

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

La politique publique en matière d'intégration professionnelle des personnes handicapées

Dossier préparé par:

Frédéric Pralong, collaborateur scientifique au Service de l'action sociale du canton du Valais sur la base d'un travail de groupe réalisé en collaboration avec

*Simon Affolter, conseiller juridique, Service juridique et législatif du canton de Vaud
Line Mermoud Campiche, Directrice du Centre logopédique et pédagogique du Nord Vaudois*

Carole Wyser, assistante d'enseignement et de recherche, Chaire Management public / Ressources humaines, IDHEAP

dans le cadre du cours "Politique publiques comparées. L'action publique au concret: les groupes cibles", semestre d'hiver 2005, du Prof. Peter Knoepfel, IDHEAP.

Février 2006

Avertissement : *Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es*

RESUME

Depuis une dizaine d'années, la politique publique d'insertion professionnelle des personnes handicapées a connu d'importants bouleversements qui ont notamment abouti à une limitation des subventions fédérales accordées aux ateliers protégés. L'objectif de cette contribution est d'apporter un éclairage sur les stratégies mises en œuvre par ces ateliers pour se préserver au mieux des coupes budgétaires qui peuvent, dans une certaine mesure, remettre en cause leur mission. Ainsi, apparaît également en filigrane la question de savoir comment, sous l'impulsion de restrictions budgétaires et avec le jeu stratégique de l'ensemble des acteurs concernés, il est possible de repenser la problématique de l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

RIASSUNTO

Da una decina d'anni la politica pubblica nell'ambito dell'inserimento professionale delle persone portatrici di handicap ha subito importanti cambiamenti che, in particolare, si sono tradotti in una limitazione dei sussidi federali accordati ai laboratori protetti. L'obiettivo di questo contributo è di dare una chiave di lettura delle strategie attuate da taluni di questi laboratori per preservarsi al meglio dai tagli budgetari che possono, in una certa misura, rimettere in causa la loro missione. Così, emerge anche in filigrana la questione di sapere come, dietro l'impulso delle restrizioni finanziarie e attraverso il gioco strategico dell'insieme degli attori coinvolti, è possibile ripensare la problematica dell'inserimento professionale delle persone portatrici di handicap.

TABLE DES MATIERES

1. Introduction	2
2. Problématique et ancrage temporel	2
2.1 Les réponses publiques au problème de l'insertion professionnelle des personnes handicapées	2
2.2 Le groupe cible des ateliers protégés	4
2.3 Le programme d'allègement budgétaire 2003 (PAB03) comme ancrage temporel	4
3. Hypothèse de travail	5
4. Mise en contexte.....	5
4.1 Les acteurs de l'insertion professionnelle des personnes handicapées	5
4.2 La mise en œuvre de la politique d'insertion des personnes handicapées.....	6
5 Données empiriques, résultats et discussion.....	7
5.1 Les ateliers protégés en Valais	7
5.2 Discussion de l'hypothèse.....	8
5.2.1 La perception de la menace par les ateliers protégés	8
5.2.2 L'objectif visé par les ateliers	10
5.2.3 La stratégie mise en œuvre pour atteindre cet objectif	10
5.2.4 Les ressources et leur mobilisation selon les règles institutionnelles	12
6 Résultat atteint par les ateliers protégés	16
7 Conclusion	16
Bibliographie citée	18

1. Introduction

Depuis une dizaine d'années, la politique publique d'insertion professionnelle des personnes handicapées a connu d'importants bouleversements qui ont notamment abouti à une limitation des subventions fédérales accordées aux ateliers protégés. L'objectif de cette contribution est d'apporter un éclairage sur les stratégies mises en œuvre par ces ateliers pour se préserver au mieux des coupes budgétaires qui peuvent, dans une certaine mesure, remettre en cause leur mission. Ainsi, apparaît également en filigrane la question de savoir comment, sous l'impulsion de restrictions budgétaires et avec le jeu stratégique de l'ensemble des acteurs concernés, il est possible de repenser la problématique de l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

La méthodologie utilisée est fondée sur le modèle d'analyse des politiques publiques développée dans l'ouvrage de P. Knoepfel, C. Larrue et F. Varone (Knoepfel et al., 2001). Celui-ci vise «à décrire, à comprendre et à expliquer l'ensemble d'une politique publique, de la perception initiale d'un problème social à son éventuelle résolution par une intervention publique.» (Knoepfel et al., 2001: 132). Ce modèle s'appuie sur la notion de «cycle d'une politique publique» (Knoepfel et al., 2001: 128) qui se présente en 4 étapes principales: «(1) la mise à l'agenda gouvernemental du problème public, (2) la programmation législative et réglementaire de l'intervention publique, (3) la mise en œuvre du programme politico-administratif par des plans d'action et des actes formalisés (outputs), (4) l'évaluation des effets induits (impacts et outcomes).» (Knoepfel et al., 2001: 128).

A chaque étape, les acteurs engagés dans une politique publique «peuvent utiliser les règles institutionnelles en vigueur et les ressources non encore exploitées pour tenter d'influencer le contenu de l'étape concernée. Par là, ils vont chercher à ajuster, à modifier voire à annuler, ce qui avait été défini, décidé ou déjà initié concrètement lors des phases précédentes.» (Knoepfel et al., 2001: 133).

La synthèse du travail de cours présentée ci-après se focalise sur la mise en œuvre de la politique d'insertion professionnelle des personnes handicapées, c'est-à-dire sur l'étape qui suit la phase dite de «programmation» dans laquelle les grands axes de la politique d'insertion ont été fixés, essentiellement suite à l'adoption en 2004 par le Parlement du Programme d'allègement budgétaire 2003¹ et suite à l'entrée en vigueur en 2005 de la 4^e révision de la loi sur l'assurance-invalidité. Il s'agira donc d'analyser les modalités d'application de ces grandes orientations et comment les acteurs concernés, notamment les ateliers protégés, ont cherché à influencer ces modalités.

2. Problématique et ancrage temporel

2.1 Les réponses publiques au problème de l'insertion professionnelle des personnes handicapées

En Suisse, la problématique de l'insertion professionnelle des personnes handicapées est véritablement reconnue comme un problème public depuis 1960, date d'entrée en vigueur de l'assurance-invalidité. Avant l'adoption de cette assurance sociale spécifique, la problématique de la perte de la capacité de travail et ses conséquences sur la productivité des entreprises, la perte de gain des travailleurs, leur santé et les problématiques sociales associées (pauvreté, perte du soutien de famille, etc.) était considérée comme un problème individuel, partiellement pris en compte par la collectivité dans le cadre des dispositions communales d'assistance publique. Dans

¹ Comme on le verra plus loin ce programme d'allègement budgétaire a eu une incidence importante sur les prestations collectives de l'assurance-invalidité.

certains cas des arrangements sectoriels comme les caisses mutuelles d'entreprises ou d'ouvriers couvraient partiellement les risques de perte de gains pour les personnes affiliées et plus tard la dimension médicale du problème d'insertion professionnelle des personnes handicapées a été partiellement prise en compte dans le cadre de l'assurance-maladie.

Avec l'assurance-invalidité, la spécificité de l'incapacité de travail liée à un handicap en terme de durée, de besoin de réadaptation médicale et professionnelle et de compensation de la perte de gain qui lui est associée a été reconnue comme publique à travers la notion juridique d'invalidité, définie aujourd'hui à l'art. 8 de la Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA ; RS 830.1) comme tel: «*Est réputé invalidité l'incapacité de gain totale ou partielle qui est présumée permanente ou de longue durée.*»

De 1960, date d'entrée en vigueur de la Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI, RS 831.20), jusqu'à sa 4^e révision (Loi du 21 mars 2003, RO 2003, p. 3837), entrée en vigueur en 2005, les mesures proposées ont surtout visé une amélioration de la capacité de gain par des mesures médicales et de réadaptation professionnelle. Lorsque le retour sur le premier marché du travail n'était pas envisageable, les bénéficiaires étaient orientés vers des ateliers protégés leur permettant de conserver une activité professionnelle correspondant à leurs capacités. En somme, de 1959 jusqu'en 2000, les flux financiers de la Confédération vers les cantons croissaient au rythme des demandes et des besoins. Les structures spécialisées, et plus spécifiquement les ateliers protégés, constituaient le groupe cible principal responsable du domaine de l'intégration professionnelle, à côté des cotisants (employeurs et employés).

La période 2003-2005 constitue un véritable tournant pour la politique d'insertion des personnes handicapées. Trois projets fédéraux – le programme d'allégement budgétaire 2003 (PAB03), la 4^e révision de l'AI et la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) – ont été adoptés dans cette période et ont commencé à déployer leurs effets dans plusieurs politiques publiques. Pour le domaine de l'insertion professionnelle des personnes handicapées, qui, depuis la création de l'AI n'a subi que des adaptations mineures, on peut parler de véritable rupture.

Le PAB 03, la 4^e révision de la LAI et l'adoption de la RPT ont amené la désignation de nouveaux groupes cibles chargés de la mise en œuvre de la politique d'insertion des personnes handicapées: les entreprises et les personnes handicapées elles-mêmes. L'apparition de ces nouveaux acteurs est liée à la fois à la recherche de pistes d'économie (l'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail est à première vue moins onéreuse que leur prise en charge complète dans des structures spécialisées) ainsi qu'à la tendance actuelle et générale au décloisonnement en matière d'intégration des personnes handicapées et à la responsabilisation de ces dernières. Cette nouvelle composition diversifie les moyens d'insertion professionnelle des handicapés. En plus de subventionner les structures spécialisées il s'agit également de subventionner les personnes handicapées et favoriser leur intégration dans le marché libre par des mesures incitatives.

En somme, malgré la rupture imposée par des problèmes de financement, on constate que le problème public que la politique de l'intégration professionnelle des personnes handicapées cherche à résoudre reste inchangé. Néanmoins, ces réformes sont à la source d'une nouvelle conception de la politique publique d'insertion des personnes handicapées² qui responsabilise davantage d'acteurs en tant que groupes cibles et implique par conséquent également une redéfinition des modalités d'intervention. Avec l'apparition de ces nouveaux groupes cibles, la politique publique de l'intégration professionnelle des personnes handicapées a débuté un nouveau cycle.

² Plus précisément, dans le cadre du modèle d'analyse sur lequel nous nous appuyons, il s'agit d'une nouvelle *hypothèse causale* (Knoepfel et al., 2001: 66)

2.2 Le groupe cible des ateliers protégés

Les ateliers protégés constituent le principal groupe cible désigné comme responsable pour l'intégration professionnelle des personnes handicapées. Il s'agit soit d'organisations publiques soit, plus généralement, d'associations ou de fondations privées, reconnues d'utilité publique. Elles sont reconnues par l'assurance-invalidité et par le canton dans lequel elles sont établies pour organiser des activités adaptées aux capacités des personnes handicapées. Selon le profil de ces dernières, les activités seront plus ou moins orientées vers la production de biens et de services que l'atelier pourra vendre.

Quel que soit leur capacité de travail, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) exige que les personnes handicapées soient engagées par les ateliers sur la base d'un contrat de travail et qu'un salaire tenant compte de leur rendement leur soit versé. Pour les encadrer, les ateliers disposent d'un personnel spécialisé.

Les ateliers peuvent être subventionnés par l'OFAS sur la base de l'art. 73 LAI et, subsidiairement, par les cantons ou les communes selon leurs propres dispositions légales, subsidiaires à la LAI.

Pour la défense de leurs intérêts au plan national, les institutions qui gèrent des ateliers protégés ou des structures d'hébergement pour handicapés adultes se sont regroupées au sein d'une organisation faîtière, INSOS. Celle-ci regroupe plus de 750 institutions. Elle dispose de 6 sections régionales: Suisse Nord-Ouest, Suisse centrale et Haut-Valais, Suisse orientale, Zurich, Suisse romande, Tessin.

Même s'ils occupent une position centrale dans le dispositif d'insertion professionnelle des personnes handicapées, essentiellement financé par l'AI, les ateliers ne s'adressent qu'à une partie limitée des personnes recevant une rente AI. On constate en effet qu'ils n'offrent qu'un peu plus de 24'000 places protégées par rapport aux 290'000 personnes recevant une rente principale de l'AI (OFAS, 2005: 13). La plus grande partie des personnes reconnues par l'AI ne fréquente donc pas d'atelier protégé.

En termes financiers, on constate également que le montant des prestations collectives de l'AI, 2 milliards³, est nettement inférieur à celui des prestations individuelles (rentes, mesures individuelles), 8.6 milliards en 2004 (OFAS, 2005: 3).

2.3 Le programme d'allègement budgétaire 2003 (PAB03) comme ancrage temporel

Le PAB03, adopté par les Chambres en 2004, a pour objectif d'économiser 3,3 milliards de francs sur le budget de la Confédération à l'horizon 2006.

Dans le domaine des prestations collectives de l'assurance invalidité, l'objectif est d'arriver à 81 millions d'économies en 2006, soit, compte tenu du mode de financement de l'AI, 218 millions de subventions versées en moins pour l'ensemble des prestations collectives.

Ces 218 millions d'économies sont à réaliser sur l'ensemble des prestations collectives de l'AI qui s'élevaient en 2004 à 2 milliards de francs. Les conséquences principales du PAB03 sur la politique publique analysée dans le cadre de ce travail sont ⁴:

³ Ce montant est constitué des subventions aux ateliers protégés, foyer, centres de jours, écoles spéciales et centres de réadaptation pour personnes handicapées

⁴ Pour plus de détails, référez vous à l'annexe I qui synthétise, sous forme de tableau, les changements induits par le PAB03 sur la politique publique d'insertion professionnelle des personnes handicapées et permet de la sorte une meilleure compréhension des conséquences qui en découlent.

- 1) Les extensions de places demandées par les cantons, même si elles sont liées à des besoins prouvés ne sont prises en compte par l'OFAS que si elles entrent dans le cadre des contraintes financières imposées par le PAB03.
- 2) L'OFAS délègue une part de la responsabilité au canton qui doit gérer l'enveloppe permettant de financer les places nouvelles: les contestations des institutions lésées parce que leurs projets d'extension ne sont pas acceptés ne sont plus traitées par l'OFAS mais par le canton.
- 3) La subvention OFAS n'est plus en lien direct avec le coût effectif de l'institution, si les cantons veulent éviter des fermetures d'institutions, ils doivent prendre à leur charge la part de subvention qui n'est plus assumée par l'OFAS ou mettre en place avec les institutions un programme d'économies.

3. Hypothèse de travail

L'analyse des stratégies adoptées par les ateliers protégés proposée ci-après se situe dans la phase de mise en oeuvre de la politique d'intégration professionnelle des personnes handicapées, c'est-à-dire après les débats et les décisions politiques ayant amené le Conseil fédéral puis l'OFAS à introduire de nouvelles règles (modification du RAI, modification des directives OFAS) pour atteindre les objectifs d'économie découlant du PAB03. Le fil rouge de l'analyse sera l'hypothèse de travail suivante:

Si les ateliers protégés se sentent menacés par une réduction des subventions OFAS découlant du programme d'allègement budgétaire fédéral 2003, alors ils vont d'abord activer leurs ressources infrastructure et personnel en échange de subventions par l'acteur public cantonal (compensation des pertes de subventions fédérales) en invoquant la règle institutionnelle de la bonne foi auprès du canton et ensuite, activer leurs ressources information et personnel en échange de la ressource infrastructure auprès des entreprises en invoquant auprès d'elles la règle institutionnelle de la solidarité dans la mesure où celles-ci sont désignées comme groupe cible.

Cette double démarche des ateliers protégés, auprès de l'acteur public cantonal et du groupe cible entreprise a pour but d'assurer leur pérennité et le maintien de leur statut de groupe cible principal de la politique d'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Les ateliers ne vont pas activer la ressource consensus auprès de l'acteur public cantonal, dans le sens d'une rupture de celui-ci, car cette démarche comporterait trop de risque pour eux.

Nous examinerons cette hypothèse uniquement à travers la situation valaisanne.

4. Mise en contexte

4.1 Les acteurs de l'insertion professionnelle des personnes handicapées

Comme relevé en introduction, les *ateliers protégés* ont constitué, dès l'entrée en vigueur de la LAI, l'acteur principal responsable de la mise en oeuvre de la politique d'intégration professionnelle.

La 4^e révision AI ainsi que le projet de 5^e révision remettent en cause ce rôle de «leader» de l'intégration des ateliers protégés. Ces réformes désignent comme nouveaux groupes cibles les personnes handicapées en les rendant davantage responsables de leur réinsertion professionnelle, ainsi que les entreprises qui, à l'aide de mesures incitatives, devraient favoriser l'intégration professionnelle des personnes handicapées disposant d'une autonomie suffisante.

Les personnes handicapées se retrouvent à la fois dans les bénéficiaires finaux et dans les groupes cibles. Cette particularité découle du fait que, suite à la 4^e révision AI, la politique publique d'insertion professionnelle des personnes handicapées prévoit explicitement une participation du bénéficiaire de prestation à sa réinsertion:

«L'ayant droit est tenu de faciliter toutes les mesures prises en vue de sa réadaptation à la vie professionnelle ou à l'exercice d'une activité comparable (travaux habituels). Lorsque l'ayant droit ne satisfait pas à son obligation de collaborer, les prestations peuvent être réduites ou refusées selon l'art. 21, al. 4, LPGA, même s'il s'agit de mesures de réadaptation en vue de l'accomplissement des travaux habituels.» (art. 7, al.1 LAI).

De ce fait, une partie des bénéficiaires finaux, c'est à dire ceux dont les offices AI jugent qu'ils ont un potentiel de réadaptation, est également désignée comme groupe cible.

Les projets pilotes, en tant que mesure incitative, sont prévus à l'article 68quater LAI, touchent les entreprises. Ces projets doivent avoir pour but d'expérimenter des mesures destinées à inciter les employeurs à embaucher davantage d'assurés invalides aptes à la réadaptation. Le Conseil fédéral «approuve» les demandes de projet pilote. Les règles dérogeant à la loi sont édictées dans des ordonnances spécialisées (art. 98 al. 3 du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité, RAI, RS 831.201).

Les ateliers protégés restent néanmoins un acteur clé de cette politique dans la mesure où les autorités publiques leur confient la tâche d'offrir des activités occupationnelles ou productives aux personnes handicapées ne pouvant pas s'insérer sur le marché libre du travail. Pour réaliser cette tâche, confiée par l'OFAS et les autorités cantonales, les ateliers protégés reçoivent des subventions pour la construction, l'agrandissement, la rénovation et l'exploitation de leurs structures.

4.2 La mise en œuvre de la politique d'insertion des personnes handicapées

Les objectifs d'économie contenus dans le PAB03 (diminution des subventions de l'OFAS aux homes et ateliers protégés, frein à la création de places nouvelles) ont conduit tant l'OFAS que les cantons à dessiner des plans d'action explicites relatifs à la mise en œuvre de ce programme d'allègement budgétaire en ce qui concerne le subventionnement des homes et ateliers protégés. Par ailleurs, la 4^e révision AI consacre le fondement de cette assurance sociale *«la réadaptation prime la rente»*, en proposant davantage d'insertion professionnelle des personnes handicapées sur le marché libre du travail. Cette modification législative, si elle modifie le paradigme de la politique publique considérée, en prenant en charge un nouveau groupe cible, les entreprises, contient elle aussi des visées économiques (limitation de la croissance des rentes AI et de la création de place dans les homes et ateliers protégés). PAB03 et 4^e révision AI se présentent ainsi comme les deux faces d'un même objectif de contention des coûts engendrés par le handicap.

Au niveau fédéral, le PAB03 contient par exemple quelques données explicites de mise en œuvre. En effet, dans son message y relatif (p. 5162) le Conseil fédéral prévoit un plafonnement des subventions versées à l'attention des homes et ateliers (plafonnement des subventions au niveau de l'année 2000 en ajoutant un supplément pour le renchérissement) et un contingentement financier pour la création de places nouvelles et/ou des suppléments d'encadrement (maximum de 45 millions par année). Le plan d'action au niveau fédéral est donc explicite et connu des partenaires et acteurs concernés.

Sur le plan cantonal, les mesures d'allègement budgétaire du PAB03 ont contraint les cantons à adopter des plans d'action rigoureux afin de répondre aux nouvelles exigences légales. Dans le canton du Valais, le plafonnement des subventions OFAS a nécessité dans un premier temps la

demande d'un crédit supplémentaire auprès du Grand Conseil pour pallier le manque financier au budget 2004. Il s'agissait d'une mesure d'urgence, les services cantonaux n'ayant matériellement pas le temps d'élaborer un plan stratégique à plus long terme. Mais le département compétent (Département de la santé, des affaires sociales et de l'énergie) a parallèlement travaillé, en collaboration avec les institutions, à l'élaboration de mesures structurelles et conjoncturelles destinées à limiter la progression des coûts à charge de l'Etat à 1,5%/an, selon le supplément de renchérissement accordé par l'OFAS (exemples: restructuration des organisations pour une amélioration de l'efficacité, renforcement des synergies internes et externes, mise en place de contrats de prestations, introduction d'un facteur de pondération sur la progression des salaires, synergies entre les institutions en matière de transports, d'assurance). Ce plan d'action était explicite et connu des partenaires et acteurs.

Ces plans d'action peuvent être considérés comme ouverts: en particulier au niveau cantonal, ils ont été élaborés en partenariat avec les ateliers protégés de façon à créer un consensus.

Ces plans d'action peuvent être considérés comme discriminatoires (mais pas arbitraires), dans le sens où ils fixent clairement des priorités qui se concrétisent selon des modalités diverses. La LAI exige que les cantons répondent aux besoins d'insertion professionnelle de toutes les personnes handicapées au bénéfice d'une reconnaissance AI. Au regard de la bi, il ne peut donc y avoir de «trous» de mise en œuvre. La priorisation va ainsi s'effectuer sur le type de mesures (hébergement, mesures ambulatoires, insertion en entreprise) proposées aux personnes handicapées, priorisées selon des critères fonctionnels (type de handicap, capacité résiduelle de gain,...). Les contraintes budgétaires ainsi que le changement de paradigme de la politique publique considérée vont également favoriser la priorisation de projets d'insertion dans le premier marché du travail, à première vue moins onéreux, au détriment de mesures strictes de réadaptation dans les homes et ateliers.

Au plan fédéral, les objectifs sont essentiellement quantitatifs et financiers (limitation et plafonnement linéaires). Des critères qualitatifs existent, mais ils prennent un poids tout relatif face à l'importance des sacrifices budgétaires exigés. On peut cependant relever que la 4^e révision AI contient des éléments de nature à entraîner des priorisations fonctionnelles, telles que l'intégration des entreprises dans le groupe cible amenant une diversification des mesures possibles d'insertion professionnelle pour les personnes handicapées, ou la responsabilisation accrue des personnes handicapées. Ces nouvelles dimensions sont de nature à diriger à terme les subventionnements sur des catégories déterminées de personnes handicapées.

En Valais, la Loi du 31 janvier 1991 sur l'intégration des personnes handicapées (LIPH; RSVS 850.6) contient des critères explicites sur *l'affectation des ressources* financières aux institutions, les critères de reconnaissance et les règles de subventionnement de ces structures. Il y a de plus une convention avec chaque institution subventionnée et des contrats de prestations avec certaines d'entre elles. Les mécanismes d'affectation sont donc clairs et légitimés sur le plan politique.

5 Données empiriques, résultats et discussion

Dans cette partie les données empiriques principalement récoltées dans le canton du Valais seront exploitées de manière à fournir des éléments allant dans le sens d'une confirmation ou d'une infirmation des thèses avancées dans l'hypothèse. Cependant, compte tenu des limites de ce travail une réponse définitive aux questions soulevées ne pourra pas être apportée.

5.1 Les ateliers protégés en Valais

Huit institutions pour personnes handicapées adultes offrent 1034 places d'occupation en atelier protégé. Leurs budgets annuels cumulés représentent environ 30 millions de francs dont 21 sont couverts par les subventions OFAS. Le solde est couvert par leur chiffre d'affaires et les subventions versées par le Département cantonal de la santé, des affaires sociales et de l'énergie.

Par leur support juridique, les ateliers protégés valaisans sont tous membres d'INSOS.

Au niveau cantonal, deux associations regroupent les employés et les directions de l'ensemble des institutions spécialisées valaisannes pour adultes et mineurs, y compris celles qui gèrent des ateliers protégés:

- l'Association Valaisanne des Institutions en faveur des Enfants, Adolescents et Adultes en difficulté (AVIEA) dont le but est la défense des intérêts du personnel et des usagers des institutions;
- la Conférence Valaisanne des Directrices et Directeurs d'Institutions pour personnes en difficulté (CVaIDI).

5.2 Discussion de l'hypothèse

5.2.1 La perception de la menace par les ateliers protégés

L'hypothèse que nous avançons est fondée sur la perception des ateliers protégés d'une menace de réduction des subventions fédérales qui pourraient les amener à des difficultés financières importantes et à l'impossibilité de concrétiser les projets de développement que les institutions ont agendés de façon à répondre aux besoins de places d'occupation pour des personnes handicapées.

Selon les cantons et selon les institutions, les nouvelles modalités de subventionnement et de planification de l'offre de places choisies par l'OFAS pour concrétiser les objectifs d'économies imposés par le PAB03, ont des conséquences plus ou moins importantes sur les ressources financières (subventions) et infrastructurelles (places de travail) des ateliers protégés.

En Valais, les mesures décidées par l'OFAS ont eu des conséquences mesurables à plusieurs niveaux.

- Au niveau de la planification des besoins que le canton doit présenter chaque trois ans à l'OFAS, on peut constater que les contraintes financières ajoutées aux critères quantitatifs et qualitatifs d'évaluation des besoins ont abouti à une très forte diminution des places admises par l'OFAS. La comparaison des places demandées par le canton et des places admises par l'OFAS entre la planification 1998-2000 et la dernière planification (2004-2006) réalisée selon les règles découlant du PAB03 montre clairement une diminution des moyen accordés au canton et à ses institutions pour faire face aux besoins:

	Planification 1998-2000	Planification 2004-2006
Places réalisées en début de période (fin 1997 et fin 2003)		
situation au 31.12.1997	911	
situation au 31.12.2003		1034
Places supplémentaires demandées pour la fin de la période		
31.12.2000	96	
31.12.2006		72
Places supplémentaires accordées par l'OFAS		
décision du 19.05.1998	96	
décision du 30.09.2003		24
Taux d'acceptation de la demande du canton par l'OFAS	100%	33%

- Au niveau des subventions OFAS accordées en 2004 aux institutions, les nouvelles modalités de subventionnement introduites suite au PAB03 ont amené le Conseil d'Etat valaisan, suite à une analyse des incidences financières réalisée par le Service de l'action sociale, à demander au Grand Conseil valaisan un crédit supplémentaire de 2,25 millions de francs pour couvrir les pertes de subventionnement OFAS (Message accompagnant le projet de décision concernant l'octroi d'un crédit supplémentaire permettant le financement des subventions aux frais d'exploitation des institutions pour personnes handicapées). Ce crédit supplémentaire touche à la fois les ateliers et les homes pour personnes handicapées et représente un supplément de 23% par rapport au budget ordinaire 2004 que le canton avait prévu pour ces institutions.

Sur la base de ces deux constats on peut donc dire que les réductions des subventions OFAS découlant du PAB03 constituent une menace réelle pour les ateliers protégés.

Cependant, à partir de ces éléments objectifs, la perception de la menace par chaque atelier peut varier en fonction de ses ressources financières et infrastructurelles, mais également en fonction de l'attitude de sa direction et de son comité. Ces divergences ont clairement été relevées à deux reprises par un responsable d'institution valaisan, lors de l'entretien qu'il nous a accordé le 1^{er} décembre 2005:

«Plusieurs d'entre elles [les institutions] ont eu tendance à jouer le catastrophisme en annonçant immédiatement, en interne et en externe, qu'il y aurait des licenciements et des fermetures d'ateliers si le Parlement fédéral ne revenait pas sur ses décisions (PAB03)»

«On a aussi rappelé que les institutions ne sont pas toutes égales face à un programme d'économies linéaire comme celui qui découle du PAB03. Toutes les institutions n'ont pas le même niveau de prestations et le même niveau de subventionnement, tant de la part de l'OFAS que de leur canton et donc, elles ne sont pas touchées de la même manière par ces coupes linéaires.

Et dans des comparaisons intercantionales, le coût des institutions valaisannes et leur niveau de subventionnement sont tout à fait raisonnables. Le PAB03 les affecte donc de manière très directe.»

Ces constats illustrent également de façon exemplaire le problème du respect des règles institutionnelles, décidées lors de la phase de programmation, au moment de la mise en œuvre. Le PAB03 a été voté au Parlement sur la base d'un message du Conseil fédéral s'appuyant explicitement sur les principes d'égalité de traitement et de symétrie des sacrifices (p. 5118). La mise en œuvre de ces principes dans le cadre des réductions de subventions OFAS accordées aux

institutions pose problème car le système de coupes linéaires choisi dans le cadre de la modification du RAI et des directives et circulaires de l'OFAS affecte de manière très différente les institutions selon leurs ressources et le niveau des prestations qu'elles offrent.

Ces différentes données confirment l'existence d'une menace objective de perte de subventions pour les ateliers protégés. La perception de cette menace tend également à se confirmer même si son intensité peut varier selon la situation de chaque institution.

5.2.2 L'objectif visé par les ateliers

Les ateliers protégés sont constitués soit en organisations publiques soit, plus généralement, en associations ou fondations privées, reconnues d'utilité publique. L'absence de possibilité de versement de dividendes aux membres des comités de ces entités ou le mandat à caractère social qui leur est confié par l'autorité publique n'exclut cependant pas la poursuite d'objectifs semblables à n'importe quel acteur économique, en premier lieu la pérennité de leurs structures.

Ainsi, si l'atelier se sent menacé par une perte de subventionnement, son objectif sera, selon l'importance de cette menace, de maintenir son rythme de développement, de conserver son infrastructure telle quelle, voire, en dernière extrémité, de simplement garantir sa survie.

Dans les négociations, avec les acteurs publics politiques ou administratifs, la simple exigence du maintien des subventions pour assurer la pérennité des structures n'est évidemment pas une bonne tactique. La défense de la structure indépendamment de sa finalité n'est pas pertinente. Les ateliers font donc systématiquement le lien entre le subventionnement des structures et la nécessité et la pertinence des prestations qu'ils offrent aux personnes handicapées. Ils insistent en particulier sur le fait que leurs prestations et leurs compétences sont reconnues puisqu'ils sont soutenus par les pouvoirs publics depuis de nombreuses années.

Les quelques extraits de l'entretien réalisé avec un représentant romand d'INSOS le 18 novembre 2005 illustrent bien cette stratégie :

1. *«INSOS et les ateliers protégés insistent sur le maintien du subventionnement des structures afin de maintenir des prestations pour les personnes handicapées et éviter la «désinstitutionalisation.»*
2. *«Face aux cantons, INSOS et les structures spécialisées ont essentiellement fait valoir leurs connaissances et leur expérience en matière de handicap et le fait qu'ils possèdent les outils (structures et personnel) permettant la réinsertion professionnelle des personnes handicapées.»*
3. *«La politique sociale a créé un tissu institutionnel qu'il faut préserver (...).»*

Les éléments recueillis au cours des entretiens corroborent la partie traitant de l'objectif des ateliers protégés proposée dans notre hypothèse.

5.2.3 La stratégie mise en œuvre pour atteindre cet objectif

Si tous les ateliers visent la pérennité de leur structure, la perception différenciée qu'ils ont de la menace peut les amener à développer des stratégies différentes.

Cependant, dans tous les cas, cette stratégie sera d'abord dirigée vers l'acteur public cantonal et dans un deuxième temps en direction des entreprises. Cette deuxième phase de la stratégie découle du fait que suite à la réduction des moyens mis à disposition des institutions et des cantons par l'OFAS, les cantons doivent développer de nouvelles solutions pour couvrir les besoins d'insertion professionnelle des personnes handicapées. Or, s'il n'y a plus de moyens pour créer de nouvelles infrastructures de type «atelier protégé» la seule alternative est d'essayer d'exploiter les infrastructures des entreprises. Cette démarche est d'autant plus cohérente qu'elle s'inscrit dans la logique des mesures décidées dans le cadre de la 4^e révision AI et celles actuellement en discussion dans le cadre de la 5^e révision AI qui vont clairement dans le sens du renforcement de l'intégration en entreprise.

Ainsi, si les ateliers veulent obtenir une compensation des pertes de subventions fédérales par le canton, ils se doivent d'adhérer à la stratégie cantonale qui désigne les entreprises comme groupe cible de la politique d'insertion professionnelle des personnes handicapées. Les entretiens réalisés avec un représentant romand d'INSOS et un directeur d'atelier valaisan corroborent cet aspect de la stratégie du groupe cible étudié:

«Les ateliers protégés doivent avant tout développer une offre correspondant à une politique d'intégration pour les personnes handicapées qui peuvent en bénéficier et développer une offre située au plan de qualité de vie pour les autres. C'est ainsi qu'ils préserveront leurs intérêts.»

«Compte tenu de cette situation, j'ai personnellement, et la plupart des autres directeurs valaisans aussi ...à ma connaissance en tout cas... bien accepté la stratégie du Service de l'action sociale pour réagir au manco de subventions OFAS: demande de crédit supplémentaire au Grand Conseil, économies et synergies entre institutions, analyse et comparaison des coûts entre institutions.»

En acceptant de coopérer avec les entreprises dans le cadre de la politique d'insertion cantonale, les ateliers cherchent également à préserver leur position de groupe cible de référence pour l'acteur public cantonal. Concrètement, il s'agit pour les ateliers de faire en sorte que pour la mise en œuvre des mesures d'insertion en entreprise, les cantons s'adressent d'abord aux ateliers qui se chargent ensuite de développer des projets de partenariat avec les entreprises.

Relevons encore que les ateliers protégés ne cherchent pas à agir au niveau de l'OFAS ou des acteurs politiques fédéraux car, au niveau du plan d'action, les jeux sont faits: le PAB03 a été voté par le Parlement et est entré en force, le Conseil fédéral et l'OFAS ont pris les décisions fixant les modalités de mise en œuvre de cette décision. Il n'y a donc pratiquement plus de marge de manœuvre, d'autant plus que l'acteur fédéral (OFAS, Conseil fédéral et Parlement) sera presque totalement hors du jeu dès l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT), dont l'entrée en vigueur est prévue en 2008, puisque l'ensemble du domaine des prestations collectives AI sera de la compétence des cantons.

La portée limitée de ce travail ne permet pas d'examiner l'ensemble des stratégies développées par les ateliers protégés. La stratégie des ateliers en deux temps décrite dans notre hypothèse, d'abord dirigée vers l'acteur public cantonal, puis vers les entreprises ne peut être validée dans le cadre limité de ce travail.

Cependant, le chapitre suivant montrera que l'exemple du Valais confirme en tout cas que les ateliers se sont d'abord adressés à l'acteur public cantonal. La deuxième démarche dirigée vers les entreprises ne se vérifie par contre pas, ou en tout cas pas encore, dans la mesure où les projets d'insertion en entreprise existants ont été développés avant les mesures de réduction de subventions OFAS et leurs incidences sur le plan d'action cantonal⁵. Il n'est pas impossible de que tels projets se développent dans les années à venir.

5.2.4 Les ressources et leur mobilisation selon les règles institutionnelles

Les principales ressources dont disposent les ateliers protégés sont les infrastructures, le personnel, l'information et le consensus.

Les changements intervenus au stade de la programmation de la politique d'insertion professionnelle des personnes handicapées suite à l'entrée en vigueur du PAB03 et de la 4^e révision AI ainsi qu'à l'acceptation de la RPT ont modifié ces ressources ainsi que la capacité des ateliers à les mobiliser dans la phase de mise en œuvre.

Mobilisation de la ressource infrastructure et de la ressource personnel en direction de l'acteur public cantonal en échange de subventions

La ressource infrastructure et la ressource personnel constituent les principales ressources des ateliers. Elles sont constituées de locaux, machines et matériel nécessaires au fonctionnement des ateliers ainsi que du personnel spécialisé qui y travaille et qui encadre les personnes handicapées. Le maintien, le renouvellement et l'augmentation de ces ressources sont directement menacés par les réductions de subventions OFAS. Pour défendre les ressources infrastructure et personnel, les ateliers ont d'abord cherché à démontrer qu'elles répondent à un besoin réel. La première réaction d'un directeur d'atelier valaisan à l'annonce de la réduction des subventions fédérales illustre bien ce réflexe:

«Dès l'annonce des réformes fédérales, ma première réaction a été d'analyser mes propres structures afin de voir si tous mes ateliers et toutes leurs prestations étaient vraiment nécessaires. Suite à cette analyse j'ai été convaincu de leur nécessité et j'ai entrepris des démarches pour les défendre à différents niveaux. J'ai pris contact avec le Service de l'action sociale (SAS) pour l'informer de la situation de mon institution face aux réformes imposées par l'OFAS et j'ai participé aux réflexions avec le SAS et les autres institutions pour combler les pertes de subventions et étudier parallèlement les pistes d'économie et de réduction des coûts possibles.»

⁵ Ce plan d'action est décrit explicitement dans le Message du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif à l'octroi d'un crédit supplémentaire pour le financement des subventions aux institutions pour personnes handicapées.

Le représentant d'INSOS confirme ce point de vue:

«Face aux cantons, INSOS et les structures spécialisées ont essentiellement fait valoir leur expérience en matière de handicap et le fait qu'ils possèdent les outils (structures et personnel) permettant la réinsertion professionnelle des personnes handicapées.»

«INSOS et les institutions s'appuient sur l'importance et la durée des relations qu'ils entretiennent avec les cantons et l'OFAS.»

Comme le relève le directeur d'atelier interviewé, cette tâche a été rendue particulièrement difficile car le Conseil fédéral a directement mis en cause la nécessité des infrastructures et du personnel des ateliers dans son message sur le PAB03:

«Les effets, au niveau des prestations, de la réduction des coûts dans le domaine des ateliers et des homes devraient être limités. Malgré une demande croissante, l'offre de places demeure assurée. Toutefois, comme la masse salariale constitue la majeure partie des charges des institutions, il va falloir compter avec des effets sur l'effectif et/ou la rémunération du personnel. Cela pourrait d'une part conduire à certaines limitations de la prise en charge. Le Conseil fédéral considère que cette mesure est défendable, car le niveau actuel de la prise en charge est élevé. D'autre part, les institutions pourraient viser des économies dans le secteur de la rémunération du personnel avec, à l'avenir, peut-être davantage de difficultés de recrutement à la clé.»

La mobilisation des ressources infrastructure et personnel en direction de l'acteur public cantonal s'est effectivement faite en invoquant le principe de bonne foi, ce que confirment les dres du représentant romand d'INSOS: *«INSOS et les institutions s'appuient sur l'importance et la durée des relations qu'ils entretiennent avec les cantons et l'OFAS.»*

Si l'on prend l'exemple du Valais, les ateliers remplissent une tâche (l'occupation des personnes handicapées) reconnue au niveau d'une loi cantonale. L'attribution de cette tâche aux ateliers protégés n'a jamais été mise en cause ou discutée, notamment parce que la plupart des ateliers protégés valaisans existaient avant la création d'une base légale cantonale. Les ateliers se sentent ainsi légitimés pour s'adresser à l'autorité cantonale pour qu'elle leur attribue les moyens nécessaires à la poursuite de leurs activités.

Les éléments recueillis au cours des entretiens tendent à confirmer l'idée que les ateliers protégés ont mobilisé les ressources infrastructure et personnel en échange de subventions par l'acteur public cantonal en invoquant la règle institutionnelle de la bonne foi.

Mobilisation des ressources information et personnel en direction des entreprises en échange de la ressource infrastructure

Selon notre hypothèse, pour obtenir une compensation des pertes de subventions OFAS par l'acteur public cantonal et pour conserver leur position de groupe cible principal, les ateliers vont entrer en matière sur la nouvelle politique d'insertion cantonale renforçant l'insertion professionnelle en entreprise en cherchant à collaborer avec elles. Pour concrétiser cette forme d'alliance avec les entreprises, les ateliers protégés vont chercher à échanger leurs ressources information et personnel en échange de la ressource infrastructure des entreprises.

Les ateliers protégés possèdent du personnel spécialisé, des connaissances et une expérience importante des différentes formes de handicap et des moyens à mettre en œuvre pour permettre une insertion professionnelle des personnes handicapées. Par contre, les ateliers protégés ne

peuvent plus couvrir les nouveaux besoins en augmentant systématiquement leur ressource infrastructure. L'échange de leurs ressources information et personnel sur le domaine du handicap avec la ressource infrastructure des entreprises apparaît donc pertinente.

De leur côté, les entreprises sont désormais désignées comme groupe cible de la politique d'insertion des personnes handicapées, mais elles ne veulent pas être touchées par des mesures contraignantes (quotas) ou même incitatives (allègements fiscaux). La prise de position de la Fédération des entreprises romandes du 18 avril 2003 sur l'initiative «*Droit égaux pour les personnes handicapées*» qui prévoyait notamment un système de quotas de handicapés à engager par les entreprises, illustre bien cette volonté de ne pas être touché par des mesures contraignantes:

«Le défaut de mesure se retrouve dans les moyens. L'initiative stipule que l'on doit prévoir des mesures en vue de l'élimination et de la correction des inégalités existantes». Sur le principe, l'idée peut paraître louable. C'est lorsqu'on essaie de prévoir ce qui se passera concrètement que le bât blesse. Lors des discussions qui ont entouré l'initiative, diverses idées ont été émises, comme celles d'imposer des quotas de handicapés aux entreprises ou de mettre sur pied un système de bonus-malus.

(...)

Enfin, elles pénaliseront davantage les PME, comme le montre l'exemple français. Une petite entreprise ayant mis la main sur le spécialiste dont elle a besoin devra-t-elle renoncer à l'engager parce qu'il la fera passer en dessous du quota? Devra-t-elle être pénalisée financièrement? Ou engager un handicapé-alibi dont elle ne saura trop que faire pour l'occuper (pour autant qu'elle en trouve un)? Ce dernier exemple montre bien ce que les quotas ont de choquant, puisqu'ils considèrent les personnes handicapées comme des boulets que les entreprises doivent se répartir. Alors que plusieurs institutions montrent au jour le jour qu'en les traitant non comme des charges, mais comme des ressources, on aboutit à d'excellents résultats.» (Cormon, 2003)

Lors des débats parlementaires sur la 4^e révision AI, sur la loi fédérale sur l'égalité des handicapés ou de l'initiative précitée, les entreprises ont systématiquement obtenu gain de cause. A chacune de ces occasions elles ont systématiquement rappelé qu'elles voulaient assumer un «rôle social» et qu'elles souhaitaient développer ou participer à des projets d'insertion professionnelle, tout en précisant qu'elles n'avaient pas les compétences pour accompagner des personnes handicapées et que ce volet de l'intégration professionnelle devait être assumé par des institutions spécialisées.

Les ateliers invoquent la solidarité avec les entreprises puisque tous deux sont groupes cibles d'une même politique publique en leur proposant d'échanger leur ressource information contre la ressource infrastructure des entreprises. Cet élément est corroboré par le représentant romand d'INSOS:

«Les ateliers protégés et les entreprises ont tout intérêt à collaborer. De cette manière, les entreprises entrent dans le jeu de l'insertion en s'évitant des contraintes fortes et les ateliers protégés conservent leurs activités en les diversifiant.»

D'ailleurs, plusieurs exemples de cette coopération entre ateliers et entreprises existent déjà dans certains cantons. Par contre l'effet de la mise en œuvre du PAB03 et de la 4^e révision AI sur le développement de nouveaux projets d'insertion ne peut pas encore être confirmé ou infirmé, faute de recul. Certains éléments laissent plutôt penser que les changements intervenus dans la phase de programmation de la politique d'insertion professionnelle des personnes handicapées incitent plutôt les ateliers à se montrer très prudents voir réticents face au développement de partenariat avec les entreprises. Le directeur d'un atelier protégé valaisan explique cette tendance en ces termes:

«(...), je ne pense pas que la volonté de renforcer l'intégration en entreprise demandée par les révisions AI et les cantons et les programmes d'économies fédéral ou cantonal vont

forcément bien ensemble. En tout cas les programmes d'économie ne sont pas une motivation pour développer l'intégration en entreprise, bien au contraire. J'ai pu constater qu'au niveau suisse, les ateliers qui n'avaient pas déjà de projet d'intégration sur l'extérieur ont plutôt eu tendance à se replier sur leur mandat de base. Un projet nouveau comporte automatiquement une part de risque et on ne prend pas facilement des risques en période de restriction budgétaire et d'incertitude sur l'avenir.»

Selon lui, les projets d'insertion en entreprise ne s'improvisent pas. Ils nécessitent une préparation importante:

«(...) un projet d'atelier intégré ça ne s'improvise pas, ça doit être bien préparé tant au niveau du concept général qu'avec le personnel de l'institution. Sans ça on n'arrive pas à proposer un projet assez convainquant à l'entreprise.»

Dans ce contexte, la responsabilité de l'acteur cantonal est importante. S'il veut favoriser l'insertion en entreprise des personnes handicapées avec un partenariat des ateliers protégés, c'est à lui de créer des mesures d'incitation à l'intention des ateliers protégés. Dans cette perspective, des modalités de financement spécifiques des projets de partenariat ateliers protégés/entreprises privées devraient être développées.

Cette partie de notre hypothèse n'est donc que partiellement vérifiée. Il existe bien des projets de partenariat entre entreprises et ateliers protégés, mais ceux-ci n'ont pas été mis en place suite aux changements intervenus au niveau fédéral. Ils découlent d'initiatives ponctuelles d'ateliers protégés ou d'entreprises qui souhaitaient développer de tels projets, indépendamment d'incitations de l'acteur public fédéral ou cantonal.

Mobilisation de la ressource consensus en direction de l'acteur public cantonal

On constate qu'en Valais, dans le but d'obtenir du canton une compensation des réductions de subventions OFAS, les ateliers ont maintenu le consensus existant. Dans cette perspective, l'interview que nous avons menée avec un directeur d'institution valaisan est explicite:

«Compte tenu de cette situation, j'ai personnellement, et la plupart des autres directeurs valaisans aussi ...à ma connaissance en tout cas... bien accepté la stratégie du Service de l'action sociale pour réagir au manco de subvention OFAS: demande de crédit supplémentaire au Grand Conseil, économies et synergies entre institutions, analyse et comparaison des coûts entre institutions.

Nous avons cependant insisté sur la nécessité d'un projet mesuré qui ne mette pas en péril le niveau de prestations que nous offrons. En même temps, il nous a semblé cohérent de donner un signe que des économies et des synergies entre institutions étaient possibles et permettraient de limiter le transfert de charge Confédération-canton.

Nous avons privilégié la négociation avec le canton.»

Les ateliers n'ont donc pas cherché à activer la ressource consensus dans le sens d'une rupture considérant qu'ils avaient avantage à collaborer avec l'administration cantonale pour obtenir une compensation des pertes de subventions fédérales.

Relevons que, selon les relations préexistant entre l'acteur public cantonal et les ateliers protégés, l'activation de cette ressource peut se faire de manière différente.

Si l'on se réfère à la situation du canton du Valais, on peut considérer que sur la base de l'entretien réalisé avec un directeur d'atelier l'idée de non rupture du consensus avancée dans notre hypothèse est validée.

6 Résultat atteint par les ateliers protégés

Les réductions de subventions OFAS ayant été introduites en 2004 et la 4^e révision AI étant entrée en vigueur en 2005, les plans d'actions liés à ces changements n'ont pas encore déployé tous leurs effets. En particulier au niveau des cantons les mesures de compensation des pertes OFAS pour les ateliers et les mesures visant à renforcer l'intégration professionnelle des personnes handicapées en entreprise n'ont pas encore été totalement mises en œuvre.

Au stade actuel, on peut tout de même constater que les ateliers protégés ont obtenu une compensation rapide des pertes de subventions OFAS par l'octroi en 2004, d'un crédit supplémentaire de 2,25 millions de francs par le Grand Conseil valaisan. Cette mesure a permis d'éviter de graves difficultés financières à plusieurs institutions qui auraient pu aboutir à une faillite.

Ce crédit a cependant été accordé à la condition que l'augmentation annuelle du montant des subventions cantonales versées à partir de 2004 soit limitée à 1,5%. Pour atteindre cet objectif, plusieurs mesures d'économies sont prévues et ont été mentionnées explicitement dans le Message du Conseil d'Etat au Grand Conseil. Ces mesures ont été discutées au préalable entre le Service cantonal de l'action sociale et les institutions qui en ont accepté le principe. Elles peuvent être considérées comme une concession des institutions qui acceptent ainsi un renforcement du rôle de régulateur du Service de l'action sociale.

7 Conclusion

Parvenus au terme de ce travail, nous constatons que l'empirie a permis de vérifier en bonne partie notre hypothèse de travail. Retenons cependant les éléments qui nous paraissent mériter une attention particulière et d'éventuels développements:

Les contraintes budgétaires du PAB03 ont amené le canton du Valais à élaborer un plan d'action explicite et publié sur de nombreux points. La position de l'acteur public cantonal s'est renforcée et l'on assiste à un mouvement de différenciation accrue entre les rôles de régulateur et d'opérateur (groupe cible: les ateliers protégés). Si ce mouvement est bien connu dans d'autres politiques publiques (par exemple, les transports, l'aviation civile), il n'est qu'amorcé dans le champ étudié. La prochaine entrée en vigueur de la RPT (avec la cantonalisation des prestations collectives de l'AI) va vraisemblablement accélérer cette tendance et il serait intéressant d'en analyser les effets sur les relations futures entre services cantonaux et ateliers protégés ainsi que sur les prestations (types, priorisation, accès). Sur ce dernier point, nous avons constaté que les ateliers protégés, en Valais, ont majoritairement dirigé leurs jeux en direction de l'acteur public cantonal alors que les collaborations avec les entreprises étaient liées à des choix stratégiques individuels, indépendants du PAB03 et de la 4^e révision AI. Cette observation empirique nous incite à penser que l'impact des contraintes financières sur un changement de comportement des ateliers protégés (différenciation de leurs prestations en direction du soutien à l'intégration sur le premier marché du travail) n'est pas direct. La diminution de la ressource «argent» représente cependant certainement un levier pour les autorités et les administrations chargées de mettre en œuvre le changement de paradigme de cette politique publique.

Dans le cadre de notre analyse, sans que cela ne soit exprimé explicitement dans notre hypothèse, nous avons supposé que les ateliers protégés manquaient de soutien politique pour faire valoir leurs intérêts. Les sources consultées ainsi que les entretiens démontrent une réalité différente. En effet, par le biais du lobbying, les ateliers ont atteint certains objectifs. Sur le plan fédéral, l'activation de cette ressource leur a permis d'atténuer le plan d'économie des subventions OFAS prévu dans le PAB03 (OFAS 2003, Lettre circulaire No2/03) et au niveau cantonal (Valais), l'acceptation par le parlement d'un crédit supplémentaire (Projet de décision concernant l'octroi d'un crédit supplémentaire permettant le financement des subventions aux frais d'exploitation des institutions pour personnes handicapées adultes). Il serait intéressant d'analyser les raisons de ces succès: s'agit-il d'une réelle prise en compte des intérêts des personnes handicapées, d'une défense du tissu institutionnel privé ou encore d'une prise de position cantonale face aux décisions de la Berne fédérale? Cela démontre en tout cas que les ateliers protégés disposent de soutien et qu'ils ont tout intérêt à développer de bonnes stratégies de communication auprès des politiques et des administrations. Si les autorités politico-administratives, comme nous l'avons mentionné, voient leur rôle de régulateur renforcé, les ateliers protégés représentent cependant une force avec laquelle il faut compter pour maintenir le consensus nécessaire à la légitimation secondaire des évolutions inhérentes à la politique publique d'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Bibliographie citée

A. Littérature

Knoepfel, P., Larrue, C. and F., Varone, 2001, Analyse et pilotage des politiques publiques.

B. Sources juridiques

Législation fédérale

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)

Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (RS 172.061)

Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA ; RS 830.1)

Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI ; RS 831.20)

Règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI ; RS 831.201)

Arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement du 22 juin 2001 (RO 2002 p. 241)

Législation cantonale (Valais)

Loi du 31 janvier 1991 sur l'intégration des personnes handicapées, LIPH (RSVS 850.6)

Ordonnance du 24 juin 1992 concernant l'application de la loi sur l'intégration des personnes handicapées OLIPH (RSVS 850.60)
(http://www.vs.ch/public/public_lois/fr/LoisHtml/frame.asp?link=850.60.htm)

Règlement du 19 janvier 1994 concernant l'octroi de subventions aux investissements en vertu de la loi sur l'intégration des personnes handicapées (RSVS 850.600)
(http://www.vs.ch/public/public_lois/fr/LoisHtml/frame.asp?link=850.600.htm)

Directive du 1er mai 2005 du Département de la santé, de l'action sociale et de l'énergie du Canton du Valais, relative aux emplois semi-protégés et mesures d'insertion professionnelle pour les personnes handicapées

Messages du Conseil fédéral

Message du Conseil fédéral du 21 février 2001 concernant la 4e révision de l'AI, Feuille fédérale, n° 29, 2001, p. 3045

Message du Conseil fédéral du 14 novembre 2001 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, Feuille fédérale 12, 2002, p. 2155.

Message du Conseil fédéral du 2 juillet 2003 concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération, Feuille fédérale n° 32, 2003, p. 5091

Message du Conseil fédéral du 22 juin 2005 concernant la 5e révision de l'AI, Feuille fédérale, n° 30, 2005, p. 4215

C. Autres sources

Bridger, S., 2003. Consultation relative à la 5e révision de la LAI, INSOS, Zürich.

Cormon, P., 2003, En rejetant l'initiative "Droits égaux pour les personnes handicapées", on ne rejette pas ces dernières. Fédération des Entreprises Romandes, Genève.

OFAS, 2003. Critères d'approbation par l'OFAS pour la période 2004-2006, note de discussion de la séance du groupe OFAS-Cantons.

OFAS 2003, Lettre circulaire no2/03, Assurance-invalidité/subventions selon l'art. 73, al.2, let.b et c, LAI, Mesures d'allègement budgétaire de la Confédération, Berne.

OFAS 2005, Statistique de l'AI 2005, Berne.

Passerelles, 2005. La responsabilité sociale des entreprises valaisannes, Nendaz.

Service de l'action sociale, Valais, 2003. Rapport sur la planification des besoins pour les ateliers et les homes / centres de jour.

Service de l'action sociale, Valais, 2005. Rapport sur les mesures de réorganisation des institutions valaisannes d'hébergement et d'occupation des personnes handicapées.

Décision concernant l'octroi d'un crédit supplémentaire permettant le financement des subventions aux frais d'exploitation des institutions pour personnes handicapées adultes, Bulletin Officiel du Canton du Valais, n° 49, p. 2821