
Avis du CNCPPH sur le projet d'arrêté relatif aux modèles de convention de gestion des dispositifs d'emploi accompagné et de financement mentionnés aux III et IV de l'article L. 5313-2-1 du code du travail

Séance du 25 septembre 2017

Le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPPH) observe que la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative *au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels* (article 52) instaure, dans le code du travail (L5213-2-1), un dispositif d'emploi accompagné comportant un accompagnement médico-social et un soutien à l'insertion professionnelle.

Pris en application de la loi précitée et du décret modifié n° 2016-1899 du 27 décembre 2016, le présent arrêté, soumis à l'avis du Conseil dans sa séance du 25 septembre 2017, fixe les modèles de convention prévus au III et au IV de l'art L5213-2-1 du code du travail :

- *la convention de gestion* pour la mise en œuvre du dispositif par la personne morale gestionnaire du dispositif d'emploi accompagné et, le cas échéant, la personne morale gestionnaire d'un établissement ou service mentionné aux 5° ou 7° du I de l'article L312-1 du code de l'action sociale et des familles, l'un des organismes désigné aux articles L5214-3-1, L5312-1 et L5314-1 (cap emploi, pôle emploi ou mission locale) et le directeur de l'agence régionale de santé (ARS).
- *la convention de financement* ou l'avenant au contrat mentionné à l'article L313-11 du code de l'action sociale et des familles entre la personne morale gestionnaire d'un établissement ou service, le directeur de l'ARS, le FIPHFP et l'AGEFIPH.

L'arrêté comprend 3 articles et annexe les deux modèles de convention.

Ces conventions types ont été élaborées dans le cadre d'un groupe de travail composé de la DGCS, de la DGEFP, du FIPHFP, de l'Agefiph, du Collectif France pour l'emploi accompagné et de l'ANSA.

1) La convention de gestion

Le modèle de convention de gestion précise les engagements de chacune des parties qui présentent un dossier commun dans le cadre de l'appel à candidature.

.../...

La convention organise et formalise la mutualisation de moyens et les conditions de partenariat entre les différents intervenants permettant de mettre en œuvre conjointement un soutien à l'insertion professionnelle et un accompagnement médico-social d'un travailleur handicapé et de son employeur le cas échéant.

La convention prévoit les deux cas de figure évoqués (quand la personne morale gestionnaire du dispositif est également la personne morale de l'ESMS mentionné ou quand celle-ci a conclu un accord avec l'un des ESMS mentionné). Elle comprend 7 articles qui rappellent les champs et modalités d'intervention du dispositif d'emploi accompagné, l'engagement des parties prenantes, les conditions de suivi et d'évaluation (à partir des indicateurs de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation prévus à la convention nationale de cadrage du dispositif), enfin des articles techniques liés à la confidentialité, la durée de convention et aux conditions de résiliation et de révision de la convention.

2) La convention de financement

Le modèle de convention de financement prévoit également les deux cas de figure susmentionnés et comprend 9 articles. La convention fixe le montant alloué au dispositif et les modalités de répartition entre les cofinanceurs, elle prévoit les modalités d'évaluation annuelle qualitative et quantitative de la convention sur la base du référentiel, la durée de la convention, les modalités de versement de la subvention, et des articles techniques relatifs au contrôle de l'ARS, de l'Agefiph et du FIPHFP, aux sanctions, aux conditions de résiliation, d'avenant et de recours.

Le CNCPH prend acte de la présentation de ces textes réglementaires qui visent la mise en œuvre opérationnelle des dispositifs d'emploi accompagné qui seront déployés sur l'ensemble du territoire national suite aux appels à candidature lancés au second semestre 2017 sur l'ensemble des régions métropolitaines. À ce jour, 9 appels à candidature ont été lancés.

CNCPH formule toutefois plusieurs observations et recommandations :

1) Sur le plan formel

- Conformément à l'esprit inclusif dans lequel s'inscrit le dispositif d'emploi accompagné pour l'emploi en milieu ordinaire de travail des personnes en situation de handicap, il est **demandé qu'un visa supplémentaire relatif à l'art.27 de la Convention internationale de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées**, ratifiée par la France en 2010, **soit ajouté** au présent arrêté et mentionné dans les visas de chacune des conventions.
- Le Conseil s'étonne qu'**une pièce exigée dans le cadre des réponses aux appels à candidature soit établie et publiée a posteriori** (annexe 1 – page 2 « *Pour pouvoir répondre à l'appel à candidature, les porteurs du dispositif d'emploi accompagné doivent avoir conclu, préalablement, une convention de gestion* »). Elle s'interroge sur l'impact possible pour les postulants aux appels à candidature.
- De plus, alors que les ESMS sont concernés par l'arrêté, il apparaît que l'**avis du Conseil national de l'organisation sanitaire et sociale (CNOSS)** sur le projet de texte aurait été souhaitable.

2) Sur le contenu

- Il est regretté une nouvelle fois *la sensation de fléchage du dispositif d'emploi accompagné sur une catégorie de la population* (exemple handicapée psychique). En effet, si indubitablement, des personnes présentant un handicap psychique peuvent utilement bénéficier de cette méthodologie d'accompagnement, le dispositif doit pouvoir être ouvert à d'autres typologies de personnes pour lesquelles l'accompagnement ou le soutien humain apporté par l'emploi accompagné dans un cadre durable est adapté. Il est donc recommandé de veiller à répondre à une pluralité de besoins et de s'assurer que les opérateurs disposeront effectivement des compétences leur permettant de répondre à des problématiques ou situations spécifiques.

À cet égard, **le Conseil demande de modifier la mention précisée au 2.1 de l'art.2 de la convention de gestion** « *par exemple : le handicap psychique* » qui renforce ce fléchage, soit en mentionnant une pluralité de handicaps soit en supprimant cet exemple. Il rappelle son souhait que ce dispositif soit en mesure de répondre à des besoins diversifiés sur l'ensemble du territoire national. Il demande également de garantir une qualité d'accompagnement au sein de dispositifs disposant des compétences appropriées.

3) Sur le lancement des appels à candidature et la mise en œuvre des dispositifs d'emploi accompagné

- Le CNCPH s'interroge sur *les conditions de réalisation des diagnostics et évaluation des besoins sur les territoires* dont les PRITH¹ doivent être la base pour garantir une bonne prise en compte des besoins des personnes en situation de handicap (en nature, volume et budget) pour lesquelles l'emploi accompagné constitue le vecteur d'inclusion professionnelle. **Il souhaite qu'une approche dynamique et proactive soit développée au sein des PRITH au cours de la période conventionnelle** afin qu'à l'issue de la convention une évaluation plus juste et quantifiée du besoin soit établie avec le concours de l'ensemble des parties prenantes.
- Il s'interroge au regard des éléments communiqués à partir de l'enquête flash conduite auprès des ARS par la DGCS sur *la couverture du territoire national dès 2017 et les conditions de consommation des crédits dévolus pour l'année 2017 et les perspectives 2018*. Si l'ensemble du territoire métropolitain devrait être couvert et les crédits délégués avant fin 2017, les dispositifs ne devraient être opérationnels que début 2018. Les conventions seront conclues pour 2 ans. Les prévisions d'engagement de l'État pour l'année 2018 ne sont pas connues à ce jour dans la mesure où ils seront votés dans le cadre de la loi de finances pour 2018, cependant la convention nationale prévoit un engagement au moins équivalent par les parties (État, Agefiph et FIPHFP), soit 7,5 millions d'euros. **Le CNCPH souhaite vivement que les crédits prévus au titre de l'année 2017 soient engagés dès cette année.**
- *La régulation du risque d'auto-alimentation*

¹ Plan régional d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés (PRITH)

Le Conseil relève qu'il pourrait y avoir des situations où le gestionnaire du dispositif serait également gestionnaire d'ESMS et gestionnaire d'un cap emploi. Il demande que le **cadre conventionnel** précise les rôles et fonctions des organismes signataires (à l'article 3 de la convention de gestion) et que, le cas échéant, **un dispositif de vigilance** soit mis en place a posteriori afin de veiller à la transparence des critères d'orientation et au bon usage du dispositif.

- *Les modalités de mise en œuvre du dispositif :*

Le CNCPH tient à souligner une nouvelle fois que **les critères d'éligibilité des personnes en situation de handicap** (demandeur d'emploi bénéficiaire d'une RQTH, travailleur d'ESAT ayant un projet en milieu ordinaire de travail, travailleur handicapé en cas de maintien dans l'emploi) fixés par la loi **restent insatisfaisant** dans la mesure où ils excluent des personnes fragilisées sur le marché du travail et pour lesquels la démarche de RQTH reste difficile à admettre, notamment pour des raisons liées à leur pathologie ou au stigmate qui reste malheureusement attaché à la notion de handicap. Ce critère est également contraignant et susceptible de contrevenir à l'intérêt immédiat des personnes concernées qui ne seraient pas prêtes, du fait de leur pathologie ou de ses conséquences à intégrer ce type de démarche. La volonté et le moment dans lequel se trouve la personne doivent être scrupuleusement respectés. **Le Conseil demande que soient étudiées les conditions d'une levée de cette limitation de l'éligibilité au dispositif.**

Au regard de la maîtrise limitée de l'emploi accompagné par l'ensemble des parties (personnes concernées, employeurs, MDPH, prescripteurs potentiels), du mode d'orientation prévu par la loi via les MDPH (Formulation de la demande dans le dossier MDPH mais, si cette précision figure dans les nouveaux formulaires, leur mise en place sera progressive jusqu'au 01/05/2019 sur le territoire national), le Conseil s'interroge sur les modalités de formulation de la demande dans les autres dossiers ? La MDPH pourra-t-elle unilatéralement préconiser une orientation vers un dispositif d'emploi accompagné ? Selon quelle modalité les personnes se verront elles proposées ce type d'accompagnement ?, du nombre de parcours financés au plan national (environ 1500/an), des besoins potentiels identifiés par les membres de la commission, **le Conseil s'interroge sur les modes d'accès et de sélection des bénéficiaires dans les dispositifs d'emploi accompagné suite à l'orientation par les MDPH. Il demande à veiller que les personnes, même apparaissant comme les plus éloignées de l'emploi, ne soient pas exclues du dispositif par une sélection réalisée par les prescripteurs, les décideurs d'orientation et/ou les gestionnaires des dispositifs.**

Le II de l'art. L5213-2-1 du code du travail prévoit qu'une convention individuelle d'accompagnement est conclue entre la personne morale gestionnaire du dispositif d'emploi accompagné, la personne accompagnée ou son représentant légal et son employeur. Elle précise notamment les modalités d'accompagnement et de soutien du travailleur handicapé et de l'employeur, notamment sur le lieu de travail. Cette convention n'est pas soumise à l'élaboration d'un modèle établi par voie réglementaire. **Le Conseil préconise qu'un cadre minimal de convention individuelle d'accompagnement soit fixé et mis à disposition des gestionnaires du dispositif.** Ce cadre pourrait être intégré au document questions/réponses qu'il serait opportun d'élaborer (cf. ci-dessous).

Au vu des nombreuses questions posées par la mise en œuvre du dispositif il est **suggéré de prévoir l'élaboration d'un questions/réponses (Q/R)** pour faciliter l'appropriation de l'emploi accompagné par toutes les parties prenantes. Un projet de Q/R est en cours d'élaboration. **Le CNCPH demande à être associé à l'élaboration du Q/R** comme cela a été le cas pour les MISPE. **Il demande également une diffusion large du support** une fois finalisé.

4) Sur le suivi de la mise en place du programme d'emploi accompagné

- Les conventions prévoient, dans la convention nationale conclue entre l'État, l'Agefiph et le FIPHFP, la mise en place d'*un référentiel national d'évaluation* (article D5213-91 du code du travail) identifiant des indicateurs de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation. L'art.4 de la convention de gestion prévoit que « *la personne morale gestionnaire s'engage à renseigner les indicateurs* », l'art.2 de la convention de financement prévoit une modalité annuelle d'évaluation de la convention s'appuyant sur un référentiel préétabli tenant compte des indicateurs. Ce référentiel est réalisé avec le soutien de l'ANSA. **Le CNCPH demande la présentation du référentiel national d'évaluation.**
- Les bénéficiaires, qu'il s'agisse des personnes en situation de handicap (en recherche d'emploi, en ESAT ou en emploi) ou des employeurs (privés ou publics), sont au cœur du dispositif. Or il n'est semblé-t-il pas envisagé de **mesurer la satisfaction des bénéficiaires. Aussi, le CNCPH demande-t-il la mise en place d'une telle mesure, garante de l'expression des bénéficiaires directs, personnes en situation de handicap ou employeurs.**

Enfin, au vu de l'ensemble des observations formulées, de l'intérêt et l'importance de ce nouveau dispositif dans le paysage d'accompagnement vers et dans l'emploi des personnes en situation de handicap, le CNCPH demande :

- **L'organisation de points d'étape réguliers** par les services de l'État, l'Agefiph et le FIPHFP avec les représentants du CNCPH **notamment via les membres de sa commission formation-emploi ordinaire et adapté – travail protégé ;**
- **La mise en place d'un comité de suivi/de pilotage national du dispositif d'emploi accompagné, non prévu à ce stade, et le Conseil demande que des représentants de la commission précitée y soient associés.**

En réponse, le représentant de la DGCS du ministère des solidarités et de la santé indique que la demande d'adjonction du visa de l'article 27 de la Convention ONU relative aux droits des personnes handicapées ne pose pas de difficulté.

Il en est de même concernant la demande de modification de l'article 2 du projet de convention de gestion afin que le handicap psychique ne soit pas directement fléché, une nouvelle rédaction plus neutre et plus ouverte sera retenue en mentionnant par exemple une pluralité de handicaps.

À propos du suivi du calendrier du dispositif, il est observé qu'il existe un léger décalage dans l'envoi des projets conventionnels mais qui ne pose pas en réalité de difficultés puisque l'administration a déjà transmis des avant-projets de conventions qui ont permis aux différents porteurs de cette mesure de commencer à préparer lesdites conventions. Par ailleurs la

procédure d'appels à candidatures est en cours ou sur le point d'être lancée même si il peut y avoir un décalage dans certaines régions.

En conséquence, l'arrêté sera bien publié dans les délais prévus pour l'engagement effectif du dispositif d'emploi accompagné.

Concernant les modes d'accès et de sélection des publics concernés par le dispositif, il revient aux différentes régions de déterminer les besoins de leur territoire et de fixer des priorités relatives aux personnes susceptibles d'entrer dans le cadre du dispositif d'emploi accompagné, ceci afin de permettre aux différentes régions d'adapter leurs réponses aux besoins les plus importants de leur territoire.

Sur l'utilisation des crédits en 2017, il est souligné que ce sujet constitue un point de vigilance particulier pour l'administration qui fait l'objet d'un suivi très régulier. Les phases d'instructions actuelles montrent que les régions métropolitaines auront publié les appels à candidatures d'ici la fin de l'année. Il conviendra d'être attentif à l'engagement des crédits vers le gestionnaire de dispositif et vérifier si un point d'alerte concernant une région en particulier apparaît, ce qui n'est pas le cas actuellement.

S'agissant de la demande de mise en place d'un comité de suivi national, il est indiqué que le dispositif étant à ce stade dans une phase de lancement cela ne semble pas opportun d'autant que même dans les six prochains mois il y aura encore peu d'effets tangibles, si ce n'est son déploiement.

Au cours de cette période allant jusqu'au printemps 2018, il conviendra plutôt de faire un état des lieux des conventionnements avec les différents dispositifs d'emploi accompagné et des premières actions engagées, dont il pourra être rendu compte devant la commission emploi – formation du CNCPPH.

S'agissant des indicateurs d'évaluation et de mise en œuvre, il est précisé qu'un travail est en cours depuis le mois de juin avec l'ANSA², en lien avec l'AGEFIPH, le FIPHFP. Il sera ainsi possible de suivre le dispositif tant sur la qualité de sa mise en œuvre, que sur les publics bénéficiaires et la pertinence en régions des différentes actions.

Enfin, concernant la durée des conventions, il s'agit de conventions pluriannuelles avec un financement annuel. Il est prévu que le financement en 2018 sera équivalent à celui de 2017, étant entendu que cette année l'engagement du dispositif sera limité puisque les régions compteront au maximum trois mois d'exercice avec par conséquent trop peu de recul sur la mise en œuvre des mesures.

À la suite de cet échange, les membres du Conseil national consultatif des personnes handicapées adoptent à l'unanimité un avis favorable sur cet arrêté avec les recommandations exprimées en insistant sur l'importance de mettre en place un comité de suivi national en charge du suivi du nouveau dispositif d'emploi accompagné ainsi mis en place.

² Agence nouvelle des solidarités actives