outre le paiement assumé de la contribution financière évoqué *supra*, d'autres entreprises peuvent concentrer leur action dans une logique de minimisation de la contribution financière. Un premier moyen consiste à recenser les salariés susceptibles de se faire reconnaître comme travailleur handicapé et à les encourager à procéder à cette démarche par des actions de sensibilisation et des incitations diverses. D'autres peuvent être tentées de procéder à des recrutements ciblés de personnes reconnues travailleurs handicapés en privilégiant certains types de handicap parmi « les moins contraignants ». Cette stratégie, bien que conforme à la lettre de la loi, porte le risque d'exclure de fait les personnes dont le handicap nécessite des aménagements plus substantiels.

Pour d'autres entreprises, la recherche de l'atteinte des 6 % tient surtout au maintien en emploi de salariés devenus handicapés du fait du vieillissement, d'accidents du travail ou de maladies professionnelles (dans des établissements industriels fortement « générateurs » de handicap), ou qui ont été recrutés sans que l'entreprise soit informée de leur handicap au moment de l'embauche. Dans ces cas, l'augmentation du taux d'emploi résulte moins d'une stratégie active que de l'adaptation relativement passive à « un état de fait ». Le taux d'emploi direct n'est pas forcément un indicateur positif si l'entreprise génère par son activité de nombreux handicaps acquis. Un taux faible ne signifie pas nécessairement une absence de travailleurs handicapés : il peut refléter la présence de salariés qui « surcompensent » leur handicap et choisissent de ne pas le déclarer.

La progression du nombre de travailleurs reconnus handicapés dans les effectifs ne suscite pas forcément une politique consacrée à leur intégration.

Les rencontres effectuées sur le terrain tout autant que les échanges avec l'AGEFIPH ou les Cap emploi ont montré que l'arrivée d'un travailleur handicapé contribue à sensibiliser et à mobiliser le collectif de travail en faveur du handicap et à préparer d'autres intégrations à venir.

⁵⁷ Plus de 93 % des entreprises concernées connaissent la règle imposant 6 % de travailleurs en situation de handicap dans les entreprises de plus de 20 salariés, enquête Ipsos pour la Cour des comptes, mars 2025.

57 % des employés ayant travaillé aux côtés de personnes handicapées admettent que cette expérience a modifié leur vision du handicap et les dirigeants dont l'entreprise emploie déjà des personnes en situation de handicap jugent beaucoup moins difficile l'embauche que leurs pairs sans cette expérience (53 % contre 82 % soit un écart significatif de 29 points)⁵⁸. Mais lorsque les recrutements s'effectuent avec pour seule perspective l'augmentation du taux d'emploi au sein de l'entreprise, le risque majeur est d'aboutir à des situations dégradées dans les organisations de travail.

L'intégration du handicap dans l'entreprise suppose une stratégie globale, abordant de façon transversale les divers segments de la politique de ressources humaines. Elle nécessite donc une impulsion des responsables de l'entreprise, de l'encadrement de proximité et des représentants syndicaux ainsi qu'une organisation solide permettant de mettre en œuvre les actions et d'en assurer le suivi dans la durée. De même, les perspectives de recrutement peuvent s'envisager davantage par le biais de réflexions reposant sur une analyse plus fine des compétences requises sur un poste, sur l'organisation et les cycles de travail plutôt que par le prisme encore fréquent de la compatibilité du handicap avec le poste à pourvoir.

Une approche qualitative, prenant en compte les parcours individuels et les conditions de travail, est indispensable pour appréhender la réalité de l'emploi des personnes en situation de handicap.

Pour éviter de faire double emploi, la Cour n'a pas réalisé d'évaluation quantitative de l'impact de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés dans le cadre de ce rapport, la DARES ayant commencé cette évaluation dans le cadre de son programme de travail 2024-2025 – sans avoir pu la finaliser à ce stade. Ce bilan, visant notamment à mesurer l'impact de la réforme de 2018 sur le comportement des employeurs, doit donc être achevé sans tarder.

B - Une obligation qui repose principalement sur la reconnaissance administrative du handicap

1 - La reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé, un droit et une contrainte

La reconnaissance administrative de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) est la principale composante de l'obligation d'emploi, représentant 91 % des bénéficiaires de l'OETH.

a) Une démarche administrative lourde, avec un taux d'attribution proche de 97 %

La loi du 23 novembre 1957 est le premier texte législatif qui fait référence à la notion de handicap et met en œuvre un statut administratif : la « *reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé* » ou RQTH. L'article L.5213-1 du code du travail indique que : « *est considéré comme travailleur handicapé toute personne dont les possibilités d'obtenir et de*

⁵⁸ Agefiph, 7^{ème} édition du baromètre AGEFIPH – IFOP *op. cit.*

conserver un emploi sont effectivement réduites par suite de l'altération d'une ou plusieurs fonctions physique, sensorielle, mentale ou psychique ».

La RQTH est accordée par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH)⁵⁹ après instruction réalisée par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Elle est accordée pour une durée renouvelable de un à dix ans, ou de façon permanente en cas de handicap irréversible. Elle atteste que la personne bénéficiaire est en situation de handicap et peut nécessiter des aménagements ou des mesures spécifiques pour exercer son emploi. Elle ouvre également des droits : aide des Cap emploi, orientation professionnelle, formation, droit à aménagement du poste de travail, éligibilité au dispositif d'emploi accompagné, recrutement en entreprise adaptée, aides de l'AGEFIPH et du FIPHFP.

Au 31 décembre 2023, 2 830 000⁶⁰ personnes bénéficiaient de la RQTH, en forte augmentation au cours de la dernière décennie ; elles représentaient 72 % des bénéficiaires de l'obligation d'emploi déclarés en 2013⁶¹.

En 2023, les demandes sont en augmentation de 9,8 % par rapport à l'année précédente et de 14,4 % par rapport à l'année 2017. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette hausse de la demande de reconnaissance administrative, dont une incitation de la part des employeurs auprès de leurs salariés pour qu'ils se déclarent après les modifications intervenues lors de la réforme de l'OETH (cf. *supra*). L'intégration progressive dans le champ du handicap administratif de handicaps invisibles, liés notamment aux maladies chroniques et aux troubles psychiatriques, se poursuit également. La direction générale du travail estime que les reconnaissances de handicap sont en hausse car seraient prises en compte de façon élargie des situations de handicap peu lourdes, même si ce constat souvent partagé, notamment lors des rencontres de terrain, n'est pas mesuré.

Le nombre de droits attribués est en constante augmentation comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 6 : évolution des RQTH attribuées annuellement, 2017-2023

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de RQTH attribuées	589 200	577 800	568 200	621 200	658 700	678 600	697 500

Source : CNSA repères Statistiques N°23 – Mars 2025

Le taux moyen d'attribution de la RQTH par les MDPH est de 96 %, en légère hausse depuis 2017 (il était alors à 94 %). C'est un taux supérieur aux moyennes d'attribution des

⁵⁹ La CDAPH est composée des représentants du département, des services et des établissements publics de l'État, des organismes de protection sociale, des organisations syndicales, des associations de parents d'élèves, des représentants des personnes handicapées et de leurs familles, désignés par les associations représentatives, article R. 241-24 du *Code de l'action sociale et des familles*.

⁶⁰ Coline Fouché, Hassan Tilki (Direction de la prospective et des études) CNSA –*Repères statistiques n° 23 Attribution des droits par les MDPH en 2023*, mars 2025.

⁶¹ Mériam Barhoumi et Léa Chabanon, *Emploi et chômage des personnes handicapées, Synthèse Stat'*, 17, 2015 – cité par Anne Revillard dans *Handicap et travail* Les presses de Sciences-Po – page 30.

prestations sociales accordées par les MDPH telles que l'allocation adulte handicapé (AAH, 65 %) ou la prestation de compensation du handicap (PCH) (47,1 %)⁶².

b) Des délais de traitement longs et des inégalités territoriales

Les MDPH ont la responsabilité d'ouvrir un grand nombre de droits, pour partie cumulables. L'évaluation qui constitue le cœur du processus a été, selon l'IGAS dans son rapport de 2024⁶³, « *particulièrement affectée par la massification des demandes. Les équipes d'évaluation peinent à appliquer l'approche pluridisciplinaire et globale prévue par les textes et l'expertise médicale tend à jouer un rôle prééminent*⁶⁴ ». Le traitement des demandes se fait sur dossier, 20 % des demandes environ nécessitant des avis complémentaires. Un pourcentage élevé des personnes bénéficiant de la RQTH ne nécessite pas d'aménagements spécifiques.

L'attribution de la RQTH peut varier d'un département à l'autre, à la fois sur les conditions d'octroi (durée accordée des droits, avec nécessité d'une demande de renouvellement plus ou moins fréquente, pour des situations de handicap comparables) mais également sur la durée de traitement des demandes allant en moyenne, selon les données transmises par la CNSA, de moins de deux mois (Marne, Meuse, Tarn) à plus de huit mois (Yonne, Loire, Ille-et-Vilaine) et même plus de dix mois (Calvados, Seine-Maritime⁶⁵). Selon le rapport de l'IGAS « *le délai de traitement des MDPH constitue le principal motif d'insatisfaction des usagers* ».

Les décisions d'attribution de droits à vie (sans limitation de durée) pour la RQTH sont également disparates, allant de 10 % dans certains départements comme les Alpes Maritimes à 90 % en Vendée, tandis que la moyenne nationale se situe à 52 %⁶⁶.

2 - Un statut indifférencié pour des situations hétérogènes

a) Malgré la hausse des demandes, une sous déclaration qui touche particulièrement certaines catégories de publics

Certains publics sont rétifs à engager une démarche de reconnaissance administrative de handicap, ce que soulignent plusieurs acteurs rencontrés sur le territoire. Ainsi il ressort de l'enquête « Autonomie » que 19,43 % des personnes de 16 à 29 ans qui déclarent avoir une déficience disent ne jamais avoir déposé de dossier auprès de la MDPH. Cela concerne aussi les personnes rencontrant des difficultés de santé durable après 50 ans, puisque 44,63 % des répondants de 50 à 64 ans déclarent ne pas avoir fait de demande à la MDPH.

⁶² Il convient de préciser que ces différentes prestations ne reposent pas sur les mêmes critères d'attribution.

⁶³ Accueillir, évaluer, décider : Comment les maisons départementales des personnes handicapées traitent les demandes des usagers ? | IGAS

⁶⁴ Les équipes pluridisciplinaires comptent sept métiers principaux : médecin, infirmier, ergothérapeute, travailleur social, agent administratif, psychologue, enseignant ou professeur des écoles

⁶⁵ La CNSA précise que ces départements sont au nombre des territoires bénéficiant d'un accompagnement (financement de personnels de renfort) pour la réduction du nombre élevé de dossiers de demande en attente de traitement.

⁶⁶ Source : système d'information MDPH pour les territoires départementaux (extraits).

La loi prévoit une équivalence pour tous les jeunes ayant un droit ouvert à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) à la prestation de compensation du handicap (PCH) ou bénéficiant d'un projet personnalisé de scolarisation (PPS). Ces jeunes n'ont pas à effectuer de démarche supplémentaire pour bénéficier des effets de la RQTH jusqu'à leurs 20 ans. Mais nombre de jeunes gens arrivant sur le marché du travail n'ont pas été repérés dans le système scolaire, alors que des troubles psychiques se déclenchent au cours de l'adolescence. Une mission locale rencontrée au cours de l'instruction évoque « *une zone grise qui est en forte progression, de troubles psy, dys, et du large spectre de l'autisme* ». Il est difficile de convaincre ces publics d'engager une démarche de reconnaissance de handicap alors qu'ils expriment pour certains, en particulier auprès des missions locales, une aspiration à ce que les environnements soient universellement accessibles. Cela concerne également, à tout âge, les personnes qui sont porteuses de handicaps non visibles et manifestent une crainte de stigmatisation.

Cette obligation de faire une démarche proactive de RQTH pour pouvoir bénéficier d'un accompagnement peut devenir un facteur d'exclusion. C'est pourquoi il est nécessaire de rendre applicables les mesures d'équivalence inscrites dans la loi pour le plein emploi (cf. *infra*).

b) Une réforme de l'OETH qui permet à des publics ne bénéficiant pas de la RQTH d'accéder à certains droits

La RQTH s'inscrit dans un cadre réglementaire (recevabilité des dossiers, évaluation interdisciplinaire etc.) exigeant pour les agents des MDPH et entraînant d'importants délais de traitement pour un taux d'accord qui *in fine* avoisine les 97 %. La délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) souligne que cette instruction « *coûte un temps de travail qui pourrait être consacré à un accompagnement de l'employeur dans la mise en place d'aménagements raisonnables* ».

En application de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, mise en œuvre au 1^{er} janvier 2020, les droits ouverts par la RQTH sont octroyés par équivalence aux bénéficiaires d'une rente d'incapacité ou d'une pension d'invalidité sans passer par la MDPH. Conformément à l'article L. 5212-13 du code du travail, cela concerne les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, les titulaires d'une pension d'invalidité, les anciens militaires titulaires d'une pension militaire d'invalidité, les sapeurs-pompiers volontaires bénéficiaires d'une allocation ou d'une rente d'invalidité, les détenteurs de la Carte mobilité inclusion (CMI) mention « Invalidité » et les bénéficiaires de l'AAH.

La Cour des comptes souligne dans son rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale⁶⁷ la nécessité de mieux mobiliser les employeurs pour favoriser la détection précoce du risque de désinsertion et d'évaluer, pendant l'arrêt de travail, la capacité de la personne à reprendre une activité, même à temps très partiel. Les personnes placées en invalidité peuvent bénéficier de l'expertise de Cap emploi. Les employeurs peuvent bénéficier des aides proposées par l'AGEFIPH. Toujours selon ce rapport, « *les médecins conseil ne disposent d'aucun barème associant les pathologies et l'incapacité permanente de*

⁶⁷ *Sécurité sociale 2025 | Cour des comptes*, chapitre XIII

travail. Cette difficulté existe également dans le domaine du handicap où l'évaluation de l'incapacité permanente s'appuie néanmoins sur un guide barème ».

Cette ouverture permet d'éviter le passage par les MDPH à des personnes qui bénéficient par ailleurs d'une autre reconnaissance administrative ; elle répond en particulier à des situations de maintien en emploi à la suite d'accidents de vie ou professionnels.

Mais ces évolutions ne permettent pas d'écartier le risque de dilution de l'obligation d'emploi en l'élargissant à des personnes qui se trouvent moins fragiles au regard du marché du travail. Selon le chercheur Pierre-Yves Baudot⁶⁸, « *cette politique peut participer des dispositifs d'aides publiques à l'emploi pour en diminuer le coût pour les employeurs et limiter l'objectif final qui est de provoquer une culture de l'aménagement raisonnable des postes et des conditions de travail en entreprise* ».

La dynamique actuelle d'interventions plus souples en entreprise, portées par des acteurs comme les référents handicap, les services RH ou la médecine du travail, permet de proposer des aménagements de poste adaptés aux situations concrètes, y compris pour des salariés qui ne disposent pas d'une reconnaissance administrative de type RQTH. Cette approche pragmatique, centrée sur les besoins plutôt que sur le statut, ouvre la voie à une normalisation de la prise en charge par l'entreprise des besoins les plus courants. Elle complète utilement le dispositif des quotas, en le réservant aux personnes nécessitant des accompagnements plus soutenus.

Malgré les réserves exprimées ici sur la lourdeur de sa gestion et sur les liens parfois distendus entre son attribution et les réels besoins de la personne, la reconnaissance administrative du handicap, dans ses différentes composantes, représente une protection et est génératrice de droits qu'il est important de préserver. Il est en revanche nécessaire d'encourager pour d'autres acteurs, services de prévention et de santé au travail, référent handicap, instance de dialogue social, la possibilité de déterminer les besoins d'aménagements ou d'accompagnement vers et dans l'emploi, et ce afin de permettre également à celles et ceux qui le souhaitent de ne pas recourir de façon systématique à cette reconnaissance administrative.

II - L'AGEFIPH et le FIPHFP : des actions reconnues mais à mieux articuler et à piloter de façon stratégique

L'AGEFIPH, pour le secteur privé, et le FIPHFP, pour le secteur public, incarnent les piliers institutionnels de la politique d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap. Investis d'une double mission de financement et d'accompagnement, ils se trouvent aujourd'hui confrontés à une remise en question de leur gouvernance, et à la nécessité d'une réflexion sur leur financement (difficulté à prévoir les recettes pour le premier, excédents inemployés pour le second). Entre complexité d'articulation avec le droit commun et fragilité de leur pilotage stratégique, leur action, bien que centrale, révèle des limites persistantes.

⁶⁸ Professeur de science politique à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne, chercheur au CESSP/CNRS, était également membre du comité d'accompagnement.

A - Les fonds issus du non-respect de l'obligation d'emploi : des marges de manœuvre à mobiliser au FIPHFP, des difficultés de projection et des dépenses contraintes à l'AGEFIPH

Comme la Cour l'indiquait déjà en 2017⁶⁹, au fur et à mesure que l'insertion des personnes en situation de handicap progresse, les ressources fondées sur la contribution des employeurs qui ne remplissent pas leurs obligations d'emploi sont appelées à se réduire.

Lors de son contrôle en 2023, la Cour a constaté que le FIPHFP ne faisait pas face à une impasse financière grâce au plafonnement des déductions accordées aux ministères, à l'intensification des contrôles et aux recours engagés contre les déclarations abusives. Cela a conduit à des excédents budgétaires en 2021 et 2022 et à une hausse sans précédent des réserves financières du FIPHFP⁷⁰. La situation s'est inversée à compter de 2024, année où le budget a connu un déficit de 2,5 M€. Cette situation est due à la fois à une forte baisse des recettes liée à l'augmentation du taux d'emploi dans le secteur public, ainsi qu'à une mobilisation plus importante des dépenses d'intervention.

En réaction au référé de 2017, l'AGEFIPH a pris pour sa part une série d'initiatives, incarnées notamment par l'élaboration de son premier plan stratégique en 2017 et la ré-interrogation d'un certain nombre de dispositifs d'aide ou d'accompagnement. L'AGEFIPH a été interrogée sur son modèle de financement et sa capacité de projection à moyen et long terme afin de mesurer si de réels efforts avaient été déployés en ce sens. Dans sa réponse à la Cour, l'AGEFIPH a précisé que « *la réforme de 2018 n'est pas encore totalement mise en œuvre, il y a encore des écrémentements, la fin des accords n'est pas encore aboutie, la taxation d'office se met pour la première fois en place* » ; elle considère qu'« *afin d'établir des projections à moyen ou long terme plus fiables il semble nécessaire d'attendre encore un peu, que le modèle "vive" et la réforme finir de se mettre en place* ».

L'AGEFIPH pointe ainsi la difficulté à établir des prévisions de recettes de l'OETH fiables, à la suite de la réforme de la contribution. L'État, dans le cadre de la procédure d'approbation du budget par le ministre chargé de l'emploi, a pour sa part réitéré les alertes concernant le caractère non prudentiel des prévisions de recettes, la dynamique mal maîtrisée des dépenses d'intervention et de personnel, tout en rappelant ses attentes en matière de financement des entreprises adaptées. Par ailleurs, une part significative des dépenses de l'AGEFIPH (40 %) est constituée de dépenses relevant de dispositifs légaux ou contractualisés, tels que l'aide à l'emploi des travailleurs handicapés (AETH) (71 M€ en 2024), la contribution au financement des Cap emploi (119 M€), l'emploi accompagné (8,1 M€ en 2024) ou encore le financement des entreprises adaptées (25 M€ en 2024). La prépondérance de ces engagements réglementaires ou conventionnels réduit d'autant la flexibilité de gestion de l'association, sans préjuger du niveau global de ses moyens.

⁶⁹ Cour des comptes, *L'aide à l'insertion professionnelle des personnes handicapées : l'intervention de l'AGEFIPH et du FIPHFP*, référé n° 2017-2639 du 8 décembre 2017.

⁷⁰ Cour des comptes, *Le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (exercices 2017-2022)*, janvier 2024.

B - Une mission d'accompagnement des employeurs pour favoriser l'emploi des personnes en situation de handicap

1 - Une offre de service reconnue mais fragmentée

À travers des offres de services variées, l'AGEFIPH, pour les employeurs privés, et le FIPHFP, pour les employeurs publics, ont permis de structurer un cadre d'intervention reconnu. Les deux fonds proposent des services destinés à accompagner les employeurs dans le recrutement, le maintien dans l'emploi et l'adaptation des postes de travail pour les personnes en situation de handicap. Ils ont développé une offre riche en aides financières, services d'accompagnement et dispositifs spécialisés (*Inclu'Pro*, ressource handicap formation, aides à l'alternance, à la création d'entreprise, aide à l'adaptation des situations de travail, etc.), en particulier auprès des entreprises. Ainsi, l'offre de conseil et d'accompagnement a permis d'accompagner 2 961 entreprises en 2023, représentant une augmentation de +6 % par rapport à l'année précédente.

Si l'AGEFIPH a développé ces dernières années une série d'évaluations sur un certain nombre de dispositifs qu'elle propose (*Inclu'Pro*, aides à la création d'entreprises, prestation d'appui spécifique, etc.), leurs résultats font peu l'objet d'ajustements techniques et budgétaires. La réforme de l'architecture des aides engagée depuis 2017 a permis de regrouper les aides autour de grandes finalités (insertion, maintien, compensation), mais leur mobilisation reste complexe pour les bénéficiaires et les prescripteurs. Le processus de convergence entre l'AGEFIPH et le FIPHFP, bien que politiquement soutenu, a été freiné par des divergences de gouvernance et la crise sanitaire, ce qui entretient des écarts de traitement entre secteurs public et privé.

Leur rôle d'animation territoriale est à souligner : à travers le soutien aux réseaux de référents handicap, l'organisation de formations et la coordination des acteurs locaux, ils participent à une dynamique interprofessionnelle dépassant le seul champ de l'obligation légale.

2 - Une complémentarité des dispositifs spécifiques avec le droit commun à améliorer

La distinction entre ce qui doit relever du droit commun et ce qui est du ressort de la compensation du handicap n'est pas lisible et compréhensible. En ayant construit leur catalogue des aides sur une logique de sédimentation et en répondant quasi systématiquement à toutes les demandes à travers un accompagnement individualisé, les fonds contribuent parfois – paradoxalement – à entretenir une dépendance aux aides spécifiques, alors même que l'objectif ultime est de banaliser l'inclusion dans les pratiques de ressources humaines courantes.

L'IGAS⁷¹ souligne de manière récurrente l'importance d'une articulation efficace entre les politiques de droit commun et les dispositifs spécifiques portés par l'AGEFIPH. Ce principe, inscrit dans les conventions d'objectifs entre l'État et l'AGEFIPH, vise à éviter les redondances, combler les lacunes du droit commun et garantir une couverture complète des besoins des personnes en situation de handicap. Cependant, l'analyse montre que cette complémentarité reste largement théorique et souffre d'une mise en œuvre incomplète. Elle varie fortement en

⁷¹ IGAS, *La gouvernance de la politique d'emploi des personnes en situation de handicap*, février 2025.

fonction des contextes régionaux, des moyens budgétaires et du volontarisme des acteurs. Cette frontière repose davantage sur des ajustements conjoncturels que sur une ligne stratégique claire. Cette situation est source d'incertitude pour les bénéficiaires comme pour les prescripteurs.

Par exemple, la montée en puissance du rôle de France Travail, couplée à la réduction du financement direct de la formation par l'AGEFIPH (*Inclu'Pro*), crée un besoin urgent de relais par les organismes de formation du droit commun. Or les dispositifs classiques ne sont pas toujours en capacité de proposer une réponse accessible ou adaptée (faible adaptation pédagogique, absence d'accompagnement spécifique, manque de compétences sur le handicap dans les organismes de formation). De même, la réduction importante du financement de l'aide au parcours vers l'emploi de l'AGEFIPH pour l'année 2025 implique une capacité de prise de relai par le service public de l'emploi d'un niveau comparable. Autre exemple, le manque de cohérence dans les choix en matière d'aides à l'embauche : l'État s'est déclaré défavorable à l'instauration par l'AGEFIPH d'une prime à l'embauche telle qu'envisagée dans le plan stratégique de 2023, notamment par crainte d'effets d'aubaine ; pour autant ce type de prime a existé au démarrage de l'AGEFIPH et subsiste sous la forme d'une majoration par l'État des aides légales à l'alternance en cas de recrutement d'une personne en situation de handicap.

Certaines aides ou prestations, comme les accompagnements à la création d'entreprise ou les aides à la mobilité, se retrouvent dupliquées entre les deux univers, sans coordination explicite. À l'inverse, sur des segments comme la compensation pédagogique ou l'accessibilité numérique, les réponses de droit commun restent faibles ou inadaptées, obligeant l'AGEFIPH à combler ces manques.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'AGEFIPH a indiqué la mise en place d'indicateurs communs avec France travail et le réseau CHÉOPS/Cap emploi dans le cadre la prochaine convention quinquépartite. L'association a également illustré le virage vers une meilleure prise en compte du droit commun à travers trois exemples incarnant les priorités de son nouveau plan stratégique : le renforcement de la relation entreprise, l'appui à la formation inclusive à travers la ressource handicap formation et la professionnalisation des acteurs.

Si ces évolutions confirment une dynamique de transformation opérationnelle, la Cour souligne la nécessité d'en mesurer les effets à moyen terme sur la qualité et la pérennité des parcours en emploi des personnes en situation de handicap.

3 - Des enjeux de pilotage et de gouvernance

Dans son rapport précité de février 2025, l'IGAS formule plusieurs observations structurantes à l'égard de la gouvernance de l'AGEFIPH. En premier lieu, elle souligne un pilotage stratégique insuffisant de l'État, malgré les enjeux publics majeurs portés par l'association. L'État, bien qu'approuvant son budget et nommant deux personnalités qualifiées au conseil d'administration, ne dispose d'aucun levier décisif pour orienter sa stratégie ou garantir la cohérence avec la politique nationale de l'emploi des personnes handicapées. Sont ensuite pointées une absence de programmation financière pluriannuelle et une gestion budgétaire peu lisible, marquée par des tensions croissantes (désaccords sur le financement des entreprises adaptées, réduction brutale des aides à la formation en 2024). La gouvernance paritaire est jugée lourde et peu agile et l'articulation avec les autres acteurs publics (France

Travail, FIPHFP, CNSA) à améliorer. L'IGAS recommande donc la désignation d'un commissaire du gouvernement au conseil d'administration pour renforcer le dialogue stratégique. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'AGEFIPH a précisé que cette demande a été accueillie favorablement par le conseil d'administration de l'association. La prochaine convention État/ AGEFIPH, dont les modalités de négociation et les thèmes de travail n'ont pas été précisés à la Cour, aura pour objectif de renforcer son caractère stratégique en explicitant des orientations précises en termes d'articulation entre l'offre spécifique et le droit commun et en tirant des conclusions partagées de la revue externe de dépenses et de simplification de l'offre de service engagée en 2025.

S'agissant du FIPHFP, les critiques sont plus mesurées. Le fonds est reconnu comme un acteur clé de la politique d'inclusion dans la fonction publique, mais son positionnement stratégique reste moins structuré que celui de l'AGEFIPH. La nouvelle convention d'objectifs et de gestion 2025-2029 (« Cap 2030 »), transmise en réponse aux observations provisoires de la Cour, porte néanmoins une nouvelle ambition et davantage de lisibilité dans la formalisation de ses objectifs stratégiques et l'allocation des moyens afférents⁷². Dans sa réponse aux observations provisoires, le FIPHFP souligne également que France Travail et CHÉOPS sont membres de droit avec voix délibérative au comité national du FIPHFP, et que l'AGEFIPH est régulièrement invitée à participer aux commissions et comités nationaux du FIPHFP lorsque les sujets abordés les concernent. À l'échelle territoriale, la participation du FIPHFP aux dispositifs comme les PRITH est variable selon les régions (ces dernières ayant il est vrai une approche davantage axée sur le secteur privé), et sa relation avec les employeurs publics manque encore de structuration et de visibilité. Enfin, l'IGAS souligne l'absence d'outils de pilotage unifié, de mesure d'impact et de recensement des besoins territorialisés, absence constatée également par la Cour, et appelle à une intégration plus explicite de ceux-ci dans les cadres nationaux de gouvernance partagée, comme la convention quinquapartite ou les feuilles de route emploi. De son côté, la Cour avait souligné l'absence d'interrogation sur l'efficacité des aides allouées et de possibles effets d'aubaine.

III - Des évolutions récentes pour affirmer l'accompagnement vers et dans l'emploi ordinaire

Dans un contexte marqué par la volonté de rendre l'emploi plus accessible aux personnes en situation de handicap, plusieurs réformes structurantes de la politique d'accompagnement à l'insertion professionnelle ont récemment été engagées. Portées notamment par la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 et la feuille de route de la Conférence nationale du handicap, ces évolutions visent à favoriser une approche plus inclusive, fluide et coordonnée de l'accompagnement vers et dans l'emploi : transformation du service public de l'emploi avec la création de France Travail et des « *teams handicap* », modernisation des dispositifs de transition entre milieu protégé et ordinaire, montée en puissance de l'emploi accompagné, constituent autant d'initiatives encourageantes pour une insertion durable des publics concernés.

⁷² Convention d'objectifs et de gestion 2025-2029 entre l'État, le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique et la Caisse des dépôts et consignations.

A - L'accompagnement des demandeurs d'emploi

1 - Une profonde réforme du service public de l'emploi, symbolisée par la création des « *team handicap* »

La création de France Travail, instituée par la loi du 18 décembre 2023, marque une étape majeure dans la transformation du service public de l'emploi (SPE). L'objectif principal est de mieux coordonner les acteurs de l'accompagnement à l'emploi, en particulier pour les publics les plus éloignés du marché du travail, comme les personnes en situation de handicap. Cette réforme vise à rendre les parcours plus lisibles, plus efficaces et plus accessibles en rassemblant, dans un même lieu, les compétences des différents opérateurs. Au cœur de ce changement figure la mise en œuvre des *teams Handicap*, dispositifs de co-accompagnement regroupant les conseillers spécialisés de France Travail et les professionnels des Cap emploi.

Bien que les partenariats entre Cap emploi et Pôle emploi soient anciens, la convention quinquapartite de 2020 a marqué une étape importante en prévoyant le rapprochement des deux réseaux avec un point d'entrée unique pour les demandeurs d'emploi en situation de handicap. Le rapprochement constituait un défi, du fait des différences entre les deux réseaux : d'une part, la culture associative des Cap emploi, plurielle du fait de leur histoire, avec une autonomie des organismes locaux et l'agilité liée à la petite taille des structures (25 salariés en moyenne, près de 2500 ETP au total) ; d'autre part, un établissement public structuré (57 000 salariés), plus homogène en dépit de la diversité de taille de ses 850 agences, avec une organisation hiérarchique et une forte culture du pilotage et des processus.

Avant la réforme, les personnes en situation de handicap devaient naviguer entre plusieurs structures (Cap emploi, France Travail, missions locales, MDPH), avec un risque élevé de ruptures de parcours. Le nouveau modèle vise à créer un « guichet unique » dans chaque agence France Travail, intégrant les professionnels Cap emploi, pour une prise en charge coordonnée et personnalisée. Les *teams Handicap* ont pour vocation de sécuriser les parcours, d'améliorer l'accès aux aides et de favoriser une insertion durable. La réforme introduit également une logique de parcours « sans couture », de l'accueil à l'insertion, en s'appuyant sur des outils partagés, une stratégie commune et une gouvernance plus unifiée à l'échelle locale.

Cette transformation a entraîné des évolutions organisationnelles profondes. Du côté de France Travail, les conseillers doivent désormais se spécialiser sur le handicap, tout en intégrant les pratiques spécifiques de Cap emploi. Cela suppose une montée en compétences, un changement de posture, et parfois une réorganisation des portefeuilles. Les agents doivent apprendre à travailler en binôme, partager les informations dans un cadre commun et ajuster leurs interventions en fonction de besoins complexes. Pour Cap emploi, cette réforme marque la poursuite d'un changement de culture. Historiquement extérieurs au service public de l'emploi, intégrés au service public de l'emploi depuis 2014 et impliqués dans un rapprochement avec France travail initié dès 2020, leurs professionnels s'intègrent désormais au sein des agences, tout en conservant leur statut associatif. Cela a pu engendrer des tensions en termes d'identités professionnelles, des difficultés de positionnement, mais aussi des occasions de montée en visibilité et d'élargissement des missions. L'IGAS pointe néanmoins des difficultés persistantes : des portefeuilles inégaux, un manque de référentiels partagés et une coordination parfois trop dépendante des dynamiques locales ainsi que des écarts de rémunération entre les conseillers de France travail et ceux de Cap emploi.

2 - Des résultats plutôt encourageants mais une dynamique à conforter

Les premiers retours sur la mise en œuvre des lieux uniques d'accompagnement sont encourageants. Près de 40 % des demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'OETH bénéficient aujourd'hui d'un accompagnement renforcé, contre environ 25 % auparavant. Le taux de satisfaction des usagers est en hausse, notamment grâce à la réduction des ruptures dans les parcours et à la simplification de l'accès aux aides AGEFIPH à travers la plateforme *Digit'Hall*. On observe également une légère amélioration du taux de retour à l'emploi, même si les écarts persistent (chômage à 12 % pour les personnes en situation de handicap, contre 7 % dans la population générale). Les usagers saluent la lisibilité accrue des services, la meilleure coordination et la qualité des échanges avec les binômes de conseillers. Toutefois, ces résultats restent hétérogènes selon les territoires, en raison de différences de moyens, de formation et de maturité organisationnelle.

Dans ses conclusions et pour consolider ces avancées, le rapport précité de l'IGAS recommande de s'appuyer sur plusieurs leviers : garantir une présence homogène des *teams Handicap* sur l'ensemble du territoire, stabiliser les moyens humains (notamment dans les zones sous-dotées) et formaliser les rôles et interactions entre France Travail et Cap emploi. Le renforcement des liens avec les employeurs constitue également une priorité, car ces derniers restent parfois éloignés de la dynamique territoriale. L'État et les opérateurs devront aussi anticiper l'impact pour leurs équipes de la réforme de l'orientation impactant les ESAT, qui prévoit l'évaluation préalable des bénéficiaires par les équipes du service public de l'emploi. Enfin, la création d'indicateurs de suivi spécifiques aux publics handicapés doit permettre un pilotage plus fin de la performance et des résultats des lieux uniques d'accompagnement.

La réorganisation de France Travail et la mise en place des lieux uniques d'accompagnement posent les bases d'un accompagnement de proximité, plus cohérent et mieux adapté aux besoins spécifiques des personnes en situation de handicap. L'IGAS souligne la nécessité de conforter les *teams handicap* d'investir dans la formation et de maintenir un dialogue constant entre les opérateurs. Cette évolution repose également sur le rôle du service public de l'emploi dans la relation avec les employeurs afin de les accompagner dans une plus grande ouverture et adaptation aux besoins spécifiques des publics les plus fragiles au regard de l'emploi.

B - Le renforcement des dispositifs passerelle de l'emploi protégé vers l'emploi ordinaire

1 - La volonté d'une montée en puissance des transitions vers le milieu ordinaire

La politique mise en œuvre depuis la loi du 5 septembre 2018 s'inscrit dans la perspective de la priorité donnée à l'accès à l'emploi en milieu ordinaire.

Elle porte en premier lieu sur les entreprises adaptées, intermédiaires entre les ESAT et les employeurs classiques. L'engagement réciproque entre l'État et les représentants des entreprises adaptées, *Cap vers l'entreprise inclusive*⁷³, est venu réaffirmer le rôle des

⁷³ Signé le 12 juillet 2018, au terme de concertations entre le ministère du travail et les principaux acteurs du handicap, « cap vers l'entreprise inclusive 2018-2022 » définit un programme d'actions pour réduire le chômage structurel auquel sont confrontées les personnes en situation de handicap.

entreprises adaptées en tant qu'acteurs du développement économique des territoires et porteurs de solutions de proximité aux besoins de travailleurs handicapés et des employeurs, en particulier à travers de nouvelles propositions de parcours vers l'emploi : le CDD tremplin et l'entreprise adaptée de travail temporaire (EATT). La nature de ces entreprises a ainsi changé en leur fixant une mission d'accompagnement et de transition de leurs salariés vers les entreprises classiques. L'effort budgétaire de l'État et de l'AGEFIPH sur ces dispositifs est soutenu : il dépasse les 500 M€ en 2024 (respectivement 465 et 50 M€), contre 372 M€ en 2018.

Dans son rapport de 2023 sur les entreprises adaptées, la Cour mettait en avant la part prépondérante d'entreprises adaptées privilégiant un emploi stable des travailleurs en situation de handicap au sein de leur entreprise. Il mettait en avant la faiblesse des taux de sortie réalisés.

S'agissant des ESAT, la réforme issue de la loi de 2018 porte sur deux aspects : d'une part les droits des travailleurs et leur statut, d'autre part la transition encore limitée vers le milieu ordinaire. Le rapport IGAS-IGF précité de 2019 sur les ESAT préconise de rendre la réglementation plus explicite sur la mission d'insertion vers le milieu ordinaire pour les travailleurs handicapés, sans mettre de côté l'objectif premier des ESAT qui est de « *donner du travail aux personnes en situation de handicap durablement éloignées du marché de l'emploi et leur fournir un accompagnement médico-social à même de leur faire gagner en autonomie* ». Les recommandations de l'IGAS pour faciliter les transitions entre ESAT et milieu ordinaire portent sur trois volets : une meilleure connaissance des publics concernés, une transformation de l'offre de services avec l'installation d'un ESAT hors les murs par département d'ici 2030 et enfin le développement des perspectives d'emploi en travaillant sur l'inclusivité du milieu ordinaire.

2 - Des résultats qui restent limités

Depuis 2018, la mise en œuvre de ces dispositifs se développe lentement. Par rapport aux objectifs initiaux de 3 300 ETP, les CDD-Tremplin et EATT occupent 1 651 ETP et 6,2 % de l'ensemble des ETP en situation de handicap, contre 4,7 % en 2021.

Le taux de sortie en emploi durable, qui était de 1 % en 2016 et de 2 % en 2021, est passé à 3,3 % pour l'année 2024 pour l'ensemble des entreprises adaptées et des EATT. Ce taux passe à 9,0 % pour les CDD tremplin (contre 3,6 % en 2021) et à 4,7 % pour les contrats de mission (contre 6,4 % en 2021). Ces chiffres se rapprochent lentement des références scandinaves (6 % pour la grande entreprise de travail adapté *Samhall* en Suède⁷⁴) mais n'en représentent encore qu'un peu plus de la moitié et restent sans commune mesure avec ceux de l'insertion par l'activité économique (25 % environ).

S'agissant des ESAT, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a recensé 558 situations annuelles d'usagers sortant d'ESAT recrutés en entreprise adaptée, sur 122 000 personnes employées en moyenne par mois dans les ESAT. En 2019, l'IGAS soulignait déjà le fait que moins de 1 % des travailleurs en situation de handicap usagers d'un ESAT accédaient à l'emploi en milieu ordinaire.

⁷⁴ Le taux de sortie s'établit régulièrement à 6 %, et malgré l'existence d'un droit au retour, qui permet à une proportion importante de personnes ayant quitté l'entreprise adaptée *Samhall* pour une entreprise classique de revenir, le taux de sortie reste proche de 3,5 % en tenant compte de ces retours. Si l'on exclut les salariés en contrats courts, plus proches de l'emploi et dont le taux de sortie est proche de 60 %, le taux de sortie global n'est plus que de 2,5 %.

En l'état, la part des sorties en emploi ordinaire demeure limitée et les leviers pour atteindre les objectifs doivent tenir compte de plusieurs freins : la crainte de perdre ses droits ou sa place en ESAT en cas d'échec en milieu ordinaire, mais aussi la difficulté pour les entreprises ordinaires d'accueillir des personnes en situation de handicap sans adaptation organisationnelle et culturelle. Les profils accueillis en ESAT évoluent mais la part de personnes ayant une déficience intellectuelle demeure majoritaire à 68 %. Une part croissante des personnes accueillies souffre de troubles psychiques.

Tableau n° 7 : dispositifs expérimentaux dans l'emploi des entreprises adaptées de 2019 à 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
ETP CDDT	271	660	1092	1344	1430
En proportion du nombre d'ETP en situation de handicap dans les EA	1,1 %	2,9 %	4,3 %	5,1 %	5,4 %
ETP en EATT		12	94	185	221
En proportion du nombre d'ETP en situation de handicap dans les EA		0,1 %	0,4 %	0,7 %	0,8 %

Source : Cour des comptes

C - L'emploi accompagné :la promesse d'une prise en compte transversale de la situation de handicap, encore loin d'atteindre ses objectifs

Dernier né des outils et dispositifs visant un meilleur accès au marché du travail, l'emploi accompagné a été créé en France en 2016 par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels et son article 52 codifié à l'article L. 5213-2-1 du code du travail. Sa mise en œuvre est principalement organisée par voie de circulaires⁷⁵. L'emploi accompagné vise à permettre aux personnes en situation de handicap d'accéder à un emploi en milieu ordinaire et surtout de s'y maintenir durablement, grâce à un accompagnement médico-social et professionnel coordonné. Il repose sur le principe d'un double accompagnement, de la personne en situation de handicap et de son employeur.

Le dispositif s'adresse à toute personne reconnue handicapée par la MDPH, ayant un projet d'insertion ou de maintien dans l'emploi nécessitant un accompagnement renforcé. Il est mis en œuvre par des opérateurs habilités (associations, établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS), structures de l'insertion, etc.) sélectionnés au niveau régional. L'accompagnement, potentiellement sans limite de durée, articule appui à l'intégration, aide au maintien, médiation avec l'environnement professionnel, soutien psychologique ou social. Il

⁷⁵ Circulaires DGCS/3B/5A/DGEFP/METH/2017/125 du 14 avril 2017 fixant les modalités de mise en œuvre du dispositif et DGCS/SD3B/SD5A/DGEFP/METH/ 2021/237 du 31 décembre 2021 relative au fonctionnement et au déploiement des dispositifs emploi accompagné en mode plateforme.

n'y a pas eu au démarrage de cadrage ni de cahier des charges et chaque acteur a dû improviser sur le terrain avec ses propres méthodes. L'absence de support méthodologique et de référentiel national conduit sur le terrain à une forte hétérogénéité des pratiques.

L'emploi accompagné est financé à hauteur de 56,7 M€, dont 38,2 M€ correspondant à la part État déléguée aux agences régionales de santé (ARS) à travers le fonds d'investissement régional alimenté par le programme 157⁷⁶. L'AGEFIPH et le FIPHFP contribuent à son financement à hauteur de 18,5 M€.

Depuis fin 2020, il existe une plateforme emploi accompagné dans chaque département (à l'exception de Mayotte). Dans le cadre des priorités fixées par la Conférence nationale du handicap de 2023⁷⁷, reprises dans la loi pour le plein emploi, le développement de l'emploi accompagné a été confirmé comme étant un levier central d'inclusion durable, en particulier pour les personnes éloignées de l'emploi, avec un objectif de simplification de l'organisation du dispositif et son intégration aux dispositifs de politique d'emploi.

Le nombre de personnes accompagnées est aujourd'hui cinq fois supérieur au nombre de personnes qui étaient accompagnées lors du premier recensement en décembre 2018. Au 31 décembre 2024, 102 structures accompagnaient 10 200 personnes bénéficiaires de ce dispositif, soit une croissance de 15 % sur l'année 2024 correspondant à 2 722 entrées dans les plateformes départementales.

Les personnes qui entrent dans le dispositif ont un faible niveau de formation : 71 % d'entre elles ont un niveau de formation strictement inférieur au niveau 5 (Bac + 2) et plus du quart n'ont jamais travaillé.

L'évaluation qualitative réalisée par l'Agence nouvelle des solidarités actives⁷⁸ fait ressortir des effets positifs sur l'accès à l'emploi des personnes avec troubles psychiques ou déficiences cognitives, ainsi qu'une satisfaction élevée des employeurs.

L'emploi accompagné, au-delà de ses bénéfices sociaux et humains, constitue en outre une démarche économiquement pertinente, comme d'autres démarches d'insertion dans l'emploi, mais d'une manière qui a pu être documentée. Selon une étude récente, en permettant à des personnes en situation de handicap d'accéder ou de rester dans l'emploi, il évite des dépenses publiques bien supérieures à son coût⁷⁹.

L'objectif annoncé de 30 000 personnes accompagnées d'ici 2027 pose des questions structurelles de capacité d'accompagnement, de formation de nouveaux professionnels (conseillers en emploi accompagné) et d'intégration de nouvelles structures dans les plateformes. Il implique également des moyens budgétaires supplémentaires évalués à environ 175 M€, dont 115 M€ pour la part revenant à l'État, au regard du coût moyen constaté d'un parcours à travers le dispositif d'emploi accompagné estimé à 5 840€ par bénéficiaire.

⁷⁶ Source : DGEFP.

⁷⁷ [Conférence nationale du handicap | Dossier de presse | handicap.gouv.fr](#)

⁷⁸ Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), *Emploi accompagné : suivi et évaluation du dispositif au 31 décembre 2020*, septembre 2021.

⁷⁹ Cf. ANSA, *Analyse des coûts évités par le déploiement du dispositif emploi accompagné*, septembre 2023, qui met notamment en exergue les coûts évités pour l'assurance maladie (diminution des arrêts de travail, hospitalisations ou suivis médicaux prolongés grâce à l'amélioration du bien-être des personnes), les départements (baisse des besoins en accompagnement médico-social, notamment via la réduction des orientations en ESAT), les Caf et Pôle emploi à travers la réduction des allocations versées (AAH, RSA, chômage) due à l'accès à un revenu d'activité.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

A la question « Quelle est la contribution des différents dispositifs mis en place pour favoriser l'emploi des personnes en situation de handicap et peut-on mesurer les coûts et moyens au service de cette politique ? », la réponse est que ces dispositifs contribuent à cet enjeu mais de façon insuffisante par rapport aux objectifs fixés et que la mesure des coûts et des moyens est partielle.

Le recours à une politique fondée sur des obligations réglementaires, en particulier l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH), constitue un socle structurant mais doit être complété pour aller dans le sens des objectifs d'inclusion fixés par la loi. Cette obligation a permis une amélioration progressive de la part des personnes en situation de handicap dans les effectifs, particulièrement dans les très grandes entreprises et dans les administrations. Ainsi, si la cible « réelle », qui est évaluée à 5,1 % (traduisant l'effet des conventions de calcul et abattements sur le seuil légal de 6 %), est en apparence atteinte à 92 %, cette cible résulte de nombreuses dérogations et pour certaines mal justifiées, et son taux d'atteinte reflète certaines stratégies d'optimisation adoptées par les employeurs.

L'absence de contrôle, la faiblesse des incitations qualitatives et certaines dérogations affectant la base d'effectifs pris en compte pour le calcul de l'obligation, limitent la portée incitative du dispositif.

La reconnaissance administrative du handicap, qui constitue le principal critère d'éligibilité à l'OETH, présente par ailleurs certaines limites. Son attribution, pourtant quasi systématique et croissante, repose sur un processus complexe, marqué par des délais de traitement hétérogènes et des fonctionnements et organisations différenciés entre départements. Cette reconnaissance, bien qu'ouvrant un certain nombre de droits, tend à uniformiser des situations diverses sans toujours répondre de manière adaptée aux besoins réels d'accompagnement ou d'aménagement. En l'absence d'un pilotage renouvelé des critères d'attribution et des besoins associés, ce mouvement pourrait conduire à une dilution progressive du ciblage de la politique.

Enfin, les deux principaux opérateurs de la politique d'emploi – l'AGEFIPH et le FIPHFP – remplissent une mission de financement et d'accompagnement essentielle mais dont les conditions de pérennité reposent sur un pilotage stratégique à renforcer et dont le financement soulève des interrogations. Leur capacité à articuler efficacement leurs interventions avec le droit commun et à renforcer l'effet levier de leurs dispositifs est entravée par une gouvernance complexe, une absence de programmation pluriannuelle et une couverture territoriale inégalement mobilisée. Les moyens publics consacrés à l'insertion en milieu ordinaire des personnes en situation de handicap par l'Etat et ses opérateurs spécialisés – soit environ 1,3Md€ - restent éclatés et reposent sur des circuits de financement peu lisibles et des logiques d'intervention qui manquent de cohérence stratégique.

La Cour formule les recommandations suivantes :

3. réaliser l'évaluation quantitative de l'impact de la réforme de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés de 2018, attendue de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques – DARES (ministère du travail et des solidarités, ministère de l'action et des comptes publics, 2026) ;
 4. mieux articuler les dispositifs spécifiques de l'AGEFIPH avec les outils de droit commun dans la prochaine convention d'objectif Etat/AGEFIPH (ministère du travail et des solidarités, AGEFIPH, 2026).
-

Chapitre III

Des résultats qui restent en deçà des objectifs malgré une progression continue de l'insertion dans l'emploi

La question évaluative à laquelle répond ce chapitre est « dans quelle mesure les dispositifs mis en œuvre contribuent-ils à améliorer l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap ? ».

Malgré des évolutions législatives et réglementaires dont les intentions sont globalement saluées, le comportement des entreprises évolue peu et les personnes en situation de handicap restent confrontées à des obstacles importants ne leur permettant pas de prendre pleinement place dans le monde professionnel. Outre l'objectif de 6 % de personnes en situation de handicap au sein des effectifs des entreprises et administrations employant au moins vingt personnes, les principaux indicateurs pour rendre compte de l'efficacité des mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées sont le taux d'emploi, le taux de chômage mais également le taux d'activité, à comparer avec ceux de la population générale.

Ces indicateurs démontrent que les politiques conduites depuis ces 20 dernières années n'ont pas permis d'engager une évolution à la hauteur des ambitions affichées. À cela il convient d'ajouter que la question de la qualité de l'emploi, de la reconnaissance du niveau de qualification et de l'amélioration de ce niveau de qualification n'est que peu et récemment posée.

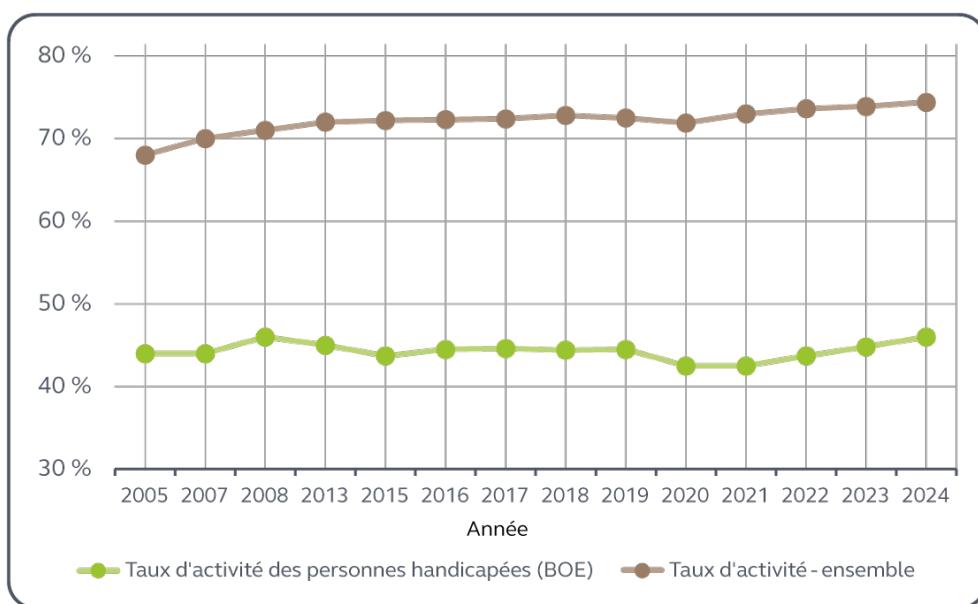
I - Des indicateurs reflétant la faible efficacité des politiques conduites

La mesure de l'efficacité des politiques publiques en faveur de l'inclusion professionnelle des personnes en situation de handicap constitue un enjeu majeur, tant pour évaluer les avancées réalisées que pour identifier les leviers d'amélioration.

A - Une légère progression des taux d'activité et d'emploi, mais des écarts persistants avec le reste de la population

Le taux d'activité de la population générale, c'est-à-dire le rapport entre le nombre d'actifs et le nombre des personnes âgées de 15 à 64 ans, a augmenté de manière significative en France depuis 2005 : il est passé de 68 % en 2005 à 74,4 % en 2024. Cette évolution est plus linéaire pour les personnes bénéficiant de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, mis à part la période de la crise sanitaire, marquée par un net recul : au total, sur 20 ans, leur taux d'activité est passé de 44 à 44,8 %. Le différentiel s'est donc accru, le taux moyen d'activité de la population générale étant désormais supérieur de 1,6 fois à celui des personnes en situation de handicap, contre 1,55 fois en 2005. Les causes de cette évolution peuvent être dues pour partie à un retrait du marché du travail, volontaire ou subi, des personnes reconnues handicapées⁸⁰. La retraite anticipée, l'invalidité ou le reclassement en inaktivité constituent d'autres facteurs explicatifs.

Graphique n° 5 : taux d'activité des bénéficiaires de l'obligation d'emploi et de l'ensemble de la population



Source : INSEE, enquête emploi

Le taux d'emploi, qui rapporte le nombre de personnes en emploi par rapport à la population totale en âge de travailler, a également évolué de manière favorable pour l'ensemble de la population, augmentant de 64,1 à 68,4 % depuis 2005. L'évolution est également positive pour les personnes bénéficiant de l'obligation d'emploi, le taux passant de 37,0 à 39,3 %. Mais là aussi, quoique dans des proportions moindres, le différentiel s'est accru, le taux moyen d'emploi étant désormais supérieur de 1,74 fois à celui des personnes en situation de handicap, contre 1,68 fois en 2005.

⁸⁰ Voir le I du cahier technique : les indications issues de l'enquête « Autonomie » sur les retraits du marché du travail.

Ce ratio constitue un indicateur plus solide de la capacité de l'économie et des pouvoirs publics à concrétiser les efforts d'inclusion. L'augmentation de plus de deux points du taux d'emploi pour les personnes en situation de handicap constitue certes un résultat positif. Mais l'augmentation de l'écart par rapport à la population générale suggère une absence d'impact observable des politiques incitatives mises en place.

Tableau n° 8 : facteurs d'augmentation du taux d'emploi et effet sur le marché du travail des personnes en situation de handicap

Raison de l'augmentation du taux d'emploi dans l'entreprise	Effet sur le marché du travail des PSH
L'entreprise a embauché un ou plusieurs travailleurs handicapés	<u>Positif</u> : Augmentation du taux d'emploi et diminution du taux de chômage (on fait l'hypothèse que les personnes embauchées étaient inscrites comme demandeuses d'emploi).
Un ou plusieurs salariés sont devenus travailleurs handicapés, du fait d'un accident de travail, d'un accident personnel, d'une maladie, etc.	<u>Sans effet immédiat / Virtuellement positif</u> : Le maintien en emploi de personnes devenues handicapées évite une augmentation du chômage.
Un ou plusieurs salariés dont la situation de handicap n'était pas connue ou pas déclarée	<u>Sans effet</u> : La déclaration des personnes qui étaient déjà en situation de handicap modifie leur statut mais n'améliore ni ne détériore la situation de l'emploi.

Source : IGAS, *Handicap et emploi, 2019-2020*

Graphique n° 6 : taux d'emploi des bénéficiaires de l'obligation d'emploi et de l'ensemble de la population

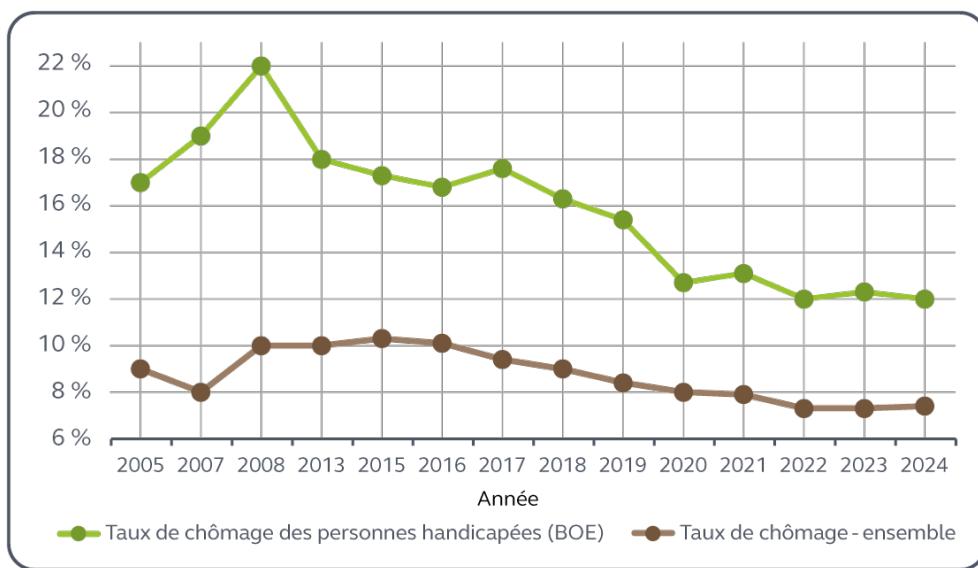


Source : INSEE, *enquête emploi*

B - Une évolution apparemment favorable du taux de chômage, accompagnée d'une reprise du taux d'activité

Pour l'ensemble de la population, le taux de chômage s'est réduit sur la période, passant de 9,0 % à 7,3 %. Pour les bénéficiaires de l'obligation d'emploi, la baisse est plus importante, le taux de chômage passant de 17 % à 12,3 %, soit le niveau le plus bas observé depuis plus de dix ans.

Graphique n° 7 : taux de chômage des bénéficiaires de l'obligation d'emploi et de l'ensemble de la population



Source : INSEE, enquête emploi

Le différentiel se réduit : le taux de chômage des personnes en situation de handicap était de 1,89 fois celui du taux moyen en 2005, il est désormais 1,68 fois supérieur en 2023.

Il convient cependant d'apprécier simultanément les deux indicateurs de taux de chômage et de taux d'activité. Le taux de chômage des bénéficiaires de l'obligation d'emploi est en effet affecté par les comportements d'activité. La diminution du taux de chômage des personnes en situation de handicap en 2020 et 2021 (passant de 8,4 à 7,9 %), au moment de la crise sanitaire est ainsi concomitante à la diminution notable de la population active en situation de handicap, passant au même moment de 44,5 à 42,5 %. Comme la DARES⁸¹ l'a souligné, « *les personnes reconnues handicapées sont potentiellement plus sensibles à la situation sanitaire, ce qui peut les conduire à des retraits d'activité plus marqués et plus durables* ». En 2020, leur taux d'activité recule de deux points et leur taux d'emploi de 0,6 point (contre respectivement 0,6 et 0,3 point pour l'ensemble des 15 à 64 ans). La reprise de leur activité est en outre nettement plus lente et ne se manifeste qu'à partir de 2022⁸². De même, les motifs de sortie du chômage nécessitent d'être pondérés par les sorties liées à des radiations administratives ou à des défauts d'actualisation par les demandeurs d'emploi.

⁸¹ DARES, octobre 2023.

⁸² DREES, *Le handicap en chiffres*, édition 2024.

Ainsi que le souligne la DARES dans sa réponse aux observations provisoires, le taux d'activité des personnes en situation de handicap, après un repli temporaire au moment de la crise sanitaire (- 2 points entre 2019 et 2020) a retrouvé en 2023 son niveau d'avant crise et l'a dépassé en 2024. Il atteint désormais son plus haut niveau depuis plus d'une décennie, traduisant une participation accrue de ces publics au marché du travail.

Si ces évolutions conjointes confirment une amélioration globale de la situation de l'emploi des personnes en situation de handicap, le différentiel avec la population générale demeure malgré tout important.

C - Des indicateurs de pilotage à mieux coordonner et renseigner

Le recensement des indicateurs de pilotage des principaux opérateurs⁸³ que sont l'AGEFIPH, France Travail et Cap emploi permet de dégager sept thématiques principales et environ une quinzaine d'indicateurs pilotés par chacun d'eux. Ils sont davantage centrés sur le chômage que sur l'activité. Un certain nombre d'entre eux sont communs ou convergents (liés mais mesurés différemment), d'autres sont spécifiques à chacun d'eux. Les indicateurs communs sont centrés sur le retour à l'emploi, le maintien, la formation, la satisfaction, l'insertion à travers les offres. Cap emploi se concentre sur le suivi individuel, la relation entreprise/personne, les signalements et accompagnements ; l'AGEFIPH suit davantage les résultats structurels et quantitatifs nationaux et la mobilisation des entreprises ; France Travail introduit des indicateurs dynamiques, souvent conjoncturels, centrés sur les flux, la performance territoriale et l'effet réseau.

Une partie de ces indicateurs ne sont pas renseignés, ou pas systématiquement d'une année sur l'autre, d'autres sont difficiles à interpréter sans rapport à la population cible ni objectif de performance associé. D'une manière générale, les indicateurs renseignés par les acteurs du réseau pour l'emploi gagneraient à s'inscrire dans une perspective dynamique (par exemple, le suivi longitudinal des parcours) et à systématiser une ventilation par genre, âge, région et niveau de qualification. De même, un suivi des retours en emploi après déclaration d'inaptitude mériterait une attention particulière au regard de la tendance observée (voir ci-après).

Issus des travaux du Comité national pour l'emploi, créé dans le cadre de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein-emploi, les indicateurs nécessaires au pilotage, au suivi et à l'évaluation des actions des membres du réseau pour l'emploi ont été publiés le 24 février 2025. Ils ont vocation à traduire clairement et simplement « *les objectifs du réseau pour l'emploi, guider l'action des acteurs dans les territoires et leur permettre de prendre des décisions dans le cadre des gouvernances territoriales du réseau pour l'emploi* » (identifier des priorités d'action ou mesurer l'efficacité des feuilles de route et plans d'action locaux). Ces indicateurs, mieux définis, doivent permettre d'apprécier « *les effets de la réforme et de la mise en place du réseau pour l'emploi* ».

⁸³ Voir le détail des indicateurs en annexe n° 7.

II - Une conception ambitieuse de l'inclusion reposant sur les employeurs

Depuis la loi de 2005, et à l'appui des textes qui ont suivi, la part des personnes en situation de handicap dans les effectifs employés a progressé. Cela reflète une évolution du comportement des employeurs, en particulier pour ce qui concerne les plus grandes entreprises et pour la fonction publique (qui est passée de 2 % de personnes en situation de handicap dans ses effectifs au moment de la loi de 2005 à près de 6 % actuellement) mais ces résultats sont à nuancer.

Cette progression est insuffisante pour atteindre les objectifs fixés. Seules 35 % des entreprises remplissent intégralement leur obligation par l'emploi direct et 28 % des entreprises assujetties n'accueillent aucun bénéficiaire de l'OETH⁸⁴.

A - Des progrès lents et inégaux dans le comportement des employeurs

Comme indiqué au chapitre II, la progression au global de l'atteinte des 6 % par les entreprises reste en-deçà des attentes, et ce malgré les mesures visant à favoriser l'emploi des personnes en situation de handicap au sein des entreprises.

1 - Un engagement des entreprises se limitant trop souvent à des enjeux de communication

La communication n'est pas qu'un simple outil de sensibilisation, elle permet aussi de faire évoluer les normes de référence dans une société. De façon constante depuis 2018, environ deux tiers des sondés dans le cadre des baromètres de l'AGEFIPH estiment « *difficile* » l'embauche de personnes handicapées. Pour autant, les évolutions du baromètre AGEFIPH montrent une tendance relativement stable de la propension des dirigeants à embaucher des personnes en situation de handicap : 63 % d'entre eux se disent prêts à embaucher dans leur entreprise, soit le deuxième meilleur score depuis le lancement du baromètre en 2018⁸⁵.

Cette politique repose souvent sur des actions visibles mais ponctuelles, qui ne peuvent se substituer à une politique constante et volontariste. La majeure partie des entreprises rencontrées au cours de l'instruction ont mis en avant leur implication dans la semaine du handicap, opération de communication, et le « *duoday* »⁸⁶. Cette opération consiste à former un duo d'une journée au sein des entreprises et des administrations, entre une personne dans son environnement professionnel et une personne en situation de handicap en recherche d'emploi.

Si ces actions de communication contribuent à favoriser une approche inclusive du handicap, leur impact réel sur l'emploi des personnes en situation de handicap ne doit pas être surestimé. Ainsi le bilan de l'édition 2023 du *DuoDay* montre que, si 12 % des participants

⁸⁴ DARES, *L'obligation d'emploi des travailleurs handicapés*, Dares résultats n° 65, novembre 2025.

⁸⁵ Voir fiche sur les baromètres AGEFIPH en annexe n° 8.

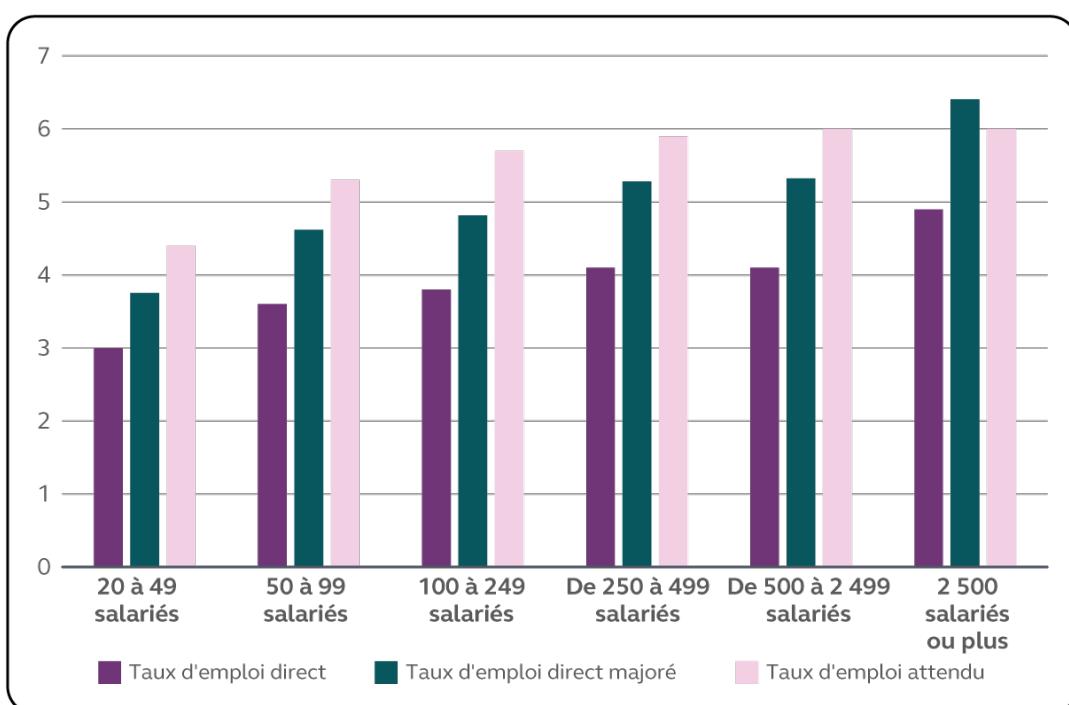
⁸⁶ Initiative portée par le ministère chargé des personnes handicapées, le « *duoday* » consiste en une journée de stage entre entreprise ou dans une administration, permettant à une personne volontaire de partager sa journée de travail avec une personne en situation de handicap et de recherche d'emploi.

obtiennent un stage à l'issue de cette journée, seulement 4 % obtiennent un CDD, 3 % un CDI et 1 % un contrat d'apprentissage. Près des trois quarts (71 %) disent n'avoir eu aucune opportunité et 9 % ne se prononcent pas⁸⁷.

2 - De fortes disparités selon la taille des entreprises

Toutes les entreprises, y compris celles de moins de 20 salariés, doivent déclarer la présence de travailleurs handicapés dans leurs effectifs. Ainsi même si elles ne sont pas soumises à l'obligation d'emploi, les entreprises de moins de 20 salariés sont en principe sensibilisées par ce biais à l'enjeu d'inclusion au sein de leur entreprise.

Graphique n° 8 : taux d'emploi direct de travailleurs handicapés en 2024



Note : le taux d'emploi majoré correspond à la surpondération des personnes de 50 ans ou plus.

Source : Cour des comptes d'après données DARES

Les résultats issus de l'enquête Ipsos réalisé pour la Cour des comptes dans le cadre de cette évaluation montrent l'effet de ce seuil : 78 % des entreprises répondantes ayant moins de 20 salariés disent ne pas avoir eu connaissance, au sein de leur entreprise et au cours des cinq dernières années, de la présence d'une personne en situation de handicap. 27 % des entreprises de plus de 20 salariés font la même réponse.

⁸⁷ Bilan de l'édition 2023.

Tableau n° 9 : présence de personnes en situation de handicap dans les effectifs au cours des cinq dernières années

Selon la taille de l'entreprise	Oui plusieurs	Oui une personne	Non	Total Oui
De 1 à 20 salariés	4 %	18 %	78 %	22 %
dont moins de 10 salariés	3 %	17 %	80 %	20 %
dont 10 à 19 salariés	11 %	25 %	64 %	36 %
20 salariés et plus	60 %	13 %	27 %	73 %
20 à 49 salariés	46 %	19 %	35 %	65 %
50 à 249 salariés	72 %	7 %	21 %	79 %
250 salariés et plus	83 %	5 %	12 %	88 %

Source : Cour des comptes d'après enquête Ipsos

Note de lecture : réponse à la question : « Dans votre entreprise, y a-t-il ou y a-t-il eu à votre connaissance, au cours des cinq dernières années des personnes en situation de handicap ? »

B - Une certaine méconnaissance de leurs obligations

1 - Les employeurs se montrent globalement encore peu au fait de leurs obligations

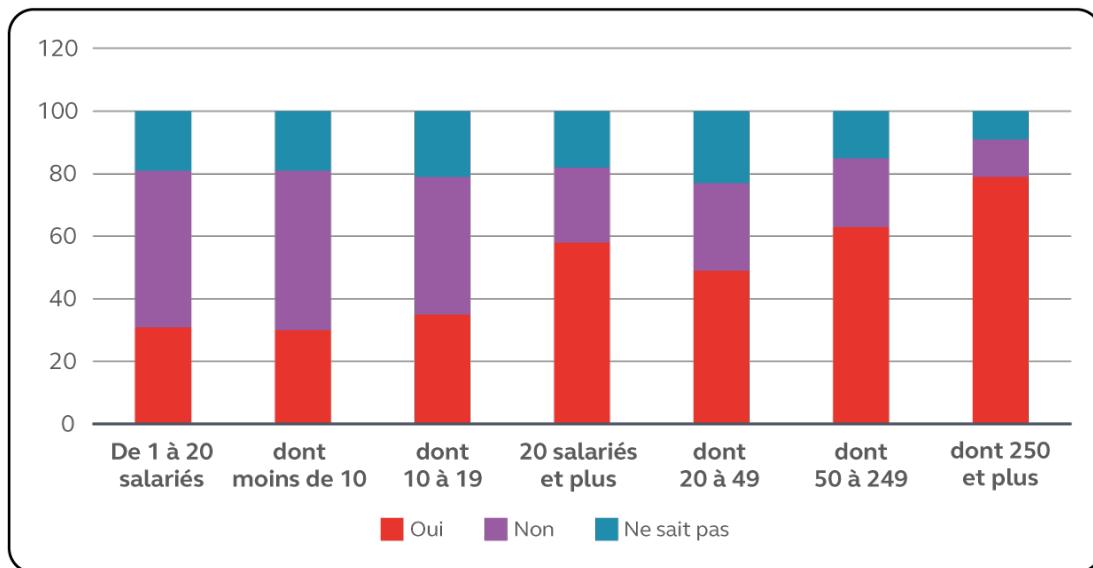
Les employeurs ont dans leur ensemble bien intégré le principe de l'OETH et celui de la contribution à l'AGEFIPH ou au FIPHFP à titre compensatoire de la non-atteinte de leur quota de 6 % ; ils n'ont en revanche que peu conscience de leurs obligations en matière de non-discrimination.

Les situations de handicap sont la première cause des réclamations reçues par la défenseure des droits, représentant 36 % des saisines et elles portent en premier lieu sur des situations liées à l'emploi. Selon cette dernière⁸⁸, les employeurs ne sont pas conscients de discriminer et 80 % des saisines trouvent une résolution en travaillant directement avec l'employeur. Les saisines portent principalement sur les conditions de travail au quotidien, les évolutions de carrière ou les demandes de promotion et de mutation.

Ce même constat se retrouve dans les réponses de l'enquête Ipsos réalisée pour la Cour des comptes. Peu de dirigeants savent qu'ils ont l'obligation d'avoir une politique active contre les discriminations relatives aux situations de handicap : trois sur dix dans les très petites entreprises et un peu moins de six sur dix seulement dans les entreprises de 20 salariés et plus.

⁸⁸ Entretien avec Mme Fabienne Jégu, conseillère experte handicap autonomie auprès de la défenseure des droits.

Graphique n° 9 : connaissance des entreprises de l'obligation légale de lutte contre les discriminations



Source : Cour des comptes d'après données Ipsos

Note de lecture : réponse à la question : « D'après ce que vous en savez, votre entreprise a-t-elle l'obligation légale ou non de mettre en place une politique active visant à lutter contre les discriminations au travail relatives aux situations de handicap ? »

2 - Le « malentendu » des accords agréés

Les accords agréés ont permis aux entreprises d'être libérées de la contribution au titre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, travailleurs handicapés, à condition de mettre en œuvre un plan d'actions concret dans lequel l'entreprise doit s'engager sur au moins trois des cinq axes suivants (article L. 5212-8 du code du travail) : recrutement de personnes en situation de handicap, insertion et maintien dans l'emploi, accès à la formation pro, sous-traitance au milieu protégé, sensibilisation et communication interne.

Depuis le 1^{er} janvier 2020, ces accords sont limités à trois ans renouvelables une fois soit une durée totale de six ans. Les sorties d'accords ont donc largement commencé au cours de ces dernières années et, en l'absence d'étude d'impact, il est difficile de soutenir qu'ils incitent effectivement à une transition progressive vers l'atteinte du seuil de 6 % de salariés en situation de handicap. Une étude conduite par un groupe d'étudiants de l'Université de Rennes sous la direction de Josepha Dirringer⁸⁹ sur les accords en matière de handicap dans la région Bretagne suggère même l'inverse, puisqu'elle montre que ceux-ci se limitent, pour un grand nombre d'entre eux, à un simple rapport de duplication avec les règles légales. Les accords agréés peuvent ainsi faire reposer sur le financement public dont ils bénéficient, des mesures qui relèvent pourtant de leurs obligations légales. Ainsi, les accords agréés ont pu déboucher sur du *social washing* (des entreprises ne remplissant pas l'OETH mais sont dispensées de contribuer au financement mutualisé grâce à des accords peu contraignants).

⁸⁹ J. Dirringer, maîtresse de conférences de Droit privé à l'université de Rennes, membre du comité d'accompagnement.

L'instruction a permis de constater la faible appropriation par les partenaires sociaux de l'obligation de traiter de la question du handicap dans la négociation annuelle obligatoire (NAO). Les accords sur le handicap sont conduits au niveau des missions handicap sans lien avec les négociations annuelles portant sur les conditions de travail, la santé au travail etc. Les organisations syndicales ne sont parfois pas suffisamment informées des discriminations dans l'entreprise et notamment des obligations.

C - Un équilibre à trouver entre le maintien en emploi et le recrutement

1 - Le poids du maintien en emploi pour atteindre les objectifs

a) *Une obligation d'emploi davantage utilisée comme outil de maintien en emploi que comme vecteur d'insertion professionnelle*

Le maintien en emploi d'une personne dont le handicap survient au cours de la carrière est identifié comme un vecteur positif pour sensibiliser les employeurs et les équipes à la question du handicap et plus facile à appréhender que par le recrutement. L'incitation au recrutement reste une priorité pour les acteurs spécialisés que sont le FIPHFP et l'AGEFIPH. Un équilibre entre le maintien en emploi et le recrutement est ainsi imposé dans le cadre des conventions, afin de compenser une forte tendance à privilégier le maintien : « *50 % de nos conventions avec les employeurs publics portent sur du recrutement. Si on n'avait pas cette contrainte, on aurait 100 % de maintien* »⁹⁰. Le rapport de la Cour de 2023 sur le FIPHFP⁹¹ soulignait que la capacité du fonds à soutenir le recrutement, au-delà du maintien dans l'emploi, était encore trop faible.

Le maintien en emploi repose pour une partie importante sur les politiques de prévention relevant des services de santé au travail (SST). Le médecin du travail fait des préconisations et propose des actions permettant d'éviter le licenciement pour inaptitude. Si ces mesures interviennent en amont de la survenue d'un handicap, elles ne sont pas identifiées par les acteurs du champ du handicap et il est difficile de tracer le volume que ces actions représentent. Seules les situations complexes et les personnes étant reconnues (ou en cours de reconnaissance) administrativement comme en situation de handicap sont orientées vers les structures d'accompagnement *ad hoc*. Le maintien en emploi constitue un poste de dépenses important dans le budget de l'AGEFIPH (50 M€) à travers le financement du réseau Cap emploi qui consacre lui-même un tiers de ses moyens à cet objectif.

Selon l'Observatoire de l'emploi et du handicap⁹², le maintien dans l'emploi accompagné par les Cap emploi concerne 24 385 personnes en 2023, contre 9 359 personnes en 2005⁹³ (dont 13 % auprès des employeurs publics) soit plus du double en 20 ans.

⁹⁰ Entretien avec un directeur territorial au handicap du FIPHFP.

⁹¹ *Op. cit.*

⁹² Observatoire de l'emploi et du handicap AGEFIPH – FIPHFP, 2005-2025 : *l'emploi des personnes en situation de handicap*, février 2025.

⁹³ Jusqu'en 2017, cet accompagnement était porté par les services d'appui au maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés (SAMETH) qui ont fusionné avec les Cap emploi au 1^{er} janvier 2018.

Paradoxalement, cette hausse du nombre d'actions de maintien en emploi et dans l'emploi (avec un taux de réussite important qui repose sur le fait que l'employeur, le salarié et le médecin du travail sont dans une recherche de solution) est concomitante avec une forte hausse des licenciements pour inaptitude⁹⁴, dénoncée en particulier par les associations représentatives des personnes en situation de handicap⁹⁵. Ce double mouvement d'accélération est une tendance constatée depuis plusieurs années. Plusieurs raisons sont invoquées en particulier l'allongement des carrières professionnelles et une place insuffisante faite à la prévention. Face à ce constat, la DGEFP souligne que la mise en place d'actions spécifiques, de types ateliers ou entretiens, à l'attention des personnes licenciées pour inaptitude et de celles dont la rupture de contrat (démission, rupture conventionnelle) est liée à une problématique de santé inscrites à France travail doit permettre de mieux tenir compte de ces enjeux.

b) Une faible articulation avec les politiques de prévention et de santé au travail

La survenue d'un handicap au cours de la vie active constitue un enjeu majeur de la politique d'inclusion dans l'emploi. 85 % des situations de handicap sont acquises au cours de la vie et une part significative est imputable à l'activité professionnelle. En 2019, les données de la branche AT-MP (accidents du travail, maladies professionnelles) font état de 38 660 cas d'incapacité permanente partielle à la suite d'un accident du travail (soit 5,6 % des cas) et de 45 700 maladies professionnelles reconnues, soit environ 84 000 nouveaux cas de handicap d'origine professionnelle chaque année⁹⁶. Ces données suggèrent que 10 à 15 % des handicaps acquis sont directement liés à des risques professionnels identifiés. Toutefois, cette estimation reste incomplète, dans la mesure où de nombreuses pathologies chroniques ou psychiques susceptibles d'altérer durablement la capacité de travail ne font pas l'objet d'une reconnaissance officielle au titre des tableaux de maladies professionnelles. Ainsi, les sources croisées (DARES, Défenseur des droits) permettent d'évaluer de 20 à 30 % la part des handicaps acquis dont l'activité professionnelle est un facteur contributif.

Face à cet enjeu, les politiques de prévention de la désinsertion professionnelle demeurent insuffisamment structurées. La prévention primaire des risques professionnels est peu développée : moins de 4 % du budget de la branche AT-MP y est consacré. La logique de réparation continue de dominer l'organisation du système, au détriment d'une approche préventive articulée avec les politiques d'inclusion. Les outils disponibles – bilans de mi-carrière, rendez-vous de liaison, référents handicap, accompagnement individualisé – peinent à produire pleinement leurs effets, faute d'appropriation suffisante par les employeurs, en particulier dans les très petites et moyennes entreprises (TPE-PME).

Par ailleurs, la coordination entre les acteurs de la santé au travail, de la formation, de l'accompagnement médico-social et de l'insertion professionnelle reste partielle et ponctuelle. Le cloisonnement des dispositifs, l'absence d'interopérabilité des données et les disparités territoriales freinent le développement d'une réponse coordonnée. Alors même que la prévention de la désinsertion professionnelle est un enjeu commun aux plans régionaux de prévention de santé au travail et aux PRITH, ces démarches fonctionnent en silo, avec des diagnostics distincts, des réseaux de partenaires peu croisés et des priorités stratégiques qui gagneraient à être alignées.

⁹⁴ En 2023, 138 176 avis d'inaptitude ont été prononcés. 95 % des inaptitudes se transforment en licenciements.

⁹⁵ Voir la liste des associations ayant participé au panel organisé dans le cadre de l'évaluation en annexe n° 9.

⁹⁶ INSEE, *Travail, santé et handicap*, juillet 2024 et CNAM 2020.

2 - Des freins au recrutement : une forte méconnaissance du handicap, des ressources

Des appréhensions demeurent chez les employeurs, en particulier sur les coûts qui pourraient être entraînés par le recrutement d'une personne en situation de handicap. Dans le cadre de l'enquête Ipsos réalisé pour la Cour des comptes, les employeurs interrogés témoignent encore d'une assez grande méconnaissance des mesures d'accompagnement qui peuvent être proposées, ainsi que du fait que les personnes pour lesquelles un aménagement est nécessaire ne représentent qu'une faible proportion.

Ceci est cohérent avec le fait que seuls un peu plus du tiers des employeurs impliqués dans le recrutement ou le maintien en emploi d'au moins un salarié en situation de handicap déclare avoir eu recours à l'AGEFIPH, à France Travail ou à Cap Emploi. Le recours est plus faible dans les entreprises de plus petite taille, suggérant qu'elles sont moins informées de la possibilité de bénéficier de ces services.

Tableau n° 10 : recours des entreprises aux services des organismes spécialisés

Oui	Ensemble	Selon la taille de l'entreprise				
		De 1 à 20 salariés	20 salariés et plus	20 à 49 salariés	50 à 249 salariés	250 salariés et plus
AGEFIPH	25 %	16 %	38 %	29 %	37 %	67 %
France Travail	18 %	20 %	15 %	15 %	19 %	8 %
Cap emploi	16 %	9 %	26 %	19 %	28 %	42 %
Au moins un des trois	37 %	29 %	50 %	40 %	54 %	67 %

Source Cour des comptes d'après enquête Ipsos

Il est intéressant de noter que pour les employeurs ayant répondu positivement à cette question, la première attente porte sur un accompagnement et des conseils pour répondre aux besoins des salariés en situation de handicap, avant les soutiens financiers pour la mise en place d'aménagements de postes ou de formations.

Selon cette enquête, l'impossibilité de faire des aménagements est un frein déterminant et la complexité administrative comme un frein secondaire récurrent. 72 % des dirigeants interrogés reconnaissent que leur entreprise n'en fait pas suffisamment pour l'inclusion des personnes en situation de handicap et pourrait en faire davantage. Le fait de devoir rendre ses locaux et outils accessibles représente un frein au recrutement pour 61 % des répondants (50 % pour les entreprises de 20 salariés et plus) alors même que cette exigence relève, s'agissant d'« aménagements raisonnables », des obligations des entreprises au titre de la non-discrimination.

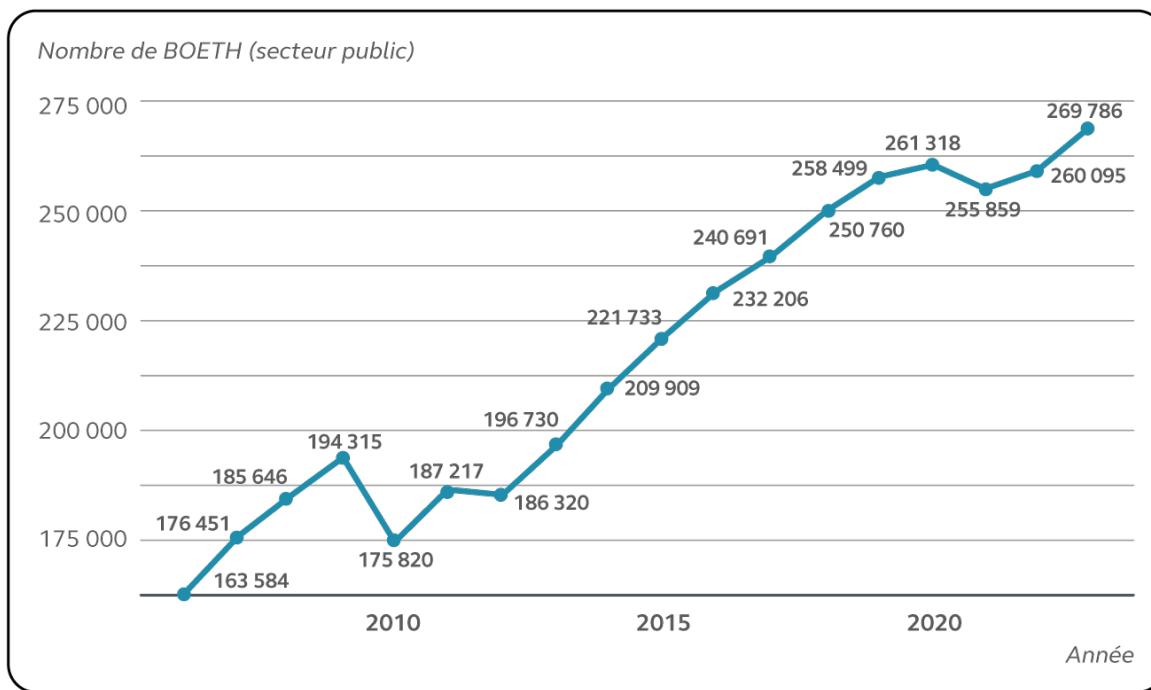
Enfin les baromètres de l'AGEFIPH permettent de mesurer la perception des employeurs selon les catégories de déficiences : il en ressort que seuls 22 % des employeurs considèrent le handicap psychique comme facile à intégrer dans l'entreprise contre 60 % pour une maladie invalidante ou 30 % pour un handicap moteur. Ceci confirme l'importance cruciale que revêt une meilleure compréhension par les acteurs des conditions d'intégration des salariés en situation de handicap psychique au regard de leur poids croissant.

3 - Une question qui se pose différemment pour les employeurs publics

L'obligation d'emploi à hauteur de 6 % des effectifs incombe également à la fonction publique depuis la loi de 2005. Celle-ci présente des taux d'emploi de personnes en situation de handicap qui sont supérieurs à ceux du secteur privé, et une forte évolution depuis 2005.

Au sein du secteur public, le nombre d'employeurs assujettis à l'obligation d'emploi est de 12 478 (il était de 9 083 pour la déclaration de 2006). Le taux d'emploi direct a favorablement évolué, passant de 3,55 % à 5,66 %.

Graphique n° 10 : évolution du nombre de BOETH en emploi dans le secteur public (2006 – 2023)



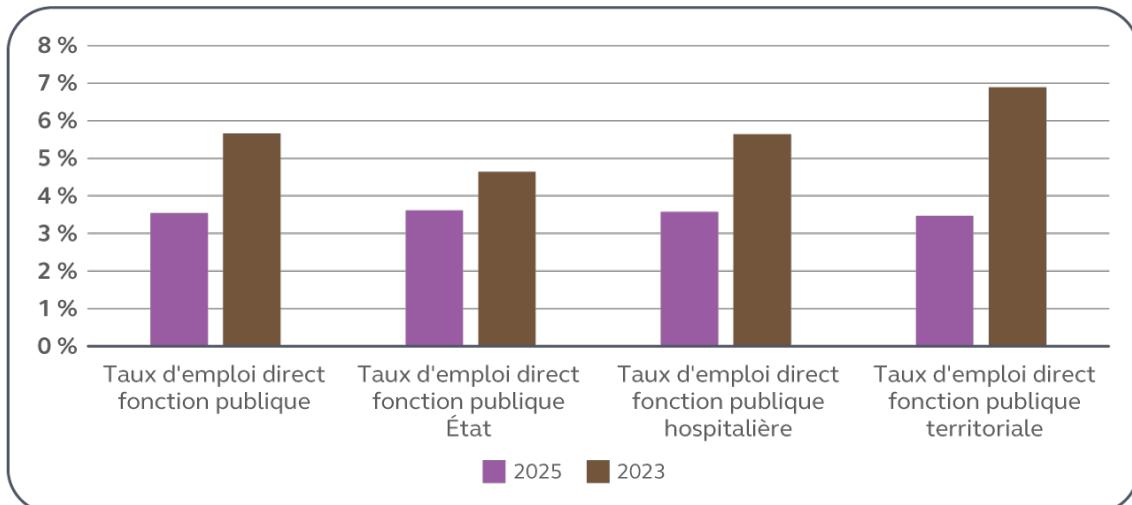
Source : rapports d'activité annuels du FIPHFP, 2006 – 2023

Le meilleur taux d'emploi de personnes en situation de handicap dans la fonction publique peut s'expliquer par une politique volontariste et des mesures spécifiques. En particulier, le maintien dans l'emploi des agents en situation de handicap constitue un axe important des ressources humaines. En matière de recrutement, des dérogations aux règles normales de déroulement des concours peuvent être mises en œuvre et des procédures spécifiques de recrutement dédiées aux personnes détentrices d'une RQTH sont par ailleurs organisées. Les personnes en situation de handicap peuvent être titularisées sans concours à l'issue d'une période de contrat. Le statut protecteur (peu de licenciements pour inaptitude) et des modalités de calcul avantageuses expliquent également cette progression : les agents inaptes reclassés sont comptabilisés même s'ils n'ont pas de RQTH, ce qui n'est pas le cas dans le secteur privé.

Si en moyenne ce résultat est plus favorable du côté de la fonction publique, il convient également de le nuancer en distinguant les trois versants de la fonction publique. Ainsi l'emploi direct n'a presque pas évolué dans la fonction publique d'État, qui est le secteur le moins dynamique : avec 4,6 %, il est encore en retrait par rapport à l'objectif des 6 %. L'évolution de

la fonction publique hospitalière (+75,3 %) et surtout de la fonction publique territoriale (+ 169 %) s'inscrit dans des rythmes plus comparables à ceux des plus grandes entreprises.

Graphique n° 11 : évolution du taux des effectifs BOETH par fonction publique



Source : rapports d'activité annuels du FIPHFP, 2006 – 2023

III - Des progrès en matière d'accès à l'emploi mais des fragilités persistantes

Depuis la mise en œuvre de la loi de 2005, la présence des personnes en situation de handicap sur le marché du travail a connu une évolution profonde, tant en volume qu'en structure. Multipliée par plus de deux en vingt ans⁹⁷, cette population en emploi est plus féminine, plus âgée, mieux diplômée et davantage représentée dans les catégories intermédiaires et cadres. Il est possible de dresser un état des lieux précis de ces mutations, en comparant les personnes bénéficiant d'une reconnaissance administrative du handicap avec celles limitées par un handicap ou un problème de santé durable. Cette évolution met également en lumière les dynamiques du chômage pour ces publics, révélant à la fois des progrès en matière d'accès à l'emploi et des fragilités persistantes, notamment en lien avec la durée de chômage et l'éloignement structurel de certains profils.

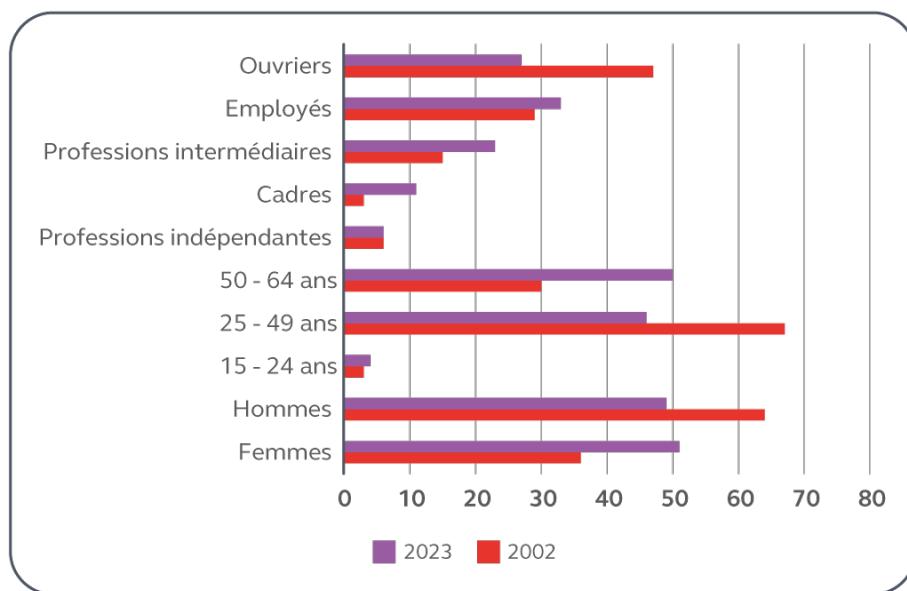
⁹⁷ 1 205 000 personnes sont reconnues handicapées en 2023 (contre 500 000 en 2002) et la part des personnes bénéficiaires de l'obligation d'emploi au sein de la population active est aujourd'hui de 7,5 % contre 3,4 % en 2002. Source : *Observatoire de l'emploi et du handicap AGEFIPH – FIPHFP 2005-2025 « L'emploi des personnes en situation de handicap »* 1^{er} février 2025.

A - Une population en emploi dont le portrait type a changé au cours des 20 dernières années

1 - Des travailleurs plus féminins, plus âgés et plus diplômés qu'au début des années 2000

La composition de la population BOE en emploi a beaucoup évolué.

Graphique n° 12 : évolution de la population BOE en emploi entre 2002 et 2023

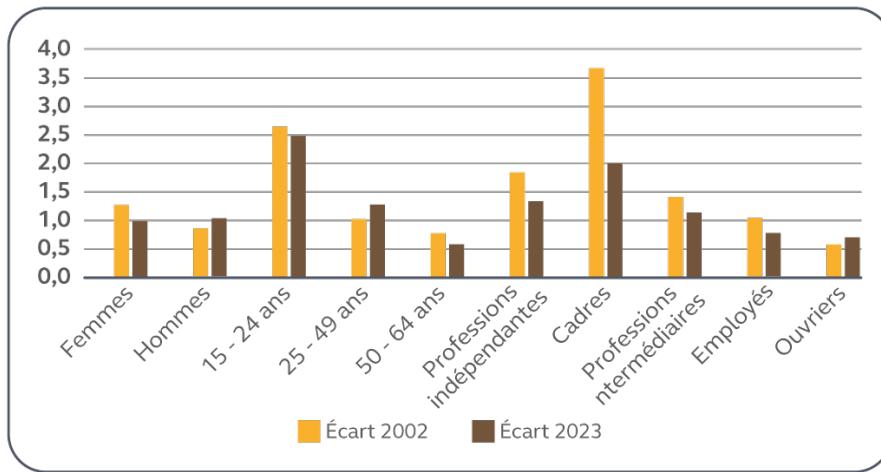


Source : INSEE, enquête emploi, 2014 – 2023 ; DARES

En s'accroissant, cette population s'est fortement féminisée (de 36 à 51 % contre de 45 à 49 % dans l'ensemble de la population), a considérablement vieilli (les 50 ans et plus sont passés de 30 à 50 %, alors que l'évolution n'est que de 23 à 31 % dans l'ensemble de la population), et la part des ouvriers a nettement reculé, passant de 47 à 27 % (la décrue étant plus limitée dans l'ensemble de la population, passant de 27 à 19 %). Parallèlement, les cadres et professions intermédiaires sont passés de 18 à 34 % de cette population. La part la plus significative de ces évolutions a eu lieu dans la première décennie, de 2002 à 2014.

L'écart entre ces équilibres et ceux qui caractérisent la population totale en emploi s'est significativement réduit pour ce qui concerne le genre ; il a également diminué pour la répartition par catégorie socio professionnelle mais demeure important, notamment pour la part de cadres ; en revanche il s'est accru pour la répartition par âge.

Graphique n° 13 : **écart entre les BOE en emploi et la population totale entre 2002 et 2023**



Source : Insee, enquête emploi, 2014 – 2023 ; DARES

Note de lecture : Ce graphique présente les écarts en emploi observés en 2002 et 2023 selon différents critères sociodémographiques et professionnels (sexe, âge, catégorie socioprofessionnelle). Sur le volet catégorie socio-professionnelle (CSP), un recul des inégalités est constaté pour les cadres passant de 3,7 % en 2002 à 2 % en 2023.

Le diplôme a également fortement évolué dans la période : parmi les 1 343 000 personnes BOETH en 2002, 60 % avaient le BEPC ou aucun diplôme et 6 % seulement un diplôme supérieur à bac+2⁹⁸ ; 20 ans plus tard, parmi les 1 205 000 personnes BOETH en emploi, 22 % seulement ont le BEPC ou aucun diplôme et 29 % ont au moins un bac+2⁹⁹.

Le profil type du BOE en emploi n'est donc plus un ouvrier d'une quarantaine d'années, ayant au mieux le BEPC : c'est une employée de plus de 50 ans, qui a au moins le BEP ou le CAP, voire le bac.

Les données sur la population caractérisée par la limitation par handicap ou un problème de santé durable mais sans reconnaissance administrative de handicap ne permettent pas de remonter si loin. Les données les plus récentes montrent que la structure des deux populations diffère, même si ces différences restent minimes par rapport aux caractéristiques de la population en emploi.

⁹⁸ DARES, enquête complémentaire à l'enquête Emploi 2002, repris dans le rapport de la Cour des comptes de 2009 sur l'insertion professionnelle.

⁹⁹ DREES, 2025, Fiche 5.3 - Caractéristiques des travailleurs handicapés.pdf

Tableau n° 11 : caractéristiques de la population handicapée en emploi en 2024

Caractéristiques	Reconnaissance administrative de handicap	Limitation par handicap ou problème de santé durable	Population totale en emploi
Sexe (en %)			
Femmes	54	57	49
Hommes	46	43	51
Âge (en %)			
15-24 ans	4	5	10
25-39 ans	20	24	34
40-49 ans	25	24	25
50-64 ans	51	47	31
Catégorie socioprofessionnelle (en %)			
Agriculteurs, artisans, commerçants et chefs d'entreprise	6	7	8
Cadres	11	15	23
Professions intermédiaires	24	23	26
Employés	33	32	25
Ouvriers	26	23	18
Temps de travail			
Temps complet	65	75	83
Temps partiel	35	25	17
Effectifs (en milliers)	1 352	3 946	28 361

Lecture : en 2024, 1 352 000 personnes en emploi disposent d'une reconnaissance administrative d'un handicap.

La population limitée par un handicap ou un problème de santé durable, lorsqu'elle est en emploi, est plus féminine (57 % contre 43 %) et légèrement plus jeune que la population reconnue administrativement (24 % de moins de 39 ans, contre 20 %).

*Champ : France hors Mayotte, population en emploi, âgée de 15 à 64 ans, vivant en logement ordinaire.
Source : INSEE, enquête Emploi 2024*

On peut enfin noter un élément qui évolue peu : le poids du temps partiel, qui concerne, en 2024 comme en 2014, un tiers des BOE en emploi et 27 % de la population limitée par un handicap ou un problème de santé durable, contre seulement 17 % de la population totale.

2 - L'émergence des jeunes, des femmes et des personnes concernées par des troubles psychiques

a) Des jeunes qui s'insèrent moins bien sur le marché du travail

Dans l'accès à l'emploi en particulier, les difficultés commencent dès le plus jeune âge. En effet, même si l'éducation tend à être plus inclusive, ils sont nombreux à avoir subi une scolarité avec des ruptures de parcours et à arriver sur le marché de l'emploi moins diplômés que les autres jeunes¹⁰⁰.

La difficulté des jeunes en situation de handicap à devenir cadre ou à exercer une profession intermédiaire ne dépend pas de leur origine sociale : qu'ils soient issus d'un milieu modeste ou favorisé, les jeunes « valides » ont une probabilité d'atteindre ces catégories sociales 1,7 fois plus forte que les jeunes présentant un handicap. L'écart s'explique principalement par le niveau de diplôme : les jeunes favorisés sans handicap ont 1,6 fois plus de chances d'être diplômés du supérieur que les jeunes favorisés avec un handicap (1,9 fois pour les jeunes défavorisés)¹⁰¹.

Ils sont aussi quatre fois plus nombreux à n'avoir jamais travaillé. L'écart est plus marqué pour les jeunes favorisés (4,9 fois) que pour les jeunes défavorisés (3,3). Ce constat résulte à nouveau en partie du diplôme : le handicap multiplie le risque de sortir du système éducatif sans diplôme par 3,7 pour un jeune favorisé contre « seulement » 2,1 pour un jeune défavorisé. Ainsi, en cas de handicap, une origine sociale élevée protège moins contre l'échec scolaire et l'exclusion du marché du travail.

Chez les jeunes en général, la proportion de diplômés du supérieur a fortement progressé pour atteindre 52 % chez les 25-29 ans en 2023 contre 41 % en 2003¹⁰². Cette progression est particulièrement marquée chez les femmes et les jeunes issus de milieux favorisés. À l'inverse, seuls environ 20 % des jeunes en situation de handicap accèdent à l'enseignement supérieur. À la rentrée 2022, 59 000 étudiants handicapés étaient recensés dans l'enseignement supérieur¹⁰³ soit environ 2 % de l'ensemble des étudiants.

Alors que l'apprentissage et les dispositifs de professionnalisation constituent des leviers importants vers l'emploi, les jeunes en situation de handicap ne représentent qu'une faible part des apprentis, malgré les ambitions du gouvernement de développer massivement à travers une série de mesures récentes (mise en place d'un référent handicap dans tous les centres de formation des apprentis, majoration du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage, mise en accessibilité universelle des centres, etc.). Ils sont plus exposés aux ruptures de contrat, souvent liées à un manque d'accompagnement adapté ou à des stéréotypes persistants en entreprise. En outre, le manque d'accompagnement adapté (aide humaine par exemple) sur les temps de formation peut poser problème pour certains jeunes en situation de handicap en apprentissage au sein de centres de formation d'apprentis (CFA).

¹⁰⁰ Cour des comptes, *L'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap*, septembre 2024.

¹⁰¹ France Stratégie, *Jeunes en situation de handicap : une mobilité sociale entravée*, La note d'analyse n° 153, mai 2025

¹⁰² Insee, Références, *Formations et emploi*, édition 2025.

¹⁰³ DREES, *Le Handicap en chiffres*, 2024.

En 2023, 12 % des jeunes sortis de formation depuis moins de 4 ans sont au chômage, mais ce taux atteint 42 % chez les peu ou pas diplômés. Les jeunes en situation de handicap font face à un chômage structurellement plus élevé : 33 % chez les 15-24 ans en situation de handicap contre 18 % pour l'ensemble des jeunes du même âge. Les causes sont plurielles : discriminations à l'embauche, difficulté d'accès à certains types d'emploi ou encore inadaptation des conditions de travail.

De plus en plus de jeunes en situation de handicap choisissent de ne pas demander ou renouveler la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH), malgré un handicap avéré. Plusieurs études (AGEFIPH, Défenseur des droits, etc.) et retours de terrain¹⁰⁴ confirment cette tendance. Au-delà de leur crainte de stigmatisation, de la peur d'être perçus comme « moins compétents », du manque d'information et de la lourdeur perçue dans les démarches administratives à accomplir, ces jeunes revendiquent surtout leur normalité. Cette posture est d'autant plus vraie chez les jeunes avec des handicaps invisibles (troubles dys, troubles déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité de l'enfant (TDAH), troubles psychiques).

b) La difficulté particulière des femmes en situation de handicap

L'Observatoire de l'emploi et du handicap de l'AGEFIPH et du FIPHFP montre une modification significative du profil des personnes bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH), qui comptent 51 % de femmes alors qu'elles étaient 39 % en 2007. L'ensemble des acteurs rencontrés lors de l'instruction soulignent la forte féminisation des profils des demandeurs d'emploi en situation de handicap et un profil type de « femme de plus de 55 ans et peu qualifiée ».

L'étude de la DREES de novembre 2024¹⁰⁵ indique que les femmes ont plus souvent des limitations fonctionnelles et des restrictions d'activités que les hommes. Elles ont plus souvent des difficultés motrices importantes que les hommes du même âge et cette différence s'accentue avec le temps. L'étude souligne que, si elles ont plus de difficultés au quotidien, les femmes ne s'estiment pas beaucoup plus souvent handicapées que les hommes : respectivement 12 % et 11 % considèrent avoir un handicap. Cette sous-déclaration des femmes en tant que personnes handicapées, toutes choses égales par ailleurs, a fait l'objet de travaux scientifiques la rattachant à une moindre valorisation du potentiel individuel chez les femmes¹⁰⁶.

La Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies (CIDPH), ratifiée par la France en 2010, rappelle que « *les femmes et les filles handicapées sont exposées à de multiples discriminations* » et qu'en conséquence, les États parties doivent prendre « *les mesures voulues pour leur permettre de jouir pleinement et dans des conditions d'égalité de tous les droits de l'Homme et de toutes les libertés fondamentales* »¹⁰⁷. Dans le cadre de sa mission de suivi de l'application de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées et de lutte contre les discriminations, un rapport du défenseur des droits publié en 2016¹⁰⁸ analyse les « *discriminations cumulatives* » concernant l'emploi des femmes

¹⁰⁴ Échanges avec la mission locale de la Mayenne notamment.

¹⁰⁵ *Le handicap, différentes approches pour une notion complexe. Premiers résultats de l'enquête autonomie 2022.*

¹⁰⁶ Ravuad, Letourmy, Ville (2002).

¹⁰⁷ Nations Unies, Convention relative aux droits des personnes handicapées, 13 déc. 2006, article 6.

¹⁰⁸ Rapport sur l'emploi des femmes en situation de handicap.

en situation de handicap. Le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPh) se dit préoccupé par les taux élevés de chômage et d'emploi à temps partiel chez les femmes handicapées, ainsi que la surreprésentation de celles-ci dans les emplois précaires et les difficultés qu'elles rencontrent s'agissant des perspectives de carrière et de l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle¹⁰⁹.

c) Des difficultés particulières pour les personnes souffrant de troubles psychiques

13 millions de personnes en France, soit une sur cinq, sont concernées par un trouble psychique, qu'il soit ponctuel ou chronique¹¹⁰. Parmi elles, trois millions de personnes présentent des troubles psychiques sévères. Les jeunes sont particulièrement touchés : 75 % des troubles apparaissent avant 24 ans. La pandémie de covid 19 a exacerbé cette tendance, avec une augmentation notable des pensées suicidaires chez les 18-24 ans.

Le handicap psychique se caractérise principalement par un déficit relationnel et des difficultés de concentration. Il est la conséquence d'une maladie psychique qui affecte la pensée, l'humeur ou le comportement et cause de la détresse et de la souffrance.

Du point de vue statistique, il n'existe pas de données officielles sur l'emploi des personnes en situation de handicap psychique. Les experts s'accordent toutefois à dire qu'il s'agit des pathologies les plus touchées par le chômage. L'UNAFAM¹¹¹ estime ainsi, sur la base d'études et d'extrapolation de données, qu'*« entre 75 et 80 % des personnes en situation de handicap psychique seraient au chômage ou en inactivité »*. Le baromètre UNAFAM 2023 auprès des familles adhérentes montre que seulement 20,5 % de leurs proches ont un emploi, davantage en milieu ordinaire (15 %) qu'en ESAT (4 %) ou entreprise adaptée (1,5 %). C'est deux fois moins que pour l'ensemble des personnes en situation de handicap.

Elles sont également particulièrement exposées à un risque de désinsertion professionnelle et donc à une importante précarité, comme le constate l'IGAS dans son rapport « Handicap et emploi » de 2020 : *« les personnes confrontées à ce type de troubles sont largement surreprésentées dans les parcours les plus problématiques, dominés par la précarité ou par l'exclusion pure et simple du marché du travail. »* Parmi elles, les jeunes ayant un handicap psychique rencontrent de nombreuses difficultés : *« des parcours sans insertion professionnelle (...) concernent essentiellement des jeunes accompagnés en mission locale et souffrant d'un handicap psychique auquel s'ajoutent de multiples difficultés (faible niveau de qualification, décrochage scolaire précoce, problèmes de logement, addictions...). Ce cumul de difficultés et la grande instabilité qui en résultent mettent en échec les institutions généralistes qui "n'arrivent pas à suivre »*. Le dernier baromètre IFOP / AGEFIPH¹¹² est venu confirmer ce constat. Seulement 22 % des employeurs interrogés considèrent ainsi que le handicap psychique est facile à intégrer dans l'entreprise, alors que les pourcentages sont beaucoup plus élevés pour d'autres types de handicap : 62 % pour le handicap auditif, 60 % pour les maladies chroniques invalidantes, 43 % pour un handicap lié à des troubles cognitifs et 30 % pour le handicap moteur.

¹⁰⁹ Entretien avec Jeremy Boroy, président du CNCPh.

¹¹⁰ Site du ministère du travail, donnée précisée dans le cadre de la grande cause nationale 2025.

¹¹¹ UNAFAM : Union nationale de familles et amis de personnes malades et / ou handicapées psychiques.

¹¹² Baromètre n° 35, *La perception de l'emploi des personnes en situation de handicap*, décembre 2024.

Les troubles psychiques, souvent invisibles et stigmatisés, compliquent l'accès et le maintien dans l'emploi. Ils peuvent entraîner une incompréhension de la part de l'entourage et des employeurs, rendant les discriminations plus difficiles à identifier et à combattre. Les personnes en situation de handicap psychique font ainsi face à plusieurs obstacles :

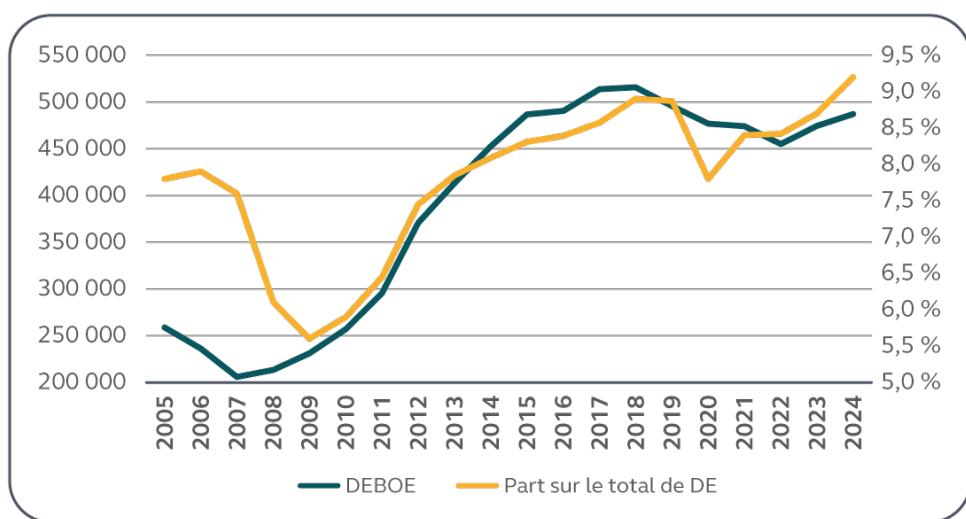
- stigmatisation et méconnaissance : les troubles psychiques sont souvent mal compris, entraînant des discriminations et une exclusion sociale ;
- variabilité des troubles : les symptômes peuvent fluctuer, rendant difficile l'adaptation des environnements de travail ;
- isolement social : le repli sur soi et la rupture du lien social sont fréquents, aggravant les difficultés d'insertion.

Selon des données régionales de 2024 en Occitanie¹¹³, les personnes présentant des troubles psychiques constituent environ 33,9 % des bénéficiaires de l'emploi accompagné. Ce chiffre est supérieur à celui des autres types de handicap, tels que les troubles cognitifs (15,7 %), les troubles du spectre autistique (15 %), la déficience intellectuelle (14,1 %) et la déficience motrice (12,4 %). Bien que ces données soient spécifiques à une région, elles reflètent une tendance nationale où les personnes avec des troubles psychiques sont particulièrement représentées dans ce dispositif.

B - Les demandeurs d'emploi en situation de handicap

Les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (DEBOE) sont suivis par France Travail.

Graphique n° 14 : nombre de DEBOE et part dans le total des demandeurs d'emploi



Source : Observatoire AGEFIPH emploi et chômage des personnes handicapées, 2005 – 2024,
INSEE

¹¹³ CREAI, ORS Occitanie, *Les plateformes emploi accompagné en Occitanie*, juillet 2024.

La comparaison de l'évolution du nombre de DEBOE et de leur part dans l'ensemble des demandeurs d'emploi avec l'évolution du taux de chômage de l'ensemble de la population permet des constats intéressants.

Le nombre de DEBOE dépend de la situation générale du marché de l'emploi : il a ainsi atteint un maximum en 2018, avec 515 531 personnes et, après une diminution jusqu'à 454 968 en 2022, il augmente de nouveau avec 487 132 personnes en juin 2024.

La diminution du taux de chômage au pic d'activité et au creux du chômage de la population générale est importante : entre 2008 et 2022, ce taux est passé de 18,7 % à 12 % pour les personnes en situation de handicap, alors qu'il évoluait de 7,4 % à 7,3 % en population générale. Dans la même période, le nombre de DEBOE a plus que doublé, passant de 213 445 à 454 968 personnes et leur part dans l'ensemble des demandeurs d'emploi a augmenté entre 2008 et 2022, passant de 5,6 % à 8,4 %.

La diminution du taux de chômage des BOE entre 2011 et 2018 est d'autant plus remarquable qu'elle a coïncidé avec une augmentation de leur nombre, traduisant une arrivée plus importante de personnes en situation de handicap sur le marché du travail, elle-même liée à la forte augmentation du nombre de reconnaissances administratives du handicap.

On constate qu'en période de remontée générale du chômage, les DEBOE sont les premiers touchés : c'est le cas entre 2008 et 2009, c'est le cas également à partir de 2022, où le taux de chômage des DEBOE, leur nombre et leur part dans l'ensemble des demandeurs d'emploi augmente plus rapidement. En 2024, le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée en situation de handicap progresse de 7,6 % (contre +2,3 % pour celui du tout public) par rapport à l'année précédente, confirmant que le retournement de conjoncture se fait au détriment des personnes en situation de handicap.

De façon générale les demandeurs d'emploi en situation de handicap se caractérisent par une ancienneté plus importante au chômage. L'ancienneté a ainsi atteint un pic en 2021 avec 913 jours, contre 695 en moyenne, mais l'écart se réduit : il était de 38 % en 2014, 31 % en 2021, et de 23 % en 2024.

Le chômage de longue durée, qui concernait 49 % des DEBOE en 2007, concerne désormais 55 % des DEBOE, après avoir connu un pic à 64 % en 2020. C'est une augmentation de nature structurelle, qui concerne aussi l'ensemble des demandeurs d'emploi : la part des demandeurs d'emploi de longue durée est passée entre 2007 et 2022 de 30 % à 44 %. Si l'écart s'est un peu réduit, c'est aussi parce que les deux populations sont plus proches : le chômage de courte durée a reculé. Le chômage de plus de trois ans concerne 22 % des DEBOE, contre 20 % en 2012. Là encore, l'écart s'est réduit avec la moyenne des demandeurs d'emploi, dont 16 % sont à plus de trois ans, contre 11 % en 2012. De même la part des femmes DEBOE s'est progressivement rapprochée de la moyenne depuis le début des années 2010 passant de 44 % à 51 %.

Cela confirme le constat d'un rapprochement global des populations même s'il demeure des différences nettes en termes de structure d'âge et de formation. La part de demandeurs d'emploi de plus de 50 ans reste plus importante pour les DEBOE même si cette part augmente pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, passant de 20 à 28 %. Pour les DEBOE cette augmentation est moins rapide, mais reste importante, puisque leur part est passée de 42 % à 53 % dans la même période. L'écart en termes de niveaux de diplôme reste important mais se

réduit. Pour les personnes ayant le bac et plus, l'écart diminue baisse : 38 % des demandeurs d'emploi en situation de handicap ont le bac ou plus, contre 53 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi soit un écart de 15 points. En 2012 l'écart était de 20 points.

Ces différents éléments montrent que, dans un contexte récent marqué par un taux de chômage global plus faible, les caractéristiques des deux populations de demandeurs, avec ou sans handicap, tendent à se rapprocher. Elles le font parce que les deux populations en emploi (avec ou sans handicap) convergent également, plus âgées, plus diplômées, plus féminines. Au sein des deux populations de demandeurs, la distance à l'emploi augmente en parallèle, caractérisée par l'ancienneté croissante au chômage et la part croissante de demandeurs de longue et très longue durée. Autrement dit, en situation de baisse du chômage, les demandeurs d'emploi « résiduels », BOE ou non, semblent de plus en plus éloignés de l'emploi, ce qui tendrait à confirmer le constat que la réduction du taux de chômage porte, dans les deux populations, principalement sur les personnes les plus proches de l'emploi.

IV - La qualité de l'emploi, une question peu posée

La réflexion sur les politiques en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap porte essentiellement sur des enjeux quantitatifs d'intégration, sans s'intéresser au contenu des emplois occupés. En d'autres termes, une politique centrée sur l'atteinte de quotas ne permet pas de mesurer la qualité de l'intégration. Cette politique ne pose pas – ou peu – les questions liées à la promotion, aux carrières, à l'égalité salariale et à la lutte contre les discriminations horizontales. Par ailleurs, face à des niveaux de diplôme encore éloignés de ceux de la population générale, les actions en faveur de la formation sont un axe essentiel de cette politique.

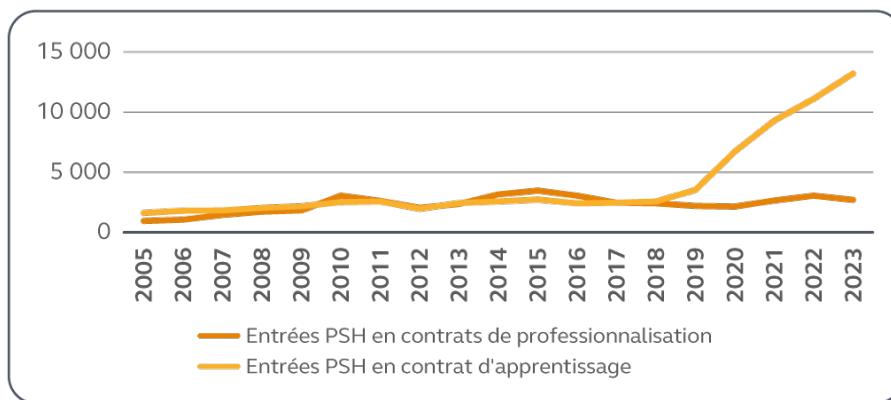
Afin de favoriser une approche qualitative de l'insertion en emploi, il conviendrait également de faire évoluer les critères qui mesurent l'action des employeurs en matière d'inclusion et de ne plus faire reposer l'atteinte du quota sur des éléments purement quantitatifs.

A - Alternance, formation et handicap : une inclusion en progrès mais encore incomplète

1 - Une place toujours marginale dans les dispositifs en alternance malgré une dynamique d'ensemble favorable

Depuis la réforme de l'apprentissage portée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, renforcée par les aides exceptionnelles instaurées à partir de 2020, la dynamique de la formation en alternance s'est largement accrue. En 2024, 878 900 contrats d'apprentissage ont débuté, pour un volume global dépassant le million (1 042 543 contrats) à la fin de l'année. Le secteur public, bien que représentant seulement 3 % des contrats, a connu une croissance plus forte que le privé (+9 % contre +1 %) grâce à des dispositifs de soutien ciblés.

Graphique n° 15 : évolution des entrées des personnes en situation de handicap en contrat de professionnalisation et en contrat d'apprentissage, 2005-2023



Source : DARES

Cette progression bénéficie partiellement aux personnes en situation de handicap. Au cours de l'année 2023, 13 200 personnes en situation de handicap ont accédé à un contrat d'apprentissage, soit 1,6 % des alternants cette année-là¹¹⁴, un chiffre en augmentation mais encore inférieur aux 6 % de l'obligation d'emploi légal¹¹⁵. En 2024, 15 700 contrats d'apprentissage ont été signés par des personnes en situation de handicap, représentant une augmentation de 12 % par rapport à 2023. Toutefois, bien que cette progression soit encourageante, ces contrats ne représentent encore que 2 % de l'ensemble des contrats d'apprentissage¹¹⁶.

Plusieurs mesures destinées à augmenter le recours des travailleurs handicapés à l'alternance ont pourtant été mises en place. Dès 2009, ce type de contrat leur a été ouvert sans limite d'âge et des aménagements relatifs à la durée du contrat, à la succession de contrats d'apprentissage ont été renforcés par la loi « Avenir professionnel », qui prévoit également la désignation d'un référent handicap dans chaque centre de formation d'apprentis. L'AGEFIPH et le FIPHFP ont renforcé leur soutien par des aides financières (aides pouvant jusqu'à 5 000 € pour un alternant ou un contrat de professionnalisation), des appuis à la compensation et des programmes de sensibilisation, tandis que les centres de formation des apprentis (CFA) ont généralisé la désignation de référents handicap et l'usage des « ressources handicap formation » (RHF)¹¹⁷.

¹¹⁴ AGEFIPH, observatoire de l'emploi et du handicap, juillet 2024 ; DREES, *Le handicap en chiffres*, 2024.

¹¹⁵ Les apprentis ne sont pas inclus dans le calcul des effectifs assujettis, mais les apprentis handicapés sont inclus dans les effectifs bénéficiaires de l'OETH.

¹¹⁶ Dares séries longues : le contrat d'apprentissage, février 2025.

¹¹⁷ La RHF est un service proposé par l'AGEFIPH, co-piloté par les réseaux régionaux (DREETS, régions, France Travail, ARS, etc.), destiné à accompagner les organismes de formation et les centres de formation d'apprentis ainsi que leur référent handicap pour favoriser l'accessibilité des formations aux personnes en situation de handicap, construire et sécuriser des parcours personnalisés, professionnaliser et animer les référents handicaps locaux.

L'étude menée par l'AGEFIPH¹¹⁸ révèle des profils différenciés selon le type de contrat. L'apprentissage attire des publics plus jeunes, souvent moins diplômés et en majorité atteints de handicaps cognitifs ou psychiques, tandis que les contrats de professionnalisation concernent davantage des adultes aux handicaps moteurs ou sensoriels. Les aménagements sont aussi contrastés : horaires souples et accompagnement renforcé pour l'apprentissage, équipements techniques pour la professionnalisation.

Le taux d'emploi six mois après la formation est de 61 %, proche de celui du tout public (62 %), avec un bon taux de pérennisation (78 % de CDI). Toutefois, un tiers des alternants restent en recherche d'emploi, et les ruptures de parcours restent fréquentes, malgré une diminution ces dernières années (taux de rupture de 27 % en 2023 contre 31 % pour les contrats démarrés en 2017).

L'alternance est perçue comme un levier stratégique d'inclusion : les entreprises y voient une occasion de former selon leurs besoins et de s'ouvrir à la diversité tout en bénéficiant d'un cadre sécurisé. Les TPE - dont seules 2 % recrutent activement des personnes en situation de handicap, contre 26 % des grandes entreprises, soumises à des obligations plus strictes - auraient donc tout intérêt à s'appuyer sur l'alternance pour favoriser la logique d'inclusion. L'information, l'accompagnement et l'incitation restent donc clés pour élargir l'engagement.

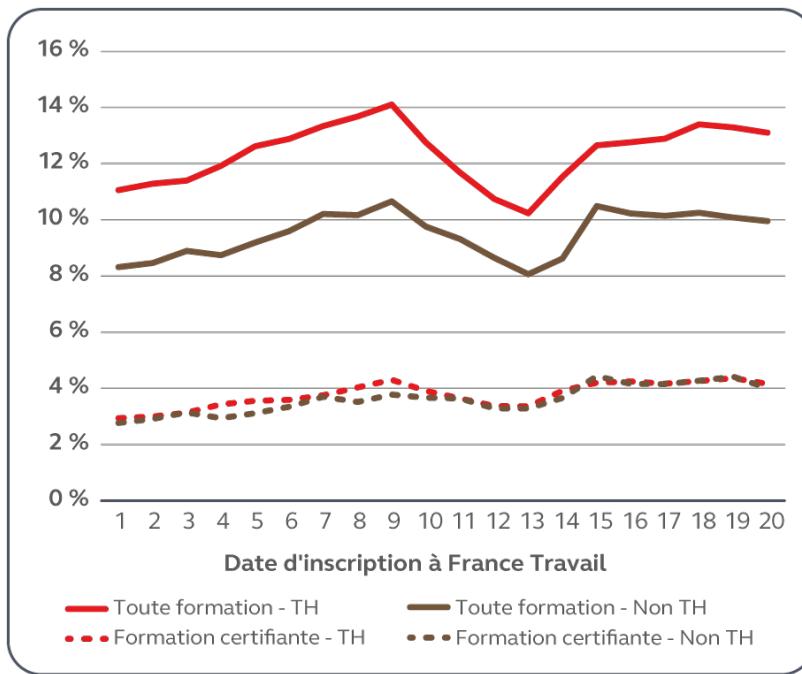
2 - Une grande stabilité de l'accès aux formations et de l'accès à l'emploi après formation

Les données générales de 2023 sur la proportion des demandeurs d'emploi en situation de handicap qui bénéficient d'une formation sur une année donnée (9,5 %) traduisent un poids supérieur à leur poids parmi les demandeurs d'emploi (8,7 %). Le taux d'accès à la formation¹¹⁹ est légèrement supérieur pour les demandeurs d'emploi en situation de handicap (25,8 % contre 23,3 %).

¹¹⁸ AGEFIPH, *Alternance et handicap : état des lieux et leviers d'action*, septembre 2022.

¹¹⁹ Taux calculé en divisant le nombre de demandeurs d'emploi entrés en formation en 2023, par le nombre total de demandeurs d'emploi ayant été présents au moins un mois entier en catégorie A et n'ayant pas fait plus de six mois en activité réduite en 2023.

**Graphique n° 16 : taux d'accès à la formation
selon la situation de handicap du demandeur d'emploi**



Lecture : 13,1 % des demandeurs d'emploi bénéficiant de l'OETH inscrits à France Travail (ex-Pôle emploi) au quatrième trimestre 2021 ont accédé à un stage de formation (hors Compte Personnel de Formation « autonome » i.e. sans abondement de France Travail) dans les 12 mois suivant leur inscription.

Champ : France entière, demandeurs d'emploi inscrits à France Travail, stagiaires de la formation professionnelle (hors CPF autonome ie sans abondement de France travail).

Source : DARES, ForCE (vague 12) - croisement des bases statistiques sur la FORMation, sur le Chômage et l'Emploi

France Travail propose une large palette d'outils de droit commun dans le domaine de la formation, allant de dispositifs directement préparatoire à un emploi en voie de commencer (aide à la formation préalable au recrutement ; préparation opérationnelle à l'emploi individuelle), pour lesquels l'enjeu n'est plus de trouver l'emploi mais de réussir l'entrée dans l'emploi par une formation adaptée, à des dispositifs plus en amont de l'emploi, à partir de formations directement proposées par France Travail à partir des appels d'offre (Action de Formation Conventionnée) ou des contributions financières permettant d'alléger partiellement ou totalement le coût des formations des demandeurs d'emploi.

Certains salariés ou demandeurs d'emploi en situation de handicap ne pouvant pas travailler à plein temps, France travail a récemment fait évoluer le cahier des charges de ses marchés de formation conventionnés en insérant une clause lui permettant de commander des formations à temps partiel et d'adapter les modalités pédagogiques. Il s'agit de permettre aux prestataires de concevoir nativement une offre de formation adaptée aux personnes en situation de handicap. Ce type de formations à temps partiel est également ouvert aux demandeurs d'emploi occupant un emploi à temps partiel.

La part des personnes en situation de handicap dans les formations suivies par les demandeurs d'emploi est en augmentation sur certaines formations : action de formation conventionnée, où elle passe de 9 à 12 % entre 2018 et 2023 ; aide individuelle à la formation, où elle passe de 7 à 8 %. Elle est en revanche en léger recul pour les comptes personnels de formation autonomes, passant de 6 à 5 %. 40 % des personnes en situation de handicap se trouvent en emploi dans les six mois qui suivent leur formation, contre 56 % des personnes non concernées par le handicap. Ce taux pour les personnes en situation de handicap s'est dégradé depuis 2016 (il était alors de 43 %). Certains dispositifs de formation présentent des taux de retour à l'emploi favorables, en particulier les actions de formation préalable au recrutement (AFPR) et préparation opérationnelle à l'emploi individuel (POEI) qui présentent des taux de retour à l'emploi de 80 % pour les personnes en situation de handicap et de 84 % pour les autres bénéficiaires. Ces formations concernent, il est vrai, des personnes très proches de l'emploi. À l'inverse, pour des formations qui s'adressent à des personnes plus éloignées de l'emploi, l'écart entre les personnes en situation de handicap et le reste des bénéficiaires est plus important en termes de retour à l'emploi (34 % contre 53 %).

Ces données globales ne prennent pas en compte les difficultés d'accès à la formation ou à l'emploi liées à une déficience particulière.

3 - Les formations spécifiques

Le secteur de la réadaptation professionnelle constitue un pilier de l'accompagnement médico-social vers l'emploi pour les travailleurs en situation de handicap (TSH). Il repose sur trois dispositifs majeurs :

- les ESPO (Établissements et services de pré-orientation) : destinés aux personnes disposant de la RQTH, ces structures proposent un accompagnement pluridisciplinaire de courte durée (14 semaines maximum) pour élaborer un projet professionnel ; en 2022, 4 736 personnes y ont été accueillies ; 11 % ont accédé à une formation ordinaire, 39 % à une réadaptation ciblée ;
- les ESRP (Établissements et services de réadaptation professionnelle) : ces structures offrent des formations de 12 à 24 mois financées par l'Assurance maladie, souvent destinées à des personnes déclarées inaptes, en vue d'un reclassement dans une autre activité ou d'une reconversion professionnelle ; elles accueillent la majorité des bénéficiaires (11 511 en 2022), avec un taux d'emploi de 63 % dans l'année suivant la formation ;
- les UEROS (Unités d'évaluation, de réentraînement et d'orientation sociale et professionnelle) : spécifiques aux personnes atteintes de lésions cérébrales acquises, elles évaluent les capacités de réinsertion et orientent les bénéficiaires (1 237 en 2022) ; 46 % rejoignent un emploi ordinaire ou protégé.

Parallèlement, l'AGEFIPH finance des formations dans un cadre professionnel. Le nombre de bénéficiaires est en baisse depuis 2007 mais repart à la hausse depuis 2021 (52 388 en 2023). Elle finance 12 % des formations des personnes reconnues handicapées¹²⁰.

¹²⁰ Voir présentation du dispositif *Inclu'pro* en annexe n° 10.

4 - Un écosystème de droit commun en évolution mais encore insuffisamment adapté

Malgré des efforts, le système reste peu lisible et mal articulé. Les informations sur la formation des personnes handicapées sont dispersées, notamment sur les sites institutionnels, et l'intégration du handicap dans les dispositifs de droit commun reste partielle (aides spécifiques à l'apprentissage, majoration du compte personnel de formation, etc.).

La plupart des opérateurs de compétences se contentent souvent d'un rôle strictement informatif et même si certaines branches sont particulièrement actives sur les enjeux d'insertion des personnes en situation de handicap (HandiEM¹²¹, métallurgie, Hanvol¹²²), peu de réflexions sont menées en interbranches. Leur engagement s'incarne également à travers leur soutien à l'investissement des centres de formation des apprentis (CFA), ne portant pas exclusivement sur le handicap mais sur certains volets qui y contribuent (numérisation des parcours, formations hybrides, plateforme « *recruter autrement*¹²³ »).

S'agissant des organismes de formation, un sondage réalisé par la Cour pour les besoins de la présente évaluation révèle des marges de progrès¹²⁴ :

- 60 % seulement des formateurs sont formés sur les enjeux liés au handicap ;
- pour les trois quarts des organismes de formation ayant répondu, la part des stagiaires en situation de handicap n'a pas évolué au cours des cinq dernières années, caractérisant l'absence de dynamique sur le sujet ;
- les pénalités financières que les régions inscrivent dans leurs marchés de formation visant à inciter les organismes de formations à prendre en compte le handicap dans leurs offres sont totalement inefficaces ;
- 71 % des organismes interrogés n'ont bénéficié d'aucun soutien ou accompagnement pour procéder à des aménagements même si, dans le même temps, près des deux tiers d'entre eux ne sont jamais ou rarement sollicités pour procéder à de tels aménagements ;

Les offres de formation sont soumises à la labellisation Qualiopi¹²⁵ et à la validation de l'organisme France Compétences¹²⁶. Des obligations d'accessibilité et d'anticipation du handicap sont introduites dans les référentiels de certification. Qualiopi comporte un indicateur portant sur la présence d'un référent handicap. L'objectif est d'intégrer des compétences spécifiques et d'aller au-delà des simples compensations, notamment dans la conception même des parcours. Malgré ces avancées, le handicap reste un sujet souvent dilué parmi d'autres priorités dans les certifications : en 2023, 49 % des prestataires étaient certifiés Qualiopi mais

¹²¹ Handicap Entreprises du Médicament.

¹²² Hanvol favorise, par la formation en alternance, l'inclusion des demandeurs d'emploi en situation de handicap dans l'industrie aéronautique, spatiale et le transport aérien.

¹²³ Site web interactif proposé notamment par l'AFDAS et Akto permettant d'accompagner les entreprises dans la transformation de leur processus de recrutement en vue de le rendre plus inclusif.

¹²⁴ Cf. analyse du sondage réalisé auprès des organismes de formation dans le III du cahier technique.

¹²⁵ Qualiopi est une marque de garantie valorisant des services présentant des qualités particulières et répondant à des exigences spécifiques détaillées à l'article R 6316-1 du code du travail. Cette certification est une obligation issue de la loi du 5 septembre 2018 et entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022 pour les organismes proposant des actions de formation financées par des fonds publics ou mutualisés.

¹²⁶ France compétences est l'instance nationale de financement et de régulation de la formation professionnelle et de l'apprentissage, chargée de répartir les fonds, réguler la qualité et garantir la pertinence des certifications.

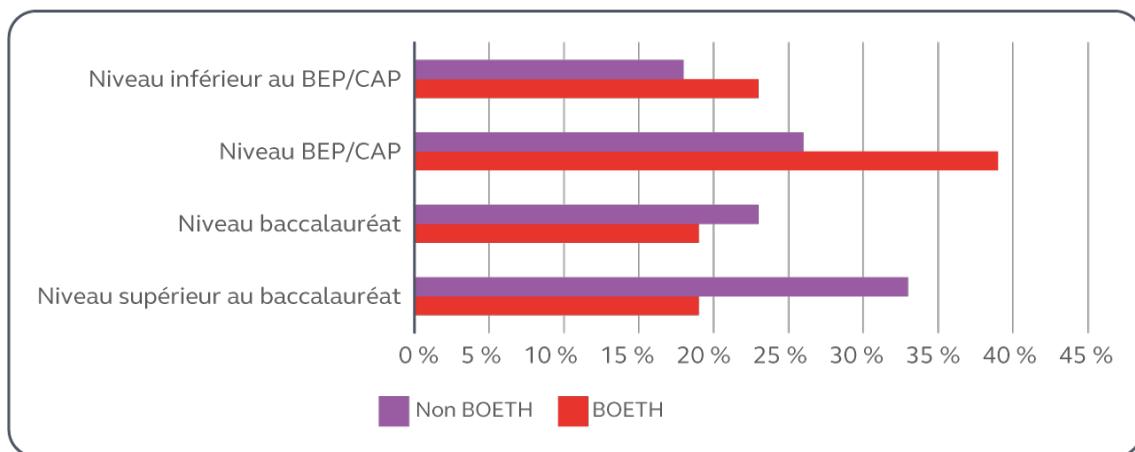
le handicap ne figurait pas parmi les principaux freins à la certification. Il n'est pas prévu de contrôles *a posteriori* ni de recours. France Compétences peut être saisie de signalement de la part des candidats, mais ne signale pas de recours sur des questions liées au handicap.

B - Des positions dans l'emploi qui restent globalement défavorables

1 - Une faible évolution du niveau de formation et de diplôme des personnes en situation de handicap

Les formations évoquées ci-dessus portent principalement sur des niveaux de qualification peu élevés, et répondant à des besoins d'emplois à faible qualification. Malgré le développement de l'école inclusive¹²⁷ et l'encouragement à suivre des études supérieures, le profil du travailleur en situation de handicap reste celui d'une personne relativement peu qualifiée. Les personnes en situation de handicap font des études moins longues, en lien avec leur handicap ou avec la faiblesse des aménagements possibles.

Graphique n° 17 : répartition des demandeurs d'emploi par niveau de diplôme en 2023



Source : Cour des comptes d'après France Travail¹²⁸

Selon l'observatoire des inégalités¹²⁹, seules 17 % des personnes handicapées d'âge actif ont un diplôme supérieur au baccalauréat en 2018, contre 34 % de l'ensemble de la population du même âge. La Cour des comptes, dans son rapport précité sur l'inclusion scolaire, souligne des mesures volontaristes mise en œuvre pour renforcer les poursuites d'études et l'accès à l'enseignement supérieur, mais des difficultés qui persistent : inaccessibilité des universités (infrastructures, modalités, accompagnement, hébergement) qui reste importante, aménagements particuliers des cours et des examens¹³⁰ qui ne sont pas systématiquement mis en place, accès aux filières sélectives plus difficile.

¹²⁷ 520 000 enfants en situation de handicap sont scolarisés en octobre 2024 (alors qu'ils étaient environ 130 000 en 2005), voir le rapport de la Cour des comptes *L'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap | Cour des comptes*.

¹²⁸ [Si_24.020_de_bénéficiaires_reconnaissance_handicap_en_2023.pdf](#)

¹²⁹ *Observatoire des inégalités 2022-2023*.

¹³⁰ Obligation rappelée dans la *circulaire du 10 juillet 2024*.

À niveau de diplôme équivalent, les demandeurs d'emploi ayant une reconnaissance administrative de handicap retrouvent moins rapidement un emploi que les autres, et ce quel que soit leur âge, leur sexe, leur degré de mobilité et la région de résidence. Selon l'observatoire des inégalités, parmi les métiers les plus recherchés, l'écart d'accès à l'emploi est le plus important entre les bénéficiaires d'une reconnaissance administrative de handicap et les autres demandeurs d'emploi : 35 points d'écart pour les métiers de la communication, 31 points pour les métiers du spectacle, 30 points pour ceux du support à l'entreprise et de l'industrie.

2 - Une absence de considération pour les enjeux d'égalité professionnelle

Comme l'indique Anne Revillard¹³¹, « *alors qu'en matière de genre, la grande question est l'égalité professionnelle, l'équité salariale, la progression de carrière, l'évolution transversale des métiers, on ne trouve pas du tout la réciproque du côté du handicap : ici pas de questions sur la promotion, sur les carrières, l'égalité salariale, on n'est pas encore à l'étape de la réflexion sur l'égalité professionnelle mais seulement sur l'intégration, quelle que soit la place* ».

a) Un fort risque de sous déclaration et une persistance des discriminations

Les employeurs rencontrés au cours de l'instruction mentionnent la difficulté à identifier des demandeurs d'emploi en situation de handicap ayant un niveau de qualification correspondant à leurs besoins. L'Agence pour l'emploi des cadres (Apec) a conduit une analyse en lien avec l'AGEFIPH en novembre 2024 sur la situation des cadres en situation de handicap¹³². Cette étude porte sur les déterminants de la décision de déclarer ou de révéler son handicap au regard des enjeux de carrière des cadres. Elle soulève la forte réticence des cadres à faire reconnaître leur situation de handicap par crainte de la stigmatisation, « *exacerbée par les fondements de l'identité cadre* ». Paradoxalement, elle suggère que l'intégration des salariés en situation de handicap parmi les cadres est potentiellement meilleure qu'estimé dans les chiffres, mais dissimulée.

Parmi les cadres actifs, 7 % se déclarent limités par un handicap ou un problème de santé¹³³, mais seuls 2 % déclarent disposer d'une reconnaissance administrative de leur handicap. La non reconnaissance de la situation de handicap, qui conduit à renoncer au bénéfice d'aménagements des conditions de travail, entraîne « *des efforts de surcompensation liés à la dissimulation du handicap dans un environnement inapproprié* ».

Dans l'enquête sur les préjugés et stéréotypes à l'égard du handicap en France conduite pour la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) en avril 2021¹³⁴, il ressort que 51 % des personnes interrogées estiment qu'il est compliqué et coûteux pour les employeurs d'adapter les postes de travail pour les personnes handicapées. Selon cette enquête, un tiers des Français, et jusqu'à quatre sur dix pour les moins de 35 ans, estime qu'un collègue devenant handicapé risque de « *troubler les clients* », et 39 % d'entre eux estiment que la collaboration avec un collègue handicapé risque de rendre plus difficile l'organisation et la fluidité du travail en général.

¹³¹ Entretien avec Anne Revillard, sociologue spécialisée dans l'articulation entre droit, action publique et inégalités liées au genre et au handicap, membre du comité d'accompagnement.

¹³² [APEC_56_Handicap_vdef.pdf](#)

¹³³ INSEE, enquête emploi 2023.

¹³⁴ [Enquête sur les préjugés et stéréotypes à l'égard du handicap en France | CNCDH](#)

Enfin il convient de souligner que les modalités de calcul de l'atteinte du taux d'emploi direct des personnes en situation de handicap au sein des entreprises ne font aucune distinction entre les différents statuts d'emploi, et comptabilisent de façon indifférenciée les emplois en contrat à durée déterminée (CDD), quelle que soit leur durée, les missions intérimaires, et les contrats à durée indéterminée (CDI). Il n'est donc pas possible de mesurer, parmi les personnes en emploi et en situation de handicap, la proportion de celles qui occupent un emploi pérenne et de le comparer à celle de la population générale en emploi.

b) Des écarts de rémunération à niveau de compétence et de diplôme égal

Dans les pays développés, l'écart salarial moyen lié au handicap est de 9 % dont la moitié est inexpliquée, c'est-à-dire ne relève pas de raisons liées au niveau de diplôme ou au temps de travail¹³⁵. La France se situe à un écart de 20 % dont 15 % inexpliqués. Dans les pays européens, l'étude montre que cet écart est moins marqué en Espagne (12 % dont 3 % inexpliqués) ou en Belgique (11 % dont 8 % inexpliqués) mais davantage au Royaume Uni (22 % dont 12 % inexpliqués).

Ces données factuelles sont appuyées par le ressenti des personnes ainsi que le montre l'enquête conduite pour l'AGEFIPH en novembre 2024 sur l'égalité des chances en emploi¹³⁶. A la question « *dans certaines circonstances, on peut avoir le sentiment d'être traité de manière injuste ou moins bien que d'autres, sans raisons valables. Cela vous est-il déjà arrivé au cours de votre vie dans l'un ou l'autre des domaines suivants ?* », 36 % des personnes interrogées répondent « oui » dans la vie professionnelle pour ce qui concerne le grand public, alors que cela représente 64 % des personnes en situation de handicap. Les études montrent également que les personnes en situation de handicap se sentent moins à l'aise pour négocier leur salaire ou pour demander une augmentation. Au cours de la même étude les employeurs répondent à 48 % que l'égalité des chances entre les hommes et les femmes est une priorité alors qu'ils ne sont que 16 % à considérer prioritaire l'égalité des chances pour les personnes en situation de handicap.

La prise en compte des questions de la qualité de l'emploi et de l'égalité professionnelle, encore absente des politiques conduites, est donc indispensable : elle devrait être inscrite dans les feuilles de route ministérielles et se traduire par des indicateurs de suivi qui permettent d'en mesurer les effets. Dans sa réponse aux observations provisoires, la DGEFP a indiqué partager cette préoccupation. Elle manifeste néanmoins sa préférence pour un autre cadre que celui de l'obligation d'emploi pour y parvenir afin d'éviter de créer un nouveau système de minoration ou de dérogation potentiel. Ainsi, le dialogue social, à l'échelle de l'entreprise, du groupe ou de la branche, lui semble être un levier à privilégier pour parvenir à mieux prendre en compte ce volet qualitatif. De même, elle entend s'appuyer sur la mise en place d'indicateurs d'analyse qualitative pour les employeurs sous accords agréés grâce à un nouvel applicatif initié en ce sens depuis 2024.

¹³⁵ Une étude sur l'emploi et les salaires des personnes handicapées | Organisation internationale du Travail.

¹³⁶ Étude AGEFIPH_Nov2024.pdf. Étude conduite dans le cadre de la semaine européenne pour l'emploi des personnes en situation de handicap, en partenariat avec l'association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées (ADAPT) et le FIPHFP.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

A la question « Dans quelle mesure les dispositifs mis en œuvre contribuent-ils à améliorer l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap ? », la réponse souligne une progression mais des résultats insuffisants au regard des objectifs.

La dynamique engagée depuis une décennie pour améliorer l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap, centrée sur le développement du milieu ordinaire, peine à produire les effets attendus à la hauteur des objectifs fixés par la loi. Malgré des orientations claires en faveur d'un modèle plus inclusif, la mise en œuvre demeure encore largement marquée par des limites structurelles et des freins systémiques.

Les leviers d'accompagnement et de soutien à l'emploi sont trop fragmentés et inégalement mobilisés. Si des dispositifs comme l'emploi accompagné, les entreprises adaptées ou les aides spécifiques constituent des ressources précieuses, leur montée en charge reste lente, leur accessibilité variable et leur pilotage trop cloisonné. En outre, l'articulation entre les dispositifs de droit commun et les aides spécifiques au handicap reste insuffisamment structurée, ce qui nuit à l'universalité des parcours et à leur lisibilité pour les employeurs comme pour les personnes concernées.

Enfin, l'accessibilité universelle de l'emploi reste une promesse inachevée. Les obstacles matériels, numériques, organisationnels ou encore culturels continuent de freiner l'accès et le maintien en emploi des personnes en situation de handicap. Les progrès en matière d'adaptation des postes, de sensibilisation des collectifs de travail et d'engagement managérial demeurent trop lents et trop ponctuels au regard des ambitions affichées.

La Cour formule les recommandations suivantes :

5. faire évoluer la stratégie ministérielle et la feuille de route de la Conférence nationale du handicap (CNH) afin de les articuler avec les politiques de santé au travail, de lutte contre les discriminations et de formation en prenant en compte la qualité de l'emploi et doter cette stratégie d'objectifs mesurables et d'un calendrier de mise en œuvre (ministère de la santé, des familles et de l'autonomie des personnes handicapées, Comité interministériel du handicap (CIH), ministère du travail et des solidarités, 2026) ;
 6. déployer une offre unifiée d'information et de conseil pour accompagner les employeurs publics et privés à l'inclusion des personnes en situation de handicap, notamment à destination des petites et moyennes entreprises (France Travail, Cap emploi, AGEFIPH, FIPHFP, 2026) ;
 7. : engager une concertation afin de disposer d'outils de mesure des actions des employeurs en matière d'égalité de traitement, de qualité de l'emploi et de prévention (ministère de la santé, des familles et de l'autonomie des personnes handicapées, Comité interministériel du handicap (CIH), ministère du travail et des solidarités, dès 2026).
-

Liste des abréviations

- AAH Allocation aux adultes handicapés
AGEFIPH..... Association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
ALD Affection longue durée
ANACT Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
AST Aménagement des situations de travail
AT-MP Accidents du travail et maladies professionnelles
CAT Centres d'aide par le travail
CARSAT Caisse d'assurance retraite et de santé au travail
CDAPH Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
CFDT Confédération française démocratique du travail
CHÉOPS Conseil national handicap et emploi des organismes de placement spécialisé
CIF Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé
CIH Comité interministériel du handicap
CIDPH Convention internationale des droits des personnes handicapées
CNAM Caisse nationale d'assurance maladie
CNCPH Conseil national consultatif des personnes handicapées
CNH conférence nationale du handicap
CNSA caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COTOREP commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel
CRRFP Centre de rééducation, réadaptation et de formation professionnelle
CSE Comité social et économique
CTME Cellule technique de maintien dans l'emploi
DARES Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DEBOE Demandeur d'emploi bénéficiaire de l'obligation d'emploi
DELD Demandeur d'emploi longue durée
DESH Demandeur d'emploi en situation de handicap
DGAFP Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCS Direction générale de la cohésion sociale
DGEFP Délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle
DGT Direction générale du travail
DOETH Déclaration annuelle obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés
DDETS Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DREES Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DREETS Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DSN Déclaration sociale nominative
EA Entreprises adaptées

EATTentreprises adaptées de travail temporaire
ECAPEmplois exigeant des conditions d'aptitudes particulières
EMPOEmploi protégé en milieu ordinaire
ESATÉtablissements et services d'accompagnement par le travail
ESMSÉtablissements sociaux et médico-sociaux
ESPOétablissement et services de pré-orientation
FIPHFPFonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique
FIPUFonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle
FNPATFonds national de prévention des accidents du travail
ForCEBase de données « formation, chômage et emploi »,
GALI*Global Activity Limitation Indicator*
GRPHGarantie de ressources des personnes handicapées
IGASInspection générale des affaires sociales
IGFInspection générale des finances
INRSInstitut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles
IPPIncapacité permanente partielle
LUALieu unique d'accompagnement
MDPHMaisons départementales des personnes handicapées
MSAMutualité sociale agricole
OCAoffre de conseil et d'accompagnement
OETHObligation d'emploi des travailleurs handicapés
OMSOrganisation mondiale de la santé
OPCOOpérateur de compétences
PCHprestation de compensation du handicap
PECParcours emploi compétences
PRITHPlan régional d'insertion des travailleurs handicapés
PRSTPlan régional de santé au travail
PSHPersonne en situation de handicap
PSMSMPPériodes de mise en situation professionnelle
PSTPlan santé au travail
RHFRessource handicap formation
RLHReconnaissance de la lourdeur du handicap
RQTHReconnaissance de la qualité de travailleur handicapé
RRHRéseau des référents handicap
SPEService public de l'emploi
TIHTravailleur indépendant handicapé
URMLUnions régionales des missions locales

Annexes

Annexe n° 1 : glossaire.....	100
Annexe n° 2 : comité d'accompagnement.....	103
Annexe n° 3 : comparaisons européennes et internationales.....	104
Annexe n° 4 : feuille de route de la Conférence nationale du Handicap (extraits)	114
Annexe n° 5 : détail des financements et de leurs indicateurs	116
Annexe n° 6 : détail des aides AGEFIPH et FIPHFP	122
Annexe n° 7 : indicateurs de pilotage des principaux opérateurs.....	126
Annexe n° 8 : baromètres AGEFIPH	128
Annexe n° 9 : descriptif des associations composant le panel de consultation.....	131
Annexe n° 10 : le dispositif Inclus'Pro	133

Annexe n° 1 : glossaire

Accessibilité

La notion d'accessibilité vise la conception de produits, d'équipements, de programmes et de services nécessaires à toute personne en incapacité permanente ou temporaire pour se déplacer et accéder librement et en sécurité à son logement, ainsi qu'à tous les lieux publics et activités. L'accessibilité permet l'autonomie et la participation des personnes ayant un handicap, en réduisant, voire en supprimant les discordances entre leurs capacités, leurs besoins et leurs souhaits, d'une part, et les différentes composantes physiques, organisationnelles et culturelles de leur environnement, d'autre part.

Aménagements raisonnables

La notion d'aménagements raisonnables, issue du droit européen, est une notion qui relève du droit de la non-discrimination, et invite les employeurs à proposer des aménagements raisonnables permettant à une personne en situation de handicap de bénéficier d'un égal accès à l'emploi. Cette notion a été retranscrite dans le droit français par la loi du 11 février 2005 avec les termes de « mesures appropriées ».

Approche catégorielle et approche universelle

L'approche catégorielle consiste à considérer des personnes en fonction d'une catégorie à laquelle elles appartiennent au titre d'une reconnaissance administrative. Cette notion s'oppose à la notion d'approche universelle, qui vise à permettre un égal accès à tous sans distinction. Ces deux notions selon leur poids vont avoir une incidence sur la prévalence de politiques spécifiques, ou de la prise en compte du handicap dans les politiques généralistes.

Cap emploi

Les Cap emploi sont des organismes de placement spécialisés, acteurs du service public de l'emploi. Leurs deux missions sont l'accompagnement vers l'emploi et l'accompagnement dans l'emploi à destination des personnes en situation de handicap et des employeurs. Dans le cadre de l'accompagnement vers l'emploi, des « teams handicap » composées de conseillers France Travail à dominante handicap et de conseillers Cap emploi accompagnent les personnes en situation de handicap dans les agences France travail devenues des « lieux uniques d'accompagnement » (LUA).

Déficience et handicap

Dans un sens large, il n'est nul besoin d'avoir une déficience pour être en situation de handicap. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a défini le « handicap » en opérant la distinction entre trois terminologies :

- la déficience : toute perte de substance ou altération d'une structure ou fonction psychologique, physiologique ou anatomique (aspect biomédical) ;
- l'incapacité : toute réduction (résultant d'une déficience) partielle ou totale de la capacité d'accomplir une activité d'une façon ou dans les limites considérées comme normales pour un être humain (aspect fonctionnel) ;

- le désavantage : résulte d'une déficience ou d'une incapacité qui limite ou interdit l'accomplissement d'un rôle normal en rapport avec l'âge, le sexe, les facteurs sociaux et culturels (aspect social).

Emploi accompagné

L'emploi accompagné, instauré par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, permet aux personnes en situation de handicap d'accéder au milieu ordinaire ou de se maintenir dans l'emploi en milieu ordinaire, à travers un accompagnement médico-social, un soutien à l'insertion professionnelle et au maintien en emploi, ainsi qu'un accompagnement de l'employeur pour prévenir ou remédier aux difficultés. Il concerne les travailleurs en recherche d'emploi ou travaillant en entreprise ou administration, ayant une reconnaissance administrative de handicap, y compris les travailleurs d'établissements ou services d'aide par le travail (ESAT) ayant un projet vers le milieu ordinaire. On observe une prévalence des troubles du psychisme parmi les bénéficiaires.

Emploi protégé

L'emploi protégé concerne l'emploi dans des établissements ou services d'aide par le travail (ESAT), destinés aux personnes dont la capacité de travail est inférieure au tiers de celle d'un travailleur valide. Ces établissements offrent un accompagnement médico-social et éducatif et une rémunération comprise entre 55 % et 11 % du Smic, prise en charge partiellement par l'État. Les personnes ne relèvent pas du droit du travail mais sont des usagers de prestations sociales.

Entreprises adaptées

Les entreprises adaptées sont un intermédiaire entre le milieu protégé et le milieu ordinaire, auquel elles sont rattachées. Contrairement aux ESAT, elles relèvent du droit du travail, même si leur fonctionnement est dérogatoire au droit commun des entreprises. Elles mettent en place un triptyque « emploi-accompagnement-formation » selon les besoins et les capacités de chaque salarié. L'entreprise adaptée peut servir de passerelle vers un autre employeur. Parmi elles, les entreprises adaptées de travail temporaires mettent à disposition un travailleur handicapé auprès d'un employeur public ou privé dans le cadre d'un contrat de mission intérimaire.

Handicap invisible

Le handicap peut être le résultat d'une maladie invalidante, d'un trouble psychiatrique, d'un trouble du spectre de l'autisme, etc. Le handicap invisible représente 80 % des situations de handicap.

Maintien en emploi versus maintien dans l'emploi

L'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap repose sur des recrutements mais également sur le maintien en ou dans l'emploi de personnes dont la situation de handicap survient au cours de leur carrière. La personne peut bénéficier d'aménagements pour être maintenue sur le même emploi (maintien en emploi) ou accompagnée pour évoluer vers un autre emploi au sein ou en dehors de son entreprise (maintien dans l'emploi).

Obligation d'emploi des travailleurs handicapés

L’obligation d’emploi des travailleurs handicapés (OETH) constraint les entreprises et administrations ayant plus de 20 salariés ou agents à compter au moins 6 % de personnes en situation de handicap au sein de leurs effectifs. Si cette obligation n’est pas remplie, l’employeur s’acquitte d’une compensation financière gérée par des fonds dédiés.

Reconnaissance administrative de handicap

La reconnaissance administrative de handicap est un statut qui ouvre des droits spécifiques (aménagement de postes, etc.) et permet de comptabiliser les personnes dans le quota OETH des entreprises. Cette reconnaissance repose à 90 % sur la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) attribuée par les maisons départementales du handicap (MDPH). Les 10 % restant correspondent principalement aux titulaires d’une allocation adulte handicapé, d’une rente ou d’une pension d’invalidité.

Référent handicap

L’accompagnement et l’information des personnes en situation de handicap sont devenus plus concrets depuis la loi de 2018 qui rend obligatoire un « référent handicap » dans les entreprises de plus de 250 salariés. Son rôle, ses missions et son positionnement dans l’entreprise ne sont en revanche pas clairement définis dans les textes applicables. Pour ce qui concerne la fonction publique, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, a généralisé la fonction de référent handicap, sans seuil d’effectif, tout en permettant la mutualisation entre employeur.

Team handicap

Les « *teams handicap* » (« équipe handicap » en français) sont des dispositifs de co-accompagnement regroupant les conseillers spécialisés de France Travail et les professionnels des Cap emploi. Les demandeurs d’emploi en situation de handicap bénéficient d’un accompagnement adapté selon les difficultés rencontrées et leur éloignement à l’emploi. Dans ce cadre, les conseillers de Cap emploi accompagnent les personnes ayant un fort besoin de rétablissement et de compensation.

Annexe n° 2 : comité d'accompagnement

- Bénédicte AUTIER, directrice au sein de la direction de l'accès aux droits et des parcours, Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)
- Pierre-Yves BAUDOT, professeur, spécialiste des politiques des droits et des politiques de modernisation de l'État, Université de Paris Dauphine
- Véronique BUSTREEL, directrice innovation, évaluation, stratégie, AGEFIPH
- Pierre-Alain DARLES, directeur général, Cap emploi 69
- Caroline DEKERLE, directrice du programme national handicap au sein de la direction générale de France Travail
- Josépha DIRRINGER, maitresse de conférences (habilitée à diriger des recherches), Université de Rennes 1
- Mathilde ICARD, cheffe du service de la synthèse statutaire, du développement des compétences et de la donnée ; membre du réseau des hauts fonctionnaires au handicap et à l'inclusion, direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)
- Bénédicte MOUTIN, responsable du service vie au travail et dialogue social, CFDT
- Christian PLOTON, directeur Hygiène sécurité environnement France, Groupe Renault
- Anne REVILLARD, professeure (habilitée à diriger des recherches) en sociologie, directrice du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques, Sciences po Paris
- Layla RICROCH, cheffe du bureau handicap et dépendance, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)
- Pierre VILLEDIEU, adjoint au chef du département analyse des métiers et emploi des travailleurs handicapés, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

Annexe n° 3 : comparaisons européennes et internationales

Cette annexe présente le positionnement de la France par rapport à ses voisins et aux pays membres de l'OCDE sur la politique publique d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap. Elle comporte également des analyses spécifiques portant sur cinq pays : Allemagne, Italie, Espagne, Royaume-Uni, Suède. Cette sélection permet de comparer l'inclusivité du système français avec celle de pays aux caractéristiques proches (Allemagne, Espagne, Italie) ou ayant adopté des modèles distincts (Royaume-Uni, Suède).

Les enjeux méthodologiques de la comparaison internationale

Les sources d'information disponibles

Au niveau européen, il est possible de se reporter à la base de données d'Eurostat de la Commission européenne ainsi qu'aux études du Réseau Académique des Experts Européens en matière de Handicap (ANED)¹³⁷. Crée en 2007 par la Commission européenne puis remplacé par l'EDE (*European Disability Expertise*), cet organisme suit les politiques et les initiatives des États membres du point de vue de la législation nationale et des mesures visant à favoriser l'emploi des personnes en situation de handicap.

L'OCDE publie des analyses comparatives internationales de l'inclusion des personnes en situation de handicap sur le marché du travail. Le rapport « *OECD Disability, Work and Inclusion : Mainstreaming in All Policies and Practices* » (2022)¹³⁸ fournit des données actualisées et propose une approche intégrative par la prise en compte des personnes en situation de handicap dans l'ensemble des politiques mises en œuvre.

Le Forum Européen des Personnes Handicapées (EDF) est une organisation parapluie qui représente les intérêts de 80 millions de personnes en situation de handicap en Europe. Son septième rapport sur le droit au travail¹³⁹ présente une cartographie des politiques existantes visant à promouvoir l'emploi des personnes handicapées dans l'UE.

Précautions méthodologiques

Conduire une comparaison au niveau international nécessite des précautions méthodologiques. En effet, les populations concernées diffèrent et les pratiques sont largement influencées par le contexte culturel, social et économique spécifique à chaque pays. La représentation du handicap et la manière dont il est perçu par le public, les décideurs et les personnes handicapées elles-mêmes modifient le choix et la conception des politiques. En outre, les politiques en faveur des personnes handicapées sont largement imbriquées dans l'ensemble des politiques sociales menées au sein de chaque pays, qu'il s'agisse des politiques de santé, d'emploi, de lutte contre la pauvreté, du logement, mais aussi du transport et même des politiques fiscales. Il est donc parfois difficile de les analyser de façon isolée.

Au-delà des données sur les populations, il est également essentiel de considérer des facteurs linguistiques, culturels et politiques propres à chaque État qui ne facilitent ni la

¹³⁷ Home - The Academic Network of European Disability experts (ANED) (disability-europe.net)

¹³⁸ [OECD disability work and inclusion.en.pdf](http://oecd-ilibrary.org/138/OECD-disability-work-and-inclusion_en.pdf)

¹³⁹ [European Human Rights Report Issue 7, 2023 \(edf-feph.org\)](http://edf-feph.org)

comparabilité ni le recueil de données. Il n'y a pas de définition commune ni du « handicap » ni de la notion de « travailleur handicapé ». Malgré les tentatives d'harmonisation des organisations internationales pour produire et diffuser des définitions juridiques (Nations Unies) ou médico-sociales (Organisation mondiale de la santé - OMS¹⁴⁰) à portée universelle, le champ sémantique du handicap reste éclaté avec des variations fortes d'une langue à une autre et des définitions officielles et représentations sociales qui varient selon le contexte national¹⁴¹.

*Le constat général : moindre rémunération, offre limitée d'équipements,
faible taux d'activité*

Un travail de recherche récent de l'OIT met en lumière des caractéristiques propres aux travailleurs en situation de handicap, sur les salaires, le statut d'indépendant, le taux d'activité et temps de travail¹⁴².

Les principales conclusions sont les suivantes : quand les personnes en situation de handicap prennent part au marché du travail, leurs salaires sont en moyenne plus faibles que ceux des personnes valides. Dans tous les pays, on trouve en effet une part des travailleurs en situation de handicap de plus en plus faible à mesure que l'on s'élève dans les quintiles de l'échelle de distribution des salaires.

Les trois quarts de l'écart de salaire entre personnes en situation de handicap et personnes valides n'est pas expliqué par le niveau d'éducation, l'âge ou le métier des travailleurs. Pour les pays développés, cet écart atteint 9 points de pourcentage pour chaque heure de travail, avec la moitié de cet écart non-expliqué par ces trois caractéristiques individuelles.

Les autres facteurs explicatifs sont l'offre limitée d'aménagements sur les lieux de travail (qui peut diminuer la productivité des travailleurs en situation de handicap), les arbitrages entre flexibilité du travail et salaire ainsi que la discrimination (discrimination par le goût et discrimination statistique).

¹⁴⁰ L'OMS a produit en 1980 un système de classification du handicap à vocation universelle. Cette définition dite « sociale », affinée en 1999, a été très largement diffusée et reprise par d'autres organisations internationales (Bureau international du travail (BIT), UE) ou sphères académiques. Elle distingue entre les déficiences, définies comme la perte ou l'anormalité d'une fonction ou structure physiologique, psychologique ou anatomique ; l'incapacité définie comme une limitation importante résultant de cette déficience dans l'accomplissement d'activités considérées comme normales dans un contexte social donné ; et le handicap qui renvoie à un désavantage social résultant de l'incapacité qui empêche la réalisation du rôle normal d'une personne d'un âge, sexe, culture ou situation sociale déterminée. Le handicap se trouve ainsi en partie démédicalisé et devient contextuel dans le sens où c'est l'interaction avec l'environnement qui produit des situations handicapantes (BIT, 1998).

¹⁴¹ Rowell, Jay. *L'emploi des handicapés en Europe. Le rôle de la quantification dans l'échec d'un nouveau problème public*. Genèses, vol. 103, no. 2, 2016, pp. 96-116.

¹⁴² Ananian, S., Dellafererra, G. 2024. *A study on the employment and wage outcomes of people with disabilities*, ILO Working Paper 124 (Geneva, ILO). <https://doi.org/10.54394/YRCN8597>. Les données viennent des bases de données de l'OIT, sur la période 2019-2022, avec d'autres données qui remontent à 2013. 2020 est exclue (covid). L'échantillon porte sur 65 pays avec tous les continents représentés, mais l'Europe est plus présente du fait des données nombreuses sur la question que Eurostat a rendu disponibles.

La politique européenne de l'emploi des personnes en situation de handicap

Le cadre européen

Depuis les années 1970, et plus particulièrement à partir de 1996, l'Union européenne¹⁴³ a progressivement développé et structuré une politique dédiée aux personnes handicapées. Les institutions européennes, notamment la Commission, ont élaboré une série de plans d'action, de communications, de rapports analytiques, d'indicateurs statistiques, de directives contraignantes et de recommandations.

En 2011, l'Union européenne a ratifié la Convention internationale des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées¹⁴⁴ (CDPH). Adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 décembre 2006 et entré en vigueur le 3 mai 2008, ce traité international vise à « protéger et promouvoir » les droits et la dignité des personnes handicapées. La CDPH transforme la conception du handicap en adoptant une approche fondée sur les droits de l'homme et en mettant l'accent sur l'égalité et la non-discrimination¹⁴⁵. Elle promeut l'autonomie et l'inclusion sociale¹⁴⁶. La convention insiste également sur l'accessibilité universelle¹⁴⁷ et souligne la participation active des personnes handicapées dans les décisions les concernant¹⁴⁸. Le handicap est considéré comme une construction sociale résultant de l'interaction entre les personnes handicapées et leur environnement (comportemental). La CDPH reconnaît en outre que ce concept peut évoluer au fil du temps.

Si la convention ne contraint pas les États membres à adopter une définition précise du handicap, elle doit veiller à ce que les définitions élaborées soient conformes aux conceptions en vigueur à l'échelle internationale. La mise en œuvre et le suivi de la convention sont assurés par le Comité des droits des personnes handicapées, qui évalue les rapports périodiques soumis par les États parties sur les mesures prises pour appliquer les dispositions du traité.

L'Union européenne a également adopté deux stratégies décennales successives pour promouvoir les droits des personnes handicapées (2010-2020, 2021-2030), et en 2017, la préoccupation pour l'inclusion des personnes handicapées a été formellement intégrée à l'article 17 du socle européen des droits sociaux.

En raison des résultats mitigés de la stratégie précédente, l'Union européenne a inscrit la question de l'emploi des personnes handicapées au centre de sa nouvelle stratégie adoptée en mars 2021. Cette initiative a pour objectif d'améliorer l'accès des personnes handicapées au marché du travail ordinaire et de renforcer l'engagement continu de l'UE en faveur de l'égalité des chances et de l'inclusion sociale pour tous ses citoyens.

¹⁴³ Pour une étude approfondie de la politique européenne en matière de handicap (2024) : [Expertise européenne en matière de handicap - Emploi, affaires sociales et inclusion - Commission européenne \(europa.eu\)](http://expertise-europeenne-en-matiere-de-handicap.europa.eu)

¹⁴⁴ [Convention relative aux droits des personnes handicapées | OHCHR](https://www.ohchr.org/fr/instruments-convention-relative-aux-droits-des-personnes-handicapees)

¹⁴⁵ Article 5 : « Les États Parties interdisent toute discrimination fondée sur le handicap et garantissent aux personnes handicapées une protection égale et effective contre la discrimination ».

¹⁴⁶ Article 19 : « Les personnes handicapées ont la possibilité de vivre dans la société avec la même liberté de choix que les autres ».

¹⁴⁷ Article 9 : « Les États Parties prennent des mesures appropriées pour assurer aux personnes handicapées l'accès, sur la base de l'égalité avec les autres, à l'environnement physique, aux transports, à l'information et à la communication ».

¹⁴⁸ Article 4.3 : « Les États Parties consultent étroitement et associent activement les personnes handicapées, y compris les enfants handicapés, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent ».

La participation au marché du travail des personnes en situation de handicap se heurte encore à de nombreux obstacles, comme la persistance des stéréotypes, le manque d'adaptation du lieu de travail ou l'insuffisance de l'offre de formation. Cette nouvelle stratégie renforcée tient notamment compte de la diversité des handicaps, et notamment de ceux dits « invisibles » (incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables). Elle porte également une attention particulière aux risques de « cumul des désavantages » ou « discriminations », auxquels sont confrontés les femmes, les enfants, les personnes âgées et les réfugiés en situation de handicap, ainsi que les personnes souffrant de difficultés socio-économiques, promouvant ainsi une approche intersectionnelle¹⁴⁹.

Les textes de référence

Les 27 États membres sont responsables de la bonne mise en œuvre de la politique de l'Union européenne :

- Article 27 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées de 2006 : « Les États Parties reconnaissent aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, le droit au travail, notamment à la possibilité de gagner leur vie en accomplissant un travail librement choisi ou accepté sur un marché du travail et dans un milieu de travail ouverts, favorisant l'inclusion et accessibles aux personnes handicapées. Ils garantissent et favorisent l'exercice du droit au travail, y compris pour ceux qui ont acquis un handicap en cours d'emploi, en prenant des mesures appropriées, y compris des mesures législatives ».
- Communication sur l'égalité des chances de 1996.
- Article 13 relatif à la clause de non-discrimination du handicap à raison du handicap de 1997 (Traité d'Amsterdam)
- Directive cadre du 27 novembre 2000 (qui introduit le droit à compensation dans le domaine de l'emploi et le concept de l'aménagement raisonnable)
- Stratégies européennes successives de 2010/20 puis 2021/30 (qui fixent des orientations des États membres pour les guider dans l'élaboration de leur politique d'emploi)
- L'article 17 du socle européen des droits sociaux : « Les personnes handicapées ont droit à une aide au revenu leur permettant de vivre dans la dignité, à des services leur permettant de participer au marché du travail et à la société, ainsi qu'à un environnement de travail adapté à leurs besoins ».

L'absence d'une définition harmonisée au niveau européen

Au sein de l'Union européenne, la définition du handicap varie profondément d'un pays à l'autre en raison de contextes historiques, culturels, économiques et sociaux différents¹⁵⁰. Ainsi, pour définir le handicap, certains États membres choisissent une approche intégralement sociale, d'autres partiellement sociale, tandis que d'autres enfin se concentrent principalement ou entièrement sur la dimension médicale du handicap¹⁵¹.

¹⁴⁹ Comité des droits des personnes handicapées, observations générales n° 6 (2018) sur l'égalité et la non-discrimination et n°3 (2016) sur les femmes et les filles handicapées

¹⁵⁰ Hélène Falek - Tour d'Europe des définitions du handicap (Revue Être Handicap Information n° 122/123 de janvier/février 2013)

¹⁵¹ Europe : analyse comparative, étude préparée par l'Université Brunel - Sécurité sociale et insertion sociale, Commissions européenne, 2004.

Si les pays se différencient en fonction de l'approche qu'ils retiennent du handicap, ils se distinguent également en fonction de la « codification » qu'ils en font. Certains États membres ont élaboré un cadre légal qui sert de référence pour toutes les politiques en faveur des personnes handicapées.

- En Allemagne, sont réputées « handicapées » les personnes dont les fonctions corporelles, les capacités mentales ou la santé psychique divergent pour une durée prévisible de plus de six mois, de l'état type des personnes du même âge et dont la participation à la vie de la société se trouve par conséquent entravée¹⁵².
- En Espagne, le handicap est ainsi défini¹⁵³: « *les personnes handicapées sont des personnes qui ont une déficience physique, physique, intellectuelle ou sensorielle, qui sera prévisible et permanente, et lorsqu'elles interagissent avec une série d'obstacles, ceux-ci peuvent les empêcher de participer pleinement et efficacement à la société dans les mêmes conditions que les autres* »¹⁵⁴.
- Au Royaume-Uni, il n'existe pas de cadre légal général pour définir le handicap. La définition du handicap et les critères associés sont généralement incorporés dans diverses lois et réglementations sectorielles : *Equality Act 2010*¹⁵⁵ (remplaçant le *Disability Discrimination Act* de 1995) : Cette loi est centrale en matière de lutte contre la discrimination et d'égalité des chances ; *Social Security Act 1998* : Cette loi définit certains aspects du handicap en lien avec les prestations sociales et l'aide financière ; *Care Act 2014* : Cette législation introduit des dispositions spécifiques concernant les besoins des adultes handicapés en matière de soins et de soutien.
- En Suède, la notion de handicap n'est pas définie afin d'éviter des phénomènes de stigmatisation¹⁵⁶ que pourrait engendrer une définition, phénomènes contraires aux principes de participation, de citoyenneté et d'égalité des chances sur lesquels reposent leurs politiques en matière de handicap.

La définition du handicap peut également varier au sein d'un même pays selon, d'une part, l'objectif à atteindre – insertion sociale ou professionnelle, éducation spécialisée, aide compensatoire, soutien aux plus démunis – et, d'autre part, l'administration concernée – emploi, affaires sociales, santé, éducation, etc.

Au regard des difficultés rencontrées pour adopter une définition commune à l'échelon européen, cette question demeure du ressort des États membres. Dans la mesure où il n'y a pas de définition unique du handicap aux échelles européenne ou nationale, la définition proposée par les Nations unies en 2006 constitue la référence commune.

¹⁵² La définition du handicap figure au livre IX Code social (article 2, paragraphe 1 SGB IX) entré en vigueur le 1^{er} juillet 2001, *in* Igl, Gerhard. « Les droits des personnes handicapées en Allemagne : les changements apportés par la nouvelle législation », *Revue française des affaires sociales*, no. 2, 2005, pp. 125-156.

¹⁵³ À l'article 7 de la loi 13/1982 sur l'intégration sociale des personnes handicapées (LISMI), consolidé par le décret législatif royal de 2013.

¹⁵⁴ https://www.garrigues.com/sites/default/files/docs/Labour-Updates-14-2013_1.pdf

¹⁵⁵ *Equality Act 2010, Section 6*

¹⁵⁶ Voir notamment E. Goffman, Stigma. *Les usages sociaux du handicap*, Paris, Les Éditions de Minuit, [1963], 1975.

Trois modèles historiques dominent¹⁵⁷

La comparaison de ces différents modèles permet de mieux comprendre les positionnements respectifs qui, en France comme ailleurs, sont intimement liés à l'histoire et à la culture nationale. Cependant, l'analyse comparative montre l'existence d'un processus d'« hybridation » des modèles, sous l'effet notamment des approches portées au niveau international et européen, comme la non-discrimination et l'« accessibilité universelle ». Ce mouvement ne fait pas pour autant disparaître les dispositifs historiques, comme celui des quotas, auxquels certains pays restent attachés.

Le modèle des quotas

Héritier d'une démarche de protection sociale, ce modèle est historiquement le plus ancien. Il se fonde sur des quotas d'emploi en milieu ordinaire, réservés à des personnes en situation de handicap. Ce modèle est nécessairement lié à une approche catégorielle puisqu'il faut définir la population bénéficiaire des quotas. Il s'accompagne généralement de mesures spécifiques et d'un secteur relativement développé d'emplois protégés.

L'Allemagne et la France sont généralement considérées comme les pays les plus représentatifs de ce modèle. Ayant au lendemain de la Grande Guerre mis en place des quotas d'emploi au bénéfice des anciens combattants frappés d'invalidité, elles ont ensuite appliqué cette technique pour l'emploi des personnes handicapées dans des dispositifs législatifs adoptés en 1974 (Allemagne) et 1987 (France).

Les quotas d'emploi sont assez largement répandus en Europe : on les trouve, sous des formes plus ou moins incitatives et contraignantes, dans une majorité de pays de l'Union européenne :

Tableau n° 12 : quotas en place dans les secteurs publics et privés dans quatre pays européens

Quotas dans le secteur public et privé pour la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne		
Pays	Secteur public	Secteur privé
Allemagne	5 % pour les entreprises de plus de 20 salariés	
Espagne	3 % pour les organismes de plus de 50 salariés	2 % pour les entreprises de plus de 50 salariés
France	6 % pour les organismes de plus de 20 salariés	6 % pour les entreprises de plus de 20 salariés
Italie	1 personne en situation de handicap minimum pour les entreprises de 15-30 employés, 2 personnes handicapées minimum pour les entreprises de 36-50, 7 % pour les entreprises de plus de 50 salariés	

Source : Cour des comptes, d'après les données IGAS

¹⁵⁷ IGAS, *Handicaps et emploi*, 2020.

Le modèle des droits ou modèle juridique

Fondé sur le principe de non-discrimination, il étend au domaine du handicap des concepts et des dispositifs juridiques d'origine anglo-saxonne, développés initialement pour lutter contre la discrimination raciale ou religieuse.

Ce modèle met l'accent sur l'insertion en milieu ordinaire et sur l'obligation pour l'employeur de procéder à des « aménagements raisonnables » de l'environnement de travail pour les personnes ayant des besoins spécifiques.

Le manquement à cette obligation peut être sanctionné par les tribunaux. Ce cadre conceptuel et juridique a été développé aux États-Unis avant d'être adopté par le Royaume-Uni, qui a abandonné à la fois le système de quota introduit au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et les institutions de travail protégé.

Le modèle nordique

Le rejet de tout système de quota et plus généralement de toute catégorisation des personnes sur des critères de handicap, induit une proximité de philosophie avec les pays du deuxième groupe. Ce qui explique que la Suède et les pays nordiques soient parfois rattachés au modèle de la non-discrimination.

Pourtant l'adoption d'une législation anti-discrimination y est récente et résulte pour une large part de la transposition de la réglementation européenne. Par ailleurs, à la différence du Royaume-Uni, la Suède a développé et conserve un secteur important d'emplois protégés. Enfin, la tradition nordique de l'État providence a conduit à un niveau élevé d'intervention, sous forme notamment de subventions salariales aux entreprises et d'accompagnements sur mesure pour les salariés, les employeurs et les collectivités de travail.

Cet accompagnement spécifique dans l'emploi s'ajoute aux autres formes de soutien apportées aux personnes handicapées pour leur assurer de « bonnes conditions de vie », incluant la participation à la vie sociale et à l'emploi.

Tableau n° 13 : les modèles d'intégration des personnes en situation de handicap

Type de modèle	Le modèle des quotas	Le modèle anti-discrimination	Le modèle nordique
<i>Principaux représentants</i>	Allemagne, France	USA, Royaume-Uni	Suède
<i>Inspiration politique générale</i>	Interventionniste	Libérale	Interventionniste
<i>Approche du handicap</i>	Sociale et médicale (à partir de déficiences individuelles)	Environnementale (suppression des barrières)	Sociétale (suppression des barrières et réponse aux besoins spécifiques)
<i>Outil privilégié pour l'insertion professionnelle</i>	Obligation d'emploi	Non-discrimination	Accessibilité universelle et subventions salariales
<i>Autres outils</i>	Secteur protégé	Emploi accompagné	Emploi accompagné et secteur protégé

Source : IGAS, *Handicaps et emploi*, 2020

Dans les pays européens, la promotion de l'emploi des personnes handicapées prend des formes diverses. Il peut s'agir d'allègements de cotisations sociales (Espagne, Italie, Autriche, etc.), de subventions à l'aménagement de l'environnement de travail (Autriche, Finlande, Danemark, etc.) ou de compensations de salaire sous forme de subventions publiques (Belgique, Pays-Bas, etc.). Aux Pays-Bas, l'aide au financement du salaire de la personne handicapée nouvellement employée court pour la période de six mois suivant l'embauche. En Bulgarie, plusieurs programmes prévoient l'octroi d'une subvention salariale. Elle est également prévue au Danemark et à Chypre. Les États membres prévoient plus ou moins de contreparties à l'octroi de ces subventions.

D'autres avantages fiscaux sont également prévus par les législations nationales pour inciter à l'embauche. Il s'agit notamment de la baisse ou de l'exonération des cotisations à la Sécurité sociale à la charge des employeurs. C'est notamment ce que prévoient les législations allemande, espagnole et néerlandaise ou encore bulgare.

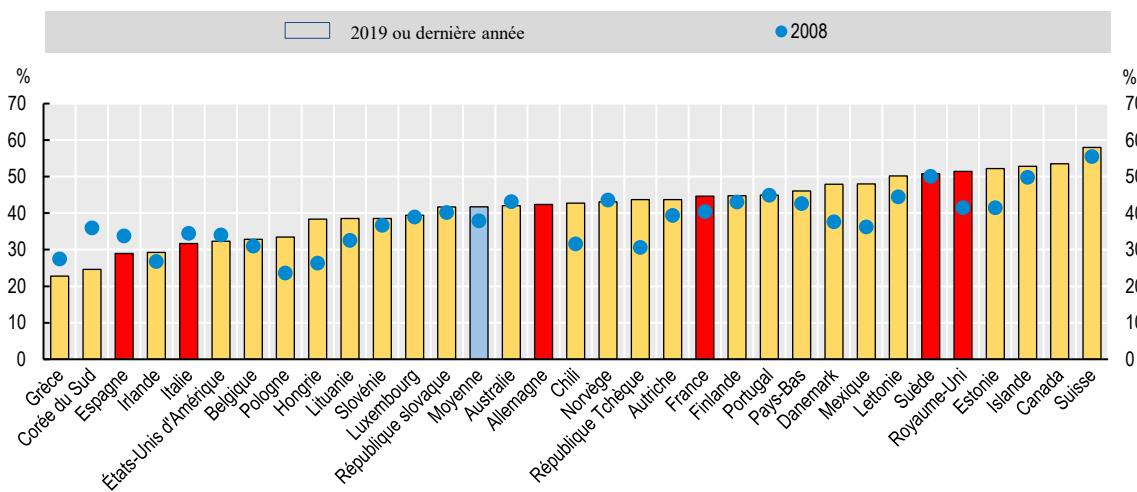
Enfin, des États proposent une participation financière ou un cofinancement aux côtés de l'entreprise à la réalisation des aménagements raisonnables comme par exemple en Autriche, Hongrie, Croatie, Malte, Lituanie, Estonie, Finlande, France.

La position médiane de la France

Par rapport aux pays de l'OCDE

La France se situe légèrement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE au regard du taux d'emploi des personnes en situation de handicap (45 %) mais en-deçà des pays nordiques et anglo-saxons qui avoisinent les 50 % (cf. Diagramme 1).

**Graphique n° 18 : taux d'emploi des personnes en situation de handicap,
2008 – 2019, OCDE**



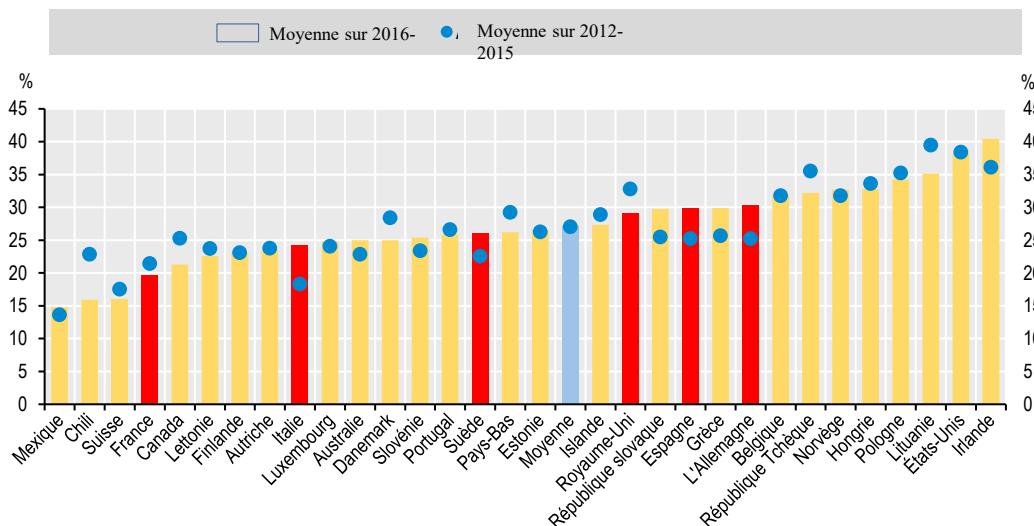
Lecture : en 2019, le taux d'emploi des personnes en situation de handicap en France était de 45 % contre 41 % en 2008.

Source : « Disability, Work and Inclusion: Mainstreaming in All Policies and Practices », OCDE, 2022

En revanche, l'écart du taux d'emploi entre les personnes non-handicapées et les personnes en situation de handicap (19,5 %) est l'un des plus faibles en France parmi les pays de l'OCDE (cf. Diagramme 2).

Graphique n° 19 : écart du taux d'emploi en fonction du handicap, 2012-15, 2016-19, OCDE

Diagramme 2: Écart du taux d'emploi en fonction du handicap



Note : L'écart du taux d'emploi est calculé par la différence en points de pourcentage entre les taux d'emploi des personnes non handicapées et des personnes en situation de handicap.

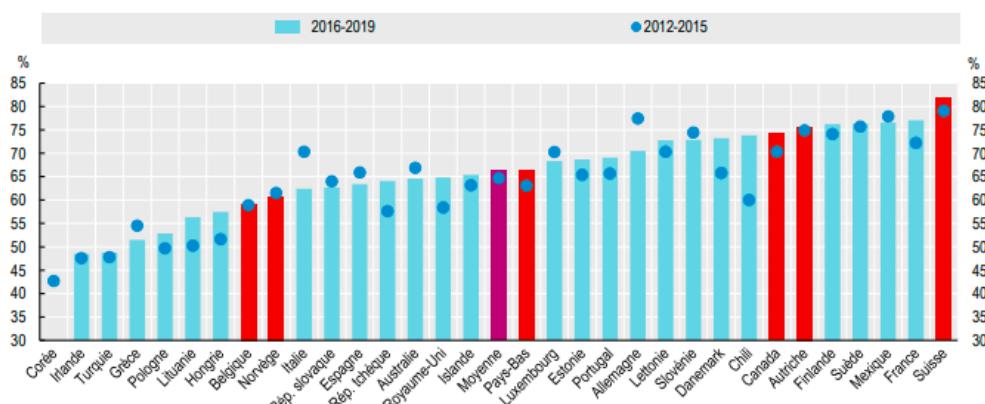
Lecture : En moyenne, en France, sur la période 2016-2019, les personnes non-handicapées étaient près de 20 % de plus en emploi que les personnes en situation de handicap.

Source : « Disability, Work and Inclusion: Mainstreaming in All Policies and Practices », OCDE, 2022

Note : Les données couvrent les personnes âgées de 15 à 69 ans. Exceptions Panel A : L'année 2019 se réfère à 2014 (Corée), 2016 (Mexique), 2017 (Australie, Chili) et 2018 (Belgique, Islande, Irlande, Italie, Royaume-Uni, États-Unis). Exceptions Panel B : Les périodes se réfèrent à 2013-16 et 2017-19 pour le Canada, 2016-18 (Belgique, Islande, Irlande, Italie, Royaume-Uni) et pas de données en 2018 (Estonie). Les barres bleues représentent la moyenne non pondérée des 26 pays présentés (à l'exclusion de la Corée). Les barres rouges représentent les pays retenus pour le paragraphe international.

Selon l'OCDE, l'écart en termes de taux d'activité s'est réduit sur la dernière période.

Graphique n° 20 : taux d'activité des personnes handicapées par rapport à celui des personnes valides, par pays, 2016-2019 et 2012-2015



Source : « Disability, Work and Inclusion: Mainstreaming in All Policies and Practices », OCDE, 2022

Annexe n° 4 : feuille de route de la Conférence nationale du Handicap (extraits)

Mesures		Programmation
<i>Transformer le service public de l'emploi pour assurer la responsabilité d'insertion et de maintien en emploi des travailleurs handicapés</i>	<p>Le service public de l'emploi assurera la compétence d'insertion et de maintien en emploi de toutes les personnes handicapées.</p> <ul style="list-style-type: none"> → Des équipes handicap issues de Pôle Emploi-Cap Emploi assureront l'accompagnement et le diagnostic d'employabilité des personnes ; → Elles pourront mobiliser une offre d'appui à la détermination du projet professionnel et à l'orientation. Des expérimentations seront d'abord déployées pour éprouver le dispositif ; → Elles animeront avec le recours d'acteurs spécialisés de l'emploi accompagné qui sera consolidé ; → Le site d'offres d'emploi évoluera pour faciliter la recherche des personnes handicapées et assurer une visibilité de leur candidature auprès des employeurs engagés. <p>En termes de parcours, la logique de l'orientation évoluera :</p> <ul style="list-style-type: none"> → L'orientation en milieu ordinaire sera de droit ; → Les MPDH notifieront l'orientation en ESAT sur recommandation du service public de l'emploi après élaboration du projet professionnel 	Expérimentations en 2024
<i>Faciliter l'obtention de la reconnaissance de la qualité de travailleurs handicapés (RQTH)</i>	<p>Pour faciliter la reconnaissance comme travailleurs handicapés :</p> <ul style="list-style-type: none"> → La RQTH sera attribuée automatiquement par les MDPH au moyen d'une pré-notification permettant aux demandeurs d'emploi qui le souhaitent de faire valoir ce droit ; → Les MDPH informeront systématiquement le service public de l'emploi de l'octroi d'une RQTH ; → Les droits ouverts par la RQTH seront octroyés par équivalence aux bénéficiaires d'une rente d'incapacité ou d'une pension d'invalidité sans passer par la MDPH (recrutement en entreprise adaptée, majoration de la rémunération en formation professionnelle). 	2024-2025
<i>Faire converger les droits sociaux des travailleurs d'ESAT vers ceux des salariés</i>	<p>Une convergence des droits sociaux des travailleurs en ESAT vers celles des salariés sera actée, notamment pour les droits collectifs issus du code du travail (droit de grève, représentation syndicale, intervention de l'inspection du travail, etc.) et droits individuels (complémentaire santé, versement transport, etc.)</p> <p>Les travailleurs en ESAT resteront plus protégés que les salariés (pas de lien de subordination, ni de possibilité d'être licencié)</p> <p>Enfin, une réflexion est lancée pour faire évoluer la rémunération des travailleurs en ESAT et sur le bénéfice de l'assurance chômage.</p>	2023-2025
<i>Faciliter la reprise d'activité en milieu ordinaire</i>	<p>Les entreprises adaptées de travail temporaire et le CDD tremplin en entreprises adaptées seront intégrées dans le code du travail. Le cumul de l'AAH et d'une activité professionnelle sera facilité, notamment pour ceux qui reprennent une activité en milieu ordinaire au-delà d'un mi-temps.</p>	2023-2025
<i>Faciliter les mobilités dans les parcours professionnels et l'emploi</i>	<p>Une plateforme de prêt de matériel sera déployée dans chaque région par l'AGEFIPH et le FIPHFP.</p> <p>Un sac à dos numérique des aménagements sera intégré au Passeport de compétences</p> <p>La portabilité des équipements de compensation sera rendue possible pour éviter un risque de rupture à l'occasion d'une mobilité professionnelle.</p>	2024-2025

Mesures		Programmation
<i>Renforcer l'accès à la formation des personnes handicapées</i>	Sous une forme d'expérimentation, les organismes de formation bénéficieront d'une majoration tarifaire pour adapter la formation aux besoins des personnes handicapées. Le plancher de rémunération de l'apprenti handicapé de plus de 30 ans sera majoré ainsi que les primes à l'apprentissage de l'AGEFIPH pour les adultes.	2024-2025
<i>Renforcer les exigences de transparence sur l'emploi des personnes handicapées</i>	La liste des catégories d'emplois exigeant des conditions d'aptitude particulières (ECAP) sera revue avec les partenaires sociaux. Le baromètre handicap sera intégré dans le label diversité et dans les plans d'actions contractualisés des fonds AGEFIPH et FIPHFP. La fonction de référent handicap dans les entreprises sera légitimée par un décret.	2023-2024
<i>Renforcer les exigences d'emploi de personnes handicapées dans la fonction publique</i>	Pour l'insertion des agents en situation de handicap dans la fonction publique, plusieurs leviers seront mobilisés : → Déploiement du mentorat ; → Évolution du dispositif de titularisation des bénéficiaires de l'obligation d'emploi ; → Mise en place d'un programme d'accompagnement à destination des agents en situation de handicap ; → Mobilisation de la communauté interministérielle en matière de recrutement et de parcours des personnes en situation de handicap ; → Fixation d'un objectif de 6 % d'apprentis en situation de handicap ; → Intégration des indicateurs du baromètre gouvernemental « Emploi & Handicap » au sein de la labellisation « Fonction Publique + ».	À partir de 2024

Annexe n° 5 : détail des financements et de leurs indicateurs

Les crédits budgétaires de l'État

Le programme 102- accès et retour à l'emploi

Le programme 102 vise principalement à favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi, en ciblant ceux qui sont les plus éloignés du monde du travail. Ses actions ont vocation à être de plus en plus inclusives en intégrant progressivement dans le droit commun toutes les personnes en situation de handicap mais des mesures spécifiques restent nécessaires pour les intégrer dans le monde du travail.

Les crédits finançant les mesures en faveur des travailleurs handicapés ont progressé de plus de 25 % en 7 années : de près de 374 M€ en 2017, ils s'élevaient à 470,4 M€ en 2024 et essentiellement alloués aux entreprises adaptées. Pour mémoire, ils ont représenté 7,8 % de l'ensemble des crédits d'intervention du programme.

Tableau n° 14 : programme 102 - Accès et retour à l'emploi - Action 03.04 - Mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
LFI* dont :	373,7	376,88	400,3	407,47	430,04	429,61	467,02	470,4
aide aux entreprises adaptées	326,4	338,5	395,4	402,9	425,4	425	462	465,4
subvention spécifique des entreprises adaptées	41,34	33,4						
PRITH**	6	5,1	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6	4

* hors fonds de concours, à savoir la contribution de l'AGEFIPH versée en faveur des entreprises adaptées.

** programmes régionaux pour l'insertion des travailleurs handicapés.

Un certain nombre d'indicateurs d'activité du programme 102 visent les demandeurs d'emploi et leurs différentes catégories dont les personnes en situation de handicap : indicateur 1.2 - taux de retour à l'emploi de tous les publics, indicateur 3.1 - taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après la sortie d'un contrat aidé.

D'autres sont consacrés aux personnes en situation de handicap : indicateur 3.3 - taux de retour à l'emploi des travailleurs handicapés et indicateur 3.5 - part des travailleurs handicapés éligibles aux aides dans les entreprises adaptées hors expérimentation.

Tableau n° 15 : taux de retour à l'emploi¹⁵⁸ de tous les publics et des travailleurs handicapés de 2017 à 2024

En %	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Tous publics	4,4	7,9	8,1	7,4	8,1	9,1	8,9	8,8
Travailleurs handicapés	1,8	3,1	3,9	3,5	4	4,5	4,3	4,2

Source : rapports annuels de performance

Programme 157 – handicap et dépendance

Les crédits de ce programme sont majoritairement affectés¹⁵⁹ au financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) qui ne cesse d'augmenter sous l'impulsion conjuguée de l'augmentation croissante du nombre de bénéficiaires et de la revalorisation de la prestation ainsi que de sa déconjugalisation¹⁶⁰ depuis le 1er octobre 2023.

Ces crédits, inscrits au titre de l'action 12 de ce programme (« allocations et aides en faveur des personnes handicapées ») financent également l'aide au poste des établissements et services d'aide par le travail (ESAT). Cette aide qui leur est versée par l'État, finance une partie de la rémunération du travailleur handicapé en compensation de son handicap pour lui permettre d'exercer dans la structure d'accueil une activité professionnelle adaptée. Ils ont augmenté de 19,3 % entre 2017 et 2024 notamment sous l'effet des revalorisations successives du Smic.

Tableau n° 16 : crédits alloués au titre des aides au poste en ESAT de 2017 à 2024

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aides au poste ESAT*	1 314	1 368	1 388	1 512	1 389	1 439	1 500	1 568

Source : rapports annuels de performance

Depuis 2013, cette aide au poste bénéficie à environ 120 000 personnes accompagnées par 1 400 ESAT. Leur fonctionnement a été réformé pour favoriser les passerelles vers le milieu ordinaire.

Ce programme budgétaire rassemble également dans son action 13 « Pilotage du programme et animation des politiques inclusives » l'ensemble des crédits consacrés à l'emploi accompagné¹⁶¹. Sont assurés par cette action le pilotage et l'animation d'opérateurs concernés par ces politiques (instituts nationaux des jeunes aveugles et sourds, promotion de la bientraitance des personnes âgées et handicapées – fédération 3977, centres régionaux d'études,

¹⁵⁸ Numérateur : nombre de sorties pour reprise d'emploi des demandeurs d'emploi en catégorie en catégorie A, B, C entre octobre N-1 et septembre N.

Dénominateur : nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A, B inscrits sur les listes de fin du mois entre septembre N-1 et août N.

¹⁵⁹ Environ 90 % du programme 157.

¹⁶⁰ Suppression de la prise en compte des revenus du conjoint et à l'application du plafond applicable aux personnes seules pour le calcul de la prestation des bénéficiaires en couple lorsque cette option est plus favorable au bénéficiaire.

¹⁶¹ Voir en annexe n°5.

d'actions et d'informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité - CREAI, centre national d'information sur la surdité - CNIS). Cette action finance des dépenses d'ingénierie et d'évaluation des politiques publiques relatives au programme 157 (études et marchés), vient en soutien du portail national de l'édition accessible et adaptée (PNEAA) et programme des subventions aux associations de personnes handicapées et âgées, aux études et évaluations réalisées dans le cadre de ce programme et aux frais de justice aux Fonds départementaux de compensation du handicap (FDCH).

Les indicateurs de performance du programme 157 relatifs à la question de l'insertion et de l'emploi des personnes en situation de handicap travaillant en ESAT sont portés par ceux relatifs aux questions de formation et de perception de revenus d'activité par les allocataires de l'AAH.

La formation est un levier important d'insertion des travailleurs en ESAT en leur permettant de monter en compétences et de créer des opportunités nouvelles dans leur parcours professionnel notamment en les amenant à partager leurs activités entre leur structure d'accueil et le milieu ordinaire. Pour développer l'accès à la formation, l'État a conclu des conventions avec l'opérateur de compétences des ESAT, l'OPCO Santé et son équivalent dans la fonction publique hospitalière l'ANFH. Les objectifs ambitieux (augmentation progressive du nombre de travailleurs handicapés en ESAT formés) sont atteints. Cet indicateur ne permet pas de mesurer l'utilité pour les personnes de ces formations, étant plus orienté sur des résultats statistiques que qualitatifs.

Tableau n° 17 : part de travailleurs handicapés en ESAT bénéficiant d'une formation financée par l'OPCO Santé (ESAT associatifs) ou par l'OPCO ANFH (ESAT publics)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
En %	24,1	25	25	18	non déterminé	36	35	40

Source : rapports annuels de performance - sous-indicateur 2.1.1

S'agissant du cumul d'activités des travailleurs en ESAT et en milieu ordinaire, les premiers résultats de cette mesure sont modestes en raison d'un manque de visibilité sur les conséquences sur leur revenu disponible garanti et les répercussions sur leur pouvoir d'achat. Cette difficile projection dans l'avenir peut aussi expliquer le nombre réduit de sorties d'ESAT à temps plein mesuré par l'indicateur 2.1.4, celui-ci étant également tributaire de la situation sur le marché du travail.

La mise à disposition de travailleurs en ESAT est une autre mesure mise en avant pour la promouvoir car elle a pour objectif de démontrer leurs capacités en milieu ordinaire et déclencher des opportunités d'embauche. Elle concerne potentiellement plusieurs milliers de travailleurs qui peuvent ainsi fournir des prestations facturées par les ESAT à leurs clients.

Tableau n° 18 : cumul d'activité des travailleurs en ESAT

		2023	2024
Sous-indicateur 2.1.3 Part de travailleurs handicapés en ESAT en double activité (ESAT et milieu ordinaire de travail) %	Réalisé	0,3	0,4
	Cible	15	15
Sous-indicateur 2.1.4. Nombre de travailleurs handicapés sortis d'ESAT bénéficiant d'une convention d'appui Nb	Réalisé	405	282
	Cible	600	600
Sous-indicateur 2.1.5 Part de travailleurs handicapés (en ESAT) mis à disposition d'un utilisateur (quel que soit son statut) dans le cadre d'un contrat de mise à disposition %	Réalisé	8	7
	Cible	6	8

Source : rapports annuels de performance

Trois autres sous-indicateurs mesurent la part des bénéficiaires de l'AAH en milieu protégé ou ordinaire qui perçoivent des rémunérations d'activité. En cumulant les deux populations, 21,04 % des bénéficiaires de l'AAH ont perçu en 2024 des ressources d'activité, soit une proportion inférieure à la cible (21,9 %), mais en amélioration par rapport à 2023 (20,0 %) avec la réserve que ce résultat est conditionné par la conjoncture économique et le nombre de places en ESAT.

Tableau n° 19 : bénéficiaires de l'AAH percevant une rémunération d'activité / bénéficiaires de l'AAH de moins de 65 ans

En %	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
En milieu protégé	9,6	8,7	8,9	9,7	9,4	8,3	8,03
En milieu ordinaire	9,3	10,1	10,4	11,6	12,6	11,7	13,0
Cumul				21,3	22	20	21

Source : rapports annuels de performance (Sous-indicateurs 3.1.1 à 3.1.3)

Les moyens des opérateurs AGEFIPH et FIPHFP

AGEFIPH

Instituée par la loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés, l'association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (AGEFIPH) dispose d'un budget de plus de 550 M€ et d'environ 460 salariés, dont 300 conseillers répartis entre 14 délégations régionales pour agir en faveur de l'inclusion des personnes handicapées dans l'emploi.

Ses ressources sont essentiellement fondées sur la contribution des employeurs qui ne remplissent pas leurs obligations d'emploi. Celles-ci s'élevaient à 556 M€ en 2024 (contre 501 M€ en 2023). La collecte est assurée depuis 2020 par l'Urssaf et la MSA (secteur agricole). Le montant net recouvré est un exercice difficile à prévoir, quand l'AGEFIPH veut élaborer son budget, en raison de la complexité du calcul de la contribution (dépenses déductibles, mesures transitoires ou dérogatoires, écrêtements) qui est source d'erreurs, de déclarations erronées voire frauduleuses. Le montant brut potentiel de la collecte est potentiellement estimé à 1 Md€¹⁶².

¹⁶² Estimation par l'AGEFIPH.

FIPHFP

Les ressources du fonds proviennent des contributions versées par les employeurs publics qui n'ont pas atteint le taux légal de 6 % d'agents handicapés dans leur effectif. Les contributions sont calculées à partir des déclarations du nombre de bénéficiaires de l'obligation d'emploi dont le décompte est régi par des règles spécifiques (exclusion de certaines catégories d'agents, réductions dérogatoires fixées par décret). Les montants versés au FIPHFP varient selon le niveau d'engagement des employeurs qui peuvent déduire dans certaines conditions¹⁶³ une partie de leurs dépenses engagées en faveur de l'emploi de personnes handicapées.

Elles ont augmenté à compter de 2021 sous l'effet :

- de contrôles plus fréquents et de recours plus réguliers contre des employeurs y compris des ministères¹⁶⁴,
- du plafonnement de certaines dépenses susceptibles d'être déduites de la contribution.

La baisse enregistrée en 2024 pourrait se confirmer les années suivantes en raison de l'augmentation du taux d'emploi des travailleurs en situation de handicap dans la fonction publique dans son ensemble (5,93 % en 2024 contre 5,66 % en 2023 et 5,45 % en 2022) et une fonction publique territoriale qui dépasse de plus d'un point le taux de 6 %.

Tableau n° 20 : budget du FIPHFP, depuis 2017 :

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Produits	134,4	124,5	127,9	113,7	176,5	171,9	153,7	131,4
Dont contributions	120,9	112,9	108,5	106	138,2	167,2	147,9	127,1

Source : Cour des comptes et comptes financiers

Les ressources ont augmenté à compter de 2021 sous l'effet de contrôles plus fréquents et de recours plus réguliers contre des employeurs y compris des ministères¹⁶⁵, ainsi que du plafonnement de certaines dépenses susceptibles d'être déduites de la contribution.

Tableau n° 21 : taux d'emploi direct de personnes en situation de handicap dans la fonction publique (FP)

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Global	5,18 %	5,36 %	5,52 %	5,58 %	5,44 %	5,45 %	5,66 %	5,93%
FP État		4,47 %		4,67 %	4,40 %	4,36 %	4,64 %	4,86%
FP hospitalière		5,40 %		5,54 %	5,48 %	5,53 %	5,64 %	5,90%
FP territoriale		6,42 %		6,70 %	6,67 %	6,72 %	6,89 %	7,24%

Source : comptes financiers du FIPHFP

¹⁶³ Sous réserve de plafonnement selon la nature des dépenses : contrats avec entreprises adaptées, mesures d'insertion, accompagnement, etc. (cf. guide d'aide générale à la déclaration).

¹⁶⁴ La forte augmentation enregistrée en 2022 correspond à un encaissement de 32 M€ au terme d'un recours au titre de la contribution 2019 d'un ministère.

¹⁶⁵ La forte augmentation enregistrée en 2022 correspond à un encaissement de 32 M€ au terme d'un recours au titre de la contribution 2019 d'un ministère.

Les contributions ont évolué comme suit :

Tableau n° 22 : les ressources du FIPHFP

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Produits dont	134,4	124,5	127,9	113,7	176,5	171,9	153,7	131,4
Contributions	120,9	112,9	108,5	106	138,2	167,2	147,9	127,1

Source : comptes financiers du FIPHFP

Pour mémoire, le poids des effectifs de chacun des versants de la fonction publique était le suivant en 2022 :

Tableau n° 23 : comparaison en 2022 de la répartition des effectifs et des contributions versées par les trois versants de la fonction publique

	Effectifs physiques au 31/12/2022 En milliers	Part de chaque versant	Contributions brutes	Part de chaque versant
Fonction publique de l'État	2 542,2	44,6 %	93,23	55,8 %
Fonction publique territoriale	1 940,9	34,1 %	31,56	18,8 %
Fonction publique hospitalière	1 213,9	21,3 %	42,38	25,4 %
Ensemble de la fonction publique	5 696,9	100 %	167,2	100 %

Source : comptes financiers du FIPHFP

Annexe n° 6 : détail des aides AGEFIPH et FIPHFP

À la suite du rapport *IGF-IGAS n°2017-083R sur le mode de financement de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés*, l'AGEFIPH et le FIPHFP ont engagé en 2019 une démarche pour faire converger leur catalogue d'aides dans le souci d'une meilleure articulation entre elles et de réduire les écarts sources d'iniquité. À l'époque, 66 aides étaient dénombrées (respectivement 32 pour l'AGEFIPH et 34 pour le FIPHFP) ce qui nuisait à leur bonne appropriation par un prescripteur extérieur comme par exemple un conseiller de Pôle emploi.

Malgré des avancées, l'IGAS a constaté en 2024 que ce rapprochement avait été limité par les différences sui generis des deux opérateurs tant dans leur approche de l'articulation de leurs aides spécifiques avec celles de droit commun que par les écarts de moyens et de contraintes budgétaires qui les séparent ou par leurs publics respectifs tandis que les demandeurs d'emploi relèvent essentiellement des dispositifs d'aides de l'AGEFIPH, constituant une ligne de démarcation importante¹⁶⁶.

Pour la rendre plus accessible, l'AGEFIPH a digitalisé son offre mais elle reste foisonnante et peu lisible. Son déploiement peut encore être inégal selon les territoires et les enquêtes de satisfaction confirment les besoins d'une meilleure information et de l'intérêt d'une simplification administrative des demandes d'aide.

Début 2025, les aides proposées par l'AGEFIPH étaient les suivantes :

Aides
<ul style="list-style-type: none"> - Aide à l'accueil, à l'intégration et à l'évolution professionnelle des personnes en situation de handicap - Aide à l'adaptation des situations de formation - Aide à l'adaptation des situations de travail des personnes en situation de handicap - Aide à la création ou la reprise d'entreprise par des personnes en situation de handicap - Aide aux déplacements en compensation des personnes en situation de handicap - Aide à l'embauche en contrat d'apprentissage d'une personne en situation de handicap - Aide à l'embauche en contrat de professionnalisation d'une personne en situation de handicap - Aide financière liée à la RLH - Aide humaine à la compensation du handicap - Aide au parcours vers l'emploi des personnes en situation de handicap - Aide prothèses auditives - Aide à la recherche et la mise en œuvre de solutions pour le maintien dans l'emploi des salariés en situation de handicap - Aide soutien à la formation dans le cadre d'inclu'Pro Formation - Aide technique à la compensation du handicap

Source : AGEFIPH

¹⁶⁶ Le Fonds intervient directement auprès des demandeurs d'emploi en abondant le réseau Cap emploi ou en cofinançant des dispositifs portés par l'AGEPIDH tels que *Inclu'Pro Formation* (cf. *infra*).

L'AGEFIPH explique que ses aides visent trois grands objectifs :

- La compensation du handicap (aides techniques et humaines, aménagement des situations de travail, appuis spécifiques, etc.).
- L'amplification de certains dispositifs de droit commun afin d'en faciliter l'accès aux personnes en situation de handicap (aide à la création d'activité, aides à la formation, etc.).
- L'incitation à l'embauche de personnes en situation de handicap (aides à la conclusion de contrats en alternance, aides incitatives à l'embauche, etc.).

Certaines de ces aides ne sont allouées qu'à peu de bénéficiaires, l'association aurait intérêt à poursuivre la rationalisation de son offre et réajuster ses services (54 bénéficiaires de l'aide à l'évolution professionnelle pour 0,1 M€ en 2024 par exemple).

Ses dépenses d'intervention ont régulièrement progressé :

Tableau n° 24 : montant des dépenses de l'AGEFIPH

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (b)
Total dont :	381,7	383,0	445,0	450,6	486,6	486,1	531,0	500,6	497,1
Accompagnement	101,9	105,5	161,6	168,6	170,6	148,2	156,7	163,8	195,8
Compensation	154,9	166,9	178,7	187,3	207,9	222,5	248,0	242,4	231,5
Formation	103,5	96,4	83,1	68,8	79,4	86,4	96,0	67,0	32,7

(b) Données inscrites au budget de l'AGEFIPH.

Source : AGEFIPH

Elles sont principalement constituées des postes de dépenses suivants :

- Soutien aux dispositifs d'accompagnement (près de 164 M€ en 2024) qui correspond principalement au financement structurel des Cap Emploi pour accompagner les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'OETH (69 M€) ainsi que les salariés en poste en leur proposant diverses solutions de maintien dans l'emploi contre la désinsertion professionnelle (50 M€ en 2024 pour 22 772 maintiens réussis par Cap emploi dans le secteur privé), une contribution à travers un fonds de concours aux entreprises adaptées (31,6 M€ au programme budgétaire de l'État 102 en 2024 pour financer¹⁶⁷ 1 442 CDD tremplin et 286 salariés dans des entreprises adaptées de travail temporaire) et une participation à des actions soutenant l'emploi accompagné (8,2M€ en 2024 pour accompagner 12 170 personnes en situation de handicap).
- L'accompagnement des entreprises est un point de fragilité alors qu'il est au cœur des missions de l'association¹⁶⁸. Les budgets sont modestes (2,5 % des dépenses d'intervention) et 40 de ses salariés (ETP) sont mobilisés pour prospecter de façon ciblée les entreprises, ce qui l'oblige à s'appuyer sur des relais (CAP emploi, les OPCO, les club RH, etc.). Les conventions avec les entreprises sont insuffisantes pour impulser une dynamique structurante de la politique du handicap au sein des entreprises.

¹⁶⁷ En équivalent temps plein (ETP).

¹⁶⁸ Source : rapport IGAS n° 2024-0536R – annexe 2 : Bilan de la convention État-AGEFIPH 2021-2024.

- Compensation du handicap (242 M€ en 2024) qui est principalement composée des aides aux employeurs (130 M€) dont l'aide à l'emploi des travailleurs handicapés - AETH (71 M€ en 2024 pour 8 126 bénéficiaires) ou des aides à l'adaptation de poste (54 M€ pour 18 538 bénéficiaires) complétées des aides aux salariés (62 M€) pour une création d'entreprise (27 M€ pour 4 683 dossiers) ou financer des aides techniques¹⁶⁹ (14 M€ pour 11 234 bénéficiaires). D'autres budgets sont prévus pour des prestations spécifiques (47 M€) notamment d'appuis (41,3 M€ en 2024¹⁷⁰) ou d'études préalables à l'aménagement des situations de travail. (3,5 M€ pour 992 bénéficiaires)
- Soutien aux actions de formation et aux dispositifs d'alternance formation (75,9 M€).

Les premiers résultats des évaluations commandées récemment par l'AGEFIPH (appui à la création d'entreprise et Inclu'pro) ont tendance à confirmer l'intérêt d'un accompagnement des personnes en situation de handicap les moins autonomes pour bénéficier de certains dispositifs d'aides tout en interrogeant tant leur pertinence par rapport aux dispositifs de droit commun déjà existants que de l'effet levier attendu.

Concernant le FIPHFP, dont l'action concerne les trois versants de la Fonction publique, le dernier rapport de la Cour constatait que l'opérateur proposait, à travers une nouvelle plateforme numérique, plus accessible, encore une quarantaine d'aides à son catalogue avec des objectifs bien différents (cf. pages 47-48) :

- aides à l'activité professionnelle selon des modalités diverses : financements de matériels, aides à l'adaptation du poste, mises en accessibilité, accompagnement socio-pédagogique, prise en charge d'un auxiliaire, aide à l'accompagnement pour le maintien en emploi, etc. ;
- aide à la mobilité ;
- aide à la rémunération : indemnité d'apprentissage, prime l'insertion, indemnité de stage ;
- aide en formation : formation pour compenser le handicap, faciliter le reclassement, ou la reconversion, bilan de compétences et professionnel ;
- aide à l'intégration : communication, sensibilisation des collaborateurs, etc.

Le montant des aides « plateforme » s'est élevé à 21,4 M€ en 2023 mais le premier poste de dépense du fonds concerne les dispositifs mobilisés dans le cadre de ses partenariats avec les acteurs de l'emploi et du handicap qui s'élevaient à 46,9 M€ en 2023. Le FIPHFP coopère depuis 2008 avec l'AGEFIPH, pour cofinancer un certain nombre d'actions relevant du champ des politiques publiques d'insertion et de maintien dans l'emploi au-delà de celui de la fonction publique. Le FIPHFP participe ainsi, en lien avec France Travail au financement du réseau Cap emploi mais également à celui des actions de formation à destination des demandeurs d'emploi ou d'études et de prestations visant l'accompagnement conjoint d'une « transition vers une société inclusive »

La première modalité d'intervention du fonds (41,2 M€ en 2023) reste le conventionnement avec les employeurs qui s'engagent à mettre en œuvre une série d'actions, sur une durée de trois années, visant à recruter et maintenir dans l'emploi des personnes en situation de handicap avec les enjeux d'une population moyenne vieillissante et de bénéficier

¹⁶⁹ Dont prothèses auditives.

¹⁷⁰ 38 514 bénéficiaires de prestations d'appui spécifique (PAS).

en contrepartie du financement d'une partie des coûts nécessaires à la réalisation des missions de son référent handicap et du préfinancement ainsi prévu de certaines dépenses. Si les objectifs assignés dans les conventions sont en général atteints voire dépassés, le FIPHFP constate des résultats contrastés entre les trois versants de la fonction publique, « la fonction publique d'État apparaissant comme celle ayant le plus de difficultés à tenir ses objectifs, là où la fonction publique territoriale apparaît au contraire tout à fait performante. »

Annexe n° 7 : indicateurs de pilotage des principaux opérateurs

Thématique macro/publics

		Indicateurs
AGEFIPH		1.Taux d'emploi annuels ventilés par secteurs d'activité, par taille d'entreprises, par régions 2.Ecart entre le taux de chômage du tout public et le taux de chômage des BOE
France travail		1.Description des publics (dont éléments issus du diagnostic socioprofessionnel)
Cap emploi		

Thématique retour à l'emploi

		Indicateurs
AGEFIPH		1.Nombre de retours à l'emploi des DEBOE dont les DEBOE de longue durée
France Travail		1.Taux d'accès à l'emploi/de présence en emploi durable
Cap emploi		1.Retour à l'emploi des DEBOE 2.Nombre de DOBOE de longue durée 3.Taux d'accès à l'emploi des DEBOE

Thématique maintien en emploi

		Indicateurs
AGEFIPH		1.Nombre de maintiens réalisés par les acteurs de la compensation (Cap emploi, Comète France)
France travail		
Cap emploi		1.Nombre de maintien en emploi 2.Part des signalements venant des services de santé au travail, des employeurs et des personnes 3.Durée de prise en charge des situations de maintien

Thématique parcours d'accompagnement

		Indicateurs
AGEFIPH		
France travail		1.Taux de satisfaction des demandeurs d'emploi vis-à-vis de leur accompagnement 2.Délai de démarrage des actions d'accompagnement 3.Ruptures d'accompagnement 4.Parcours d'accompagnement : mobilisation de l'offre dans les parcours, réorientations, etc. 5.Persistance des freins socio-professionnels
Cap emploi		1.Taux de satisfaction des DEBOE vis-à-vis de leur suivi ou de leur accompagnement

Indicateurs
2.Taux de facilité des DEBOE à obtenir une réponse à la suite d'une démarche auprès de FT et Cap emploi
3.Nombre de CEP

Thématique entreprise

Indicateurs
AGEFIPH
France travail
Cap emploi

Thématique formation

Indicateurs
AGEFIPH
France travail
Cap emploi

Thématique coopération/moyens/notoriété

Indicateurs
AGEFIPH
France travail
Cap emploi

Source : Cour des comptes, à partir des rapports d'activité et tableaux de bord AGEFIPH, France travail et CHÉOPS-Cap emploi

Annexe n° 8 : baromètres AGEFIPH

Ce baromètre est instauré depuis 2018, l'AGEFIPH ayant recours à l'institut de sondage Ipsos pour mesurer chaque année la perception de l'emploi des personnes handicapées dans l'entreprise. L'enquête a longtemps été menée auprès d'un panel¹⁷¹ de responsables d'entreprises, de salariés avant d'être élargie aux personnes en situation de handicap en 2022 pour commencer à intégrer les résultats d'une consultation réalisée spécifiquement auprès d'eux¹⁷². Conçue comme un baromètre, cette enquête est reconduite à l'identique d'une année sur l'autre afin d'identifier des évolutions dans les ressentis des sondés sur l'intégration au sein des entreprises de travailleurs en situation de handicap.

Le dernier baromètre publié a été mis en ligne au mois de décembre 2024. Au titre de cette septième vague, 16 questions ont été retenues.

Ont été sélectionnés dans cette annexe les items suivants :

- Celui qui fait état d'une érosion notable de la satisfaction professionnelle des personnes en situation de handicap

Tableau n° 25 : satisfaction des personnes en situation de handicap à l'égard de leur situation professionnelle

<i>Globalement, diriez-vous que vous êtes satisfait(e) ou pas satisfait(e) de votre situation professionnelle actuelle ?</i>	2022	2023	2024
Très satisfait(e) - Plutôt satisfait(e)	74 %	68 %	65 %

Question posée aux PSH exerçant une activité professionnelle (57 % échantillon en 2024)

Source : baromètres AGEFIPH

- Le degré de difficulté pour embaucher une personne en situation de handicap tel qu'il est perçu par les différentes catégories du panel :

Tableau n° 26 : le degré de difficulté pour embaucher une personne en situation de handicap

<i>Pour une entreprise, diriez-vous que l'embauche de personnes handicapées c'est quelque chose de... ? DIFFICILE</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Pour les PSH					64 %	75 %	74 %
Grand Public	67 %	72 %	72 %	64 %	71 %	72 %	72 %
Salariés	68 %	68 %	63 %	66 %	68 %	68 %	70 %
Recruteurs	63 %	71 %	62 %	67 %	67 %	62 %	73 %

Source : baromètres AGEFIPH

¹⁷¹ La représentativité de l'échantillon a été assurée par la méthode des quotas (taille et secteur d'activité) après stratification par région

¹⁷² Plus de 8 000 personnes en situation de handicap avaient été consultées.

Le baromètre confirme que « l'embauche des personnes en situation de handicap est perçue comme difficile de manière consensuelle par l'ensemble des acteurs interrogés » avec des réponses partagées dans des proportions assez similaires¹⁷³ et constantes. L'année 2024 est toutefois marquée par une dégradation de cet indicateur auprès des recruteurs.

Tableau n° 27 : ressenti sur les difficultés de recrutement de personnes en situation de handicap

Au cours des 6 derniers mois, avez-vous rencontré des difficultés lors de recrutements ?	2022	2023	2024
Oui	77 %	68 %	61 %

Source : baromètres AGEFIPH

Les difficultés de recrutement sont moindres dans les activités de services qui permettent d'accueillir plus facilement les personnes en situation de handicap.

Tableau n° 28 : difficultés ressenties selon l'activité des entreprises

Pour une entreprise, diriez-vous que l'embauche de personnes handicapées c'est quelque chose de... ? DIFFICILE	2023	2024
Agriculture		85 %
BTP	69 %	74 %
Commerce	71 %	75 %
Industrie	80 %	82 %
Services privés	73 %	69 %
Services publics	38 %	64 %

Source : baromètres AGEFIPH

La difficulté perçue du recrutement décroît significativement avec la taille de l'entreprise. Pour l'AGEFIPH, « cette gradation suggère que les plus grandes structures disposent probablement de davantage de ressources et d'expertises pour faciliter l'intégration des personnes en situation de handicap ».

Tableau n° 29 : est-il difficile d'embaucher des personnes en situation de handicap ? Selon la taille de l'entreprise

Taille de l'entreprise	1 à 9 salariés	10 à 19 salariés	20 à 49 salariés	50 à 99 salariés	100 salariés et plus
Réponse oui	75 %	67 %	49 %	47 %	41 %

Question posée aux recruteurs : « Pour une entreprise, diriez-vous que l'embauche de personnes handicapées c'est quelque chose de difficile ? ».

Source : baromètres AGEFIPH

¹⁷³ Sauf pour l'année 2020 marquée par la crise sanitaire.

Les responsables d'entreprises soulignent un besoin croissant d'accompagnement par une personne ressource ou experte, celui-ci ayant un effet catalyseur sur l'inclusion professionnelle des personnes en situation de handicap dans leur politique de gestion des ressources humaines. L'AGEFIPH constate le même effet avec les entreprises qui ont un référent handicap : elles « *se montrent plus enclines à l'embauche (77 % contre 59 % [pour celles qui n'ont pas de référent]) et considèrent cette démarche plus aisée (35 % contre 23 %].* » pour conclure que l'accompagnement, externe ou interne, *constitue un levier majeur pour dépasser les appréhensions et faciliter le passage à l'action* ».

Tableau n° 30 : les facteurs incitatifs pour embaucher une personne en situation de handicap

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
L'accès à des profils correspondant davantage à des besoins	52 %	53 %	47 %	49 %	49 %	43 %
L'appui d'organismes spécialisés	19 %	22 %	30 %	23 %	21 %	30 %
Démarches administratives plus simples	21 %	20 %	19 %	16 %	15 %	15 %
Versement d'une prime à l'embauche				7 %	11 %	10 %
nsp	8 %			4 %	5 %	4 %
						2 %

Source : baromètres AGEFIPH

Ce baromètre permet « *de mettre en évidence une nette hiérarchie dans la perception de la facilité d'intégration en entreprise selon les types de handicap.* » : si le handicap auditif et les maladies invalidantes sont les plus faciles à intégrer, les handicaps psychiques et mentaux ou le multi-handicap « *font l'objet d'appréhensions plus marquées* ». Ces constats sont confirmés par les personnes concernées directement par ces handicaps.

Tableau n° 31 : difficulté d'intégration selon le handicap

	Salariés			Recruteurs			PSH concernés par le handicap cité		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Handicap auditif	50 %	50 %	48 %	53 %	48 %	62 %	53 %	62 %	60 %
Maladie invalidante	51 %	48 %	46 %	59 %	49 %	60 %	59 %	36 %	35 %
Handicap moteur	34 %	31 %	30 %	22 %	26 %	30 %	22 %	42 %	43 %
Handicap visuel	29 %	25 %	22 %	11 %	17 %	17 %	11 %	38 %	31 %
Troubles cognitifs	20 %	32 %	28 %	44 %	25 %	43 %	44 %	20 %	24 %
Troubles du spectre de l'autisme	17 %	21 %	21 %	22 %	21 %	26 %	22 %	27 %	29 %
Handicap psychique	22 %	23 %	25 %	15 %	18 %	22 %	15 %	27 %	24 %
Déficience intellectuelle (handicap mental)	9 %	14 %	20 %	12 %	11 %	24 %	12 %	16 %	16 %
Multi handicap		13 %	11 %		4 %	8 %		13 %	13 %

Question : « *Pour chacun des types de handicap suivants, diriez-vous qu'il s'agit d'un handicap plutôt facile ou plutôt difficile à intégrer dans une entreprise [comme la vôtre] ? Plutôt facile / Plutôt difficile.* ».

Source : baromètres AGEFIPH

Annexe n° 9 : descriptif des associations composant le panel de consultation

<i>Association</i>	<i>Description</i>
<i>FNATH : association des accidentés de la vie</i>	<p>Existe depuis 1921. Interpelle les pouvoirs publics (revendications et défense collective) et alerte sur les dérives de la santé au travail et sur la citoyenneté des personnes handicapées, mais aussi sur les questions d'accès aux soins pour tous.</p> <p>Membre de nombreuses instances dans lesquelles elle peut s'exprimer : conseil de la CNAMTS, AGEFIPH et FIPHFP, Conseil d'orientation des conditions de travail, Santé Publique France, Conseil national consultatif des personnes handicapées, etc.</p> <p>Au-delà de la défense collective, la FNATH accompagne les personnes dans leurs démarches juridiques et administratives. Développe des campagnes de prévention aux risques d'accident.</p>
<i>CFPSAA : confédération française pour la promotion sociale des aveugles et amblyopes</i>	<p>La CFPSAA défend les droits de plus de 2 millions de françaises et de français concernés par le handicap visuel. Dialogue avec les Pouvoirs Publics : porte-parole des personnes déficientes visuelles, engageant des dialogues constructifs avec les pouvoirs publics et autres institutions. Commissions spécialisées (Accessibilité Physique Numérique, Emploi, Culture, Juridique, Santé-Social) œuvrent pour des solutions concrètes et innovantes.</p> <p>Actifs tant au niveau national qu'international pour contribuer à l'élaboration des politiques et législations pertinentes. Communication active pour sensibiliser le public et soutenir nos membres lors d'événements clés.</p>
<i>APF France HANDICAP</i>	<p>Association qui réunit des personnes en situation de handicap, leurs familles et des personnes valides solidaires.</p> <p>Existe depuis 90 ans, défend les droits des personnes handicapées et de leurs familles, lutte contre les discriminations dont elles sont victimes, et les accompagne au quotidien dans tous les domaines de la vie (accessibilité, éducation, emploi, santé, etc.), partout en France.</p> <p>Défense des droits des personnes en situation de handicap et de leurs familles, lutte contre les discriminations et les préjugés, lutte contre la solitude, accompagnement au quotidien.</p> <p>Gouvernance participative avec des assemblées départementales et deux commissions nationales (politique de la jeunesse et politique de la famille).</p>
<i>LADAPT : l'association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées</i>	<p>Crée en 1929, l'association est présente dans plus de 100 ESAT et organise la semaine pour l'emploi des personnes handicapées. Ses actions portent sur la participation des acteurs, accès aux soins, aux droits, l'accompagnement dans la durée, sur tous les champs de la vie personnelle et professionnelle.</p>

Association	Description
	<p>Actions militantes (réseau des réussites, semaine pour l'emploi, job datings, handicafés, trophées du handicap et de la citoyenneté)</p>
<i>UNAFAM : union nationale de familles et amis de personnes malades et / ou handicapées psychiques</i>	<p>L'association s'appuie sur 1 800 bénévoles et 112 délégations départementales et régionales, ainsi que 60 professionnels au siège et dans les délégations.</p> <p>Propose un accompagnement par les pairs, lutte au quotidien contre les préjugés et la stigmatisation liés aux maladies et handicaps psychiques. Soutien la recherche et l'innovation dans les pratiques de soins et d'accompagnement, en lien avec les décideurs publics.</p> <p>Des groupes de travail thématiques et techniques sont « emploi ».</p>
<i>UNANIMES Union des associations nationales pour l'inclusion des malentendants et des sourds</i>	<p>Unanimes représente à travers ses associations nationales et ses adhérents individuels l'ensemble des personnes concernées par la surdité : personnes sourdes, malentendants, devenues sourdes, sourdaveugles, sourds avec handicap associé, parents d'enfants sourds et leur entourage, quels que soient leurs choix de communication, leur histoire et leur parcours.</p> <p>Identifie les obstacles rentrés par les personnes sans leurs parcours et interpelle en les accompagnant les pouvoirs publics et les acteurs économiques, en développant, le cas échéant les solutions nécessaires.</p>
<i>FDFA : Femmes pour le dire et pour agir</i>	<p>Cette association réunit en priorité des femmes en situation de handicap, quelle que soit leur singularité, mais aussi des hommes en situation de handicap et des femmes et des hommes dit.es « valides » partageant les mêmes objectifs.</p> <p>Le but de notre association est de lutter contre la double discrimination qu'entraîne le fait d'être femme et handicapée.</p> <p>Ouvrent à promouvoir la place des femmes handicapées dans la société, quel que soit leur handicap ; à lutter contre la double discrimination que vivent les femmes handicapées : celle du genre et celle du handicap ; à lutter contre les violences, voire les maltraitances subies par les femmes en situation de handicap.</p> <p>Produit de la documentation, organise des ateliers, et conduit des actions militantes.</p>

Annexe n° 10 : le dispositif Inclus'Pro

Le dispositif *Inclu'Pro* est symptomatique d'une coordination encore insuffisante entre les dispositifs spécifiques et le droit commun.

Porté par l'AGEFIPH et le FIPHFP, ce dispositif a été lancé à titre expérimental à partir de 2021. Il a pour ambition de répondre aux besoins des personnes en situation de handicap les plus éloignées de l'emploi, en leur proposant un accompagnement renforcé vers l'insertion professionnelle. Il s'inscrit dans une logique de remobilisation, d'acquisition de compétences de base et de préqualification, avec un modèle souple et adapté aux besoins individuels.

Les objectifs du dispositif : offrir un parcours personnalisé et individualisé d'accompagnement vers l'emploi ou la formation qualifiante ; proposer des compétences de base, notamment en savoirs fondamentaux, numérique, savoir-être, posture professionnelle ; s'appuyer sur une logique de modularité et de progression à la carte ; tester une approche intégrée et coordonnée entre acteurs du champ social, médico-social, emploi et formation.

Ce dispositif a fait l'objet d'une évaluation en mars 2025 par l'AGEFIPH et le FIPHFP¹⁷⁴. 37 048 personnes en ont été bénéficiaires depuis sa mise en place en 2021. Le coût total arrêté en septembre 2024 est de 84 M€ (pour un coût unitaire moyen par parcours de 2 548 €).

Le déploiement d'*Inclu'Pro* s'est fait progressivement dans les régions, avec une mise en œuvre diversifiée tant sur le fond que sur la forme. Il ressort de l'évaluation les principaux constats suivants :

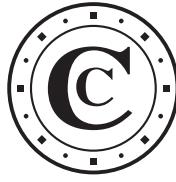
Points positifs	Points négatifs
<i>Inclu'Pro</i> trouve sa valeur ajoutée en se concentrant sur des besoins spécifiques non couverts par le droit commun	Pour les directions régionales AGEFIPH, il s'agit d'un outil chronophage, avec une forte charge administrative et peu de souplesse
	Pour les organismes de formation, des modalités de paiement peu sécurisantes, associées à une visibilité insuffisante sur les volumes
La dimension spécifique de ces groupes, avec uniquement des personnes en situation de handicap est perçue positivement. Permet de mettre en place l'ingénierie nécessaire pour accompagner les handicap lourds	La politique paiement des organismes de formation repose sur le taux de réalisation des parcours, ce qui incite à maximiser le nombre de bénéficiaires et à privilégier des parcours complets
Une offre interstitielle plus intéressante en tant qu'appui à la remobilisation et à la construction d'un projet professionnel	Cette offre est moins intéressante pour l'acquisition de compétences techniques ou l'accompagnement vers l'emploi

¹⁷⁴ 1.1 Évaluation *Inclu'Pro AGEFIPH FIPHFP- Rapport intermédiaire.pdf*.

Points positifs	Points négatifs
La dimension collective fait l'objet d'une forte adhésion (principe de pair aidance entre les bénéficiaires)	Les taux de retour à l'emploi ne sont pas très élevés. Il s'agit d'une première étape vers un parcours d'insertion
Utile pour les personnes licenciées pour inaptitude et les demandeurs d'emploi de longue durée ou de très longue durée	

L'arrêt ou le ralentissement d'*Inclu'Pro* a créé un manque pour les prescripteurs et *a fortiori* pour les personnes en situation de handicap. Tous les acteurs de la formation et de l'accompagnement déplorent une baisse des budgets consacrés.

Les pistes proposées par l'évaluation portent sur un ciblage du dispositif vers les personnes licenciées pour inaptitude et les demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi, de positionner les actions sur le rétablissement et l'adaptation du projet professionnel plutôt que sur l'acquisition de compétences. La complémentarité avec l'offre de formation de droit commun doit être affirmée (en amont et en aval en lien avec les conseillers du service public de l'emploi).



Vingt ans après la loi du 11 février 2005, la Cour des comptes a procédé à l'évaluation de la politique en faveur de l'inclusion dans l'emploi des personnes en situation de handicap. Cette politique repose sur une double approche combinant une logique de quotas et des règles juridiques de non-discrimination. La Cour fait le constat d'une évolution relativement positive de l'insertion dans l'emploi des personnes en situation de handicap au cours des vingt dernières années mais d'une transformation encore inachevée : superposition de dispositifs, multiplicité d'acteurs peu coordonnés et manque d'une lecture consolidée des moyens budgétaires nuisent à son pilotage et son efficience. De nombreuses dérogations aux obligations des employeurs et une mise en œuvre inégale des leviers permettant d'améliorer l'accessibilité freinent l'atteinte des ambitions affichées : entre 2005 et 2023, le taux d'emploi des personnes en situation de handicap n'a augmenté que de 37 % à 39,3 %, les écarts avec le reste de la population demeurent importants et les entreprises ne sont que 35 % à satisfaire à leur obligation d'emploi de 6 % de personnes en situation de handicap.

La Cour formule sept recommandations, visant à clarifier les missions et moyens des référents handicap au sein des entreprises, à harmoniser les indicateurs et à renforcer l'articulation entre les dispositifs spécifiques et l'accès au droit commun, afin de placer l'usager et l'employeur au cœur d'une stratégie plus lisible et plus efficace.

Cour des comptes

13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr