

Circulaire n° 93/13

du 25 mars 1993

ACCORDS DE BRANCHE, D'ENTREPRISE ET D'ETABLISSEMENT EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES TRAVAILLEURS HANDICAPES.

La loi du 10 juillet 1987 a prévu que la conclusion d'accords de branche, d'entreprise ou d'établissement permettait aux employeurs concernés de satisfaire à leur obligation d'emploi des travailleurs handicapés.

L'intérêt porté à la démarche contractuelle était ainsi clairement affirmé, puisque la négociation collective permet de s'acquitter de l'obligation d'emploi et parallèlement, autorise une péréquation de l'emploi des handicapés entre les établissements d'une même entreprise.

Au regard de ces potentialités, le développement des accords est cependant resté néanmoins relativement faible, même si leur nombre est en légère progression (14 en 1990, 21 en 1991 et 63 en vigueur en 1992).

Il importait donc de tirer les premiers enseignements de ces expériences afin de rechercher le développement d'une politique contractuelle plus efficace.

C'est pourquoi, le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle a demandé en juillet 1992 à Monsieur Jean MARIMBERT, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, de présider un groupe de travail issu du Conseil Supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés consacré à ce sujet.

A la lumière des conclusions du rapport de ce groupe de travail remis à cette occasion qui a réaffirmé avec force tout le bien fondé de la démarche contractuelle, il est apparu nécessaire de préciser dans une note d'orientation les recommandations devant vous permettre d'inciter à la conclusion, à l'agrément et au suivi d'accords collectifs en matière d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés.

I - L'élaboration et l'agrément de l'accord.

I.1 La procédure interne à l'entreprise

Les discussions internes à l'entreprise permettant d'aboutir à la conclusion d'un accord relèvent de la responsabilité des partenaires sociaux.

Le DDTEFP doit ici jouer un rôle actif d'information des partenaires, en exposant clairement l'intérêt et les enjeux d'une telle démarche. Des contacts peuvent utilement être organisés en ce sens avec les principaux opérateurs (grandes entreprises, fédérations professionnelles...).

L'administration du travail pourra également jouer un rôle de conseil et d'appui technique à la négociation, tout en précisant le plus tôt possible les conditions minimales requises pour l'agrément.

Il sera généralement recommandé aux employeurs d'adopter une démarche progressive de sensibilisation de l'ensemble des partenaires de l'entreprise à l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés : le personnel d'encadrement, l'ensemble des instances représentatives (en dehors du cadre formalisé de la négociation), le médecin du travail ...

Cette démarche doit également, dans toute la mesure du possible, être globale et cohérente par rapport au traitement des questions relatives aux évolutions de l'emploi et des compétences dans l'entreprise. Il convient de rappeler à ce sujet que le maintien dans l'emploi et l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés ne doivent pas être traités comme des sujets périphériques mais être progressivement mieux intégrés dans la réflexion d'ensemble de l'entreprise sur ses ressources humaines.

Enfin, le DDTEFP assurera un rôle d'appui technique et d'expertise pour les partenaires, grace en particulier, aux éléments réunis par la COTOREP, par la connaissance du handicap, de l'ensemble des types d'actions pouvant être mises en oeuvre et l'évaluation précise des engagements pris dans l'accord (Cf infra point III-6).

Il convient également d'inciter les entreprises à se mettre en relation très tôt avec des organismes spécialisés tels que l'AGEFIPH de façon à bénéficier de sa capacité d'expertise. Par ailleurs, d'autres structures peuvent apporter leur concours technique telles que les groupements interprofessionnels régionaux pour la promotion de l'emploi des personnes handicapées (GIRPEH). Les associations de personnes handicapées peuvent en outre apporter leur connaissance de la spécificité des handicaps et faciliter les sorties du milieu protégé vers le milieu ordinaire.

I.2 La procédure interne à la branche

La Délégation à l'Emploi entamera une demande similaire pour inciter les représentants des branches professionnelles et leurs adhérents à la négociation collective dans l'esprit de la présente circulaire.

I.3 La procédure d'agrément administratif

Il est tout d'abord rappelé que les accords sont transmis à l'autorité administrative compétente (préfet pour les accords d'établissement d'entreprise, ministre chargé de l'emploi pour les accords de branche) par la partie signature la plus diligente.

Par ailleurs, pour les accords d'entreprise à établissements multiples : ainsi que le prévoit l'article R. 323-6, de tels accords sont agréés par décision du préfet du département où est situé le siège de l'entreprise.

Le préfet du siège prend l'attache, si besoin, est des préfets des départements où sont situés les établissements concernés.

Pour les accords de branche :

La mission pour l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés est chargée de la saisine du Conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés.

Il est apparu que les délais d'examen des accords, préalables à la décision d'agrément, restent en moyenne trop longs. En particulier, l'absence de calendrier de la commission départementale des travailleurs handicapés, des mutilés de guerre et assimilés chargée de donner un avis sur les accords d'entreprise et d'établissement perturbe le déroulement de la procédure d'agrément. Il convient donc, que désormais, un calendrier indicatif des séances de la commission soit établi en début d'année civile afin de permettre aux partenaires sociaux de programmer le déroulement de la négociation et de déterminer la date d'effet de l'accord. Le DDTEFP proposera en tant que de besoin une réunion ad hoc, notamment pour le renouvellement d'un accord.

De plus, il est souhaitable que soit proposé aux parties signataires et non signataires la possibilité d'être entendu par la commission. A défaut d'une audition, la faculté de produire des observations écrites à la commission doit également être offerte. De même s'agissant des accords de branche devant le Conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés ou la section permanente ce principe sera également retenu.

Le DDTEFP devra, en tout état de cause, veiller à la recherche d'un délai d'agrément aussi court que possible de manière à ce que les entreprises ou les établissements puissent savoir suffisamment tôt s'ils peuvent appliquer l'accord conclu.

L'ensemble de la procédure d'agrément devra donc être effectué dans un délai de l'ordre de trois mois qui ne peut courir que lorsque le dossier fourni est complet.

Les décisions sont notifiées aux parties signataires de l'accord et sont portées à la connaissance de l'ensemble des autorités administratives concernées.

Les refus d'agrément doivent être motivés.

II - Le champ des accords.

II.1 Les bénéficiaires des accords.

La circulaire du 23 mars 1988 avait prévu que seuls les travailleurs handicapés reconnus par la COTOREP seraient concernés par les plans contenus dans les accords. Cette approche restrictive ne permettait pas aux entreprises et aux établissements de mener une politique pour l'ensemble des bénéficiaires prévus par la loi du 10 juillet 1987. Désormais, et conformément au souhait unanime du groupe de travail pourront être pris en considération tous les bénéficiaires prévus, à l'article. L 321-3 du code du travail.

II.2 Les accords de branche.

Alors que l'obligation d'emploi pèse directement sur les entreprises et les établissements, le recours à l'accord de branche a révélé certaines difficultés quant à la mise en oeuvre effective des plans, par les entreprises principalement en ce qui concerne l'embauche de travailleurs handicapés.

Comme il peut être constaté en d'autres domaines de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, la négociation au niveau de la branche doit être assortie d'engagements suffisamment précis permettant de garantir raisonnablement que les objectifs visés seront tenus.

Aussi convient-il de distinguer désormais deux types d'accords de branche.

II.2.1 L'agrément d'accords de branche valant directement, et à eux seuls, satisfaction de l'obligation d'emploi pour l'ensemble des entreprises et établissements relevant de la branche.

Ces accords ne pourront désormais être agréés que s'ils comportent des engagements précis pour les entreprises et établissements assujettis.

Ces accords doivent ainsi démontrer une réelle capacité des instances signataires à mobiliser les entreprises concernées et à se doter des moyens adéquats pour y parvenir.

II.2.2 La conclusion d'un accord cadre de branche :

Il a valeur d'engagement politique des partenaires et décline les types d'action à mener par les entreprises. Sans faire l'objet d'un agrément, il est soumis pour avis à la Délégation à l'Emploi et sera diffusé par ses soins aux directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Cet accord permet la mise en oeuvre d'une procédure simplifiée d'agrément des accords d'entreprises ou d'établissements qui y adhéreraient, en reprenant ainsi les actions prévues dans l'accord de branche et en les appliquant aux caractéristiques de l'entreprise ou de l'établissement, accords qui ont valeur juridique au sens de l'obligation d'emploi.

Dans une telle hypothèse, le délai total d'agrément sera d'un mois courant à partir du dépôt du dossier complet.

A cet effet, l'avis des membres de la commission départementale pourra être sollicité par correspondance si la date de la prochaine réunion est trop éloignée de la demande d'agrément.

II.2.3 La mise en application d'un accord de branche ne peut avoir pour effet de permettre une péréquation de l'obligation d'emploi entre entreprises distinctes appartenant à une même branche. Il ne peut y avoir en effet de transfert d'obligation légale d'une entreprise à une autre entreprise. L'application d'un accord de branche s'entend comme la mise en oeuvre à titre individuel des actions déterminées au niveau de la branche.

Toutefois, un accord de branche peut prévoir pour toutes les entreprises de cette branche la faculté de mettre en oeuvre une péréquation entre plusieurs des établissements de cette entreprise.

III - Le contenu des accords.

De façon générale, le contenu des accords doit correspondre à une démarche visant à l'obligation de résultats et ne pas se présenter comme un simple "catalogue" de mesures juxtaposées.

III.1 L'état des lieux.

Il apparaît indispensable que la négociation de l'accord soit l'occasion, au regard de l'obligation d'emploi, d'un état des lieux préalable portant sur les données précises de la situation de départ de l'entreprise ou de l'établissement, et ce dès le début de la négociation.

Les principales informations chiffrées figurant dans les trois précédentes déclarations annuelles (effectifs totaux, effectifs assujettis, bénéficiaires de la loi présents, montant des contrats de sous-traitance...) seront ainsi utilement fournies. Elles sont également à resituer dans l'évolution générale de l'emploi de l'entreprise ou de l'établissement, notamment en ce qui concerne les flux d'embauches.

La loi du 10 juillet 1987 a prévu que les accords permettant pour les employeurs de s'acquitter de l'obligation d'emploi doivent comporter deux au moins des actions suivantes :

- plan d'embauche en milieu ordinaire de travail
- plan d'insertion et de formation
- plan d'adaptation aux mutations technologiques
- plan de maintien dans l'entreprise en cas de licenciement.

III.2 Le plan d'embauche en milieu ordinaire de travail

Il est souhaitable que les accords comportent un plan d'embauche en tenant compte naturellement des éventuelles difficultés économiques de l'entreprise et des possibilités qu'offrent l'évolution globale des effectifs de l'entreprise et son taux de rotation des effectifs. Dans cet esprit, l'ANPE compte tenu des priorités de son action s'agissant de l'emploi des travailleurs handicapés, pourra être associée étroitement aux négociations et à la mise en oeuvre des plans d'embauche.

III.3 Le plan d'insertion et de formation

Le plan d'insertion et de formation doit contenir des mesures relatives à chacun de ces deux domaines. Il vous revient de veiller à ce que l'effort de l'employeur soit équitablement réparti dans les deux domaines.

En ce qui concerne l'insertion :

L'insertion doit être considérée comme ce qui est nécessaire pour lever les obstacles de toute nature qui entravent l'accès du travailleur handicapé à un emploi.

Les actions doivent avoir la pérennité nécessaire à la réussite de l'insertion professionnelle. L'aménagement des conditions de travail doit être privilégié, mais ne peut être retenu que si l'entreprise ou l'établissement ne met pas déjà en oeuvre des mesures de cette nature concernant l'ensemble des salariés.

En ce qui concerne la formation :

La formation professionnelle peut être dispensée au bénéfice des travailleurs handicapés de l'établissement ou de l'entreprise, de travailleurs handicapés susceptibles d'être embauchés ou de tous autres travailleurs handicapés.

Des accords particuliers peuvent être passés avec les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel, les services de l'Agence nationale pour l'emploi ou les équipes de préparation et de suite du reclassement pour diriger les travailleurs handicapés recensés dans leurs fichiers vers les actions de formation.

Elle peut se dérouler tant dans le milieu de travail que dans un centre agréé. Le cycle de formation par travailleur handicapé doit être d'une durée suffisante, la durée de 300 heures pouvant à cet égard être considérée comme une durée de référence.

Pour évaluer l'effort que représentent pour l'employeur les actions de formation prévues dans le cadre d'un accord, il conviendra de ne prendre en compte que la part du coût de ces actions financées par l'employeur, à l'exclusion de la partie couverte par des financements externes.

L'employeur assujéti peut s'acquitter de son obligation en proposant des stages pour les salariés handicapés de son entreprise ou de ses établissements ou en mettant ses services de formation à la disposition de tout utilisateur potentiel désirant dispenser une formation pour des travailleurs handicapés.

III.4 Le plan d'adaptation aux mutations technologiques

Ce plan doit bénéficier uniquement aux travailleurs handicapés déjà dans

l'établissement ou l'entreprise ou qui sont en cours de recrutement.

Il doit en tout état de cause comporter un apport supplémentaire au regard de ce que peuvent comporter les accords existants en la matière.

Il peut porter soit sur de la formation permettant l'adaptation à des mutations technologiques, soit sur des aménagements de postes de travail dans les conditions indiquées ci-dessus.

Ce plan pourra notamment renforcer les actions déjà menées par le ministère des

affaires sociales et de l'emploi pour favoriser le télé-travail.

III.5 Le plan de maintien dans l'entreprise

Dans un contexte de difficultés économiques accrues, l'importance et l'actualité du plan de maintien dans l'entreprise en cas de licenciement doivent être soulignées. Ce plan joue un rôle essentiel dans la lutte contre l'exclusion des travailleurs handicapés. Il est donc important que l'accord détermine des critères d'ordre des licenciements privilégiant les travailleurs handicapés, dans l'esprit de la loi du 2 août 1989 relative à la prévention du licenciement économique (article L.321-4.1 du code du travail). La présence de telles clauses constitue un élément central d'appréciation de l'autorité administrative.

En tout état de cause, il est souhaitable que le maintien dans l'emploi soit assuré par une adaptation des travailleurs handicapés aux évolutions de leurs emplois en particulier par un effort de formation spécifique les concernant.

III.6 Les clauses périphériques.

Ces clauses qui prévoient des mesures d'accompagnement de l'insertion sont envisageables dès lors qu'elles restent proches du couple emploi-formation qui doit rester le cœur des accords. Il convient dès lors de privilégier celles qui favorisent l'autonomie des personnes handicapées (aides au déplacement...). Ces clauses doivent, en tout état de cause, rester marginales par rapport au reste de l'accord.

III.7 Les engagements chiffrés, la pesée financière.

Il apparaît indispensable de pouvoir mesurer la valeur des engagements contenus dans l'accord, y compris lorsqu'ils relèvent d'une démarche principalement qualitative.

Les actions répertoriées dans les plans doivent donc être assorties d'éléments de chiffrage propres à faciliter la pesée financière de l'accord. Ce chiffrage peut, pour des raisons de confidentialité vis-a-vis des tiers, être renvoyé à une annexe ou dans un document n'ayant pas vocation à être public, mais il reste nécessaire pour la conclusion et l'agrément de l'accord.

III.8 Le renforcement des liens avec le milieu protégé.

Le développement des accords doit nécessairement entraîner une diversification des relations entre les entreprises et le milieu protégé et, en particulier, les ateliers protégés. Dans cette perspective, il importe que s'instaure entre l'entreprise ou l'établissement et les structures du milieu protégé un véritable partenariat économique reposant sur une relation mutuellement avantageuse et non sur de simples accords de sous-traitance.

Des conventions conclues avec les structures du milieu protégé pourront comporter des engagements réciproques portant par exemple sur les délais et la qualité des produits moyennant des garanties de commandes, l'aide technologique à l'atelier protégé, la recherche de flux de sorties en favorisant les transitions entre milieu protégé et l'emploi en milieu ordinaire de production.

III.9 L'articulation avec les actions de l'AGEFIPH.

L'AGEFIPH peut utilement contribuer, le cas échéant, soit par des études préalables, soit par des aides méthodologiques, à faciliter la conclusion d'accords de branche ou d'entreprise intéressants du point de vue de l'emploi.

Cette intervention ne saurait pour autant décharger les partenaires de leurs propres responsabilités.

En particulier, lorsque des concours financiers de l'AGEFIPH sont mobilisés par une entreprise ou un établissement, ils doivent être expressément mentionnés dans l'accord et ne peuvent entrer en ligne de compte dans l'évaluation financière nécessaire à la décision d'agrément; les modalités de cette mobilisation des crédits de l'AGEFIPH seront reportées en annexe.

IV - Le suivi, le bilan au terme de l'accord et la capitalisation des expériences.

IV.1 Le suivi.

a) Le suivi interne à l'entreprise

Le suivi de la mise en oeuvre d'un accord est essentiel pour la bonne réalisation des actions prévues dans les plans et pour que tous les partenaires concernés puissent pleinement s'impliquer au regard des compétences qui leur sont dévolues.

Les accords doivent prévoir les modalités de suivi de leur mise en oeuvre par les signataires en associant éventuellement les syndicats non signataires. De même, l'autorité administrative veillera à ce que soient précisées les conditions de suivi par les instances consultatives (comité d'entreprise et comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail) sur la base de leurs compétences en la matière (article L 432-3, 5ème alinéa et L 236-2, 9ème alinéa du code du travail). Le bilan annuel d'exécution de l'accord leur sera communiqué.

Dans le même esprit, le rapport annuel du médecin du travail présenté au comité d'entreprise sera complété afin qu'il intègre davantage les éléments relatifs à l'emploi des travailleurs handicapés.

b) Le suivi de l'exécution de l'accord par l'administration.

De façon générale il est recommandé au DDTEFP de favoriser, de façon informelle, des rencontres avec les signataires de l'accord de manière à prévenir toute difficulté de mise en oeuvre.

De plus, afin de faciliter l'appréciation des éléments fournis au moment du dépôt de la déclaration annuelle et consignés dans l'imprimé D3, le bilan annuel de suivi de l'accord et les comptes-rendus des réunions du CHSCT consacrés à l'examen de ce bilan annuel seront annexés à l'accord.

IV.2 Le bilan au terme de l'accord.

La négociation d'un nouvel accord ne peut utilement intervenir que si un bilan de

l'accord précédent a été établi et présenté aux partenaires sociaux.

La mise en oeuvre de la procédure de renouvellement d'un accord suppose qu'un bilan général de l'accord puisse être effectué suffisamment tôt. Le strict respect de la date légale du dépôt de l'imprimé D3 ne favorise pas l'établissement d'un tel bilan. Aussi, il est souhaitable que les entreprises et les établissements, mais également les branches, au plus tard au début du dernier trimestre de la dernière année de l'accord établissent un pré-bilan qui sera remis à l'autorité administrative dans le cadre de la procédure d'agrément.

Le pré-bilan prendra en compte 3 types d'éléments:

* les éléments quantitatifs au regard des engagements quantifiés,

* l'évolution du contexte économique et des paramètres généraux de l'emploi dans l'entreprise, par rapport aux perspectives entrevues et exposées lors de la signature de l'accord,

* des éléments qualitatifs qui témoignent d'une réelle dynamique notamment d'une véritable intégration de l'emploi des travailleurs handicapés dans la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

En cas de non-respect des obligations prévues par l'accord, la circulaire de 1988

indiquait que la pénalité administrative était due comme si l'accord n'avait pas été conclu.

Il est désormais possible de tenir compte de l'évaluation des réalisations partielles de l'accord pour déterminer le montant de la pénalité administrative applicable.

IV.3 La capitalisation des expériences.

La connaissance des expériences et leur diffusion sont de nature à faciliter le recours à la voie contractuelle pour mettre en place une politique d'emploi des travailleurs handicapés dans les entreprises. A cette fin, une capitalisation des expériences sera désormais assurée par le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle la première diffusion interviendra à l'automne 1993. Ce travail prenant appui sur les enseignements à tirer des accords déjà conclus n'aura pas pour objectif de permettre la transposition mécanique de modèles mais devra donner aux partenaires sociaux les moyens d'aborder dans de bonnes conditions les questions relatives à l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés.

A cette fin, il vous est demandé de transmettre systématiquement une copie de tous les accords d'entreprises ou d'établissements agréés dans votre département à la Délégation à l'emploi (Mission pour l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés).