

La construction transnationale des droits des personnes handicapées (1918-1983). Géopolitique et régulation des utopies

Gildas BREGAIN.
Chargé de recherches au CNRS, EHESP
gildas.bregain@ehesp.fr



Etude de la construction des normes approuvées par les organisations intergouvernementales (ONU, OIT).

L'objectif est de cerner le rôle des différents gouvernements (Etats-Unis, URSS, pays européens, pays en voie de développement), des Eglises, des employeurs, des syndicats et des ONG dans la construction de ces normes.

Effets ambivalents des textes internationaux sur les droits des personnes handicapées :

- d'un côté, ces textes légitiment le fait que les personnes handicapées détiennent des droits, et peuvent se convertir en instrument d'émancipation s'ils sont mobilisés à cet effet.
- Ces textes constituent des documents normalisateurs, qui tendent à réduire les utopies envisagées par les acteurs au profit des seules solutions « acceptables » par les acteurs dominants sur la scène internationale.

I. La légitimation progressive des droits de certaines catégories d'infirmes privilégiés : les mutilés de guerre, les accidentés du travail et les aveugles (1918-1952)

- A. La défense d'un idéal par les gouvernements interalliés et par le BIT : l'égalisation des conditions économiques des mutilés de guerre avec les autres travailleurs.
- B. La difficulté d'insérer le droit des accidentés du travail à la rééducation professionnelle dans les textes internationaux.
- C. Les premières conquêtes sociales des réseaux transnationaux pour les droits des aveugles.

A. La défense d'un idéal par les gouvernements interalliés et par l'OIT : l'égalisation des conditions économiques des mutilés de guerre avec les autres travailleurs.

En septembre 1920, la quatrième conférence interalliée ratifie le principe d'embauche obligatoire des soldats mutilés de guerre par les employeurs publics et privés. Au nom de la justice sociale, ce principe doit être inséré dans la législation de chaque pays, et son application doit être garantie sous peine d'amendes.

Comme l'indique Adrien Tixier en 1921, la reconnaissance nationale envers ceux qui ont souffert pour défendre leur pays a permis une évaluation plus exacte de leur droit à réparation du préjudice qu'ils ont subi. Une espèce de charte des droits des invalides a été progressivement établie, variable dans la forme, mais qui comprend toujours trois articles essentiels :

- Le droit du mutilé à une pension qui lui permet de vivre convenablement.
- Le droit du mutilé à la prothèse et à la rééducation professionnelle qui lui permettra d'utiliser la capacité de travail qu'il possède encore
- Le droit du mutilé à la protection de son placement et de son salaire.

Conférence d'experts de l'OIT en 1923 :

Selon le service des mutilés du BIT, l'obligation d'emploi est l'unique système capable de garantir la protection du travail des invalides sur le long terme, surtout pendant les périodes de crise économique.

Dans leurs recommandations, les experts affirment que “pour garantir d'une manière définitive le placement définitif des invalides dans le monde du travail, il est indispensable de recourir à l'obligation légale d'emploi, en prenant en compte la diversité des conditions de travail des différentes nations”.

La résolution adoptée par les experts prévoit que “les législations, les règlements et les accords doivent s'appliquer à tous les invalides pensionnés [...] L'expérience acquise dans la protection du travail des invalides de guerre pourra être utilisée avec profit en faveur des invalides du travail et des autres invalides.

B. La difficulté d'insérer le droit des victimes du travail à la réadaptation professionnelle dans les textes internationaux de l'OIT

OIT, convention n° 17, du 10 juin 1925, relative à l'indemnisation des accidentés du travail : La convention confère aux victimes du travail le droit à une indemnisation, à une assistance médicale, chirurgicale et pharmaceutique, et le droit « à la délivrance et au changement régulier, de la part de l'employeur ou de l'assureur, des appareils de prothèses et d'orthopédie dont l'usage sera reconnu nécessaire ».

OIT, recommandation (n° 22) sur le montant minimum des indemnisations en matière de réparation des accidentés du travail. Cette recommandation spécifie dans sa section IV que les législations nationales doivent garantir la réadaptation professionnelle des victimes des accidents du travail « par les moyens qui seront jugés nécessaires », sans spécifier davantage les modalités.

C. Les premières conquêtes sociales des réseaux transnationaux en faveur des aveugles.

Plusieurs ONG :

Association internationale des étudiants aveugles.

Association Universelle des aveugles espérantistes.

Comité internacional para la propaganda de los ciegos

Conquêtes sociales :

- Etude de la question de l'emploi des aveugles par l'OIT en 1920. Aucune convention ou recommandation approuvée sur le sujet.
- Etude de la question de l'enfance aveugle par le Comité de protection de l'enfance de la Société des Nations en 1926. Approbation d'une résolution en 1932 sur l'éducation des enfants aveugles.
- Etude de la question de la protection sociale des aveugles par l'Organisation d'Hygiène en 1927. Publication d'un rapport sur le sujet en 1929.

Transition : Les changements d'orientation des politiques publiques du handicap suite à la Seconde guerre mondiale (1943-1950).

Deux dynamiques principales peuvent être observées pendant cette période, à cause de l'influence croissante des expériences anglo-saxonnes sur les normes adoptées par les organisations intergouvernementales :

- L'égalisation progressive des droits attribués aux différentes catégories d'invalides, quelle que soit l'origine de l'invalidité.
- L'élargissement des mesures qui favorisent l'emploi des invalides, avec la dévalorisation progressive de l'obligation d'emploi, et la valorisation du placement sélectif en milieu compétitif.

II. Légitimer la « fiction d'égalité » des personnes handicapées avec les personnes valides : garantir les droits individuels dans le cadre de l'économie libérale (1952-1983).

- A. La fixation de normes sur la réadaptation professionnelle d'inspiration libérale
- B. L'affirmation des droits individuels (1967-1983).
- C. Le maintien de légalités libérales sur le plan de l'emploi et de l'accessibilité (1967-1983).
- D. Des normes conservatrices sur le plan moral (tabou sur la sexualité).

A. La fixation de normes sur la réadaptation professionnelle d'inspiration libérale.

Les débats liés à la recommandation n° 99 de l'OIT.

- Cette divergence de vue au sujet de l'obligation légale d'emploi est manifeste lors des débats préalables à l'adoption de la recommandation sur la réadaptation professionnelle des invalides par la Conférence internationale du Travail (1954-1955).
- Rejet des propositions socialistes (une convention, le droit pour tous les invalides d'accéder à un emploi, et l'absence de prise en compte de la structure économique dans le droit d'accéder au service de réadaptation).
- La mesure de quota est largement tempérée suite à la contestation des employeurs et de certains gouvernements des pays capitalistes. Les entrepreneurs exigent l'absence d'une telle mesure dans la recommandation.
- A problème collectif, solution individualisée de placement. La mesure coercitive apparaît en contradiction avec le principe de placement sélectif.

Texte final de la recommandation n° 99 de l'OIT (1955) sur l'adaptation et la réadaptation professionnelle des invalides :

31. Lorsque les conditions prévalant dans un pays et les méthodes qui y sont suivies le permettent, l'emploi des invalides devrait être favorisé par des mesures telles que :

- a) l'embauchage par les employeurs d'un pourcentage d'invalides dans des conditions permettant d'éviter le congédiement de travailleurs valides ;
- b) la mise à la disposition des invalides de certains emplois réservés ;
- c) la mise en oeuvre de dispositions permettant à des personnes atteintes d'une invalidité grave de bénéficier de facilités d'emploi ou d'une préférence dans certaines professions considérées comme correspondant à leurs capacités ;
- d) l'encouragement à la création, et l'octroi de facilités pour la gestion de coopératives d'invalides ou de toutes autres organisations similaires gérées par les invalides eux-mêmes ou en leur nom.

Le basculement vers des légalités libérales sur l'emploi des invalides.

Cette recommandation entérine le basculement de l'orientation des politiques d'insertion professionnelle des invalides vers des légalités libérales. Celles-ci désignent toutes les normes légales sur l'insertion professionnelle des invalides qui exemptent les grandes entreprises privées de leur responsabilité légale dans l'organisation solidaire du travail afin de sauvegarder l'existence de profits élevés accaparés par une minorité d'individus.

Plusieurs variantes de ces légalités libérales peuvent être distinguées :

- la première conteste toute forme d'obligation d'embauche (vision orthodoxe du libéralisme défendue par les Etats-Unis)
- la seconde accepte l'adoption de mesures coercitives à l'encontre des organismes de sécurité sociale et des administrations publiques.
- Enfin, par extension, il paraît pertinent d'inclure dans la liste des légalités libérales les normes légales qui, bien qu'elles instaurent des mesures de quota, ne contiennent aucune mesure de contrôle stricte de l'application (comme des amendes dissuasives) et/ou incorporent des dispositifs visant à garantir un taux élevé de profits aux grandes entreprises privées (très fortes exemptions fiscales, exclusion des travailleurs handicapés jugés les moins productifs des bénéficiaires de l'obligation d'embauche, etc.). En effet, ces mesures d'assouplissement de l'application du quota déconstruisent son caractère solidaire.

B. L'affirmation des droits individuels. Période 1967-1983.

Médiatisation massive de l'idée des droits par les ONG :

Déclaration des droits des déficients mentaux (1968), par la Ligue internationale des associations pour la protection des déficients mentaux

Déclaration des droits des personnes déficientes auditives (1971), par la Fédération mondiale des sourds.

Légitimation de certains droits pour les déficients mentaux : La déclaration des droits des déficients mentaux (ONU, 1971) ne leur reconnaît pas le droit à se marier, ni à avoir des enfants, alors même que les spécialistes nordiques de la déficience mentale souhaitaient leur reconnaître le droit à se marier, à avoir des enfants, à voter.

Tendance à l'égalisation des droits de toutes les catégories de personnes handicapées : adoption en 1975 de la Déclaration des droits des personnes handicapées. Cette déclaration ne mentionne pas le droit à l'accessibilité et à l'information sur la sexualité, contrairement aux demandes de certains acteurs associatifs.

Engagement réel mais faible de l'ONU, qui se convertit en institution promotrice des droits, et pas en garante de ces droits. Ces déclarations n'ont pas d'effets contraignants.

C. La conservation de légalités libérales dans le domaine de l'emploi et de l'accessibilité.

Volonté des ONG de renforcer le droit à la réadaptation professionnelle et surtout à l'emploi. Ils veulent la signature d'une convention de l'OIT.

L'OIT adopte plusieurs résolutions sur la réadaptation professionnelle des invalides, y compris une convention (n° 159) relative à la réadaptation professionnelle et à l'emploi en 1983, mais cette convention n'a pas d'effets contraignants.

De plus, ces nouvelles normes légitiment de nouveau les principes nord-atlantiques de la réadaptation, avec la promotion du placement sélectif, la dévalorisation du système des quotas, et l'exclusion des personnes handicapées moins productives d'un travail en milieu ordinaire.

Mais ces nouvelles normes sont légèrement influencées par les expériences socialistes et celles de pays en voie de développement dans le domaine de la réadaptation.

Impossibilité de mentionner le droit à l'accessibilité dans la convention de l'OIT de 1983 du fait de l'opposition des gouvernements et des représentants patronaux.

Conclusion

Les normes internationales adoptées à partir des années 1950 par l'OIT et par l'ONU construisent un nouvel ordre social qui fixe les relations entre les personnes valides et les personnes handicapées. Ce nouvel ordre social est basé sur une fiction d'égalité de la personne handicapée avec la personne valide, avec la promotion de la croyance en une égale productivité des personnes handicapées avec les personnes valides.

Cette fiction légitime l'exclusion d'un grand nombre de personnes handicapées de l'accès à la réadaptation professionnelle et à l'emploi dans le milieu ordinaire correctement rémunéré.

Pour en savoir plus, lire :

- Gildas Brégain, *Pour une histoire du handicap au XXe siècle. Approches transnationales (Europe et Amériques)*, PUR, Rennes, 2018.