

La mise en place du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique

PRESENTATION

La loi du 10 juillet 1987 avait instauré l'obligation pour tout employeur occupant au moins 20 salariés d'employer, à temps plein ou à temps partiel, des personnes handicapées « dans la proportion de 6 % de l'effectif total de ses salariés ». La loi précisait que cette obligation s'appliquait à « l'État et, lorsqu'ils occupent au moins vingt agents à temps plein ou leur équivalent, (aux) établissements publics de l'État, (aux) collectivités territoriales et leurs établissements publics, y compris ceux énumérés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière (...) ».

La loi sanctionnait le non respect de l'obligation d'emploi pour les entreprises privées par le versement d'une contribution financière alimentant le "Fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés" géré par une structure associative (l'Agefiph). Aucune sanction n'était prévue, en revanche, à l'encontre des employeurs publics défaillants.

Aussi, la Cour soulignait-elle, en juin 2003, qu'il revenait à l'État et aux autres composantes du secteur public d'être exemplaires pour le respect des règles qu'ils édictaient et ajoutait que ce n'était pas toujours le cas dans le domaine de l'insertion des travailleurs handicapés⁶⁶

66) Rapport public particulier sur "La vie avec un handicap" ; juin 2003, p. 215.

L'article 36 de la loi du 11 février 2005 a créé à compter du 1^{er} janvier 2006 un "Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique" (FIPHFP), pendant de celui que gère l'Agefiph pour le secteur privé, alimenté par les contributions des employeurs publics assujettis par la loi de 1987 à l'obligation d'emploi de 6 % mais ne la respectant pas. Le FIPHFP reçoit « pour mission de favoriser l'insertion professionnelle des personnes handicapées au sein des trois fonctions publiques, ainsi que la formation et l'information des agents en prise avec elles ».

A l'occasion du présent contrôle, la Cour a cependant constaté qu'en matière d'emploi des personnes handicapées, la fonction publique affichait un retard sensible par rapport au secteur privé.

I - La mise en place du Fonds

Économie du système

La loi de 2005 crée le FIPHFP géré par « un établissement public placé sous la tutelle de l'Etat ». Le décret d'application du 3 mai 2006 a confié cette gestion à la Caisse des dépôts et consignations. Le FIPHFP a pour organe délibérant un comité national tripartite « composé de représentants des employeurs, des personnels et des personnes handicapées, (qui) définit notamment les orientations concernant l'utilisation des crédits du fonds (...) ». En complément de ce dispositif central, un comité local est institué dans chaque région, composé (à l'instar du comité national) de 17 membres parmi lesquels 3 élus locaux, et présidé par le préfet de région ou son représentant au titre de la fonction publique de l'Etat. Placé « sous la tutelle des ministres chargés de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et du budget », le FIPHFP est dirigé par un directeur nommé par arrêté conjoint des mêmes ministres et dispose d'un agent comptable désigné dans les mêmes conditions. L'obligation d'emploi en faveur des personnes handicapées est réalisée quand le rapport entre le nombre de bénéficiaires de cette obligation et l'effectif total atteint 6 %.

Quand ce rapport est inférieur à 6 %, l'organisme peut toutefois soustraire du nombre d'unités manquantes un nombre d'unités qui est déterminé par le montant de certaines dépenses, par exemple les dépenses de sous-traitance avec des entreprises employant des personnes handicapées. Le montant de la contribution est égal au nombre d'unités manquantes, multiplié par un montant unitaire (de 400 à 600 fois le Smic horaire selon l'effectif total). Ce montant ainsi que ses modalités de modulation sont globalement identiques à ceux des entreprises privées, à ceci près que la loi du 11 février 2005 a prévu que le montant des contributions publiques serait réduit de 80 % en 2006, de 60 % en 2007, de 40 % en 2008 et de 20 % en 2009. Dans ce cadre, les employeurs doivent transmettre au FIPHFP, au plus tard le 30 avril, une déclaration annuelle accompagnée du paiement de leur contribution. Le contrôle de cette déclaration annuelle est effectué par la Caisse des dépôts, gestionnaire du fonds.

Le FIPHFP a connu en 2007 une grave crise de gouvernance liée à un conflit ouvert entre ses responsables, crise qui a atteint son paroxysme à l'été 2007, les tutelles acceptant, le 27 juin 2007, la démission du directeur du FIPHFP et mettant fin aux fonctions de la présidente du comité national par arrêté du 14 août 2007. Cette crise de gouvernance n'a toutefois pas empêché les protagonistes de chercher à assumer leurs responsabilités.

A - Les ambiguïtés originelles dans l'organisation du dispositif

La crise de gouvernance du FIPHFP a largement été la conséquence des décisions des pouvoirs publics quant à la structure juridique à donner au FIPHFP, telle qu'elle a été définie, après beaucoup d'hésitations, par le décret du 3 mai 2006.

1 - Les hésitations des pouvoirs publics sur le statut juridique du Fonds

A l'origine, en effet, le choix de la Caisse des dépôts comme gestionnaire administratif du FIPHFP trouvait sa justification dans une logique de mutualisation avec d'autres fonds gérés par elle. Il était cohérent avec la loi du 11 février 2005 qui prévoyait la création d'un « *fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, géré par un établissement public placé sous la tutelle de l'État* » et ne précisait pas la nature juridique de ce futur fonds.

C'est le décret d'application du 3 mai 2006 qui allait le doter du statut d'établissement public administratif avec un exécutif propre et un régime financier et comptable de droit commun, et ceci en dépit d'observations de la Caisse de dépôts qui avait fait valoir, en novembre 2005, ses réserves quant à la viabilité du système.

Les conséquences de l'existence d'un établissement public de plein exercice, administré par un « comité national » dont le président présentait la particularité d'être élu au sein du comité au lieu d'être nommé par les autorités de tutelle, et où les représentants de l'État (3 sur 17) étaient très minoritaires, n'ont pas été totalement acceptées par tous les partenaires.

En ce qui concerne la Caisse des dépôts, rien n'illustre mieux sa difficulté à évoluer dans le cadre fixé par le décret du 3 mai 2006 que ses réticences à répondre aux demandes légitimes, car dictées par les textes réglementaires, de l'agent comptable du FIPHFP s'agissant, en particulier, de la fourniture d'informations indispensables à l'exercice de sa mission, comme des états de restes à recouvrer.

Pour le comité national, le fait que le directeur de l'établissement ait été un cadre de la Caisse des dépôts, adjoint du responsable de la gestion administrative, mis à disposition du FIPHFP à mi-temps, ne pouvait qu'accréditer le sentiment que, dans les faits malgré les textes, le FIPHFP ne disposait pas d'un véritable exécutif.

La structure du budget de l'établissement est significative de ces ambiguïtés : alors que l'établissement public peut disposer directement d'un budget de l'ordre de 1 M€, le gestionnaire administratif a la responsabilité de sommes six fois supérieures (6,17 M€) en vue d'assurer la plus grosse partie des charges du fonds.

2 - Les fondements approximatifs de l'intervention du gestionnaire administratif

a) L'absence de convention d'objectifs et de gestion

L'article 1^{er} du décret du 3 mai 2006 confie la gestion administrative du FIPHFP à la Caisse des dépôts. Mais son article 25 prévoit la conclusion d'une convention d'objectifs et de gestion entre l'établissement, les ministres de tutelle et le gestionnaire administratif pour une durée minimale de cinq ans. Cette convention doit fixer notamment les modalités de calcul, de répartition et d'évolution de l'enveloppe budgétaire allouée au gestionnaire administratif du fonds.

La Cour n'a pu que constater que cette convention d'objectifs et de gestion (COG) n'avait toujours pas été adoptée par les parties signataires, son adoption étant, au mieux, envisagée pour la fin de l'année 2007. En son absence, les services de la Caisse des dépôts cherchent à intégrer dans une décision modificative au budget 2007 « *la facturation du gestionnaire administratif pour les années 2005 / 2006* » pour des montants respectifs de 240 000 et 4 221 000 €.

Il paraît difficile d'admettre que le FIPHFP, établissement créé le 1^{er} janvier 2006, se voie facturer des coûts de « gestion administrative » engagés en 2005 par un organisme qui n'a reçu mandat de ladite gestion qu'en mai 2006. En ce qui concerne les sommes exposées en 2005, la Caisse des dépôts a reconnu qu'elles correspondaient aux frais de préparation de l'offre de service. Il s'agit donc d'un investissement qu'elle devrait conserver à sa charge.

b) Le contenu mal défini de l'offre de service

L'offre de service de la Caisse des dépôts aux fins de se voir confier le mandat de gestionnaire administratif du FIPHFP précisait que l'évaluation des coûts de gestion à refacturer au Fonds avait été faite à partir de l'hypothèse, retenue par les pouvoirs publics, de 40 000 dossiers d'aides individuelles par an⁶⁷. Dans son mécanisme de calcul, cette évaluation (5 772 000 € en 2006 et 6 170 000 € en 2007) dépendait largement du nombre de dossiers traités.

Or, le FIPHFP n'a traité aucun dossier en 2006 et son gestionnaire administratif évaluait à 1000 au maximum le nombre de dossiers qui pourraient être traités en 2007.

La Cour a constaté que le gestionnaire administratif n'en a pas moins maintenu (en 2006), voire dépassé (en 2007), son estimation initiale de facturation dans les budgets du FIPHFP. Cette situation a contribué à alimenter les incompréhensions entre la Caisse des dépôts et les membres du comité national. Elle n'a été rendue possible qu'à raison de la passivité des tutelles qui ont laissé faire alors même qu'elles n'avaient pas formalisé par écrit leur accord sur l'offre de service que la Caisse des dépôts leur avait transmise le 16 juin 2006.

67) Il existait deux autres hypothèses : une de 15 000 dossiers, l'autre de 95 000.

B - La mise en place réussie du processus de recouvrement des contributions

Pour lancer le dispositif, la Caisse des dépôts, à partir du recensement des employeurs des trois fonctions publiques, soit près de 53 000 organismes, a sélectionné ceux qui lui paraissaient devoir être astreints à obligation d'emploi (effectif en équivalent temps plein supérieur à 20 personnes). Un courrier d'appel à déclaration leur a été envoyé, les invitant à remplir une déclaration dématérialisée, transmissible d'une plate-forme en ligne sécurisée.

Pour 2006, 13 864 employeurs ont été appelés par le gestionnaire administratif à faire une déclaration ; plus de 9 000 se sont révélés assujettis. Le montant déclaré avoisinait les 56 M€ Pour 2007, 13 783 employeurs ont été appelés par le gestionnaire à faire une déclaration. Sur ce total, seuls 1 464 ont fait l'objet d'une mise en demeure, soit un pourcentage (10,6 %) en net recul par rapport à l'année précédente (19 %), ce qui atteste de la montée en charge du système. 13 144 employeurs ont, le cas échéant après mise en demeure, procédé à leur déclaration pour un montant d'environ 125,9 M€ Au 31 août 2007, 84,5 M€ soit les deux tiers, avaient été versés.

Parmi les 1464 organismes publics mis en demeure en 2007 d'effectuer leur déclaration figurent des institutions d'État comme l'École nationale de la magistrature, des établissements publics œuvrant dans le secteur des personnes handicapées, La Poste ou encore des départements ministériels comme le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ce dernier s'est, en définitive, complètement acquitté de ses obligations (déclaration et paiement) ; au 1^{er} septembre 2007, ce n'était le cas ni du ministère de l'outre-mer (44 000 €), ni du ministère de la justice (4,8 M€), ni des services du Premier ministre (236 000 €), tous justifiables, à ce titre, d'un recouvrement forcé par titre exécutoire.

II - Une question qui demeure : l'emploi des fonds collectés par le FIPHFP

Le décret du 3 mai 2006 confie au comité national le soin de régler « *par ses délibérations les questions d'ordre général concernant le fonds* ». La Cour constate qu'en quelques mois d'activité⁶⁸, cette instance s'est attachée à mener à bien ou à initier la plupart des missions que lui confient les textes, en particulier tout le travail de réflexion stratégique s'appuyant sur l'expertise "handicap". Il doit cependant faire face au défi que constitue l'emploi des sommes collectées.

A - Les difficultés d'utilisation

1 - Un taux d'utilisation aujourd'hui dérisoire

D'après le gestionnaire administratif, 503 demandes d'aide étaient parvenues à la plate-forme e-services au 31 août 2007. A cette date, le montant des aides payées s'élevait à 478 197 €, montant auquel on pouvait ajouter celui des aides ayant reçu un avis favorable (189 752 €). Par ailleurs, toutes les parties prenantes du FIPHFP se sont accordées pour mettre en place, à côté du système d'aides individuelles, des financements par convention pluriannuelle, à l'origine non prévus dans le dispositif, qui représenteront en 2007 un peu plus de 4 M€ de dépenses.

Au total, le FIPHFP ne devrait avoir dépensé à la fin 2007 que moins de 5 M€ sur les 182 M€ collectés depuis sa création, soit un taux d'utilisation de 2,7 %.

Pour éloquentes qu'ils soient, ces chiffres doivent être replacés dans un contexte de montée en charge du FIPHFP, car des difficultés que l'établissement a rencontrées sont appelées à se résorber progressivement :

- la mise en place tardive des comités locaux (seulement 13 sur 26 étaient installés au 1^{er} octobre 2007) alors qu'il leur reviendra de gérer plus des deux tiers des financements du Fonds ;
- un incontestable déficit d'information des employeurs ;
- les difficultés techniques de la plate-forme de traitement des aides.

68) Compte tenu des délais de constitution, sa première réunion s'est tenue le 7 juin 2006.

A titre de comparaison, l'Agefiph, il est vrai créée ex nihilo, n'a été pleinement opérationnelle que deux ans après sa création, alors que le premier dossier d'aide du FIPHFP a été payé au bout de 7 mois.

2 - La disproportion entre le niveau prévisible de la ressource et les possibilités actuelles de financement

Tous les responsables du FIPHFP s'accordent sur le constat de la disproportion entre le niveau attendu de la ressource et les possibilités d'emploi du Fonds dans le cadre législatif actuel.

Une fois disparu, en 2010, le système des abattements sur les contributions des employeurs, les ressources du FIPHFP dépasseront 250 M€ par an. Or, la Caisse des dépôts évalue à 110 M€ les possibilités d'utilisation annuelle du Fonds en se plaçant dans un scénario volontariste de 10 000 bénéficiaires par an au titre des seules aides directes, avec un montant moyen de 5 000 € par aide, auquel se rajouteront des financements sur convention estimés à 60 M€ par an sur la base de 150 conventions pour les principaux employeurs.

B - Les limites du FIPHFP : le recrutement effectif des personnes handicapées dans la fonction publique

1 - A périmètre comparable, la fonction publique est en retard par rapport au privé

Les premiers éléments statistiques publiés par le FIPHFP à partir des déclarations d'employeurs dans son rapport annuel 2006 font apparaître un taux d'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique de 3,55 % contre un chiffre jusque-là affiché de 4,5 %, et un pourcentage de 4,4 % pour le secteur privé. De plus, l'examen du détail des déclarations d'employeurs assujettis au FIPHFP conduit à relativiser fortement ces chiffres.

En effet, pour le cas spécifique des employeurs publics, l'article L. 323-5 du code du travail ajoute à la liste des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue à l'article L. 323-3, qui est commune au secteur public et au secteur privé, les catégories suivantes :

« Les titulaires d'un emploi réservé (...) sont pris en compte pour le calcul du nombre de bénéficiaires de l'obligation d'emploi instituée par l'article L. 323-1. (...) Sont également pris en compte pour le calcul du nombre de bénéficiaires de cette obligation : les agents qui ont été reclassés (...), les agents qui bénéficient d'une allocation temporaire d'invalidité (...). »

Si l'on retire des statistiques du FIPHFP les catégories prévues de l'article L. 323-5 en matière d'obligation d'emploi des personnes handicapées, donc à périmètre comparable à celui du secteur privé⁶⁹, le taux d'emploi des personnes handicapées deviendrait alors inférieur à 2 %.

| 2006 | FP Etat | FP Hospitalière | FP Territoriale | Total FP |
|---|-----------|--------------------|--------------------|-----------|
| Effectif total des organismes assujettis au FIPHFP : (1) | 2 462 471 | 878 418 | 1 265 258 | 4 606 147 |
| Total bénéficiaires déclarés au FIPHFP : (2) | 88 397 | 31 350 | 43 929 | 163 676 |
| Taux d'emploi : (3) = (2) / (1) | 3,59 % | 3,57 % | 3,47 % | 3,55 % |
| Total art. L. 323-5 (4) | 48 875 | 21 138 | 18 971 | 88 984 |
| Total bénéficiaires hors art. L. 323-5 : (5) = (2) - (4) | 39 522 | 10 212 | 24 958 | 74 692 |
| Taux d'emploi sans article L. 323-5 : (6) = (5) / (1) | 1,6 % | 1,16 % | 1,97 % | 1,62 % |

Source : rapport annuel 2006 du FIPHFP

2 - Un obstacle statutaire : la condition d'équivalence des diplômes

Au moment de l'adoption de la loi du 10 juillet 1987, le gouvernement avait proposé pour la fonction publique un autre levier d'action que la création d'un fonds analogue à celui qu'il mettait en place pour le secteur privé. L'orientation privilégiée était alors d'agir de façon volontariste et directe sur le recrutement des personnes handicapées, notamment via les emplois réservés, pour atteindre le seuil de 6 %.

69) Comparable mais non identique car, en application des articles L. 323-4, L. 323-4-1 et L. 620-10 du code du travail, les calculs d'effectif total et du nombre de bénéficiaires de l'obligation d'emploi sont différents dans la fonction publique et dans le secteur privé, ce dernier pouvant en particulier proratiser ses emplois à temps partiel qui sont, à l'inverse, comptés pour une unité dans la fonction publique.

Mais le protocole d'accord signé le 8 octobre 2001 sur l'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique d'État entre le gouvernement et cinq organisations syndicales a acté l'extinction progressive de « *la procédure actuelle de recrutement des travailleurs handicapés en catégorie B et C par la voie dite des "emplois réservés"* » au bénéfice de la procédure dite de "recrutement direct" introduite par la loi de 1987 pour les catégories C et ex-D, puis étendue aux catégories A et B par la loi n° 95-116 du 4 février 1995.

Avec la suppression de la filière des emplois réservés, il n'existe donc plus que deux voies d'accès à la fonction publique pour les personnes handicapées : le recrutement par concours et le recrutement direct par contrat donnant vocation à titularisation.

Le recrutement par concours s'effectue selon les modalités de droit commun, moyennant deux types de dérogations. Le fait qu'aucune condition de limite d'âge ne soit opposable aux candidats handicapés et le bénéfice « *d'aménagements particuliers des épreuves du concours en fonction de la nature (du) handicap ou du degré (...) d'invalidité (par exemple : installation dans une salle spéciale, temps de composition majoré d'un tiers, utilisation d'un ordinateur, assistance d'un secrétariat, temps de repos suffisant)* », tous aménagements prévus par le protocole de 2001 mais érigés en droit à la décision du candidat par la loi du 11 février 2005.

Le recrutement direct par contrat permet, lui, aux personnes handicapées d'être recrutées sous contrat renouvelable une fois, sur des emplois publics de catégorie A, B et C avec une durée du contrat qui est équivalente à la période de stage effectuée, pour le même emploi, par un lauréat de concours, en général un an. À l'issue du contrat, l'agent peut être engagé sur un emploi de titulaire, après examen de son dossier de candidature.

Mais, comme le rappelle la brochure éditée par le ministère de la fonction publique sur "le recrutement des travailleurs handicapés dans la fonction publique" : « *Que vous soyez recruté par concours ou par contrat, vous devez satisfaire aux conditions générales d'accès à la fonction publique, notamment celles relatives au niveau de diplôme.* »

C - Repenser les modes d'interventions du Fonds

La capacité du FIPHFP à contribuer concrètement au recrutement des personnes handicapées dans la fonction publique est centrale. Or, les moyens budgétaires consacrés à l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans la fonction publique d'État avant la création du FIPHFP

pouvaient être estimés à 10 M€ par an, en regroupant le précédent fonds homonyme (supprimé en 2006 lors de la création du FIPHFP) et les dotations spécifiques de chaque département ministériel. Cette enveloppe financière permettait largement de financer les aménagements des postes de travail.

Avec une ressource de 250 M€ par an prévue à partir de 2010, le nouveau FIPHFP ne peut évidemment plus être cantonné aux seuls aménagements des postes de travail même dans une conception élargie de ceux-ci et en prenant en compte les deux autres fonctions publiques, hospitalière et territoriale.

1 - Mieux utiliser les possibilités actuelles d'intervention.

Le FIPHFP est encore mal connu. Il doit être en mesure, comme l'a proposé son comité national, de mener des campagnes d'information et de mobilisation vis-à-vis tant des employeurs publics que des jeunes handicapés susceptibles d'être intéressés par un emploi public. Cela suppose qu'il puisse disposer, pour ce faire, de crédits d'intervention spécifique qui devront nécessairement, là encore, être gérés à son initiative et non à celle des employeurs. À titre de comparaison, on rappellera que l'Agefiph consacre près de 4 % de son budget, soit 19 M€ en 2007, à des opérations de "mobilisation du monde économique" à destination des employeurs du secteur privé.

Les crédits du FIPHFP doivent pouvoir être mobilisés à des fins de formation et de sensibilisation, telles que la diffusion plus large de son « guide », l'amélioration de sa plate-forme d'information ou l'enrichissement du contenu de son catalogue.

Les partenariats prévus, d'une part, à l'article L. 323-10-1 du code du travail, avec l'Agefiph et, d'autre part, à l'article L. 323-11 du même code, avec les organismes de placement spécialisés du réseau Cap Emploi devraient permettre de profiter de l'expérience capitalisée par ces opérateurs qui concourent déjà, pour une part non négligeable de leurs crédits, au financement de parcours vers la fonction publique.

2 - Intervenir en amont des processus de recrutement

Le Fonds n'est pas actuellement habilité à intervenir le plus possible en amont du processus de recrutement. Les critères d'intervention du FIPHFP qui figurent à l'article 2 du décret du 3 mai 2006 privilégient, en effet, le maintien dans l'emploi sur le recrutement des personnes handicapées dans la fonction publique. Ils apparaissent restrictifs par rapport à ceux de l'Agefiph dont les

ressources, en application de l'article L. 324 -8-4 du code du travail « sont destinées à favoriser toutes les formes d'insertion professionnelle des handicapés en milieu ordinaire de travail ». La règle selon laquelle seuls les employeurs peuvent être à l'initiative des financements du FIPHFP, posée par la loi du 11 février 2005 et qui figure aujourd'hui à l'article L. 323-8-6-1-II du code du travail constitue également un frein au développement des actions et induit une différence de traitement entre salariés du secteur public et salariés du secteur privé. Cette différence ne saurait être jugée sans conséquence sur le taux d'utilisation du FIPHFP quand on considère que 30 % des financements de l'Agefiph sont aujourd'hui engagés à l'initiative des salariés.

L'article 137 de la loi de finances pour 2006 qui a permis aux employeurs publics concernés, au premier chef l'éducation nationale, de déduire du montant de leur contribution financière « les dépenses consacrées à la rémunération des assistants d'éducation affectés à des missions d'aide à l'accueil, à l'intégration et à l'accompagnement des élèves ou étudiants handicapés au sein des écoles, des établissements scolaires et des établissements d'enseignement supérieur », déduction plafonnée à 80 % en 2006 et 70 % en 2007 et qui devra, ensuite, être « réexaminée annuellement », constitue un exemple d'extension possible de l'utilisation du fonds.

Une piste souvent évoquée consisterait à permettre au FIPHFP de financer des mises en accessibilité de locaux, à la condition toutefois qu'il s'agisse de recruter une personne handicapée identifiée et que cette mise en accessibilité soit la condition de ce recrutement. Il ne s'agit nullement, en effet, pour le FIPHFP de se substituer à l'obligation légale d'accessibilité des bâtiments ouverts au public dont l'échéance avait été fixée à 2015.

L'élargissement du champ d'action du FIPHFP est préconisé tant par le Comité national que par la Caisse des dépôts mais suscite encore, de la part de certains représentants du monde du handicap, un certain nombre de réticences qui devront être levées, l'Etat devant s'engager à ce que les recettes du fonds ne viennent pas, principalement, pallier l'insuffisance des crédits budgétaires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En dépit des conflits intervenus et de la crise qu'a connue l'établissement, tous les acteurs du FIPHFP auront entrepris d'assumer leurs missions, conscients de l'importance de l'enjeu pour une politique publique aussi essentielle que l'insertion professionnelle des personnes handicapées, considérée ici dans son volet "fonction publique". Le gouvernement a récemment réaffirmé l'importance qu'il attachait au dossier, précisé les moyens d'actions à mettre en œuvre et rappelé qu'au-delà de la contribution financière, le non respect de l'obligation d'emploi serait sanctionné dans le cadre de l'opération de gestion prévisionnelle des effectifs.

Afin de permettre que le fonds, avec des équipes renouvelées, puisse fonctionner rapidement dans les meilleures conditions, la Cour recommande, en ce qui concerne la gestion et le fonctionnement du fonds :

1) la mise au point et l'adoption sans délais de la convention d'objectifs et de gestion ;

2) la mobilisation d'une partie des recettes du fonds pour des actions de sensibilisation et de formation ;

3) l'officialisation des partenariats avec l'AGEFIPH et le réseau CAP-emploi ;

4) la poursuite des réflexions sur les conditions d'intervention du fond, notamment en ce qui concerne les actions situées en amont du recrutement pour favoriser l'acquisition d'une formation diplômante par une personne handicapée.

En ce qui concerne le problème plus général du recrutement des personnes handicapées dans la fonction publique, au-delà des améliorations attendues dans le fonctionnement et la gestion du FIPHFP, la Cour s'interroge sur les capacités d'un tel fonds, dans un cadre législatif inchangé qui limite aussi strictement son champ d'intervention, à contribuer à la satisfaction de l'objectif d'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique a pris connaissance avec le plus grand intérêt de l'insertion au rapport public relative à «La mise en place du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la Fonction publique (FIPHFP)».

Il prend acte des constats faits par la Cour sur la complexité du cadre juridique, sur les difficultés qu'a pu connaître la gouvernance, ainsi que sur la disproportion observée en 2006 et 2007 entre le montant de recettes perçues et les interventions effectives du fonds.

Des observations et précisions complémentaires, dont certaines sont liées à des orientations gouvernementales récentes, paraissent toutefois devoir être apportées à l'analyse et à l'information de la Haute juridiction.

A titre liminaire, il convient de rappeler que le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique est de création récente : institué par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, ses règles de fonctionnement et le rôle de ses organes ont été fixés par le décret n° 2006-501 du 3 mai 2006, le directeur du fonds et les membres du comité nationale ont été nommés par arrêtés conjoints du 2 juin 2006. Les difficultés auxquelles il a été confronté ne lui ont pas permis d'enregistrer la montée en puissance qui était attendue par les pouvoirs publics. C'est pourquoi, dès le mois de juin 2007, les ministres en charge de la tutelle ont souhaité prendre toutes leurs responsabilités et les décisions que la situation imposait. Ces décisions n'avaient pas encore commencé à produire tous leurs effets au moment où intervenait l'enquête de la Cour.

1- En ce qui concerne la gouvernance du FIPHFP, la Cour met en évidence des lourdeurs de fonctionnement et des ambiguïtés juridiques qui pourraient avoir eu un rôle déclencheur dans la crise.

Les administrations de tutelle estiment en effet que la crise a pu jouer un rôle de révélateur d'un système complexe qui nécessite une bonne intelligence de son fonctionnement et des ses objectifs. Elles souhaitent que la clarification des rôles de chacun et la définition d'un cadre stratégique permettent au Fonds de trouver toute son efficacité, dans un climat de confiance entre les partenaires.

Un processus énergique de redressement et de clarification a été enclenché par un courrier du 5 juin 2007 adressé au directeur du Fonds et à la présidente du Comité national précisant le rôle de chacun des organes. La crise perdurant au sein du FIPHFP, la démission, à sa demande, du directeur de l'établissement a été acceptée et il a été mis fin au mandat de la

présidente du comité national en sa qualité de représentante titulaire de la fonction publique de l'Etat par arrêté du 14 août 2007.

Une nouvelle équipe, localisée au plus près du fonctionnement géographique du comité national a été constituée. Un nouveau directeur, M. Jean-François de Caffarelli, a été nommé le 26 septembre 2007. Ses fonctions ont été mieux définies. Il les exerce à temps plein, et il est désormais rémunéré directement par le Fonds. L'objectif est d'affirmer nettement la séparation des rôles avec le gestionnaire administratif qu'est la Caisse des dépôts et consignations.

La représentation de l'Etat au comité national a été modifiée afin d'assurer une représentation élargie des ministères et un nouveau président, M. Didier Fontana, a été élu le 7 novembre 2007.

2- Les tutelles sont, bien entendu, très attachées à la performance de la gestion administrative.

La recherche d'efficacité dans la politique en faveur des personnes handicapées est, plus largement, un des thèmes de la « révision générale des politiques publiques (RGPP) » actuellement en cours. A cet égard, la comparaison entre les structures AGEFIPH et FIPHFP est, comme le montre la Cour, un élément important dans la définition du dispositif dans une démarche de performance de l'intervention publique.

Dans ce contexte, et en application de la circulaire du Premier ministre relative à la suspension provisoire des démarches de contractualisation pluriannuelle avec les opérateurs de l'Etat (circulaire n° 5256/SG du 23 octobre 2007) – dans l'attente des conclusions de la RGPP – une convention de gestion administrative, limitée à 2007-2008, servira de support juridique transitoire à l'organisation de la gestion entre le FIPHFP et son gestionnaire CDC, souhaité par la Cour. Cette convention a été adoptée le 7 décembre dernier, en séance plénière du comité national du FIPHFP. Elle sera signée avant la fin de l'année.

En complément de la convention, un document d'orientations stratégiques a été présenté au comité national qui a souhaité pouvoir l'examiner dans une séance ultérieure. Une convention d'objectifs et de gestion quinquennale, affinée en tenant compte de l'expérience de la mise en œuvre de la première convention de gestion administrative, pourra être conclue à l'issue de cette période.

Il convient par ailleurs de signaler que, dans le cadre de la maîtrise de la facturation présentée par le gestionnaire, la tutelle budgétaire a, par exemple, rejeté tout remboursement de facture au titre de 2005 correspondant à une dépense qui, comme la Cour le note, serait difficile à admettre pour un établissement créé au 1^{er} janvier 2006.

3 – Sur la disproportion entre le niveau prévisible de la ressource et les possibilités actuelles de financement

Les tutelles ont très vite pointé la faiblesse préoccupante des dépenses du FIPHFP au regard des ambitions des objectifs publics dans le domaine de l'insertion des personnes handicapées.

Les mesures de redressement préconisées doivent permettre d'agir sur le niveau d'efficacité du fonds et donc sur le niveau des dépenses du fonds.

De manière générale, le ministère du Budget, des Comptes public et de la Fonction publique est extrêmement désireux que l'action en faveur de l'insertion des personnes handicapées dans les fonctions publiques (Etat, collectivités territoriales et hôpitaux) parvienne à accroître le taux d'emploi de ces personnes.

L'importance que le Gouvernement attache à cette politique se manifeste notamment à travers les termes de la circulaire n° 5265/SG, signée par le Premier ministre le 23 novembre 2007, relative à « l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans la fonction publique ». Ainsi, le Premier ministre a demandé à chacun des membres du Gouvernement de mobiliser les administrations placées sous leur autorité. Les administrations, qui n'en disposeraient pas encore, devront mettre en place un plan pluriannuel d'action permettant d'atteindre, dans la fonction publique de l'Etat, l'objectif de 6 % d'emploi de personnes handicapées. Les plans pluriannuels seront présentés au Premier ministre avant la fin de l'année 2007. Ils devront traduire l'engagement effectif des administrations de l'Etat en vue de l'amélioration des taux d'emploi et pouvoir être évalués à partir de résultats quantifiés. Pour 2008, ils devront conduire à une hausse d'au moins 25 % des recrutements de personnes handicapées par rapport à l'année précédente.

Les plans feront l'objet d'un suivi annuel. Les objectifs de recrutement de l'année considérée seront garantis, en début d'exercice, par un gel correspondant à leur équivalent en masse salariale.

Cette circulaire insiste sur le rôle du FIPHFP et l'appui qu'il représente dans le domaine de l'accompagnement à l'insertion des personnels handicapés.

S'agissant de la projection de ressources du FIPHFP à hauteur de 250 M€ par an à partir de 2010, elle est effectuée sur la base du taux d'emploi actuel. Or, on peut raisonnablement penser que le taux d'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique va s'accroître dans les années à venir, ce qui diminuera le niveau des ressources du fonds.

Les efforts de redressement et de renouvellement de la gouvernance que le gouvernement a entrepris ont donné une nouvelle dynamique au Fonds. Ils permettent de conforter le dispositif et de renforcer sa légitimité. Il faut souligner que le Fonds s'est orienté vers une politique de conventionnement pluriannuel qui permet aux employeurs de mobiliser les ressources autour d'un projet global. Compte tenu des enjeux, leur efficacité sera suivie de près, y compris à travers l'évaluation des plans d'actions ministériels dont elles constituent une déclinaison.

4 – Sur l'observation selon laquelle, à périmètre comparable, la fonction publique est en retard par rapport au privé en termes

Les premiers éléments statistiques publiés par le FIPHFP font apparaître un taux d'emploi inférieur de près de un point à celui de la dernière enquête DGAFP pour 2004. Si cet écart mérite d'être davantage explicité, il convient de préciser que le périmètre de l'enquête a été modifié par l'intervention de la loi. Ainsi, le Fonds recense 2 428 établissements publics administratifs alors que l'enquête précédente en décomptait 4 938. Par ailleurs, les agents de droit privé sont désormais pris en compte. Enfin, les anciens modes de correction et de ventilation des bénéficiaires de l'allocation temporaire d'invalidité, que la DGAFP effectuait avec l'appui du service des pensions, n'ont pas été réalisés cette année.

Par ailleurs, plus de la moitié des effectifs de la FPE relèvent de l'éducation nationale et exercent essentiellement dans des fonctions d'enseignement pour lesquelles le vivier des travailleurs handicapés est encore trop étroit. Il faut préciser qu'en moyenne 80 % des travailleurs handicapés demandeurs d'emploi ont une qualification de niveau 5 correspondant à celui de la catégorie C.

De plus, il convient de préciser que si la fonction publique semble frontalement en retard par rapport au privé, les périmètres et les pratiques ne sont pas nécessairement comparables. Selon une étude de la DARES publiée le 29 novembre 2007, si globalement le nombre de travailleurs handicapés en entreprise a augmenté de 3 %, cette hausse s'explique, d'une part :

- par le maintien en emploi de salariés devenus handicapés (ce qui est comparable à la pratique de la fonction publique) ;*
- par le grand nombre de salariés handicapés demandant la reconnaissance de leur handicap (ce qui n'est pas le cas dans la fonction publique) ;*
- et par l'augmentation des emplois à temps partiel (ce qui n'est pas avéré dans la fonction publique).*

et, d'autre part, par le recours au CDD. L'étude constate qu'en 2005, plus de la moitié des travailleurs handicapés ont travaillé moins de un mi-temps et que la moitié des embauches l'ont été en CDD. Au contraire, la

circulaire n° 5265/SG du 23 novembre 2007 précitée préconise au contraire pour la fonction publique d'utiliser pleinement la possibilité de recrutement sans concours, ouverte par le décret du 25 août 1995 relatif au recrutement des travailleurs handicapés dans la fonction publique, qui donne vocation à titularisation dans un corps de fonctionnaire.

5 – *Sur la nécessité d'une **réflexion en amont des processus de recrutement** de manière à contribuer à la création de la ressource et des compétences humaines*

Le gouvernement réalise un effort sans précédent dans le domaine de l'accompagnement à la formation initiale à travers les moyens qui ont été donnés au ministère de l'éducation nationale : 2 700 postes supplémentaires d'AVS-i à la rentrée 2007, alors que jusqu'à présent 4 800 auxiliaires étaient en fonction. Cela représente une augmentation de 56 % de leur nombre.

Comme la Cour le souligne, l'article 98 de la loi du 11 février 2005 a autorisé le ministère de l'éducation nationale à déduire de sa contribution, en 2006 et 2007, une part des dépenses qu'il consacre à la rémunération des personnels d'aide à la vie scolaire des élèves handicapés. Cette déduction est légitimée par le fait que l'éducation nationale contribue très activement, en amont des opérations de recrutements des agents publics, à la création de la ressource et des compétences humaines qui permettront de parvenir à l'objectif de 6 % d'emploi de personnes handicapées. Pour cette même raison, le gouvernement a proposé au Parlement, dans le cadre de la discussion sur le projet de loi de finances rectificative, d'étendre le champ de cette mesure.

Accompagner davantage la scolarisation des élèves handicapés et les intégrer mieux dans les dispositifs scolaires et universitaires favorisera en effet leur recrutement à tous les niveaux de la hiérarchie des administrations.

6 – *S'agissant de la recommandation d'une **meilleure utilisation des champs d'intervention et de financement**, il convient également de préciser que certains financements, qui ont été insuffisamment mis en œuvre, sont en phase d'expansion :*

- les actions des comités locaux - dont le déploiement sur l'ensemble du territoire est tout récent - notamment en matière de sensibilisation des acteurs, d'amélioration de la connaissance des populations de travailleurs handicapés et de dépenses d'études ;

- le financement de la convention de coopération avec l'AGEFIPH et le réseau des Cap emploi. L'AGEFIPH estime qu'actuellement 20 % du nombre des placements effectués par les Cap emploi le sont dans la fonction publique.

Ces interventions sont susceptibles d'augmenter très sensiblement les dépenses du FIPHFP et son efficacité.

En outre, comme il a été dit précédemment, le FIPHFP s'est orienté vers une politique de conventionnement triennal. Les engagements juridiques, contractualisés en 2007, représentent près de 24 M€ et témoignent de la réalité d'une montée en puissance du Fonds. Une trentaine de recruteurs publics ont d'ores et déjà entamé des démarches auprès du Fonds. Toutes ces conventions prévoient notamment des actions de sensibilisation et de formation.

*7 – Les administrations de tutelle ont pris note de la **recommandation de la Cour sur la nécessité d'une meilleure information** des employeurs publics et des personnes handicapées. A ce titre, j'ai le plaisir d'indiquer à la Cour que la communication propre du FIPHFP est en hausse de plus de un million d'€ dans le budget 2008 de l'établissement qui vient d'être examiné par le Conseil d'administration du Fonds.*

Un catalogue d'aides techniques et humaines a d'ores et déjà été élaboré. Il est directement accessible aux employeurs publics sous forme dématérialisée. Au 31 août 2007, avec 503 demandes d'aide à la personne parvenues à la plate-forme e-services, ce dispositif n'a pas encore produit tous ses effets, mais se trouve maintenant en phase de croissance rapide.

Il est, au demeurant, normal d'observer une phase de montée en charge progressive puisque, comme la Cour le rappelle, l'AGEFIPH avait mis de son côté, deux années à devenir pleinement opérationnelle.

*8 – S'agissant de l'**obstacle statutaire qui pourrait constituer la condition d'équivalence des diplômes**, le recrutement direct par contrat sur des emplois publics donne vocation à titularisation dans le corps de fonctionnaires. Tous les corps de fonctionnaires sont classés en catégories A, B ou C qui correspondent à des niveaux de diplôme. La condition de diplôme peut être un obstacle au recrutement par concours dans les catégories B et C dans la mesure où des candidats handicapés, qui ont le niveau de diplôme requis, peuvent se trouver en concurrence, pour le même concours, avec des candidats valides surdiplômés. Ce n'est pas le cas du recrutement direct par contrat. Or, c'est cette dernière voie qui est privilégiée aujourd'hui pour recruter des travailleurs handicapés dans la fonction publique (circulaire n° 5265/SG du 23 novembre 2007).*

A toutes fins utiles, il est précisé qu'une réflexion est en cours sur l'organisation de concours moins axés sur les connaissances académiques, et davantage sur les compétences et les potentiels. Cette mission a été confiée à Mme Desforges, inspectrice générale de l'administration, comme préalable à une révision générale des épreuves de concours. Elle rendra ses conclusions pour la fin 2007.

Compte tenu de l'intérêt que le gouvernement attache à la politique d'insertion des personnes handicapées, je tenais à vous faire part de ces quelques éléments d'information complémentaires.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DU FONDS POUR L'INSERTION DES
PERSONNES HANDICAPÉES DANS LA FONCTION PUBLIQUE
(FIPHFP)**

Depuis la mise en place du Fonds en juin 2006 :

- le Comité national a défini ses orientations stratégiques ;*
- il a défini le catalogue des aides qu'il attribue, et publié et diffusé à 40 000 exemplaires un « guide de l'employeur public » qui traite, à l'intention des employeurs, des questions relatives au recrutement et au maintien dans l'emploi public des personnes handicapées et qui présente le fonctionnement et les modes d'intervention du FIPHFP ;*
- 22 comités locaux (sur 26) ont été mis en place (au 12 décembre 2007) ;*
- le gestionnaire administratif a mis en place le processus de recouvrement des contributions qui permet au Fonds de disposer de ressources, et mis en œuvre la « plate-forme e-services » à partir de laquelle les demandes d'aides individuelles émanant des employeurs peuvent être traitées ;*
- les premières conventions avec des employeurs justifiant d'une taille suffisante pour mettre en place des programmes pluriannuels d'emploi des personnes handicapées, ont été négociées et signées.*

A la fin de l'année 2007, le FIPHFP aura :

- mis en place 1356 aides individuelles pour un montant total de 3,8 M€ ;*
- engagé 7 conventions pluriannuelles pour un montant total de 24,6 M€ (dont 3,3 M€ payés au titre de 2007).*

En octobre 2007, le comité national a élu un nouveau président. Un nouveau Directeur a été nommé le 26 septembre 2007.

Les travaux conduits au sein du FIPHFP, en liaison avec les tutelles et le gestionnaire administratif, ont permis, au cours du quatrième trimestre 2007 :

- l'approbation d'une convention de gestion administrative du Fonds, basée sur un réexamen des conditions d'exercice des missions du gestionnaire administratif et une stabilisation du coût de cette gestion à un niveau de 4,1 % des recettes attendues pour le budget 2008 ;*
- l'approbation du projet de budget 2008 du FIPHFP.*

Ce projet de budget tient compte :

- de la montée en puissance de l'activité du FIPHFP qui se traduit tout à la fois par l'accroissement du nombre d'aides traitées par la plateforme et la signature des premières conventions établissant des engagements financiers pluriannuels ;*
- de l'augmentation progressive du taux des contributions des employeurs publics assujettis au FIPHFP, mais aussi de la disposition en cours de discussion au Parlement permettant aux employeurs qui engagent des dépenses de financement des auxiliaires de vie scolaire (AVS) de déduire la totalité de ces dépenses du montant de leur contribution au Fonds. Cette mesure, si elle doit avoir un caractère permanent, amputera à terme de façon sensible les ressources du Fonds, qui n'atteindront pas dans ces conditions le niveau de 250 M€ par an en 2010 mentionné dans le rapport ;*
- des orientations du Gouvernement, renforçant l'incitation à augmenter le nombre de personnes handicapées dans la fonction publique d'État.*

Le budget 2008 du FIPHFP comporte une enveloppe de 2 M€ destinée à financer un plan de communication destiné à accroître la mobilisation des employeurs publics en leur faisant connaître les solutions concrètes permettant de développer l'emploi des personnes handicapées et en facilitant leur accès aux moyens du FIPHFP.

Il prévoit de porter ses dépenses d'intervention à 120 M€, notamment par une montée de conventions passées avec les employeurs publics, mais également au travers des partenariats dont la concrétisation fait partie des objectifs du Fonds pour 2008 (AGEFIPH, CNFPT, ...), et permettront de démultiplier son action, d'assurer la cohérence entre les financements du FIPHFP et les autres intervenants (fonds de compensation départementaux...), ainsi que d'intervenir dans le domaine de la formation en amont du processus de recrutement.

La mise en place de ces conventions a commencé de se concrétiser avec la mise en place du financement des plans pluriannuels de développement de l'emploi des personnes handicapées :

- du Ministère de la Justice*
- du MINEFE*
- du Ministère du Travail*
- du Conseil Général du Maine et Loire*
- de la Préfecture de la Savoie*
- de la Mairie de Paris ;*

et également par la signature d'une convention avec le Centre National de la Fonction Publique Territoriale. Ce partenariat a pour objet la mise en place et la promotion de formations spécifiques relatives au handicap destinées aux agents territoriaux et également aux personnes handicapées qui souhaitent entrer dans la fonction publique territoriale.
