



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DU TRAVAIL

PREMIER MINISTRE
SECRETARIAT D'ÉTAT
CHARGE DES PERSONNES
HANDICAPÉES

MINISTÈRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS
SECRETARIAT D'ÉTAT

Paris, le 13 février 2018

Organisation de la concertation relative à la réforme de la politique de l'emploi des personnes handicapées

L'insertion professionnelle des personnes handicapées a fait l'objet de plusieurs lois en 40 ans qui ont organisé un cadre d'intervention spécifique permettant de disposer d'une diversité d'outils normatifs et financiers.

Dès 1975, une loi est promulguée, visant à favoriser l'emploi, la formation et l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Elle pose les bases du cadre juridique de l'intégration des personnes handicapées dans la société. Mais cette loi dite « loi d'orientation », non assortie d'une obligation de résultat, porte en elle ses propres limites.

La loi du 10 juillet 1987, qui s'attache essentiellement au volet de l'emploi, marque une étape importante :

- Elle fixe une obligation de résultat à tout établissement d'au moins 20 salariés en équivalent temps plein, d'employer des personnes handicapées à hauteur de 6% de son effectif ;
- Si cet objectif n'est pas respecté, l'entreprise doit verser une contribution libératoire à un organisme créé à cet effet : l'Association de gestion du fond pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) ;
- L'AGEFIPH a pour fonction de collecter les contributions des entreprises qui ne remplissent pas leur obligation d'emploi, pour financer des actions visant à favoriser l'emploi des personnes handicapées : aides au recrutement, aides au maintien dans l'emploi, aides visant à compenser un handicap. Ces aides s'adressent aux personnes en situation de handicap comme aux employeurs. Elles peuvent être versées directement ou via des organismes spécialisés, financés par l'AGEFIPH. Ce fond intervient en complémentarité avec les dispositifs de droit commun et/ou pour favoriser l'accessibilité à ces dispositifs : Pôle emploi dans le champ de l'insertion professionnelle et les services de santé-sécurité au travail dans le champ du maintien en emploi.

La loi du 11 février 2005 pour « l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées » fait de l'insertion professionnelle des personnes handicapées une question sociétale. Elle introduit des changements qui vont amener les entreprises et collectivités publiques à se réinterroger sur leur politique en matière d'emploi des personnes handicapées. Cette loi a permis de grandes avancées en créant notamment :

- le principe d'un lieu unique, les **maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)**, destinées à faciliter les démarches des personnes et à assurer la gestion de l'ensemble de leurs droits. A ce titre, les MDPH exercent une fonction d'accueil, d'information et d'accompagnement ;
- le principe **d'accessibilité généralisée**, quel que soit le handicap ;
- **l'obligation réaffirmée d'emploi** d'au moins 6% de travailleurs handicapés pour les entreprises de plus de 20 salariés, qui est renforcée par des **sanctions financières** de non-respect de cette obligation, complétée par **des incitations et étendue aux employeurs publics avec la création du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP)** ;
- une mission de service public confiée aux **organismes de placement spécialisés-OPS** (structures de forme associative labellisées : les Cap emploi) dans le champ de l'insertion professionnelle des personnes en milieu ordinaire et leur participation au service public de l'emploi en complémentarité de Pôle emploi ;
- les « **Entreprises adaptées** » (EA qui succèdent aux « Ateliers protégés ») offrant un accompagnement spécifique afin de favoriser la réalisation des projets professionnels des personnes handicapées, la valorisation de leur compétences, leur promotion et mobilité au sein de l'entreprise ou vers d'autres employeurs.

La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels renforce le rôle des OPS par un élargissement de leurs missions au maintien dans l'emploi à compter du 1^{er} janvier 2018 et introduit le dispositif de l'emploi accompagné.

Les ordonnances réformant le Code du travail publiées le 23 septembre 2017 ont pour objectif d'encourager et de redynamiser le dialogue social ; à ce titre les mesures relatives à l'insertion et au maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés sont intégrées **aux négociations relatives à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et à la qualité de vie au travail**. En dépit de ces évolutions, **trente ans après la loi de 1987**, les personnes handicapées continuent de rencontrer de fortes difficultés d'accès et de maintien dans l'emploi, caractérisées par un taux d'emploi et un niveau de qualification plus faibles que la population générale et un taux de chômage plus élevé.

En témoigne notamment le taux d'emploi des personnes handicapées dans le secteur privé : en 2015, 431 000 travailleurs handicapés étaient salariés des 100 300 établissements assujettis à l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés, représentant 3,8% de leur effectif. Il était de 5,17% dans le secteur public (au sens de la loi de 1987). En 2016, 36% des personnes reconnues handicapées sont en emploi contre 64% dans l'ensemble de la population. Cela tient à un taux d'activité plus faible que sur le reste de la population (43% contre 72%) et un taux de chômage plus élevé : 18% des personnes reconnues handicapées sont au chômage, contre 10% de l'ensemble de la population.

De surcroît, malgré les progrès importants de la scolarisation des élèves handicapés depuis 2005, l'accès des jeunes handicapés à l'emploi ordinaire reste difficile. Les parcours d'intégration sont plus longs et des discriminations au recrutement persistent, pouvant conduire de jeunes bacheliers à solliciter après plusieurs années de recherche infructueuse, une intégration en Etablissements et Services d'Aide par le Travail (ESAT).

Les effets de filière et l'orientation vers le « secteur protégé » restent par ailleurs très forts pour les personnes en situation de handicap accompagnées en établissements médico-sociaux. Ils génèrent la congestion des structures « jeunes » (« amendement Creton »), à défaut (invoqué) de débouchés en ESAT, eux-mêmes liés à la faiblesse des taux de sortie des personnes accueillies vers l'emploi ordinaire (inférieurs à 10%) et à leur vieillissement.

Au-delà de l'emploi accompagné qui doit être renforcé, la rénovation de l'apprentissage pour les personnes en situation de handicap, qui ne concerne qu'1% des apprentis, apparaît comme un levier déterminant pour favoriser l'accès des jeunes handicapés au milieu ordinaire.

Il devient impératif d'engager une refondation globale de la politique de l'emploi des personnes en situation de handicap et de ses outils, en partant de leurs besoins et de ceux de leurs employeurs, pour sortir d'une politique aujourd'hui cloisonnée, complexe et non harmonisée entre secteur public et secteur privé, (minorations de l'OETH, typologie divergente des dépenses d'intervention des fonds).

Face à cette situation, **l'enjeu** pour notre pays est de :

- donner les moyens aux personnes handicapées d'accéder au milieu ordinaire de travail, et de s'y maintenir, dans le cadre de parcours sécurisés d'accès à la formation et à l'emploi ;
- libérer le potentiel de recrutement des employeurs en simplifiant l'obligation d'emploi des personnes handicapées, encourager l'emploi direct et valoriser les stratégies d'intégration et de maintien dans l'emploi ;
- adapter les outils de la politique d'emploi des personnes handicapées aux besoins des personnes et des employeurs, qu'ils soient liés à la situation du handicap, à l'environnement de travail et au secteur d'activité.

Ces enjeux impliquent d'ouvrir un échange avec les partenaires sociaux et les représentants des personnes handicapées, parties prenantes de la politique d'emploi des personnes handicapées, qui soit orienté de manière très large sur l'efficacité de cette politique d'emploi, en proposant deux axes de travail :

- **Quelles incitations à l'emploi des personnes handicapées pour les employeurs ? Quel équilibre entre obligation et incitation ?**
- **Quels services pour accompagner l'emploi des personnes handicapées et quelle répartition des rôles entre les différents acteurs ?**

Le présent document d'orientation a pour objet de présenter le diagnostic et les principales orientations du Gouvernement, sur la base duquel il souhaite engager une concertation avec les partenaires sociaux, pour partie transversale aux secteurs public et privé, pour partie spécifique à chacun, selon des modalités à convenir. A l'issue de cette concertation portant sur les enjeux et le diagnostic de la situation actuelle, les partenaires sociaux seront invités, s'ils le souhaitent, à ouvrir une négociation.

1. La redéfinition et la simplification de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) doivent être une priorité

Il s'agit de renforcer la mobilisation des partenaires sociaux et l'engagement des employeurs du secteur public et privé pour augmenter le taux d'emploi *direct* des personnes handicapées et lutter contre le chômage de ces personnes.

Le gouvernement souhaite transformer et simplifier l'obligation d'emploi afin que l'entreprise soit plus inclusive et replacer la liberté et l'autonomie des personnes au cœur de cette stratégie nationale. Il souhaite également renforcer la mobilisation des employeurs, des acteurs de l'emploi, de la formation et du médico-social sur ces enjeux, et sécuriser les moyens de l'effort d'insertion des personnes handicapées en milieu ordinaire.

Les employeurs relaient des difficultés à identifier des viviers de travailleurs handicapés. Ils mettent en avant la lourdeur du mécanisme déclaratif lié à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés générant des coûts administratifs élevés (jusqu'à un quart temps d'une mission handicap mobilisé par la déclaration annuelle d'emploi de travailleurs handicapés) au détriment d'autres actions de repérage / sensibilisation / appui au recrutement ou à l'aménagement de postes de travail déterminantes pour progresser.

De nombreux accords d'entreprise abordent la question du handicap mais seulement 10 % environ des établissements et 25% des salariés bénéficient d'un accord en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés agréé par l'Etat. Le dispositif d'agrément actuel ne paraît plus aujourd'hui adapté aux attentes des entreprises, ni suffisamment incitatif.

La politique de l'emploi des personnes handicapées doit permettre de répondre à la diversité des besoins pour favoriser tant le recrutement effectif de personnes handicapées que la prévention de la désinsertion professionnelle de ceux qui le deviennent et soutenir l'engagement des employeurs en faveur de l'intégration des travailleurs handicapés.

La rénovation de l'obligation d'emploi doit permettre de réinterroger les minorations, les déductions et équivalences qui affaiblissent sa portée. La gouvernance nationale et territoriale de la politique doit soutenir l'implication des branches et des entreprises dans la définition de réelles stratégies d'insertion et de prévention de la désinsertion des personnes handicapées.

- **Quels sont les leviers les plus efficaces pour encourager les employeurs à prendre des initiatives volontaires en faveur de l'embauche et du maintien dans l'emploi en milieu ordinaire des travailleurs handicapés ?**
- **Comment et jusqu'où simplifier le mode de calcul de cette obligation inscrite dans la loi?**
- **Comment garantir l'exhaustivité et la fiabilité des déclarations de l'OETH et l'amélioration du contrôle du respect de cette obligation ?**
- **Dans la perspective de privilégier l'emploi direct dans le mode de calcul de cette obligation, comment traduire et valoriser l'engagement des employeurs à :**
 - **soutenir le secteur protégé et adapté en ce qu'il contribue à l'accès des personnes handicapées à l'emploi ordinaire ?**
 - **formaliser une politique de recrutement, d'intégration des travailleurs handicapés, de prévention des handicaps et de maintien en emploi ?**

2. La révision et la cohérence de l'offre de service en faveur des personnes handicapées et des employeurs relative au soutien à l'insertion professionnelle et au maintien en emploi

Le gouvernement souhaite simplifier et améliorer l'accès aux prestations, services et aides financières proposés, tant à destination des personnes que des employeurs du secteur public et privé, sur l'ensemble des temps des parcours, en articulant mieux aides de droit commun et dispositifs spécialisés.

Ce travail implique d'organiser la convergence et l'enrichissement des offres de services des intermédiaires aujourd'hui mobilisés pour permettre la rencontre d'une personne handicapée avec un employeur, qu'il s'agisse des acteurs de l'emploi, de la formation, du médico-social et de la santé au travail, pour sortir de la concurrence des services, de leur manque de lisibilité, de leur complexité, et participer à la construction d'une doctrine de « l'aménagement raisonnable ».

2.1 La mobilisation des acteurs du service public « élargi »

La convention multipartite d'objectifs et de moyens pour l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés, signée le 16/11/2017, a pour objectif de fédérer les acteurs de l'insertion professionnelle et du maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés autour de priorités partagées et d'une stratégie nationale. Elle consacre une mobilisation des acteurs pour faciliter la construction et la sécurisation des parcours vers et dans l'emploi, et doit permettre de renforcer l'accès à la formation professionnelle et d'amplifier l'action coordonnée en faveur du maintien en emploi.

Dans ce cadre, la mobilisation accrue de Pôle emploi en vue d'offrir une solution aux 500 000 demandeurs d'emploi reconnus travailleurs handicapés, selon des modalités que l'opérateur se propose d'expérimenter dès 2018 dans le cadre de la préparation de la prochaine convention pluriannuelle tripartite paraît une piste prometteuse compte tenu de l'importance de l'opérateur au sein du service public de l'emploi et de la densité de son maillage territorial.

Sur des territoires expérimentaux, il s'agira pour quelques agences d'améliorer le dispositif de repérage, renforcer le diagnostic et adapter les modalités d'accompagnement, déployer des portefeuilles à dominante travailleurs handicapés, tester le co-accompagnement par Pôle emploi et des structures expertes du médico-social, poursuivre l'expérimentation de parcours d'accompagnement renforcé pour les personnes licenciées pour inaptitude (LINA), mieux organiser des parcours de retour à l'emploi en milieu ordinaire en renforçant les coopérations avec les ESAT et les entreprises adaptées.

Les personnes handicapées en recherche d'emploi pourront également compter sur une offre de service enrichie et coordonnée tant du réseau des missions locales et des opérateurs de placement spécialisés (OPS), que des entreprises du secteur du travail temporaire.

En matière d'insertion professionnelle, les OPS interviennent en partenariat avec Pôle emploi. Ce partenariat repose sur les savoir-faire respectifs et sur la complémentarité des offres de services des deux opérateurs, se traduisant dans un projet local de coopération, défini et mis en œuvre au plus près des territoires, en cohérence avec les orientations nationales et régionales des politiques publiques de l'emploi, de l'orientation et la formation professionnelle.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, les OPS assurent également les missions de maintien en emploi des travailleurs en situation de handicap, afin de sécuriser les parcours professionnels et d'assurer une réelle continuité de l'accompagnement pour les bénéficiaires (personnes en situation de handicap et entreprises).

- **Les outils de droit commun de la politique Emploi sont-ils adaptés aux personnes en situation de handicap ? Comment faciliter la rencontre entre ces personnes et les employeurs ?**
- **Comment sécuriser leur entrée ou retour sur le marché du travail et leurs transitions professionnelles ?**
- **De quels types de services les employeurs (notamment les TPE-PME) ont besoin pour recruter plus et mieux ces personnes et pour les maintenir en emploi ? Comment les partenaires sociaux peuvent-ils contribuer à préparer l'environnement et le collectif de travail ?**
- **Comment les partenaires sociaux peuvent-ils s'emparer du sujet de l'emploi des personnes handicapées sur leur territoire régional pour mobiliser les branches professionnelles, notamment pour développer l'alternance ?**

2.2 La prévention de la désinsertion professionnelle, un objet du dialogue social

La prévention de la désinsertion professionnelle regroupe les actions de maintien en emploi ou dans l'emploi dont l'objectif est de permettre à des personnes dont le handicap ou les problèmes de santé d'origine professionnelle ou non, restreignent l'aptitude professionnelle de rester en activité, ou de la reprendre dès consolidation soit par un aménagement de l'emploi, soit un changement d'emploi ou d'activité.

Près de 160 000 inaptitudes sont prononcées chaque année, dont 95% débouchent sur un licenciement. Ces derniers gonflent le stock de demandeurs d'emploi handicapés dont le profil statistique (âge, faible qualification) est particulièrement peu favorable à la reprise d'emploi. Ils ont naturellement vocation à bénéficier particulièrement du grand plan d'investissement dans les compétences et d'un soutien renforcé qui fait aujourd'hui défaut. L'accès aux formations, le soutien aux reconversions semblent en effet complexes pour les personnes qui en auraient le plus besoin et souffrent particulièrement de l'émiettement des services susceptibles de les accompagner.

Le maintien dans l'emploi ou en emploi mobilise de nombreux intervenants, qui ont chacun leur logique propre : service de santé au travail (SST), organisme de protection sociale, AGEFIPH/organismes de placement spécialisés ou OPCA.

L'enjeu principal est de favoriser la synergie entre les logiques institutionnelles œuvrant sur le terrain de la prise en charge des besoins de la personne rencontrant des difficultés à conserver son emploi pour des raisons de santé.

- **Comment mieux mobiliser les partenaires sociaux pour améliorer les modalités de maintien des liens entre employeurs et salariés durant les arrêts de travail, afin de faciliter l'anticipation de la reprise ?**
- **Comment agir localement pour augmenter la précocité des interventions en vue de réduire le risque de désinsertion professionnelle, viser une meilleure coordination des acteurs et mobilisation des outils existants ? Quelles évolutions souhaitables des outils existants ?**
- **En cas d'inaptitude ou par une restriction d'aptitude, comment faciliter l'accès aux dispositifs de droit commun (bilan de compétence, conseil en évolution professionnelle et formation) pour accompagner et sécuriser les transitions professionnelles sans considération de statut salarié, demandeur d'emploi ou malade?**

2.3 La redynamisation de la politique d'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique

Environ 30 000 personnes en situation de handicap sont recrutées chaque année dans la fonction publique. Ce chiffre, en progression constante depuis 10 ans, demeure en deçà des obligations auxquelles sont assujettis les employeurs publics. Une nouvelle impulsion doit être donnée à la politique du handicap dans la fonction publique, afin que le handicap des agents publics ou de leurs proches ne soit plus un frein à la construction de leurs parcours professionnels ou à leur qualité de vie au travail.

En complément des actions susmentionnées visant à une plus grande convergence de l'offre de service au bénéfice des agents publics et salariés privés, il convient de questionner le rôle de chacun des acteurs (Etat, FIPHFP, employeurs publics) dans la définition et la mise en œuvre de la politique du handicap, notamment en redéfinissant le champ et la portée des pratiques de conventionnement.

- **Comment accompagner les employeurs publics dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action « handicap » adaptés aux besoins de leurs agents et de leurs services ?**
- **Quels leviers activer pour inciter les employeurs publics à prendre des initiatives volontaires en faveur du recrutement et du maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés ?**
- **Quelle valorisation des bonnes pratiques et coordination des acteurs, aux niveaux national et régional ?**

Lors du CIH du 20 septembre dernier, le Gouvernement a fixé aux employeurs publics l'objectif ambitieux d'accueillir au moins 6% de personnes en situation de handicap dans les flux annuels de recrutements d'apprentis. L'enjeu est d'élargir les viviers de recrutement dans les trois versants de la fonction publique.

La concertation permettra d'examiner les moyens d'atteindre cet objectif et, plus globalement, d'identifier les leviers permettant aux employeurs publics d'offrir à leurs agents en situation de handicap des parcours professionnels riches et exempts de toute discrimination.

- **Comment favoriser le recrutement et l'intégration des personnes en situation de handicap, à tous les niveaux d'emplois publics ?**
- **Comment renforcer l'accès à la formation et à la qualification des agents en situation de handicap ?**
- **Quel accompagnement spécifique l'employeur peut-il offrir à l'agent en situation de handicap pour l'élaboration et la concrétisation de son projet professionnel ?**
- **Comment améliorer la qualité de vie au travail des agents en situation de handicap ?**