

Insertion des personnes handicapées en Algérie : Analyse du dispositif législatif

M. BOUSSENA

Professeur à IPSE. Université d'Alger

Introduction

Le présent article se propose d'analyser le dispositif législatif développé en Algérie, pour répondre au besoin des " Handicapés " en matière d'insertion socio-professionnelle.

L'objectif est double. Il s'agit d'abord de cerner les contours de la politique adoptée par le gouvernement depuis 1962, puis de souligner les insuffisance dans ce domaine.

Les droits de base des " Handicapés " sont reconnus dans les textes fondamentaux du pays, à savoir : la charte nationale et la constitution. Il est bien évident que ces droits ne peuvent se concrétiser et s'élargir qu'après adoption d'une réglementation précise, qui témoigne de la volonté politique d'insérer les handicapés tant au plan économique que social.

Une lecture du dispositif législatif élaboré de 1962 à ce jour, permet de repérer trois périodes distinctes :

— La première période (1962 à 1980), correspond à l'élaboration d'un dispositif de base qui répond à une politique d'assistance sociale.

— La deuxième période (1981 à 1987), correspond à l'élaboration d'un dispositif législatif qui vise la mise en place d'un système de réadaptation et d'intégration socio-professionnelle des handicapés.

— La troisième période allant de 1988 à 1992, correspond à une période de stagnation voire " d'indifférence " en l'absence d'une politique porteuse d'élargissement et d'enrichissement du dispositif antérieur.

Ainsi, nous allons rappeler pour chacune des trois période, le contenu essentiel des textes législatifs, suivi d'observations et de remarques qui paraissent importantes.

1. La période 1962 ~ 1980

A. Le dispositif législatif en vigueur

Durant cette période, le cadre législatif de référence est constitué par trois ordonnances et deux lois qui sont :

— l'ordonnance 66-183 de 1966 relative aux accidents de travail et maladies professionnelles

— l'ordonnance 76- 79 de 1976 portant code de la santé publique

— l'ordonnance 76 - 35 de 1976 relative à l'éducation et la formation

— loi 63 - 200 de 1963 relative à la protection sociale des aveugles

— loi 78 - 12 de 1978 portant statut général du travailleur.

1) La loi 63 - 200 de 1963 relative à la protection des aveugles

Cette loi prévoit l'intégration socio-professionnelle des personnes frappées de cécité.

Elle stipule dans son article 9, que l'instruction des jeunes aveugles est gratuite et obligatoire. Elle doit être dispensée dans des établissements spécialisés.

En application de cette disposition, le décret 63 - 438 du 08 novembre 1963 est adopté. Trois écoles sont alors créés pour assurer parallèlement à l'enseignement général, une pré-formation socio-professionnelle.

Le décret prévoit également, l'intégration socio-professionnelle des handicapés auditifs. Il oblige aussi l'administration publique et les entreprises nationales à réserver des postes de travail adaptés à l'état physique de ces personnes.

L'article 9 de cette loi prévoit également, la création des centres de formation professionnelle et des écoles techniques pour les aveugles tardifs. Mais on notera qu'aucun texte d'application n'a été promulgué à ce sujet.

Par ailleurs, en plus des dispositifs cités, la loi prévoit une pension mensuelle pour les personnes âgées de plus de 18 ans, dont la vision centrale est nulle ou inférieure au 1/20e et dont les ressources cumulées avec celles du conjoint, sont nulles ou inférieures au S.M.I.G.

2) L'ordonnance 66 - 183 de 1966 relative aux accidents de travail et maladies professionnelles

Cette ordonnance est révisée et modifiée par la loi 83 - 13 du 02 juillet 1983 relative aux accidents de travail et maladies professionnels.

Si l'on se réfère à l'article 42 de l'ordonnance citée, il stipule que si un travailleur, du fait d'un accident, devient inapte à exercer sa profession, il ouvre droit à une rééducation professionnelle dans un établissement ou chez un employeur, en vue d'y apprendre l'exercice d'une profession de son choix.

Le décret 70-176 de 1970, relatif à l'organisation des caisses de la sécurité sociale, dans ses articles 73. 76. 78, prévoit la rééducation des accidentés du travail.

A ce sujet, on notera que les textes relatifs aux accidents de travail, mettent l'accent sur la prévention, beaucoup plus, que sur les moyens et modalités de la réadaptation professionnelle des victimes.

3) l'ordonnance 76 - 79 de 1976, portant Code de la santé publique

Cette ordonnance est abrogée par la loi 85 - 05 du 16 février 1985 relative à la protection et à la promotion de la santé.

Le code de la santé de 1976, prévoit dans son article 277, la création d'un établissement national d'assistance aux aveugles, en vue de gérer les établissements spécialisés de formation professionnelle. Cette structure ne fut jamais créée.

Le code stipule dans son article 218, l'obligation pour l'administration et les entreprises nationales de réserver des postes de travail aux aveugles. Mais là aussi, aucun texte d'application n'est adopté pour consacrer cette clause.

Le code, dans ses articles 280 et 281, prévoit la scolarisation des handicapés auditifs, dans des écoles spécialisées et leur insertion et intégration dans la vie professionnelle. Mais, faute de textes réglementaires d'application peu de sourds muets ont pu bénéficier effectivement d'une insertion.

L'article 276, de ce code, souligne le droit à la réhabilitation et réinsertion sociale de l'enfant atteint d'une infirmité motrice, mais il ne précise guère les moyens à mettre en oeuvre pour faire aboutir cette action.

L'article 287, prévoit une aide à octroyer à toute personne atteinte d'une infirmité congénitale ou acquise, âgée de plus de 15 ans et reconnue inapte au travail et à une rééducation professionnelle.

En application des articles 66, 67, 68 de ce code, relatif à l'assistance médicale, fut promulgué le décret 80. 59 du 8 mars 1980, portant création, organisation et fonctionnement des centres médico-pédagogiques et des centres d'enseignement spécialisé pour l'enfance handicapée.

Ce décret stipule dans son article 2, l'implantation d'un ou de plusieurs centres médico-pédagogiques, dans chaque wilaya, pour les enfants inadaptés mentaux, handicapés moteurs, visuels, auditifs et caractériels.

4) La loi n° 78 - 12 du 05 avril 1978, relative au statut général du travailleur

Cette loi est modifiée par la loi n° 90 - 11 du 21 avril 1990 se rapportant aux relations de travail.

La loi 78-12 stipule dans son article 47, que les personnes handicapées, ne pouvant occuper des postes de travail dans des conditions normales, bénéficient d'emplois adaptés, ou en cas de besoin, sont orientées vers des ateliers protégés. L'article 189, alinéa 1er prévoit des dispositions en matière de réadaptation professionnelle des travailleurs handicapés.

5) L'ordonnance 76-35 de 1976 portant organisation de l'éducation et de la formation

Il convient de souligner que le droit, l'obligation et la gratuité de l'enseignement pour les enfants âgés de six ans révolus, sont clairement mentionnés dans les articles 4, 5, 6.

En outre, l'article 30 prévoit que des établissements spéciaux, autres que ceux régis par la législation sur la santé publique, peuvent être créés, pour les enfants et adolescents, dont l'état de santé, le développement intellectuel ou physique exigent une éducation spécifique, mais il n'y a pas eu de textes d'application.

B. Remarques et observations sur ce dispositif

Cette période est basée essentiellement, comme nous l'avions souligné, beaucoup plus sur une politique d'assistance, qui a elle seule, s'avère insuffi-

sante à la prise en charge réelle du problème des handicapés. En effet, on peut relever :

... Le dispositif législatif est très insuffisant pour la mise en application des actions multiples mais nécessaires au processus de l'insertion socio-professionnelle des handicapés. Par ailleurs, la plupart des dispositions prévues tombent souvent en désuétude, du fait de l'absence de textes d'application.

... La stratégie d'intervention de l'Etat a été plutôt fondée sur une politique d'assistance sociale qui a eu pour résultat, des actions dispersées sans continuité et sans inter-relation réelle entre elles.

... Les dispositions prévues dans l'ordonnance 66-183, concernant les accidents de travail et maladies professionnelles, celles contenues dans l'ordonnance 76-12 du S.G.T ont été, soit révisées, soit modifiées à l'étape suivante, sans pour autant améliorer de façon notable, la prise en charge des handicapés (cf contenu de ces textes à l'étape suivante).

Les insuffisances du dispositif législatif durant cette période expliquent :

- l'absence des structures spécialisées dans le secteur de la formation professionnelle ;
- l'absence de structures spécialisées dans la formation de formateurs spécialisés ;
- l'absence d'intérêt et de modalités de recensement de cette population.

Malgré l'insuffisance des textes juridiques durant cette période, pour la prise en charge des handicapés, un effort non négligeable a été déployé en faveur des catégories qui souffrent des séquelles physiques ou mentales, suite à la guerre de libération nationale.

En effet, dès 1963, un ensemble de textes législatifs ont été adoptées, visant l'amélioration progressive et constante de la situation des invalides de guerre. Les actions entreprises par l'Etat touchent principalement, les pensions, les réductions de loyer, les attributions de locaux commerciaux, les licences de taxis etc...

Dans le même esprit, fut créé en 1964, le premier centre de rééducation pour les anciens Moudjahidines et malades de guerre à Douéra, sous l'égide de l'O.N.A.M.O. Ce centre assurait l'alphabétisation et la formation professionnelle, en cordonnerie et maroquinerie.

Ces différentes mesures, en faveur des invalides de guerre, ont permis la réinsertion des milliers d'handicapés, qui ont pu s'intégrer à la société et vivre dignement.

II. La période 1981 ~ 1987

Durant cette période, l'Etat a fourni un effort plus cohérent comparativement à la période précédente. Il y a eu tentative de développement d'un système de réadaptation socio-professionnelle plus conséquent.

La politique précédente, basée essentiellement sur l'assistance sociale, a montré ses limites face à la prise en charge d'une population handicapée en nombre croissant. En effet, la politique d'assistance sociale grève un pourcentage non négligeable du budget de l'Etat, tout en maintenant le phénomène de marginalisation de l'handicapé (sentiment d'inutilité, d'instabilité, d'infériorité). Elle ne favorise pas sa réinsertion socio-professionnelle.

La politique de la réadaptation prônée durant la période 1981-1987 a bénéficié d'un contexte favorable. En effet, elle coïncide avec la célébration de l'année internationale des handicapés. Elle a eu un impact certain sur la promulgation de nouveaux textes juridiques relatifs à l'insertion socio-professionnelle de cette catégorie de population.

A. Les textes législatifs promulgués

Pour la seule année 1981, on note la promulgation de pas moins de cinq textes législatifs dont :

La loi n° 81-07 du 27 juin 1981 relative à l'apprentissage (Art. 12-15-16-17-21).

Le décret n° 81-338 du 12 décembre 1981, portant création d'un Conseil National Consultatif pour la Protection des Handicapés.

Le décret n° 81-397 du 26 décembre 1981, portant création du Centre National de Formation Professionnelle pour les Handicapés Physique (C.N.F.P.H.P).

Le décret n° 81-381 du 26 décembre 1981, déterminant les compétences et les attributions de la commune et de la wilaya dans le domaine de la protection et de la promotion sociale de certaines catégories de citoyens. Chap. III protection sociale des handicapés moteurs et sensoriels.

Le décret n° 81-50 du 21 mars 1981 fixant les attributions du Secrétariat d'Etat à la Formation Professionnelle, Art. 4. Alinéa 3.

Il faut souligner que l'Etat a continué à promulguer des textes juridiques en faveur des handicapés jusqu'en 1987, à un rythme moins soutenu qu'en 1981, mais avec un contenu non moins important cependant.

De l'ensemble des textes adoptés durant cette période, on peut distinguer, une réglementation spécifique aux handicapés eux mêmes, mais aussi, certaines dispositions en faveur de cette population dans d'autres lois, notamment celles relatives aux finances.

1) La réglementation spécifique aux handicapés

Les textes législatifs, qu'on peut relever dans ce domaine sont :

— Le décret 82-180 du 15 mai 1982 relatif à l'emploi et la rééducation professionnelle des handicapés.

— Le décret 87-257 du 1 décembre 1987 portant la création du Centre National de Formation du Personnel Spécialisé des Etablissements pour Handicapés (C.N.F.P.H).

— Le décret 87-258 du 1 décembre 1987 portant changement de dénomination et réorganisation de l'école de formation de cadre de Chéraga (Prend la dénomination de centre nationale de Formation de Personnel Spécialisé) (C.N.F.P.S).

— Le décret 87-259 du 1 décembre 1987, relatif au réaménagement des listes des Centres médico-pédagogiques et des Centres d'enseignement spécialisé.

2) Les dispositions particulières aux handicapés dans d'autres lois :

Certaines dispositions particulières aux handicapés peuvent être relevées, notamment :

La loi n° 85-05 du 16 février 1985 relative à la Protection et à la Promotion de la Santé (Art. 2-89-90-91-92-93-94-95).

La loi n° 83-13 du 2 juillet 1983 relative aux accidents de travail et aux maladies professionnelles (notamment les Art. 29-30-34-63).

La loi n°85-09 du 26 décembre 1985 portant la loi de finances pour 1986; Articles 108 - 109-110.

La loi n° 86-15 du 26 décembre 1986 portant la loi de finances pour 1987; Articles 109- 110.

la loi n° 87-20 du 23 décembre 1987 portant loi de finances pour 1988 ; Article 109.

L'analyse du contenu du dispositif cité précédemment, nous amène à dire, que durant cette période la volonté politique de créer les conditions minimales pour permettre l'intégration socio-professionnelle des handicapés est clairement affichée.

B. L'impact des mesures et les actions entreprises

Suite à l'adoption des mesures législatives pré-citées et la promulgation de certains textes d'application, plusieurs actions ont été enregistrées dans différents domaines, notamment dans le domaine de la formation professionnelle, de l'emploi, de la rééducation, de la coordination et des avantages financiers.

1) Dans le domaine de la formation professionnelle

Dans le domaine de la formation professionnelle, on peut distinguer plusieurs dispositions, relatives à l'apprentissage, à la formation professionnelle résidentielle et enfin à la formation des formateurs.

→ L'apprentissage

La loi relative à l'apprentissage prévoit des dispositions spéciales pour les handicapés physiques, c'est-à-dire :

1. le prolongement de l'âge maximum jusqu'à 20 ans au lieu de 18 ans, (Art. 12) ;

2. les handicapés physiques médicalement reconnus ont droit à l'apprentissage, au même titre que les valides (Art. 15) ; les postes d'apprentissage et modalités d'application de cet article devraient être fixes par voie réglementaire ;

3. un présalaire est versé aux handicapés physiques ayant qualité d'apprentis, pendant les 12 premiers mois par l'Etat. Au delà de cette période, l'Etat et l'organisme employeur contribuent à part égale pour une autre période allant de 12 à 24 mois. Mais si la période d'apprentissage dépasse 24 mois, l'employeur verse un pré-salaire progressif, indexé au Salaire National Minimal Garanti (Art. 17).

Des encouragements particuliers sont accordés à tout formateur ou employeur chargé de l'apprentissage des handicapés physiques (Art. 21). Les modalités et les critères d'attribution de ces avantages devraient être arrêtés par voie réglementaire. Mais cette disposition n'a pas été suivie de textes d'application.

→ La formation professionnelle résidentielle :

Un Centre National de Formation Professionnelle des handicapés physiques a été créé (Décret 81 - 397), avec une capacité théorique de 420 places pédagogiques. Mais faute de non achèvement de la construction du bloc d'hébergement, la capacité réelle en 1992, se limite à 84 places réparties comme suit :

— couture.....	16 stagiaires
— R.T.V.....	18
— comptabilité.....	18
— dactylographie.....	12
— dessin bâtiment.....	20

... Avant que ce centre ne soit fonctionnel, le Ministre délégué à la Formation Professionnelle a initié une action en faveur des handicapés physiques. En effet en 1983, plus de 300 handicapés physiques ont été intégrés dans les C.F.P.A. Actuellement, leur nombre s'élève à plus de 1 500 stagiaires.

Il en est de même pour certaines entreprises : SONELGAZ, SONIPEC, SONATRACH qui à titre humanitaire, recrutent depuis longtemps déjà, dans les centres de formation professionnelle, sous leur tutelle, un nombre limité d'handicapés physiques.

→ La formation des Formateurs et Personnels Spécialisés :

La formation du personnel qualifié a été concrétisée par la création du :

a) Centre National pour la Formation du Personnel Spécialisé (C.N.F.P.S) :

Ce centre a une capacité d'accueil théorique de 200 places pédagogiques.

Il assure actuellement la formation des Educateurs, et des Educateurs spécialisés dans les branches suivantes :

- Enfance privée de famille
- Assistance sociale
- Sauvegarde de la jeunesse.

L'effectif des stagiaires durant l'année 1991-1992 est comme suit :

Années	Educateurs	Educateurs spécialisés
2ème année	39	53
3ème année		18

Tableau n° 1' effectif des stagiaires

b) Le Centre National de Formation du Personnel Spécialisé pour les Etablissements des Handicapés (C.N.F.P.H) :

Il est implanté à Constantine. Sa capacité théorique d'accueil est de 300 stagiaires. Il assure la formation des Techniciens (Educateurs) et Techniciens Supérieurs (Educateurs spécialisés) dans les spécialités suivantes :

- Handicap mental
- handicap auditif
- Handicap visuel
- Appareillage orthopédique.

L'effectif de ce centre durant l'année 1991-1992 est présenté dans le tableau suivant :

Années	Techniciens	Techniciens supérieurs
1ère année	10	48
2ème année	87	
3ème année	58	
TOTAL	155	48

Tableau n° 2 effectif du centre

2) Dans le domaine de l'emploi

Le décret 82-180 relatif à l'emploi et la rééducation professionnelle des handicapés a pour objet de fixer les règles de l'emploi, la formation, l'insertion et la réinsertion socio-professionnelle des personnes handicapées, en application des dispositions des articles 47 et 189 de la loi 78-12 du 5 août 1978 relative au Statut Général du Travailleur. Mais vu que l'art. 47 est abrogé par la loi 90-11 relative aux relations de travail, ce décret a perdu toute l'importance d'un texte d'application.

3) Dans le domaine de la rééducation

a) La santé

La loi du 16 février 1985 relative à la protection et à la promotion de la santé a prévu des dispositions concernant les personnes en difficultés.

L'art. 89 définit les personnes en difficultés ; tout enfant, adolescent ou adulte atteint :

- soit d'une déficience psychologique ou anatomique ;
- soit d'une incapacité d'accomplir une activité dans les limites considérées comme normales pour un être humain ;
- soit d'un handicap qui limite ou interdit une vie sociale normale.

Ces personnes ont droit à la protection sanitaire et sociale (Art. 90), et bénéficient de soins appropriés, de rééducation et d'appareillage (Art. 92). Selon l'article 93, les mesures appropriées pour la prévention de l'incapacité, la rééducation, la réadaptation et l'insertion dans la vie sociale de ces personnes seront fixées par voie réglementaire (les textes d'application restent à promulguer).

b) Accidents du travail et maladies professionnelles.

Les articles 29-30-31 et 33 (Titre III) de la loi 83-13 relative aux accidents de travail et de maladies professionnelles prévoient des droits aux accidentés, en

matière de soins nécessaires, d'appareils de prothèses et de réadaptation professionnelle selon le choix de la victime.

Les modalités d'application de ces articles devraient être fixées par voie réglementaire.

L'article 63 considère comme maladie professionnelle, les intoxications, infections et affections, présumées d'origine professionnelles particulières.

Il est à souligner que le décret n° 84-28 du 11 février 1984 fixant les modalités d'application des titres III, IV et VIII de la loi précédente, reste muet à propos des modalités d'application concernant la rééducation et la réadaptation des victimes des accidents de travail.

4) Dans le domaine de la coordination

Le décret n° 81-338 vise à répondre à un besoin en matière de coordination et d'harmonisation des différentes actions prises en faveur des handicapés.

L'art. 2 stipule que le Conseil National Consultatif pour la protection des handicapés doit être consulté sur les différents aspects concernant cette population. De même l'art. 4 précise que ce Conseil peut selon les modalités définies par son règlement intérieur, effectuer des études.

Bien que ce Conseil n'ait qu'un pouvoir consultatif, il aurait pu approuver au Gouvernement des propositions intéressantes, s'il n'était pas gelé (01) un an après sa création. Il est utile de noter qu'il existe actuellement un autre projet de texte qui va dans le même sens.

5) Dans le domaine des avantages financiers

Les avantages financiers constituent un élément fondamental dans la protection et la prise en charge des personnes handicapées. Les efforts législatifs en ce sens consistent surtout à faciliter l'importation des appareils et des véhicules aménagés par les réductions et l'exonération des droits et taxes prévus dans les lois de finances.

C - Remarques et Observations sur la Période

A partir de cette analyse relative à la situation juridique ayant prévalu durant la période (1981-1987), on peut dire que le dispositif demeure insuffisant, pour permettre le développement d'un processus de réadaptation globale, qui facilite à la majorité des handicapés l'intégration socio-professionnelle en raison de :

1. L'absence de mesures de promotion en matière d'emploi ; on notera qu'il n'y a ni quota, ni postes de travail réservés par la loi, ni même un encouragement quelconque pour inciter les employeurs à recruter des handicapés.

2. Limitation de structures spécialisées en formation professionnelle pour handicapés ;

3. Manque important de textes réglementaires concernant les droits à la rééducation, la réadaptation et l'insertion prévues dans les différents articles des lois n° 85-05 et n° 85-09.

4. Différentes actions en faveur de cette population restent isolées et non coordonnées ; il n'y a pas un système d'information, d'orientation et de suivi, par conséquent, un handicapé qui sort d'une école spécialisée, ou d'un centre médicopédagogique, ou d'un hôpital se trouve confronté à un problème d'insertion professionnelle complexe.

5. Absence de prévision pour les ateliers protégés, pour les handicapés qui ne peuvent pas être placés dans des emplois compétitifs (sauf pour les aveugles).

Ceci dit, il faut souligner que les textes cités précédemment constituent une plate-forme de travail importante qui nécessite un enrichissement et un élargissement pour l'aboutissement à une intégration réelle et durable de cette catégorie de citoyens et citoyennes.

III. La période de 1988 ~ 1992

En 1988, la société algérienne se réveille sur une crise multi-dimensionnelle et profonde, nécessitant un changement radical du modèle de société prônée durant les décennies précédentes.

Cela a entraîné des événements importants qui ont fait que le problème de l'insertion des handicapés n'a pas occupé une place dans le rang des priorités politiques, économiques ou sociales.

C'est ainsi que durant cette période, il n'y avait pas de réglementations nouvelles, on trouve seulement un (01) article, l'article 16 de la loi 90-11 du 21 avril 1990 relative aux relations de travail, qui est une révision et modification du statut général du travailleur.

Cet article stipule que les organismes employeurs doivent réserver des postes de travail, à des personnes handicapées, selon des modalités qui seront fixées par voies réglementaires (ces textes d'application restent à promulguer).

Il est utile de noter que si la législation visant à promouvoir l'emploi des handicapés contribue à améliorer leur situation, celui-ci ne constitue pas une panacée s'il n'est pas intégré dans un processus global de réadaptation.

CONCLUSION

Les questions qui se posent après cette analyse de l'aspect législatif sont surtout liées aux moyens et stratégies à adopter :

— L'Algérie peut-elle se permettre de continuer à suivre une politique d'assistance sociale minimale, entreprise à l'égard de cette population, et de ce fait, ignorer les conséquences psycho-sociologiques de l'incapacité sur les individus concernés (manque de confiance en soi ; sentiment d'inutilité et de marginalité ; stigmatisation...) ?

— Le développement de l'économie nationale n'a-t-il pas besoin de l'effort d'un potentiel humain qui une fois rééduqué et réadapté peut-être productif et non pas un paria économique ?

Les expériences dans plusieurs pays (exp. des pays européens) montrent que la mise en place d'un système de réadaptation performant est l'approche la plus appropriée, pour deux raisons essentielles ;

— L'investissement social dans le développement de ce système (structures spécialisées, encadrements...) coûterait beaucoup moins au budget de l'Etat comparativement à l'adoption d'une politique d'assistance sociale.

— Les handicapés qui bénéficient de l'ensemble des services de réadaptation peuvent réaliser leurs aspirations légitimes, en ayant une vie sociale et professionnelle comme toute autre personne.

