

Ministère de l'emploi
et de la solidarité

Délégation générale à l'emploi
et à la formation professionnelle

La Ministre de l'emploi et de la solidarité

à

Madame et Messieurs les Préfets de région
Mesdames et Messieurs les Préfets de
département

Directions régionales du travail, de l'emploi et de la
formation professionnelle
(pour information)

Directions départementales du travail, de l'emploi et de la
formation professionnelle
(pour exécution)

Directions régionales et départementales des affaires
sanitaires et sociales
(pour information)

Monsieur le directeur général de l'AFPA

Monsieur le directeur général de l'ANPE

Monsieur le directeur général de l'AGEFIPH

**NOTE D'ORIENTATION DGEFP N°99/33 du 26 août 1999 RELATIVE AUX
PROGRAMMES DEPARTEMENTAUX D'INSERTION PROFESSIONNELLE
DES TRAVAILLEURS HANDICAPES (PDITH)**

L'emploi et le reclassement des personnes handicapées constituent un élément déterminant de la politique de l'emploi. Ils ont été inscrits par le législateur comme une obligation nationale dans la loi d'orientation du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées ainsi que dans celle du 10 juillet 1987 relative à l'emploi des travailleurs handicapés.

Le ministre chargé de l'emploi coordonne l'activité des institutions et opérateurs publics ou privés qui concourent aux opérations relatives à cette obligation d'emploi.

Des efforts sont accomplis collectivement, cependant la stabilisation du taux d'emploi autour de 4% dans les entreprises est préoccupante et le chômage de longue durée des demandeurs d'emploi handicapés a augmenté.

1- Les objectifs de la politique de l'emploi en faveur des travailleurs handicapés

Lors du conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés du 26 novembre 1998, la ministre de l'emploi et de la solidarité a replacé l'emploi direct au cœur du dispositif de soutien aux travailleurs handicapés. Elle a fixé les priorités suivantes :

Services d'information du public :

Info Emploi : 0 803 347 347 (0,99F/mn) – 3515 Emploi (1F/mn) – Internet : www.travail.gouv.fr

7 square Max Hyrnans 75741 Paris cedex 15

téléphone : 01 44 38 29 35 – télécopie : 01 44 38 34 02 – chistine.schmitt@dgefp.travail.gouv.fr

- faire progresser le taux actuel d'emploi des travailleurs handicapés au-delà des 4% précipités,
- améliorer l'accompagnement individualisé,
- renforcer la qualité et l'harmonisation des décisions d'orientation des COTOREP,
- augmenter significativement l'effort de formation qualifiante et mettre en œuvre un plan concerté de développement de l'apprentissage et de l'alternance,
- soutenir la mission de préparation à la vie professionnelle en milieu ordinaire impartie au dispositif de formation professionnelle initiale des jeunes handicapés,
- mieux assurer la complémentarité entre le milieu ordinaire et le milieu protégé,
- réaffirmer le rôle régulateur de l'Etat, tout en reconnaissant pleinement le rôle joué par ses partenaires dans le cadre d'un partage des responsabilités clairement établi, et développer la coordination des interventions au sein des programmes départementaux d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés (PDITH).

La convention d'objectifs conclue pour les années 1999 à 2003 entre l'Etat et l'AGEFIPH le 9 décembre 1998 et le programme exceptionnel pour les années 1999 à 2001 prévoient des actions d'envergure, destinées à lever les obstacles structurels qui limitent l'accès à l'emploi. Des objectifs chiffrés ont été fixés :

- réduire de 10% le nombre des entreprises d'au moins 20 salariés n'employant aucun travailleur handicapé,
- offrir chaque année une prestation de bilan évaluation orientation à 20 000 personnes handicapées,
- proposer un appui individualisé à 90 000 jeunes et adultes handicapés supplémentaires relevant du dispositif « service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi » dans le cadre du plan national d'action pour l'emploi (PNAE),
- augmenter de 25% l'effort annuel de formation, particulièrement des chômeurs de longue durée,
- viser sur 3 ans 1 400 nouveaux contrats d'apprentissage supplémentaires et 2 400 contrats de qualification adultes expérimentaux.

La présente note définit la contribution apportée par les PDITH à la réalisation de cette action, qui intervient dans le cadre général formé par :

- un plan national d'action pour l'emploi qui met désormais en œuvre les lignes directrices de l'emploi adoptées au sommet européen de Luxembourg en novembre 1997 ;
- le programme de lutte contre les exclusions issu de la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 qui vise la connaissance, la prévention et la maîtrise des effets de toutes les situations pouvant engendrer l'exclusion ; il impose de prendre toutes les dispositions nécessaires pour informer les personnes handicapées sur la nature et l'étendue de leurs droits ; il impose de les aider, éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives nécessaires à leur mise en œuvre dans les délais les plus rapides ;

- le programme de stratégie territoriale qui vise la lutte contre le chômage de longue durée, la prévention et la lutte contre les exclusions et l'insertion des publics en difficulté.

2- L'objet des programmes départementaux d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés

Les programmes départementaux d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés, initiés par le gouvernement en 1991, visent à créer une dynamique pour l'emploi de ces personnes par la coordination des initiatives locales.

Les journées « Partenaires » organisées en 1997 et 1998 ont permis aux divers acteurs de mettre en évidence les forces et les faiblesses de ce dispositif.

La présente note d'orientation a donc pour but de préciser l'objet des PDITH dans le cadre des orientations nationales des politiques publiques pour l'emploi et des objectifs résultant des accords nationaux conclu entre l'Etat, l'ANPE, l'AFPA et l'AGEFIPH.

- Les PDITH doivent organiser la cohérence et la complémentarité des interventions des institutions et opérateurs pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées ; ils doivent conduire au renforcement de l'efficacité des actions en faveur des travailleurs handicapés ; leurs priorités et leurs objectifs de résultats doivent être en nombre limité et clairement assimilables.
- Les PDITH doivent être liés aux programmes généraux destinés aux publics en difficulté (bénéficiaires du RMI...) et tenir compte des politiques conduites en matière d'éducation des jeunes handicapés et en matière d'insertion sociale.
- Latitude est laissée aux partenaires pour déterminer les axes d'actions prioritaires. Les PDITH n'ont pas vocation à traiter de la totalité des dossiers et des dispositifs de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés, au risque de se disperser. Chaque année les programmes doivent favoriser l'émergence d'actions innovantes et/ou couvrant des besoins nouveaux, tout en assurant la poursuite des actions antérieures qui ont fait la preuve de leur efficacité.

3- L'élaboration des PDITH

L'élaboration des PDITH doit être menée en cohérence avec la mise en œuvre territoriale des politiques de lutte contre le chômage de longue durée, de prévention et de lutte contre les exclusions et pour l'insertion vers l'emploi des personnes en difficulté (cf. circulaire DGEFP n°99/24 du 26 mai 1999). Il s'agit d'articuler plus explicitement le plan d'action local avec les dispositifs visant des publics particuliers.

Cette articulation doit, en particulier, permettre une concertation approfondie, entre les agences locales pour l'emploi qui ont la maîtrise de certaines mesures globalisées et les opérateurs, tels que les équipes de placement et de suite au reclassement (EPSR) et les organismes d'insertion et de placement (OIP), qui prescrivent les parcours d'insertion des travailleurs handicapés.

L'élaboration des PDITH comporte quatre étapes :

- le diagnostic local

Le diagnostic spécifique travailleurs handicapés fait partie intégrante du diagnostic d'ensemble des personnes en difficulté sur le marché de l'emploi. Une évaluation des besoins des entreprises au regard de l'obligation d'emploi, une analyse des principaux freins et obstacles à l'emploi, une évaluation des besoins et des difficultés spécifiques des personnes handicapées au regard des opportunités offertes par le territoire, sont réalisées en liaison avec l'ANPE, l'AFPA, et l'AGEFIPH. Ce diagnostic doit comporter une étude des sources d'informations disponibles et un constat des résultats précédemment obtenus.

Des représentants des directions départementales des affaires sanitaires et sociales font partie des équipes locales chargées d'élaborer les plans d'actions locaux d'insertion des publics en difficulté. Ils complètent le diagnostic avec des éléments sur la formation professionnelle initiale des jeunes handicapés et les dispositifs d'insertion sociale.

- la concertation

Une large concertation est organisée par les Préfets (DDTEFP) sur les priorités retenues à partir du diagnostic, auprès de l'ensemble des institutions et opérateurs concernés par l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Le comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (COREF) est informé des axes d'actions prioritaires et des objectifs de résultats des PDITH.

En outre, ces axes et objectifs sont présentés en séance plénière de la COTOREP et sont présentés au conseil départemental consultatif des personnes handicapées qui sera prochainement mis en place.

Dans le cadre du plan national d'action pour l'emploi, un protocole spécifique de mise en œuvre du « service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi » pour les demandeurs d'emploi handicapés a été conclu le 4 mars 1999 entre la DGEFP, l'AGEFIPH, l'ANPE et l'AFPA. Il prévoit que le volume et la nature des différentes prestations nécessaires, est l'objet d'une concertation au sein du PDITH. Un suivi est organisé en cohérence avec les dispositifs de suivi des parcours mis en œuvre par les PDITH.

- la mise en œuvre des PDITH

Les axes d'actions prioritaires et les objectifs de résultats quantitatifs et qualitatifs à atteindre sont arrêtés par l'instance de décision du PDITH présidée par le Préfet (DDTEFP) et mise en œuvre dans le cadre d'un pilotage continu.

Ils portent sur les domaines suivants :

- la mobilisation des entreprises

Une relation suivie avec les employeurs, les organisations patronales et les représentants de salariés doit être construite et évaluée en liaison avec les structures chargées de la prospection, notamment de l'ANPE mais aussi des EPSR et OIP.

Le PDITH doit favoriser l'implication des entreprises ayant conclu un accord en faveur de l'insertion des travailleurs handicapés, en particulier dans l'accueil et la formation de stagiaires. Il ne doit pas conduire pour autant à financer des actions susceptibles d'être valorisées au titre de l'accord lui-même.

Il convient également de veiller à ce que les entreprises recrutent directement des personnes handicapées et ne se bornent pas à favoriser le maintien des salariés handicapés dans l'entreprise.

- la préparation et l'accès à l'emploi

Les PDITH doivent tout particulièrement favoriser l'accueil, la définition d'un projet professionnel, la formation, notamment des personnes de faible niveau de qualification et très éloignées de l'emploi, le retour à l'emploi, le placement et l'accompagnement dans l'emploi.

Un accès le plus rapide possible à une situation de travail doit être systématiquement recherché.

Lorsque l'insertion professionnelle nécessite une prise en charge préalable des problèmes sociaux (logement, autonomie de déplacement, santé), le PDITH fait appel aux partenaires du service public de l'action sociale.

La pérennité des emplois et la transition des emplois précaires vers des emplois stables, notamment l'accompagnement des personnes handicapées employées en CES, doit être un souci permanent.

- le rapprochement des entreprises avec le milieu protégé (structures spécialisées de formation, ateliers protégés et CAT)

Le PDITH doit avoir une action sur les flux d'entrée et les flux de sortie du milieu protégé en favorisant les expériences innovantes de retour en milieu protégé, en cas de difficultés d'insertion en milieu ordinaire.

L'accueil des personnes handicapées peut être envisagé dans le cadre d'une étape d'un parcours d'insertion en milieu ordinaire. Cependant les ateliers protégés et les CAT ne doivent pas jouer un rôle d'entreprises de travail temporaire, ce qui irait à l'encontre de la volonté d'insertion professionnelle stable et durable.

- le suivi et l'évaluation :

Toutes les actions prévues dans le cadre des PDITH doivent faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation au regard des objectifs de résultats fixés et des priorités retenues.

Un correspondant PDITH est désigné au sein de la DRTEFP pour le suivi et l'évaluation au niveau régional.

Les DDTEFP adressent un bilan du programme de l'année N-1 et le programme de l'année N à la DRTEFP en fin d'année N-1. La synthèse de ces bilans est adressée à la DGEFP (mission pour l'emploi des personnes handicapées) en début d'année N.

Un groupe de travail composé de représentants du Service Public de l'Emploi et de l'AGEFIPH se réunira au cours du second semestre 1999 afin d'élaborer, à partir des expériences déjà menées, un système d'évaluation des PDITH.

Par ailleurs dans la continuité des « Journées Partenaires » organisées en 1997 et 1998, l'Etat et l'AGEFIPH se sont engagés, dans le cadre de la convention d'objectifs, à créer une dynamique d'échanges pour approfondir et enrichir les bonnes pratiques, en capitalisant les expériences et les innovations.

4- Les moyens partenariaux

La convention d'objectifs entre l'Etat et l'AGEFIPH prévoit que les mesures spécifiques sont un complément des mesures de droit commun, afin de leur permettre de donner tout leur effet.

Le programme de lutte contre le chômage de longue durée, les créations d'emploi dans le cadre de la réduction du temps de travail, le programme nouveaux services – emplois jeunes constituent autant d'opportunités pour favoriser l'emploi des personnes handicapées.

L'AGEFIPH participe, dans l'esprit de la convention précitée, grâce aux mesures de son programme annuel et de son programme exceptionnel, à la mise en œuvre des actions du PDITH qui relèvent de sa compétence.

Les moyens des autres partenaires concernés sont également mobilisables, parmi lesquels l'appui spécifique individualisé (ASI) géré par la DDASS ou les actions de formation des conseils régionaux.

Il importe que l'Etat et l'AGEFIPH veillent, aux différents échelons administratifs, à la lisibilité globale des mesures respectivement mises en œuvre et à leur coordination.

Les crédits complémentaires délégués aux DDTEFP sont destinés à l'animation des PDITH (coordination, communication, étude diagnostic...) et à des actions innovantes et/ou couvrant des besoins nouveaux identifiés.

Vous voudrez bien trouver en annexe quatre fiches méthodologiques concernant :

1. l'organisation des PDITH
2. les procédures financières et comptables
3. la présentation des budgets des PDITH
4. l'évaluation des PDITH

Ces fiches sont destinées à vous aider à organiser votre action.

Vous voudrez bien faire part à la DGEFP (mission emploi des personnes handicapées) des difficultés que vous pourriez rencontrer dans l'application de la présente note.

Jean-Pierre Morelle

Pour la Ministre
Et par délégation
La déléguée générale à
l'emploi et à la formation
professionnelle

Rose-Marie VAN LERBERGHE

FICHE 1

L'organisation des PDITH

Pour atteindre leurs objectifs, les PDITH doivent :

- permettre une meilleure lisibilité pour le travailleur handicapé, l'entreprise et les opérateurs, des moyens mis à leur disposition,
 - favoriser la complémentarité des mesures en évitant leur dispersion, leur juxtaposition et leur concurrence. Il s'agit d'offrir la mesure la plus adaptée, au moment opportun grâce à une offre partenariale de service, plus proche et plus rapide.
- Les PDITH n'ont pas pour finalité la création d'organismes supplémentaires se substituant à ceux dont les missions sont définies par les lois et règlements. Ils sont un lieu de concertation pour la conception, la programmation, le suivi et l'évaluation. Ils doivent favoriser la capacité d'innovation sur le terrain.
 - Les PDITH doivent être formalisés dans un document (accord-cadre pluriannuel, charte, convention d'objectifs...), dont la signature par les principaux partenaires est un gage d'adhésion aux objectifs. Ce document fixe notamment :
 - - les axes prioritaires d'actions,
 - les indicateurs de suivi et d'évaluation des programmes annuels (ou pluriannuels) par rapport aux objectifs de résultats,
 - l'organisation concrète du partenariat :
 - les missions précises des partenaires et de l'instance de coordination,
 - la composition et le rôle des instances de décision et de consultation.
 - Une organisation du niveau opérationnel par bassin d'emploi peut permettre, notamment dans les départements ayant une population handicapée importante, d'être plus proche des problématiques des personnes handicapées et des réalités socio-économiques.
 - L'instance de consultation

Cette instance a pour vocation, outre les travaux bilatéraux qui peuvent être réalisés en amont, d'affiner le diagnostic spécifique travailleurs handicapés et par conséquent de contribuer à la fixation des objectifs et à la définition des axes d'actions prioritaires.

Cette instance réunit le Service Public de l'Emploi (DDTEFP dont les COTOREP, ANPE, AFPA), la DDASS, l'AGEFIPH, les conseils régionaux et généraux, les organisations représentatives des employeurs et des salariés et les associations représentatives des travailleurs handicapés. D'autres partenaires, en fonction de leur implication dans la politique de l'emploi des travailleurs handicapés, peuvent y être représentés : CPAM, MSA, EPSR, et OIP.

L'avis des organisations professionnelles sera particulièrement requis afin d'apprécier les perspectives d'emploi, les attentes et les besoins des entreprises.

Les opérateurs du PDITH (médecins du travail, missions locales, CRP et autres centres de formation, ateliers protégés...) sont mobilisés dans des groupes de travail qui ont vocation à être force de propositions.

Le PDITH favorise la construction d'une culture commune, la communication, le passage de relais entre experts dans l'appréhension globale de la situation complexe des travailleurs handicapés et permet ainsi d'apporter une valeur ajoutée certaine à l'action menée, par rapport à l'intervention isolée de chacun des partenaires.

Cette instance est consultée sur les conclusions des diagnostics, les propositions d'axes d'actions prioritaires, les objectifs de résultats ainsi que sur l'évaluation. Elle se réunit en tant que de besoin et au moins une fois par an.

- L'instance de décision

Elle est présidée par le Préfet (DDTEFP). L'AGEFIPH et l'ANPE en sont membres de droit. Y participe tout autre financeur impliqué dans le PDITH. Ses missions sont :

- d'arrêter les objectifs de résultats et les axes d'actions prioritaires,
- de garantir la transparence des actions menées par les partenaires du PDITH,
- et de faire procéder à l'évaluation des actions et de l'impact du programme au regard des objectifs de résultats poursuivis et des moyens consacrés.

Pour assurer ces missions, elle dispose des sources d'information des partenaires, notamment les statistiques et bilans d'activité de l'AGEFIPH, l'ANPE, les EPSR-OIP et la COTOREP afin d'en permettre une meilleure exploitation.

- L'instance de coordination

Si les partenaires estiment que la coordination opérationnelle des PDITH nécessite une instance spécifique, celle-ci est retenue par l'instance de décision quel que soit son mode d'organisation (agent de la DDTEFP ou marché conclu avec une association ou un prestataire de service du secteur marchand).

L'instance de décision fixe très précisément les missions déléguées à l'instance de coordination :

- participer à l'élaboration du diagnostic,
- réguler le système d'information entre les partenaires,
- animer des groupes de travail thématiques,
- proposer de nouvelles pistes de réflexion et susciter l'émergence de projets
- participer au suivi et à l'évaluation des actions...

Les prestations attendues sont évaluées par l'instance de décision, ni à l'instance de consultation, ni aux opérateurs des actions. En tout état de cause, cette fonction doit mobiliser des moyens légers.

Un groupe de travail composé de représentants de la DGEFP, des services déconcentrés et de l'AGEFIPH sera chargé de rédiger un cahier des charges type.