

Accès à l'emploi, Royaume-Uni

Cette étude de cas illustre la manière dont un programme de soutien traditionnel peut aider les personnes handicapées à créer leur entreprise grâce à l'octroi de subventions. Les objectifs du programme ainsi que les raisons justifiant la mise en place de ce mécanisme de soutien sont abordés. Elle décrit également le fonctionnement du système et les modalités d'accès. Des données sur les résultats obtenus sont également présentées, ainsi que les principaux défis rencontrés lors de la mise en œuvre de ce programme et les conditions permettant de transférer cette approche à un autre contexte.

Objectifs

Le programme «Accès à l'emploi» (Access to Work) au Royaume-Uni cible les personnes dont la maladie ou le handicap entrave leur manière de travailler. Il s'adresse aux personnes souffrant de problèmes de santé ou d'invalidité de longue durée qui nécessitent un soutien pratique supplémentaire pour obtenir ou garder un emploi. Le programme vise à atténuer les inégalités qui subsistent entre les personnes handicapées et les personnes valides sur le lieu de travail, en éliminant plusieurs obstacles à l'emploi.

Il est en place dans tout le Royaume-Uni depuis 1994 (même si certains de ses éléments existent depuis bien plus longtemps) et il demeure disponible en Angleterre, en Écosse et au pays de Galles. Il octroie une subvention afin d'aider un individu (ou un employeur) à couvrir les frais liés à des services de soutien ou à l'achat d'équipement lorsque cela est nécessaire pour commencer à travailler, pour garder un emploi ou pour créer une entreprise. Les subventions sont destinées aux employés, aux travailleurs indépendants et aux personnes souhaitant créer une entreprise. Pour ces dernières, les subventions du programme «Accès à l'emploi» peuvent être combinées à la New Enterprise Allowance (NEA) (indemnité pour les nouvelles entreprises), qui fournit une allocation hebdomadaire pendant 26 semaines pour soutenir l'entrepreneur lors des étapes initiales de la création de l'entreprise. Le montant de la subvention au titre du programme «Accès à l'emploi» dépend des circonstances. Elle ne doit pas être remboursée et n'a aucune incidence sur les autres aides que les bénéficiaires reçoivent (7).

Fondement

Les taux de travail indépendant chez les personnes handicapées sont généralement plus élevés que chez les personnes valides, car l'entrepreneuriat peut offrir la flexibilité nécessaire pour gérer le handicap et demeurer actif sur le marché du travail (notamment Meager et Higgins, 2011; Pagán,

7. Toutefois, si le candidat perçoit d'autres aides spécifiques, il pourrait ne pas être éligible simultanément au soutien du mécanisme «Accès à l'emploi».

2009). Ce constat atteste du potentiel croissant que présente le travail indépendant pour permettre aux personnes souffrant d'invalidité de participer au marché du travail. «Accès à l'emploi» entend favoriser l'activité des personnes handicapées sur le marché du travail, qu'il s'agisse d'un emploi salarié ou indépendant. Il soutient également le travail indépendant et la création d'entreprise grâce à son partenariat formel avec la New Enterprise Allowance.

Le programme «Accès à l'emploi» repose sur le principe que les personnes souffrant d'invalidité sont susceptibles de nécessiter des aménagements du lieu de travail (matériel, entre autres) ou des conditions de travail (par exemple les heures de travail) afin d'atténuer les inégalités dont elles souffrent lorsqu'elles travaillent. En fonction de la nature du handicap, les possibilités d'aménagement prévoient notamment des opportunités de formation, l'achat de nouveau matériel (un clavier spécial en cas d'arthrose, par exemple), des modifications physiques du lieu de travail (telles que l'installation d'une rampe pour les personnes en fauteuil roulant) ou des améliorations des politiques sur le lieu de travail (un bureau particulier plutôt que partagé, entre autres). «Accès à l'emploi» finance des solutions efficaces au regard des coûts tant pour les employés que pour les travailleurs indépendants.

Ce programme s'inscrit par ailleurs dans la philosophie des politiques sociales plus globales qui visent à maintenir actifs les groupes de population menacés d'exclusion sociale. Le risque de pauvreté au sein de l'Union européenne est nettement plus élevé chez les personnes handicapées que chez les personnes valides (21,1% contre 14,9%), ce qui s'explique en grande partie par les faibles taux d'emploi chez les individus souffrant d'invalidité (Hauben e.a., 2012).

Activités

Le programme «Accès à l'emploi» est géré par Jobcentre Plus. Il fournit des conseils et un appui pratique aux personnes handicapées et à leurs employeurs pour les aider à surmonter les obstacles professionnels issus du handicap. Outre la communication d'informations et de conseils aux personnes handicapées et aux employeurs, le programme verse une subvention par l'intermédiaire de Jobcentre Plus pour couvrir les coûts de mise en place d'«aménagements raisonnables» sur le lieu de travail pour aider les employés et les indépendants à surmonter les difficultés professionnelles liées au handicap (le programme «Accès à l'emploi»). Plus précisément, les contributions financières suivantes sont disponibles dans le cadre du mécanisme (Dewson e.a., 2009):

- *aides spéciales et subventions d'équipement*, pour aider les personnes souffrant d'invalidité à surmonter les obstacles liés au handicap sur le lieu de travail;
- *subventions pour l'adaptation des locaux et des équipements*, qui contribuent à couvrir les frais visant à rendre les locaux et les équipements accessibles;
- *subventions pour les déplacements vers le lieu de travail*, qui permettent de prendre en charge les coûts supplémentaires liés aux déplacements vers ou sur le lieu de travail pour les personnes qui se trouvent dans l'incapacité d'utiliser les transports publics;
- *subventions pour du personnel de soutien*, qui permettent au demandeur de recourir aux services d'un assistant. Ce soutien au travail peut notamment revêtir les formes suivantes: lecture à une personne malvoyante, communication en langue des signes à une personne malentendante (à part lors des entretiens d'embauche, qui sont couverts par un communicateur auxiliaire pour les entretiens), services de coaching spécialisés pour une personne rencontrant des difficultés d'apprentissage ou aide aux personnes nécessitant des soins personnels;
- *subventions pour des dépenses diverses*, afin d'éliminer les obstacles liés au handicap qui ne sont pas couverts ailleurs, tels que les frais de parking lorsque le handicap requiert l'utilisation d'un parc de stationnement pratique, mais payant;
- *subventions pour un communicateur auxiliaire lors des entretiens*, qui couvrent la totalité du coût que représente le recrutement d'un interprète pour supprimer les obstacles à la communication lors d'un entretien d'embauche.

Les aides reçues au titre d'«Accès à l'emploi» s'ajoutent aux aménagements raisonnables effectués par les employeurs conformément à la loi relative à la discrimination fondée sur le handicap (Disability Discrimination Act). Pour pouvoir bénéficier du mécanisme «Accès à l'emploi», les individus

doivent correspondre à la définition de personne atteinte de handicap selon la loi relative à la discrimination fondée sur le handicap ou souffrir d'une invalidité qui entrave leur travail (Thornton et Gordon, 2002; Dewson e.a., 2009). Le programme s'adresse aux citoyens âgés de 16 ans au moins souffrant d'un handicap et résidant en Angleterre, en Écosse ou au pays de Galles, et qui sont soit employés ou indépendants, soit sur le point de commencer un emploi ou une période d'essai. Même si la majorité des aides sont octroyées aux entreprises qui emploient des personnes handicapées, elles sont également destinées aux travailleurs indépendants et aux personnes qui créent une entreprise. «Accès à l'emploi» accorde des subventions aux personnes individuelles souffrant d'invalidité ou à leur employeur pour rembourser les frais approuvés. Il s'agit d'un programme flexible qui peut s'adapter aux besoins individuels. La subvention ne concerne toutefois pas le travail bénévole.

L'état de santé ou le handicap doit altérer la capacité du demandeur à travailler ou induire des coûts professionnels que le demandeur doit assumer. Si le demandeur perçoit d'autres bénéfices, tels que l'allocation d'incapacité, l'allocation de travail et de soutien, l'allocation d'incapacité grave, le complément de revenu ou les crédits d'assurance nationale, il pourrait ne pas avoir droit simultanément au soutien accordé au titre du mécanisme «Accès à l'emploi». La subvention «Accès à l'emploi» est transférable lors d'un changement d'emploi.

«Accès à l'emploi» soutient les travailleurs indépendants et les personnes qui créent leur entreprise, en particulier au moyen de l'achat d'équipements spécialisés, de prestations d'un assistant et de remboursements des frais de déplacement. L'objectif consiste à permettre aux personnes handicapées à disposer des mêmes opportunités que n'importe qui d'autre en matière de création d'entreprise. «Accès à l'emploi» vise à augmenter le nombre d'indépendants parmi les personnes souffrant d'invalidité, qui s'élève à environ 500 000 individus, soit 15 % des personnes handicapées en âge de travailler, contre 3,2 millions d'indépendants valides.

Aucun montant n'est fixé pour la subvention «Accès à l'emploi» — il dépend des circonstances individuelles (telles que la durée de l'emploi, la taille de l'employeur, l'appui nécessaire et le statut ou non d'indépendant). Le niveau exact du partage des coûts est convenu entre l'employeur (ou l'indépendant) et le conseiller du programme. Une subvention visant à rembourser le coût des services d'aide peut représenter jusqu'à 100 % des frais approuvés dans le cas des travailleurs indépendants ou des entreprises émergentes (Access to Work, 2014).

Les conseillers pour l'emploi des personnes handicapées travaillant dans les bureaux locaux de Jobcentre Plus émettent des recommandations lors d'une demande d'inscription au programme. Le demandeur peut également s'adresser aux centres de contact régionaux du programme pour vérifier les modalités d'accès. Les services de soutien opérationnel sont chargés de la gestion administrative d'«Accès à l'emploi» (Dewson e.a., 2009).

Financement du projet

Le budget du programme est géré dans le cadre des plafonds de dépenses ministérielles du ministère du travail et des pensions. Le budget a augmenté de 14,6 millions de livres sterling (GBP) (environ 21,9 millions d'euros) en 1997-1998 à 69 millions de GBP (à peu près 78,3 millions d'euros) en 2008-2009 et demeure à ce niveau (Access to Work, 2014).

Défis rencontrés

«Accès à l'emploi» souffre d'un manque de sensibilisation parmi ses bénéficiaires potentiels. Le programme n'est pas promu à grande échelle et de nombreux clients l'ont découvert par hasard ou «par accident», généralement par le biais de sources non officielles ou d'organisations représentant les personnes handicapées. Les organismes caritatifs et les organisations du secteur public de plus grande envergure étaient généralement mieux informés à propos du programme que les petites entreprises et les indépendants. Par ailleurs, les évaluations révèlent que le matériel de promotion du programme, tant les imprimés que le site internet, pourrait être amélioré; ainsi, le recours à des exemples concrets permettrait de donner des renseignements plus détaillés sur le type d'aides disponibles et les personnes cibles. En outre, des inquiétudes ont été soulevées quant à la circulation des informations entre «Accès à l'emploi» et les fonctionnaires de Jobcentre Plus ainsi que d'autres professionnels

(tels que les professionnels de la santé). Les études recommandent que ces voies de communication essentielles soient privilégiées pour garantir que le personnel qui est en contact avec les clients est capable de les orienter vers le programme.

Même si la majorité des bénéficiaires du programme ont émis des commentaires positifs sur le processus de demande, ils ont également fait part de certains problèmes (Dewson e.a., 2009):

- des difficultés à expliquer ou à faire comprendre aux fonctionnaires la nature de leur(s) handicap(s) ou de leur statut professionnel. Cela se révèle particulièrement délicat pour les indépendants;
- les formulaires de demande qui sont relativement rigides et n'existent pas dans des formats alternatifs. Les personnes confrontées à des difficultés d'apprentissage ont eu beaucoup de mal à suivre les procédures bureaucratiques du programme;
- des retards pour finaliser le processus de demande et recevoir l'aide sur place.

En général, les clients souffrant de handicaps multiples ont rencontré les plus grandes difficultés lors du processus et de la procédure d'évaluation. Les personnes dont les besoins étaient complexes ou multiples sont celles qui se sont déclarées insatisfaites à l'égard du processus d'évaluation — un sentiment quoique relativement peu fréquent. Par ailleurs, lors de l'évaluation, certains ont remis en cause l'objectivité de l'évaluation ainsi que la cohérence des décisions entre les fonctionnaires et les régions. Il s'avère dès lors nécessaire d'améliorer la communication entre tous les acteurs impliqués dans le processus d'évaluation et de prise de décision afin de garantir que les solutions proposées tiennent pleinement compte des besoins des clients. Enfin, certains utilisateurs ont fait part de difficultés lorsqu'un réexamen de leurs besoins en matière d'aide était nécessaire en raison de changements au niveau de leur situation; par exemple en cas de dégradation de leur état de santé, de changement d'emploi ou lorsqu'ils avaient besoin d'aide pour conserver le soutien reçu au titre d'«Accès à l'emploi». Une fois de plus, il est recommandé d'intensifier la communication entre les fonctionnaires et les clients et de mettre en place des services postérieurs à l'octroi de l'aide (Dewson e.a., 2009).

Pour les travailleurs indépendants, ces défis sont d'autant plus marqués. Jobcentre Plus a rencontré des difficultés à mobiliser les petites entreprises et, plus particulièrement, les indépendants. Le contact est généralement établi par l'intermédiaire des comptables, avocats ou chambres de commerce, notamment. Le personnel de Jobcentre Plus a été formé et mieux informé sur le programme, afin d'être capable de promouvoir le mécanisme auprès des sociétés plus petites et des indépendants (Access to Work, 2014).

Impact

En 2012, «Accès à l'emploi» a permis à plus de 30 000 personnes souffrant d'invalidité d'obtenir ou de garder un emploi, dont 4 500 personnes travaillant dans de petites entreprises. Les études révèlent par ailleurs que 45 % des bénéficiaires seraient au chômage s'ils n'avaient pas reçu l'aide octroyée au titre du programme (ministère du travail et des pensions, 2013). Les évaluations démontrent incontestablement que les types d'aides accordées dans le cadre du programme ont produit des résultats positifs sur l'emploi.

Les subventions pour du personnel de soutien se sont révélées essentielles pour obtenir un travail et préserver l'emploi. L'évaluation indique également que les services d'un travailleur de soutien pourraient s'avérer déterminants pour permettre aux indépendants souffrant de handicap de diriger une entreprise de la même manière qu'une personne valide. La présence d'un travailleur de soutien a montré aux collègues et aux clients que les personnes handicapées peuvent travailler sur un pied d'égalité et a contribué à l'atténuation des préjugés. Par ailleurs, le recours à un travailleur de soutien a concouru à des améliorations de la santé qui ont joué un rôle décisif entre le maintien ou la perte d'un emploi. Cependant, les bénéficiaires sont moins susceptibles de préférer cette aide à d'autres services, tels que les subventions pour des aides et équipements spéciaux (Dewson e.a., 2009).

Malgré le potentiel que possède «Accès à l'emploi» pour soutenir les indépendants, la participation est relativement faible et les évaluations ne se concentrent dès lors pas sur ces clients. En 2012, environ

8 000 clients du programme «Accès à l'emploi» ont créé une entreprise en utilisant l'indemnité pour les nouvelles entreprises (ministère du travail et des pensions, 2013). Parmi les exemples de nouvelles sociétés figurent une entreprise de toilettage canin mobile, une chocolaterie et un restaurant de tapas.

Les clients sont globalement satisfaits de l'aide qu'ils reçoivent (Thornton et Corden, 2002; Dewson e.a. 2009). Les bénéficiaires ayant des besoins moins complexes, comme une aide pour couvrir les frais de déplacement vers le lieu de travail, avaient tendance à être satisfaits, alors que les personnes présentant des besoins plus compliqués ont fait état d'une certaine insatisfaction à l'égard du programme «Accès à l'emploi» (Dewson e.a., 2009). Dans l'ensemble, le processus de demande a été considéré comme rapide, réactif et professionnel et les demandeurs ont déclaré avoir reçu un bon niveau de soutien lors du processus, notamment par téléphone. De même, le processus d'évaluation a été jugé minutieux et complet. Les évaluateurs ont été perçus comme des experts dans leur domaine et les clients ont été impressionnés par le niveau de détail et de professionnalisme dont ils ont fait preuve. De nombreux bénéficiaires ont indiqué avoir appris beaucoup de la part des prestataires des services d'évaluation, en ce qui concerne non seulement leur état de santé ou leur handicap, mais également les solutions disponibles (Dewson e.a., 2009).

Lors de l'évaluation des impacts du programme, il convient de tenir compte des coûts des effets d'aubaine. Les évaluations révèlent que les coûts des effets d'aubaine varient entre les différents types de soutien accordé dans le cadre du programme. Les subventions pour les déplacements vers le lieu de travail représentent une additionnalité presque totale, puisque l'aide octroyée n'aurait pas été fournie autrement, par les employeurs notamment. Des effets d'aubaine partiels sont plutôt fréquents dans le cadre de ce programme étant donné que l'aide aurait de toute manière été disponible pour les personnes handicapées, mais le processus d'octroi aurait été plus long ou le soutien n'aurait peut-être pas été aussi complet que celui accordé au titre d'«Accès à l'emploi». Au sein de ce programme, aucun effet d'aubaine complet n'a été signalé, ce qui suggère que l'aide accordée a, dans tous les cas, été bénéfique pour les clients (Dewson e.a., 2009). Globalement, on estime que le programme possède un bon rapport coût/efficacité et a permis incontestablement de rentabiliser l'investissement effectué par le Trésor public: chaque livre sterling dépensée pour le programme a créé un retour de 1,48 GBP (ministère du travail et des pensions, 2013; Access to Work, 2014).

Conditions pour le transfert

Il convient de prendre en considération les principaux facteurs de réussite suivants lors de la mise en place d'une approche similaire visant à aider les personnes handicapées à devenir indépendantes:

1. *Garantir un niveau de financement important.* Outre le financement des différents éléments du programme, des fonds seront nécessaires pour la promotion et pour l'adaptation des formulaires de demande aux divers handicaps.
2. *Communiquer massivement et tirer profit d'autres programmes d'aide pour sensibiliser les citoyens.* Les évaluations semblent suggérer qu'«Accès à l'emploi» n'a pas été pleinement mobilisé par les personnes handicapées ni par les employeurs et que le programme possède un potentiel inexploité d'autant plus important pour les travailleurs indépendants et les petites entreprises. De manière générale, la faible participation au programme s'explique par un niveau de sensibilisation faible et fragmenté, en raison d'un manque de marketing et de communication entre les partenaires.
3. *Effectuer les paiements en amont.* Les petites entreprises et les entrepreneurs (potentiels) sont susceptibles d'être confrontés à des problèmes de liquidité qui les empêchent de payer les coûts liés aux équipements, au personnel de soutien et aux déplacements préalablement à l'octroi des subventions. Pour permettre à ce programme (ou des systèmes similaires) de répondre aux besoins de ce groupe cible particulier, la procédure de remboursement doit être revue.
4. *Associer le mécanisme à d'autres aides aux travailleurs indépendants.* Cette expérience a démontré l'utilité d'associer des subventions pour des équipements, du personnel de soutien et des déplacements avec d'autres mécanismes (par exemple la NEA) pour soutenir la création d'entreprise parmi les personnes handicapées.

5. *Former le personnel responsable du programme.* Il est apparu que le personnel responsable du programme a rencontré des difficultés à comprendre les différentes formes de handicap, ce qui a rendu les processus de demande et d'évaluation compliqués pour de nombreux demandeurs, en particulier les personnes souffrant de handicaps multiples. Il pourrait s'avérer utile de dispenser une formation de sensibilisation au personnel de première ligne pour résoudre ces difficultés.

Références

- Access to Work (2014), «The Access to Work Scheme», disponible à l'adresse suivante: www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmworpen/158/15807.htm (consulté le 27 juin 2014).
- Access to Work (2014b), site internet d'Access to Work, disponible à l'adresse suivante: www.gov.uk/access-to-work (consulté le 3 juin 2014).
- Dewson, S., Hill, D., Meager, N., et Willison, R. (2009), «Evaluation of Access to Work: Core Evaluation. Department for Work and Pensions», Research Report n° 619.
- Hauben, H., Coucheir, M., Spooren, J., McAnaney, D., et Delfosse, C. (2012), «Assessing the impact of European governments' austerity plans on the rights of people with disabilities», in European Foundation Centre (éd.), rapport européen, p. 19-24.
- Meager, N., et Higgins, T. (2011), «Disability and skills in a changing economy», UK Commission for Employment and Skills, Briefing Paper Series, disponible à l'adresse suivante: www.oph.fi/download/140962_equality-disability.pdf
- Ministère du travail et des pensions et The Rt Hon Esther McVey (2013), «New year — new start up support for disabled entrepreneurs», www.gov.uk/government/news/new-year-new-start-up-support-for-disabled-entrepreneurs (consulté le 27 juin 2014).
- New Enterprise Allowance (2014), disponible à l'adresse suivante: www.gov.uk/new-enterprise-allowance (consulté le 3 juin 2014).
- Pagán, R. (2009), «Self-employment among people with disabilities: Evidence for Europe», *Disability and Society*, vol. 24, n° 2, p. 217-229.
- Thornton, P., et Corden, A. (2002), «Evaluating the impact of Access to Work: A case study approach», Social Policy Research Unit, université de York.



Extrait de :
Inclusive Business Creation
Good Practice Compendium

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/9789264251496-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE/Union européenne (2016), « Accès à l'emploi, Royaume-Uni », dans *Inclusive Business Creation : Good Practice Compendium*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264261426-24-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.