



AUGUST 2018

Handicap et citoyenneté dans la Tunisie post-révolutionnaire

Ayssen Mekni

En Tunisie, le soulèvement populaire, qui s'est soldé par l'effondrement du régime dictatorial en janvier 2011, a fait naître de très grands espoirs. De nombreux Tunisiens, exclus de la croissance économique et du droit de vote, se sont pris à rêver d'une Tunisie démocratique et d'un modèle de développement inclusif. Les handicapés tunisiens, traités jusqu'alors principalement comme des assistés sociaux, ont eux aussi cherché à faire valoir leur droit à une réelle citoyenneté.

La Tunisie se doit d'intégrer pleinement cette minorité, à la fois politiquement, économiquement et socialement. En effet, cette intégration lui permettra de respecter sa propre législation, notamment la loi d'orientation n° 2005-83 du 15 août 2005, relative à la promotion et à la protection des personnes handicapées.^[1] Elle l'aidera également à honorer ses engagements internationaux, le pays ayant ratifié dès 2008 la Convention Internationale Relative aux Droits des Personnes Handicapées (CIRDPH).^[2] Enfin, des liens étroits ayant été établis entre pauvreté et handicap, cette intégration est incontournable si la Tunisie veut atteindre ses objectifs de développement et de réduction de la pauvreté.

Six ans après la révolution tunisienne, les handicapés ont-ils réussi à participer pleinement à la vie de la cité ou sont-ils restés des citoyens de seconde zone ?

La réponse à cette question nécessitera d'abord la définition des concepts de citoyenneté et de handicap. Il s'agira ensuite de tenter de dresser un état des lieux de la situation des handicapés en Tunisie après le 14 janvier 2011. Enfin, à la lumière des résultats trouvés, des propositions et des recommandations d'actions seront présentées.

La citoyenneté est un concept relativement consensuel. Elle consiste notamment à se voir reconnaître des droits civils et politiques, comme le droit de bénéficier d'une égale protection de la loi, le droit de voter et d'être éligible ; elle consiste également en des droits économiques et sociaux, à l'instar du droit au travail, à l'instruction et à la santé.

La définition du handicap est plus ardue. Les appellations sont nombreuses : on parle tantôt de personnes handicapées, tantôt de personnes infirmes, à besoins spécifiques ou déficientes ; on parle également de personnes en situations de handicap ou porteuses de handicap ... Cette diversité d'appellations traduit le souci d'utiliser une expression politiquement correcte, mais reflète également la perception des processus créateurs de handicap.^[3] La législation tunisienne utilise l'expression "personne handicapée" et la définit comme étant "toute personne qui a une déficience permanente dans les aptitudes et les capacités physiques

ou mentales ou sensorielles d'origine congénitale ou acquise qui limite son aptitude à accomplir une ou plusieurs activités quotidiennes de base, personnelles ou sociales et qui réduit les chances de son insertion dans la société".^[4] Il apparaît ainsi clairement que, pour le législateur tunisien, le handicap est consubstantiel à la personne déficiente. En revanche, la Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé, adoptée par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), conçoit le handicap comme "comme une interaction dynamique entre l'état de santé et les facteurs contextuels, à la fois personnels et environnementaux"^[5].

De même, dans la CIRDPH, il est stipulé que "par personnes handicapées, on entend des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres". Dans ces deux dernières définitions, on insiste sur l'interaction entre l'affection médicale et les facteurs personnels, sociaux et environnementaux ; le handicap est ainsi expliqué par "l'ensemble des barrières physiques ou socioculturelles faisant obstacle à la participation sociale et à la pleine citoyenneté des personnes concernées. L'invalidité n'est pas un attribut de la personne mais un ensemble complexe de situations dont beaucoup sont créées par l'environnement social".^[6] Or, de ces conceptions divergentes du handicap, découlent des réponses et des politiques très différentes. Dans la première situation, les autorités publiques s'attèlent principalement à protéger le handicapé de toute forme d'exploitation, à lui garantir des prestations sociales et des services médicaux et à prévenir le handicap. Dans la deuxième, l'accent est mis sur la réalisation des changements environnementaux jugés nécessaires pour permettre au handicapé de jouir pleinement de ses droits civils, politiques, économiques, culturels et sociaux.

Dans la Tunisie post-révolutionnaire, et après l'annonce de la tenue d'élections en vue de mettre en place une Assemblée Nationale Constituante, les handicapés ont connu un moment d'exaltation, apprenant souvent pour la première fois que la législation tunisienne n'a jamais considéré le handicap comme étant un obstacle interdisant la participation à la vie politique et l'exercice du droit de vote. Toutefois, ils ont vite déchanté. En effet, les candidats à l'Assemblée constituante ont très rarement évoqué la question du handicap dans leurs programmes électoraux, démontrant que les handicapés n'étaient pas considérés par eux comme des électeurs potentiels. Par ailleurs, dans le décret-loi relatif à cette élection^[7], le seul article pouvant concerner les handicapés, à savoir l'article 61, était extrêmement réducteur. Cet article stipulait ainsi que "tout électeur qui ne sait ni lire ni écrire ou est atteint d'une infirmité manifeste l'empêchant d'effectuer lui-même les différentes opérations de vote prévues par l'article 60 du présent décret loi est autorisé de se faire assister par un électeur non candidat qu'il choisit lui-même. Il est interdit pour un même électeur d'aider plus d'une personne". Des représentants d'associations concernées par les handicapés ont alors adressé une demande d'audience auprès de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) et ont suggéré notamment le remplacement de l'expression "infirmité manifeste" par "porteurs de handicap" ainsi que l'aménagement des centres de vote pour en permettre l'accessibilité aux handicapés quelque soit la nature de leur déficience. Au terme de ces audiences^[8], l'ISIE a révisé les dispositions de l'article 61 et a tenté de veiller à ce que les isolements aient une taille adaptée, autorisant l'électeur utilisant une chaise roulante à exercer son droit de vote en toute discrétion. De même, l'Instance a clairement spécifié la possibilité pour les non-voyants, les porteurs d'un handicap les empêchant d'écrire et les personnes ayant un handicap mental léger, soit de se faire assister par l'accompagnateur de leur choix, à la condition qu'il soit lui-même électeur, soit de demander au président du bureau de vote de lui désigner un accompagnateur parmi les électeurs présents dans le bureau. Au total, lors des élections du 23 octobre 2011, des handicapés tunisiens ont pu, en dépit de nombreuses lacunes et difficultés, exercer librement leur droit de vote. L'Assemblée ainsi élue a rédigé la nouvelle constitution du pays^[9], adoptée en janvier 2014, qui garantit, à travers son article 48, la protection des personnes handicapées contre toute discrimination et octroie à tout citoyen handicapé le droit de bénéficier des mesures lui garantissant une entière intégration au sein de la société, l'Etat étant tenu de prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet.

Lors des élections législatives du 26 octobre 2014 et présidentielles de novembre et décembre 2014, les handicapés tunisiens ont constaté, encore une fois, que les programmes électoraux n'avaient pas pris en considération leurs aspirations et que les candidats, pour la plupart, n'avaient toujours pas intégré le fait que les handicapés jouissaient du droit de vote. Ils ont déploré un traitement superficiel ne répondant pas aux attentes des handicapés, ainsi que l'utilisation inappropriée de l'expression "personnes à besoins spécifiques" au lieu de "personnes porteuses de handicap".^[10] De même, ils ont noté le peu d'intérêt suscité par le Pacte national des droits des personnes handicapées^[11]. Ce document, qui a nécessité des mois de travail et une consultation nationale menée dans l'ensemble des gouvernorats de la Tunisie, visait notamment à garantir la représentativité des personnes handicapées dans les postes de prise de décision aux niveaux national et régional, un enseignement inclusif, le renforcement de l'intégration dans le marché du travail, ainsi que l'élaboration de programmes de sensibilisation à la nécessité de respecter les droits des personnes porteuses de handicap. Ce Pacte n'a en définitive été signé que par cinq partis politiques. Les représentants d'associations concernées par les handicapés ont pour leur part souligné le retard enregistré par l'ISIE dans l'aménagement des rampes d'accès dans les centres de votes et dans l'impression de bulletins de vote en braille pour les aveugles et les malvoyants. En conséquence, des handicapés moteurs ont dû être portés à bout de bras jusqu'à l'urne, pour pouvoir exercer leur droit de vote. De même, le jour des élections, de nombreux bureaux de vote ne disposaient pas de bulletins de vote en braille. Par ailleurs, l'Instance a décidé, sans concertation préalable, de ne plus permettre aux personnes ayant un handicap mental léger de se faire assister par un accompagnateur, obligeant de ce fait les associations de la société civile à organiser des ateliers d'initiation et de simulation d'opération de vote pour cette catégorie de handicapés. De plus, probablement dans un souci de réduction des abus, l'ISIE a imposé aux non-voyants et aux porteurs d'un handicap les empêchant d'écrire de se faire assister uniquement par leur conjoint, leurs ascendants ou descendant directs et de se munir le jour des élections des documents prouvant ce lien de parenté. Cette disposition a constitué une contrainte supplémentaire à laquelle ces handicapés ont dû faire face ; de plus, il a fallu prévoir des dispositions complémentaires pour les handicapés n'ayant pas de parents directs pouvant les accompagner pour l'exercice de leur droit de vote. Toutefois, il convient de souligner que l'ISIE a beaucoup œuvré en matière de communication et de sensibilisation, à travers notamment des spots publicitaires et la publication de guides expliquant les procédures de vote pour les handicapés. Il convient également de valoriser les efforts déployés afin d'inciter les partis politiques à rendre leurs programmes électoraux accessibles aux sourds et aux malentendants, par leur traduction en langue des signes.

En résumé, de ces premières expériences électorales dans la Tunisie post-révolutionnaire, il se dégage un bilan contrasté. A l'instar de nombreux autres Tunisiens, des handicapés ont pu, pour la première fois de leur existence, voter librement. Or, en étant reconnu en tant qu'électeur, le handicapé devient davantage audible. Il convient toutefois de souligner que l'exercice de ce droit s'est heurté à de nombreux obstacles, tant au niveau logistique qu'au niveau des mentalités. Certes, la nouvelle constitution parle de *citoyen handicapé* ; mais, dans la pratique, on a encore du mal à se défaire d'une approche médicale, charitable, voire infantiliste du handicapé. De plus, il ne suffit pas d'être reconnu en tant que citoyen ; encore faut-il disposer des moyens d'accéder à l'espace démocratique.

La citoyenneté ne se résume pas à la participation au processus électoral. Qu'en est-il des droits économiques des handicapés ? En Tunisie, la loi d'orientation n° 2005-83 a prévu un ensemble de mesures de discriminations positives, visant à favoriser le recrutement de personnes porteuses de handicap. Aux termes de l'article 29 de cette loi, "*il est réservé un taux de 1% au moins des recrutements annuels dans la fonction publique, à attribuer par priorité aux candidats parmi les personnes handicapées qui remplissent les conditions requises et qui jouissent des aptitudes pour accomplir le travail demandé*". C'est dans ce cadre que les services de la fonction publique ont recruté, pour les années 2006, 2007, 2008 et 2009, respectivement 113, 187, 122 et 141 personnes porteuses de handicap.^[12] De même, cette loi impose à toute entreprise publique ou privée de 100 travailleurs ou plus de réserver 1% des postes de travail à des personnes handicapées ; cette obligation est assortie d'exonérations sociales.

Depuis la révolution tunisienne, en moyenne 150 personnes porteuses de handicap ont intégré chaque année la fonction publique. Dans le même temps, l'effectif des fonctionnaires a explosé, passant de 444900 en 2011 à 591200 en 2014, soit en moyenne 49000 nouveaux recrutements par an ^[13]; le quota de 1% de handicapés prévu par la loi n'a donc pas été respecté. En 2015, un projet d'amendement de la loi d'orientation de 2005, élaboré par le département des affaires sociales, a été présenté : il prévoyait de porter à 2% le nombre de postes de travail réservés aux handicapés et d'élargir l'obligation de recrutement aux petites et moyennes entreprises. S'il convient de saluer cette initiative visant à renforcer l'inclusion des handicapés dans la société, il faut également en souligner les limites. D'abord, ce nouveau quota d'embauche reste très en deçà des pratiques internationales ; en France, par exemple, la législation impose à toute entreprise de plus de vingt salariés de réserver 6% des postes de travail à des handicapés. Ensuite, aucune étude ne semble avoir été faite en Tunisie pour voir dans quelle mesure les grandes entreprises publiques et privées tunisiennes se sont conformées aux dispositions de la loi d'orientation de 2005.

Plus généralement, il existe peu de données relatives à la prévalence du handicap et à la situation des handicapés en Tunisie. De plus, les statistiques disponibles poussent à s'interroger sur la qualité des données générées. Ainsi, alors que selon l'Organisation Mondiale de la Santé, 15% de la population mondiale serait en situation de handicap, en Tunisie, le taux de handicap a été estimé à 1.5% en 2003 ^[14] et à 2.3% en 2014 ^[15]. Selon l'OMS, ^[16] " la plupart des pays en développement affichent un taux de prévalence du handicap inférieur à ceux de nombreux pays développés, car ils ne recueillent leurs données que sur un ensemble de déficiences plus limité, d'où une estimation plus faible de la prévalence du handicap". Si cette explication peut être plausible pour les données de 2003, elle n'est pas valable pour le chiffre avancé pour l'année 2014, issu du Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) mené en Tunisie en 2014. En effet, cherchant à produire des connaissances sur le handicap conforme aux standards internationaux, l'Institut National de la Statistique (INS) a incorporé dans le Recensement de 2014 des questions élaborées par le Groupe de Washington sur les statistiques des incapacités. Il s'agit en fait d'une série restreinte de questions sur le handicap, fondées sur le modèle d'incapacité retenu dans la Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé de l'OMS. Selon l'INS ^[17], des dysfonctionnements dans la phase de passation des questionnaires sur le terrain seraient à l'origine de la faiblesse du taux de prévalence du handicap en Tunisie : de très nombreux Tunisiens porteurs de handicap n'auraient donc pas été comptabilisés dans le cadre de ce Recensement. Soucieux de fournir des données fiables, l'INS a alors organisé en 2015 divers ateliers, à l'intention des techniciens des Directions Régionales de l'INS chargés d'effectuer la passation des questionnaires. L'objectif poursuivi était de sensibiliser ces techniciens à l'importance de leur rôle dans le processus de collecte de données (à savoir la passation des questionnaires), notamment sur un groupe de la population tel que les personnes en situation de handicap et à terme d'améliorer les mécanismes de production de connaissances sur le handicap en Tunisie.

Au total, la prévalence du handicap en Tunisie semble largement sous-estimée, et il n'existe a priori pas de données relatives aux taux de chômage des personnes handicapées tunisiennes. Toutefois, si on s'appuie sur les estimations de l'Organisation Internationale du Travail, ^[18] suggérant que les taux de chômage des personnes handicapées sont deux à trois fois plus élevés que ceux des personnes non handicapées, le taux de chômage des porteurs de handicap en Tunisie oscillerait entre 30 % et 45 %. Ces proportions plus élevées du chômage chez les handicapés, probablement dues à de faibles niveaux d'éducation, à un accès plus difficile à l'espace public et à des préjugés sur leurs aptitudes de la part des employeurs, mènent à la pauvreté des revenus. Selon certaines estimations, ^[19] dans les pays en développement, les personnes handicapées représenteraient entre 15% et 20% des pauvres. Les handicapés ont donc de plus grandes difficultés à accéder à un emploi et sont davantage touchés par la pauvreté. Or, les slogans phares scandés lors du soulèvement populaire ayant mené à la chute du régime dictatorial portaient sur le travail et la dignité. La réalisation des objectifs de la Révolution tunisienne passerait donc par une meilleure intégration économique des personnes handicapées, à travers la réduction des taux de chômage les touchant et l'amélioration de leurs conditions de vie.

En résumé, à la question "après la Révolution tunisienne, les personnes handicapées ont-elles pu jouir de leurs droits économiques ?", aucune réponse catégorique ne peut être donnée, en raison de la rareté voire de l'inexistence de statistiques sur le sujet. Les quelques données disponibles tendent toutefois à suggérer que la situation économique des handicapés ne s'est pas améliorée après les événements de janvier 2011.

Pour qu'en Tunisie les handicapés cessent d'être des citoyens de seconde zone, il n'est pas nécessaire de faire voter de nouvelles lois, le pays disposant déjà d'un cadre législatif favorable. Certes, ce cadre pourrait être amélioré, mais il paraît plus judicieux de veiller à l'application, au respect et à la cohérence des lois existantes. Ainsi, le législateur tunisien a fait bénéficier, sous certaines conditions, le handicapé de la gratuité du transport, lorsqu'il emprunte les lignes de transport en commun public. Or, le bénéfice de cet avantage nécessite l'aménagement des moyens de transports publics collectifs pour qu'ils deviennent accessibles aux handicapés. Il s'agira alors de faire appliquer le décret n° 2006-1477 du 30 mai 2006, relatif à l'aménagement et à l'adaptation des moyens de communication et d'information et la facilitation du transport des personnes handicapées.^[20]

En fait, la démarche la plus urgente à entreprendre est relative à l'adoption d'une nouvelle définition du concept de handicap, préférablement la définition utilisée par l'OMS. Adopter une telle définition serait doublement avantageux ; d'abord, la Tunisie pourra bénéficier d'expertises internationales et de possibilités de comparaison à l'échelon international ; ensuite, cette définition étant universelle, car elle couvre tous les aspects du fonctionnement humain, et envisage le handicap comme un continuum au lieu de considérer les personnes handicapées comme une catégorie à part,^[21] elle induira une approche interactive et inclusive du handicap.

Ensuite, une fois le nouveau concept adopté, il faudra veiller à ce que l'INS, par exemple, collecte et produise des données de qualité sur le handicap, en se conformant aux standards internationaux. L'efficacité des politiques à entreprendre et des actions à mener en faveur des handicapés est en effet tributaire d'informations appropriées et de statistiques fiables.

Enfin, les autorités publiques tunisiennes devraient favoriser la constitution d'associations concernées par les handicapés et leur regroupement en un collectif. En effet, si depuis les années 1970, la vision et l'approche du handicap ont changé, des droits ont été obtenus, la qualité des services alloués s'est améliorée, c'est parce que les personnes handicapées se sont organisées d'elles-mêmes et se sont engagées dans un travail de lobbying auprès des organisations internationales (ONU, OMS), qui leur a permis d'être systématiquement consultées lorsque des textes législatifs sont discutés.^[22]

[1] Journal Officiel de la République Tunisienne (JORT) n° 66 du 19 août 2005.

[2] Le texte de la Convention est consultable sur le site des Nations Unies (<http://www.un.org>) ; le décret n° 2008-568 du 4 mars 2008, portant ratification de la convention relative aux droits des personnes handicapées et du protocole facultatif se rapportant à cette convention est paru dans le JORT n° 20 du 7 mars 2008.

[3] ASSANTE Vincent. "*Situations de handicap et réponses politiques*". Reliance 2007/1 (n° 23), pp 83-96.

[4] Loi d'orientation n° 2005-83 du 15 août 2005 ; article 2.

[5] Organisation Mondiale de la Santé (2012). *Rapport mondial sur le handicap* ; consultable sur le site Web de l'OMS (www.who.int).

[6] JAMET Frank "*De la Classification internationale du handicap (CIH) à la Classification internationale du fonctionnement de la santé et du handicap (CIF)*". La Nouvelle Revue de l'AIS, n° 22, 2ème trimestre 2003.

[7] Décret-loi n° 2011-35 du 10 mai 2011, relatif à l'élection d'une assemblée nationale constituante, paru dans le JORT n° 33 du 10 mai 2011.

[8] ISIE (2012). *Rapport relatif au déroulement des élections de l'Assemblée nationale constituante*. Organisation Tunisienne de Défense des Droits des Personnes Handicapées (2012). *La Tunisie nouvelle ne se fera pas sans nous*.

[9] Constitution de la République Tunisienne, parue dans le JORT - 20 avril 2015 - Numéro spécial.

[10] "Tunisie : Personnes handicapées et réponses politiques". Direct Info du 19 octobre 2014. (Document électronique) <http://directinfo.webmanagercenter.com/2014/10/19/>

[11] Il s'agit d'un document élaboré à l'initiative d'associations concernées par les handicapés, destiné aux partis politiques pour qu'ils s'engagent, dans leurs programmes électoraux, à garantir une société inclusive et à respecter les droits et les libertés des personnes handicapées.

[12] Ministère des Affaires Etrangères (2011). *Suivi de la Résolution 16/15 adoptée par le Conseil des Droits de l'Homme le 24 mars 2011 relative aux droits des personnes handicapées* (Août 2011).

[13] INS (2016). *Caractéristiques des agents de la fonction publique et leurs salaires 2010-2014*.

[14] Organisation des Nations Unies (2010). *Rapport initial de la Tunisie sur l'application de la convention relative aux droits des personnes handicapées*.

[15] INS. *Recensement Général de la Population et de l'Habitat 2014*.

[16] OMS (2012). *Rapport mondial sur le handicap*.

[17] INS. *Atelier national sur les statistiques du handicap*.

[18] Organisation Internationale du Travail (2002). *La gestion du handicap sur le lieu de travail. Recueil de directives pratique du BIT*. Genève.

[19] ELWAN Ann (1999). *Poverty and Disability: A Survey of the Literature*. Social Protection Discussion Paper series ; no. SP 9932. Washington, D.C. : The World Bank.

[20] JORT n° 45 du 6 juin 2006.

[21] OMS (2012). *Rapport mondial sur le handicap*.

[22] OMS (2012) ; JAMET (2003)