

4

**L'Association nationale de gestion
du fonds pour l'insertion professionnelle des
personnes handicapées (AGEFIPH)**

PRESENTATION

Fondé par la loi d'orientation du 30 juin 1975, le dispositif français d'insertion professionnelle des personnes handicapées repose implicitement sur un double mécanisme d'incitation à l'embauche : l'octroi d'aides spécifiques et la pénalisation financière des entreprises qui ne participent pas à cet effort d'emploi direct.

Dans ce cadre, la loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés a instauré une obligation d'emploi des travailleurs handicapés pour tous les employeurs, y compris publics, ayant 20 salariés ou plus, dans la proportion de 6 % de l'effectif total. Les seuls employeurs privés ont la faculté de s'acquitter de cette obligation notamment en versant une contribution annuelle à un « fonds de développement de l'insertion professionnelle des handicapés » auquel les pouvoirs publics ont souhaité donner une certaine autonomie. A cet effet, l'article L. 323-8-3 du code du travail confie la gestion du fonds à « une association administrée par des représentants des salariés, des employeurs et des personnes handicapées ainsi que par des personnalités qualifiées ».

Les statuts de l'association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) ont été agréés par l'Etat le 13 septembre 1988. L'AGEFIPH dispose de 18 délégations régionales sur l'ensemble du territoire, en métropole et outre-mer, et emploie, au total, près de 300 salariés.

En application des dispositions introduites dans le code des juridictions financières par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, la Cour a contrôlé les comptes et la gestion pour 2000 de l'AGEFIPH, « organisme habilité à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire ».

L'AGEFIPH a accumulé, depuis l'origine, des ressources inemployées qui, jusqu'à une période récente, dépassaient les 300 M€, soit plus de 11 % des contributions reçues des entreprises. Une association régie par la loi de 1901 a ainsi pu disposer d'un volume moyen de trésorerie placée supérieur à 0,46 Md€ par an sur la période 1997-2000.

Les causes de cette situation apparaissent structurelles tant l'AGEFIPH semble avoir, dès l'origine, privilégié une conception minimale de son rôle vis-à-vis de partenaires qui, en matière d'insertion professionnelle des handicapés, sont en position de juge et partie puisqu'ils disposent de la majorité des sièges au conseil d'administration de l'AGEFIPH et qu'ils sont, par l'intermédiaire des organisations patronales et, à un degré moindre, syndicales, les principaux opérateurs des actions de l'association en direction des entreprises.

L'Etat ne saurait s'exonérer de sa responsabilité dans cette situation : même s'il n'exerce pas de tutelle sur l'AGEFIPH, il n'en dispose pas moins de moyens d'action par l'approbation du budget d'intervention de l'association et par le fait que les actions initiées par celle-ci ne peuvent trouver de réalisations concrètes sur le terrain sans la participation active de ses services.

Pourtant, la puissance publique ne semble pas vouloir s'inscrire dans une logique volontariste. En témoigne le fait que le taux d'emploi des travailleurs handicapés, indicateur essentiel au regard de la loi du 10 juillet 1987, continue d'être sujet à caution quant à sa fiabilité statistique bien qu'il soit calculé par les services des ministères chargés du travail et des personnes handicapées.

I – L'organisation et le financement du dispositif d'insertion professionnelle des personnes handicapées

L'AGEFIPH tire ses ressources du produit de la collecte des contributions des entreprises qui n'atteignent pas le quota d'emploi de 6 % fixé par la loi du 10 juillet 1987 (art. L. 328-8-4 du code du travail).

En 2000, la collecte brute s'est élevée à 0,32 Md€. Elle a pratiquement doublé depuis 1991, premier exercice en année pleine de l'AGEFIPH. Au total, depuis sa création, l'AGEFIPH a collecté plus de 2,74 Md€, soit une ressource nette de 2,71 Md€ après les remboursements effectués aux entreprises.

A – L'organisation de l'AGEFIPH

En application de ses statuts, l'AGEFIPH est administrée par un conseil de 20 membres répartis en quatre collèges :

- - un collège des employeurs, comprenant un représentant de la FNSEA, un de la CGPME et trois du MEDEF ;
- - un collège des salariés, où siège un représentant de chacune des cinq grandes confédérations syndicales (CGT, CGT-FO, CFDT, CFTC et CGC-CFE) ;
- - un collège des associations de handicapés, dans lequel trois grandes associations, l'UNAPEI, l'APF et la FNATH⁴⁷, occupent, depuis l'origine, un siège permanent, les deux autres membres étant désignés alternativement parmi les associations de sourds et de non-voyants ;
- - un collège de cinq personnalités qualifiées, trois désignées par les trois premiers collèges, les deux autres l'étant par le ministre chargé de l'emploi.

L'organisation et la composition des instances statutaires de l'AGEFIPH n'appellent que peu de remarques de la Cour, hormis l'absence de représentants de l'Etat.

Les administrateurs de l'AGEFIPH exercent leur fonction à titre gratuit. Il a toutefois été constaté que les organisations qui les désignent reçoivent une subvention de l'association, censée correspondre aux frais engagés pour l'emploi d'assistants recrutés par elles, dont le rôle serait de fournir informations et analyses aux administrateurs.

Ce sont les administrateurs eux-mêmes qui, dès 1993, ont voté le principe de ces subventions qui ont représenté près de 0,46 M€ en 2000.

Dans le silence des statuts, un tel versement est dépourvu de base légale. Eu égard à leur justification, il n'est, de plus, pas logique que ces

47) Union nationale des associations de parents et amis de personnes handicapées mentales, Association des paralysés de France, Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés.

subventions soient versées quelle que soit l'assiduité des administrateurs. Enfin, il n'est pas acceptable qu'aucune pièce justificative probante ne soit fournie par les bénéficiaires, comme ce fut le cas jusqu'en 2000.

B – Les interventions de l'AGEFIPH

Contributeur unique de l'AGEFIPH, le monde économique, c'est-à-dire les entreprises et leurs instances représentatives, est aussi le premier bénéficiaire de ses crédits d'intervention. Ainsi, en 2000, il a reçu plus de 41 % de ceux-ci : 160,07 M€, montant équivalant à plus de la moitié de la collecte 2000, contre moins de 37 % aux associations et 22 % aux personnes handicapées. Encore la part des entreprises dans les financements octroyés par l'AGEFIPH était-elle en diminution : en 1997, elle dépassait 46 %.

1 – Les actions d'information et de sensibilisation du monde économique

Cette situation résulte largement du fait que, hormis le cas des aides directes versées aux entreprises qui emploient des handicapés, les instances représentatives du monde économique sont en même temps opérateurs de l'AGEFIPH pour la mise en œuvre de certaines mesures, notamment de celles qui sont regroupées sous les vocables « information - sensibilisation » et « diagnostic-conseil ».

Les opérateurs sont, pour la plupart, les structures départementales des organisations patronales (MEDEF territoriaux, représentants départementaux de la CGPME, FDSEA), parfois aussi le niveau départemental des branches professionnelles. Le dispositif de base repose sur un chargé de mission, salarié de l'organisme patronal et doté d'un secrétariat. L'AGEFIPH finance les frais de personnel correspondants ainsi que les frais de déplacement et les frais généraux. Dans la très grande majorité des dossiers examinés, il a été constaté que ces organismes ne communiquaient pas la copie des contrats de travail du chargé de mission et de ses éventuels collaborateurs, de sorte que l'AGEFIPH finance une structure sans avoir la certitude que les moyens annoncés soient réellement mobilisés.

L'examen par la Cour des dossiers de financements conduit à porter, en règle générale, une appréciation réservée sur l'efficacité des visites déclarées par l'organisme patronal. Assez fréquemment, elles ne donnent même pas lieu à une fiche et aucune indication précise n'est fournie sur la nature des informations diffusées.

Si les organismes patronaux sont les principaux bénéficiaires des financements de l'AGEFIPH pour les actions d'information et de sensibilisation du monde économique, les grandes confédérations syndicales ont également, dans ce cadre, signé une convention avec l'AGEFIPH. Des conventions examinées par la Cour, il ressort que l'action entreprise est, pour l'essentiel, constituée par des sessions de formation de cadres et de militants syndicaux aux problèmes rencontrés par les handicapés dans leur insertion professionnelle, sessions le plus souvent réalisées « en interne » avec, là encore, comme justificatifs, des éléments seulement déclaratifs.

Pour ces mesures qui, en 2000, ont représenté une dépense de 17,07 M€, l'AGEFIPH n'a pas défini de doctrine alors que leur libellé « attrape-tout » peut relever de financements très divers. Peu ou pas normées, n'ayant pas eu d'impact mesurable sur le taux d'emploi des handicapés des départements dans lesquels elles ont été reconduites depuis près de 10 ans, ces actions paraissent, dans leur approche actuelle, largement inefficaces.

Elles devraient s'accompagner d'un diagnostic établi entreprise par entreprise à partir d'un suivi personnalisé des interlocuteurs qui procèdent aux décisions d'embauche ou aux affectations sur les postes. Elles devraient, en outre, être menées en étroite collaboration avec les associations d'insertion des personnes handicapées, alors que la coopération est minimale dans la pratique. Au total, l'intervention des organisations syndicales et patronales peut être utile pour relayer des messages à caractère général par la diffusion de documentation sur les aides, mais il semble peu opportun de leur faire endosser, fût-ce à leur demande, un rôle de prestataire technique rémunéré qu'elles ne sont pas, dans la majorité des cas, en capacité de mener.

Le fait que les opérateurs et les bénéficiaires d'une large part des financements de l'AGEFIPH soient directement représentés au conseil d'administration n'a, de plus, pas été de nature à stimuler une réflexion de fond sur l'évaluation de l'impact des mesures et des modalités de leur mise en œuvre. Ainsi, les délégués régionaux de l'association estiment se conformer aux conditions d'octroi dès lors que la demande d'aide correspond à une mesure du programme et peut être traitée par une convention d'action.

2 – La prime à l'insertion

La prime à l'insertion est, historiquement, la première aide versée par l'AGEFIPH pour favoriser l'insertion professionnelle des handicapés. Son objectif est d'encourager les entreprises à recruter des travailleurs

handicapés et d'aider les personnes handicapées à accéder à l'emploi. Cette prime forfaitaire est versée à toute entreprise embauchant une personne handicapée, ainsi qu'à cette dernière, quand elle est recrutée sur un contrat à durée indéterminée ou sur un contrat à durée déterminée supérieure à 12 mois. Son montant est de 2 286,74 € pour l'entreprise et de 1 524,49 € pour la personne handicapée. En 2000, plus de 32 000 personnes ont bénéficié d'une embauche primée par l'AGEFIPH ; les engagements financiers relatifs à la prime d'insertion se sont élevés à 101,84 M€, dont plus de 60 % sont revenus aux employeurs.

A l'examen, il apparaît que les conditions d'attribution de cette prime, tout comme ses modalités de versement, constituent des incitations à utiliser à plein l'effet de guichet. En effet ne sont exigées, pour le versement tant à l'employeur qu'au salarié, que les copies du contrat de travail, du bulletin de salaire du premier mois, de l'attestation de la qualité de bénéficiaire de la loi de 1987 et de l'avis médical d'embauche. La première échéance (l'intégralité pour le salarié et 1 524,49 € pour l'employeur) est versée dès que ces pièces sont fournies. Dès lors, sauf si elle est spontanément signalée par les intéressés, une rupture du contrat de travail après la constitution du dossier n'a, en pratique, aucun effet sur l'octroi de la prime. Seule l'absence de production du bulletin de salaire au douzième mois prive l'employeur du solde de 762,25 €.

Ce mode d'attribution de la prime à l'insertion comporte des risques de dévoiement ou d'utilisation abusive : sur 119 dossiers vérifiés par la direction du contrôle général de l'AGEFIPH en 2000, seuls 51 ont été déclarés conformes.

3 – L'évaluation de l'efficacité des interventions

Indépendamment des études ponctuellement effectuées par sa direction du contrôle général et des méthodes, l'AGEFIPH ne s'est pas dotée d'un véritable système d'alerte sur le rapport coût/efficacité des mesures accordées, malgré l'ampleur des financements qu'elle gère.

Elle n'a pas suffisamment développé la fonction d'analyse du dispositif d'insertion des handicapés, ne réservant qu'une place mineure aux études de fond sur l'impact et l'efficacité de ses interventions. De plus, lorsque des études de ce type ont été financées par l'AGEFIPH, elles n'ont pas toujours donné lieu aux mesures correctrices préconisées.

L'exemple d'une association regroupant de grandes entreprises installées sur la dalle de la Défense est, à cet égard, révélateur. Ces entreprises ont conclu avec l'AGEFIPH une convention qui prévoit, parmi les charges exposées pour l'insertion des travailleurs handicapés,

leur participation financière à l'association, dont l'objet est d'inciter les adhérents à accueillir en stage puis à embaucher de jeunes travailleurs handicapés.

En 1999, l'AGEFIPH a fait réaliser une étude sur l'action de cette association, qui a montré qu'elle fonctionnait en circuit fermé avec les seules entreprises adhérentes et sans lien avec les structures de l'insertion, même avec les partenaires de l'AGEFIPH comme le réseau Cap Emploi. Le placement en stage et en alternance était privilégié au détriment de l'embauche durable. L'insertion dans l'emploi était, de surcroît, difficile à évaluer, l'association ne s'étant pas dotée d'outils de suivi des jeunes en formation.

Malgré les conclusions sévères de cette étude, le financement de l'action a été, sans condition supplémentaire, reconduit en 2001 par l'AGEFIPH. Au total, de façon directe ou indirecte, l'AGEFIPH a versé, de 1992 à 2000, plus de 2,13 M€ à l'association.

4 – La participation à un service de télévision thématique

L'absence d'évaluation ne concerne pas seulement le programme d'interventions comme en témoigne la collaboration de l'AGEFIPH avec une chaîne qui, depuis 1998, distribue en mode numérique et analogique par satellite et par câble en France métropolitaine et outre-mer un service de télévision thématique sur la création d'activités et les initiatives en France et en Europe en matière d'emploi.

Depuis 1999, l'AGEFIPH cofinance une émission dont l'objet est de sensibiliser les téléspectateurs aux problèmes rencontrés par les personnes handicapées en matière d'accès à l'emploi. La convention signée pour 2000 prévoit que l'émission est diffusée deux fois par mois. Chaque émission, d'une durée de 30 à 45 minutes, est composée de reportages sur des initiatives de personnes handicapées ou pour leur intégration dans le monde du travail, et de plateaux de présentation. Elle comporte également une rubrique de 2 à 3 minutes conçue et présentée par un collaborateur de l'AGEFIPH dans le but de faire connaître une mesure du programme d'intervention de l'association et de répondre à une ou deux questions pratiques.

La participation financière de l'AGEFIPH en 2000 s'est élevée à près de 110 000 €, soit 47,2 % du coût global d'une émission dans laquelle elle n'intervient directement que pour moins d'une heure dans l'année. En outre, la rubrique AGEFIPH est quasiment la seule dans laquelle la problématique de l'insertion professionnelle est réellement abordée.

Sans nier la qualité d'un programme qui vise à mettre en valeur des initiatives en faveur des personnes handicapées, il apparaît cependant que l'effort financier consenti par l'AGEFIPH est très supérieur à la tribune qui lui est réservée dans ces émissions. De plus, en dépit de la référence figurant dans le bilan annuel de l'AGEFIPH aux « 10 millions de téléspectateurs par le câble et le satellite », l'audience réelle de cette émission, notamment parmi les personnes handicapées, reste inconnue, aucune étude d'impact n'ayant été effectuée par l'AGEFIPH.

C – Le rôle de l'Etat

La puissance publique peut apparaître, au premier abord, comme dépourvue de moyens puisqu'elle n'exerce pas de tutelle sur l'AGEFIPH et n'a pas de représentants dans son conseil d'administration, même si elle désigne deux personnalités qualifiées. Pourtant, l'AGEFIPH tire l'essentiel de ses ressources d'une cotisation obligatoire dont le rôle est établi par les directions départementales du travail et de l'emploi. À cet égard, il ressort des vérifications effectuées par la Cour que les fichiers utilisés par les directions départementales sont entachés d'un nombre important d'erreurs et d'omissions, ce qui fait craindre que des entreprises devant normalement contribuer n'y figurent pas, en l'absence de contrôle sur place.

En outre, les dépenses d'intervention de l'AGEFIPH ne peuvent être engagées qu'après autorisation préalable par l'Etat du budget de l'association, en application de l'article R. 323-8 du code du travail. Enfin, les actions initiées par l'AGEFIPH ne peuvent trouver de réalisation concrète sur le terrain sans la participation active des services de l'Etat, dans le cadre des programmes départementaux d'insertion des travailleurs handicapés (PDITH), mis en place par l'Etat en 1991 pour créer une dynamique en faveur de l'emploi de ces publics.

Les relations organiques entre l'Etat et l'AGEFIPH restent pourtant très lâches malgré un effort tardif de formalisation dans le cadre peu contraignant d'une convention quinquennale d'objectifs signée, pour la première fois, le 9 décembre 1998, pour la période 1999-2003. L'attribution d'une base légale à cette convention d'objectifs, par la mention dans la loi des grandes catégories de dispositions qu'elle devrait comporter, permettrait, sans pour autant créer des dispositifs de tutelle, de renforcer la portée des engagements pluriannuels des deux parties et de donner plus de visibilité à la politique d'insertion des travailleurs handicapés.

Une présence plus forte de l'Etat serait également de nature à inciter l'AGEFIPH à mettre davantage l'accent sur la réforme de dispositifs en vigueur, y compris lorsque de telles évolutions peuvent aller à l'encontre des intérêts de ses mandants, ce qu'illustre l'exemple analysé plus haut de la prime à l'insertion.

II – L'excédent des ressources sur les emplois et la gestion de l'AGEFIPH

A – Le fonds disponible

L'AGEFIPH a accumulé des réserves inemployées qui ont dépassé 0,30 Md€ en 1998 (0,33 Md€ au 31 décembre 1998), et seraient encore, en 2002, selon l'association, d'environ 0,15 Md€, malgré deux importants transferts de charges du budget de l'Etat, à savoir, depuis 1997, la prise en charge de la garantie de ressources des travailleurs handicapés instituée par la loi d'orientation du 30 juin 1975 et, depuis 1999, le financement des 118 associations chargées de l'insertion professionnelle des handicapés, regroupées dans le réseau Cap Emploi.

Cette accumulation de réserves inemployées, appelées « fonds disponible », a permis à l'AGEFIPH de disposer d'un niveau moyen de capitaux placés supérieur à 0,46 Md€ par an sur la période 1997-2000, le « fonds disponible » en représentant la moitié, le reste provenant du solde des flux d'entrée (la collecte) et de sortie (les mandatements). De plus, pour le placement de sa trésorerie, l'AGEFIPH bénéficie du fait que l'essentiel des contributions des entreprises se concentre sur les premières semaines de l'année ; ainsi, en 2000, l'AGEFIPH a encaissé près de 83 % des recettes de l'exercice sur le seul mois de mars.

L'existence de ces excédents a conduit l'AGEFIPH à mettre en œuvre, dès l'origine, une politique active de gestion de sa trésorerie. Leur montant considérable suscite néanmoins quelques interrogations tant à raison de son statut juridique – une association à but non lucratif et à gestion désintéressée – qu'au regard des besoins de financement de l'insertion professionnelle des handicapés que leurs associations soulignent.

Pour le seul exercice 2000, les plus-values réalisées par l'AGEFIPH sur sa trésorerie se sont élevées à 17,07 M€ nets d'imposition. Or, si l'AGEFIPH est exonérée de toute fiscalité sur les

produits qu'elle retire de la gestion de ses valeurs mobilières, elle doit cet avantage fiscal à son statut d'organisme à but non lucratif.

La Cour a appelé l'attention des dirigeants de l'association sur le fait que s'il est de bonne gestion qu'un organisme à but non lucratif dégage, dans le cadre de son activité, des excédents, il ne doit pas pour autant les accumuler dans le but de les placer. À défaut, la gestion financière de revenus résultant de placements spéculatifs pourrait conduire l'administration fiscale à considérer que l'organisme exerce, en fait, une véritable activité commerciale de gestion de titres.

En outre, l'instruction fiscale du 15 septembre 1998 a rappelé que la gestion d'un organisme de caractère non lucratif doit être désintéressée. L'existence de versements à des sociétés dont un des dirigeants siègerait au conseil d'administration de l'AGEFIPH serait de nature à fonder une requalification de la gestion de l'association. Au cas particulier, la Cour a constaté le versement de sommes non négligeables à d'autres organismes à but non lucratif ayant des dirigeants communs avec l'AGEFIPH mais il n'est pas démontré que ces dirigeants communs bénéficient personnellement des versements.

Pendant, le fait que certains membres du conseil d'administration de l'AGEFIPH représentent des personnes morales bénéficiaires de financements de l'association, ou dirigent des organismes prestataires rémunérés par l'AGEFIPH, a conduit la Cour à rappeler les responsables de l'association au respect des règles posées en la matière par l'administration fiscale. Ce rappel est apparu d'autant plus nécessaire que la liste des conventions de ce type présentée dans le rapport financier 2000 de l'AGEFIPH ne tient pas compte de très nombreuses conventions passées localement par des associations dépendant d'organismes siégeant au conseil d'administration, comme les MEDEF territoriaux.

B – Le programme exceptionnel

Engagé à partir de 1999, mis en œuvre sur une période de trois ans, le « programme exceptionnel » se présente comme un complément conjoncturel, temporaire et ciblé du programme ordinaire d'intervention de l'AGEFIPH. Doté de 0,23 Md€, il s'appuie sur quatre axes pour contribuer à réduire les disponibilités inemployées de l'association.

L'axe 1 porte sur la préparation et l'accompagnement de l'insertion des personnes handicapées ; il représente la moitié des crédits prévisionnels d'intervention du programme exceptionnel, soit 109,76 M€. L'axe 2 vise à développer et à moderniser les dispositifs d'orientation et de formation professionnelle en appuyant notamment l'accroissement de

l'offre régionale de formation et de l'accès des travailleurs handicapés chômeurs de longue durée aux formations qualifiantes. L'AGEFIPH a attribué à ce dernier objectif une enveloppe pouvant atteindre 53,36 M€ sur la période couverte, soit près du quart des crédits exceptionnels.

L'axe 3 consiste essentiellement à renforcer le programme ordinaire en matière d'information et de sensibilisation du monde économique en encourageant en particulier l'embauche du premier salarié handicapé dans les entreprises de 20 à 50 salariés. L'axe 4, expérimental, constitue un ensemble relativement hétérogène : il comporte ainsi des actions en lisière du périmètre d'intervention de l'AGEFIPH, comme l'expérimentation de dispositifs d'observation des besoins et de maîtrise de l'information statistique concernant la population active handicapée et son emploi dans les entreprises.

C – La comptabilité de l'AGEFIPH

La Cour a constaté que le compte de résultat 2000 de l'AGEFIPH ne retraçait qu'une partie des dépenses de l'association, à savoir celles qui sont directement exposées pour son fonctionnement. Les dépenses d'intervention font l'objet d'une présentation à part, tant en prévisions qu'en réalisations, par grandes masses et par types d'action, mais en dehors du cadre comptable alors même qu'elles constituent l'essentiel des emplois de l'AGEFIPH avec 391,03 M€ en 2000, soit près de 94 % des dépenses.

Cette présentation, qui résulte d'une décision du bureau de l'AGEFIPH du 24 août 1989, est contraire aux principes et aux règles du plan comptable général auquel l'AGEFIPH est soumise, à commencer par l'obligation que ses comptes donnent une image fidèle de son activité.

Au-delà du problème de régularité comptable, une telle approche procède d'une conception minimaliste du rôle de l'AGEFIPH qui semble avoir prévalu et prévaloir encore au sein de ses instances dirigeantes, selon laquelle l'association ne serait qu'un opérateur technique dont la mission se résumerait à affecter des financements collectés par un tiers, en l'occurrence l'Etat, sans être réellement comptable de l'efficacité des financements ainsi attribués. Or l'AGEFIPH est une personne morale dotée de l'autonomie financière ; elle doit donc enregistrer dans ses comptes à la fois l'intégralité de ses ressources, y compris les produits de la collecte des entreprises, et les emplois de toute nature autorisés par son conseil d'administration.

La structure actuelle du compte de résultat de l'AGEFIPH fait apparaître, en couverture des charges de fonctionnement, un prélèvement

sur les produits du placement de la trésorerie. Dans la pratique, l'association mobilise en fin d'année une fraction des plus-values latentes pour couvrir ses charges de fonctionnement par la vente de SICAV et de fonds communs de placement. Une telle pratique revient à assurer le financement de charges permanentes par des ressources qui ne peuvent être qualifiées de stables et pérennes, puisqu'elles dépendent d'un niveau de disponibilités que l'AGEFIPH s'emploie désormais à réduire et du taux de rémunération des placements financiers sur le marché.

CONCLUSION

L'objectif affiché par la loi du 10 juillet 1987 était d'accroître l'embauche des personnes handicapées en définissant un champ large des bénéficiaires de l'obligation d'emploi et un périmètre, lui aussi délibérément large, des employeurs concernés puisqu'il comporte, s'agissant des contributions au fonds géré par l'AGEFIPH, outre les entreprises du secteur privé, l'ensemble des structures économiques, notamment les entreprises publiques et les établissements publics industriels et commerciaux.

Dès l'origine toutefois, la loi n'a privilégié aucune des deux grandes modalités permettant aux entreprises de s'acquitter de l'obligation d'emploi, à savoir l'embauche ou le versement d'une contribution au fonds. De plus, les pouvoirs publics ne semblent pas avoir pris la mesure de la situation, comme en témoigne l'insuffisance des instruments statistiques. Le taux d'emploi des travailleurs handicapés calculé par les ministères chargés du travail et des personnes handicapées reste sujet à caution eu égard à l'absence d'exhaustivité des données utilisées. La Cour a d'ailleurs constaté qu'à la date de son enquête, aucune information n'était disponible pour les années 1999 et 2000, le seul chiffre arrêté, début 2001, se rapportant à l'année 1998, pour laquelle le taux d'emploi constaté s'établissait à 4 %.

S'agissant d'une donnée aussi essentielle que le taux d'emploi des travailleurs handicapés, cette carence des outils statistiques est révélatrice d'un système où, dans le secteur privé, moyennant une contribution au montant peu pénalisant, l'obligation d'emploi instituée par la loi apparaît très largement théorique, moins, il est vrai, que dans les administrations publiques qui ne sont pas assujetties à l'obligation de

contribuer au fonds de l'AGEFIPH⁴⁸. Les acteurs économiques et politiques se sont progressivement accommodés d'un tel système et ont renoncé à mettre en œuvre une véritable politique de discrimination positive en faveur des personnes handicapées. Il est à noter, s'agissant du pourcentage de 6 %, dont le calcul s'opère en soustrayant de l'effectif d'assujettissement les salariés relevant des emplois difficilement accessibles aux travailleurs handicapés, limitativement énumérés à l'article D. 323-3 du code du travail, que les textes retiennent une très large définition en ce domaine : des entreprises exonérées de ce fait de contribution obtiennent d'ailleurs de l'AGEFIPH des aides à l'embauche, l'exemple le plus significatif étant le secteur du bâtiment et travaux publics qui a reçu de l'AGEFIPH, en 2000, 9,30 M€ alors que sa contribution ne s'est élevée, la même année, qu'à 5,95 M€.

La Cour constate aussi que les partenaires de l'AGEFIPH dans le service public de l'emploi se mobilisent peu, spontanément, pour le public des personnes handicapées qui ne font pas partie, en tant que telles, des publics prioritaires identifiés au niveau national.

Dans ces conditions, les observations faites au sujet de l'AGEFIPH n'apparaissent pas dissociables d'une politique publique qui souffre de l'absence de volontarisme des pouvoirs publics, seule condition pour qu'elle trouve le second souffle dont elle a manifestement besoin comme l'atteste le fait que, 15 ans après la loi de 1987, l'Etat et l'AGEFIPH dans la convention quinquennale qui les lie, continuent de s'assigner pour objectif de « faire progresser, de manière régulière et significative vers l'objectif fixé par la loi le taux actuel d'emploi des travailleurs handicapés dans les entreprises d'au moins 20 salariés ».

48) Le taux d'emploi des personnes handicapées s'établissait en 1997 (dernières données disponibles à la date de l'enquête) à 3,06 % dans la fonction publique d'Etat, 4,5 % dans la fonction publique territoriale et 5,43 % dans la fonction publique hospitalière.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie rejoint les observations formulées par le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, le ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées ainsi que la secrétaire d'Etat aux personnes handicapées au sujet du projet d'insertion au rapport public concernant l'association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH).

Par ailleurs, deux points particuliers appellent les remarques complémentaires suivantes.

***La présence de l'Etat au sein du conseil d'administration de
l'AGEFIPH***

Mentionner l'absence de représentants de l'Etat au sein du conseil d'administration de l'AGEFIPH peut paraître réducteur puisqu'un contrôleur d'Etat, conformément à l'article 1er du décret 55-733 du 26 mai 1995 qui assujettit « les groupements et organismes professionnels ou interprofessionnels, à caractère économique, autorisés soit à percevoir des taxes, redevance ou cotisations à caractère obligatoire, soit à opérer des péréquations » a entrée avec voix consultative aux assemblées générales, aux conseils d'administration et peut assister aux séances des comités, des commissions et de tous organismes consultatifs existant à l'intérieur de l'AGEFIPH.

S'agissant des modalités du contrôle, il est précisé dans le même article qu'elles sont fixées « en tant que de besoin » par arrêté conjoint des ministres chargés des finances, des affaires économiques et du budget. Comme pour d'autres organismes de même nature, il n'a pas été jugé utile de préciser les contours du contrôle que définissent les articles 9 et 10 du décret du 26 mai 1995, d'autant que le contrôle économique et financier ne porte pas sur la répartition et l'utilisation des contributions versées au fond qui relèvent essentiellement de l'opportunité.

Il convient de noter que le contrôle d'Etat a d'ailleurs été à l'origine de nombreuses décisions ou demandes d'évolution mentionnées dans le rapport de la Cour : mise en œuvre d'un programme exceptionnel pour contribuer à apurer le fonds excédentaire, opposition formelle à la mise en place des assistants des administrateurs⁴⁹ et exigence de production des justificatifs par une délibération du conseil en date du 15 février 2001, application à l'AGEFIPH de l'article 101 du code de commerce pour tout

49 En l'absence d'un texte de portée générale à ce sujet

conventionnement avec des organismes représentés au conseil d'administration, mise en conformité de la présentation comptable avec le plan comptable général.

Les aspects financiers et comptables

La Cour constate les insuffisances de la présentation comptable des comptes de l'association, sur la base de l'examen du compte de résultat 2000 de l'AGEFIPH. Toutefois, il convient de préciser que l'association a élaboré en 2001 un nouveau règlement financier, plus conforme au plan comptable général et qui a été approuvé lors de l'assemblée générale de mars 2002.

De plus, les produits financiers du placement de la trésorerie ont essentiellement permis de couvrir les dépenses de fonctionnement de l'organisme mais aussi d'affecter à la mission du Fonds, depuis sa création, un montant globalement supérieur à sa collecte. Ces placements sont essentiellement axés sur des fonds de trésorerie et d'obligations et donc peu spéculatifs.

En ce qui concerne le fonds disponible, il doit être analysé en fonction de l'aspect « contra-cyclique » de l'activité de l'AGEFIPH au regard du marché de l'emploi et de la situation économique. En outre l'AGEFIPH doit pouvoir disposer du fonds de trésorerie nécessaire pour faire face aux trois ou quatre premiers mois de l'année. Enfin, l'association doit faire face à des engagements pluriannuels dont certains pourraient être apparentés à des engagements hors bilan.

Dans cette perspective, le contrôle d'Etat a demandé à l'AGEFIPH de procéder à un bilan précis de ces engagements de façon à pouvoir discriminer clairement ce qui relève :

- d'une obligation contractuelle ;
- de la trésorerie minimale ;
- d'une éventuelle réserve destinée à faire face à la volatilité du marché de l'emploi dans le cadre d'une approche pluriannuelle de l'évolution emploi-ressources ;
- de réserves réellement excédentaires.

*REPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL
ET DE LA SOLIDARITE,
DU MINISTRE DE LA SANTE, DE LA FAMILLE ET DES PERSONNES
HANDICAPEES,
DE LA SECRETAIRE D'ETAT AUX PERSONNES HANDICAPEES*

La Cour rappelle que la loi du 10 juillet 1987 a voulu donner au fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées une certaine autonomie et a souhaité pour celui-ci une gestion par les partenaires sociaux, les associations concernées et des personnalités qualifiées. Il faut souligner que c'est le dialogue social qui est ainsi clairement posé comme cadre optimal de la définition des mesures à prendre pour favoriser l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Le ministre chargé de l'emploi désigne deux des personnalités qualifiées siégeant au conseil d'administration de l'AGEFIPH, conseil auquel assiste le contrôleur d'Etat placé auprès de l'association par le ministre chargé des finances. Le ministre chargé de l'emploi approuve les statuts de l'association ainsi que son budget annuel.

La Cour souligne que cette absence de tutelle n'exonère pas l'Etat de sa responsabilité quant à la participation de l'AGEFIPH à l'action en faveur de l'emploi des personnes handicapées.

C'est bien dans ce souci qu'une convention quinquennale d'objectifs a été conclue entre l'Etat et l'AGEFIPH, permettant de formaliser des relations régulières autour d'objectifs définis. Des réunions régulières se tiennent ainsi entre les directions générales de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et de l'AGEFIPH, permettant un suivi conjoint des indicateurs retenus pour l'appréciation des réalisations. Ceci constitue un élément de cohérence entre les mesures de droit commun et les mesures spécifiques, au service de la politique souhaitée par le gouvernement en matière d'insertion professionnelle des personnes handicapées. Cette convention d'objectifs vient à échéance à la fin de 2003, année au cours de laquelle une nouvelle convention d'objectifs devrait être préparée.

Le ministre chargé de l'emploi souhaite proposer, dans le cadre d'un travail législatif à venir, des dispositions propres à conforter ce fonctionnement contractuel permettant d'assurer la cohérence et la complémentarité des interventions de l'AGEFIPH avec la politique générale définie par l'Etat en la matière.

Les programmes départementaux pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (PDITH) et les comités de pilotage régionaux ainsi que le comité de pilotage national des Cap Emploi permettent également,

comme évoqué ci-dessous, d'organiser la concertations entre l'Etat et l'AGEFIPH.

Comme le rappelle la Cour, les prérogatives de l'Etat sur l'approbation du budget de l'AGEFIPH doivent permettre à celui-ci d'exercer un contrôle indirect sur les interventions prévues.

L'article R. 323-8 du code du travail prévoit que le ministre chargé de l'emploi reçoit de l'AGEFIPH, au plus tard au 31 mars de chaque année, le projet de répartition des contributions pour l'année en cours. Il est également destinataire du rapport d'utilisation des contributions pour l'année écoulée.

Portant sur des agrégats, les termes de l'approbation du budget prononcée par l'Etat demeurent toutefois généraux.

En outre, la date à laquelle peut intervenir cette approbation, liée notamment à l'attente de la transmission des documents relatifs à l'exécution de l'année antérieure, ne permet guère de modifier la répartition pour l'année en cours. Il est cependant observé que les souhaits émis chaque année par le ministre sont pris en compte, au moins partiellement, dans le projet de budget de l'année suivante.

Pour ce qui concerne la comptabilité de l'AGEFIPH, la Cour indique que la présentation de celle-ci n'était pas, pour la période examinée, conforme aux règles du plan comptable général. Il convient d'observer qu'en application de l'article R. 323-8 précité, la compétence de l'Etat se borne à apprécier le projet de répartition des contributions pour l'année en cours et à recueillir le rapport annuel de leur utilisation. Cette compétence n'est pas de nature à justifier une demande de communication des documents comptables exhaustifs de l'association et par conséquent à vérifier leur conformité avec le plan comptable général.

Concernant les ressources de l'AGEFIPH et leur emploi, la Cour relève une « accumulation de réserves inemployées » ainsi qu'une « politique active de gestion de sa trésorerie » par l'association. Si une telle « politique active » peut être considérée, à moment donné, comme de bonne gestion, l'objectif permanent doit être la mobilisation des fonds disponibles pour des actions de soutien à l'emploi des personnes handicapées et requiert toute la vigilance de L'Etat et de l'association. Ainsi, le ministre chargé de l'emploi et l'AGEFIPH ont souhaité la mise en place du programme exceptionnel conduit durant les années 1999-2001, programme dont la Cour précise l'existence. Un programme complémentaire a fait suite pour 2002 au programme exceptionnel et la préparation d'une nouvelle convention d'objectifs évoquée ci-dessus devrait permettre l'examen des dispositions à prendre pour l'avenir.

La Cour considère, s'agissant de l'assistance aux administrateurs, que le versement occasionné par celle-ci est « dépourvu de base légale » et

que des justificatifs probants faisaient défaut jusqu'en 2000. Outre le fait qu'il est délicat de contester les modalités par lesquelles une association met en œuvre le fonctionnement de ses instances statutaires sans risquer de porter atteinte au principe de l'autonomie associative, cette mise en œuvre a, selon les informations disponibles, fait l'objet de mesures correctrices et de transparence depuis la période examinée par la Cour et appelle la poursuite d'un suivi attentif.

S'agissant des actions d'information et de sensibilisation du monde économique, la Cour souligne que d'importants financements sont accordés à ce titre aux organismes patronaux, qui en sont les principaux bénéficiaires par l'intermédiaire de leurs structures départementales, souvent opérateurs du dispositif, ainsi qu'aux grandes confédérations syndicales. La Cour considère que ces financements sont attribués sans contrôle suffisant et que les actions menées « paraissent, dans leur approche actuelle, largement inefficaces ».

Il convient d'observer que ces actions d'information et de sensibilisation du monde économique ont fait l'objet d'une observation dans la lettre d'approbation du budget 2002. Le ministre y a fait part de ses interrogations sur l'accroissement prévu des dépenses d'information et de sensibilisation du monde économique, au-delà même des dépenses réalisées en 2001 au double titre du budget ordinaire et du programme exceptionnel, alors que la réflexion interne à l'AGEFIPH sur l'efficacité de ces mesures ne semblait pas conclue.

Cette question reste une préoccupation pour l'Etat, les moyens les plus adaptés devant être déterminés pour renforcer l'information des entreprises et leur implication dans l'action en faveur de l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Politique publique pour l'emploi des personnes handicapées

Centrée par définition sur l'AGEFIPH, l'analyse de la Cour étend en fait son champ à la politique de l'Etat en matière d'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Cette démarche n'est pas illégitime s'agissant d'un organisme dont l'action prend tout son sens dans son articulation avec la politique publique. Le plein développement d'une telle analyse nécessiterait cependant un examen approfondi, que la Cour n'a pu mener, de l'ensemble des orientations définies et des interventions conduites par les acteurs chargés de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés.

Il convient à tout le moins d'apporter différentes précisions concernant l'obligation d'emploi, son calcul et son contrôle, les orientations de l'action publique et leur mise en œuvre au plan local avec le service public de l'emploi, ainsi que la situation dans la fonction publique.

Obligation d'emploi, calcul et contrôle

La Cour rappelle à juste titre que le taux d'emploi des travailleurs handicapés constitue une donnée essentielle. Elle en considère cependant le calcul comme « sujet à caution », faute d'exhaustivité, en déplore le retard de production et voit là une « insuffisance des instruments statistiques » témoignant du fait que « les pouvoirs publics ne semblent pas avoir pris la mesure de la situation » concernant l'application de la loi du 10 juillet 1987.

Conscient des améliorations à obtenir en la matière, le ministère chargé de l'emploi a mis en place un nouveau système statistique qui permet désormais de calculer le taux d'emploi sur l'ensemble des déclarations d'entreprise, au lieu de procéder comme auparavant sur un échantillon au dixième.

C'est selon ces nouvelles modalités qu'a été établi le taux d'emploi relatif à l'année 2000 (4,1%), figurant au rapport sur l'exécution de la loi du 10 juillet 1987 (secteur privé et secteur public à caractère industriel et commercial) diffusé en octobre 2002.

La nouvelle application facilite le contrôle des déclarations par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) grâce à une fonction d'aide spécifique. A l'issue de la période de montée en charge, elle permettra une réduction du délai de production des statistiques nationales et l'établissement de statistiques locales relatives à l'obligation d'emploi.

S'agissant des emplois relevant de catégories exigeant des conditions d'aptitude particulières (dits emplois « exclus »), il faut souligner que le principal objectif de la loi du 10 juillet 1987 est l'ouverture maximale du milieu ordinaire de travail aux personnes handicapées, les exceptions ou dérogations ne pouvant avoir pour effet de s'écarter de façon anormale sur le plan quantitatif comme qualitatif du principe posé.

C'est dans cet esprit qu'ont été déterminées les règles permettant de délimiter, en application de l'article L. 323-4 du code du travail, les catégories d'emploi exigeant des conditions d'aptitude particulières qui ne sont pas décomptées dans l'effectif servant au calcul de l'obligation d'emploi.

La Cour, par ailleurs, rappelant que « l'AGEFIPH tire l'essentiel de ses ressources d'une cotisation obligatoire dont le rôle est établi par les directions départementales du travail et de l'emploi », craint des omissions de la part de ces services du fait des fichiers utilisés.

Si des erreurs sont certainement constatables, il convient toutefois de souligner que les fichiers utilisés pour appeler les contributions des entreprises sont régulièrement actualisés. Le fichier de routage qui sert à envoyer aux établissements concernés l'ensemble des documents relatifs à

leur déclaration est alimenté par le fichier OCEDAR, qui lui-même est un sous-produit du fichier SIRENE (INSEE) des entreprises. La collecte de l'ensemble de ces informations par les services de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) permet d'actualiser de manière systématique la liste des établissements routés d'une année sur l'autre. En définitive, le nombre d'établissements qui pour une raison ou une autre n'ont pas fait en 2001 l'objet d'un routage est très marginal au regard du nombre total d'établissements concernés.

Orientations de l'action publique et mise en œuvre territoriale

L'insertion professionnelle des personnes handicapées est rendue plus délicate, au regard de la recherche de compétences qui guide l'embauche par l'entreprise, du fait du cumul du handicap avec d'autres difficultés liées notamment au manque de qualification professionnelle ou à l'âge.

L'orientation majeure de la politique de l'Etat en la matière consiste à intégrer autant que faire se peut ces publics dans les dispositifs de droit commun de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, avec un recours aux dispositifs spécifiques en tant que de besoin.

L'appréciation de l'action menée ne peut donc se limiter à analyser la mise en œuvre des dispositifs spécifiques mais doit également s'attacher, de manière concomitante, à vérifier la mobilisation des moyens de droit commun au service de ces publics.

A ce titre, les travailleurs handicapés sont désignés comme publics prioritaires de la politique de prévention et de lutte contre le chômage de longue durée et les exclusions du service public de l'emploi (SPE) ; si cette priorité ne donne pas lieu à l'établissement d'un objectif chiffré au niveau national, certains SPE régionaux se sont dotés d'objectifs chiffrés en la matière.

C'est ainsi que, depuis l'exercice 2000, les circulaires annuelles organisant l'action territorialisée du SPE contre le chômage de longue durée et pour prévenir l'exclusion du marché du travail prévoient expressément la mobilisation, en lien avec les PDITH, des dispositifs de droit commun au profit des personnes handicapées, particulièrement en difficulté sur le marché du travail.

Cette politique a permis d'augmenter continûment la proportion de travailleurs handicapés bénéficiaires des mesures de droit commun : de 1996 à 2001 la proportion de ceux-ci est passée de 8 % à 10,3 % parmi les bénéficiaires de CES, de 10 % à 13,6 % parmi les bénéficiaires de CEC et de 8 % à 18,6 % parmi les bénéficiaires de CIE, et ce, alors même que, au 31 décembre 2001 par exemple, les travailleurs handicapés représentaient 5,8 % des DEFM tous publics (catégorie 1).

Ces résultats sont sensibles et sont à compléter par ceux obtenus en matière d'accès à la formation professionnelle tant par la mobilisation des SIFE que dans le cadre de la convention liant l'AFPA et l'AGEFIPH, accès à la formation spécialement important compte tenu de la forte part des personnes handicapées ayant un faible niveau de qualification (85 % des travailleurs handicapés inscrits à l'ANPE avaient, en 2000, un niveau inférieur ou égal au CAP/BEP, soit 19 points de plus que les autres demandeurs d'emploi).

Par ailleurs, depuis maintenant dix ans les PDITH, présidés par le préfet (DDTEFP), ont permis d'associer l'AGEFIPH, qui est membre de droit de l'instance de décision, à de nombreuses actions prioritaires décidées et financées en commun, compte tenu des situations locales.

L'AGEFIPH et l'Etat se concertent également au plan régional dans le cadre des comités de pilotage régionaux du réseau Cap Emploi pour fixer les orientations stratégiques et répartir les financements dédiés aux structures de placement spécialisées.

S'agissant de l'embauche des personnes handicapées dans le milieu ordinaire de travail, la Cour porte un regard critique sur la prime à l'insertion versée par l'AGEFIPH et son utilisation. La mobilisation de cette prime fait l'objet d'un suivi attentif en liaison avec l'évolution du marché du travail et de la demande d'emploi des travailleurs handicapés et peut faire l'objet de réajustements, comme ce fut le cas au cours de l'année 2001, les moyens dégagés ayant permis de revaloriser des aides en direction de personnes handicapées encore à la recherche d'un emploi. Attachée, comme le rappelle la Cour, à la conclusion de contrats à durée indéterminée ou de douze mois et plus, cette prime, outil spécifique facilitant l'insertion et la stabilisation dans l'emploi des personnes handicapées, a toute sa place dans la politique générale conduite pour l'accès à l'emploi des publics en difficulté.

Il convient enfin de souligner que le dispositif français en matière d'emploi des personnes handicapées fondé sur un principe d'égalisation des chances prenant la forme d'un quota d'emploi obligatoire, sur l'accès prioritaire des travailleurs handicapés aux dispositifs de droit commun, sur les dispositifs cruciaux pour la construction de parcours d'insertion que sont les COTOREP, les Cap Emploi et les PDITH ainsi que sur l'action déterminante de l'AGEFIPH a figuré dans le Plan national d'action pour l'emploi (PNAE) élaboré par la France en 2000, en conformité avec les lignes directrices européennes, à titre d'exemple de « bonnes pratiques ».

Obligation d'emploi dans la fonction publique

La Cour considère, s'agissant « des administrations publiques qui ne sont pas assujetties à l'obligation de contribuer au fonds de l'AGEFIPH », que celles-ci sont encore plus que le « secteur privé » passibles de la critique

selon laquelle l'obligation d'emploi revêt en leur sein un caractère « très largement théorique ».

Comme les entreprises, les employeurs publics sont soumis à l'obligation d'emploi à hauteur de 6 % de leurs effectifs. S'il n'existe pas pour les administrations de contribution au fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées, celles-ci peuvent comme les entreprises, outre l'emploi direct de travailleurs handicapés, conclure des contrats et marchés avec les établissements de travail protégé.

Le taux d'emploi était en 1999 de 4,18 % dans la fonction publique de l'Etat (hors Education nationale) et de 5,68 % dans la fonction publique hospitalière ; il était en 1998 de 5,12 % dans la fonction publique territoriale.

Conscient des améliorations à apporter à cette situation, le gouvernement en recherchera activement les moyens, au-delà de la mise en œuvre du protocole d'accord conclu en octobre 2001 pour la seule fonction publique de l'Etat.

Le Gouvernement est engagé dans un travail de grande ampleur en vue de la révision de la loi d'orientation du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées. Cette révision pourra être l'occasion d'actualiser et d'améliorer les dispositions législatives et réglementaires en vue d'une plus grande efficacité de l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'AGEFIPH

Le conseil d'administration de l'Agefiph, en premier lieu, rappelle l'esprit de la loi du 10 juillet 1987. Le législateur a voulu confier la gestion du fonds à des représentants du milieu ordinaire de travail (organismes patronaux, syndicaux) et des représentants associatifs directement concernés afin de rendre ces acteurs responsables de la gestion. Il est naturel, dans ce cadre, que ces organismes soient parties prenantes à la mise en œuvre, en tant qu'acteurs, de certaines actions du Fonds et donc bénéficiaires de financement.

De la même manière, il est logique qu'une part importante de ces fonds soit redistribuée au profit du monde économique, car l'insertion professionnelle en milieu ordinaire de travail ne peut pas se réaliser sans le concours des acteurs du monde économique et de la communauté de travail.

L'Agefiph observe que la plupart des remarques formulées par la Cour sont d'une nature comparable à celles qui avaient été émises par l'inspection générale des affaires sociales lors de la mission de contrôle effectuée en 2000. Or, les recommandations de l'IGAS ont fait dès la fin de l'année 2000 l'objet de mesures correctrices notamment en matière de

présentation comptable, de contrôle du financement de l'assistance apportée aux organismes siégeant au conseil d'administration, d'évaluations d'actions et de dispositifs :

- *le conseil d'administration a élaboré en 2001 un nouveau règlement financier qui a été approuvé lors de l'assemblée générale suivante en mars 2002 ;*
- *l'Agefiph a renforcé les contrôles relatifs au régime de prise en charge de l'assistance auprès des organisations siégeant au conseil par délibération du 15 février 2001 ;*
- *l'Agefiph engage régulièrement des évaluations de ses interventions au bénéfice du monde économique, dont la dernière a été réalisée au début de l'année 2001.*

Par ailleurs, la Cour redoute le dévoiement de la prime à l'insertion car ce contrôle révélerait un taux de non conformité de plus de 50 %. Or les chiffres cités par la Cour portent précisément sur les vérifications faites sur les dossiers considérés comme douteux. Il est donc normal que ces dossiers ne soient pas jugés conformes aux règles d'attribution. En revanche, un contrôle aléatoire portant sur un échantillon significatif de primes, effectué en 1997, a révélé un taux de conformité de 99 %.

L'Agefiph ne souscrit pas aux critiques de la Cour s'agissant de l'absence d'analyse de l'efficacité de ses interventions. En effet, le conseil d'administration adapte régulièrement ses instruments d'intervention, dont plus de la moitié a été remaniée et adaptée depuis 1995, ce qu'a souligné le rapport de l'IGAS précité : celui-ci relève par ailleurs que le maintien dans l'emploi et la prévention de l'exclusion se situent parmi « les éléments les plus positifs de la politique menée par le Fonds ».

De plus, l'Agefiph met en œuvre également des procédures rigoureuses de contrôle interne et externe aux différentes étapes de l'instruction des demandes de financement, ainsi que lors de son programme annuel de contrôle portant sur les actions financées.

S'agissant des moyens financiers gérés par l'Agefiph, depuis sa création, le montant total des fonds affectés à sa mission est supérieur au montant total de la collecte perçue. Les produits financiers du placement de la trésorerie ont non seulement permis de couvrir les dépenses de fonctionnement de l'organisme mais aussi d'abonder les sommes redistribuées au profit des bénéficiaires de la loi de 1987.

Ainsi, en treize ans, de 1989 à 2001, le total des fonds collectés s'élève à un peu plus de 3 Md€ tandis que le total des emplois atteint 3,34 Md€, dont 226 M€ pour les dépenses de fonctionnement .

En ce qui concerne les précautions entourant les conventionnements avec des organismes représentés au conseil d'administration, l'Agefiph avait,

dans le silence des textes applicables aux associations de la loi de 1901, mis en œuvre dès 1998, des procédures inspirées de l'article 101 du code de commerce, applicable aux sociétés commerciales. L'adoption, en 2000, du règlement comptable applicable aux associations et les dispositions introduites en 2001 dans le code des sociétés à la suite de la loi relative aux nouvelles régulations économiques a conduit l'Agefiph à préparer le renforcement des règles déjà appliquées.

L'Agefiph tient enfin à rappeler les retombées dont les personnes handicapées ont pu bénéficier grâce aux interventions du fonds : avant l'entrée en vigueur de la loi du 10 juillet 1987, le nombre annuel de recrutements des demandeurs d'emploi handicapés était de l'ordre de 7 000 contre 107 000 en 2001. Au cours de cette même année, 192 000 appuis ont été apportés par l'Agefiph aux personnes handicapées en matière d'insertion, de maintien dans l'emploi, de formation ou d'aide spécifique.