

La gouvernance de la politique d'emploi des personnes en situation de handicap

JANVIER 2025
2024-053R

• **RAPPORT**

Emilie
Fauchier-Magnan

Geneviève
Gueydan

Membres de l'Inspection générale
des affaires sociales



Suivez-nous sur LinkedIn

RAPPORT

SYNTHÈSE

[1] En 2023, près de 3,1 millions de personnes actives avaient une reconnaissance administrative de handicap, et cette population augmente de manière dynamique notamment du fait du vieillissement de la population (+11 % depuis 2018). En dépit de progrès, **la situation des personnes en situation de handicap sur le marché du travail reste défavorable**, avec un taux d'activité faible, un taux de chômage de 12 % (contre 7 % en population générale) et un moindre niveau de qualification.

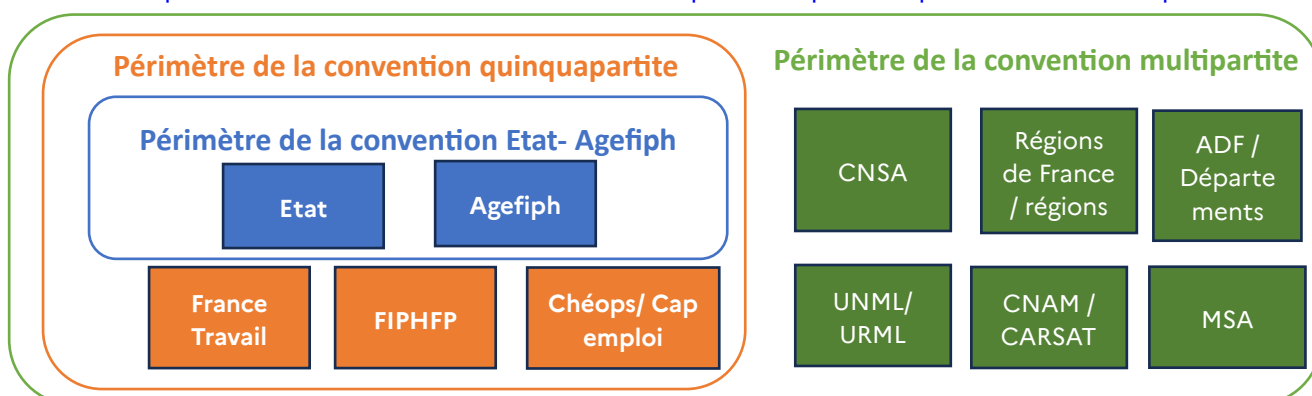
[2] La politique de l'emploi des personnes en situation de handicap, qui a beaucoup évolué ces dernières années, a pour caractéristique de mobiliser un grand nombre d'acteurs et de dispositifs, spécifiques ou de droit commun. Son efficacité dépend donc en partie de sa gouvernance, pour articuler au mieux l'action des différents partenaires au sein d'une politique pilotée par l'Etat.

[3] Dans ce contexte, l'IGAS a été saisie d'une **mission cadre relative à la gouvernance de la politique d'emploi en direction des personnes en situation de handicap (PSH), à partir d'une évaluation des dispositifs conventionnels liant l'Etat à des principaux partenaires**. Compte tenu de l'ampleur du champ, la mission a approfondi certains points plus stratégiques qu'il lui a été demandé de traiter : l'architecture conventionnelle et la gouvernance territoriale, le rapprochement entre France Travail et Cap emploi, mesure phare de la convention quinquapartite, le bilan de la convention Etat-Agefiph et les pistes d'une évolution de la gouvernance de l'association.

1 - La gouvernance de la politique d'emploi en direction des personnes handicapées peut gagner en lisibilité et en efficacité, au niveau national comme au niveau régional.

[4] **Au niveau national, un dispositif conventionnel dense a été mis en place par l'Etat, pour fédérer les nombreux acteurs concernés**, dont les trois principales déclinaisons sont la convention entre l'Etat et l'Agefiph, la convention quinquapartite orientée vers l'accompagnement des demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi (DEBOE) et l'action des Cap emploi, et la convention multipartite qui fédère le grand nombre d'acteurs autour d'axes variés et généraux.

Principales conventions nationales sur le champ de l'emploi des personnes handicapées



[5] **La mission propose plusieurs mesures pour faire gagner en lisibilité cette architecture conventionnelle.**

[6] **La convention multipartite pourrait être supprimée.** Ces dernières années la conférence nationale du handicap (CNH) est devenue le cadre stratégique qui fédère tous les acteurs impliqués dans le handicap ; en parallèle, l'animation et le suivi de la convention multipartite ont été abandonnés au niveau stratégique depuis 2018 et technique depuis 2023. Dans ce contexte, il serait plus efficace de substituer à cette convention, un suivi structuré, régulier et partenarial des mesures emploi de la CNH, dont le pilotage serait assuré par les ministres chargé de l'emploi et du handicap.

[7] **Le format de la convention quinquapartite mériterait également d'évoluer pour renforcer la cohérence de l'architecture globale :**

- Une première option consisterait à rester dans le format quinquapartite, mais en couvrant à la fois l'accompagnement vers l'emploi et l'accompagnement dans l'emploi, pour unifier le pilotage des Cap emploi.
- Une seconde option, qui peut être cumulée avec la première, privilégiée par la mission, consisterait à intégrer la CNSA dans les partenaires conventionnels, en cohérence avec les décisions de la dernière CNH qui supposent une articulation encore plus forte entre le service public de l'emploi et les MDPH¹. Ce schéma, conforme à la base législative actuelle, serait également en adéquation avec la logique plus globale d'un renforcement des passerelles entre milieu protégé et milieu ordinaire.

[8] **L'efficacité de la politique d'emploi des travailleurs handicapés, dépend aussi de sa gouvernance territoriale, à articuler aux instances du Réseau pour l'emploi (RPE).** Dans le contexte de la mise en place d'une nouvelle gouvernance territoriale pour l'emploi, en application de la loi du 18 décembre 2023, le maintien d'une gouvernance territoriale spécifique est nécessaire, pour préserver un cadre de travail partenarial dédié à l'emploi des PSH et éviter un risque de dilution dans des instances plus généralistes ayant de nombreuses priorités. En découlent deux orientations :

- Les plans régionaux pour l'insertion des travailleurs handicapés (PRITH) ont vocation à rester le plan d'action unique et fédérateur de la politique d'emploi et de formation des travailleurs handicapés. Portés par les DREETS, l'Agefiph et souvent le FIPHFP, ils font l'objet d'une dynamique variable, avec une implication inégale des différents partenaires mais ont le mérite de favoriser les coopérations et la montée en compétences sur le handicap de nombreux acteurs. L'ambition et l'opérationnalité des PRITH peuvent néanmoins être en partie contraints par la faiblesse des moyens dont disposent les DREETS et les DDETS pour assurer leur animation.
- **Il est indispensable qu'une bonne articulation soit établie entre les PRITH et la nouvelle gouvernance du réseau pour l'emploi afin que l'emploi des PSH soit considéré comme une dimension pleine et entière de la politique de l'emploi et soit mentionnée dans les feuilles de nouvelles instances.** La mission recommande à ce titre, au-delà d'une place systématique de l'Agefiph au Comité régional pour l'emploi, de s'orienter vers la création d'une

¹ En particulier pour l'évaluation de l'orientation en ESAT par le service public de l'emploi.

commission Handicap au sein de ce dernier ; cette commission jouerait le rôle d'instance de pilotage stratégique du PRITH, tandis que le PRITH conserverait un cadre d'animation opérationnelle propre pour mobiliser les nombreux acteurs concernés par le handicap. Par ailleurs, à travers sa déclinaison territoriale au niveau départemental et infra, le réseau pour l'emploi doit être saisi comme une occasion de multiplier à un niveau plus fin la territorialisation des actions en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés.

2 - La convention quinquapartite 2020-2023 a permis des avancées notables à travers le rapprochement entre Cap emploi et Pôle emploi mais d'importants points de vigilance subsistent dans un contexte de réformes structurantes.

[9] **La convention quinquapartite de 2020 a marqué une étape importante en prévoyant le rapprochement des deux réseaux avec un point d'entrée unique pour les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi (DEBOE) au sein des agences France Travail.** Le projet a fait l'objet d'un portage managérial important, avec une collaboration forte entre Pôle emploi et les Cap emploi, aux différents échelons du réseau. Les conseillers Cap emploi font désormais partie, aux côtés de conseillers France travail à dominante handicap, de « teams Handicap » qui fonctionnent de manière intégrée, en favorisant le partage d'expertise. Les DEBOE peuvent être suivis selon différentes modalités d'accompagnement, plus ou moins rapproché : environ 40 % des DEBOE bénéficient d'un accompagnement plus intensif et les conseillers Cap emploi suivent désormais les situations les plus complexes.

[10] **La constitution des teams Handicap s'est accompagnée de plusieurs points de progrès :** France travail connaît une réelle montée en compétences sur le champ du handicap. La satisfaction des demandeurs d'emploi en situation de handicap a progressé sur la période conventionnelle, de même que la mobilisation de l'offre de formation à leur profit. Les indicateurs de retour à l'emploi ont également augmenté jusqu'en 2023.

[11] **Toutefois, la relation entreprises reste un chantier à poursuivre activement au sein des teams.** Les équipes doivent encore mieux s'organiser et monter en compétence pour permettre des mises en relation plus fines et mieux accompagnées entre DEBOE et employeurs. Les demandeurs d'emploi et les entreprises rencontrés par la mission ont en effet témoigné des marges de progrès du service public de l'emploi sur ce champ.

[12] **La complémentarité des interventions des teams auprès des employeurs avec celle de l'Agefiph, du FIPHFP et de l'Etat reste également largement à construire.** C'était l'objet du protocole national Employeurs établi dans le cadre de la convention quinquapartite qui n'a pas été appliqué ; sa mise en œuvre doit désormais faire l'objet d'une réelle impulsion au niveau national et territorial, dans le cadre des PRITH et du RPE.

[13] **Par ailleurs, la mission formule deux points de vigilance majeurs pour ne pas déstabiliser des teams Handicap encore jeunes, dans un contexte très évolutif :**

- **En premier lieu, garantir dans la durée un accompagnement qualitatif et plus homogène sur les territoires.** Les moyens des teams sont très hétérogènes quant aux ressources d'accompagnement intensif de Cap emploi et de France travail, avec des situations de saturation des files actives dans certains départements. L'identification des conseillers des teams dans le SI de France Travail constitue un préalable indispensable pour assurer un

pilotage efficace de cette réforme majeure. Au-delà, **il est nécessaire de préserver et d'homogénéiser les moyens des teams nécessaires à l'accompagnement qualitatif des DEBOE présentant d'importants besoins de rétablissement et de compensation**, alors que France travail pourrait connaître une diminution de ses moyens en 2025 et doit mettre en œuvre plusieurs réformes comme l'inscription de l'ensemble des bénéficiaires du RSA.

- **En second lieu, anticiper l'impact sur les teams et leurs besoins en RH de la réforme du processus d'orientation en ESAT** prévue par la loi du 18 décembre 2023. Cette réforme va se traduire par un surcroît d'activité, principalement des conseillers Cap emploi, pour accueillir et évaluer un nouveau public. **Les expérimentations en cours sont essentielles pour en mesurer les conditions de réussite et évaluer les moyens humains nécessaires.** Des marges de financement sont à rechercher dans une montée en puissance de la contribution de France Travail aux Cap emploi conjuguée à un maintien de l'engagement financier des deux autres financeurs (Agefiph et FIPHFP).

3 - Deux leviers peuvent contribuer à renforcer la convergence stratégique entre l'Etat et l'Agefiph dans un contexte budgétaire tendu : le renouvellement de la convention d'objectifs et d'éventuelles adaptations de la gouvernance de l'organisme.

[14] L'Agefiph est un acteur essentiel de la politique d'emploi des travailleurs handicapés du fait de son budget important (578 M€ en 2023) issu de la contribution des entreprises au titre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH). Elle déploie des dispositifs spécifiques très variés ; elle reste le principal financeur des Cap emploi (à hauteur des 2/3), et contribue également à plusieurs dispositifs légaux (aide à l'emploi des travailleurs handicapés, entreprises adaptées, emploi accompagné).

[15] La gouvernance de l'association relève d'un modèle de paritarisme élargi associant partenaires sociaux et associations du champ du handicap ; l'Agefiph dispose donc d'une autonomie dans sa gestion et dans la définition de sa stratégie et de ses modalités d'action. **Pour autant, elle est un acteur à part entière de la politique nationale de l'emploi des personnes en situation de handicap et est à ce titre partie prenante des instances nationales (CNH) et territoriales (PRITH) qui portent cette politique.**

[16] **Parmi les différents dispositifs qui visent à assurer une convergence stratégique entre l'Etat et l'Agefiph, la convention d'objectifs entre l'Etat et l'Agefiph constitue le levier privilégié.** Après une éclipse de 10 ans, entre 2011 et 2021, l'Etat a réinvesti le cadre conventionnel à travers l'actuelle convention 2021-2024 prolongée jusqu'à fin 2025. Ce réinvestissement devra être maintenu dans la durée, notamment à l'occasion du renouvellement de l'actuelle convention.

[17] **Une grande partie des actions prévues dans la convention ont été mises en place, avec des avancées notables** en matière de digitalisation des aides (plus de 90 % le sont désormais), de professionnalisation au handicap de nombreux acteurs (référénts handicap des entreprises, organismes de formation), de rénovation de certaines prestations d'accompagnement et de formation très mobilisées par le service public de l'emploi, ou de l'accompagnement de la sortie des accords agréés. L'Agefiph a ainsi accompagné des axes stratégiques de la politique de l'emploi des personnes handicapées portée par l'Etat.

[18] **Certains chantiers structurants n'ont pas complètement abouti ou devront être poursuivis dans le cadre de la prochaine convention** : c'est le cas en particulier de la réforme de l'aide à l'emploi des travailleurs handicapés (AETH), qui permet de compenser auprès des employeurs les charges induites par un handicap lourd, une aide à la fois sous utilisée du fait de sa complexité et lourde budgétairement. La palette des dispositifs a connu par ailleurs quelques simplifications mais ciblées, ce qui ne contribue pas à sa lisibilité globale. Les chantiers de performance interne, non prévus dans la convention, offrent aussi des marges à explorer dans la prochaine convention, en lien avec la digitalisation.

[19] **Surtout la prochaine convention devra aller plus loin que l'actuelle, dans la clarification des priorités stratégiques que l'Etat et l'Agefiph souhaitent porter ensemble, à travers l'articulation des réponses de droit commun et de l'offre spécifique.** Elle gagnera également à mentionner les engagements financiers conjoints pris par les deux partenaires, à intégrer des objectifs en termes de performance interne et à s'articuler à une programmation financière pluri-annuelle indicative.

[20] La dégradation de l'équilibre budgétaire des deux partenaires rend cet exercice de clarification encore plus nécessaire. Or la période de la présente convention a connu de fortes tensions entre l'Etat et l'Agefiph autour de plusieurs sujets de financement : le montant de la contribution de l'Agefiph au financement des entreprises adaptées (fixé à 0 dans le budget initial 2024 alors que l'Etat demandait 100 M€), les incertitudes sur le niveau des recettes suite à la réforme de l'OETH et plus globalement la dégradation de l'équilibre financier de l'association² qui a donné lieu en juin 2024 à un refus d'approbation de son budget par la ministre chargée de l'emploi.

[21] Dans ce contexte, l'Agefiph a initié à l'été 2024 des mesures de redressement budgétaires, amplifiées dans le cadre du budget 2025. L'association qui a dégagé des moyens supplémentaires pour reprendre le cofinancement des entreprises adaptées et participer au financement de l'extension des mesures du Ségur aux Cap emploi, a engagé en parallèle une très forte diminution de ses dépenses relatives à la formation (33 M€ prévus en 2025 contre 96 M€ en 2023). Si le droit commun de la formation a vocation à prendre en compte les besoins des personnes en situation de handicap et a progressé en ce sens, la prise de relai des mesures décidées par l'Agefiph s'annonce inégale selon les régions et en tout état de cause incomplète à court terme. **Un travail conjoint entre l'Etat, l'Agefiph, France travail et les régions devra être urgemment conduit pour organiser une prise de relai effective, notamment dans le cadre des plans régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC), sous peine de perte de chances pour les personnes en situation de handicap.**

[22] **Il a été demandé par ailleurs à la mission de proposer des adaptations de la gouvernance de l'Agefiph afin d'y renforcer la place de l'Etat et sa capacité à faire entendre ses positions.**

[23] L'Etat dispose déjà de plusieurs leviers pour faire entendre ses positions auprès ou au sein de la gouvernance de l'Agefiph : la procédure d'approbation du budget par le ministre chargé du budget, la présence d'un commissaire général économique et financier ou la participation de la DGEFP à certaines commissions du CA. Par ailleurs, l'Etat désigne deux personnalités qualifiées au sein du CA.

² Les fonds propres de l'Agefiph sont passés de 154 M€ en 2021 à 47 M€ en 2023.

[24] Au-delà de ces différents leviers, la mission a examiné plusieurs scénarios pour renforcer la place de l'Etat au sein de l'association, dans un objectif d'une plus grande convergence stratégique, dont les principales conclusions sont les suivantes :

- **Les scénarios de transformation de l'Agefiph en établissement public ou en opérateur de l'Etat, qui provoqueraient le rejet des partenaires sociaux, paraissent difficiles à justifier en l'absence d'une réforme plus large.** A titre d'exemple, la création de France compétences, établissement public se substituant à plusieurs organismes paritaires, a été accompagnée d'une réforme systémique de la formation portée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.
- **Il semble légitime et utile pour les deux parties d'introduire un commissaire du gouvernement nommé par le ministre chargé de l'emploi, à l'instar de ce qui existe dans plusieurs organismes à gestion paritaire du champ travail-emploi.** D'un côté, l'Etat pourrait faire valoir ses positions devant le CA et veiller à la cohérence des délibérations notamment avec la convention Etat-Agefiph. De l'autre, le commissaire du gouvernement, à désigner à un bon niveau de responsabilité, pourrait débattre avec le CA, lui apporter son expertise et servir de relai auprès d'autres interlocuteurs de l'Etat. Le commissaire du gouvernement, dont l'introduction nécessite une évolution législative, pourrait disposer de la capacité à exiger une seconde délibération sur certaines décisions (cohérence avec la convention Etat-Agefiph, mise en cause de l'équilibre budgétaire, non-conformité au droit).
- **La procédure d'approbation budgétaire doit être rendue plus opérationnelle à travers un calendrier resserré et une portée juridique renforcée (voie réglementaire).**

[25] L'arbitrage entre les scénarios relève in fine moins de considérations techniques que d'un choix politique prenant en compte le niveau de consensus recherché avec les partenaires sociaux qui semblent ouverts à des évolutions mesurées qui ne remettraient pas en cause le paritarisme de gestion. Si la loi est modifiée en ce sens, la reconnaissance par loi de l'Agefiph comme membre de droit Conseil national de l'emploi ferait partie de ce nouvel équilibre dans les relations entre l'Etat et l'association.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

n°	Recommandation	Vecteur	Echéance	Autorités responsables
Rénover et mieux articuler l'architecture conventionnelle nationale et régionale				
1	Substituer à la convention multipartite un suivi structuré et partenarial des mesures emploi de la CNH, complété par un comité de suivi présidé par les Ministres ; prévoir un cadre de suivi du maintien dans l'emploi en lien avec la prévention de la désinsertion professionnelle.		2025	Cabinets des Ministres chargés de l'emploi et du handicap
2	Associer la CNSA à la convention quinquapartite devenant sextapartite afin d'assurer une mise en œuvre concertée des mesures de la CNH concernant l'évaluation et l'orientation vers l'emploi des personnes en situation de handicap.	Pas de modif. de texte nécessaire	2025	DGEFP
3	Porter de trois à quatre ans la durée de la convention Etat-Agefiph (mesure législative) et de la convention quinquapartite ou sextapartite.	Loi		DGEFP
22	Simplifier l'architecture des dialogues budgétaires avec les Cap emploi pour disposer d'une vision globale de leur situation financière et de leur activité en termes d'accès et de maintien en emploi et renforcer les articulations entre les acteurs de la quinquapartite au niveau régional.	Convention quinquapartite	2026	Les signataires de la convention quinquapartite
23	Prévoir une articulation systématique entre les PRITH et la gouvernance territoriale du réseau pour l'emploi, à expliciter dans les feuilles de route des instances ; favoriser à terme la création au sein des comités régionaux pour l'emploi (CRE), d'une commission handicap tenant lieu de comité stratégique du PRITH.	Circulaire	2025	DGEFP
Renforcer la dimension stratégique de la convention Etat- Agefiph				
Enrichir et consolider le cadre conventionnel				
5	Mentionner dans la convention d'objectifs les engagements pris par l'Agefiph en termes de cofinancement de dispositifs pilotés par l'Etat ; articuler la convention à une programmation financière pluriannuelle indicative.	Convention Etat-Agefiph	2025	DGEFP et Agefiph
9	Intégrer dans la prochaine convention un chantier sur les marges de transformation organisationnelle et de gains de productivité, susceptibles d'être dégagées par la digitalisation et poursuivre l'amélioration de l'ergonomie et des fonctionnalités du portail web de dépôt des demandes de financement.	Convention Etat-Agefiph	2025	DGEFP et Agefiph

n°	Recommandation	Vecteur	Echéance	Autorités responsables
11	Renforcer le caractère stratégique de la prochaine convention Etat-Agefiph en explicitant des orientations précises en termes d'articulation entre l'offre spécifique et le droit commun, en tirant des conclusions partagées de la revue externe de dépenses en termes d'évolution et de simplification de l'offre de service, et en intégrant des objectifs de performance interne.	Convention Etat-Agefiph	2025	DGEFP et Agefiph
Mener à bien des chantiers en commun entre l'Etat et l'Agefiph				
6	Mener, à l'initiative de l'Etat et en associant l'Agefiph, une évaluation du dispositif des accords agréés ; prévoir également une évaluation par l'Agefiph de l'impact des conventions de services accompagnant la sortie des accords.	Convention Etat-Agefiph	2025	DGEFP et Agefiph
7	Afin de contribuer au déploiement effectif des référents handicap dans les entreprises de 250 salariés et plus, développer des collaborations entre les DREETS, les DDETS et les délégations régionales de l'Agefiph et lancer une enquête nationale sur le respect de la mise en œuvre du référent handicap dans les entreprises concernées (Etat et Agefiph).	Convention Etat-Agefiph et enquête nationale	2025	DGEFP, DREETS, DDETS et Agefiph
10	Mener à bien la modernisation et la simplification de l'AETH dans le prolongement des travaux en cours et prendre en compte dans la prochaine convention Etat-Agefiph les conditions du déploiement de la réforme (SI, aspects RH, organisation du réseau) ainsi que son impact financier en termes de trajectoire budgétaire pluriannuelle.	Loi et convention Etat-Agefiph	2026	DGEFP et Agefiph
Prendre en compte l'environnement financier de la convention				
4	Afin de piloter les mesures d'amélioration de la collecte de l'OETH et la production de données de pilotage, maintenir dans la durée les cadres de travail conjoints institués entre l'Agefiph, la DGEFP, la DSS et l'URSSAF-caisse nationale ; prévoir, dans la prochaine convention Etat-Agefiph, la mise en place d'un nouveau modèle de simulation des recettes de l'OETH pour disposer de projections partagées.	Convention Etat-Agefiph	2025	DGEFP, DSS, Urssaf-Caisse nationale, MSA et Agefiph
8	À la suite du désengagement financier de l'Agefiph des actions de formation, travailler entre l'Etat, l'Agefiph, les régions et France Travail, aux modalités d'une prise de relai par le droit commun, notamment dans le cadre des PRIC ; préserver une capacité de financement par l'Agefiph d'actions de formation innovantes et qualitatives dans la prise en compte du handicap sous ses différentes formes.	Au niveau régional, PRIC	2025	DGEFP, Agefiph, France travail ARF

n°	Recommandation	Vecteur	Echéance	Autorités responsables
Renforcer la place de l'Etat au sein de la gouvernance de l'Agefiph				
12	Prévoir dans la loi la désignation par le ministre chargé de l'emploi d'un commissaire du gouvernement au conseil d'administration de l'Agefiph, doté de la capacité à demander une seconde délibération sur certains sujets stratégiques.	Loi		DGEFP
13	Améliorer l'opérationnalité de la procédure d'approbation budgétaire par le ministre chargé de l'emploi en resserrant son calendrier et en renforçant sa portée (obligation de nouvelle délibération en cas de non approbation); rendre obligatoire l'élaboration d'une trajectoire budgétaire pluriannuelle par l'Agefiph transmise à l'Etat.	Décret	2025-2026	DGEFP
Améliorer l'accompagnement vers l'emploi des demandeurs d'emploi en situation de handicap dans la prochaine convention quinquapartite				
Renforcer le pilotage des ressources des teams handicap et homogénéiser leurs moyens				
14	Identifier dans les systèmes d'information de France travail les conseillers des teams Handicap afin d'assurer un pilotage plus fin des moyens et des disparités territoriales.	Convention quinquapartite	2025	France travail
16	Suivre les écarts territoriaux dans la répartition des DEBOE accompagnés par modalité d'accompagnement afin de les réduire.	Convention quinquapartite	2025	France travail et Chéops
17	Intégrer dans la prochaine convention quinquapartite un objectif d'homogénéisation des ressources en accompagnement rapproché (expert et renforcé) au sein des teams Handicap; à ce titre rééquilibrer progressivement les moyens des Cap emploi, au niveau régional et départemental.	Convention quinquapartite	2025-2026	Les signataires de la convention
18	Homogénéiser la taille des portefeuilles des conseillers des teams Handicap et la fréquence de contact avec les demandeurs d'emploi en situation de handicap, pour une même modalité d'accompagnement.	Convention quinquapartite	A partir de 2025	France travail et Chéops
15	Instruire et initier dans le cadre de la prochaine convention le projet d'interconnexion entre les SI de France travail et de l'Agefiph, en étudiant la possibilité que l'Agefiph intègre le SI plateforme de France travail, afin de faciliter le dépôt et traitement des demandes d'aides ainsi que le suivi du recours aux prestations.	Convention quinquapartite	2025-2027	France travail et Agefiph

n°	Recommandation	Vecteur	Echéance	Autorités responsables
Accompagner les réformes en cours pour ne pas fragiliser les teams handicap				
19	Accompagner le déploiement de l'algorithme pour l'orientation initiale des demandeurs d'emploi, par des revues de portefeuilles régulières des <i>teams</i> Handicap pour garantir aux DEBOE l'orientation la mieux adaptée.	Convention quinquapartite	2025	France travail et Chéops
20	Systématiser les temps d'échange au sein des <i>teams</i> pour rapprocher offres d'emploi et profils des DEBOE, professionnaliser davantage les conseillers emplois sur le recrutement de travailleurs handicapés et poursuivre les adaptations des outils SI France travail sur ce champ.	Convention quinquapartite	2025	France travail et Chéops
21	Assurer une déclinaison régionale et infra-régionale du protocole employeurs entre l'Agefiph, le FIPHFP, France travail, Cap emploi et l'Etat dans le cadre des PRITH, en articulation avec le réseau pour l'emploi.	Convention quinquapartite et PRITH ; evtl. convention régionale	2025	Les signataires de la convention

RECOMMANDATIONS TECHNIQUES DE LA MISSION DANS LES ANNEXES

Recommandations techniques	Vecteur	Échéance	Autorité responsable
Annexe 2 : Bilan de la convention Etat-Agefiph 2021-2024			
Respecter l'obligation de conclure une convention d'objectifs comme prévu dans la loi.	Convention	2025	DGEFP
Porter la durée de convention d'objectifs à quatre ans.	Loi		DGEFP
Mettre en œuvre le chantier de rénovation du cadre de contractualisation avec les entreprises annoncé par l'Agefiph (objectifs de créations d'emploi plus précis, cadre simplifié pour les PME) et en faire un objectif de la prochaine convention d'objectifs.	Convention	2025-2026	DGEFP et Agefiph
Développer le volet relatif à l'expérience bénéficiaires dans la prochaine convention (renouveler annuellement les enquêtes bénéficiaires, systématiser les focus groupe dans les évaluations de dispositifs, consulter les personnes en situation de handicap et les entreprises sur les évolutions de l'offre de service...).	Convention	2025-2026	DGEFP et Agefiph
Faire apparaître davantage dans la prochaine convention d'objectifs la prise en compte de la problématique des handicaps invisibles dans les politiques d'accès et de maintien en emploi.	Convention	2025-2026	DGEFP et Agefiph
Annexe 4 : Bilan de la convention quinquapartite 2020-2023 et du rapprochement entre Pôle emploi et Cap emploi			
Préciser la déclinaison des axes de la convention quinquapartite en actions plus opérationnelles, au sein de la convention ou dans le cadre de feuilles de route annuelles, et en assurer un suivi.	Convention ou feuilles de route	2026	Signataires de la convention
Définir une liste d'indicateurs d'activité à produire régulièrement par France travail, en complément des actuels indicateurs de pilotage, afin d'assurer un suivi de l'activité des Cap emploi dans le cadre des <i>teams</i> Handicap.	Convention	2025-2026	Les signataires de la convention
Compléter l'offre de formations de France travail sur des handicaps plus spécifiques ainsi que sur l'accompagnement des entreprises pour le recrutement de DEBOE, tout en articulant davantage cette offre celle de l'Agefiph.	Convention	2025-2026	France travail et Agefiph
Compléter les outils de mesure de satisfaction auprès des demandeurs d'emploi en situation de handicap, pour toucher les DEBOE éloignés du numérique, en incluant une enquête spécifique dans le baromètre annuel de satisfaction réalisé par téléphone.	Convention	2025-2026	France travail et Chéops

RAPPORT IGAS N°2024-053R

Fixer une durée de présence minimale des conseillers Cap emploi dans les agences France travail d'au moins deux jours par semaine.	Convention	2025-2026	Chéops
Assurer un suivi périodique du taux de turn-over dans les organismes Cap emploi au niveau national et départemental.		2025	Chéops
Valoriser davantage les postes de conseillers à dominante handicap au sein du réseau France travail (portefeuilles réduits, exemptions de participation à certaines activités, ...) pour contribuer à une augmentation de la durée en poste des conseillers.		2025	France travail
Compléter les outils de mesure de la satisfaction des employeurs par rapport aux services proposés par les teams Handicap, en réalisant notamment une analyse qualitative de leurs attentes pour le recrutement de personnes en situation de handicap.		2025	France travail et Chéops
Pérenniser et conforter la possibilité de ne pas publier les offres de postes des employeurs ouverts au recrutement de personnes en situation de handicap pour une durée supérieure à 8 jours.		2025	France travail

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	2
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	8
RECOMMANDATIONS TECHNIQUES DE LA MISSION DANS LES ANNEXES	12
RAPPORT	18
1 UNE ARCHITECTURE CONVENTIONNELLE COMPLEXE VISE A FAIRE CONVERGER LES NOMBREUX ACTEURS CONCERNES PAR LA POLITIQUE D'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPEES.....	19
1.1 LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP, DONT LES EFFECTIFS AUGMENTENT RAPIDEMENT, ONT UNE SITUATION DEFAVORABLE SUR LE MARCHE DU TRAVAIL	19
1.2 LA POLITIQUE D'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPEES EST MULTI-PARTENARIALE ET EVOLUE RAPIDEMENT POUR FAVORISER L'INCLUSION.....	22
1.3 L'ARCHITECTURE COMPLEXE DES NOMBREUSES CONVENTIONS SUR LE CHAMP DE L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPEES N'EST PAS TOUJOURS LISIBLE NI ARTICULEE	25
1.4 LA MONTEE EN PUISSANCE D'AUTRES CADRES DE PILOTAGE QUESTIONNE L'ARCHITECTURE CONVENTIONNELLE	28
1.4.1 La reconduction de la convention multipartite n'est pas souhaitable dans sa forme actuelle, compte-tenu du caractère structurant de la conférence nationale du handicap	28
1.4.2 Le format et le périmètre de la convention quinquapartite pourraient évoluer.....	31
1.5 D'AUTRES PISTES D'AMELIORATION CONCERNENT LA FORME ET LES MODALITES DE SUIVI DES CONVENTIONS QUINQUAPARTITE ET ETAT-AGEFIPH	32
2 SI LA CONVENTION ENTRE L'ETAT ET L'AGEFIPH CONSTITUE LE CADRE STRUCTURANT DE CONVERGENCE DE LEUR ACTION, UNE EVOLUTION DE LA GOUVERNANCE DE L'AGEFIPH POURRAIT Y CONTRIBUER EGALEMENT	34
2.1 L'AGEFIPH, FONDEE SUR UN PARITARISME ELARGI, EST UN ACTEUR IMPORTANT DE LA POLITIQUE D'EMPLOI DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP DONT LE PILOTAGE GLOBAL EST ASSURE PAR L'ETAT	34
2.1.1 L'Agefiph dotée d'un budget de près de 580 M€, développe des interventions nombreuses et variées en faveur de l'insertion professionnelle en milieu ordinaire	34
2.1.2 L'Agefiph est partie prenante de la politique d'emploi des PSH conduite par l'Etat, dans le cadre d'équilibres mouvants entre droit commun et interventions spécifiques	37
2.1.3 Les relations Etat- Agefiph se sont tendues dans un contexte budgétaire dégradé qui a conduit à des réajustements d'ampleur	39
2.1.3.1 Le cofinancement des entreprises adaptées, en cours de résolution, a constitué un point de discorde envahissant dans les relations entre l'Etat et l'Agefiph.....	39
2.1.3.2 La dégradation de l'équilibre financier de l'Agefiph a abouti à une non approbation par l'Etat du budget de l'Agefiph et à des mesures d'ajustement budgétaire très importantes dans certains champs	39
2.1.3.3 La réforme de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) qui a pesé sur la prévisibilité des recettes de l'Agefiph appelle la poursuite d'une collaboration opérationnelle entre l'Etat et l'association sur le sujet	41
2.2 LA CONVENTION ETAT-AGEFIPH, QUI A ETE RETABLIE APRES DIX ANS D'ECLIPSE, CONSTITUE LE CADRE PRIVILEGE D'UNE CONVERGENCE D'ACTION AU SERVICE DE L'EMPLOI DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP	42
2.2.1 La convention, à la fois foisonnante et silencieuse sur certains sujets stratégiques, a fait l'objet de déclinaisons opérationnelles dans le cadre de feuilles de route	42
2.2.2 Une grande partie des actions prévues dans la convention ont été mises en place, même si les avancées ont été moins nettes ou moins rapides que prévu initialement dans certains champs	43
2.2.2.1 Bilan de l'axe 1 Amplifier l'accompagnement des entreprises pour l'emploi des personnes handicapées : une dynamique à poursuivre, en rénovant le cadre conventionnel.....	43

2.2.2.2	Bilan de l'axe 2 Soutenir la montée en compétences des personnes en situation de handicap par le développement de l'alternance et de la formation : une forte dynamique mais un repositionnement drastique engagé en fin de convention	45
2.2.2.3	Bilan de l'axe 3 Sécuriser le parcours professionnel des personnes en situation de handicap à travers de l'offre de compensation : des grandes avancées dans la digitalisation des aides, des réformes à concrétiser dans l'offre de service	48
2.2.2.4	Bilan de l'axe 4 Développer des partenariats pour une offre partagée et concertée pour accompagner l'inclusion professionnelle : des progrès dans le déploiement d'un programme d'évaluation structuré	51
2.2.3	<i>La prochaine convention Etat -Agefiph devra contribuer à éclairer encore davantage les enjeux stratégiques partagés entre l'Etat et l'Agefiph, tout en préservant sa dimension concrète/opérationnelle...</i>	52
2.3	LA RECHERCHE D'UNE PLACE RENFORCEE DE L'ÉTAT DANS LA GOUVERNANCE AGEFIPH, MOTIVÉE PAR UN OBJECTIF DE MEILLEURE CONVERGENCE STRATÉGIQUE, PEUT SE DECLINER EN SCENARIOS INEGALEMENT CONSENSUELS	53
2.3.1	<i>L'Etat dispose de différents leviers pour faire valoir ses positions auprès de l'Agefiph, d'une portée pratique inégale</i>	53
2.3.1.1	Si l'Agefiph relève d'un modèle paritaire élargi, le caractère légal de ses missions et la nature de ses ressources justifient que soient déjà prévus des leviers pour permettre à l'Etat de faire valoir ses positions	53
2.3.1.2	La convention d'objectifs constitue un cadre majeur pour permettre une convergence de stratégie et d'action entre l'Etat et l'Agefiph	54
2.3.1.3	L'Etat approuve certains documents structurants pour le fonctionnement de l'Agefiph, dont son budget.....	54
2.3.1.4	L'Etat n'est pas absent des instances de l'Agefiph, même si sa présence est limitée	55
2.3.2	<i>Plusieurs voies de renforcement de la place de l'Etat sont possibles mais l'absence de réforme systémique de la politique d'emploi des personnes en situation de handicap, plaide pour des scénarios adaptatifs plus que de rupture</i>	56
2.3.2.1	Une réforme de la gouvernance de l'Agefiph relève de la loi et suppose la recherche d'un certain consensus.....	56
2.3.2.2	La transformation de l'Agefiph en établissement public, voire sa reconnaissance comme opérateur de l'Etat, qui remettrait en cause le paritarisme de gestion, serait difficilement justifiable en dehors d'une réforme systémique plus large.....	57
2.3.3	<i>L'introduction d'un commissaire du gouvernement susceptible de porter la parole de l'Etat, constituerait une réponse adaptée aux enjeux et modulable dans sa déclinaison</i>	58
2.3.4	<i>La procédure d'approbation budgétaire doit voir son calendrier resserré et sa portée clarifiée.</i> 60	
2.3.5	<i>Une évolution juridique de la convention d'objectifs en convention d'objectifs et de moyens pourrait se justifier, mais n'est pas indispensable pour introduire des objectifs partagés en termes d'optimisation de la gestion</i>	60
3	LA PROCHAINE CONVENTION QUINQUAPARTITE DEVRA PERMETTRE DE CONSOLIDER LES TEAMS HANDICAP DANS UN CONTEXTE DE REFORMES ET RENFORCER LEUR RELATION AUX ENTREPRISES.... 62	
3.1	LE RAPPROCHEMENT ENTRE CAP EMPLOI ET POLE EMPLOI A PERMIS UNE MONTEE EN COMPETENCES DE FRANCE TRAVAIL ET UNE MOBILISATION CROISSANTE DE L'OFFRE AU PROFIT DES DEMANDEURS D'EMPLOI EN SITUATION DE HANDICAP	62
3.1.1	<i>Les teams Handicap offrent un accompagnement intégré mais différencié, au sein des lieux uniques d'accompagnement (LUA) dans les agences France Travail</i>	62
3.1.2	<i>L'installation des teams Handicap a conduit à un ciblage de l'intervention de Cap emploi sur les situations les plus complexes et a permis une montée en compétences des conseillers France travail en matière de handicap</i>	64
3.1.3	<i>Le rapprochement s'est accompagné de progrès en termes de satisfaction des usagers, d'accès à la formation et de retour à l'emploi et d'une mobilisation croissante de l'offre d'accompagnement</i>	66
3.1.3.1	La satisfaction des DEBOE progresse sur la période conventionnelle, malgré quelques marges de progrès concernant la disponibilité des conseillers et l'intensité du suivi	66
3.1.3.2	Des progrès en termes de mobilisation de l'offre de formation et d'accompagnement et de retour à l'emploi.....	67
3.1.3.3	La hausse forte de la mobilisation de l'offre de l'Agefiph par le SPE a été interrompue à partir de 2024 par le resserrement de l'offre de l'Agefiph, en lien avec ses difficultés financières... 68	

3.2	LES RESSOURCES DES <i>TEAMS</i> HANDICAP DOIVENT ETRE CONSOLIDEES DANS UN CONTEXTE D'EVOLUTIONS MAJEURES AU SEIN DE FRANCE TRAVAIL CONCERNANT L'ORIENTATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI	69
3.2.1	<i>Les ressources des teams en conseillers en modalité d'accompagnement intensif sont hétérogènes au sein des deux réseaux</i>	69
3.2.1.1	La répartition des DEBOE par modalité d'accompagnement est très hétérogène selon les départements	70
3.2.1.2	Les ressources des <i>teams</i> Handicap en accompagnement plus intensif (Cap emploi ou modalité renforcée) doivent être suivies et homogénéisées	71
3.2.2	<i>Les teams sont fragilisées par une saturation des portefeuilles dans une partie des agences et une instabilité des ressources humaines</i>	74
3.2.2.1	Les tailles moyennes de portefeuilles varient notablement selon les modalités d'accompagnement, jusqu'à des situations de saturation	74
3.2.2.2	Les <i>teams</i> Handicap sont fragilisées par une instabilité dans les ressources humaines ...	75
3.2.3	<i>Les réformes en cours au sein de France travail sur l'orientation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi ne doivent pas déstabiliser des teams Handicap encore jeunes</i>	76
3.2.3.1	Le déploiement du nouvel algorithme d'orientation doit aller de pair avec des revues de portefeuilles plus systématiques dans les <i>teams</i>	76
3.2.3.2	L'implication des <i>teams</i> dans le processus d'orientation en ESAT implique une vigilance sur les moyens.....	76
3.3	D'IMPORTANTES MARGES DE PROGRES SUBSISTENT SUR LE CHAMP DE LA RELATION ENTREPRISE, ET LA COMPLEMENTARITE REGIONALE ENTRE LES ACTEURS RESTE LARGEMENT A CONSTRUIRE	77
3.3.1	<i>Les teams doivent encore mieux s'organiser et se professionnaliser pour favoriser le recrutement de DEBOE par les employeurs</i>	77
3.3.1.1	Les résultats quantitatifs et qualitatifs sur le champ de la relation Employeurs sont en demi-teinte.....	77
3.3.1.2	Des marges de progrès importantes dans le fonctionnement, la professionnalisation et l'outillage des <i>teams</i> pour favoriser le recrutement des DEBOE.....	78
3.3.2	<i>Le protocole national Employeurs établi dans le cadre de la convention quinquapartite n'a pas été déployé localement</i>	80
3.4	LE DIALOGUE DE GESTION AVEC LES CAP EMPLOI DOIT ETRE SIMPLIFIE DANS SON ARCHITECTURE ET VISER UN REEQUILIBRAGE DES RESSOURCES ET DES REMUNERATIONS AU SEIN DU RESEAU	81
3.4.1	<i>Le pilotage des Cap emploi fait l'objet de dialogues de gestion nombreux et insuffisamment articulés</i>	81
3.4.2	<i>Les dialogues de gestion avec les Cap emploi devront aussi limiter la hausse des écarts de rémunération au sein du réseau, dans le contexte des revalorisations prévues par l'accord d'extension du Ségur</i>	83
4	UNE GOUVERNANCE TERRITORIALE SPECIFIQUE A LA POLITIQUE D'EMPLOI ET DE FORMATION DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP DOIT ETRE MAINTENUE EN ARTICULATION AVEC LE NOUVEAU RESEAU POUR L'EMPLOI	86
4.1	LES PLANS REGIONAUX POUR L'INSERTION DES TRAVAILLEURS HANDICAPES (PRITH) OFFRENT UN CADRE FEDERATEUR AU NIVEAU REGIONAL QUI SE DECLINE EN ACTIONS CONCRETES DE FAÇON INEGALE	86
4.1.1	<i>La gouvernance territoriale de l'emploi des personnes handicapées est repositionnée depuis 2009 au niveau régional, au sein des PRITH</i>	86
4.1.2	<i>L'animation des PRITH repose principalement sur les DREETS, l'Agefiph et le FIPHPH avec une implication inégale des autres acteurs concernés</i>	88
4.1.3	<i>Même s'ils sont d'abord un cadre de coopération institutionnelle, des bonnes pratiques permettent d'opérationnaliser et de territorialiser les PRITH</i>	89
4.2	PRITH ET INSTANCES DU RESEAU POUR L'EMPLOI (RPE) DOIVENT S'ARTICULER POUR PRENDRE EN COMPTE LE SUJET DE L'EMPLOI DES TRAVAILLEURS HANDICAPES	91
4.2.1	<i>Les articulations entre CREFOP et PRITH sont souvent faibles même si quelques bonnes pratiques existent</i>	91
4.2.2	<i>L'efficacité du déploiement de la politique de l'emploi des personnes handicapées dépendra d'une bonne articulation sur les territoires entre la nouvelle gouvernance du RPE et les PRITH</i>	91
	LISTE DES ANNEXES	94

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	95
SIGLES UTILISÉS.....	103
LETTRE DE MISSION	105

RAPPORT

[1] Par lettre en date du 17 mai 2024, la ministre du travail, de la santé et des solidarités a saisi l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) d'une mission cadre relative à la gouvernance de la politique d'emploi en direction des personnes handicapées. En amont du renouvellement de trois conventions (convention nationale multipartite pour l'emploi des personnes handicapées, convention dite « quinquapartite » et convention d'objectifs entre l'Etat et l'Agefiph), il était attendu une évaluation de ces dernières assorties de plusieurs points d'approfondissement thématique.

[2] Compte-tenu de son format restreint (deux inspectrices), la mission n'a pu procéder à une évaluation approfondie de chacune des conventions qui couvrent un périmètre particulièrement étendu et un grand nombre d'acteurs. Elle a toutefois examiné l'apport de chacune de ces conventions à la gouvernance de la politique et apprécié la pertinence de l'architecture conventionnelle, y compris à l'échelon régional, avec l'analyse de l'apport des plans régionaux d'insertion pour l'emploi des travailleurs handicapés (PRITH), dans le contexte du déploiement du réseau pour l'emploi. Sans procéder à une revue systématique de l'ensemble des actions prévues ni de leur impact, la mission a dressé d'une part un bilan de la convention dite quinquapartite, et de la convention Etat-Agefiph, et d'autre part, elle a approfondi trois sujets à la demande de ses commanditaires :

- Sur le champ de la convention quinquapartite, les points d'approfondissement ont concerné le rapprochement entre Pôle emploi et France travail ainsi qu'une analyse des écarts de rémunération au sein des Cap emploi et avec France Travail.
- En lien avec la convention Etat-Agefiph, il a été demandé à la mission d'« établir des préconisations sur l'évolution de la gouvernance de l'[Agefiph], dans une optique de renforcement du rôle de l'Etat ».

[3] La mission a procédé à de nombreux entretiens au niveau national, détaillés au sein de la liste des personnes rencontrées à la fin du rapport, en particulier avec la DGEFP, l'Agefiph, France travail et Chéops. Elle a réalisé quatre déplacements, à Orléans, Bondy, Charleville-Mézière et Rennes, où elle a notamment rencontré les conseillers des *teams* Handicaps au sein des agences France Travail, les directions territoriales de France travail, les Cap emploi, ainsi que les acteurs institutionnels (DREETS et directions régionales de l'Agefiph, dans tous les cas, FIPHFP et les conseils régionaux, non systématiquement). Elle a échangé avec des demandeurs d'emploi en situation de handicap, ainsi qu'avec quelques entreprises et a exploité des enquêtes déjà existantes auprès de ces deux publics pour prendre en compte la vision des usagers sur cette politique. La mission a également adressé un questionnaire aux DREETS/ DEETS relatif à la gouvernance territoriale de cette politique. Enfin, elle s'est appuyée sur un riche corpus documentaire, notamment sur le suivi des conventions, et a procédé à des analyses de données produites par France travail et Chéops.

[4] Par ailleurs, elle a eu plusieurs échanges avec les conseillers de la Cour des comptes chargés de conduire une évaluation de la politique d'emploi des travailleurs handicapés, dans un souci de bonne articulation des travaux respectifs.

[5] Le format des livrables de la mission résulte du cadrage atypique de ses travaux, à mi-chemin entre analyses détaillées et une réflexion stratégique transversale. Le rapport examine tout d’abord l’architecture conventionnelle d’ensemble et son apport à la gouvernance de la politique d’emploi des personnes handicapées (partie 1). Puis il dresse une analyse de la convention quinquapartite avec un bilan du rapprochement entre Pôle emploi et Cap emploi (partie 2). Le bilan de la convention Etat-Agefiph intègre la présentation de scénarios d’évolution de la gouvernance de l’association (partie 3). Enfin, la dernière partie est consacrée à la gouvernance territoriale de cette politique (partie 4).

[6] Outre l’annexe 1 d’ordre méthodologique, le rapport est assorti de 5 annexes dressant le bilan des deux conventions examinées et détaillant les points d’approfondissement attendus de la mission :

- L’annexe 2 présente un bilan de la convention Etat-Agefiph 2021-2024.
- L’annexe 3 traite du positionnement de l’Etat au sein de la gouvernance de l’association paritaire et expose des scénarios de renforcement de la place de l’Etat.
- L’annexe 4 présente un bilan de la convention quinquapartite 2020-2023 et du rapprochement entre Pôle emploi et Cap emploi.
- L’annexe 5 dresse une première analyse des écarts de rémunération dans le réseau Cap emploi, et entre Cap emploi et France travail, en tenant compte de l’impact des revalorisations salariales liées à l’extension des mesures du Ségur.
- L’annexe 6 expose les résultats du questionnaire adressé aux directions régionales de l’économie, de l’emploi, du travail et des solidarités (DREETS) concernant la gouvernance territoriale de la politique d’emploi des PSH.

1 Une architecture conventionnelle complexe vise à faire converger les nombreux acteurs concernés par la politique d’emploi des personnes handicapées

1.1 Les personnes en situation de handicap, dont les effectifs augmentent rapidement, ont une situation défavorable sur le marché du travail

[7] Près de 3,1 millions de personnes actives ont une reconnaissance administrative de handicap³, soit 7,5 % de la population active. La reconnaissance du handicap recouvre différents statuts administratifs qui ouvrent droit au bénéfice de l’obligation d’emploi des travailleurs handicapés (cf. encadré ci-dessous).

[8] **La population active reconnue handicapée augmente de manière dynamique** (+11 % depuis 2018), en raison d’une hausse des reconnaissances de la qualité de travailleur handicapé

³ Donnée 2023 issue de l’enquête emploi de l’INSEE.

(RQTH)⁴ et du nombre de titulaires de l'allocation adulte handicapé (AAH)⁵. L'élargissement du périmètre du handicap (intégration du handicap psychique depuis 2005, par exemple) ainsi que le vieillissement de la population active, porté notamment par le recul de l'âge de départ à la retraite, y contribuent. La diversité des handicaps (sensoriel, physique, cognitif, psychique ...) est importante à prendre en compte dans l'accompagnement vers et dans l'emploi. En effet, la situation des personnes handicapées par rapport à l'emploi varie selon leurs limitations : celles ayant des limitations physiques affectant leur mobilité sont le moins souvent en emploi (43 %), suivies par les personnes ayant des limitations physiques affectant d'autres fonctions ou des limitations relationnelles⁶. Des données plus fines relatives aux limitations des demandeurs d'emploi et à l'offre d'accompagnement déployée selon la nature des limitations gagneraient à être recueillies et produites par France travail⁷.

Les bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés

La loi oblige toute entreprise et employeur public ayant au moins 20 salariés à employer des salariés en situation de handicap dans une proportion de 6 % de son effectif total : il s'agit de l'**obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH)** (article L5212-2 du code du travail et suivants). Les entreprises ne remplissant pas cette obligation doivent s'acquitter du versement d'une contribution financière.

Les **bénéficiaires de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés (BOETH)**, listés à l'article L.5212-13 du code du travail et inscrits comme demandeurs d'emploi sont (d'après les données de France travail) :

- Les titulaires d'une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) (358 600 DEBOE avec une RQTH en septembre 2024 au total, soit 71.7 % des DEBOE).
- Les titulaires d'une pension d'invalidité (51 700 DEBOE, soit 10.3 % des DEBOE).
- Les titulaires de l'allocation adulte handicapé (AAH) (50 200 DEBOE, soit 10.0 % des DEBOE).
- Les victimes d'accidents du travail ou maladies professionnelles ayant entraîné une incapacité permanente au moins égale à 10 % (5900 DEBOE recensés par France travail, soit 1.2 % des DEBOE).
- Les titulaires de la carte « mobilité inclusion » portant la mention « invalidité » (1700 DEBOE, soit 0.3 % des DEBOE).
- Les bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité et des victimes de guerre (1150 DEBOE, soit 0.2 % des DEBOE)⁸.

[9] **Malgré une amélioration sur une période récente, la situation de la population des personnes en situation de handicap sur le marché du travail reste dégradée par rapport à la population générale** (cf. graphique infra) :

⁴ Le nombre de droits ouverts au titre de la RQTH par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) a progressé de 24 % entre 2015 et 2022. Source : « Accueillir, évaluer, décider : comment les maisons départementales des personnes handicapées traitent les demandes des usagers », IGAS, 2024.

⁵ Les effectifs des titulaires de l'AAH ont augmenté en moyenne de 2.3 % par an entre 2017 et 2022.

⁶ « Le handicap en chiffres », Panorama de la DREES, édition 2024. Fiche 5.2

⁷ A ce titre, l'exploitation nationale des données sur la nature du handicap au sein des SI de France travail, en s'appuyant sur les données de RQTH reçues des MDPH, constitue un enjeu important. Voir annexe 4, partie 2.2.6.

⁸ Les 6.2 % de DEBOE restants correspondent à d'autres situations : personnes en attente de décision de la CDAPH (12 700 personnes, 2,5 % des DEBPE) ; et autres bénéficiaires de l'obligation d'emploi (ce qui doit recouvrer principalement les emplois réservés prévus aux articles L.241-3 et 241-4 du code de la sécurité sociale, qui bénéficient également de l'obligation d'emploi selon l'article L.5212-12 du code du travail).

- **Le taux d'emploi des bénéficiaires de l'obligation d'emploi est nettement plus faible que la population générale (39 % contre 68 %).** Ils représentent ainsi 4,3 % des personnes en emploi. Toutes choses égales par ailleurs, avoir une reconnaissance administrative de handicap diminue de plus de 3 fois la probabilité d'être employé⁹.
- **Leur taux de chômage (12 %) est plus élevé que la population générale, même s'il a beaucoup diminué** (- 3 points depuis 2021, - 11 points depuis 2013). Fin 2023, France travail recensait près de 475 000 DEBOE inscrit en catégories A, B et C, soit 8.7 % des demandeurs d'emploi.
- Le taux de chômage de longue durée des BOE est aussi sensiblement plus élevé que la population générale.
- Le taux d'emploi direct¹⁰ des personnes en situation de handicap au sein des structures assujetties à l'OETH est en 2023 de 3,6 % dans le secteur privé et progresse très lentement (+0,1 point par rapport à 2017)¹¹. Dans le secteur public, le taux est de 5,5 % (en hausse depuis 2017, à l'époque 5,2 %), mais il est calculé sur un périmètre différent¹².
- Les personnes en situation de handicap subissent d'importantes discriminations à l'embauche¹³.

⁹ « Travailleurs handicapés : quel accès à l'emploi en 2015 », Dares analyses n°032, mai 2017.

¹⁰ Le taux d'emploi direct rapporte les bénéficiaires de l'OETH (décomptés en ETP et après survalorisation des 50 ans et plus) aux effectifs assujettis (qui excluent les travailleurs mis à disposition, les intérimaires, les intermittents, les stagiaires, les apprentis, les salariés en contrats de professionnalisation et en contrats aidés).

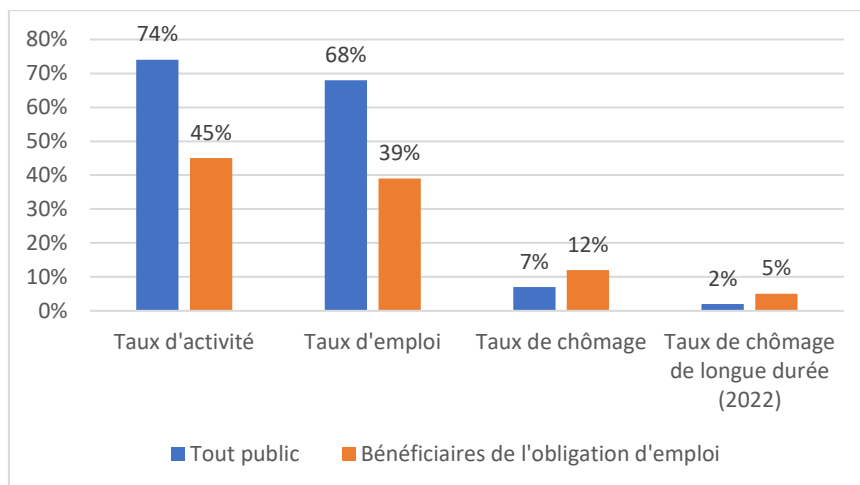
¹¹ « L'obligation d'emploi des travailleurs handicapés en 2023 », DARES Résultats n°67, 2024.

¹² Données issues des rapports d'activité du FIPHFP- celles-ci intègrent un périmètre de bénéficiaires de l'obligation d'emploi plus large dans la fonction publique, incluant les agents ayant fait l'objet d'un reclassement ou se trouvant en période préparatoire au reclassement.

¹³ Un rapport de recherche utilisant la méthode du testing a montré que les discriminations à l'embauche selon le handicap sont fortes, du même ordre de grandeur que celles selon l'origine. « Discriminations dans le recrutement des personnes en situation de handicap : un test multi-critère. », L'Horty et al, 2021

En 2022, au sein des réclamations adressées au Défenseur des droits pour discrimination, 20 % des saisines étaient relatives au motif du handicap. Source : 16ème baromètre sur la perception des discriminations dans l'emploi.

Graphique 1 : Taux d'activité, taux d'emploi et taux de chômage des bénéficiaires de l'obligation d'emploi et de la population dans son ensemble, 2023



Source : Tableau de bord « Emploi et chômage des personnes handicapées » de l'Agefiph, 2024 et DARES pour le chômage de longue durée (Dares Analyses n°55,2023)

[10] Les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi (DEBOE) sont moins qualifiés (38 % ont un niveau supérieur ou égal au BAC contre 55 % pour l'ensemble des DE) et sensiblement plus âgés que la moyenne des demandeurs d'emploi (respectivement 53 % et 27 % ont plus de 50 ans). La différence d'âge s'explique notamment par l'importance du handicap acquis au cours de la vie (maladie, accident du travail ou maladie professionnelle, accident...)¹⁴.

[11] Parmi les DEBOE, la proportion de licenciés pour inaptitude est de 11,7 % contre 1,6 % pour la moyenne des demandeurs d'emploi¹⁵. Ceci illustre l'importance des politiques de prévention de la désinsertion professionnelle (ou maintien en emploi), qui est accrue par le vieillissement de la population active.

1.2 La politique d'emploi des personnes handicapées est multi-partenaire et évolue rapidement pour favoriser l'inclusion

[12] Si l'Etat assure le pilotage de la politique de l'emploi des personnes handicapées (article L. 5214-1 A du code du travail), les objectifs et les priorités de cette politique sont fixées en lien avec de nombreux acteurs :

¹⁴ Les jeunes de 5 à 14 ans sont 4,5 % à déclarer une limitation fonctionnelle sévère, les personnes de 15 à 59 ans sont 7,3 % et les plus de 60 ans sont 23,5 %. Données 2023 issue de la publication « Le handicap en chiffres- édition 2024 », Panorama de la DREES.

¹⁵ Source : « Les demandeurs d'emploi bénéficiaires d'une reconnaissance de handicap », Pôle emploi, Statistiques, études et évaluations, 2020.

1/3 des licenciements pour inaptitude sont d'origine professionnelle. Les pathologies ostéo-articulaires et les troubles mentaux et du comportement représentent 75 % des pathologies à l'origine des avis d'inaptitude. Un à 2 millions de salariés seraient exposés au risque de perte d'emploi à court ou moyen terme en raison d'un problème de santé ou d'un handicap. Source : « La prévention de la désinsertion professionnelle », IGAS, 2017.

- **L'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) et le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP)** qui perçoivent les recettes de la contribution des entreprises et employeurs publics pour l'OETH. Ces deux organismes financent de nombreux dispositifs spécifiques, pour favoriser l'accès et le maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap, en complément des dispositifs de compensation, d'accès à l'emploi et de formation de droit commun¹⁶.
- **Le service public de l'emploi** assure l'accompagnement des DEBOE. Il est notamment assuré par France travail, qui remplace Pôle emploi depuis le 1^{er} janvier 2024, avec la contribution des 98 Cap emploi, organismes de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Quasi exclusivement associatifs, ils assurent à la fois des missions d'accompagnement vers l'emploi (axe 1) et d'accompagnement dans l'emploi¹⁷ (axe 2). Les Cap emploi sont animés par le conseil national handicap et emploi des organismes de placement spécialisé (CHEOPS).
- **Les régions**, à travers leurs missions de service public en matière de formation professionnelle.
- Même si elle n'est pas citée par l'article L. 5314-1-A du code du travail¹⁸, on peut également mentionner la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et, au niveau territorial, les MDPH, qui attribuent les RQTH et orientent vers les établissements ou services d'aide par le travail (ESAT).
- De nombreux autres acteurs sont concernés : les entreprises, les entreprises adaptées, les associations qui gèrent des services d'emploi accompagné ou les ESAT, les organismes de formation et CFA, etc.

[13] **Si un secteur protégé important continue d'exister¹⁹, la priorité donnée à l'accès à l'emploi en milieu ordinaire a été fortement réaffirmée ces dernières années, au fil des conférences nationales du handicap²⁰** et dans le cadre de plans *ad hoc* (cf. Stratégie « Osons l'emploi » de 2019). Des réformes importantes ont été conduites ces dernières années, parmi lesquelles :

- **La réforme de l'OETH** par loi du 5 septembre 2018. La collecte de cette contribution, jusque-là assurée par l'Agefiph a été transférée aux Urssaf à compter de 2020. Les modalités de calcul de son assiette ont également été réformées. Cette réforme devait conduire à une

¹⁶ Les dépenses d'intervention s'élèvent en 2023 à 514 M€ pour l'Agefiph et 111 M€ pour le FIPHFP.

¹⁷ Depuis 2016, ils ont intégré les missions de maintien dans l'emploi des Sameth.

¹⁸ La CNSA est toutefois citée à l'article L 5214-1 B du code du travail, interprétée comme base légale des conventions multipartite et quinquapartite. Voir infra en 1.4.2.

¹⁹ Environ 120 000 travailleurs en situation de handicap, employés au sein d'établissements et services d'accompagnement par le travail (Esat) ; environ 40 000 salariés des entreprises adaptées en 2023.

²⁰ Les CNH ont été introduites par la loi 11/02/2005 (article 3, codifié à l'art L114-2-1 du code de l'action sociale et des familles). La base légale mentionne l'insertion, le maintien et la promotion dans l'emploi comme des dimensions du rapport remis au parlement sur la politique du handicap à l'issue de la CNH. Les dernières CNH ont eu lieu le 10 juin 2008, le 14 décembre 2014, le 19 mai 2016, le 11 février 2020 et le 26 avril 2023.

hausse du niveau de collecte, à travers un recentrage des dépenses déductibles et une limitation de la durée des accords agréés²¹ à 3 ans.

- **Le rapprochement entre Pôle emploi (désormais France Travail) et Cap emploi à partir de 2019**, avec la création de *teams* Handicap » rassemblant les conseillers des deux réseaux au sein des agences France travail (cf. partie 3 et annexe 3).
- Une **évolution de la gouvernance de la politique de l'emploi** par la loi du 18 décembre 2023, avec la création d'un comité national pour l'emploi (décliné territorialement). Il est toutefois à noter que l'Agefiph et le FIPHFP ne sont pas membres de droit du comité national pour l'emploi²², mais y sont invités, en particulier s'agissant de la commission Inclusion dans l'emploi qui traite de l'insertion des jeunes, des personnes en situation de handicap et des personnes éloignées de l'emploi.
- Une **importante réforme de l'orientation des travailleurs handicapés a été engagée** par la conférence nationale du handicap (CNH) d'avril 2023. La loi du 18 décembre 2023 prévoit que les orientations vers les ESAT seront prononcées par les MDPH après préconisation du service public de l'emploi (Cap emploi et France travail), à l'issue d'une évaluation mobilisant les outils de droit commun, notamment des immersions. La mise en œuvre de cette disposition s'échelonnait jusqu'au 1^{er} janvier 2027²³, après une phase pilote engagée à l'automne 2024 et sur la base de conventions entre France Travail et les MDPH.
- **L'ambition d'une inclusion des personnes en situation de handicap en milieu de travail ordinaire** s'est traduite par la création ou le développement de différents dispositifs tels que l'emploi accompagné en 2016²⁴, ou encore les entreprises adaptées porteuses de CDD Tremplin ou le dispositif d'intérim adapté²⁵.

[14] Dans ce contexte évolutif, un cadre conventionnel est d'autant plus nécessaire pour faire converger les nombreux acteurs contribuant à cette politique.

²¹ L'employeur peut s'acquitter de son obligation d'emploi en faisant application d'un accord agréé de branche, de groupe ou d'entreprise prévoyant la mise en œuvre d'un programme pluriannuel en faveur des travailleurs handicapés, pour une durée maximale de trois ans, renouvelable une fois à compter de 2020. L'employeur doit consacrer au financement de ce programme un montant au moins égal au montant de la collecte.

²² Leur participation au comité national pour l'emploi prévue par un amendement du gouvernement a été retirée en commission mixte paritaire.

²³ En application de l'article 14 de la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023.

²⁴ L'emploi accompagné introduit par la loi du 8 août 2016 est un dispositif d'appui pour les personnes en situation de handicap destiné à leur permettre d'obtenir et de garder un emploi rémunéré sur le marché du travail. Il comprend un soutien et un accompagnement du salarié ainsi qu'un appui et un accompagnement de l'employeur. Il nécessite une notification de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) des MDPH. Fin 2022, 9300 personnes bénéficiaient de ce dispositif, dont une partie seulement est en emploi (source de la donnée : rapport d'évaluation de l'agence nouvelle des solidarités actives, 2023).

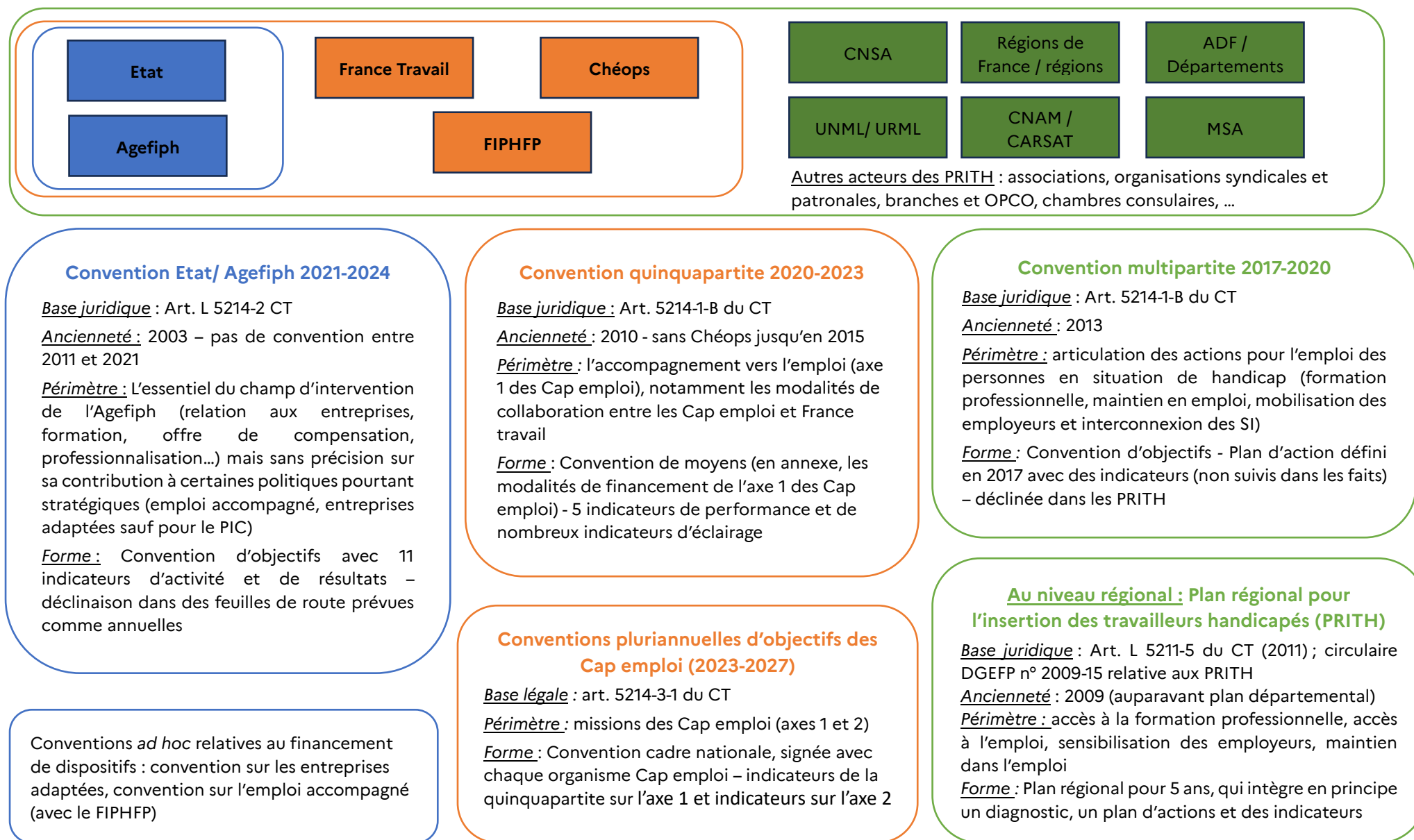
²⁵ Une entreprise adaptée est une entreprise du milieu ordinaire, soumise aux dispositions du code du travail, qui a la spécificité d'employer au moins 55 % de travailleurs handicapés parmi ses effectifs. Plusieurs dispositions comme le CDD « tremplin » ou le fonds d'accompagnement à la transformation des entreprises adaptées ont visé à renforcer leur optique inclusive à partir de 2019 (loi du 5 septembre 2018).

1.3 L'architecture complexe des nombreuses conventions sur le champ de l'emploi des personnes handicapées n'est pas toujours lisible ni articulée

[15] La mission a réalisé un bilan des deux principales conventions ayant une application encore effective : la convention Etat-Agefiph en annexe 2 et la convention quinquapartite en annexe 3.

[16] Les principales conventions sur le champ de la politique d'emploi des personnes handicapées et leurs caractéristiques sont détaillées dans le schéma ci-après.

Schéma 1 Les principales conventions sur le champ de l'emploi des personnes handicapées



[17] **Il en résulte une architecture conventionnelle complexe :**

- **La coexistence de plusieurs conventions entre les mêmes acteurs ne va pas dans le sens d'une lisibilité globale.** Seule la convention quinquapartite est une convention de moyens. La convention Etat-Agefiph est une convention d'objectifs sans cadrage financier, qui coexiste avec d'autres conventions consacrées au cofinancement par l'Agefiph de dispositifs priorités par l'Etat (entreprises adaptées, emploi accompagné), auxquelles la convention Etat-Agefiph ne fait pas référence. Par ailleurs, les sujets financiers font le plus souvent l'objet d'avenants annuels à la convention quinquapartite²⁶, ce qui multiplie les négociations et les supports.
- **L'éclatement du dispositif conventionnel concerne aussi le pilotage des Cap emploi.** La convention quinquapartite détermine le pilotage stratégique et le financement de l'axe 1. Des notes budgétaires de l'Etat, de l'Agefiph et du FIPHFP²⁷ déterminent le financement de l'axe 2 des Cap emploi. La convention multipartite porte des objectifs concernant le maintien dans l'emploi, même si la portée de cette convention est très limitée depuis plusieurs années (voir *infra*). Au niveau départemental, la convention pluriannuelle d'objectifs des Cap emploi couvre à la fois les axes 1 et 2 du financement de l'organisme, avec des avenants annuels et des dialogues de gestion nombreux (voir partie 3.4).
- Au-delà des principales conventions présentées sur le schéma, il existe d'autres conventions bilatérales entre les acteurs (Agefiph- FIPHFP, Agefiph- Chéops, FIPHFP- Chéops, ...), plus ou moins stratégiques²⁸.
- Au niveau régional, les PRITH sont censés unifier l'action des partenaires en direction des personnes en situation de handicap. Dans les faits, ils coexistent avec les plans régionaux de santé au travail (concernant le maintien en emploi) ainsi qu'avec le programme régional d'accès à la formation et à la qualification professionnelle des personnes handicapées établi par la région avec ses partenaires, prévu à l'article L. 5211-2 du code du travail (cf. partie 4 et annexe 6 sur l'analyse de la gouvernance territoriale et les PRITH).

[18] **S'agissant du format des conventions, si elles fixent toutes des orientations prioritaires, elles ne sont pas toujours déclinées en actions précises.** La convention Etat-Agefiph se distingue sur ce point par l'établissement de feuilles de route annuelles²⁹ déclinant les objectifs relativement généralistes fixés dans la convention. Même si elle prévoit des avancées structurantes comme le rapprochement entre Pôle emploi et Cap emploi, la convention quinquapartite fixe des engagements relativement généralistes, ce qui rend leur suivi plus complexe. De même, les actions prévues par la convention multipartite sont rédigées en des

²⁶ La convention quinquapartite couvrait les exercices financiers 2021 et 2022, puis elle a fait l'objet d'avenants financiers annuels. La convention sur les entreprises adaptées porte sur les années 2019 à 2022, puis elle a fait l'objet d'avenants annuels.

²⁷ Pour l'année 2025, une note d'orientation budgétaire commune pour l'axe 1 et l'axe 2 des Cap emploi a été établie par l'Etat, l'Agefiph, le FIPHFP et France travail concernant la prise en charge des revalorisations financières dans le cadre de l'extension du Ségur.

²⁸ La convention la plus stratégique est la convention Agefiph-FIPHFP, qui comporte une dimension financière et encadre les modalités de gestion par l'Agefiph des PAS pour le compte du FIPHFP.

²⁹ A l'exception de l'année 2024.

termes globaux. Le plan d'action élaboré en début de convention (2017) n'a finalement pas été suivi.

[19] **Enfin, il convient de noter l'absence de base juridique claire pour les conventions quinquapartite et multipartite.** L'article L. 5214-1 B du code du travail prévoit une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens qui couvre une partie du périmètre de la convention quinquapartite (3° et 4° de l'article), mais les cinq signataires de cette convention tels que prévus par la loi ne recoupent pas exactement ceux de la convention quinquapartite telle que signée, la CNSA constituant, selon la loi, le 5^{ème} signataire à la place de Chéops. Cet article est interprété comme la base légale de la convention multipartite, qui y fait référence dans ses visas. Pourtant, les signataires de la convention multipartite sont plus nombreux que ce que prévoit cet article, et il ne s'agit pas d'une convention de moyens (à l'inverse de la convention quinquapartite).

L'article L. 5214-1 B du code du travail

Une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens est conclue entre l'Etat, l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 [France travail], l'Agefiph, le FIPHFP et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Cette convention prévoit :

1° Les modalités de mise en œuvre par les parties à la convention des objectifs et priorités fixés en faveur de l'emploi des personnes handicapées ;

2° Les services rendus aux demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi et aux employeurs privés et publics qui souhaitent recruter des personnes handicapées ;

3° Les modalités de mise en œuvre de l'activité de placement et les conditions du recours aux organismes de placement spécialisés mentionnés à l'article L. 5214-3-1 [les *Cap emploi*], en tenant compte de la spécificité des publics pris en charge ;

4° Les actions, prestations, aides ou moyens mis à disposition du service public de l'emploi et des organismes de placement spécialisés par l'association et le fonds mentionnés au premier alinéa du présent article ;

5° Les modalités du partenariat que les maisons départementales des personnes handicapées mettent en place avec le service public de l'emploi, l'association et le fonds mentionnés au premier alinéa et les moyens qui leur sont alloués dans ce cadre pour leur permettre de s'acquitter de leur mission d'évaluation et d'orientation professionnelles ;

6° Les conditions dans lesquelles un comité de suivi, composé des représentants des parties à la convention, assure l'évaluation des actions dont elle prévoit la mise en œuvre. [...]

1.4 La montée en puissance d'autres cadres de pilotage questionne l'architecture conventionnelle

1.4.1 La reconduction de la convention multipartite n'est pas souhaitable dans sa forme actuelle, compte-tenu du caractère structurant de la conférence nationale du handicap

[20] **La convention multipartite, par le nombre de ses signataires et son champ, est celle ayant le périmètre le plus vaste. Sa portée a été toutefois sensiblement affaiblie au cours des dernières**

années : si la première convention avait permis de donner une impulsion mobilisatrice à partir de 2013³⁰, la convention actuelle signée en 2017³¹ n'a fait l'objet d'aucun comité de pilotage depuis 2018. Les comités techniques ont été relativement réguliers entre 2017 et 2022, quoique peu fréquents³², mais aucun n'a été convoqué après 2022.

[21] **De fait, la convergence des actions des différents contributeurs de cette politique a été réalisée dans d'autres cadres :**

- La conférence nationale du handicap (CNH), qui impulse une dynamique croissante, avec une gouvernance propre (cf. encadré ci-dessous). Le caractère partenarial des CNH a été renforcé depuis 2019, avec la participation des collectivités territoriales aux concertations préalables.

Le cadre de suivi des mesures CNH sur le champ de l'emploi

Des instances politiques

- **Un cadre de pilotage national** : il est présidé par la présidence de la République et associant les cabinets ministériels, les représentants des collectivités et leurs groupements, le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPPH), les associations, les opérateurs. Il assure un suivi de toutes les mesures.
- **Un comité interministériel du handicap (CIH)** : il est présidé par le Premier Ministre (une à deux fois par an). Il est chargé de définir, coordonner et évaluer les politiques conduites par l'Etat en direction des personnes handicapées. Il associe les (nombreux) ministres concernés par ces politiques ainsi que, depuis 2023, le (ou la) président(e) du CNCPPH³³.
- **Des comités nationaux de suivi** : sur certains champs comme l'école inclusive, des comités nationaux, présidés par les Ministres concernés, sont réunis régulièrement (deux fois par an) pour suivre l'avancement du déploiement des mesures annoncées en CNH. Sur le champ de l'emploi, seule une réunion s'est tenue ces dernières années dans un tel format³⁴.

Des instances de pilotage

- **Un comité de pilotage pour le suivi des mesures emploi** : il est composé des cabinets des ministres du travail, du handicap et de la fonction publique, des directions d'administration centrale (DGEFP, DGCS, le cas échéant DGT, DGAFP et DSS), de France travail, de Chéops, de l'Agefiph, du FIPHFP et de la CNSA. Il échange et arbitre sur l'avancement des groupes de travail.

- La stratégie « Osons l'emploi » a été annoncée en 2019 par la ministre du travail, la secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées et le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'action et des comptes publics après un travail de concertation entre les acteurs.

³⁰ « Bilan de l'application de la convention nationale pluriannuelle multipartite d'objectifs et de moyens du 29 novembre 2013 pour l'emploi des travailleurs handicapés », IGAS, 2017

³¹ La convention portait sur la période 2017-2020 ; elle a fait l'objet d'avenants de prolongation en 2021 et 2022.

³² Une fois par an en 2017 et 2018 ; deux fois par an en 2019 et 2020 ; une fois par an en 2021 et 2022.

³³ Article 1 du décret n° 2009-1367 du 6 novembre 2009 portant création du comité interministériel du handicap modifié par le décret n°2023-844 du 30 août 2023.

³⁴ Le comité national de suivi et d'évaluation de la politique d'emploi des personnes handicapées s'est réuni en 2019, présidé par la ministre du travail, la secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées et le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'action et des comptes publics, à l'occasion du lancement de la stratégie « Ensemble, osons l'emploi » pour l'emploi des personnes en situation de handicap.

- Certains plans thématiques, par exemple sur le développement de l'emploi accompagné ou des entreprises adaptées en 2018 (Cap vers l'entreprises inclusive) ou bien la transformation des ESAT en 2021, donnent aussi lieu à des instances de suivi partenariales, à l'échelle nationale et/ ou à l'échelle locale.
- Le comité national pour l'emploi, nouvelle instance issue de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, est également un cadre de gouvernance qui peut traiter des politiques d'emploi des travailleurs handicapés.

[22] **La multiplication des cadres partenariaux a rendu la convention multipartite moins nécessaire et opérante pour faire converger les actions des acteurs.** Ces différents cadres sont par ailleurs mobilisateurs pour les acteurs, en particulier en termes de pilotage, alors que les ressources de l'Etat sont limitées.

[23] **Dans ce contexte, le maintien de la convention multipartite dans le format actuel n'apparaît pas souhaitable, ni possible en termes de capacité d'animation de l'Etat voire de disponibilité de ses partenaires.** Une première option consisterait à maintenir une convention multipartite qui déclinerait les mesures de la CNH sur le champ de l'emploi, consolidant les engagements des différents partenaires en particulier les collectivités locales. **Toutefois, dans une optique de simplification de l'architecture conventionnelle, la mission recommande de ne pas reconduire cette convention, et d'y substituer un suivi régulier et partenarial des mesures emploi de la conférence nationale pour le handicap.** Les instances de suivi actuelles mériteraient d'être complétées par la mise en place d'une instance de suivi de l'emploi des personnes handicapées, présidée par les ministres concernés, à l'instar du comité de suivi de l'école inclusive³⁵. Ce comité pourrait le cas échéant être intégré au comité national pour l'emploi.

[24] **La disparition de la convention multipartite nécessitera d'y substituer un autre portage interpartenarial sur le maintien dans l'emploi** (en lien avec la prévention de la désinsertion professionnelle), sujet actuellement couvert par la convention multipartite. Le pilotage de cette thématique est par nature très partenarial, car il nécessite d'associer étroitement l'assurance maladie (au titre du service médical et du service social) qui intervient sur le terrain aux côtés de la médecine du travail (et des Cap emploi). Dans le cadre de la convention multipartite, un groupe de travail spécifique a été mis en place sur le maintien en emploi, associant notamment le ministère du travail et de l'emploi, l'assurance maladie, l'Agefiph, Chéops et Pôle emploi/ France travail. Ce cadre de travail a contribué au partage d'informations entre les acteurs et à leur articulation pour la mise en œuvre de la loi du 2 août 2021 qui a réformé le secteur. Si ce groupe de travail pourrait être maintenu et institutionnalisé en dehors de la convention multipartite, il gagnerait à être complété d'une instance plus stratégique (voire politique) pour porter cette thématique. Une option consisterait à créer une instance *ad hoc* articulée avec les enjeux de prévention de la désinsertion professionnelle ; une autre option pourrait être de l'intégrer dans le

³⁵ Le comité national de suivi de l'école inclusive est présidé par le (ou la) ministre de l'Education nationale, le (ou la) ministre des solidarités, le (ou la) ministre des personnes handicapées. Il associe les directions de l'Etat concernées mais aussi les partenaires extérieurs à l'Etat (notamment associatifs). Il dresse un bilan régulier du déploiement des mesures de la CNH sur le champ de l'école. Son suivi est assuré par le ministère de l'Education nationale (direction générale de l'enseignement scolaire).

cadre d'une commission *ad hoc* du comité national de santé et de prévention au travail (CNSPT)³⁶, comité paritaire créé par la loi d'août 2021, en y associant les Cap emploi, l'Agefiph et le FIPHFP.

Recommandation n°1 Substituer à la convention multipartite un suivi structuré et partenarial des mesures emploi de la CNH, complété par un comité de suivi présidé par les Ministres ; prévoir un cadre de suivi du maintien dans l'emploi en lien avec la prévention de la désinsertion professionnelle.

1.4.2 Le format et le périmètre de la convention quinquapartite pourraient évoluer

[25] A l'inverse de la convention multipartite, la convention quinquapartite a eu un rôle structurant lors de la dernière période conventionnelle. Toutefois, son format mérite d'être réinterrogé pour renforcer la cohérence de l'architecture conventionnelle globale, notamment en cas de suppression de la convention multipartite, avec **deux options (qui peuvent se cumuler)** :

- **Une première option consisterait à élargir le champ de la convention cadre à l'axe 2 des missions des Cap emploi (maintien dans l'emploi).** Même si France travail n'est que marginalement concerné par l'axe 2 (organisation du suivi des salariés licenciés pour inaptitude³⁷), il peut apparaître plus cohérent et plus simple de traiter dans un même cadre les deux missions. Cela garantirait l'articulation entre les financeurs des deux axes au niveau national. De fait, les comités de suivi de la convention permettent d'ores et déjà d'assurer des échanges sur les questions transverses au pilotage des Cap emploi (par exemple sur le financement des délégations régionales de Chéops).
- **Une seconde option, cohérente avec la dernière CNH, consisterait à associer la CNSA à la convention, qui deviendrait ainsi une convention sextapartite.** Cette évolution contribuerait à une mise en œuvre concertée des décisions de la dernière CNH, qui supposent une articulation encore plus forte entre le service public de l'emploi et les MDPH (évaluation de l'orientation en ESAT par le service public de l'emploi avant décision par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, accompagnement de l'ensemble des demandeurs d'emploi en situation de handicap par France travail). De même, il est prévu de développer les collaborations entre l'Agefiph, le FIPHFP et la CNSA dans le champ des aides techniques (mise en œuvre des plateformes de prêt de matériel). Ce schéma serait également en cohérence avec la logique plus globale d'un renforcement des passerelles entre milieu protégé et milieu ordinaire.

[26] Ce format élargi permettrait également d'y intégrer les questions d'interconnexion de système d'information entre France Travail et la CNSA / les MDPH, actuellement traitées dans la convention multipartite (pour la transmission des décisions RQTH à France travail). Sur le plan de la compensation, ce cadre permettrait de traiter l'articulation entre les aides des fonds Agefiph/FIPHFP et les aides délivrées par les MDPH. Au niveau régional, un représentant des MDPH par région pourrait ainsi être associé au suivi de la convention sextapartite. Enfin, sur un plan juridique,

³⁶ Les missions du CNSPT sont définies par un décret du 27 décembre 2021.

³⁷ France travail expérimente notamment un accompagnement intensif et spécifique des licenciés pour inaptitude pour une durée de 3 à 6 mois, dans le prolongement de la CNH d'avril 2023.

ce format permettrait de se rapprocher du format de convention prévue à l'article L 5214-1-B du code du travail (qui mériterait toutefois d'être actualisé).

[27] Dans ce schéma, le sujet du financement des Cap emploi resterait traité dans la convention et développé en annexe.

[28] **La mission recommande d'associer la CNSA à la convention quinquapartite, au regard des évolutions récentes, ce qui est compatible avec l'élargissement du périmètre de la convention au maintien dans l'emploi (actuellement envisagé par les signataires).**

Recommandation n°2 Associer la CNSA à la convention quinquapartite devenant sextapartite afin d'assurer une mise en œuvre concertée des mesures de la CNH concernant l'évaluation et l'orientation vers l'emploi des personnes en situation de handicap.

1.5 D'autres pistes d'amélioration concernent la forme et les modalités de suivi des conventions quinquapartite et Etat-Agefiph

[29] **En premier lieu, le format des conventions pourrait être amélioré.**

[30] **S'agissant de la convention Etat-Agefiph, la convention gagnerait à être complétée pour couvrir l'ensemble des aspects stratégiques.** C'est le cas en particulier de la performance entendue comme l'optimisation de la gestion et des moyens du réseau, et de la couverture homogène du service en termes d'offre de service. De même, certains sujets mobilisant des moyens importants de la part de l'Agefiph dans le cadre de cofinancements ne sont pas abordés dans la convention, ce qui est contraire à un objectif de lisibilité globale des enjeux partagés. La convention ne fait ainsi pas état d'objectifs partagés s'agissant des entreprises adaptées, de l'emploi accompagné, de l'action des Cap emploi sur l'axe 1, qui sont traités dans d'autres cadres conventionnels. **A minima, il serait pertinent à l'avenir de mentionner dans la convention, même de façon synthétique, tous les sujets faisant l'objet d'engagements entre l'Agefiph et l'Etat, dans un souci de visibilité globale.** De même, une programmation financière pluriannuelle des dépenses et recettes indicative de l'Agefiph mériterait d'être intégrée, pour une plus grande lisibilité (cf. 2.2.3).

[31] Par ailleurs, la durée de trois ans de la convention prévue par la loi peut sembler courte : si elle répond à l'évolutivité de la politique du handicap, notamment à travers la CNH, elle implique de discuter de la convention suivante dès la 3ème année d'application de la convention en cours. Cela peut expliquer les prolongations dont ont fait l'objet deux conventions des trois conventions conclues. Dans le cas où le cadre législatif concernant l'Agefiph serait modifié sur les dimensions de gouvernance, **le passage à une convention quadriennale pourrait être intéressant d'autant que des feuilles de route annuelles permettent d'affiner et actualiser les objectifs³⁸.**

[32] **S'agissant de la convention quinquapartite (ou sextapartite),** une déclinaison plus précise des engagements conventionnels serait souhaitable, soit lors de la signature de la convention dans le corps même de cette dernière (modèles de fiches actions par exemple), soit dans le cadre de

³⁸ A titre d'exemple, la durée des conventions d'objectifs et de moyens conclues avec les caisses nationales de sécurité sociale a été portée de quatre à cinq ans.

feuilles de route annuelles. La durée de la convention pourrait là encore être conclue pour quatre ans.

Recommandation n°3 Porter de trois à quatre ans la durée de la convention Etat-Agefiph (mesure législative) et de la convention quinquapartite.

[33] **En second lieu, les modalités de suivi de ces deux conventions pourraient être améliorées. Concernant la convention Etat-Agefiph, le suivi de la convention gagnerait à être plus formalisé et densifié.** Si des réunions de suivi ont eu lieu régulièrement, elles font rarement l'objet de comptes-rendus. Les cibles des indicateurs de résultats ne sont pas systématiquement ni clairement fixées. En 2024, aucune feuille de route n'a été discutée ou validée par l'Etat. Au niveau national, les comités de suivi gagneraient à aborder les éventuels écarts régionaux dans l'atteinte des objectifs et de leurs causes. Au niveau régional, la convention gagnerait à faire systématiquement l'objet d'un échange annuel entre les DREETS et l'Agefiph sur la base des indicateurs régionaux déclinés par l'Agefiph, ainsi que d'une présentation en comité régional de l'emploi (CRE).

[34] **Concernant la convention quinquapartite, le suivi de la convention à l'échelle nationale est globalement satisfaisant :** les comités de pilotage sont réunis régulièrement, avec des échanges relatifs aux cibles et aux résultats des indicateurs. Toutefois, les données présentées concernent l'activité des teams Handicap dans leur ensemble. Or il est légitime que l'Agefiph et le FIPHFP, qui financent 73 % de l'axe 1 des Cap emploi en 2024, aient également une visibilité sur leur activité propre. Les systèmes d'informations de France travail permettent par ailleurs de fournir des données d'activité propres aux Cap emploi.

[35] **Ainsi, il conviendrait de définir une liste d'indicateurs d'activités relatifs aux Cap emploi à produire semestriellement ou annuellement par France travail, pour compléter les indicateurs de pilotage suivis par la convention quinquapartite.** Cette liste intégrerait ainsi des indicateurs sur la taille moyenne des portefeuilles des conseillers Cap emploi et la fréquence de leurs contacts avec les DEBOE (voir partie 3.2). Ces indicateurs seraient également produits à l'échelle régionale, et partagés avec l'Agefiph et le FIPHFP, dans le cadre des PRITH, du réseau pour l'emploi ou d'échanges dans un format quinquapartite.

2 Si la convention entre l'Etat et l'Agefiph constitue le cadre structurant de convergence de leur action, une évolution de la gouvernance de l'Agefiph pourrait y contribuer également

[36] Cette partie reprend de façon synthétique les analyses développées dans deux annexes : l'annexe 2 faisant le bilan de la convention Etat-Agefiph, l'annexe 3 relative à la gouvernance de l'organisme.

2.1 L'Agefiph, fondée sur un paritarisme élargi, est un acteur important de la politique d'emploi des personnes en situation de handicap dont le pilotage global est assuré par l'Etat

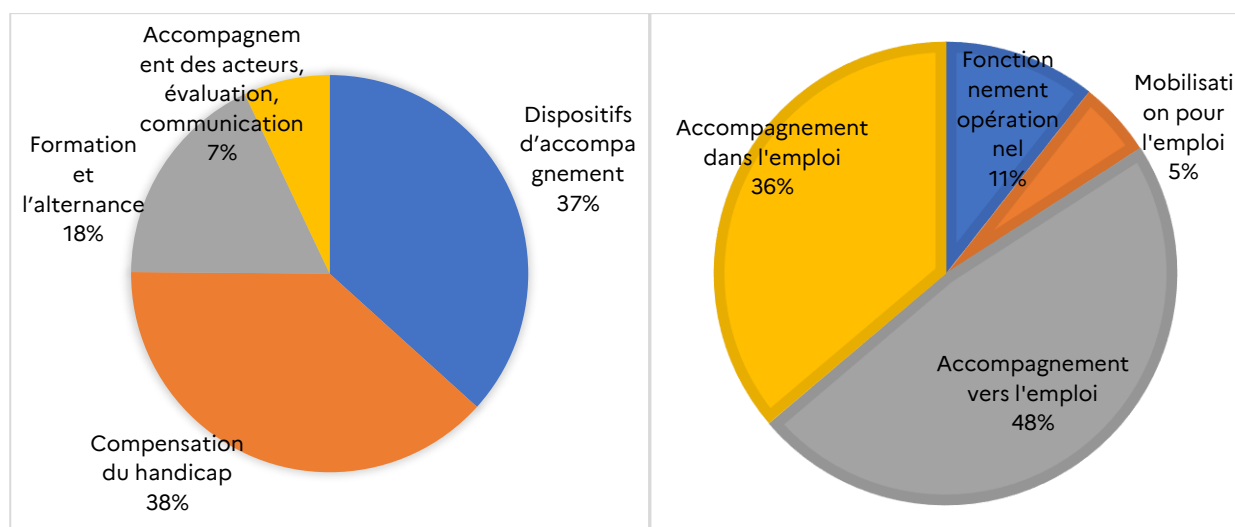
2.1.1 L'Agefiph dotée d'un budget de près de 580 M€, développe des interventions nombreuses et variées en faveur de l'insertion professionnelle en milieu ordinaire

[37] L'association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) a été créée par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés. Elle a pour mission de gérer le fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés alimenté par la contribution des entreprises à l'OETH et qui vise à favoriser toutes les formes d'insertion professionnelle en milieu ordinaire de travail.

[38] **L'Agefiph dispose ainsi d'un budget qui a atteint près de 578 M€ en dépenses en 2023 (dont 514 M€ au titre des crédits d'intervention)**, soit plus que les crédits d'intervention d'Etat dédiés spécifiquement à l'emploi des travailleurs handicapés³⁹. Ses interventions sont très variées dans leurs objectifs et leurs modalités (aides financières directes aux personnes en situation de handicap (PSH) et aux employeurs, soutien à des dispositifs d'accompagnement, financement d'actions de formation, contractualisation avec les entreprises, mise en œuvre de dispositifs de professionnalisation à la prise en compte du handicap...).

³⁹ 467 M€ au PLF 2023 hors fonds de concours Agefiph au financement des entreprises adaptées ; s'ajoutent d'autres financements spécifiques (financements bonifiés des contrats d'apprentissage) ou relevant de dispositifs de droit commun prenant en compte les personnes en situation de handicap (plan d'investissement dans les compétences, financement de France travail ...). Ces crédits ont fortement progressé depuis 2016.

Graphique 2 : Dépenses 2023 de l'Agefiph par types de dépenses



Source : Mission d'après données Agefiph

[39] Les interventions de l'Agefiph se déclinent dans des dispositifs très nombreux (16 aides financières en particulier) dont le nombre de bénéficiaires varie entre quelques centaines de bénéficiaires et plusieurs dizaines de milliers.

Tableau 1 : Financements par finalité (réalisé 2023)

Nature des actions	Montants (M€) et % du total	Précisions sur certaines dépenses d'intervention (M€)	Nombre de bénéficiaires
Total des dépenses	577,8	Dont 531 de budget d'intervention (514,6 après désengagements sur exercices antérieurs)	
Fonctionnement opérationnel	63,2 (10,9 %)		
Mobilisation pour l'emploi	31,3 (5,9 %)	13,1 M€ : politique d'emploi des entreprises	2 961 entreprises accompagnées 1 150 plans d'action contractualisés
		8,2 : Communication et services digitaux	
		2,6 : Innovation	
		4,2 : Animation du système de formation	7215 acteurs de la formation formés par les Ressources Handicap Formation (RHF)
Accompagnement vers l'emploi	284,6 (53,6 %)	67,8 : Financement Cap emploi (axe 1)	96 781 DEBOE accompagnés au 31/12/2023
		35,9 : Prestations d'appui spécifique (PAS)	33 196 bénéficiaires des prestations PAS

Nature des actions	Montants (M€) et % du total	Précisions sur certaines dépenses d'intervention (M€)	Nombre de bénéficiaires
		5,9 : Emploi accompagné (vers l'emploi)	6184 bénéficiaires de l'emploi accompagné (vers l'emploi)
		36,7 : Soutien aux entreprises adaptées (EA) (dont 11,7 M de PIC EA et 25 M de contribution au financement des EA)	1265 bénéficiaires du Plan d'investissement dans les compétences EA (PIC EA)
		54,1 : Soutien à la formation des demandeurs d'emploi - 36,6 préqualifiantes - 9,3 qualifiantes - 6,6 soutien à la formation - 1,5 adaptation des situations de formation (ASF)	26 104 actions de formation préqualifiantes 13 972 actions de formation qualifiantes 9 650 bénéficiaires de l'aide soutien à la formation 1081 bénéficiaires d'ASF
		17,7 : soutien à l'alternance	5 747 contrats d'alternance
		17,5 M : aides financières à l'insertion en emploi et au parcours	37 774 bénéficiaires
		40,2 : aide financière à la création d'activité	5 241 bénéficiaires de l'aide
Accompagnement dans l'emploi	215,1 (40,5 %)	41,6 : Financement Cap emploi (axe 2)	20783 maintiens en emploi réussis
		4,4 : Emploi accompagné (dans emploi)	4394 en emploi accompagné (dans l'emploi)
		10,3 : Prestations d'appui spécifiques (PAS) pour les salariés	7713 bénéficiaires de PAS
		15 : Formation des salariés	4615 bénéficiaires pré-qualification, 1580 formations qualifiantes
		67,7 : Aide à l'emploi des travailleurs handicapés (AETH)	7817 bénéficiaires de l'AETH
		49,3 : Adaptation des situations de travail (AST)	16 627 bénéficiaires de l'AST
		15,8 : Aides techniques, humaines, déplacement	8831 bénéficiaires d'une aide technique, 1061 d'une aide au déplacement

Source : Mission à partir de l'annexe « budget global » du rapport d'activité 2023 de l'Agefiph

[40] L'Agefiph compte près de 550 collaborateurs (de l'ordre 480 ETP)⁴⁰. Elle a disposé d'effectifs en sensible croissance entre 2018 et 2023 dans le cadre notamment d'une politique de ré-internalisation de missions confiées à des prestataires ; les tensions budgétaires ont conduit à un resserrage depuis 2024. Deux tiers de ses collaborateurs travaillent dans les 14 délégations

⁴⁰ 489,19 ETP en réalisé 2023 ; 478,39 au BR 2024

régionales⁴¹ qui assurent des fonctions à la fois d'animation territoriale et de gestion (aides financières, certains marchés) et constituent un atout de l'organisme pour déployer son action.

2.1.2 L'Agefiph est partie prenante de la politique d'emploi des PSH conduite par l'Etat, dans le cadre d'équilibres mouvants entre droit commun et interventions spécifiques

[41] La gouvernance de l'association relève d'un modèle de tripartisme ou de paritarisme élargi, selon l'expression couramment employée, associant partenaires sociaux et associations du champ du handicap ; elle dispose donc d'une autonomie dans sa gestion et dans la définition de sa stratégie et de ses modalités d'action (cf. partie 2.3). Pour autant elle ne peut se concevoir comme indépendante de la politique nationale de l'emploi des personnes en situation de handicap dont le pilotage revient à l'Etat (article L. 5414-1A du code du travail) : l'Agefiph est un acteur à part entière de cette politique à travers les missions et les ressources qui lui sont confiées par la loi ; elle est partie prenante des instances nationales (CNH) et territoriales (PRITH) qui portent cette politique.

[42] Différents dispositifs visent à assurer une convergence stratégique entre l'Etat et l'Agefiph : la convention d'objectifs entre l'Etat et l'Agefiph dont le bilan est présenté en partie 2.2 constitue le levier privilégié ; certaines dimensions de la gouvernance de l'association comme la procédure d'approbation budgétaire peuvent également y contribuer (cf. partie 2.3). S'ajoutent des coopérations, notamment financières, sur de nombreux dispositifs pilotés par l'Etat (emploi accompagné, entreprises adaptées) et des politiques impulsées par ce dernier (développement de l'apprentissage, de l'accès à la formation). Une part conséquente du budget de l'Agefiph est ainsi dédiée à des interventions relevant de dispositifs légaux (aide à l'emploi des travailleurs handicapés) ou de conventionnements avec l'Etat (conventions ad hoc ou convention quinquennale s'agissant des Cap emploi).

Tableau 2 : Dépenses relevant des dispositifs légaux ou contractualisés avec l'Etat

Mesures / En M€	Réalisé 2023
AETH (aide légale)	67,7
Accompagnement vers l'emploi par les Cap emploi (axe 1)	67,8
Accompagnement dans l'emploi par les Cap emploi (axe 2)	41,6
Entreprises adaptées	25
Emploi accompagné	10,3
Animation des PRITH	1
Total	213,4

Source : Mission

⁴¹ Antilles-Guyane, Auvergne Rhône Alpes, Bourgogne France Comté, Bretagne, Centre Val de Loire, Grand Est, Hauts de France, Ile-de-France, Normandie-St Pierre et Miquelon, Nouvelle Aquitaine, Occitanie, Pays de Loire, Provence Côte d'Azur-Corse, La Réunion-Mayotte.

[43] Pour autant, la gouvernance de l'Agefiph (qui n'est pas un opérateur de l'Etat) et la convergence de son action avec la politique nationale d'emploi des TH font l'objet de questionnements récurrents :

- Si le paritarisme de gestion (élargi) a été interrogé par certains rapports⁴², l'Etat dans la convention triennale a réaffirmé son soutien à ce modèle, en invitant à des ajustements que propose le présent rapport.
- L'articulation de l'action de l'Agefiph et de l'Etat est posée au prisme de la complémentarité entre réponses spécifiques et prise en compte du handicap par les politiques de droit commun, objectif qui est réaffirmé comme un axe essentiel de la politique du handicap depuis plus de 10 ans.

[44] Toutefois cette articulation est susceptible de varier dans le temps, au gré de l'évolution des politiques nationales et des contraintes financières des différents acteurs (l'Etat comme l'Agefiph) ; elle peut évoluer aussi dans l'espace, notamment en fonction du volontarisme des politiques régionales de formation en matière de prise en compte du handicap. **La ligne d'articulation entre droit commun et interventions spécifiques n'est donc pas mécanique et relève de choix, à la fois de principe et prenant en compte la conjoncture, qui gagnent à être discutés entre l'Agefiph et l'Etat et assumés de conserve, plutôt que parfois pris dans l'urgence (cf. 2.1.3).**

Exemples d'évolution de l'articulation entre offre de l'Agefiph et politique de droit commun

L'Etat a ainsi demandé dans les années 2000 à l'Agefiph un engagement fort dans le domaine de la formation préqualifiante à destination des demandeurs d'emploi pour en augmenter fortement le volume. Avec le Plan de relance qui majore les moyens de droit commun, l'accent a été mis davantage sur des actions de formation plus spécifiques et la prise en compte des besoins de compensation pour rendre les formations plus accessibles.

Autre exemple, les aides à l'embauche : l'Etat s'est déclaré défavorable à l'instauration par l'Agefiph d'une prime à l'embauche telle qu'envisagée dans le plan stratégique de 2023, notamment par crainte d'effets d'aubaine ; pour autant ce type de prime a existé au démarrage de l'Agefiph et subsiste sous la forme d'une majoration par l'Etat des aides légales à l'alternance en cas de recrutement d'une PSH.

[45] Ces questionnements peuvent être renforcés par des tensions conjoncturelles, comme en 2023 et 2024, où deux sujets ont alimenté des tensions entre l'Etat et l'Agefiph : la dégradation de la situation budgétaire de l'association et le cofinancement des entreprises adaptées.

⁴² Rapport IGAS IGF sur le mode de financement de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés de décembre 2017.

2.1.3 Les relations Etat- Agefiph se sont tendues dans un contexte budgétaire dégradé qui a conduit à des réajustements d'ampleur

2.1.3.1 Le cofinancement des entreprises adaptées, en cours de résolution, a constitué un point de discordance envahissant dans les relations entre l'Etat et l'Agefiph

[46] Une convention a été signée fin 2019 entre l'Etat, l'Agefiph et l'agence de service et de paiement (ASP) qui prévoit la contribution de l'Agefiph au financement de l'expérimentation de « mesures passerelles » (CDD Tremplin et EATT) par les entreprises adaptées (cf. annexe 2, 1.2.4).

[47] 50 M€ de cofinancement par l'Agefiph étaient prévus en 2019 ; pour les années 2020 à 2022, le montant de la contribution de l'Agefiph devait être fixé de façon concertée en fonction du besoin des entreprises, dans la limite de 50 M€⁴³. Si les versements de l'Agefiph se sont élevés à 50 M€ entre 2019 et 2021, l'organisme a ajusté ensuite sa contribution à la montée en charge des expérimentations, à sa situation financière et à ses priorités propres : 25 M€ ont été versés en 2022 et en 2023 ; aucune contribution n'a été prévue dans le budget initial 2024 de l'organisme, le CA arguant à la fois de la situation financière de l'association et de la recommandation de la Cour des comptes d'un arrêt du cofinancement du dispositif⁴⁴. Dans le même temps, l'Etat a renforcé ses prétentions à hauteur de 100 M€ en 2024 et introduit dans PLF 2025 un plafonnement des recettes de l'OETH affectées à l'Agefiph, de façon à dégager 50 M€ par rapport au rendement prévisionnel de la taxe, montant équivalent au cofinancement attendu de l'Agefiph pour les EA.

[48] La crise est en voie de trouver une issue : à la suite de la non-approbation du budget par la ministre en juin 2024, le budget rectificatif (BR) adopté le 16 juillet a prévu une contribution de 15 M€. Le projet de budget pour 2025 intègre quant à lui un cofinancement de 50 M€ et affiche le principe d'une contribution jusqu'en 2027 ; une convention signée fin 2024 entre l'Etat et l'Agefiph reprend ces perspectives. **En contrepartie de son financement, l'association de l'Agefiph au suivi national du dispositif devra explicitement être mentionnée dans la prochaine convention triennale.**

2.1.3.2 La dégradation de l'équilibre financier de l'Agefiph a abouti à une non approbation par l'Etat du budget de l'Agefiph et à des mesures d'ajustement budgétaire très importantes dans certains champs

[49] Depuis 2022, et de façon amplifiée en 2023, l'Agefiph voit son équilibre budgétaire se dégrader du fait de dépenses dynamiques et de recettes sensiblement inférieures aux prévisions (cf. annexe 2, partie 1.2). L'association a cumulé entre 2022 et 2023 près de 80 M€ de résultats négatifs ce qui a eu pour conséquence **une baisse inquiétante de ses fonds propres qui sont**

⁴³ En parallèle du dispositif conventionnel, les lois de finances affichent une contribution de l'Agefiph au financement des EA de 50 M€ et un fonds de concours pour la percevoir.

⁴⁴ La recommandation n°3 du rapport Cour des comptes d'août 2023 sur les entreprises adaptées recommande un arrêt du cofinancement par l'Agefiph, compte-tenu leurs résultats décevants en termes d'inclusion en milieu ordinaire.

passés de 154,4 M€ en 2021 à 107,6 M€ en 2022 et 47 M€ fin 2023 et font l'objet d'une estimation entre 44 M€ et 48 M€ fin 2024, niveau très en-deçà de la cible prévue par le règlement financier⁴⁵.

Tableau 3 : Equilibre budgétaire sur la période 2021-2024

Millions euros	2021 réalisé	2022 réalisé	2023 initial	2023 réalisé	2024 initial	2024 rectificatif
Recettes	553,4	487,7	554,4	516,5	581,1	559,3
Dont OETH	549,1	478,5	545,3	498,2	559,8	538
Dépenses	530,8	531,2	576,3	577,8	545,6	549,8
Dont fonctionnement	57,8	59,2	64,5	63,2	68,8	67
Résultat	+22,6	-43,5	-21,6	-57,8	35,5	9,5

Source : Mission à partir de l'annexe « budget global » du rapport d'activité 2023 de l'Agefiph (CA 14 mai 2024) et du BR 2024 au présenté au CA du 16 juillet

[50] L'Agefiph pointe la difficulté à établir des prévisions de recettes de l'OETH fiables, à la suite de la réforme de la contribution. L'Etat, dans le cadre de la procédure d'approbation du budget par le ministre en charge de l'emploi (cf. 2.3), a pour sa part réitéré les alertes concernant le caractère non prudentiel des prévisions de recettes, la dynamique mal maîtrisée des dépenses d'intervention et de personnel, tout en rappelant ses attentes en matière de financement des entreprises adaptées.

[51] **Le dialogue entre l'Etat et l'Agefiph s'est tendu jusqu'à une non approbation du budget 2024 par la ministre, notifiée le 28 juin 2024, qui a suscité des premières mesures correctives de la part du conseil d'administration dans le BR 2024, amplifiées dans le cadre du budget 2025 :**

- Le budget rectificatif, adopté en urgence le 16 juillet revoit à la baisse les prévisions de recettes ; en termes de dépenses il prévoit une contribution de 15 M€ aux entreprises adaptées ainsi que 10,5 M€ d'économies sur la base d'une revue de dépenses internes qui va être prolongée par une revue externe⁴⁶.
- **Le document d'orientation budgétaire (DOB) pour 2025 adopté au CA du 5 novembre 2024 et le projet de budget pour 2025 présenté au CA du 19 décembre, engagent un repositionnement très net.** Ils retiennent d'une part une approche plus prudentielle des recettes, et d'autre part une stabilisation des dépenses de fonctionnement (avec une baisse des effectifs) et d'intervention. Si de nouvelles dépenses sont prévues au titre du cofinancement des entreprises adaptées à hauteur de 50 M€ et des revalorisations financières des Cap emploi au titre du Ségur (cf.3.4.2), dans le même temps est intégrée une baisse très sensible des dépenses relatives aux actions de formation (-35 M€) et une réduction des aides à la création d'activité et à l'alternance. Un meilleur équilibre

⁴⁵ Le règlement financier de l'association prévoit une cible de 120 M€ de fonds propres.

⁴⁶ Une directive a été adressée dans la foulée aux DR pour ajuster certaines aides très dynamiques (création d'entreprise, alternance) ou peu mobilisées.

charges/recettes doit ainsi contribuer à faire remonter les fonds propres avec une cible à 60 M€ fin 2025 et à 80 M€ d'ici 2026 ou 2027.

[52] **Si les choix pour 2025 permettent d'éteindre le conflit sur les entreprises adaptées, ils se traduisent aussi par un désengagement très fort de l'Agefiph du financement des actions de formation hors alternance⁴⁷ qui pose des questions importantes de prise de relai par le droit commun (cf. 2.2.2.2).**

2.1.3.3 La réforme de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) qui a pesé sur la prévisibilité des recettes de l'Agefiph appelle la poursuite d'une collaboration opérationnelle entre l'Etat et l'association sur le sujet

[53] Alors que l'Etat a alerté ces dernières années l'Agefiph sur le caractère insuffisamment prudentiel de ses estimations de recettes, l'association a fait état pour sa part de difficultés à fiabiliser ses prévisions du fait des incertitudes induites par la réforme de l'OETH entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020 (cf. annexe 2, partie 1.2.3).

[54] Si plusieurs paramètres de la réforme ont vocation à augmenter le rendement de la contribution, des mesures transitoires d'écêtement très complexes ont amorti cet effet et rendu plus aléatoires les prévisions des recettes⁴⁸. Selon l'Agefiph, deux problèmes se posent : en premier lieu, des pertes de recettes du fait d'une mauvaise qualité des déclarations des entreprises ; en second lieu, un manque de données de pilotage et de prévision des recettes, à produire par l'URSSAF-caisse nationale. Cette dernière pointe pour sa part une législation d'une très grande complexité, des efforts de fiabilisation conduits par les URSSAF (relance des entreprises non déclarantes, campagnes de fiabilisation) et une croissance de la collecte depuis le transfert de cette dernière. La direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a œuvré auprès de la direction de la sécurité sociale (DSS) et de l'URSSAF-caisse nationale pour que les enjeux de l'OETH soient mieux entendus et des améliorations ont été engagées courant 2024⁴⁹ et faire vivre les cadres de travail partagés (COPIL et comité opérationnel).

[55] **Les efforts d'amélioration de la collecte et de production de données de pilotage doivent toutefois être poursuivis** dans le cadre d'échanges réguliers à maintenir entre l'Agefiph, la DSS, la DGEFP, l'URSSAF-caisse nationale et la CCMSA. Un accroissement des recettes est probable à compter de 2026. Sa portée devra être anticipée afin de permettre une programmation budgétaire pluriannuelle et d'éclairer le contexte de la prochaine convention Etat-Agefiph.

⁴⁷ Fin des cofinancements de formations relevant des régions et de France travail et surtout baisse drastique du dispositif Agefiph Inclu'pro qui permet de financer des parcours de formation modulaires et personnalisés

⁴⁸ Les mesures d'écêtement cessent de s'appliquer à compter de la déclaration pour 2025 donnant lieu à contribution en 2026.

⁴⁹ Les recettes vont pouvoir être identifiées par millésime et par nature (OETH et recouvrements liés à la non-réalisation des accords agréés), parallèlement à l'accès par l'Agefiph aux données de la déclaration sociale nominative (DSN) ; les actions des URSSAF de fiabilisation de la collecte vont être poursuivies ; un flou demeure sur la mise en œuvre de la taxation d'office devrait être appliquée en 2025, en application du décret du 23 avril 2023. Une convention entre l'Agefiph et l'URSSAF caisse nationale précise les facilités de trésorerie accordée par la caisse.

Recommandation n°4 Afin de piloter les mesures d'amélioration de la collecte de l'OETH et de production de données de pilotage, maintenir dans la durée les cadres de travail institués entre l'Agefiph, la DGEFP, la DSS et l'URSSAF-caisse nationale ; prévoir, dans la prochaine convention Etat-Agefiph, la mise en place d'un nouveau modèle de simulation des recettes de l'OETH afin de disposer de projections partagées.

2.2 La convention Etat-Agefiph, qui a été rétablie après dix ans d'éclipse, constitue le cadre privilégié d'une convergence d'action au service de l'emploi des personnes en situation de handicap

[56] L'annexe 2 présente un bilan de la convention Etat-Agefiph 2021-2024 ; compte tenu du champ très large de la lettre de mission, il n'a toutefois pas été possible d'aller aussi en profondeur que dans la précédente évaluation réalisée par l'IGAS en 2011, intégralement consacrée à ce sujet. Par ailleurs les données de mise en œuvre de la convention n'étaient pas disponibles pour l'année 2024 au moment de la rédaction du présent rapport, seules les données 2022 et 2023 étaient donc disponibles en année pleine.

2.2.1 La convention, à la fois foisonnante et silencieuse sur certains sujets stratégiques, a fait l'objet de déclinaisons opérationnelles dans le cadre de feuilles de route

[57] La base réglementaire de la convention triennale en fait un cadre structurant en termes d'articulation entre droit commun et interventions spécifiques⁵⁰. **Or l'obligation légale de signer tous les trois ans une convention d'objectifs entre l'Etat et l'Agefiph (art L.5214-2 du code du travail) n'a été que partiellement respectée depuis sa création.** Après la conclusion de deux conventions couvrant les années 2005 à 2007, puis 2008 à 2011, dix ans ont suivi sans convention. Un référé de la Cour des comptes avait d'ailleurs déploré en 2017 l'effacement de l'Etat dans le pilotage de l'Agefiph dont l'absence de convention était l'un des signes⁵¹. L'actuelle convention 2021-2024, conclue en juillet 2021 correspond donc à une normalisation et un réinvestissement par l'Etat du cadre conventionnel, dans un contexte par ailleurs de transformations de la politique d'emploi des travailleurs handicapés. Elle devrait faire l'objet d'un avenant de prolongation jusqu'à fin 2025, les discontinuités gouvernementales de l'année 2024 n'ayant pas été propices à un renouvellement au terme des trois ans.

[58] La convention est structurée en quatre « orientations prioritaires au sein desquelles sont identifiés 19 « axes prioritaires de progrès ». **Les objectifs de la convention, parfois généraux, ont été actualisés et précisés en termes de contenu d'action, de calendrier et de cibles chiffrées, dans des feuilles de route qui ont contribué de façon positive à l'opérationnalisation de la convention.**

⁵⁰ L'article R. 5214-22 du code du travail dispose que « La convention d'objectifs détermine notamment : 1° les engagements réciproques contribuant à la cohérence entre les mesures de droit commun de l'emploi et de la formation professionnelle et les mesures spécifiques arrêtées par l'association et les moyens financiers nécessaires à l'atteinte de ces objectifs ; 2° les priorités et les grands principes d'intervention du service public de l'emploi et des organismes de placement spécialisés ».

⁵¹ « L'aide à l'insertion professionnelle des personnes handicapées : l'intervention de l'Agefiph et du FIPHFP », référé n° 2017-2639, Cour des comptes.

Toutefois si la convention prévoit l'établissement de feuilles de route annuelles, dans la pratique, ce rythme n'a pas été respecté à compter de 2024. A noter que ces feuilles de route voient leurs objectifs intégrés au dialogue de gestion conduit entre le siège et les DR.

[59] **La convention est assortie de 10 indicateurs de contexte alimentés principalement par la DARES et France travail, et de 11 indicateurs dits « d'activité, de résultats et d'impact » alimentés par l'Agefiph** (cf. annexe 2, partie 3.5). Ces indicateurs de résultats permettent de suivre les évolutions sur la durée de la convention et pour quatre d'entre eux à une maille régionale. Toutefois si les évolutions peuvent être tracées, **les cibles des indicateurs de résultats, supposées être définies dans les feuilles de route, n'ont pas été systématiquement et clairement fixées** ; une fixation annuelle plus formelle de ces cibles lors d'un COSUI de début d'année, comme cela se pratique pour la convention quinquapartite, serait un progrès.

[60] Si la convention embrasse un grand nombre d'actions, elle est toutefois elliptique voire silencieuse, sur certains sujets stratégiques : la performance entendue comme l'optimisation de la gestion de l'association et des moyens du réseau n'est pas traitée alors qu'elle est mentionnée dans le préambule ; les « moyens financiers nécessaires à l'atteinte des objectifs », prévus dans la base réglementaires de la convention, n'y figurent pas ; certains sujets mobilisant des moyens importants de la part de l'Agefiph dans le cadre de cofinancements (entreprises adaptées, emploi accompagné, Cap emploi pour l'axe 1) sont pas ou peu abordés ; or même si ils sont traités dans d'autres cadres conventionnels et ne font pas l'objet d'objectifs opérationnels engageant l'association, il aurait été logique que la convention les mentionne et précise l'association de l'Agefiph à leur suivi.

Recommandation n°5 Mentionner dans la convention d'objectifs les engagements pris par l'Agefiph en termes de cofinancement de dispositifs pilotés par l'Etat ; articuler la convention à une programmation financière pluriannuelle indicative.

2.2.2 Une grande partie des actions prévues dans la convention ont été mises en place, même si les avancées ont été moins nettes ou moins rapides que prévu initialement dans certains champs

[61] Les développements ci-après présentent de façon très resserrée les principaux résultats de la convention, axe par axe, que l'annexe 2 développe de façon plus détaillée. A noter que les indicateurs par axe ne retracent qu'une partie de l'activité menée dans leur champ ; à travers ses déplacements et l'exploitation des dialogues de gestion entre les DR et le siège, la mission a constaté une grande diversité d'actions partenariales conduites sur les territoires en déclinaison de la convention et aussi du plan stratégique de l'Agefiph et des PRITH.

2.2.2.1 Bilan de l'axe 1 Amplifier l'accompagnement des entreprises pour l'emploi des personnes handicapées : une dynamique à poursuivre, en rénovant le cadre conventionnel

[62] Les principaux objectifs sur cet axe ressortant de la convention et des feuilles de route visent à développer le nombre d'entreprises touchées par l'offre de conseil et d'accompagnement (OCA), en particulier les entreprises de 250 salariés et plus et celles sortant

d'accords agréés, à amplifier les actions du réseau des référents handicap et les démarches de professionnalisation, ainsi qu'à promouvoir le PIC EA auprès des entreprises adaptées.

[63] **L'activité d'accompagnement des entreprises dans leur politique d'emploi des TH (recrutement et maintien), si elle pèse peu dans le budget de l'Agefiph⁵², est en revanche considérée par la gouvernance et les équipes de l'association comme au cœur des missions et de l'expertise de cette dernière.** Ce pan de l'intervention de l'Agefiph s'inscrit dans une activité dense des délégations régionales pour prospecter de façon ciblée les entreprises, communiquer, monter ou participer à des événements de sensibilisation des entreprises au handicap permettant de faire connaître l'offre de services, et aussi répondre à des demandes ponctuelles d'entreprises sur l'offre de services en matière de maintien en emploi ou de recrutement. Cette activité s'est élargie aux enjeux d'animation des référents handicap, dont la désignation est devenue obligatoire depuis 2018⁵³ dans les entreprises de 250 salariés et plus (article L. 5213-6-1 du code du travail).

[64] L'offre de conseil et d'appui aux entreprises (OCA) a touché près de 3 000 nouvelles entreprises en 2023, pour les ¾ de moins de 250 salariés. Cette activité de mobilisation des entreprises trouve ses limites d'une part, dans le nombre important d'entreprises potentiellement concernées et d'autre part, dans les moyens humains de l'Agefiph affectés à cette mission, en grande partie réinternalisée depuis 2018 (40 ETP au total au niveau national et régional). Dans toutes les régions, les délégations sont donc à la recherche de relais (Cap emploi, OPCO, clubs d'entreprises, organisations professionnelles...), pour repérer des entreprises et démultiplier l'information son offre.

[65] **Les objectifs de la convention et des feuilles de route sur l'axe 1 ont été diversement tenus, même s'ils s'inscrivent dans une dynamique globale :**

- **Le nombre de contractualisations et de plans d'action formalisés dans l'année a été globalement stable autour de 1200 entre 2021 et 2023**, en deçà de la cible de 1500 fixée pour 2022 mais au-dessus de celle de 1 100 ajustée à la baisse en 2023. La part des entreprises de 250 salariés et plus a augmenté comme prévu dans la convention (21 % en 2021 ; 28 % en 2023). La politique de conventionnement orientée essentiellement vers les grandes entreprises⁵⁴ semble en perte de vitesse : seulement 27 conventions ont été signées en 2021, 22 en 2022, 17 en 2023. Cet essoufflement en matière de politique conventionnelle et la difficulté à changer d'échelle en matière de plans d'action formalisés, appellent une rénovation du cadre conventionnel, comme le prévoit l'Agefiph (propositions présentées au conseil de mars 2024).
- **L'accompagnement des entreprises sortant d'accords agréés⁵⁵ a fortement mobilisé l'Agefiph avec des résultats tangibles** : toutes les entreprises concernées ont été contactées

⁵² 13,29 M€ de dépenses réalisées en 2023 (2,5 % des dépenses d'intervention).

⁵³ La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel prévoit que ce référent est chargé d'orienter, d'informer et d'accompagner les personnes en situation de handicap.

⁵⁴ La politique de conventionnement est conduite par le siège pour les entreprises de plus de 2000 salariés et fait l'objet d'une validation par une commission ad hoc du conseil d'administration de l'Agefiph.

⁵⁵ L'accord agréé permet à l'employeur de s'acquitter de l'OETH à travers la mise en œuvre d'un programme pluriannuel en faveur des travailleurs handicapés, pour une durée de trois ans, renouvelable une fois ; les

par une *task force* nationale créée à cet effet, une offre de services ad hoc leur a été proposée, - la convention de services -, qui permet notamment un accès simplifié aux aides de l'Agefiph. 50 % des sortants 2023 ont ainsi conclu une convention de services dont il sera intéressant d'évaluer l'impact sur le taux d'emploi des entreprises concernées. Plus largement, si les accords agréés ont un effet positif en termes de prise en compte du handicap dans la négociation sociale et de développement de plans d'action, leur effet levier sur le taux d'emploi semble inégal. Cela interroge au regard des montants importants d'exonération de la contribution OETH qu'ils ont pu induire⁵⁶ ; l'Etat, responsable des accords agréés, aurait intérêt à conduire une évaluation de ces derniers, en associant à l'Agefiph à cette dernière, afin d'identifier des voies d'amélioration.

Recommandation n°6 Mener, à l'initiative de l'Etat et en associant l'Agefiph, une évaluation du dispositif des accords agréés ; prévoir également une évaluation par l'Agefiph de l'impact des conventions de services accompagnant la sortie des accords.

- **L'Agefiph a structuré comme prévu dans la convention, le réseau des référents handicap (RRH) et développé fortement son offre d'animation et d'outillage du réseau** (webinaires sur Modul'pro, université des RRH, événements locaux ...). Dans la pratique le RRH va bien au-delà des référents tels que prévus par la loi pour toucher des acteurs RH d'entreprises plus petites : sur les 3300 participants à des événements du RRH, 1500 relèvent de l'une des 6000 entreprises de 250 salariés et plus ; cela est à la fois positif en termes de mobilisation des PME mais montre les marges de progrès pour davantage mobiliser celles assujetties à la désignation d'un référent handicap, voire faire respecter cette obligation. Trois actions pourraient y contribuer : une collaboration AGEFIPH (animation du réseau) /Etat (pôle Travail des DREETS et DDETS au titre du contrôle) pourrait être développée dans la prochaine convention sur ce registre ; une enquête nationale pourrait être lancée pour vérifier le respect de la mise en œuvre de l'obligation, à renouveler pour suivre les évolutions dans le temps. L'Agefiph pourrait également, dans le cadre de ses partenariats avec les branches, promouvoir le déploiement des référents handicap.

Recommandation n°7 Afin de contribuer au déploiement effectif des référents handicap dans les entreprises de 250 salariés et plus, développer des collaborations entre les DREETS, les DDETS et les délégations régionales de l'Agefiph et lancer une enquête nationale sur le respect de la mise en œuvre du référent handicap dans les entreprises concernées (Etat et Agefiph).

2.2.2.2 Bilan de l'axe 2 Soutenir la montée en compétences des personnes en situation de handicap par le développement de l'alternance et de la formation : une forte dynamique mais un repositionnement drastique engagé en fin de convention

[66] Les priorités et principaux objectifs de cet axe portent sur la contribution de l'Agefiph à l'effort national de développement de l'apprentissage, la formalisation de partenariats avec les grands acteurs de la formation pour renforcer l'accès à la formation des personnes en situation

DDETS au terme de l'accord doivent vérifier que l'employeur a bien consacré au financement de ce programme un montant au moins égal à celui correspondant à la contribution OETH qui aurait été due en l'absence d'accord.

⁵⁶ Estimé à de l'ordre de 120 M€ selon l'Etat.

de handicap, le développement de la professionnalisation des acteurs de la formation en matière de prise en compte du handicap. Cet axe s'est inscrit dans le cadre d'une politique volontariste impulsée par l'Etat en matière de formation et d'alternance, assortie de moyens financiers très importants (PIC et plan de relance), qui a pris en compte l'objectif d'une montée en compétences des personnes handicapées (cf. annexe 2, partie 3.2).

[67] L'Agefiph, au niveau national et régional, a activement participé à cette dynamique d'accès à la formation et à l'apprentissage des personnes en situation de handicap, qui a obtenu des résultats. Les principaux objectifs ont été atteints :

- **L'offre de services des 17 Ressources Handicap Formation (pour une part internalisée) est fortement montée en puissance, en passant de 5200 actions réalisées par les RHF en 2023 à plus de 7800 actions en 2024.** Les RHF contribuent à la professionnalisation des organismes de formation et aux CFA dans la prise en compte du handicap. Elles leur apportent un appui dans la mise en accessibilité de leur offre et la construction de réponses pour des situations individuelles dont elles sont saisies. Si une évaluation des RHF a pointé des enjeux d'amélioration de la qualité des interventions⁵⁷, les RHF constituent une offre de service reconnue et sans équivalent ; son pilotage régional est partenarial (conseil régional, France travail, l'ARS et la DREETS) et certaines régions cofinancent. En parallèle, l'Agefiph propose également une offre de professionnalisation des référents handicap qui a concerné entre 13 700 référents en 2022 et 11 2200 en 2023. **Cette offre de service qui constitue un levier concret pour la compensation du handicap doit donc être durablement consolidée.**
- **En matière de soutien à l'alternance, comme prévu dans la feuille de route, l'Agefiph, le FIPHP et l'Etat ont produit en 2023 un plan d'action 2024-2025** et l'Agefiph a mis en place une ressource dédiée au plan au niveau national. Les DR sont mobilisées dans des démarches territoriales de développement de l'alternance et certaines financent des dispositifs ad hoc⁵⁸. Les résultats globaux sont toutefois mitigés : si le nombre de contrats d'apprentissage concernant des PSH augmente (+ 7 % entre 2022 et 2023), il ne représente que 1,6 % de l'ensemble des contrats signés, la barrière au recrutement restant forte. Le nombre de contrats d'apprentissage aidés par l'Agefiph a progressé quant à lui de 28 % entre 2022 et 2023 mais il ne représente que sur 35,7 % des contrats d'apprentissage concernant des PSH en 2023, d'où une interrogation de l'Agefiph dans la revue de dépenses sur la réalité de l'effet-levier produit par son aide, et un ajustement à la baisse en 2024 de son montant⁵⁹. Une évaluation de ces aides financières doit permettre de trancher sur leur pertinence.
- **Conformément à la convention, l'Agefiph a développé des partenariats en région pour renforcer l'accès à la formation des personnes en situation de handicap, tout en rénovant**

⁵⁷ Des problèmes d'expertise par type de handicap, de turn over dans les équipes se posent.

⁵⁸ En Grand Est le dispositif Alternance-handicap réalise un accompagnement individualisé des PSH ayant un projet de formation, de l'aide à l'élaboration du projet, à de la remise à niveau et accompagnement dans la recherche d'un employeur.

⁵⁹ Passage en juillet 2024 de 6000 à 3000€ de l'aide financière versée à l'employeur pour l'embauche d'une personne RQTH en contrat en alternance ; montant consolidé en 2025.

sa propre offre avec la généralisation en 2022 du dispositif Inclu'Pro⁶⁰. Les DR se sont ainsi engagées dans des conventionnements bilatéraux avec les conseils régionaux ou multilatéraux⁶¹, qui visent à articuler les dispositifs des différents partenaires et qui s'accompagnent ou pas de cofinancements de la part de l'Agefiph (notamment avec les conseils régionaux).

[68] **Toutefois à la suite des difficultés budgétaires exposées au 2.1.3.2, l'Agefiph a engagé une réduction drastique de son soutien financier aux actions de formation**, en se recentrant sur la professionnalisation de l'accompagnement du handicap et la prise en compte des besoins de compensation (ressources handicap formation); les dépenses en faveur de l'alternance connaissent une baisse plus limitée.

Tableau 4 : Dépenses 2023 et 2024 et budget 2025 de l'Agefiph sur le champ de la formation

M€	Réalisé 2023	BR 2024	BP 2025
Soutien à la formation	96	77,3	32,7
Dont actions de formation	60,9	45,1	10,1
Dont soutien à l'alternance	16,9	12,7	11,6
Dont PIC EA (crédits Etat)	11,7	14,5	10

Source : Mission

[69] Cette orientation esquissée dans le plan stratégique de 2023 vise à renvoyer vers le droit commun de la formation une meilleure prise en compte des besoins des personnes en situation de handicap, dans un contexte de fort développement de la politique de formation de droit commun. **Toutefois, selon les échanges que la mission a pu avoir lors de ses déplacements, la prise de relai, qualitative et quantitative, par le droit commun sera inégale selon les régions et en tout état de cause incomplète à court terme** ; les équipes de France travail sont également très inquiètes d'un risque de disparition d'Inclu'Pro.

[70] **Un travail conjoint entre l'Etat, l'Agefiph, France travail et les régions devra être conduit pour organiser une prise de relai effective, en particulier dans le cadre des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC)⁶², sous peine de perte de chances pour les personnes en situation de handicap**. Les formations de droit commun étant encore loin de prendre en compte le handicap dans sa complexité, il semble nécessaire que l'Agefiph continue de soutenir des actions de formation très qualitatives dans la prise en compte du handicap, selon

⁶⁰ Inclu'pro permet de financer des parcours modulaires et personnalisables de 300 heures maximum, en amont d'un parcours qualifiant ou certifiant ou en cas de maintien en emploi, quel que soit le statut de la personne (DEBOE, salarié, travailleur indépendant) ; Inclu'Pro a représenté 33,13 M€ de dépenses en 2023 dont 27 M€ pour les DEBOE.

⁶¹ Conventionnements multilatéraux avec les DREETS, France Travail, les régions et les agences régionales de santé), en lien avec les Pactes régionaux d'investissement dans les compétences.

⁶² Les PRIC déclinent le Plan d'investissement dans les compétences au niveau régional, dans le cadre d'accords signés entre l'Etat et les régions. Les financements de l'Etat qui complètent les financements régionaux, visent notamment à renforcer les formations au bénéfice des publics éloignés de l'emploi (dont les personnes handicapées) et des métiers en tension ou en transition.

une ampleur et des modalités à préciser dans la prochaine convention Etat-Agefiph. Le soutien à la formation reste dans les missions légales de l'Agefiph⁶³.

Recommandation n°8 À la suite du désengagement financier de l'Agefiph des actions de formation, travailler entre l'Etat, l'Agefiph, les régions et France Travail, aux modalités d'une prise de relai par le droit commun, notamment dans le cadre des PRIC ; préserver une capacité de financement par l'Agefiph d'actions de formation innovantes et qualitatives dans la prise en compte du handicap sous ses différentes formes.

2.2.2.3 Bilan de l'axe 3 Sécuriser le parcours professionnel des personnes en situation de handicap à travers de l'offre de compensation : des grandes avancées dans la digitalisation des aides, des réformes à concrétiser dans l'offre de service

[71] Sur l'axe 3, les principales priorités sont les suivantes : digitaliser l'accès aux aides et prestations, évaluer et rénover en tant que de besoin l'offre de compensation du handicap portées par l'AGEFIPH, conduire avec l'Etat le chantier de la modernisation de l'aide à l'emploi des travailleurs handicapés (AETH, également désignée sous les termes de reconnaissance de la lourdeur du handicap - RLH), travailler avec CHEOPS et le FIPHFP à la rénovation de l'offre de maintien en emploi délivrée par les Cap emploi.

[72] **La digitalisation des aides et de certaines prestations constitue une avancée majeure qui permet à l'Agefiph de rattraper son retard sur ce plan.** Fin décembre 2023 91 % des dispositifs d'aide financière étaient digitalisés. Au second trimestre 2024, 86 % des demandes d'aides ont été déposées sur le portail web Digit'Hall contre 3 % fin 2021 et 48 % en 2022⁶⁴. La digitalisation a avancé moins vite sur les prestations mais concerne les principales d'entre elles en nombre de bénéficiaires, à savoir les PAS (prestations d'appui spécifiques) mobilisées pour les DEBOE et les salariés. Face à une offre d'aides financières peu lisible (16 aides financières différentes), l'Agefiph vise aussi à améliorer son moteur de recherche pour mieux orienter les demandeurs sur la base du besoin exprimé.

[73] **La digitalisation contribue à une amélioration de l'expérience des bénéficiaires, notamment à travers une réduction sensible des délais de traitement des aides** : 13 jours entre la date de réception et la date de première décision pour les demandes digitalisées, 24 jours pour le canal papier. Selon l'enquête de satisfaction des bénéficiaires de l'Agefiph 2023, le dépôt sur le web recueille globalement des scores de satisfaction supérieurs au canal papier, sachant que les scores en termes de simplicité pour remplir le dossier restent insatisfaisants quel que soit le vecteur. **L'ergonomie du portail semble perfectible**, d'après les retours des employeurs dans le baromètre de satisfaction et une série d'améliorations a été identifiée pour faciliter le dépôt et le suivi en ligne des dossiers. Celles-ci devront être menées à bien dans le cadre de la prochaine convention, si cela n'a pas été réalisé en 2025. Par ailleurs, les conditions d'une intégration à terme de l'Agefiph au SI plateforme du Réseau pour l'emploi gagneraient à être étudiées, comme moyen

⁶³ L'article L 5214-3 prévoit au titre des affectations possibles des ressources de l'Agefiph le « financement de tout ou partie des actions de formation professionnelles préqualifiantes et certifiantes des demandeurs d'emploi handicapés. »

⁶⁴ Les demandes papier restent possibles pour ne pas exclure les personnes éloignées du numérique.

de faciliter le parcours usagers et le travail des conseillers grâce au principe du « dites le nous une fois ».

[74] Par ailleurs **la digitalisation constitue un levier potentiel de productivité comme en témoigne la réduction des délais d'instruction**. Elle peut aussi contribuer à faciliter la mutualisation de la gestion de certains dispositifs entre les DR, comme cela se pratique par exemple dans le réseau des caisses de sécurité sociale. Les marges qu'elle ouvre en termes de redéploiement de postes vers d'autres missions voire d'optimisation des dépenses de personnel devront être explorées sur la période de la prochaine convention.

Recommandation n°9 Intégrer dans la prochaine convention un chantier sur les marges de transformation organisationnelle et de gains de productivité, susceptibles d'être dégagées par la digitalisation, et poursuivre l'amélioration de l'ergonomie et des fonctionnalités du portail web de dépôt des demandes de financement.

[75] S'agissant de la réforme de l'AETH, les travaux préparatoires à une réforme ont été engagés mais ils restent à finaliser en 2025 pour permettre des arbitrages et un passage au Parlement. L'Etat et l'Agefiph copilotent ce chantier complexe de réforme d'une aide légale⁶⁵ dont le financement et la gestion ont été transférées à l'Agefiph depuis 2012. Face à une situation insatisfaisante de faible recours conjugué à une croissance sensible des dépenses, le chantier de la réforme de la RLH doit aboutir car il apparaît triplement stratégique pour les années à venir :

- Pour répondre à l'accès ou au maintien en emploi en milieu ordinaire de personnes ayant des handicaps importants, dans un contexte où l'accent est mis sur les passages du milieu protégé au milieu ordinaire ; mais l'aide, très complexe, est sous-mobilisée (environ 2 300 demandes par an, moins de 8 000 bénéficiaires en « stock »).
- En termes budgétaires car l'AETH correspond à des dépenses à la fois importantes et dynamiques : 67,68 M€ en réalisé 2023 contre 53,28 M€ en 2021 ; or une réforme facilitant l'accès à cette aide sans toucher à son barème ou à son périmètre, ne pourrait que stimuler ces dépenses, ce qui devrait être pris en compte dans les perspectives budgétaires pluriannuelles de l'Agefiph.
- En termes de gestion car l'AETH est très complexe à instruire et adossée à des outils de gestion peu performants ; toute croissance du nombre de dossiers en lien avec la réforme, devra être anticipée.

[76] **Si un projet de réforme de l'AETH est arbitré comme espéré, la prochaine convention Etat-Agefiph devra prendre en compte toutes ses implications en termes de déploiement (SI, RH, organisation du réseau pour concentrer l'instruction), voire en termes de perspectives pluriannuelles de financement.**

⁶⁵ Articles L. 5213-11 et R. 5213-40 et suivants du code du travail ; l'AETH vise à compenser financièrement les charges importantes supportées par une entreprise du fait de l'impact du handicap d'un salarié ou d'un travailleur non salarié sur la tenue de son poste, après mise en place de l'aménagement optimal de la situation de travail. L'aide versée trimestriellement s'élève à 550 fois le SMIC horaire pour une décision à taux normal ou 1095 fois pour le taux majoré.

Recommandation n°10 Mener à bien la modernisation et la simplification de l'AETH dans le prolongement des travaux en cours et prendre en compte dans la prochaine convention Etat-Agefiph les conditions du déploiement de la réforme (SI, aspects RH, organisation du réseau) ainsi que son impact financier en termes de trajectoire budgétaire pluriannuelle.

[77] S'agissant du maintien dans l'emploi, l'Agefiph a tenu globalement les engagements de la convention :

- L'association s'est rapprochée au niveau national et régional, des acteurs impliqués dans la prévention de la désinsertion professionnelle (CNAM, CARSAT, services de prévention et de santé au travail SPST), eux-mêmes en cours d'appropriation de leurs nouvelles missions en termes de prévention de la désinsertion professionnelle⁶⁶.
- Les DR veillent à une bonne articulation des PRITH et des plans régionaux de santé au travail (PRST) pour promouvoir des actions partenariales en faveur du maintien dans l'emploi (cf. partie 4 du rapport).
- L'offre des Cap emploi sur l'axe 2 relatif au maintien en emploi, financée par l'Agefiph et le FIPHFP et copilotée avec les DREETS, a été actualisée dans la nouvelle convention d'objectifs 2023-2027 signée entre l'Etat, l'Agefiph, le FIPHFP et chacun des Cap emploi, sans transformation profonde⁶⁷.

[78] Le maintien en emploi a vocation à constituer un axe de la prochaine convention Etat Agefiph, compte tenu d'une croissance prévisible des besoins d'accompagnement du fait de plusieurs facteurs : le développement des handicaps acquis en lien avec la prolongation de la vie professionnelle d'une part et l'accès à l'emploi ordinaire, espéré plus fréquent, de personnes ayant des handicaps lourds d'autre part. Cela rendra nécessaire, en termes opérationnel et financier⁶⁸, d'articuler au mieux les offres de services de la prévention de l'usure professionnelle⁶⁹, de la prévention de la désinsertion professionnelle et du maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap. Ces enjeux justifient d'évaluer dans le courant de la prochaine convention les interventions des Cap emploi ainsi que l'offre de service de l'Agefiph au titre du maintien en emploi, en prenant en compte l'écosystème de la prévention de la désinsertion professionnelle. La problématique des handicaps invisibles, déjà abordée dans les PAS et certains PRITH pour le handicap psychique, gagnerait aussi à être encore mieux mise en exergue dans la prochaine convention, le sujet étant mis en avant à la fois par les entreprises et les conseillers emploi, notamment dans les problématiques de maintien en emploi.

[79] S'agissant de la simplification de l'offre de l'Agefiph (nombre de dispositifs et conception de ces derniers), elle n'a pas fait l'objet d'une avancée radicale sous la présente convention, sachant que le foisonnement et la complexité des aides résultent en partie du souci de répondre finement à la diversité des besoins. Les revues de dépenses interne et externe devraient toutefois

⁶⁶ La loi du 2 août 2021 sur la santé au travail prévoit la création dans les SPST de cellules de prévention de la désinsertion professionnelle.

⁶⁷ Accompagnement de maintien dans l'emploi à chaud ou en prévention, possibilité d'une veille pour les situations fragiles, appui à l'évolution professionnelle.

⁶⁸ 24 400 maintiens en emploi ont été réalisés en 2023 par les Cap emploi pour un coût moyen de 10 000 €.

⁶⁹ Déploiement en 2024 du nouveau Fonds d'investissement pour la prévention de l'usure (FIPU) porté par la CNAM.

fournir des éléments de réflexion en ce sens, qui pourront être repris dans la prochaine convention.

2.2.2.4 Bilan de l'axe 4 Développer des partenariats pour une offre partagée et concertée pour accompagner l'inclusion professionnelle : des progrès dans le déploiement d'un programme d'évaluation structuré

[80] L'axe 4, assez hétérogène, comporte plusieurs chantiers : renforcer les partenariats et la convergence d'offre avec le FIPHFP, mettre en œuvre un programme pluriannuel d'évaluation de l'offre d'intervention, développer une stratégie pour l'innovation, poursuivre l'appui de l'Agefiph à l'Etat dans l'animation des partenaires de l'emploi des TH, notamment dans le cadre des PRITH. S'agissant de ce dernier point, les DR sont d'actifs copilotes des PRITH (cf. partie 4).

[81] **Dans le cadre d'une politique structurée depuis 2019, l'association a conduit sur la durée de la convention un programme d'évaluation très conséquent.** 20 études ont été livrées depuis juillet 2021, cinq sont en cours, une en cours de lancement ; ces évaluations portent sur des sujets variés : des dispositifs nationaux, des conventions, des dispositifs innovants ; s'y ajoutent depuis 2022 des enquêtes annuelles de satisfaction auprès des bénéficiaires d'aide, très riches et portant sur des panels de grande dimension. Plusieurs études ont éclairé la révision des cahiers des charges (PAS, diagnostic-action...) ou alimentent la préparation de réformes à venir (conventions avec les entreprises, la RLH).

[82] **Au-delà de ces nombreuses évaluations par dispositifs, une évaluation systémique⁷⁰ de l'offre de l'Agefiph serait utile, pour analyser son positionnement au prisme de différents paramètres stratégiques :** la pertinence par rapport aux besoins, la complémentarité avec le droit commun, les simplifications possibles et l'efficacité. La revue de dépenses externe, dont la remise est prévue pour la fin du 1^{er} semestre 2025, rejoint cet objectif et devrait pouvoir alimenter les travaux d'élaboration de la prochaine convention Etat-Agefiph.

[83] **S'agissant de la convergence de l'offre de l'Agefiph et du FIPHFP qui visait un objectif de simplicité, de lisibilité et d'équité, le bilan apparaît limité, en dépit d'un travail dense entre les deux organismes.** Le chantier de convergence des aides financières, engagé depuis 2019 et suspendu pendant la période du COVID, a connu certaines avancées (alignement des aides à la mobilité et aux audioprothèses en 2021) ; en revanche, suite à la reprise des travaux en 2022, il a achoppé sur les aides à l'apprentissage. Ces difficultés ont plusieurs raisons : un enjeu de simplification pour les prescripteurs du service public de l'emploi perçu comme relatif par le FIPHFP dans la mesure où ses aides financières ne concernent pas les DEBOE, des contextes différents d'articulation entre aides spécifiques et droit commun dans certains domaines, comme dans le cas de l'apprentissage, et surtout des écarts importants de montant d'aide pour certains dispositifs, dans des contextes budgétaires très contrastés (plus tendu à l'Agefiph qu'au FIPHFP), ce qui rend difficile la mise en œuvre d'alignements par le haut ou par le bas.

[84] **Les deux organismes considèrent que les enjeux stratégiques portent davantage sur d'une part l'adaptation et la digitalisation de leurs prestations communes d'accompagnement (gérées par l'Agefiph) et d'autre part leur coopération sur les territoires pour une meilleure articulation**

⁷⁰ Le CA de l'Agefiph de mars 2024 s'est prononcé en faveur d'une démarche d'évaluation systémique, privilégiant des entrées thématiques ou transversales.

de leurs interventions. C'est ce que développe la convention Agefiph-FIPHFP 2024-2027. Compte tenu du contexte global, cette orientation semble pertinente à la mission. L'objectif de simplification, voire de convergence, de certaines aides pourra être abordé par l'Agefiph dans le cadre de sa revue de dépenses externe.

2.2.3 La prochaine convention Etat -Agefiph devra contribuer à éclairer encore davantage les enjeux stratégiques partagés entre l'Etat et l'Agefiph, tout en préservant sa dimension concrète/opérationnelle

[85] La portée de la prochaine convention pourrait être encore accrue grâce à certaines évolutions en termes de contenu, de périmètre, de forme et de modalités de suivi :

- **En termes stratégiques, la convention gagnerait à expliciter des orientations partagées en termes de complémentarité entre le droit commun et l'offre spécifique de l'Agefiph** sur les sujets-clefs comme la formation ou l'offre d'accompagnement des DEBOE. Elle devra également prendre en compte des objectifs d'évolution de l'offre de services, éclairés par la revue de dépenses externe dont les résultats devront être partagés avec l'Etat.
- **Même si la convention a vocation à prioriser et opérationnaliser certaines actions, elle doit également apporter une lisibilité globale des sujets stratégiques traités entre l'Agefiph et l'Etat** ; à ce titre elle doit *a minima* faire mention des engagements pris dans d'autres dispositifs conventionnels (EA ; emploi accompagné ; Cap emploi).
- **En termes d'opérationnalisation, il conviendra de préserver le principe de feuilles de route annuelles** ou si ce modèle n'est pas retenu, d'intégrer dans la convention initiale des fiches actions précises assorties d'indicateurs.
- **La prochaine convention pourrait utilement intégrer des objectifs en termes de performance interne** (optimisation des frais de fonctionnement, activités mutualisables au sein du réseau comme la gestion de l'AETH...), sachant que cela rejoint l'intérêt des deux parties en termes d'utilisation optimale des ressources issues de la taxe affectée.
- La convention gagnerait à intégrer ou *a minima* à être articulée à une programmation financière pluri-annuelle indicative des principales actions, afin de veiller à la cohérence entre les objectifs figurant dans la convention et les moyens à mobiliser ; cela serait conforme à la base réglementaire de la convention d'objectifs. Cette programmation serait elle-même articulée à une trajectoire budgétaire pluriannuelle, en recettes et en dépenses, ce qui sécuriserait les enjeux de préservation des équilibres financiers de l'Agefiph.

Recommandation n°11 Renforcer le caractère stratégique de la prochaine convention Etat-Agefiph; en explicitant des orientations précises en termes d'articulation entre l'offre spécifique et le droit commun, en tirant des conclusions partagées de la revue externe de dépenses en termes d'évolution et de simplification de l'offre de service, et en intégrant des objectifs de performance interne.

2.3 La recherche d'une place renforcée de l'Etat dans la gouvernance Agefiph, motivée par un objectif de meilleure convergence stratégique, peut se décliner en scénarios inégalement consensuels

[86] La lettre de mission demande d'« établir des préconisations sur l'évolution de la gouvernance de l'[Agefiph], dans une optique de renforcement du rôle de l'Etat ». Cette saisine fait écho à plusieurs dispositions de la convention Etat-Agefiph qui mentionne dans ses principes structurants « une participation renouvelée et active de l'Etat à la gouvernance de l'Agefiph dans le respect du paritarisme » et « un positionnement de l'Agefiph en appui de l'Etat dans le déploiement des politiques d'emploi des travailleurs handicapés ». L'objectif affiché par l'Etat est de participer davantage aux décisions relatives aux orientations de l'offre de service, dans un souci de plus grande convergence et complémentarité avec le droit commun.

Les dispositions de la convention Etat-Agefiph relatives à la gouvernance

« L'Etat et l'Agefiph réaffirment leur attachement au paritarisme élargi qui caractérise la gouvernance de l'Agefiph. **Dans la perspective de participer plus étroitement aux décisions prises concernant les orientations de l'offre d'intervention de l'Agefiph**, l'Etat s'inscrit dans une perspective de représentation institutionnelle au sein des instances de gouvernance de l'association.

La détermination de cette représentation s'inscrira dans une concertation avec les organisations membres de l'Agefiph dans le cadre du dialogue social, avant une éventuelle évolution législative relative à la gouvernance de l'Agefiph. Sans préjudice de la conduite de la concertation, l'Etat participe aux séquences de travail de la commission des politiques publiques d'intervention (CPI) et à la commission financière organisées dans le cadre de sa gouvernance. »

[87] La mission a étudié différents scénarios développés dans l'annexe 3, qu'elle a cherché à éclairer par des comparaisons avec d'autres organismes ; les développements ci-dessous ne reprennent qu'une partie des options étudiées. Par ailleurs, l'arbitrage entre les scénarios relève in fine moins de considérations techniques que d'un choix politique prenant en compte le niveau de consensus recherché avec les partenaires sociaux.

2.3.1 L'Etat dispose de différents leviers pour faire valoir ses positions auprès de l'Agefiph, d'une portée pratique inégale

2.3.1.1 Si l'Agefiph relève d'un modèle paritaire élargi, le caractère légal de ses missions et la nature de ses ressources justifient que soient déjà prévus des leviers pour permettre à l'Etat de faire valoir ses positions

[88] L'Agefiph relève d'un paritarisme de gestion élargi, ouvert au-delà des seuls partenaires sociaux :

- Son conseil d'administration (CA) comporte trois collèges de cinq membres, les collèges des employeurs, des salariés et des associations, et deux personnalités qualifiées désignées par

le ministre chargé de l'emploi⁷¹ ; le CA depuis sa création a été alternativement présidé par un membre du collège des employeurs ou des salariés.

- Sa gouvernance repose également sur six commissions et un comité d'audit dont plusieurs sont ouverts à des membres extérieurs au CA : la DGEFP peut ainsi participer depuis 2021 aux travaux de la commission des Finances et de la commission des politiques d'interventions (CPI) ; la CPI est également ouverte à des partenaires concernés par l'emploi des personnes en situation de handicap (CHEOPS, FIPHP, France travail, associations ...).

[89] **Pour autant, l'Etat n'est pas absent de la gouvernance de l'Agefiph et dispose de plusieurs leviers pour faire entendre ses positions, ce qui est cohérent avec le fondement légal des missions de l'association et la nature de ses ressources** (la contribution au titre de l'OETH est une imposition de toute nature figurant dans la liste des taxes affectées en annexe de la loi de finances). A noter qu'au sein de l'Etat, l'Agefiph a pour principaux interlocuteurs le ministre chargé de l'emploi et celui chargé du handicap au niveau politique, et, la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) au niveau administratif.

2.3.1.2 La convention d'objectifs constitue un cadre majeur pour permettre une convergence de stratégie et d'action entre l'Etat et l'Agefiph

[90] **L'existence d'une convention d'objectifs entre l'Etat et l'Agefiph prévue par la loi, constitue un levier potentiellement structurant dès lors qu'il est pleinement investi**, ce qui n'a pas toujours été le cas (cf. 2.2 du présent rapport). A noter que la convention quinquapartite qui lie l'Etat, l'Agefiph, de FIPHPH, France travail et CHEOPS est également un cadre structurant, principalement sur le registre de l'accompagnement des demandeurs d'emploi en situation de handicap.

2.3.1.3 L'Etat approuve certains documents structurants pour le fonctionnement de l'Agefiph, dont son budget

[91] **Les statuts de l'Agefiph qui régissent la composition et le fonctionnement interne de ses instances doivent être approuvés par arrêté ministériel** (articles L. 5214-1 et R. 5214-19 du code du travail) ; cela permet à l'Etat de veiller à la conformité réglementaire des statuts.

[92] **L'article R. 5214-21 prévoit une procédure d'approbation budgétaire par le ministre chargé de l'emploi⁷²**. Les statuts de l'association disposent également que « l'élaboration du budget de l'association s'opère en lien avec l'Etat » dans des conditions précisées par la convention d'objectifs. A noter que cette procédure d'approbation n'existe pas dans d'autres organismes paritaires (par exemple les opérateurs des compétences - OPCO).

⁷¹ Statuts approuvés par l'Etat par arrêté du 27 juin 2024.

⁷² « L'association transmet au ministre chargé de l'emploi, pour approbation, le projet de répartition des contributions de l'année en cours, au plus tard le 31 mars de chaque année. Elle lui adresse également le rapport d'utilisation des contributions de l'année écoulée ».

[93] **Cette procédure d’approbation budgétaire, symboliquement forte dans la mesure où elle engage le ministre lui-même, présente toutefois des faiblesses, dans son cadre juridique et dans ses modalités d’application :**

- **Juridiquement, les textes ne précisent pas la portée d’un refus d’approbation (le budget voté reste exécutoire).** L’AGEFIPH aura ainsi fonctionné en 2024 sans approbation de son budget⁷³.
- **Le calendrier de la procédure tend à en affaiblir l’opérationnalité.** La date butoir du 31 mars pour transmission des éléments budgétaires peut sembler tardive, en comparaison du calendrier budgétaire d’autres organismes. Surtout les calendriers effectifs ont dérivé avec des réponses ministérielles intervenant en juin-juillet ce qui vide la procédure de sa portée « préventive », compte tenu de l’avancement de l’exécution budgétaire.
- **La procédure n’a de portée que si l’Etat et l’Agefiph s’en saisissent effectivement, ce qui n’a pas été toujours le cas.** L’Agefiph a peu pris en compte les alertes réitérées des courriers ministériels de ces dernières années. S’agissant de l’Etat, les réponses ministérielles, même assorties de réserves importantes, ont toujours porté approbation, jusqu’au rejet du budget 2024 en juin dernier, la non-approbation étant utilisée comme une « arme atomique » mobilisée de façon ultime. En dépit de son absence de portée juridique, le refus d’approbation peut avoir toutefois un impact important : à la suite du refus d’approbation, le CA a ainsi adopté dès juillet un budget rectificatif 2024 prenant de premières mesures correctrices, amplifiées dans le cadre du budget 2025.

2.3.1.4 L’Etat n’est pas absent des instances de l’Agefiph, même si sa présence est limitée

[94] **L’Etat est présent dans les instances de l’Agefiph, sans pouvoir délibératif :**

- **L’Agefiph est soumise au contrôle administratif et financier⁷⁴.** Le contrôleur général (CGEFl) siège au CA, à la commission des finances et au comité d’audit ; il est également invité au bureau et peut participer à toutes les instances s’il le souhaite. Il ne dispose pas d’un arrêté de contrôle, ni d’un pouvoir de visa a priori ou d’avis préalable sur certaines décisions comme cela existe dans d’autres organismes. Son expertise et son rôle de conseil sont reconnus par les membres du conseil d’administration et par la direction générale, même si ses alertes sur la situation budgétaire n’ont pas été plus entendues que celles adressées par le ministère en charge de l’emploi dans le cadre de la procédure d’approbation budgétaire.
- **La DGEFP est depuis octobre 2021 invitée à assister à la commission des finances et la commission des interventions, deux commissions stratégiques dans le fonctionnement de l’Agefiph.** Cette participation permet potentiellement à la DGEFP d’accéder aux informations produites pour ces commissions, d’exprimer ses positions et d’échanger avec les membres du CA qui y participent. Des membres du CA de l’Agefiph regrettent que l’Etat

⁷³ Le budget initial 2024 a fait l’objet d’une non-approbation en juin, le budget rectificatif adressé fin juillet à la ministre n’a pas fait l’objet d’une lettre d’approbation (à la date de fin décembre).

⁷⁴ En application de l’article R.5214-20 du code du travail et sur la base et sur la base du décret n° 55-733 du 26 mai 1955.

ait du mal à assurer au sein de ces instances une représentation continue en termes de personne.

[95] **Le CA comprend par ailleurs deux personnalités qualifiées (PQ) désignée par le ministre chargé de l'emploi, dont l'une siège de droit au bureau et qui peuvent participer aux commissions de leur choix.** Les personnalités qualifiées disposent d'une liberté de positionnement et ne peuvent être assimilées à des représentants de l'Etat portant un mandat susceptible d'engager ce dernier. Toutefois leur profil comme les conditions de leur nomination peuvent les conduire à porter une vision de la politique d'emploi des personnes handicapées qui prenne en compte des enjeux plus larges que ceux propres à l'Agefiph ; par ailleurs rien n'interdit à l'Etat de dialoguer avec ces PQ pour les sensibiliser à ses positions. Les personnes rencontrées par la mission ont confirmé que l'expertise de ces personnalités était reconnue et leur voix entendue. A noter toutefois que les deux personnalités qualifiées nommées par l'Etat à la fin de l'été 2024 ont démissionné en novembre pour convenances personnelles, ce qui est d'autant plus regrettable que s'installent un nouveau président et un CA en partie renouvelé, confrontés à des enjeux importants.

[96] **Le dialogue entre l'Etat et l'Agefiph s'exerce ainsi principalement en dehors des instances de gouvernance de l'Agefiph :** à un niveau technique lors de réunions bilatérales mensuelles entre la DGEFP et la direction de l'Agefiph, et à un niveau politique à l'occasion d'échanges entre la présidence de l'association et les ministres et leurs cabinets.

2.3.2 Plusieurs voies de renforcement de la place de l'Etat sont possibles mais l'absence de réforme systémique de la politique d'emploi des personnes en situation de handicap, plaide pour des scénarios adaptatifs plus que de rupture

2.3.2.1 Une réforme de la gouvernance de l'Agefiph relève de la loi et suppose la recherche d'un certain consensus

[97] L'Etat justifie sa volonté d'une présence renforcée dans la gouvernance de l'Agefiph par « la perspective de participer plus étroitement aux décisions prises concernant les orientations de l'offre d'intervention ». Les débats sur le financement des entreprises adaptées et sur l'équilibre budgétaire de l'association ont pu conjoncturellement renforcer cette préoccupation.

[98] La réforme de la gouvernance de l'Agefiph pose toutefois des questions moins techniques que politiques, à savoir quel équilibre trouver entre la préservation du paritarisme et une régulation plus forte par l'Etat de l'action de l'association, et donc quel niveau de consensus rechercher avec les partenaires sociaux très attachés au modèle paritaire.

Les scénarios d'évolution de la gouvernance proposés au CA du 16 mai 2023

La convention Etat-Agefiph ayant prévu que les évolutions de la gouvernance soient concertées, l'Etat a saisi le CA de l'Agefiph en mai 2023 de trois scénarios d'évolution de la gouvernance, tous rejetés :

- La présence de l'Etat au bureau et à toutes les missions a recueilli 12 voix contre, 6 favorables et une abstention, sa participation à la commission financière et à la commission des politiques publiques d'intervention n'ayant pas été jugée probante ;
- La désignation d'un commissaire du gouvernement doté d'un droit de veto a recueilli 14 voix contre et 5 voix pour ;
- La transformation de l'Agefiph en établissement public a été rejetée à l'unanimité.

[99] Faire une place à l'Etat au conseil d'administration de l'Agefiph exige par ailleurs un vecteur législatif. **Optimiser les leviers existants à travers le renouvellement de la convention d'objectifs et le plein investissement de l'Etat en commission tout en améliorant la procédure d'approbation budgétaire (par la voie réglementaire) constituent en revanche une réponse praticable à court terme.**

2.3.2.2 La transformation de l'Agefiph en établissement public, voire sa reconnaissance comme opérateur de l'Etat, qui remettrait en cause le paritarisme de gestion, serait difficilement justifiable en dehors d'une réforme systémique plus large

[100] Des rapports antérieurs⁷⁵ ont pu préconiser la transformation de l'Agefiph en établissement public comme l'est le FIPHFP, pour faire reposer la politique d'emploi des TH sur des opérateurs de l'Etat à la fois alignés et en plus petit nombre. Mais outre le fait que l'Etat s'est prononcé en faveur du modèle paritaire dans la dernière convention signée, **transformer l'Agefiph en établissement public serait difficilement défendable auprès des partenaires sociaux en dehors d'une réforme systémique de la politique d'emploi des travailleurs handicapés et de son financement, réforme qui n'est pas d'actualité.** C'est ce dont témoigne *a contrario* l'exemple de France compétences qui s'est substitué à plusieurs organismes paritaires opérant dans le champ de la formation, dans le cadre d'une réforme systémique de la formation portée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

[101] Le ministère du Budget plaide pour faire de l'Agefiph un opérateur de l'Etat, dans la mesure où ses ressources sont issues d'une taxe affectée et que son action a vocation à s'inscrire dans la politique publique du handicap, en lien avec l'Etat et ses opérateurs ; cela est possible sans toucher à son statut associatif. Depuis 2009, les opérateurs de l'Etat sont inscrits dans une liste figurant en annexe de la loi de Finances, selon une logique de faisceau d'indices. **Inscrire l'Agefiph sur la liste des opérateurs de l'Etat conduirait de facto à un très fort encadrement du paritarisme de gestion, ce qui ne pourrait que susciter le rejet des partenaires sociaux.**

⁷⁵ Le rapport IGAS relatif au financement de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés de décembre 2017 préconise deux scénarios : la fusion de l'Agefiph et du FIPHFP en un seul établissement public ou leur absorption par Pôle emploi afin de n'avoir qu'un seul opérateur pour l'emploi des PSH.

La notion d'opérateur de l'Etat

Elle peut s'appliquer à des organismes majoritairement financés par des subventions de l'Etat ou des taxes affectées et répondant à différents critères dont : une activité de service public qui puisse se rattacher à une politique de l'Etat identifiée dans un programme de la loi de finance ; un contrôle de l'Etat qui s'apparente à l'exercice d'une tutelle susceptible d'orienter les décisions stratégiques. La reconnaissance comme opérateur a des conséquences importantes dont l'application d'un plafond d'emploi. 438 opérateurs de l'Etat figurent dans l'annexe à la LFI 2024. Environ 51 % sont des établissements publics administratifs (EPA), 33 % des établissements publics à caractère scientifique, culturel ou professionnel, 8 % des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), 4 % des GIP et **moins de 2 % des associations.**

[102] Ces deux scénarios de rupture, non consensuels, ne sont pas privilégiés par la mission en l'absence d'une réforme globale du financement de la politique d'insertion des personnes handicapées.

2.3.3 L'introduction d'un commissaire du gouvernement susceptible de porter la parole de l'Etat, constituerait une réponse adaptée aux enjeux et modulable dans sa déclinaison

[103] Les commissaires du gouvernement sont des représentants de l'Etat présents dans les instances de gouvernance de nombreux organismes (établissements publics, entreprises, associations) exerçant une mission d'intérêt public ou dotés de prérogatives de puissance publique (cf. annexe 3, partie 3.2.5).

Les prérogatives d'un commissaire du gouvernement

A minima, il est présent dans les instances de gouvernance de l'organisme avec voix consultative pour y faire entendre les positions de l'Etat et veiller à la cohérence des décisions du CA avec les textes de référence (lois et règlements, conventions avec l'Etat). Selon les organismes il peut disposer d'une voix délibérative et/ou demander l'inscription d'un point à l'ordre du jour, solliciter une seconde délibération, voire faire usage d'un droit d'opposition (en cas de décisions non conformes au droit ou de décisions budgétaires par exemple).

[104] Nonobstant les établissements publics (France Compétences, FIPHFP...), **plusieurs organismes à gestion paritaire dans le champ Travail-emploi sont dotés d'un commissaire du gouvernement aux prérogatives variables** (cf. les 11 OPCO, Centre Inffo, le CCCA-BTP et l'association pour la gestion du fonds paritaire national)⁷⁶. Hors du champ de l'emploi, Action logement financée comme l'Agefiph par une taxe affectée, est dotée de trois commissaires du gouvernement aux prérogatives importantes⁷⁷. L'Agefiph qui n'est pas dotée d'un commissaire de

⁷⁶ L'APEC ne dispose en revanche pas de commissaire du gouvernement.

⁷⁷ Action logement Groupe est une association dotée d'une base légale, à gestion paritaire, qui mène, via ses filiales, des actions dans le champ du logement, sur la base des recettes tirées de la participation des entreprises à l'effort de construction ; une convention quinquennale lie Action Logement Groupe et l'Etat ; les commissaires du gouvernement peuvent demander l'inscription de points à l'ordre du jour, ils ont aussi la capacité à demander une seconde délibération, et un pouvoir de veto sur des délibérations compromettant l'équilibre financier d'Action Logement ou non conformes à la réglementation ou à la convention conclue avec l'Etat.

gouvernement mais relève d'une procédure d'approbation budgétaire exercée par le ministre chargé de l'emploi, dispose d'un modèle ad hoc.

[105] **Il semble légitime et utile que l'Agefiph soit dotée, par la loi, d'un commissaire du gouvernement nommé par le ministre chargé de l'emploi ce qui pourrait présenter des avantages pour les deux parties :**

- L'Etat pourrait faire valoir ses positions devant le CA, échanger directement avec l'ensemble des membres de ce dernier, être destinataire de tous les documents (notamment budgétaires) soumis aux instances en même temps que les autres membres ; il pourrait veiller à la cohérence des délibérations du CA avec la convention Etat-Agefiph.
- Les membres du CA dans leur diversité pourraient bénéficier, via le commissaire du gouvernement, d'un accès direct à l'Etat, questionner ce dernier sur ses positions et débattre. **Cela implique que le niveau hiérarchique et le profil du commissaire du gouvernement lui permettent bien d'être en situation de porter la parole de l'Etat, engagement qui pourrait figurer dans la prochaine convention Etat-Agefiph.** Le commissaire du gouvernement pourrait aussi apporter au CA son expertise et faire le relai avec d'autres interlocuteurs de l'Etat sur certaines questions qui concernent l'Agefiph (cf. les sujets relatifs à la collecte de l'OETH).

[106] **Un commissaire du gouvernement à l'Agefiph pourrait disposer de pouvoirs modulés :** une voix consultative (modèle OPCO) ou délibérative⁷⁸. Même en cas de voix consultative, il pourrait être doté d'une capacité à exiger une seconde délibération sur certains sujets stratégiques ; cela permettrait au représentant de l'Etat de ne pas être au CA dans une posture de simple spectateur en cas d'adoption de délibérations qui poseraient un problème majeur de conformité juridique, de cohérence avec des engagements pris par l'Agefiph auprès de l'Etat ou de mise en risque de l'association du fait d'un équilibre budgétaire excessivement dégradé. Cette option relève toutefois d'une décision en opportunité, faisant la part de recherche de consensus avec les partenaires sociaux.

[107] **Un éventuel droit de seconde délibération devrait être articulé avec la procédure d'approbation ministérielle du budget, voire se substituer à cette dernière :** ce droit exercé par le commissaire du gouvernement aurait l'avantage d'être plus réactif par rapport au calendrier des travaux du CA ; la procédure d'approbation ministérielle a le mérite de mobiliser le ministre sur les enjeux de l'Agefiph et de permettre à ce dernier de formuler des remarques voire réserves en cas d'approbation.

[108] Au sein de l'Agefiph, les esprits semblent être sensiblement plus ouverts qu'en mai 2023, à la perspective d'introduction d'un commissaire du gouvernement. Si un commissaire du gouvernement sans droit de veto (modèle OPCO) serait plus facilement acceptée, un pouvoir de seconde délibération sur des sujets ciblés, pourrait être compris dès lors qu'il serait positionné comme un pouvoir mobilisé de façon exceptionnelle et après discussions, sur des sujets d'une importance majeure.

⁷⁸ Ce qui aurait une portée limitée à l'échelle d'un seul représentant doté du droit de vote, sauf à ce que le vote de l'Etat représente beaucoup plus de voix que de nombre de représentants.

Recommandation n°12 Prévoir dans la loi la désignation par le ministre chargé de l'emploi d'un commissaire du gouvernement au sein de l'Agefiph, doté de la capacité à demander une seconde délibération sur certains sujets stratégiques.

2.3.4 La procédure d'approbation budgétaire doit voir son calendrier resserré et sa portée clarifiée

[109] L'approbation du budget au niveau ministériel a l'avantage de sensibiliser le ministre sur les enjeux de l'Agefiph ; toutefois son efficacité doit être améliorée, au risque d'apparaître parfois comme une démonstration de faiblesse. Les améliorations dépendent non seulement d'un ajustement des textes mais aussi des pratiques à améliorer qui concernent autant l'Etat que l'Agefiph. Les évolutions à envisager sont les suivantes :

- **Resserrer le calendrier** : prévoir une transmission du budget prévisionnel au plus tard fin décembre et un délai de réponse de l'Etat sous un à deux mois maximum ; à défaut de réponse dans ce délai, le budget ferait l'objet d'une approbation tacite. Une approbation pourrait être assortie, comme aujourd'hui, de réserves.
- **En cas de non-approbation, prévoir une nouvelle délibération dans un délai de 1 mois ; en l'attente d'un budget modifié, l'exécution du budget se ferait sur la base du budget n-1.**
- **La définition d'une trajectoire budgétaire pluriannuelle de l'organisme présentée au CA et discutée avec l'Etat pourrait être rendue obligatoire** ; cette trajectoire ferait l'objet d'actualisation à l'occasion de chaque débat budgétaire annuel.

Recommandation n°13 Améliorer l'opérationnalité de la procédure d'approbation budgétaire par le ministre chargé de l'emploi en resserrant son calendrier et en renforçant sa portée (obligation de nouvelle délibération en cas de non approbation) ; rendre obligatoire l'élaboration d'une trajectoire budgétaire pluriannuelle par l'Agefiph transmise à l'Etat.

2.3.5 Une évolution juridique de la convention d'objectifs en convention d'objectifs et de moyens pourrait se justifier, mais n'est pas indispensable pour introduire des objectifs partagés en termes d'optimisation de la gestion

[110] La loi prévoit que la convention qui lie l'Etat à l'Agefiph est une convention d'objectifs ; en conséquence cette dernière n'aborde pas le sujet des moyens de fonctionnement de l'organisme, qui fait toutefois l'objet de préoccupations de l'Etat. Une convention d'objectifs et de moyens (COM) permettrait de définir des cibles partagées en termes de moyens de fonctionnement et d'évolution des emplois dans un cadre pluriannuel. Certains organismes paritaires relèvent d'ailleurs de COM (par exemple les OPCO et avant eux les OPCA).

[111] Il est probable toutefois que les partenaires sociaux de l'Agefiph n'approuveraient pas une telle évolution, perçue comme une atteinte à leur pleine responsabilité paritaire. De surcroît, l'existence d'une COM fait partie du faisceau d'indices pour entrer dans le champ des opérateurs de l'Etat, sans que cela soit mécanique⁷⁹. A ce titre, si la loi devait être modifiée pour introduire

⁷⁹ Les OPCO relèvent d'une COM sans être sur la liste des opérateurs de l'Etat.

une COM, l'Etat devrait prendre l'engagement de ne pas inscrire l'Agefiph dans l'annexe de la loi de finances sur les opérateurs de l'Etat, afin de marquer son attachement au paritarisme.

En conclusion

Le scénario qui semble le plus pragmatique à la mission pour adapter, sur une base relativement consensuelle, la gouvernance de l'Agefiph consisterait à activer trois leviers :

- Une convention d'objectifs dont la dimension stratégique et la portée seraient renforcées (mention des engagements financiers mutuels, objectifs sur amélioration de la performance, articulation avec une programmation budgétaire pluriannuelle).
- La mise en place d'un commissaire du gouvernement qui pourrait être doté du pouvoir de demander une seconde délibération (modification législative),
- Une plus grande opérationnalité de la procédure d'approbation budgétaire, en resserrant ses délais et en renforçant sa portée (décret).

Si la loi est modifiée en ce sens, la reconnaissance de l'Agefiph comme membre de droit Conseil national de l'emploi pourrait faire partie de ce nouvel équilibre dans les relations entre l'Etat et l'association.

3 La prochaine convention quinquapartite devra permettre de consolider les *teams* Handicap dans un contexte de réformes et renforcer leur relation aux entreprises

[112] L'annexe 4, qui détaille le bilan de la convention quinquapartite 2020-2023, et plus particulièrement du rapprochement entre France travail (ex Pôle emploi) et Cap emploi, est synthétisée dans cette partie du rapport.

[113] L'analyse s'appuie sur l'exploitation des nombreuses données transmises par France travail qui comportent certaines limites, notamment à l'absence d'identification des conseillers France travail des *teams* Handicap dans les systèmes d'information (SI) de France travail. Pour contourner cet écueil, la mission s'est également appuyée sur des données recueillies dans les quatre départements visités. Les limites méthodologiques sont détaillées en annexe 1, qui présente plus globalement la méthodologie retenue pour dresser le bilan de la convention et analyser le rapprochement.

3.1 Le rapprochement entre Cap emploi et Pôle emploi a permis une montée en compétences de France travail et une mobilisation croissante de l'offre au profit des demandeurs d'emploi en situation de handicap

3.1.1 Les *teams* Handicap offrent un accompagnement intégré mais différencié, au sein des lieux uniques d'accompagnement (LUA) dans les agences France Travail

[114] Si les partenariats entre Cap emploi et Pôle emploi sont anciens, **la convention quinquapartite de 2020 a marqué une étape importante en prévoyant le rapprochement des deux réseaux avec un point d'entrée unique pour les demandeurs d'emploi en situation de handicap⁸⁰**. Le rapprochement constituait un défi, du fait des différences entre les deux réseaux : d'une part, la culture associative des Cap emploi, plurielle du fait de leur histoire, avec une autonomie des organismes locaux et l'agilité liée à la petite taille des structures (25 salariés en moyenne, près de 2500 ETP au total) ; d'autre part, un établissement public très structuré (57 000 salariés), plus homogène en dépit de la diversité de taille de ses 850 agences, avec une organisation hiérarchique et une forte culture du pilotage et des processus.

[115] Expérimenté à partir de 2020 dans 19 sites pilotes, le rapprochement a été déployé progressivement jusqu'à la généralisation au sein des 850 agences en 2022, avec un décalage de 9 mois par rapport au calendrier initial compte-tenu de la crise sanitaire Covid. **Le projet a fait l'objet d'un portage managérial important, avec une collaboration forte entre Pôle emploi et les Cap emploi, aux différents échelons du réseau.**

⁸⁰ L'annonce du rapprochement entre les deux réseaux a été réalisée lors du comité interministériel pour le handicap du 25 octobre 2018 et précisée par la stratégie « Osons l'emploi » en 2019.

[116] L'offre de service intégrée d'accompagnement des demandeurs d'emploi en situation de handicap par les deux réseaux se traduit par :

- **L'accompagnement de l'ensemble des demandeurs d'emploi en situation de handicap dans les agences France travail, au sein des lieux uniques d'accompagnement (LUA).** Des conseillers Cap emploi interviennent dans chaque agence entre 1 et 3 jours par semaine selon les sites.
- **La création d'équipes communes (teams Handicap) dans chaque agence,** regroupant des conseillers Cap emploi et des conseillers France travail en partie spécialisés sur l'accompagnement de demandeurs d'emploi en situation de handicap. Le portefeuille des conseillers France travail à dominante handicap doit en principe être composé de demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi (DEBOE) à hauteur de 40 % à 80 %. **Les DEBOE peuvent être accompagnés selon différentes modalités d'accompagnement, avec un suivi plus ou moins rapproché :** environ 40 % des DEBOE bénéficient d'un accompagnement plus rapproché, expert, renforcé ou global (voir encadré ci-après).
- **Des critères d'orientation des demandeurs d'emploi vers les différentes modalités d'accompagnement ont également été définis.** Le diagnostic initial a été enrichi de notions propres au handicap (besoins en compensation⁸¹, besoins de rétablissement⁸²).
- **Un pilotage opérationnel intégré,** avec des objectifs de performance conjoints au sein des *teams*, qui sont suivis dans le cadre de revues de performances communes. Les *teams* ont un double encadrement, par France travail et Cap Emploi.
- **L'utilisation d'un même système d'information,** le SI de France travail.

Les modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi en situation de handicap

Au 31/12/2023, 537 462 demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi (DEBOE) étaient accompagnés par le service public de l'emploi selon les modalités de suivi et d'accompagnement (MSA) suivantes :

- 9 % n'étaient pas accompagnés par les *teams* handicap :
 - 6 % en MSA Suivi, par France travail, pour les demandeurs d'emploi (DE) les plus autonomes dans leur recherche d'emploi, avec de faibles besoins liés au rétablissement. Les cohortes de suivi par conseiller sont importantes, l'accompagnement est collectif et/ou à distance.
 - 2 % en MSA Global, par un binôme conseiller France travail – travailleur social proposant un accompagnement intensif, pour les DE cumulant des freins sociaux et professionnels.
- 53 % étaient accompagnés en MSA Guidé, par France travail : il s'agit de demandeurs d'emploi assez autonomes, ayant besoin d'un appui régulier dans leur recherche d'emploi et/ou pour l'élaboration de leur projet professionnel, avec de faibles besoins liés au rétablissement.

⁸¹ La compensation est la réponse apportée à une déficience pour limiter l'impact de la déficience dans une situation donnée. Elle peut être humaine, matérielle ou organisationnelle.

⁸² Le rétablissement est la reconstruction qui suit une maladie ou un accident. C'est un processus qui permet de retrouver une capacité à agir et à être acteur de son propre parcours.

- 21 % étaient accompagnés en MSA renforcée par France travail : cette modalité d'accompagnement plus intensive cible les demandeurs d'emploi peu autonomes, éloignés de l'emploi, avec des besoins de compensation ou de rétablissement.
- 18 % étaient accompagnés en MSA Expert, par Cap emploi : il s'agit d'une MSA spécialisée, la plus intensive, destinée aux DEBOE avec de forts besoins de rétablissement ou de compensation. A la différence des modalités d'accompagnement précédentes, qui peuvent concerner l'ensemble des demandeurs d'emploi, celle-ci est spécifique aux demandeurs d'emploi en situation de handicap.

[117] Les conseillers France travail membres des *teams* ne sont actuellement pas identifiés dans le SI de France travail, ce qui constitue une lacune importante en termes de suivi. **Pour améliorer la lisibilité de l'organisation et du fonctionnement de ces équipes, il est indispensable de pouvoir à l'avenir identifier dans le SI de France Travail les conseillers qui en sont membres (y compris les conseillers entreprises et les psychologues)**, sans que cela ne conduise à une spécialisation des conseillers d'un point de vue RH. Pour les conseillers Cap emploi, l'identification mériterait d'être complétée par le renseignement de la quotité horaire de travail au sein de la *team* handicap, pour assurer un suivi cohérent des moyens dédiés aux *teams* handicap, comme un grand nombre de conseillers Cap emploi assurent une activité partagée entre plusieurs *teams* ou cumulent plusieurs missions (accompagnement des demandeurs d'emploi et des entreprises, voire axe 1 et axe 2).

Recommandation n°14 Identifier les conseillers des *teams* Handicap dans les systèmes d'information de France travail afin d'assurer un pilotage plus fin des moyens et des disparités territoriales.

[118] **Au niveau national, 1123 conseillers Cap emploi accompagnaient des demandeurs d'emploi au sein des agences France travail fin 2023⁸³.** On peut estimer, de manière approximative, qu'entre 2000 et 2500 conseillers France travail accompagnant les demandeurs d'emploi font partie des *teams* Handicap⁸⁴, dont 40 à 45 % de conseillers en modalité renforcée et 55 à 60 % en modalité guidée. Ces décomptes n'intègrent pas les conseillers entreprises des deux réseaux ni les psychologues de France travail⁸⁵.

3.1.2 L'installation des *teams* Handicap a conduit à un ciblage de l'intervention de Cap emploi sur les situations les plus complexes et a permis une montée en compétences des conseillers France travail en matière de handicap

[119] La mission a pu constater lors de ses déplacements qu'hormis certaines situations qui semblent isolées, les *teams* **fonctionnent de manière intégrée, grâce à l'organisation de nombreux temps communs favorisant la montée en compétence et le partage d'expertise, y compris au-delà de la *team* handicap :**

- Les *teams* Handicap ont des **indicateurs de performance commun**, notamment la déclinaison des 6 indicateurs de la convention quinquennale.

⁸³ Données en effectifs, France travail

⁸⁴ Détail des analyses en annexe 4.

⁸⁵ Les psychologues du travail de France travail interviennent en appui, sur sollicitation des conseillers, pour accompagner d'une part les DEBOE dans leurs projets d'évolution professionnelle ou de formation, et d'autre part les employeurs dans la prise en compte du handicap dans le recrutement.

- **Les réunions d'équipe** sont en général mensuelles, parfois bimensuelles. Des séminaires sont organisés une à deux fois par an, réunissant l'ensemble des membres des *teams* handicap d'un département.
- De temps de **transferts d'expertise** sont dédiés dans l'emploi du temps des conseillers Cap emploi, en général ½ journée par semaine, pour venir en appui des conseillers France travail (de la *team* handicap voire plus largement).
- **Des présentations de partenaires extérieurs sont régulièrement animées au sein des teams**, par exemple l'Agefiph pour présenter son offre de service, des prestataires d'appui spécifiques ou des formations Inclu'pro, des établissements médico-sociaux, ...
- Des ateliers sur le handicap sont organisés par les *teams* à destination des demandeurs d'emploi ou à destination des employeurs (voir exemples dans l'encadré ci-après). Des événements sont aussi organisés conjointement, notamment lors de la semaine européenne pour l'emploi des personnes handicapées.

Exemples d'actions spécifiques développées par la team de l'agence d'Orléans Ouest

Exemples d'actions sur le champ de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

- Action de formations spécifique sur le handicap pour les agents d'accueil
- Ateliers de présentation des formations aux demandeurs d'emplois en situation de handicap
- Ateliers à destination des sortants de formation Spécifiques pour les DE en situation de handicap
- Ateliers « 5 min pour convaincre » spécifique pour le handicap

Exemples d'actions sur le champ de la relation employeurs

- Evénements emplois spécifiques au handicap pour les métiers de téléconseillers ou du transport
- Visites entreprises en binôme FT/CE
- Petits Dej Entreprises
- Ateliers : comment aborder son handicap dans sa recherche d'emploi

Source : Extraits du document stratégique de la team Handicap d'Orléans Ouest

[120] De manière générale, **la constitution d'équipes communes rassemblant en un lieu unique les compétences de France travail et Cap emploi a unanimement été considérée comme un progrès par les conseillers rencontrés lors des déplacements de la mission :**

- **Le rapprochement a permis une montée en compétences mutuelle** : les conseillers Cap emploi des *teams* sont familiarisés avec l'offre de droit commun de France Travail, notamment sur les questions de formation. Les conseillers France travail des *teams* ont quant à eux témoigné d'une meilleure connaissance des problématiques liées au handicap : lors d'une enquête menée en 2022, 80 % des conseillers Pôle emploi à dominante Handicap estimaient être montés en compétences sur les questions du handicap suite au

rapprochement avec Cap emploi⁸⁶. Autrefois « un monde à part », le handicap est une thématique sur laquelle ils se sentent désormais plus légitimes.

- **Le rapprochement a été accompagné d'un effort de formation important au sein du réseau France travail.** Il a été particulièrement soutenu en 2021 (près de 12 000 personnes formées sur un module handicap, contre 950 en 2019), ainsi qu'en 2022. L'offre de formations mériterait toutefois d'être complétée sur des handicaps plus spécifiques (handicaps moteurs, handicaps psychiques, troubles DYS, etc.) pour que les conseillers puissent adapter leur accompagnement à ces différentes natures de handicaps, ainsi que sur le champ de la relation aux entreprises (cf. *infra*).
- **Par ailleurs, le rapprochement a conduit à une évolution importante dans la répartition des DEBOE entre les deux réseaux.** Au moment du déploiement des *teams* Handicaps, des revues de portefeuilles approfondies ont été organisées. D'après les données d'une évaluation intermédiaire en 2022, plus de la moitié des demandeurs d'emploi en suivi délégué auprès de Cap emploi (56 %) avaient intégré un portefeuille guidé ou renforcé. **Ceci a ainsi conduit à un accompagnement par Cap emploi de DEBOE plus éloignés de l'emploi, avec des handicaps plus lourds.** En contrepartie, la taille des portefeuilles des conseillers Cap emploi a été limitée (avec un objectif de 80 DEBOE accompagnés par temps plein).

[121] Depuis le déploiement, les changements de modalité d'accompagnement sont peu fréquents, et comparables à ceux des demandeurs d'emploi non bénéficiaires de l'obligation d'emploi⁸⁷. Les revues de portefeuilles font rarement l'objet d'échanges institutionnalisés. Dans ce contexte, **l'orientation initiale est déterminante dans le parcours du demandeur d'emploi.**

3.1.3 Le rapprochement s'est accompagné de progrès en termes de satisfaction des usagers, d'accès à la formation et de retour à l'emploi et d'une mobilisation croissante de l'offre d'accompagnement

3.1.3.1 La satisfaction des DEBOE progresse sur la période conventionnelle, malgré quelques marges de progrès concernant la disponibilité des conseillers et l'intensité du suivi

[122] Les cibles des deux indicateurs conventionnels mesurant la satisfaction des DEBOE sont atteintes, avec une progression notable sur la période, particulièrement à partir de 2023. Les taux de satisfaction des DEBOE sont légèrement supérieurs aux taux de satisfaction de l'ensemble des demandeurs d'emploi⁸⁸. Même si les demandeurs d'emploi n'expriment pas spontanément d'appréciation sur le rapprochement entre les deux réseaux, rarement cité ou identifié, **le suivi**

⁸⁶ « Evaluation de l'offre de service intégrée du rapprochement Pôle emploi-Cap emploi », 2022- enquête web, 309 conseillers Cap emploi répondants et près de 900 conseillers France travail.

⁸⁷ 22 % des DEBOE avaient changé de modalité entre janvier 2023 et septembre 2024. Pour les DE non bénéficiaires de l'obligation d'emploi, cette proportion s'élève à 20 %. Données plus détaillées en annexe 4, partie 2.2.4.

⁸⁸ Le taux de satisfaction global des DEBOE est supérieur d'environ 1 point au taux « tout public ». S'agissant du taux de satisfaction quant à la facilité à obtenir une réponse, l'écart se creuse en faveur des DEBOE, puisqu'il était de 1,4 points en début de période, et atteint désormais 3,4 points.

sur un lieu unique d'accompagnement comme le travail en équipe des conseillers France travail et Cap emploi sont perçus positivement.

Tableau 5 : Cibles et résultats des indicateurs de satisfaction des DEBOE de la convention quinquapartite de 2020 à 2024

Indicateur	Réalisé 2020	Cible 2021	Réalisé 2021	Cible 2022	Réalisé 2022	Cible 2023	Réalisé 2023	Cible 2024	Réalisé à oct 2024	Evol. 2020 - 2024
Satisfaction des DEBOE vis-à-vis de leur suivi (ACO2 H)	80.1 %	80.5 %	83.2 %	81.0 %	82.9 %	82,2 %	84.80 %	83.5 %	84,3 %	+4.2 pts
Satisfaction des DEBOE quant à la facilité à obtenir une réponse suite à une démarche auprès de PE (ACO4H)	82.4 %	83.0 %	83.7 %	83.0 %	83.7 %	83 %	85.0 %	84.0 %	85,5 %	+3.1 pts

Source : France Travail

3.1.3.2 Des progrès en termes de mobilisation de l'offre de formation et d'accompagnement et de retour à l'emploi

[123] Les indicateurs de retour à l'emploi (ACO1H et ACO3H) ont atteint leur cible entre 2021 et 2023, avec une hausse de la proportion de DEBOE au sein des retours à l'emploi (de 4.4 % à 5.1 %)⁸⁹. A ce stade, les résultats de ces indicateurs se stabilisent voire se dégradent légèrement sur l'année 2024, en raison d'une situation macroéconomique moins favorable⁹⁰.

[124] Les résultats sont plus contrastés concernant l'indicateur d'accès à l'emploi des DEBOE six mois après la fin d'une formation, dont la cible n'a pas été atteinte à partir de 2023. La dégradation des résultats de l'indicateur a donné lieu à des actions du réseau en 2023, avec la mise en place de plans d'action par les *teams*. Un léger redressement est constaté en 2024, même si la cible ne sera probablement pas atteinte.

[125] Pour autant, la mobilisation de l'offre de formation au profit des DEBOE a augmenté entre 2021 et 2023 : la part des DEBOE au sein des entrées en formation est passée de 6,0 % en 2021 à 6,9 % en 2023⁹¹. Le rapprochement a contribué à cette hausse, en facilitant la mobilisation de l'offre de formation de droit commun par les conseillers Cap emploi et la mobilisation de l'offre Agefiph par les conseillers France Travail (voir *infra*). Le ciblage des financements de l'Etat sur les

⁸⁹ On reste toutefois encore loin de la proportion de DEBOE au sein de la population des demandeurs d'emploi (8,7 % fin 2023). « Emploi et chômage des personnes handicapées, tableau de bord année 2023 », observatoire de l'emploi et du handicap, Agefiph.

⁹⁰ Les indicateurs concernant l'ensemble des demandeurs d'emploi suivent une évolution similaire sur la période conventionnelle. Cf. annexe 4, partie 2.4.1.

⁹¹ Données de France travail. Les données fournies par la DARES diffèrent, mais la tendance est également à la hausse (8.8 % de travailleurs handicapés au sein des entrées en formation des demandeurs d'emploi en 2021, et 10 % en 2022). La Dares explique notamment ces écarts par le fait que les données de sa base de données Brest inclus ent des personnes non inscrites à France travail et des informations provenant d'autres financeurs.

publics prioritaires (dont les personnes handicapées), dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC), a également participé à cette dynamique.

[126] Les entrées en contrats de professionnalisation et d'apprentissage des DEBOE ont également notablement augmenté (respectivement + 14 % et +26 % entre 2021 et 2022), de même que les périodes d'immersion en milieu professionnel (PMSMP), jugées très utiles par les conseillers pour les demandeurs d'emploi (+66 % entre 2021 et 2023)⁹².

Tableau 6 : Cibles et résultats des indicateurs de la convention quinquapartite sur l'axe retour à l'emploi, de 2021 à 2024

Indicateur	Cible 2021	Réalisé 2021	Cible 2022	Réalisé 2022	Cible 2023	Réalisé 2023	Cible 2024	Réalisé à nov 2024	Evol 2023 /24 (nov)
Nb de retours à l'emploi des DEBOE (ACO1H) (<i>volume</i>)	191 500	197 813	184 000	220 011	189 310	207 275	197 000	164 322	-0,67 %
Nb de retours à l'emploi des DEBOE (ACO1H) (<i>part</i>)	4.4 %	4.5 %	4,5 %	5.1 %	4.9 %	5.06 %	5.08 %	5,0 %	-0,01pt
Nb de DEBOE de longue durée (ACO3H)	245 691	233 637	214 170	198 916	206 032	187451	184 000	187 672	+0,12 %
Taux d'accès à l'emploi des DEBOE 6 mois après la fin d'une formation (FOR1H)	36,1 %	42.9 %	43.9 %	44.8 %	44.5 %	41.80 %	44.5 %	42,22 %	1,12 pt

Source : DGEFP

3.1.3.3 La hausse forte de la mobilisation de l'offre de l'Agefiph par le SPE a été interrompue à partir de 2024 par le resserrement de l'offre de l'Agefiph, en lien avec ses difficultés financières.

[127] Entre 2020 et 2023, la mobilisation de l'offre de l'Agefiph et du FIPHFP par Cap emploi et France travail a augmenté pour l'ensemble de l'offre : + 21 % pour les aides financières, + 4 % pour les prestations d'appui spécifiques (en heures) et + 37 % pour Inclu'Pro Formation (sur 2022-2023). Cette hausse a été facilitée par la dématérialisation de l'offre des deux fonds, prévue par la convention quinquapartite, qui devrait être prochainement achevée.

[128] A l'inverse, l'interconnexion entre les systèmes d'information de l'Agefiph et de France travail, qui faisait également l'objet d'un engagement conventionnel, n'a pas été mise en œuvre. Cette interconnexion est pourtant souhaitable pour limiter les temps de saisie et disposer d'une vision consolidée de l'offre mobilisée au profit des DEBOE. **L'instruction de ce projet informatique doit être inscrite dans la prochaine convention et son lancement initié, dans le contexte renouvelé du déploiement du SI plateforme de France travail.** L'interconnexion entre France

⁹² A titre de comparaison, entre 2021 et 2023, le nombre de DEBOE a progressé de 3,2 %. Entre 2021 et 2022, il a diminué de 3,8 %.

travail et l'Agefiph s'inscrit pleinement dans les objectifs du SI plateforme, qui vise le développement de l'interopérabilité entre les SI des opérateurs du réseau pour l'emploi, dans une logique « Dites-le-nous une fois »⁹³. Ainsi, la participation de l'Agefiph au SI Plateforme mériterait d'être étudiée, d'autant plus si l'Agefiph est reconnue comme membre de droit du conseil national de l'emploi (cf. partie 2.3.5).

Recommandation n°15 Instruire et initier dans le cadre de la prochaine convention le projet d'interconnexion entre les SI de France travail et de l'Agefiph, en étudiant la possibilité que l'Agefiph intègre le SI plateforme de France travail, afin de faciliter le dépôt et traitement des demandes d'aides ainsi que le suivi du recours aux prestations.

[129] A partir de 2024, la dynamique s'est interrompue du fait du resserrement sensible d'une partie de l'offre de service de l'Agefiph (cf. partie 2.1.3), qui concerne plus particulièrement les segments de l'offre fortement mobilisés par le service public de l'emploi : d'une part, les aides financières, d'autre part, le champ de la formation, avec Inclu'pro Formation et les cofinancements d'actions de formation. Certains conseillers s'estiment démunis, en termes d'offre de formation à mobiliser, depuis le retrait de l'Agefiph, jugeant que l'accessibilité et l'adaptation de l'offre de droit commun reste insuffisante, même si elle est obligatoire depuis plusieurs années⁹⁴. Dans ce contexte, l'organisation de la prise de relai par le droit commun et la complémentarité des offres sont une priorité (cf 2.2.2.2).

3.2 Les ressources des teams Handicap doivent être consolidées dans un contexte d'évolutions majeures au sein de France travail concernant l'orientation des demandeurs d'emploi

3.2.1 Les ressources des teams en conseillers en modalité d'accompagnement intensif sont hétérogènes au sein des deux réseaux

[130] Du fait de l'absence de statistiques nationales solides concernant les effectifs des teams et les tailles de portefeuilles des conseillers, la mission s'est pour partie basée sur l'exploitation de données issues des 4 départements visités, en complément des données France entière portant sur les modalités d'accompagnement. Ces différents éléments ne sont pas toujours directement comparables mais ils permettent de dégager des points de vigilance.

⁹³ Voir notamment l'arrêté du 3 juillet 2024 relatif au cahier des charges recensant les besoins des membres du réseau pour l'emploi pour assurer l'interopérabilité de leurs systèmes d'information.

⁹⁴ Notamment les adaptations obligatoires des organismes de formation (article L 5211-4 du code du travail), l'intégration de l'accessibilité en termes de handicap dans la certification Qualiopi, l'insertion par France travail de clauses renforcées dans ses marchés publics de formation en 2024.

3.2.1.1 La répartition des DEBOE par modalité d'accompagnement est très hétérogène selon les départements

Tableau 7 : Variations départementales dans la répartition des DEBOE par modalité d'accompagnement, fin 2023 (hors Mayotte⁹⁵)

	Modalité expert (Cap emploi)	Modalité renforcée	Modalité guidée	Modalité suivie	Modalité globale
Proportion de DEBOE au niveau national	18 %	21 %	53 %	6 %	2 %
Valeur départementale minimum	10 %	4 %	31 %	2 %	1 %
Valeur départementale maximum	42 %	44 %	71 %	14 %	6 %
1 ^{er} Quartile	16 %	15 %	45 %	4 %	2 %
3 ^{ème} quartile	25 %	25 %	58 %	8 %	2 %

Source : Mission d'après des données France travail

[131] Une partie des écarts très importants constatés dans le tableau ci-dessus, illustrée dans les cartes *infra*, peut s'expliquer par des variations dans les profils de demandeurs selon les départements et les bassins d'emploi, par exemple en termes de niveau de qualification. Cependant, l'ampleur des écarts interroge, et **on peut faire l'hypothèse que les modalités d'orientation initiales des demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi varient selon les territoires, notamment en fonction des moyens des teams Handicap.**

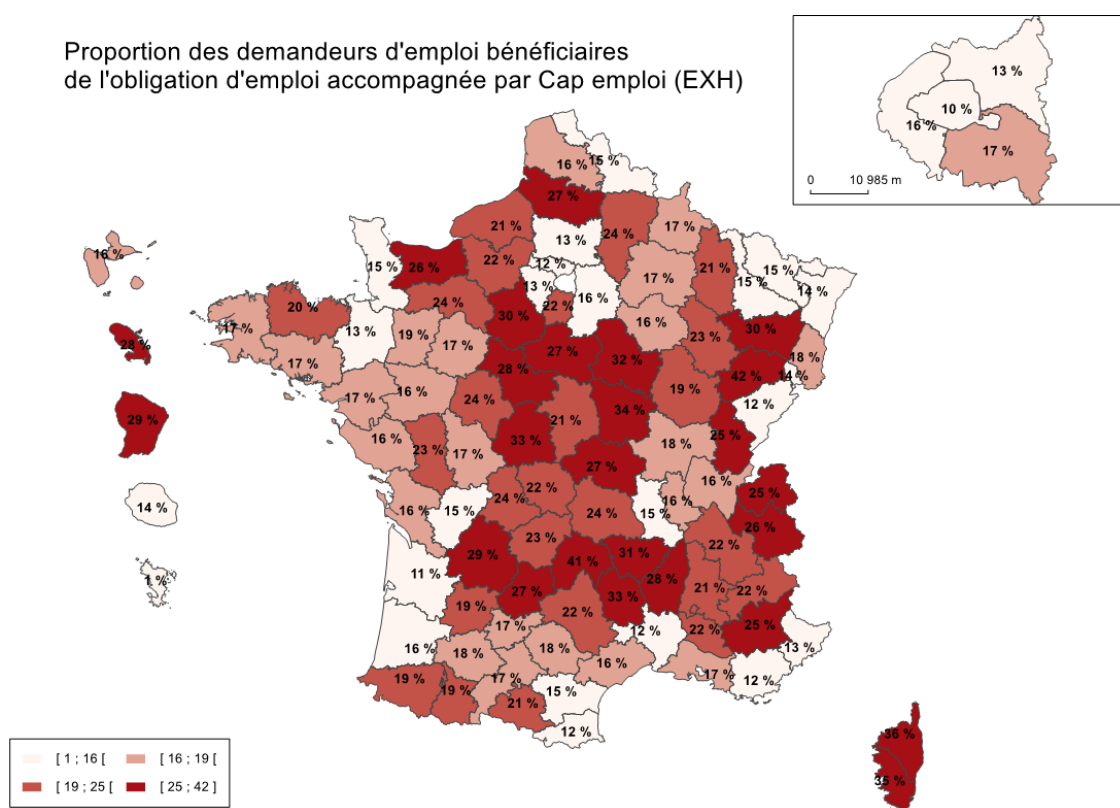
[132] Compte tenu des enjeux en termes de retour à l'emploi⁹⁶ et de satisfaction des bénéficiaires, ces fortes disparités territoriales en termes de mode d'accompagnement méritent d'être instruites en profondeur par France Travail et ses partenaires afin d'identifier les moyens de les réduire et constituer un objectif dans la prochaine convention quinquennale.

Recommandation n°16 Suivre les écarts territoriaux dans la répartition des DEBOE accompagnés par modalité d'accompagnement afin de les réduire

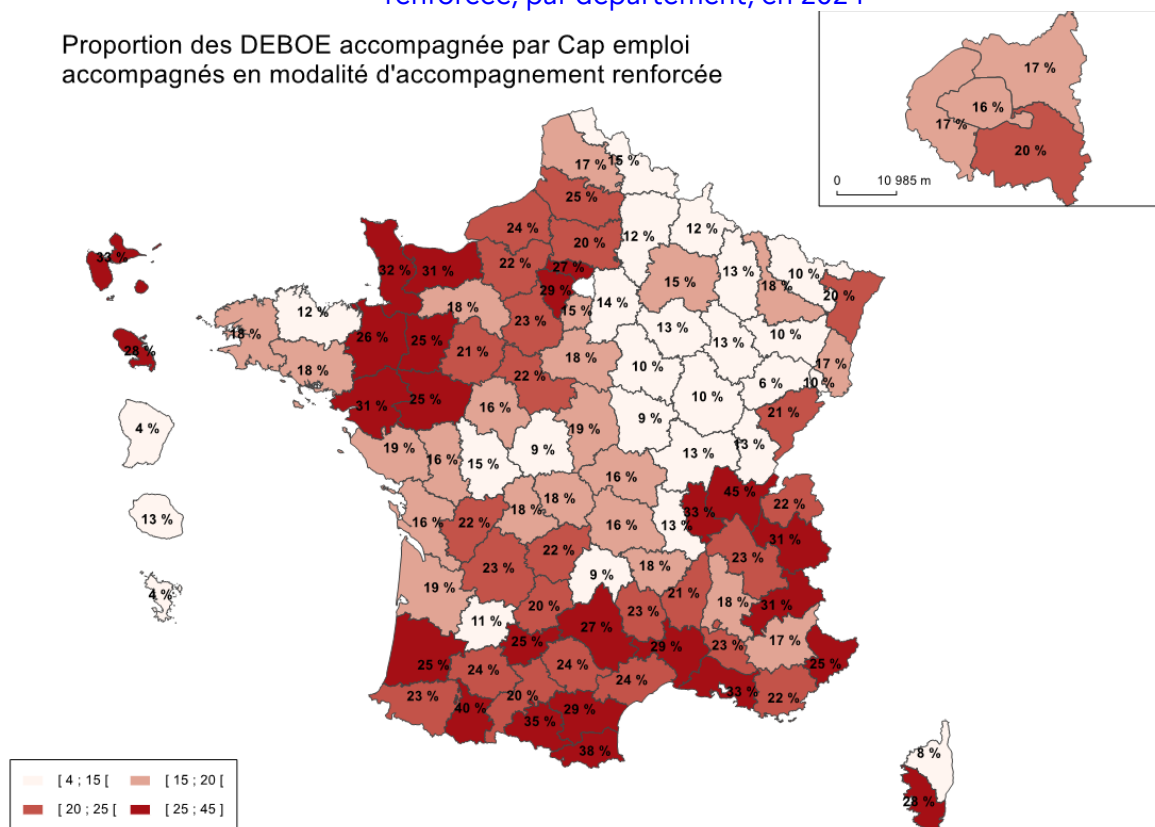
⁹⁵ Du fait de sa situation très atypique.

⁹⁶ Deux études économiques ont établi un lien entre la fréquence et la qualité du suivi d'une part, et le retour à l'emploi d'autre part et les DEBOE. Références en annexe 4, partie 3.1.4.1

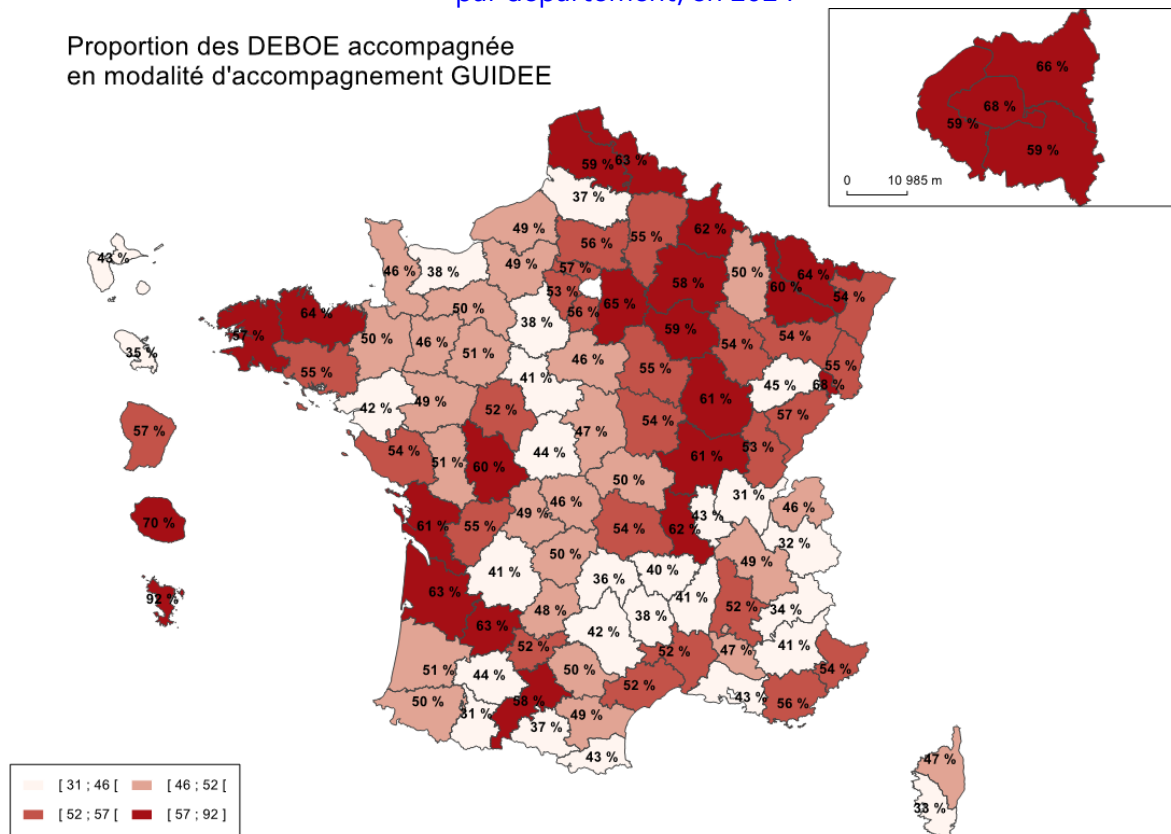
Carte 1 : Proportion des DEBOE accompagnés en modalité EXH (Cap emploi), par département, en 2024



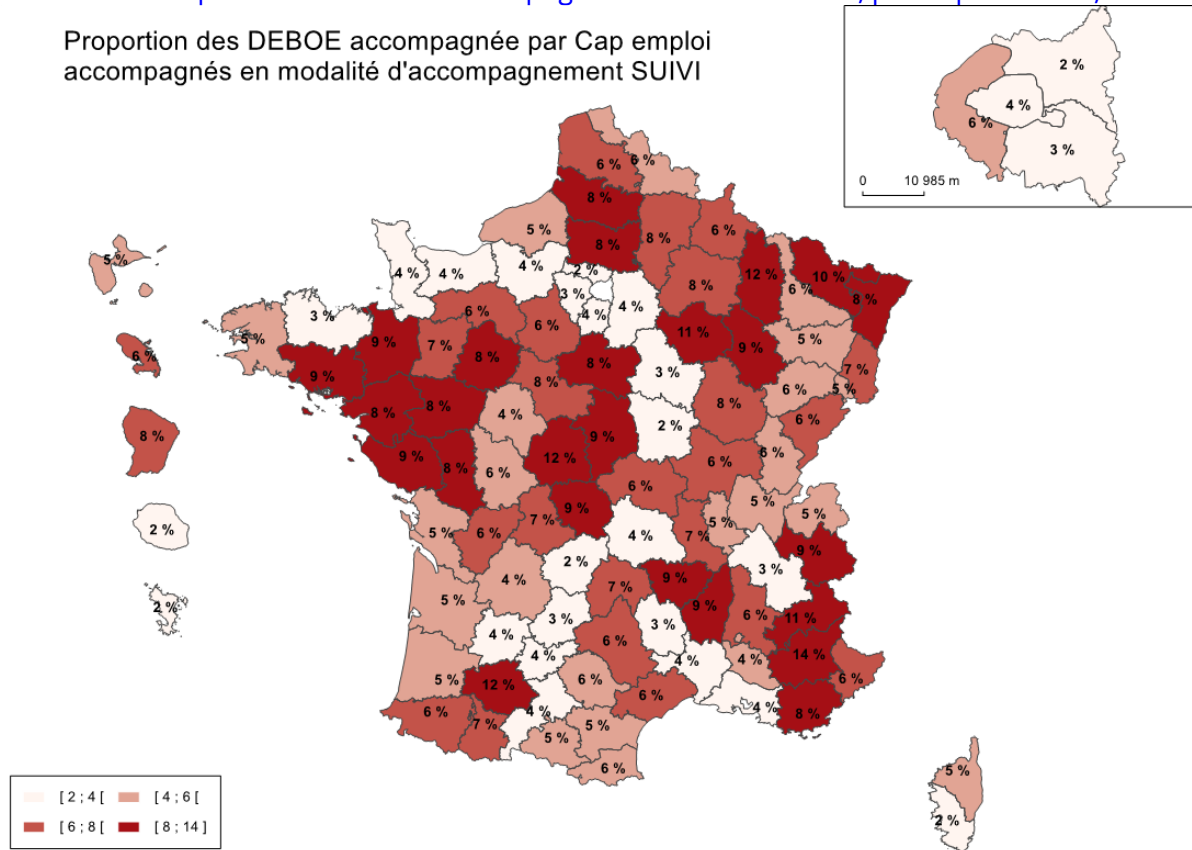
Carte 2 : Proportion de DEBOE accompagnés par un conseiller France travail en modalité renforcée, par département, en 2024



Carte 3 : Proportion de DEBOE accompagnés par un conseiller France travail en modalité guidée, par département, en 2024



Carte 4 : Proportion de DEBOE accompagnés en modalité suivie, par département, en 2024



Source : Mission d'après données France travail

3.2.1.2 Les ressources des teams Handicap en accompagnement plus intensif (Cap emploi ou modalité renforcée) doivent être suivies et homogénéisées

[133] **Côté Cap emploi, les conseillers accompagnant les demandeurs d'emploi sont répartis de manière très inégalitaire selon les départements. Comme l'illustre la carte page suivante, s'il y a en moyenne, à l'échelle départementale, 1 conseiller Cap emploi pour 479 DEBOE, le ratio s'élève à 1 pour 176 dans les Hautes-Alpes contre 1 pour 181 dans la Nièvre, 1 pour 188 en Lozère (départements les mieux dotés). A l'inverse, le ratio s'élève à 1 pour 915 dans le Nord Est de la Réunion, 1 pour 913 dans l'Oise et 1 pour 912 dans le Val d'Oise. Ces écarts, pour partie historiques, sont aussi liés à des modalités d'organisation très différentes selon les Cap emploi.**

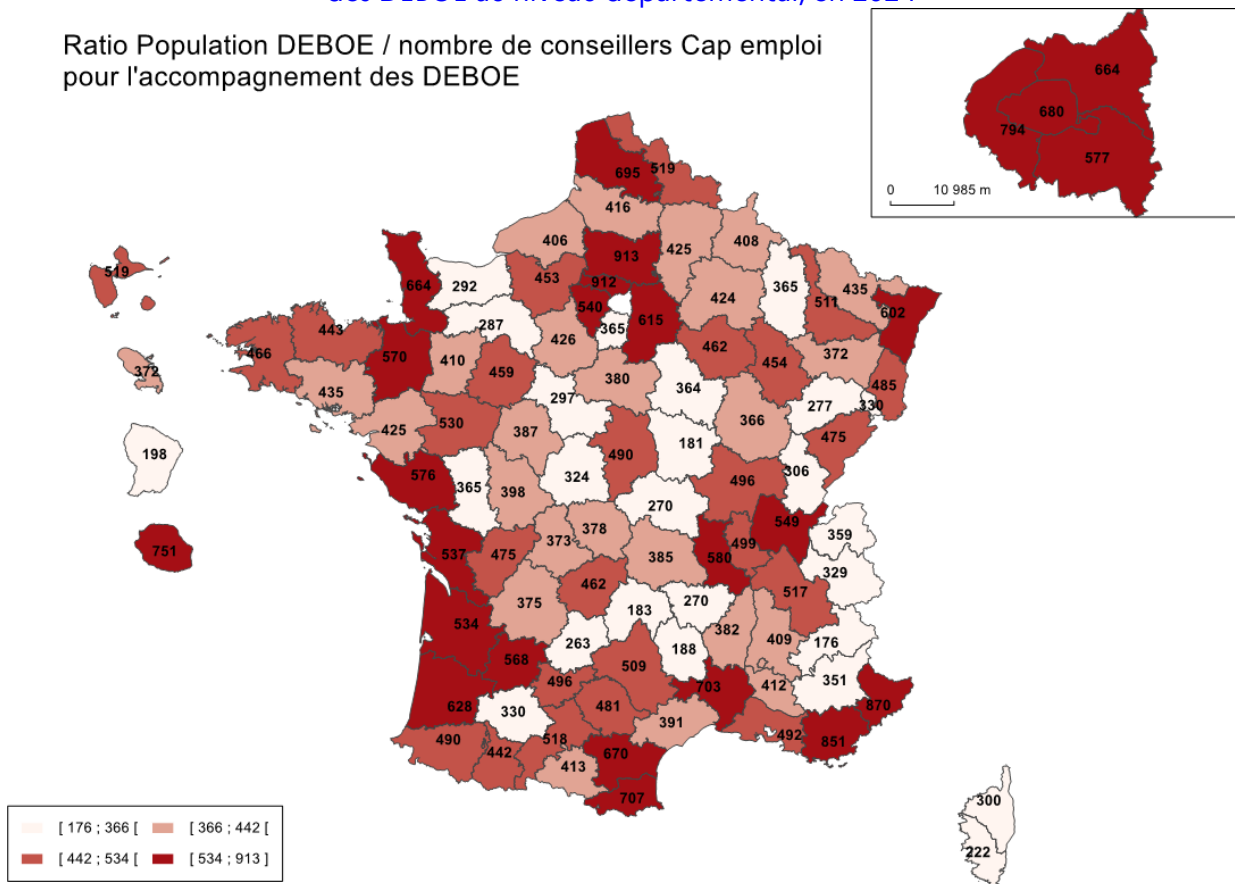
[134] **Une correction progressive de ces écarts de dotations entre Cap emploi est nécessaire pour homogénéiser les capacités d'accompagnement par Cap emploi au sein du réseau.** Cet objectif devrait figurer dans la prochaine convention quinquapartite. Sur la base d'une cartographie nationale et régionale des moyens des Cap emploi, un rééquilibrage progressif des dotations régionales doit être engagé au niveau national, à prolonger au niveau régional. Il est probable que les premières actions de rééquilibrage se fassent à moyens constants à court terme, compte-tenu des mesures financières décidées fin 2024 pour financer les revalorisations salariales liées à l'extension des accords Ségur dans une large partie du réseau (cf. 3.4.2 et annexe 4).

[135] Dans une perspective de moyen terme, à l'échelle de la prochaine convention, le rééquilibrage progressif des moyens des Cap emploi devra prendre également en compte les nouvelles missions qui devraient être confiées aux Cap emploi au sein des teams en matière d'orientation des travailleurs handicapés (cf. 3.2.3).

[136] **S'agissant de France travail, il existe des différences importantes dans la part de conseillers pratiquant l'accompagnement guidé ou renforcé au sein des teams Handicap, répartition qui relève de choix d'affectation de moyens par les directions départementales.** Dans les départements visités, certaines agences disposent de deux voire trois fois voire plus de conseillers en modalité guidée, quand d'autres agences sont dotées à l'inverse deux à trois fois plus de conseillers en modalité renforcée. Aucune directive ne semble avoir été donnée au réseau sur l'équilibre au sein des teams handicap, entre conseillers exerçant un accompagnement renforcé ou ceux pratiquant un accompagnement guidé, alors même que cela emporte des conséquences importantes dans la réalité du suivi : ces conseillers ont des tailles de portefeuilles très différentes (cf partie suivante), avec un suivi nettement plus rapproché en accompagnement renforcé qu'en accompagnement guidé.

Recommandation n°17 Intégrer dans la prochaine convention quinquapartite un objectif d'homogénéisation des ressources en accompagnement rapproché (expert et renforcé) au sein des teams Handicap ; à ce titre, rééquilibrer progressivement les moyens des Cap emploi, au niveau régional et départemental.

Carte 5 : Ratio Population DEBOE/ Nombre de conseillers Cap emploi pour l'accompagnement des DEBOE au niveau départemental, en 2024



Source : : Mission d'après données France travail

Lecture : dans le Nord, on compte 1 conseiller Cap emploi accompagnant les demandeurs d'emploi pour 695 DEBOE en moyenne.

Plus la couleur est sombre, moins les départements sont dotés en ressource Cap emploi.

3.2.2 Les teams sont fragilisées par une saturation des portefeuilles dans une partie des agences et une instabilité des ressources humaines

3.2.2.1 Les tailles moyennes de portefeuilles varient notablement selon les modalités d'accompagnement, jusqu'à des situations de saturation

[137] **Fin 2023, un conseiller Cap emploi accompagnait en moyenne nationale 66 demandeurs d'emploi** (hors rattachés⁹⁷) (en effectif), pour une cible de 80 DEBOE (par ETP). Cette donnée, qui varie notablement selon les départements, doit être interprétée avec beaucoup de précaution, du fait du grand nombre de conseillers exerçant leur mission d'accompagnement des DEBOE à temps partiel⁹⁸. Dans 12 départements, les conseillers accompagnent en moyenne plus de 90

⁹⁷ Les demandeurs d'emploi dits « rattachés » ou « inactifs » sont en activité, en congé maladie, en formation ou en prestations longues. Cela se rapproche des demandeurs d'emploi de catégories C, D et E.

⁹⁸ En plus des temps partiels classiques, les conseillers Cap emploi assurent fréquemment la relation Entreprise en parallèle de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Dans certains organismes, les

DEBOE, ce qui traduit une tendance à la saturation des ressources expertes dans une partie du réseau.

[138] **Concernant la modalité d'accompagnement renforcée, on peut estimer que les conseillers France travail suivent environ 110 DEBOE en moyenne, avec des portefeuilles supérieurs à 188 dans 25 % des agences.** S'agissant de la modalité d'accompagnement guidée, les conseillers suivraient 216 DEBOE en moyenne, avec des portefeuilles supérieurs à 441 dans 25 % des agences. **Ces tailles de portefeuille très élevées rendent peu réaliste un accompagnement actif pour l'ensemble des personnes suivies.**

[139] **De fait, dans plusieurs agences visitées par la mission, les portefeuilles d'une partie des conseillers étaient saturés, limitant la qualité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.** En effet, le principal motif d'insatisfaction des DEBOE concerne le rythme insuffisant du suivi, notamment en présentiel, ou les délais d'attente⁹⁹. A ce titre, la fréquence des contacts avec les demandeurs d'emploi mériterait d'être suivie, ce qui n'est pas le cas actuellement.

[140] **Les ressources des teams Handicap et la taille des portefeuilles des conseillers, en modalité renforcée comme en modalité guidée, constituent donc des points de vigilance.** Cette vigilance sur les moyens des équipes Handicap doit être d'autant plus prégnante dans un contexte de déploiement de la réforme de l'accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA)¹⁰⁰, qui va solliciter de nouveaux moyens au sein du réseau France travail, alors que les effectifs de l'opérateur pourraient diminuer en 2025¹⁰¹.

Recommandation n°18 Homogénéiser la taille des portefeuilles des conseillers des teams Handicap et la fréquence de contact avec les demandeurs d'emploi en situation de handicap, pour une même modalité d'accompagnement.

3.2.2.2 Les teams Handicap sont fragilisées par une instabilité dans les ressources humaines

[141] **D'après une enquête de Chéops, le turn-over des conseillers Cap emploi est élevé, de l'ordre de 15 % en 2023.** La hausse de rémunération qui va concerner au moins 75 % du réseau dans le cadre de l'extension des accords du Ségur (cf. 3.4.2) devrait contribuer à une diminution du turn-over. Ce taux mériterait toutefois d'être suivi régulièrement à l'échelle nationale, et faire l'objet d'une analyse qualitative plus poussée pour en comprendre les ressorts.

[142] Dans plusieurs départements visités, il a également été mentionnée une stabilité inégale des conseillers France travail au sein des teams, même si la mission n'a pu l'objectiver. A ce titre, un suivi des durées en poste des conseillers membres des teams Handicap serait souhaitable,

conseillers assurent aussi à la fois les missions de l'axe 1 et de l'axe 2, ce qui diminue d'autant la quotité de travail sur l'accompagnement des DEBOE.

⁹⁹ D'après l'enquête de satisfaction, 10 % des DEBOE n'avait pas eu de contact avec son conseiller référent dans les 3 derniers mois, alors qu'il l'aurait souhaité.

¹⁰⁰ La loi du 18/12/2023 pour le plein emploi prévoit une inscription automatique à France Travail des bénéficiaires du RSA à partir de janvier 2025. De premiers retours des territoires d'expérimentation de cette mesure montrent que l'intensification de l'accompagnement repose sur un renforcement de moyens d'accompagnement (avec des portefeuilles réduits).

¹⁰¹ Une réduction de 500 ETP était prévue en projet de loi de finances.

lorsque ces derniers seront identifiés dans le SI. **Une réflexion gagnerait aussi à être engagée pour une plus grande valorisation de ces postes au sein du réseau France travail, par exemple à travers des portefeuilles de taille réduite ou l'exemption de participation à certaines activités.** Ceci se justifierait pour les publics en situation de handicap, compte-tenu des difficultés particulières rencontrées par ces publics. La fixation d'une durée minimale cible pour les postes conseillers à dominante TH serait également souhaitable.

3.2.3 Les réformes en cours au sein de France travail sur l'orientation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi ne doivent pas déstabiliser des teams Handicap encore jeunes

3.2.3.1 Le déploiement du nouvel algorithme d'orientation doit aller de pair avec des revues de portefeuilles plus systématiques dans les teams

[143] La loi du 18/12/2023 pour le plein emploi prévoit la définition de critères d'orientation du service public pour l'emploi, pour mieux organiser l'orientation de l'ensemble des personnes sans emploi suite à leur inscription automatique à France travail. **Cette réforme s'accompagne, côté France travail, par la suppression de l'entretien initial avec un conseiller, auquel se substituera l'attribution initiale d'un conseiller par un algorithme,** en fonction d'un questionnaire renseigné à l'inscription par les demandeurs d'emplois. Plusieurs questions ont été introduites pour déterminer l'orientation vers l'accompagnement par Cap emploi, mais les modalités d'orientation vers les modalités d'accompagnement les plus intensives par France travail mériteraient d'être objectivées. **Cette réforme sera l'occasion de renforcer l'homogénéité dans les procédures d'orientation, mais il est important que la mise en œuvre de l'algorithme soit accompagnée de revues de portefeuilles régulières des teams Handicap, afin de s'assurer qu'il conduit à une allocation des DEBOE adaptée à leur situation et à leurs besoins d'accompagnement.**

Recommandation n°19 Accompagner le déploiement de l'algorithme pour l'orientation initiale des demandeurs d'emploi, par des revues de portefeuilles régulières des teams Handicap pour garantir aux DEBOE l'orientation la mieux adaptée.

3.2.3.2 L'implication des teams dans le processus d'orientation en ESAT implique une vigilance sur les moyens

[144] La même loi du 18 décembre 2023 prévoit, conformément à une annonce lors de la **Conférence nationale du Handicap d'avril 2023, une responsabilité de France travail et Cap emploi dans le processus d'orientation en établissement et service d'accompagnement par le travail (ESAT).** Si la décision d'orientation restera prononcée par la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), elle sera fondée sur des propositions du service public pour l'emploi (SPE). En conséquence, France travail et Cap emploi devront accompagner toutes les personnes en situation de handicap qui le souhaitent, pour déterminer avec elles, notamment sur la base d'immersions, l'environnement professionnel le mieux adapté à leurs besoins.

[145] Cette mesure conduira à l'accompagnement de nouveaux publics par le SPE, dont le volume précis n'est pas connu : seule une partie des personnes concernées nécessitera un accompagnement dans la durée, l'évaluation initiale du conseiller pouvant conduire à une

proposition d'orientation en ESAT. Au regard de leur typologie de handicap avec fort besoin de compensation, ces publics auront vocation à être accueillis principalement par les conseillers Cap emploi, qui auront donc une nouvelle mission d'évaluation. Pour donner un ordre de grandeur, la RQTH avec une orientation ESAT est accordée (ou renouvelée) à 50 000 personnes par an, même si l'ensemble de ce public n'a pas vocation à être accompagnée dans la durée par le SPE.

[146] La mesure, dont la généralisation est prévue par l'article 14 de la loi d'ici au 1^{er} janvier 2027, est expérimentée dans 5 départements¹⁰² depuis octobre 2024. Le déploiement de ces pilotes permettra de préciser les processus avec la MDPH, de mesurer le besoin et les modalités du recours à une expertise externe mais aussi de calibrer les moyens humains nécessaires à sa mise en œuvre au sein des *teams* Handicap. Si un budget dédié au démarrage des pilotes a été défini¹⁰³, ce n'est pas le cas de la généralisation de la mesure, qui nécessitera pourtant des moyens humains significatifs pour les conseillers Cap emploi. Ces moyens devront être mis en place dans une logique de plus grande équité territoriale et sur la base de clefs de financement entre France Travail, l'Agefiph et le FIPHFP possiblement différentes de celles actuellement appliquées. Une montée en puissance du financement de France Travail aux Cap emploi conjuguée à un maintien de l'engagement financier des deux autres financeurs, dégagerait des marges de financement et apparaîtrait cohérent.

[147] **Les expérimentations actuelles sont donc essentielles pour mesurer les conditions de faisabilité de cette importante réforme et les moyens nécessaires pour ne pas déstabiliser durablement des *teams* handicap encore jeunes, dont les portefeuilles sont pour partie déjà saturés.**

3.3 D'importantes marges de progrès subsistent sur le champ de la relation entreprise, et la complémentarité régionale entre les acteurs reste largement à construire

3.3.1 Les teams doivent encore mieux s'organiser et se professionnaliser pour favoriser le recrutement de DEBOE par les employeurs

3.3.1.1 Les résultats quantitatifs et qualitatifs sur le champ de la relation Employeurs sont en demi-teinte

[148] L'indicateur conventionnel relatif à la relation employeurs des *teams* Handicap n'a pas atteint sa cible sur la période 2021-2023, même s'il a augmenté à partir de 2022 (cf. tableau ci-après). Les dernières données laissent présager l'atteinte de la cible pour l'année 2024, en sachant que la valeur de la cible a été abaissée, par rapport aux ambitions initiales de la convention (objectif de 5.7 % en 2024 par rapport à un objectif de 6.1 % en 2022).

¹⁰² Allier, Charente Maritime, Haute-Savoie, Somme, Val d'Oise

¹⁰³ D'après France travail, 950 000 € au PLF 2024 après mise en réserve.

[149] Les autres indicateurs disponibles montrent une hausse des mises en contact des DEBOE avec des employeurs (mises en relation, promotions de profils), qui peinent toutefois à se traduire par un retour à l'emploi effectif des DEBOE¹⁰⁴.

Tableau 8 : Résultats et cibles de l'indicateur ENT1H « Part des recrutements de DEBOE pour les offres d'emploi avec services délivrés aux entreprises » sur la période 2020-2024

Réalisé 2020	Cible 2021	Réalisé 2021	Cible 2022	Réalisé 2022	Cible 2023	Réalisé 2023	Cible 2024	Réalisé à nov 2024	Evolution 2020/2024
5.1 %	5.6 %	4.7 %	6.1 %	5.4 %	5.7 %	5.50 %	5.7 %	5.74 %	+ 0.64 pt(s)

Source : DGEFP, Documents de suivi de la convention quinquennale

[150] D'un point de vue qualitatif, **les demandeurs d'emploi rencontrés ont souligné que la recherche de postes relevait très souvent de leur fait, les offres d'emploi reçues via France travail étant fréquemment inadaptées.** Ils font aussi état de la persistance de stéréotypes des employeurs vis-à-vis du handicap et de leurs réticences pour adapter les postes de travail (notamment le temps partiel). **L'appréciation des (quelques) employeurs rencontrés par la mission s'agissant de l'appui du SPE pour recruter des personnes en situation de handicap est également mitigée.** Si France travail pâtit plus globalement d'une image dégradée auprès des employeurs¹⁰⁵, les Cap emploi semblent être des interlocuteurs plus naturels des entreprises cherchant à recruter de personnes handicapées.

[151] **Ces premiers constats mériteraient d'être confortés par une enquête plus approfondie sur la perception des employeurs sur le rapprochement France travail – Cap emploi, incluant une analyse qualitative des attentes des employeurs vis-à-vis du service public de l'emploi pour le recrutement de personnes en situation de handicap.**

3.3.1.2 Des marges de progrès importantes dans le fonctionnement, la professionnalisation et l'outillage des teams pour favoriser le recrutement des DEBOE

[152] Les progrès plus modestes et plus tardifs sur ce volet s'expliquent notamment par le fait que le rapprochement entre France travail et Cap emploi a priorisé dans un premier temps l'accompagnement des demandeurs d'emploi. **L'offre de service intégrée à destination des employeurs n'a été déployée qu'au printemps 2023, prévoyant notamment l'intégration systématique au sein des teams de conseillers entreprises France travail et des conseillers Cap emploi (lorsqu'il existe des conseillers dédiés à la relation employeurs).**

¹⁰⁴ Le nombre d'offre avec services satisfaites par le recrutement d'un DEBOE a cru d'1,1 % entre 2021 et 2023 et le nombre de mises en relation positives est stable, quand la population de DEBOE a cru de 3,2 % sur la même période.

¹⁰⁵ Voir par exemple le rapport de préfiguration de France travail : « France travail, une transformation profonde de notre action collective pour atteindre le plein emploi et permettre ainsi l'accès de tous à l'autonomie et la dignité par le travail », mission de préfiguration France travail, 2023.

[153] Le déploiement de l'offre de services a certes initié une dynamique au sein des *teams*, avec la participation de conseillers de la *team* aux événements emplois « généralistes », l'organisation de visites en entreprises conjointes entre les conseillers Cap emploi et France travail ou encore d'événements emploi dédiés aux travailleurs en situation de handicap, par exemple lors de la semaine européenne pour l'emploi des personnes handicapées. **Mais l'action des teams auprès des employeurs présente encore des limites.**

[154] **Tout d'abord, il existe rarement des temps d'échanges réguliers au sein des teams, associant les conseillers emplois, pour rapprocher les offres d'emploi et les profils de DEBOE.** Les conseillers entreprises Cap emploi ne participent pas toujours aux réunions des *teams* (parfois en raison de leur temps de présence limitée). De manière générale, l'intégration des conseillers entreprises dans les *teams* Handicap est plus limitée, ce qui freine l'interconnaissance et les transferts d'expertise. Un certain nombre de conseillers Accompagnement s'estiment démunis en termes de propositions d'offres d'emploi pour les demandeurs d'emploi qu'ils accompagnent.

[155] **Ensuite, les ressources humaines Cap emploi en termes de relation employeurs, à l'expertise pourtant précieuse, restent rares¹⁰⁶ et les conseillers emploi France travail sont encore peu spécialisés sur ce sujet. Or l'expérience des Cap emploi montre la nécessité, au moins pour une partie des demandeurs d'emploi en situation de handicap, d'une approche employeurs spécifique, qui s'apparente à un travail de « cousu main ».** Les conseillers travaillent en général avec un petit nombre d'entreprises handi-accueillantes (plutôt des petites entreprises), avec lesquelles ils mènent des visites, procèdent à une analyse fine des conditions de travail, retravaillent la définition des postes avec les employeurs, avec un travail de conviction souvent important, avant de rapprocher ensuite ces offres auprès des profils des demandeurs d'emploi handicapés accompagnés. La promotion de profils ciblés est ainsi privilégiée à la prospection large d'entreprises. Cette approche diffère notablement de celle de France travail, réseau qui traite un très gros volume d'offre d'emplois, avec une approche moins individualisée.

[156] **Compte-tenu des ressources Cap emploi très limitées sur la relation employeurs, une intervention plus importante du réseau France travail sur ce champ est nécessaire, avec un temps dédié et significatif réservé pour l'action des conseillers entreprises pour le recrutement des demandeurs d'emploi en situation de handicap.** Une montée en compétences des conseillers emploi France travail sur cette thématique est indispensable, à travers un effort de formation, notamment que les conseillers développent un premier niveau de conseil aux employeurs en matière d'aménagement de postes.

[157] **Enfin, l'outil métier de France travail sur la relation employeurs mériterait d'être davantage adapté pour privilégier les candidatures de personnes en situation de handicap, sans contrevenir au principe de non-discrimination.** En effet, les entreprises qui sont ouvertes au recrutement de personnes en situation de handicap témoignent de leurs difficultés pour attirer des candidats en situation de handicap, ce qui justifie une intervention active du service public de l'emploi pour favoriser les candidatures de ce public. France travail a mis en place un système dérogatoire permettant l'absence de publication sur son site, pendant 8 jours, des offres de

¹⁰⁶ Il n'existe aucune donnée nationale sur le sujet. Dans les deux agences visitées où il existait des conseillers emploi Cap emploi, ces derniers étaient présents une journée par semaine dans l'agence concernée car ils couvraient d'autres agences. Dans les autres agences, le conseiller Cap emploi assurait cette mission en sus de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

postes recueillies par les Cap emploi. Celui-ci mériterait d'être conforté, avec une durée plus longue, et élargi au-delà de ces seules offres.

[158] Par ailleurs, des adaptations des SI permettraient d'inciter davantage les entreprises à compléter leurs offres de postes sur les conditions de travail. Cette information souvent manquante aujourd'hui est pourtant nécessaire pour juger si les postes proposées sont compatibles avec les limitations des DEBOE.

[159] Enfin, un outil de mise en relation entre employeurs handi-engagés et demandeurs d'emploi en situation de handicap est testé par les teams Handicap à compter de janvier 2025, en application d'une annonce de la CNH d'avril 2023 (cf. annexe 4, partie 3.3.3.3).

Recommandation n°20 Systématiser les temps d'échange au sein des *teams* pour rapprocher offres d'emploi et profils des DEBOE, professionnaliser davantage les conseillers emplois sur le recrutement de travailleurs handicapés et poursuivre les adaptations des outils SI France travail sur ce champ.

3.3.2 Le protocole national Employeurs établi dans le cadre de la convention quinquapartite n'a pas été déployé localement

[160] Conformément à l'article 4 de la convention quinquapartite, un protocole national a été validé en juin 2021 par Pôle emploi, le réseau Cap emploi, l'Agefiph et le FIPHFP pour favoriser une plus grande complémentarité d'intervention à l'égard des employeurs. **Cependant, contrairement aux dispositions de la convention, ce protocole a été très peu décliné dans les régions.** Les directions régionales Agefiph ont rapporté des difficultés à porter ce sujet, leurs partenaires étant par ailleurs mobilisés par le rapprochement Pôle emploi/ Cap emploi. Au niveau national, la mise en œuvre du protocole employeurs n'a pas non plus fait l'objet d'un suivi régulier lors des COPIL de la convention quinquapartite. Le fait que l'offre de service employeurs déployée par France travail et Chéops au printemps 2023 ne mentionne pas ce protocole employeurs illustre la difficulté à le traduire en effet.

Le protocole national employeurs

Structuré autour des neuf grandes catégories de besoins des employeurs publics et privés, le protocole national identifie pour chacune d'entre elles l'interlocuteur qui apparaît le plus compétent pour répondre aux questionnements de l'employeur compte tenu de son offre de services, avec le principe d'un passage de relais entre les acteurs.

L'Agefiph et le FIPHFP sont identifiés comme point d'entrée pour les informations générales sur le champ du handicap et l'OETH, sur le développement d'une politique d'emploi des travailleurs handicapés, l'animation de réseaux pour le déploiement d'une politique handicap et l'appui à la professionnalisation des employeurs.

France travail et Cap emploi sont désignés comme points d'entrée pour l'accompagnement du besoin de recrutement des employeurs, l'accueil d'un nouveau salarié ou agent en situation de handicap à son poste, les informations et conseils à la compensation, et le maintien en emploi.

[161] **Cela s'inscrit dans un contexte où les teams voire les directions territoriales de France travail basées au niveau départemental, ont des relations avec les délégations régionales de l'Agefiph très ténues, voire inexistantes.** Si les *teams* ont désormais une meilleure connaissance

de l'offre de services Agefiph, grâce au rapprochement et aux actions de professionnalisation de l'Agefiph, le partage sur les stratégies de prospection vis-à-vis des employeurs semble quasi inexistant. Les relations entre Cap emploi et l'Agefiph sont plus courantes, mais la complémentarité de leurs actions sur le champ de la relation entreprises n'est pas claire localement, avec parfois la perception de relations concurrentielles entre les deux acteurs.

[162] **Les moyens limités des organismes pour la relation employeurs comme les risques de redondance dans leurs actions vis-à-vis des entreprises rendent indispensable d'améliorer les articulations entre les deux réseaux, à l'échelle des teams handicap.** Par ailleurs, la désignation plus systématique de correspondants départementaux au sein des délégations régionales de l'Agefiph faciliterait la consolidation de leurs relations avec les Cap emploi et France travail.

[163] **Le PRITH apparaît le cadre adapté pour impulser la déclinaison du protocole employeurs à l'échelle locale et assurer son suivi.** Il s'agit de systématiser et d'amplifier les travaux initiés dans certaines régions, à une échelle régionale puis infra-régionale (*a minima* départementale). Des protocoles territoriaux gagneraient à être signés, avec des engagements concrets de partages d'informations et de temps de rencontres (à l'échelle des départementale voire, autant que possible, à l'échelle des teams) entre l'Agefiph, Cap emploi et France travail.

[164] **Le suivi à l'échelle du PRITH devra aussi permettre la bonne articulation de ces démarches avec la mise en place de task force entreprises par le réseau pour l'emploi,** visant à renforcer la prospection coordonnée des entreprises sur un territoire, en s'appuyant sur un outil informatique commun de Gestion de relations clients permettant de partager sur les entreprises prospectées et de suivre les résultats des prospections. Une réflexion devrait être engagée pour l'accès à cet outil et son alimentation par l'Agefiph, afin que ses directions régionales puissent accompagner les entreprises repérées par le SPE pour le développement de politiques d'emploi des travailleurs handicapés et qu'elles partagent les offres d'emploi si elles en recueillent. L'articulation du déploiement de ces task forces avec l'Agefiph (au niveau régional) incitera à ce que les spécificités du recrutement des personnes en situation de handicap soient bien intégrées au sein des task force.

Recommandation n°21 Assurer une déclinaison régionale et *infra-régionale* du protocole employeurs entre l'Agefiph, le FIPHFP, France travail, Cap emploi et l'Etat dans le cadre des PRITH, en articulation avec le réseau pour l'emploi.

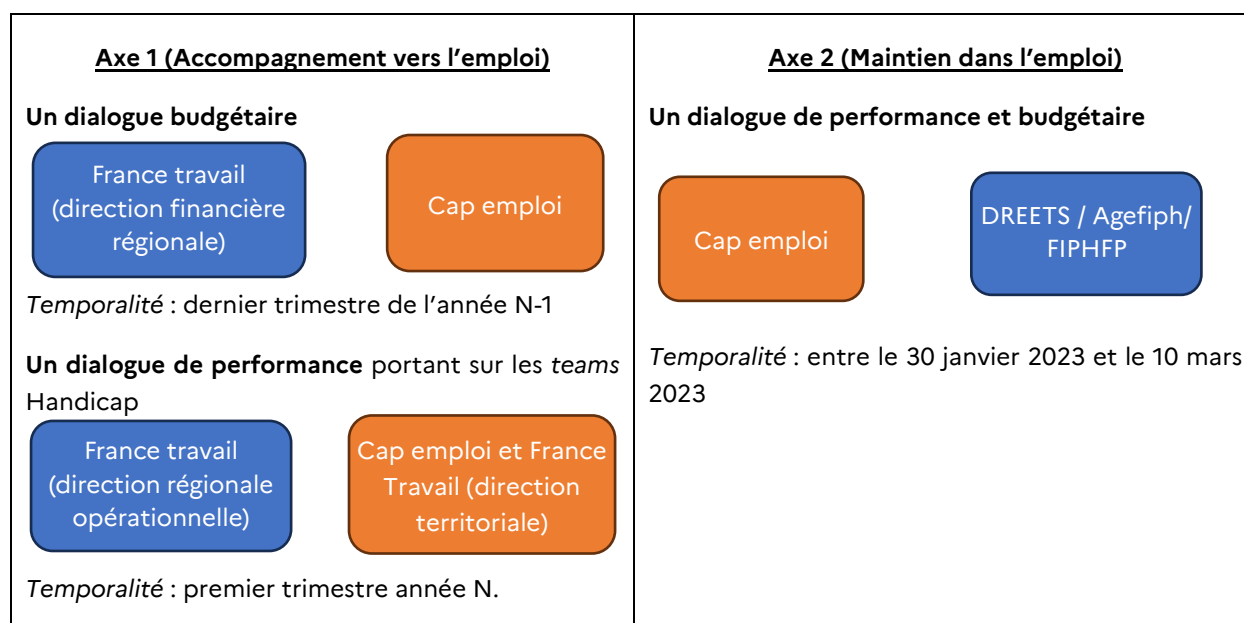
3.4 Le dialogue de gestion avec les Cap emploi doit être simplifié dans son architecture et viser un rééquilibrage des ressources et des rémunérations au sein du réseau

3.4.1 Le pilotage des Cap emploi fait l'objet de dialogues de gestion nombreux et insuffisamment articulés

[165] En cohérence avec le rapprochement avec Pôle emploi/ France travail, la convention quinquennale 2020-2023 a prévu en son article 10 une nouvelle organisation des dialogues de gestion avec les Cap emploi. Auparavant, il existait au niveau régional, pour chaque Cap emploi, un unique dialogue de gestion concernant les deux axes d'intervention, réunissant la DREETS,

l'Agefiph, le FIPHFP, et l'organisme Cap emploi considéré. La nouvelle organisation est résumée dans le schéma ci-après.

Schéma 2 Les dialogues de gestion avec les Cap emploi depuis 2020



Source : Mission

[166] **Cette architecture cloisonnée présente plusieurs limites :**

- Au niveau régional, en dépit des dispositions prévues par la convention quinquapartite, les articulations entre les dialogues de gestion des deux axes restent limitées, et encore plus s'agissant des échanges relatifs à l'activité et à la performance des Cap emploi sur l'axe 1.
- S'agissant de l'axe 1, l'organisation d'un dialogue de gestion et d'un dialogue de performance auprès d'interlocuteurs différents au sein des directions régionales de France travail ne permet pas une articulation suffisante entre les deux exercices, alors que moyens financiers et cibles de performance sont par nature liés.
- Pour les Cap emploi, la réalisation de trois dialogues différents, avec des acteurs distincts, est regrettée, au regard de la continuité entre les activités des deux axes, et jugée chronophage.

[167] **Ainsi, des ajustements du cadre de dialogue de gestion sont nécessaires pour favoriser une meilleure articulation entre les différents dialogues de gestion et garantir une bonne information de l'Etat, de l'Agefiph et du FIPHFP.** Deux options sont envisageables :

- **Une première option consisterait à réunir à nouveau les 3 dialogues concernant les axes 1 et 2 en une unique instance.** Cette option est privilégiée par la mission, car elle est plus simple et plus cohérente au regard du fonctionnement des Cap emploi, et rendra indispensable les articulations et le partage d'informations entre les acteurs. Elle nécessite toutefois quelques ajustements organisationnels (par exemple le maintien d'une dissociation entre axe 1 et axe 2, compte-tenu d'un dialogue assuré conjointement par Cap emploi et France travail sur l'axe 1).

- Une deuxième option, plus minimaliste, consisterait à généraliser les réunions de coordination régionale entre DREETS, Agefiph, FIPHFP et France travail en amont des dialogues de gestion sur les axes 1 et 2 : il s'agirait d'aller plus loin que la seule définition de règles communes à l'échelle régionale, mais d'identifier des situations méritant une approche concertée (Cap emploi fragiles budgétairement, en baisse d'activité, ou ayant des excédents significatifs, stratégie régionale de rééquilibrage des moyens entre Cap...).

[168] Quelle que soit l'option retenue, il apparaît nécessaire et légitime de renforcer l'information des signataires de la convention quinquapartite au niveau régional, avec un partage des indicateurs de performance (cibles et résultats), mais aussi sur des éléments d'activités des Cap emploi sur l'axe 1. Il apparaît en effet nécessaire que l'Etat, pilote de la politique d'emploi des TH et les financeurs Agefiph et FIPHFP aient une vision des moyens propres déployés par les Cap emploi au profit de cette politique, quand bien même leur action s'intègre dans celle des teams.

[169] De même, un renforcement de l'articulation entre dialogue budgétaire et dialogue de performance est nécessaire sur l'axe 1, avec la participation de la direction opérationnelle de France travail aux dialogues budgétaires et la fixation d'indicateurs tenant compte de l'évolution des moyens.

Recommandation n°22 Simplifier l'architecture des dialogues de gestion avec les Cap emploi pour disposer d'une vision globale de leur activité et de leur situation financière et renforcer les articulations entre les acteurs de la quinquapartite au niveau régional.

3.4.2 Les dialogues de gestion avec les Cap emploi devront aussi limiter la hausse des écarts de rémunération au sein du réseau, dans le contexte des revalorisations prévues par l'accord d'extension du Ségur

[170] Dans le cadre de l'évaluation de la convention quinquapartite, il a été demandé à la mission une analyse des écarts de rémunérations au sein des Cap emploi, et entre Cap emploi et France Travail, compte tenu des enjeux d'attractivité et de fidélisation. Une première approche a été produite en annexe 5, pour partie synthétisée ci-dessous.

[171] Les données salariales issues d'une enquête réalisée par Chéops¹⁰⁷, résumées dans le tableau ci-après, montrent des disparités significatives de rémunération des conseillers au sein du réseau, particulièrement accentuées en début de carrière, qui s'atténuent à 10 ans d'ancienneté. Les rémunérations varient selon les conventions collectives d'appartenance des Cap emploi. Les rémunérations moyennes sont ainsi plus basses dans les Cap emploi relevant de la convention collective 66 (médico-social) qui est la plus importante en termes d'effectifs, tandis que les plus hautes rémunérations se retrouvent dans les deux Cap emploi relevant de la convention Syntec (conseil).

[172] Sans que la mission n'ait pu mener une analyse approfondie des causes de ces disparités, elles semblent résulter pour partie de la diversité des coefficients de reclassement au moment de l'embauche, des pratiques de reprise (ou non) d'ancienneté en cas d'expérience professionnelle, ou encore de l'application de politiques salariales générales d'associations gérant d'autres activités, notamment médico-sociales. A terme, la mise en place d'une convention collective

¹⁰⁷ Les données salariales produites comportent certaines limites. Voir annexe méthodologique.

unique pourrait être l'occasion d'une part, d'une réduction des écarts entre les Cap relevant des CCN 51 et 66 et d'autre part, d'une réflexion sur une éventuelle harmonisation des classifications applicables aux conseillers.

Tableau 9 : Salaires moyens bruts mensuel des conseillers Cap emploi en 2024, à l'entrée en poste, après 5 ans et 10 ans d'ancienneté, selon les conventions collectives

Convention collective	Nb de Cap Emploi	ETP en 2024	Salaire moyen à l'entrée	Écartype du salaire à l'entrée	Salaire moyen après 5 ans	Écartype du salaire après 5 ans	Salaire moyen après 10 ans	Écartype du salaire après 10 ans
CCN66	38	939	2 029 €	223 €	2 314 €	195 €	2 594 €	217 €
Formation	12	340	2 331 €	191 €	2 540 €	173 €	2 730 €	273 €
CCN51	9	312	2 376 €	100 €	2 509 €	151 €	2 630 €	153 €
CCN3304	2	49	2 345 €		2 455 €		2 555 €	
Syntec	2	8	2 588 €		2 729 €		2 976 €	
Aucune	14	375	2 263 €	227 €	2 573 €	315 €	2 834 €	341 €
Total	77	2103	2 182 €	269 €	2 433 €	250 €	2 672 €	271 €

Source : Mission à partir d'une enquête CHEOPS (77 répondants)- rémunérations sur la base d'un temps plein

[173] Par ailleurs, les données recueillies auprès de Chéops et France travail, qui ne sont toutefois pas strictement comparables, montrent des situations salariales proches entre les conseillers des deux réseaux en tout début de carrière, qui divergent avec l'ancienneté, au détriment des conseillers Cap emploi¹⁰⁸. **Ces écarts devraient toutefois être en partie réduits par la prise en compte dans les Cap emploi de la revalorisation prévue par l'accord du 4 juin 2024, relatif à « l'extension du Ségur dans le cadre de la politique salariale en lien avec la négociation sur la convention collective unique étendue dans le secteur sanitaire, social, médico-social à but non lucratif ».**

Application aux Cap emploi de l'accord d'extension des mesures du Ségur

Selon l'analyse de la DGEFP et de la DGT, 77 CAP emploi sur 98 vont devoir appliquer l'accord. Les premières estimations faites par la DGEFP, sur la base de données recueillies par Chéops, de l'impact financier de la revalorisation pour les 77 Cap emploi concernés s'élèvent à un peu plus de 10 M€ en 2024 et 2025. Les financeurs se sont accordés fin 2024 sur une compensation à hauteur de 70 % de l'impact des mesures de revalorisation pour les Cap emploi dans l'obligation d'appliquer la revalorisation ; un complément de financement pourra être envisagé à titre exceptionnel lorsque le reste à charge s'avérerait non soutenable budgétairement et susceptible d'induire des licenciements. L'impact pour les financeurs devrait être au prorata de leur poids actuel dans le financement des Cap emploi, l'Agefiph assumant près des deux tiers de ce dernier.

[174] Si la prise en compte des revalorisations par les financeurs des Cap emploi doit être saluée, elle va limiter de facto à court terme les marges des financeurs pour procéder à d'autres mesures de renforcement des Cap emploi, notamment dans une logique de correction des disparités territoriales de moyens. **Il conviendra a minima de veiller, dans le cadre des dialogues de gestion**

¹⁰⁸ Ainsi, après 10 ans d'ancienneté, un conseiller Cap emploi est rémunéré 2671 € en moyenne en 2024, contre 2949 € pour un conseiller France travail avec entre 10 et 14 années d'ancienneté.

à ce que l'application des mesures de revalorisation issues de l'extension du Ségur ne conduisent pas à une augmentation des écarts de rémunération au sein du réseau.

En conclusion, les priorités de la future convention quinquapartite ou sextapartite devraient être les suivantes :

- Améliorer le suivi des *teams* Handicap à travers l'identification des effectifs des *teams* dans les SI de France travail.
- Consolider les *teams* Handicap, notamment en homogénéisant les moyens des deux réseaux en accompagnement intensif des demandeurs d'emploi et la file active de DEBOE accompagnés, pour chaque modalité d'accompagnement.
- Déployer les réformes en cours en termes d'orientation des demandeurs d'emploi sans fragiliser les *teams* ; pour ce faire, l'articulation étroite nécessaire avec la CNSA plaide pour son intégration dans le périmètre de la convention.
- Développer et professionnaliser la relation entreprises des *teams* Handicap, en améliorant l'articulation des acteurs au niveau local en déployant localement le protocole Employeurs.

4 Une gouvernance territoriale spécifique à la politique d'emploi et de formation des personnes en situation de handicap doit être maintenue en articulation avec le nouveau réseau pour l'emploi

[175] Afin de mieux cerner le fonctionnement de la gouvernance territoriale, la mission a rencontré des acteurs locaux lors de ses déplacements ; elle a adressé un questionnaire aux DREETS (cf. tableau en annexe 6 exploitant les réponses) et a participé à une réunion des directions de l'autonomie des ARS. Les analyses ci-dessous sont tirées de l'exploitation de ces différentes sources.

4.1 Les plans régionaux pour l'insertion des travailleurs handicapés (PRITH) offrent un cadre fédérateur au niveau régional qui se décline en actions concrètes de façon inégale

4.1.1 La gouvernance territoriale de l'emploi des personnes handicapées est repositionnée depuis 2009 au niveau régional, au sein des PRITH

[176] L'article L. 5211-5 du code du travail prévoit que le service public de l'emploi (SPE) élabore tous les cinq ans un plan régional pour l'insertion des travailleurs handicapés qui comprend un diagnostic régional, un plan d'action avec des axes d'intervention et des objectifs précis, ainsi que des indicateurs régionaux de suivi.

Coordination territoriale de la politique d'emploi des personnes en situation de handicap

L'accent a été mis, au début des années 1990, sur le niveau départemental avec le déploiement de plans départementaux d'insertion des travailleurs handicapés (PDITH), susceptibles d'être coordonnés au niveau interdépartemental ou régional et articulés aux travaux du service public régional de l'emploi¹⁰⁹. A compter de 2009, le niveau régional a été privilégié¹¹⁰ et les PRITH ont reçu une base légale dans le cadre de la loi n°2011-901 du 28 juillet 2011. La circulaire de 2009 prévoyait d'une part la possibilité d'élaborer des PLITH (plans locaux pour l'insertion des TH) au niveau le plus pertinent (bassin d'emploi ou département) et d'autre part la transmission du bilan annuel de chaque PRITH à la DGEFP.

[177] Le PRITH doit constituer le plan d'action unique de la politique d'emploi et de formation des travailleurs handicapés, qui articule les actions de droit commun et les actions spécifiques ; il a vocation à intégrer les engagements des différentes conventions bilatérales et multilatérales existantes. Le diagnostic comme le plan d'action doivent mobiliser tous les acteurs concernés. Les quatre axes recommandés par la circulaire de 2009 continuent de structurer la plupart des PRITH : accès à la formation professionnelle, accès à l'emploi, sensibilisation des employeurs publics et privés, maintien en emploi.

¹⁰⁹ Circulaire DGEFP n°2007/02 du 15 janvier 2007.

¹¹⁰ Circulaire DGEFP n° 2009-15 du 26 mai 2009 relative aux PRITH.

[178] Les PRITH comportent des actions diversifiées qui varient selon les régions :

- une fonction d’observatoire en mutualisant les données sur l’emploi des personnes en situation de handicap,
- la production de supports de communication et de guides à destination des différents acteurs (entreprises, professionnels, Education nationale ...),
- des formations et des actions visant à développer l’interconnaissance et l’articulation des interventions entre les professionnels de champs très variés, pas nécessairement spécialistes du handicap (insertion, Education nationale, santé au travail ...),
- des évènements notamment pour faire se rencontrer employeurs et personnes en situation de handicap.

[179] Les PRITH servent également de relais aux chantiers prioritaires nationaux (passerelles entre milieu protégé et milieu ordinaire, développement de l’apprentissage par exemple). Ils peuvent également soutenir, notamment dans le cadre d’appels à projet, des dispositifs d’accompagnement innovants, complémentaires des dispositifs nationaux, par exemple en matière de préparation à l’apprentissage, d’aide à la création d’entreprises, de démarches d’accompagnement sur des métiers en tension.

L’exemple du PRITH d’Ile-de-France

En Ile de France, les travaux du nouveau PRITH ont induit en 2023 39 réunions de pilotage avec les partenaires institutionnels, 88 réunions de déclinaison des objectifs autour de 18 thématiques ; des outils ont été élaborés pour les professionnels de l’accompagnement, en particulier en matière de maintien en emploi, et la refonte du site internet du PRITH a été menée à bien pour le transformer en centre de ressources ainsi que le partage d’un tableau de bord du PRITH. Le dispositif Atouts pour tous est un exemple d’action montée en lien avec le PRITH Ile de France, qui offre une plateforme collaborative d’accès à des offres de emploi ou de stages pour des jeunes en situation de handicap, et un accompagnement personnalisé.

[180] Une note technique en date du 8 avril 2020 a actualisé les instructions concernant les instances de pilotage et l’animation territoriale des PRITH, en précisant les différentes instances concernées, et en particulier le rôle des « comités opérationnels » et « groupes d’action » dans un souci de plus grande opérationnalité.

Le pilotage des PRITH

Le comité stratégique a pour missions de partager des éléments de diagnostic et de bilan, de définir les priorités, de permettre l’expression des personnes concernées et de leurs représentants, de favoriser les articulations entre partenaires et de faire le lien avec le CREFOP. Présidé par le préfet, il est composé de l’Etat (DREETS, ARS, rectorat), du service public de l’emploi, des collectivités territoriales, de l’Agefiph et du FIPHFP, des organisations syndicales et patronales, OPCO et chambres consulaires, des caisses d’assurance maladie, des associations intervenant dans le champ de l’emploi et du handicap. Des personnes handicapées en tant qu’auto représentantes, ainsi que des employeurs publics ou privés devront être associés.

Le **comité opérationnel** est chargé de définir et suivre la feuille de route annuelle, d'assurer l'évaluation de l'impact des actions, de réguler la communication sur le PRITH et d'organiser ses déclinaisons territoriales et les groupes de travail. Il est composé de l'Etat, de l'Agefiph, de pôle emploi, du FIPHP, de CHEOPS, de l'ARML, des CARSAT /MSA, et d'un représentant des MDPH.

Des **groupes d'action** sont chargés de décliner de façon plus opérationnelle le PRITH avec une entrée thématique ou territoriale, et de promouvoir l'innovation et l'expérimentation.

La coordination du PRITH relève de l'Etat mais peut être confiée à un prestataire ou à la délégation régionale de l'Agefiph. **Les crédits des « mesures en faveur des travailleurs handicapés » du BOP 102 peuvent être mobilisés pour financer la coordination et des projets.**

Par ailleurs les PRITH ne semblent plus faire l'objet d'une animation nationale spécifique au sein de l'animation de la politique d'emploi des TH.

4.1.2 L'animation des PRITH repose principalement sur les DREETS, l'Agefiph et le FIPHP avec une implication inégale des autres acteurs concernés

[181] Si les travaux des PRITH fédèrent de nombreux partenaires, principalement institutionnels, l'animation repose sur un nombre d'acteurs plus resserré. A travers ses déplacements et les réponses au questionnaire, la mission a pu constater que l'animation et le pilotage des PRITH sont portés par les DREETS, l'Agefiph et souvent le FIPHP ; la solidité de ce trio est pointée notamment par les DREETS comme l'une des forces des PRITH. Dans une majorité des régions, la DREETS et la DR de l'Agefiph portent ensemble le financement d'un prestataire pour l'animation du PRITH ; dans quelques régions cette animation a été confiée à la DR de l'Agefiph qui met à disposition une ressource RH (entre 0,8 et 1,5 ETP selon les remontées des DREETS), à la satisfaction des DREETS concernées. Beaucoup plus rarement (Hauts de France) la DREETS internalise l'animation du PRITH.

[182] Lors de ses déplacements, la mission a pu mesurer l'engagement et l'expertise des cadres des DREETS impliqués dans la politique de l'emploi des personnes en situation de handicap. Toutefois, dans un contexte RH très contraint, les moyens mobilisés sur le sujet sont limités (un à deux ETP) et absorbés en partie par le pilotage et la gestion financière des entreprises adaptées ; le turn-over au sein des DREETS et DDETS est également pénalisant. **Dans ce contexte RH tendu, le transfert du pilotage et du financement de l'emploi accompagné des ARS vers les DREETS prévu par la CNH d'avril 2023, s'il est bien compris dans sa logique, est perçu avec inquiétude en termes de capacité à faire.**

[183] D'après les remontées des DREETS, l'implication de France travail dans les travaux des PRITH est contrastée selon les régions : souvent effective à travers l'animation de l'axe de travail « accès à l'emploi » du PRITH, parfois à minima, faute de considérer le PRITH comme suffisamment opérationnel pour constituer une priorité. CHEOPS, l'URML, les CARSAT font partie des contributeurs actifs. La place des ARS dans les travaux des PRITH semble s'être renforcée, notamment en lien avec le développement de l'emploi accompagné ; l'implication de l'Education nationale est recherchée pour développer des actions communes en matière d'insertion professionnelle des jeunes en fin de scolarité mais pas toujours acquise en termes opérationnels. L'investissement des régions dans les PRITH est très inégale, quand bien même des partenariats existent par ailleurs dans le champ de la formation. Les partenaires sociaux sont rarement impliqués, et quand ils le sont, principalement sur l'axe « maintien en emploi ».

[184] **Des pratiques intéressantes ont été mises en place dans certaines régions, pour associer les associations du champ du handicap, à la fois aux travaux et aux instances du PRITH.** Le développement de passerelles entre milieu protégé et milieu ordinaire rend encore plus nécessaires les échanges entre ces deux champs partenariaux (emploi et handicap), pas toujours familiers. L'association d'usagers en situation de handicap et la mobilisation directe des employeurs, préconisées par la note technique d'avril 2020, sont encore embryonnaires mais en réflexion dans plusieurs régions ; cela plaide pour l'organisation d'échanges de bonnes pratiques animés par le niveau national entre DREETS et entre DR Agefiph.

Exemples de participation des associations et des usagers aux travaux du PRITH

Les associations du champ du handicap sont partie prenante des travaux du PRITH dans plusieurs régions. En Normandie une Coordination Handicap est membre du comité stratégique et du comité opérationnel ; en Occitanie un groupe d'associations est associé depuis 2024 au comité opérationnel ; dans les Hauts de France une réunion avec quatre grosses associations gestionnaires a lieu en amont du COPIL ; en région Pays de Loire, les associations sont largement consultées par mail sur les travaux du PRITH ; en région Grand est, le comité stratégique se réunit annuellement sous forme d'un séminaire élargi, largement ouvert aux associations, et structuré en ateliers thématiques.

Certains PRITH récemment renouvelés prévoient également une association d'usagers en particulier via la participation à des groupes de travail ou l'existence d'une liste de PSH souhaitant être informées des travaux. En Centre-Val de Loire, le comité des personnes concernées constitue ainsi l'une des instances du PRITH, qui se réunit environ deux fois par an pour réfléchir aux pistes d'actions. En Auvergne Rhône Alpes des travaux ont été conduits pour identifier des pistes opérationnelles permettant d'organiser la participation des usagers aux instances et aux actions du PRITH : contacts avec les comités départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie, questionnaire pour recueillir les attentes des usagers en termes d'association aux travaux, création d'un comité des usagers, d'une plateforme en ligne pour faciliter la consultation.

4.1.3 Même s'ils sont d'abord un cadre de coopération institutionnelle, des bonnes pratiques permettent d'opérationnaliser et de territorialiser les PRITH

[185] Les PRITH restent le plus souvent structurés autour des quatre thèmes mentionnés dans la circulaire de 2009, toujours d'actualité (cf. 4.1.1), adaptés parfois dans leur formulation à des objectifs plus ciblés ; un axe communication sur le PRITH est souvent formalisé. Plusieurs DREETS pointent un risque de dispersion et de décalage entre les ambitions et la capacité à faire.

[186] Les PRITH constituent d'abord un cadre de coopération interinstitutionnelle permettant de mettre en visibilité le sujet de l'emploi des personnes en situation de handicap, de partager de l'information et des données, d'améliorer l'interconnaissance des dispositifs et actions portés par les différents partenaires, de développer des actions partenariales. Lors des déplacements, plusieurs acteurs ont d'ailleurs regretté le caractère chronophage et insuffisamment opérationnel des PRITH, ce qui contribuerait à freiner l'engagement de certains acteurs comme France travail ou les conseils régionaux.

[187] La mission a repéré toutefois de bonnes pratiques d'opérationnalisation : fiches actions ou feuilles de route annuelles détaillant les actions à conduire et leur calendrier, tableau de bord du PRITH permettant de suivre les actions et la situation de l'emploi des TH. Le niveau d'activité

des PRITH et d'opérationnalisation des axes varient toutefois en fonction de l'implication et des moyens des différents partenaires.

[188] La déclinaison territoriale des PRITH permet aussi de mobiliser plus en profondeur les partenaires sur le territoire, notamment à travers des échanges de pratiques et l'animation de groupes de travail correspondant à leurs priorités. Elle favorise également les expérimentations d'actions susceptibles d'essaimer. **La territorialisation des PRITH est toutefois très inégale selon les régions et limitée par la capacité des DDETS à animer ces approches.** La baisse des crédits du BOP 102 en 2024, qui permettent notamment de financer des appels à projets, contribue à amoindrir les moyens de l'Etat sur ce champ. Des acteurs rencontrés par la mission lors de ses déplacements regrettent la plus grande proximité voire opérationnalité, des PDITH.

Exemples de déclinaison territoriale du PRITH

En Occitanie, 11 projets territoriaux ont été soutenus en 2024, en particulier en matière de méthodologies innovantes d'accompagnement des jeunes vers l'emploi. Chaque département des Pays de Loire dispose d'une instance départementale du PRITH qui peut mettre en place des groupes de travail ; la Charte de maintien dans l'emploi a été déclinée au niveau départemental. En région AURA, les DDETS sont associées au PRITH, un PLITH subsiste dans le département du Rhône et des actions sont expérimentées dans un département avant extension. En Bretagne, des plans d'action ont été élaborés dans deux départements et il est prévu de renforcer cette dimension dans le prochain PRITH. En Martinique, des liens ont été établis entre le PRITH et deux contrats locaux de santé.

[189] Le maintien dans l'emploi est un axe important du PRITH qui recoupe en partie les problématiques de prévention de la désinsertion professionnelle (PDP) traitées dans le cadre des PRST 4. En région, les acteurs se sont organisés pour articuler les deux démarches : très souvent un groupe ad hoc du PRITH qui associe tous les acteurs concernés (dont le pôle Travail des DREETS, la CARSAT et des représentants des SPST) alimente à la fois le PRITH et l'axe PDP du PRST (cf. encadré sur l'instance de coordination en Ile de France). Cette approche transversale de la PDP et du maintien dans l'emploi des PSH gagnerait à être relayée au niveau national, à travers un pilotage transversal porté par la DGEFP et de la DGT.

L'instance régionale de coordination du maintien dans l'emploi en Ile-de-France

En Ile de France, une instance de coordination et d'harmonisation de l'ensemble des actions et acteurs intervenant dans le domaine du maintien dans l'emploi, au croisement du PRITH et du PRST, créée en 2018, est portée dans le cadre PRITH. Elle a initié plusieurs actions : un guide du maintien en emploi utilisé comme référence dans d'autres régions, un cycle de webinaires à destination des SPST depuis 2021 (150 à 200 participants), des travaux d'harmonisation engagés avec les MDPH, des actions de communication et de diffusion des ressources.

[190] Sur le champ de l'accès à l'emploi, l'insertion des jeunes en situation de handicap constitue un enjeu important qui fait l'objet d'actions communes dans le cadre des PRITH, associant les missions locales ainsi que l'Education nationale. Ces actions concernent fréquemment les jeunes sortant de scolarité. A titre d'exemple, le dispositif Job Ulis est un dispositif expérimental, copiloté par l'Education nationale et le PRITH Grand Est, ciblant les jeunes de 17 à 25 ans en situation de handicap sortant des classes ULIS de lycée professionnel de Moselle pour préparer et sécuriser leur sortie vers et dans l'emploi. Certains dispositifs visent également à un accompagnement renforcé des jeunes. Ainsi, en Ile-de-France, le dispositif « Atout jeunes » consiste en une

plateforme sur laquelle les entreprises peuvent déposer des offres d'emploi ou de stage à destination des jeunes en situation de handicap qui est couplée avec la possibilité d'un accompagnement individualisé les jeunes.

4.2 PRITH et instances du réseau pour l'emploi (RPE) doivent s'articuler pour prendre en compte le sujet de l'emploi des travailleurs handicapés

4.2.1 Les articulations entre CREFOP et PRITH sont souvent faibles même si quelques bonnes pratiques existent

[191] Les articulations entre PRITH et Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP)¹¹¹ sont généralement ténues ce qui est d'autant plus regrettable que les partenaires sociaux sont le plus souvent peu présents dans les instances des PRITH. Rares sont les CREFOP qui traitent de l'emploi des PSH, sujet qu'ils considèrent comme porté par les PRITH ; dans certains CREFOP, un bilan annuel du PRITH est présenté mais c'est loin d'être une pratique systématique. A l'inverse, mais c'est rare, certains CREFOP comme en Ile de France ont mis en place une commission Handicap qui assure le pilotage stratégique du PRITH. Le déploiement des instances du réseau pour l'emploi doit être l'occasion de corriger ce défaut d'articulation.

4.2.2 L'efficacité du déploiement de la politique de l'emploi des personnes handicapées dépendra d'une bonne articulation sur les territoires entre la nouvelle gouvernance du RPE et les PRITH

[192] La nouvelle gouvernance territoriale du réseau pour l'emploi (RPE) prévue par la loi n°2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi repose sur deux principes fondamentaux :

- Une coprésidence des instances (comités régionaux, départementaux et locaux pour l'emploi) par l'Etat et la collectivité territoriale du niveau correspondant.
- Une fonction d'appui méthodologique et de soutien au fonctionnement des instances assurée par France travail d'autre part¹¹².

[193] Cette nouvelle gouvernance ne se substitue pas aux CREFOP ; de nombreuses régions ont d'ailleurs fait le choix de fusionner Comité régional pour l'emploi et commission Emploi du CREFOP. Elle ne remplace pas non plus les PRITH qui sont maintenus.

[194] Les Cap emploi ou CHEOPS, au titre des organismes de placement spécialisé, sont membres de droit du RPE et de ces instances, apportant ainsi un « point de vue handicap » au sein de ces dernières. En miroir de l'organisation du Conseil national pour l'emploi, les délégations

¹¹¹ Créé par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014, le CREFOP est une instance quadripartite (Etat, Région, organisations patronales, organisations syndicales) chargé d'assurer une meilleure coordination des politiques de formation, d'emploi et d'orientation professionnelle.

¹¹² Décret n° 2024-560 ; instruction DGEFP/DAT/2024/92 du 28 juin 2024.

régionales de l'Agefiph (et du FIPHFP) ne sont pas membres de droit des instances territoriales du RPE. Toutefois selon les remontées des DREETS, il est systématiquement prévu de les associer au Comité régional pour l'emploi, et en tant que de besoin aux groupes de travail des comités départementaux voire locaux, sachant que ni le FIPHFP ni l'Agefiph n'ont les moyens humains de participer de façon systématique aux instances infrarégionales. Même ponctuelle, leur participation aux instances départementales (voire locales) du réseau pour l'emploi permettrait toutefois de renforcer leurs relations entre les acteurs sur les territoires, parfois insuffisantes (cf. annexe 4, partie 3.3.4.2).

[195] Les textes ne mentionnent qu'une seule commission spécialisée obligatoire au sein des instances territoriales du RPE : la commission « inclusion et insertion par l'activité économique » au sein du comité départemental. Rien n'interdit toutefois aux CRE, aux comités départementaux pour l'emploi (CDE) ou comités locaux pour l'emploi (CLE), de mettre en place une commission handicap ou plus ponctuellement un groupe de travail sur le sujet de l'emploi des travailleurs handicapés.

[196] Les PRITH sont maintenus, ce qui est positif pour préserver un cadre de travail partenarial dédié à l'emploi des PSH et éviter que le sujet ne soit noyé dans des instances plus généralistes ayant d'autres priorités. **Toutefois il est indispensable qu'une bonne articulation soit établie entre les PRITH et la nouvelle gouvernance du RPE** afin que le sujet de l'emploi des PSH ne soit pas marginalisé mais au contraire considéré comme une dimension pleine et entière de la politique de l'emploi, dans une bonne complémentarité entre le droit commun et les interventions spécifiques. L'articulation entre PRITH et réseau pour l'emploi doit aussi favoriser une plus forte implication de l'ensemble des acteurs au sein des PRITH, et notamment de France travail et des conseils régionaux. Elle doit également permettre une bonne articulation entre actions de droit commun et actions spécifiques. A titre d'exemple, l'expérimentation de « *task force* entreprises » portée par le réseau pour l'emploi doit pouvoir s'articuler avec les acteurs plus spécialisés comme l'Agefiph.

[197] **La nouvelle gouvernance pour l'emploi peut être également l'occasion d'aborder le sujet de l'emploi des personnes handicapées à un niveau infra-régional** : a minima au niveau départemental, à l'échelle de laquelle sont structurés de nombreux acteurs du handicap (départements, MDPH, Cap emploi, plateformes emploi accompagné), voire au niveau des bassins d'emploi où des actions peuvent être montées par des acteurs territoriaux (agglomérations, entreprises, associations) engagés à cette échelle.

[198] **Plusieurs approches sont possibles pour garantir une bonne articulation entre instances du RPE et PRITH :**

- Faire référence dans la feuille de route du CRE et des CDE, à l'emploi des travailleurs handicapés, et expliciter les liens entre les instances du RPE et le PRITH qui reste chargé de porter une stratégie globale sur ce sujet ; prévoir à ce titre la présentation, a minima annuelle, d'un point d'avancement du PRITH et de sa feuille de route pour l'année ; présenter également en CRE un bilan annuel de la déclinaison en région de la convention Etat -Agefiph et de la convention quinquapartite, ainsi que des points d'actualité sur les réformes engagées dans le champ de l'emploi des PSH.

- Tendre vers la création d'une commission Handicap au sein du CRE et en faire l'instance de pilotage stratégique du PRITH¹¹³; le comité opérationnel continuerait de piloter les travaux du PRITH et présenterait l'avancée de ces derniers devant la commission handicap du CRE une à deux fois par an. La feuille de route annuelle du PRITH serait validée par la commission du CRE qui fixerait également les orientations stratégiques en cas de renouvellement du PRITH.
- En cas d'existence d'instances infra régionales du PRITH, prévoir leur articulation avec le CDPE voir les CLE, voire leur intégration sous forme de commission.

Recommandation n°23 Prévoir une articulation systématique entre les PRITH et la gouvernance territoriale du réseau pour l'emploi, à expliciter dans les feuilles de route des instances ; favoriser à terme la création au sein des comités régionaux pour l'emploi (CRE), d'une commission handicap tenant lieu de comité stratégique du PRITH.

Emilie FAUCHIER-MAGNAN

Geneviève GUEYDAN

¹¹³ Cela correspond au modèle choisi en Ile de France et serait conforme également aux préconisations du rapport « France travail, une transformation profonde de notre action collective pour atteindre le plein emploi et permettre ainsi l'accès de tous à l'autonomie et la dignité par le travail » de Thibaut Guilly 2023 qui recommandait une plus grande intégration des instances relatives à l'emploi au niveau régional.

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 : Méthodologie de la mission
- Annexe 2 : Bilan de la convention Etat-Agefiph 2021-2024
- Annexe 3 : Pistes d'évolution de la gouvernance de l'Agefiph
- Annexe 4 : Bilan de la convention quinquapartite et du rapprochement France Travail – Cap emploi
- Annexe 5 : Eléments sur les écarts de rémunérations des Cap emploi
- Annexe 6 : Résultats du questionnaire adressé aux DREETS concernant la gouvernance territoriale de la politique d'emploi des personnes en situation de handicap

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Cabinet de la ministre du Travail, de la Santé et des Solidarités

Mathias DUFOUR, conseiller pôle Emploi / travail

Cabinet de la ministre déléguée auprès de la ministre du Travail, de la Santé et des Solidarités, chargée des Personnes âgées et des Personnes handicapées

Maëlig LE BAYON, directeur

Grégory WIRTH, conseiller en charge de l'école inclusive et de l'emploi

Cabinet du ministre des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes

Virginie MAGNANT, directrice

Délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP)

Fabrice MASI, chef de service

Cécile CHARBAUD, sous-directrice des parcours d'accès à l'emploi

Pascal JEAN-CHARLES, chef de la mission des travailleurs handicapés

Sandra NAHON, chargée de mission au sein de la mission des travailleurs handicapés

Stéphane REMY, sous-directeur des politiques de formation et du contrôle

Cécile BERTRAND, cheffe du pôle « Compte personnel de formation »

Marie WEPIERRE, adjointe à la cheffe de mission droit et financement de la formation professionnelle

Direction générale de la cohésion sociale

Alice LAPRAY, cheffe de service

Arnaud FLANQUART, sous-directeur SD3 Autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées

Delphine ALBERT, SD3, cheffe adjointe du bureau 3C Droits et aides à la compensation

Margaux BURIDARD, bureau 3C, SD3

Claire BILLARD, bureau 3C, SD3

Marie YOUSFI, cheffe du bureau 3B Insertion, citoyenneté et parcours de vie des personnes handicapées, SD3

Laura BRIANT, cheffe du bureau 1C Minima sociaux, sous-direction Insertion sociale, insertion et lutte contre la pauvreté (SD1)

Direction générale du travail

Elise TEXIER, sous-directrice du dialogue social

Hélène PRADAS-BILAUD, cheffe du bureau de la négociation d'entreprise

Alain ROCHEBLOINE, adjoint à la cheffe du bureau

Benjamin REDT, chef de projet

Direction du budget

Elise DELAITRE, sous-directrice SD6 "Budgets des secteurs de la santé, de l'emploi et de la formation professionnelle, de la solidarité et de l'insertion"

Olivier DUFREIX, adjoint à la sous-directrice

Paul DEJEAN DE LA BATIE, chef du bureau emploi et formation professionnelle

Nicolas LANCON, adjoint au chef du bureau emploi et formation professionnelle

Mathieu Carat, adjoint au chef de bureau Solidarités et Insertion

Secrétariat général du comité interministériel du handicap (SG CIH)

Céline POULET, secrétaire générale

Sophie RATTIAIRE, Coordinatrice interministérielle à l'accessibilité universelle

Maxime OILLAUD, Chef de projet « Participation des personnes »

Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH)

Jérémie BOROY, président

Secrétariat général du ministère des affaires sociales

Nezah LEFTAH-MARIE, chef de projet médico-social et inspection contrôle

Agences régionales de santé

Echange avec les directions médico-sociales des agences régionales de santé, dans le cadre d'une réunion organisée par le secrétariat général

France Travail

Caroline DEKERLE, directrice du programme Handicap

Jean-Christophe BONNIN, responsable du programme handicap

Didier MERLAUD, directeur du pilotage, de la performance et de l'organisation du travail

Thierry BOUILLON, adjoint au directeur général adjoint en charge de la gestion des ressources humaines et des relations sociales

Abdelhak NACHIT, directeur développement des talents et des compétences

Isabelle BRANGER, direction du développement des talents et des compétences, en charge dossier de l'attractivité

Aurélien FENARD, direction de la transformation digitale et des données RH

Alexandre LOÏC, responsable du département étude et pilotage des données sociales

Agefiph

Christian ROTH, président, CFE-CGC

Christian PLOTON, vice-président puis président, MEDEF

Sophie CRABETTE, vice-présidente, secrétaire générale de la fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés (FNATH)

Philippe DOLE, membre du conseil d'administration jusqu'au 16/09/24 en tant que personnalité qualifiée

François BRUN, membre du conseil d'administration jusqu'au 16/09/24 en tant que personnalité qualifiée

Corinne VAILLANT, membre du conseil d'administration à compter du 17/09/24 en tant que personnalité qualifiée

Didier EYSSARTIER, directeur général

Stéphane CLAVE, directeur des risques et des affaires juridiques - suivi des affaires gouvernance
Hughes DEFOY, directeur de la mobilisation du monde économique et sociale
Pierre PRIVAT, directeur de la sécurisation des parcours
Christophe ESCLATTIER, directeur des ressources humaines
Lydie MACREZ, directrice administrative et financière
Didier MARCYAN, responsable du département coordination et pilotage

Contrôle général économique et financier

Luc CHARRIE, contrôleur de l'Agefiph

FIPHFP

Françoise DESCAMPS-CROSNIER, présidente
Marine NEUVILLE, directrice
Séverine BAUDOIN, directrice adjointe
Samara LAÏB, Déléguée à la Politique handicap nationale

Chéops

Jean-Pierre BENAZET, président
Marlène CAPELLE, déléguée générale
Florence LE POLLOZEC, directrice de programme Cap emploi-France Travail

Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM)

Fanny RICHART, directrice de l'Intervention Sociale (DISAS), direction déléguée aux opérations
Marie-Ange BITEAU, directrice adjointe en charge du département Animation & pilotage du service social & de la prévention de la désinsertion professionnelle, DISAS
Maud ROUSSEAU, adjointe du département animation et pilotage du service social de l'Assurance Maladie, DISAS
Elodie NAFFRECHOUX- QUERBES, direction déléguée aux opérations
Sandrine DUBERT, cabinet de la direction déléguée aux opérations

Caisse nationale des solidarités et de l'autonomie (CNSA)

Aude MUSCATELLI, directrice adjointe
Bénédicte AUTIER, directrice de l'accès aux droits et des parcours

Union nationale des missions locales (UNML)

Ahmed EL KHADIRI, délégué général
Vanessa COTHIAS, chargée de mission Handicap et Santé
Jean-Marc DELAHAYE, responsable des relations institutionnelles

Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI)

Thibaut HYVERNAT, président de la commission handicap

Les entreprises s'engagent

Joséphine LABROUE, directrice générale adjointe du GIE Les entreprises s'engagent
Siegrid HENRY, directrice des opérations

France compétences

Stéphane LARDY, directeur général

OPCO AFDAS (Assurance Formation Des Activités du Spectacle)

Thierry TEBOUL, directeur général

Cour des comptes

Anne-Laure de COINCY, présidente de la section Emploi

Emmanuel SUARD, conseiller maître

Anne BENNET, conseillère référendaire

Christophe GOMET, conseillère référendaire

Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP)

Anne REVILLARD, directrice, professeure en sociologie

Loiret/ Centre-Val de Loire

DREETS Centre-Val-de-Loire

Christelle FAVERGEON, DREETS

Marika PETIT, cheffe de service Accès et retour à l'emploi

Emilie ROPARS, chargée de mission

Délégation régionale Centre-val-de Loire de l'Agefiph

Arnaud LEVEQUE, délégué régional

Céline METAIS, déléguée régionale adjointe

Direction régionale de France Travail

Maud VENTURINI, directrice Stratégie et relations extérieures, direction régionale centre Val de Loire

Cécile LAURENT, service communication de la direction régionale

Pasquale ROMANO, service communication de France Travail

Direction territoriale du Loiret de France Travail

Valérie LECOMTE, directrice territoriale déléguée du Loiret de FT

Françoise BOURSAULT, chargée de mission partenariat à la DT Loiret

Agence Orléans Ouest de France travail

Sylvie ALBERT, directrice adjointe de l'agence Orléans Ouest

Mélanie CORDASO, psychologue du travail, membre de la team Handicap

Fidel KATAMBE, conseiller entreprises, membre de la team Handicap

Fabienne GRANA, conseiller sur la modalité guidée, membre de la team Handicap

Olivier COMBES, conseiller France travail sur la modalité guidée, membre de la team Handicap

Cap Emploi du Loiret

Audrey BELLANGER, coordonnatrice du Cap emploi du Loiret sur l'axe insertion professionnelle
Chimène JOFFRE, conseillère Cap Emploi, membre de la team Handicap

Seine-Saint-Denis / Ile-de-France

Direction régionale interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DRIETS)

Gaëtan RUDANT, directeur régional et interdépartemental
Sylvère DERNAULT, responsable du service santé sécurité au travail
Thérèse ROSSI, adjointe au responsable du service santé sécurité au travail, chargée des Services de prévention et de santé au travail (SPST)
Emmanuel BEZY, responsable du département solidarités et emploi (DSE)
Gérard SCHERRER, responsable du service protection et insertion des majeurs (SPIM)
Laurence RENAUDIE, référente régionale chargée de l'animation du PRITH

Direction régionale de France Travail

Hélène MOUTEL, directrice régionale adjointe en charge des opérations
Dolorès VACHON, responsable d'équipe, direction des opérations
Sandrine HERVE, directrice des partenariats et des relations extérieures
Ndeye MANCADIANG, responsable du service insertion, direction stratégie partenariats

Chéops Ile-de-France

Anne-Cécile RICHARD, déléguée régionale

Direction territoriale Seine-Saint-Denis de France Travail

Sophie DAMOLIDA, directrice territoriale 93
Abdelkader DRARI, directeur territorial délégué 93 Est

Agence France Travail de Bondy

Nadia BOUAZA, directrice d'agence
Farid KERBOUB, responsable d'équipe
Pretti VENGADESVARAO, conseiller emploi, référent TH, membre de la *team* Handicap
Gossia PATHMANATHAN, conseillère emploi, membre de la *team* Handicap
Ivana MECILI, conseillère entreprise

Cap emploi 93

Franck SEURIN, directeur général de l'association UNIRH 93, gestionnaire des Cap Emploi 75/92/93
Bénédicte DAS NEVES, coordinatrice
Stéphanie KAISER, responsable d'équipe
Cyrille TARDIF, chargé de mission, membre de la *team* Handicap de l'agence Clichy-sous-bois, ambassadeur Cap emploi

Ardennes / Grand Est

Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS)

Angelique ALBERTI, directrice régionale

Christophe DELAIGUE, chef de l'unité insertion professionnelle et sociale - récemment arrivé

Michel ECKLE, chargé de mission sur la politique du handicap

Direction régionale de France travail

Francicia COURTOIS, directrice régionale adjointe en charge des opérations

Direction territoriale des Ardennes de France travail

Gérald MAROL, directeur territorial France travail

Céline RAMDOMSKY, référente handicap

Agence France Travail de Charleville – Montjoly

Laurent LAMBERT, directeur de l'agence

Céline LABESSE, responsable d'équipe

Suely DUCHÊNE, conseillère en placement, membre de la *team* Handicap

Sarah YERNAUX, conseillère en insertion France Travail, membre de la *team* Handicap

Emilie VIEU, conseillère entreprise, membre de la *team* Handicap

Cap Emploi Ardennes

Isabelle RAMBOURG, directrice

Romain PIERRAT, conseiller en insertion, membre de la *team* Handicap

Adeline CHAPIN, conseillère en insertion, membre de la *team* Handicap

Sophie LINTINGRE, chargé de relations entreprises, membre de la *team* Handicap

Chéops Grand Est

Jean-Louis LECOCQ, président

Cécile CAMUT, déléguée régionale

Délégation régionale de l'Agefiph Grand Est

Emilie OUKOLOFF, déléguée générale

Conseil régional Grand Est

Nadia CHENAF, adjointe à la directrice de la Formation pour l'Emploi, cheffe du service Formation Professionnelle, Direction de la Formation pour l'Emploi (DFOE)

Dominique MONNIER, cheffe du pôle Accompagnement et Formation spécifique, service Formation professionnelle, direction de la Formation pour l'Emploi

Ille-et-Vilaine / Bretagne

Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS)

Anne GRAILLOT, directrice régionale adjointe

Yves MARC, responsable du pôle 3E

Délégation régionale de l'Agefiph

Quentin ALLIGAND, délégué régional

Direction régionale de France travail

Stéphane BIDEAU, directeur général adjoint en charge des opérations

Nathalie PITTEVIN, directrice des opérations

Direction territoriale d'Ille-et-Vilaine de France travail

Sophie ROGERY, directrice départementale

Agence France travail Rennes Est

Marina GEROT, directrice de l'agence Rennes Est

Céline JARDIN, responsable de l'équipe *team* Handicap

Brigitte DELALANDE, psychologue du travail

Adeline CASSARS, conseillère emploi, modalité guidée, membre de la *team* handicap

Véronique RICHEZ, conseillère emploi, modalité guidée, membre de la *team* handicap

Julie PLANTE, conseillère emploi, modalité guidée, membre de la *team* handicap

Ophélia CROYAL, conseillère emploi formation, modalité guidée, membre de la *team* handicap

René COSQUER, conseiller entreprises, membre de la *team* handicap

Cap emploi Ille-et-Vilaine (ADIPH 35)

Renaud ROLAND, directeur

Anne-Marie HEUTTE, coordinatrice

Stéphanie AJJAR, coordinatrice

Ingrid GUINET, chargée de relations entreprises, membre de la *team* handicap

Johanna MONNIER, chargée de missions accompagnement vers l'emploi (axe 1), membre de la *team* handicap

Marion GAUDIN, coordinatrice du projet Cap Jeunes

Mission locale de Rennes (We'ker)

Fabienne CANUT, directrice

Erwan GODIN, responsable du pôle environnement social au sein de l'association We'ker

Conseil régional de Bretagne

Olivier GAUDIN, directeur du développement des formations et des compétences

Marie-Anne TASSE, cheffe du service Accompagnement des personnes

FIPHFP

Laurent FELIX, directeur territorial au handicap

Usagers et entreprises

La mission remercie les 16 demandeurs d'emploi avec lesquels elle a échangé lors de ses déplacements pour leur contribution aux réflexions qui ont alimenté le présent rapport.

Entreprises

Arnault CHAUVIERE, directeur de projet et associé de l'entreprise SAEC Lalande et associés (expertise comptable- audit – conseil, Nouvelle Aquitaine)

Suzanne FARIA, Directrice des Ressources Humaines de Septodont (production de dispositifs médicaux, Ile-de-France)

Elizabeth PENARD, responsable RH et pilote de la question RSE de Dyadem (distribution de fournitures informatiques et bureautique, Indre-et-Loire).

SIGLES UTILISÉS

AAH :	allocation adulte handicapé
ADF :	association des départements de France
AETH :	aide à l'emploi des travailleurs handicapés
Agefiph :	association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
AST :	aménagement des situations de travail
DEBOE :	demandeur d'emploi bénéficiaire de l'obligation d'emploi
CARSAT :	caisse d'assurance retraite et de santé au travail
CGEFI :	contrôleur général économique et financier
CHEOPS :	conseil national Handicap et emploi des organismes de placement spécialisé
CNAM :	caisse nationale d'assurance maladie
CNH :	conférence nationale du handicap
CNSA :	caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CRE :	comité régional pour l'emploi
DEETS :	directions départementales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DGEFP :	direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle
DGT :	direction générale du travail
DREETS :	direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DSS :	direction de la sécurité sociale
ESAT :	établissement et service d'accompagnement par le travail
FIPHFP :	fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique
LUA :	lieu unique d'accueil
MSA :	modalité de suivi et d'accompagnement
OCA :	offre de conseil et d'accompagnement
OETH :	obligation d'emploi des travailleurs handicapés
OPCO :	opérateur de compétences

PDP :	prévention de la désinsertion professionnelle
PRIC :	pactes régionaux d'investissement dans les compétences
PRITH :	plan régional pour l'insertion des travailleurs handicapés
RFH :	ressource handicap formation
RQTH :	reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé
RRH :	réseau des référents handicap
RPE :	réseau pour l'emploi
RSA :	revenu de solidarité active
SPE :	service public de l'emploi
UNML :	union nationale des missions locales
URML :	union régionale des missions locales

LETTRE DE MISSION



**MINISTÈRE
DU TRAVAIL
DE LA SANTÉ
ET DES SOLIDARITÉS**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

La Ministre

Paris, le **17 MAI 2024**

Nos Réf. : D-24-000880

Monsieur l'inspecteur général,

L'accès et le maintien en emploi des personnes handicapées figurent parmi les priorités de mon action et de celle de la ministre déléguée chargée des Personnes âgées et des Personnes handicapées.

L'Etat a en effet un rôle essentiel à jouer en la matière pour fédérer, autour d'objectifs partagés, un ensemble d'acteurs très divers et disposant de financements complémentaires à son action.

De fait, si l'Etat fixe les objectifs et priorités de la politique d'emploi en direction des personnes handicapées, il exerce cette compétence dans un cadre partenarial en associant à titre principal le service public de l'emploi, l'association chargée de la gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) et le fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Plusieurs conventions permettent d'organiser de manière lisible et cohérente les multiples interventions des acteurs qui concourent à ses côtés à cette politique :

- La **convention nationale pluriannuelle multipartite d'objectifs et de moyens pour l'emploi des personnes handicapées**, signée le 16 novembre 2017 et dont l'échéance au 31 décembre 2023 est reportée par un second avenant jusqu'au 31 décembre 2025 ;
- La **convention cadre dite « convention quinquapartite »** précise notamment les engagements et moyens pour l'accompagnement vers l'emploi des personnes en situation de handicap et l'appui aux employeurs publics et privés dans leurs recrutements et dans l'insertion dans l'emploi des nouveaux salariés et agents publics. Signée le 4 septembre 2020 entre l'Etat, Pôle emploi, Chéops, l'Agefiph et le FIPHFP, elle a vu, elle aussi son échéance reportée du 31 décembre 2023 au 31 décembre 2024 ;
- La **convention bilatérale entre l'Etat et l'Agefiph**, signée le 19 juillet 2021 et qui arrive à son terme le 1^{er} juillet 2024. Une feuille de route annuelle lui est annexée, qui précise les chantiers prioritaires et les livrables attendus de l'année.

Il importe, à l'occasion du prochain renouvellement de ces conventions, d'en évaluer le bilan et de tirer les conséquences, notamment en matière de gouvernance, du nouveau contexte créé par la mise en place de France travail et du réseau des acteurs de l'emploi et du poids croissant des interventions d'un acteur comme l'Agefiph, à la gouvernance duquel l'Etat n'est pas associé.

C'est pourquoi **je vous demande de conduire une mission cadre relative à la gouvernance de la politique d'emploi en direction des personnes handicapées.**

Monsieur Thomas Audigé
Chef de l'Inspection générale des affaires sociales
39-43, quai André Citroën
75739 Paris Cedex 15

Tél : 01 40 56 60 00
127 rue de Grenelle - 75350 PARIS 07 SP

Après une évaluation des conventions qui encadrent la gouvernance actuelle de cette politique, je souhaite que cette mission élabore des recommandations visant à :

1. améliorer l'efficacité de cette gouvernance, en tenant compte notamment des orientations de la conférence nationale du handicap du 26 avril 2023 ;
2. rénover le pilotage et le financement des Cap emploi, en tirant toutes les conséquences de la mise en place du lieu unique d'accompagnement dans les agences de France travail ;
3. faire évoluer la gouvernance de l'Agefiph, dans une optique de renforcement du rôle de l'Etat qui n'est aujourd'hui pas représenté à son conseil d'administration.

Elle pourra en outre formuler toutes les propositions lui semblant opportunes permettant d'aller vers un renforcement de l'efficacité des politiques d'accès et de maintien en emploi des personnes handicapées.

Cette mission-cadre sera centrée sur les trois conventions précitées :

1. La convention quinquapartite

La convention quinquapartite a voulu le rapprochement entre Pôle emploi et Cap emploi ainsi que la construction d'une nouvelle offre de service dite « intégrée », dont elle en fixe les orientations, les modalités de pilotage, les objectifs ainsi que les moyens associés.

L'article 9 de cette convention stipule qu'« une mission sera confiée, au plus tard début 2022, à l'IGAS et à l'IGF sur les effets de l'offre de services aux demandeurs d'emploi handicapés et plus globalement sur les impacts du rapprochement entre Pôle emploi et le réseau des Cap emploi ». Cette évaluation a fait l'objet de nombreux amendements dans le cadre des discussions devant le Parlement du projet de loi pour le plein emploi. Je vous remercie en conséquence de désigner une mission relative à cette évaluation.

L'évaluation portera sur notamment la gouvernance nationale et le modèle de financement, ainsi que sur le pilotage des Cap emploi, notamment sur les dialogues de gestion. Elle procédera également à une analyse des rémunérations afin d'identifier les écarts d'une part au sein des Cap Emploi, structures hétérogènes qui dépendent de conventions collectives différentes, et d'autre part entre les Cap Emploi et l'opérateur France travail.

La convention quinquapartite prévoit un pilotage par les résultats incluant la définition d'indicateurs de pilotage et d'éclairage qui concernent l'ensemble des demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi, accompagnés par France travail-Cap emploi. A ce jour, le FIPHFP ne dispose pas d'éléments liés à l'activité dans le secteur public. Les résultats de l'évaluation pourront apporter des éléments d'éclairage sur ce point.

L'évaluation permettra également de disposer d'éclairages sur les effets du rapprochement sur les demandeurs d'emploi en situation de handicap et sur les employeurs.

Elle identifiera les conséquences observées pour les structures du service public de l'emploi elles-mêmes : processus d'apprentissage et montée en compétence des conseillers France travail, partage de bonnes pratiques, rotation des conseillers..., et émettra des préconisations en termes d'amélioration du rapprochement, à l'aune des orientations qui seront portées par la réforme issue de la loi pour le plein emploi.

Enfin, elle formulera des propositions sur le pilotage national du maintien en emploi en articulation avec la mission d'accompagnement vers l'emploi des cap emploi.

2. La convention entre l'Etat et l'Agefiph

La convention entre l'Etat et l'Agefiph couvre la période 2021 à 2024. L'Agefiph, association créée par la loi, gère les fonds issus de la contribution due au titre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés. Elle n'est pas un opérateur de l'Etat. Gérée selon les règles du paritarisme, l'Etat n'y est pas représenté. La mission aura outre l'évaluation des quatre actions prioritaires de la convention, la charge d'établir des préconisations sur l'évolution de la gouvernance de l'association, dans une optique de renforcement du rôle de l'Etat.

Les quatre actions prioritaires prévues dans la convention visent à amplifier l'accompagnement des entreprises pour l'emploi des personnes en situation de handicap, soutenir la montée en compétence, sécuriser le parcours professionnel des personnes en situation de handicap au travers de l'offre de compensation et par le développement de l'alternance et de la formation, développer des partenariats pour une offre partagée et concertée pour accompagner l'inclusion professionnelle.

3. La convention multipartite

Cette évaluation portera sur les actions conduites autour des cinq axes thématiques de la convention et le plan d'action associé y compris dans sa déclinaison territoriale à travers les plans régionaux pour l'insertion des travailleurs handicapés (PRITH) : faciliter la construction et la sécurisation des parcours d'accès à l'emploi et leur mise en œuvre, renforcer l'accès à la formation professionnelle des personnes handicapées en mobilisant toutes les offres de la formation professionnelle, amplifier l'action coordonnée en faveur du maintien dans l'emploi pour tous, mobiliser les employeurs publics et privés, optimiser les échanges d'information, installer l'interconnexion des systèmes d'information.

Le résultat attendu consistera notamment à apporter toutes pistes d'évolution tendant à étendre les bonnes pratiques de coordination des actions de toutes les parties prenantes à poursuivre et amplifier leurs efforts, dans un cadre concerté, pour l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap qui sont toujours deux fois plus exposées au risque de perte d'emploi et de chômage. Vos préconisations sur la place de cette convention prévue par loi dans la structuration de la gouvernance de politique emploi en direction des personnes handicapées en examinant son articulation avec la conférence nationale du handicap ainsi que les enjeux de sa déclinaison territoriale à l'aune de la comitologie récente de France Travail.

Le rapport issu de vos travaux devra être remis le 31 octobre 2024. Je vous saurais gré de bien vouloir me remettre une note d'étape intermédiaire d'ici au 30 juin 2024 relative à la convention quinquapartite et à la convention Etat/Agefiph.

La mission bénéficiera bien entendu de l'appui de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, ainsi que de l'ensemble des acteurs concernés.

Je vous prie d'agréer, Monsieur l'inspecteur général, l'expression de ma considération la meilleure.



Catherine VAUTRIN