

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LE FONDS POUR L'INSERTION DES PERSONNES HANDICAPÉES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Exercices 2017-2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 10 janvier 2024

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	7
RECOMMANDATIONS.....	10
INTRODUCTION.....	11
1 UNE GOUVERNANCE A FLUIDIFIER ET UNE STRATEGIE D'EMPLOI DES FONDS A DYNAMISER	13
1.1 Un établissement public de taille très modeste aujourd'hui bien ancré et relayé en région	13
1.1.1 Une création résultant du constat du faible accès à l'emploi des personnes handicapées	13
1.1.2 Une organisation territoriale inédite.....	14
1.1.2.1 Un établissement qui se situe exclusivement à Paris.....	14
1.1.2.2 Un relai régional assuré par un salarié de la Banque des territoires	14
1.2 Le pari d'un fonds unique pour les trois versants de la fonction publique	15
1.2.1 Des disparités significatives en termes d'effectifs et de nombre d'employeurs	15
1.2.2 La répartition inégale des catégories d'agents	16
1.3 Une gouvernance qui peut gagner en agilité	17
1.3.1 Le comité national : la représentation syndicale au conseil commun de la fonction publique comme référence	17
1.3.2 Un travail approfondi au sein d'instances régulièrement réunies	18
1.3.2.1 Un cadre de fonctionnement du comité national fixé avec un haut degré de précision	18
1.3.2.2 Un risque de redondance causé par l'abondance de commissions et de groupes de travail	19
1.3.2.3 Un formalisme qui traduit un besoin excessif de surveillance <i>a priori</i>	20
1.3.2.4 Des comités locaux facilitant la connaissance de l'action du FIPHFP	20
1.3.3 Un recours légitime au regard extérieur à renforcer	21
1.3.3.1 Une utilisation du conseil scientifique non optimale.....	21
1.3.3.2 Un recours encore insuffisant à l'évaluation du service par les bénéficiaires finaux	22
1.4 Des recettes qui ont progressé sur la période récente en dépit de la persistance de certaines minorations dans le calcul des contributions.....	22
1.4.1 Le processus de déclaration au titre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés	22
1.4.2 Les minorations de contributions induites par les mesures dérogatoires	23

1.4.2.1 L'effet des dérogations varie selon le versant de la fonction publique considéré.....	23
1.4.2.2 Des règles d'examen des remises gracieuses tardivement clarifiées	27
1.4.3 Du risque de déficit à celui d'un engagement insuffisant des dépenses	27
1.4.3.1 La précédente alerte sur l'impasse financière théorique du modèle.....	27
1.4.3.2 Une amélioration de la situation financière depuis 2021 qui doit conduire le FIPHFP à s'interroger sur l'utilisation de ses marges de manœuvre.....	28
2 UNE MODERNISATION A POURSUIVRE POUR REDUIRE LES COUTS ET UNE QUALITE DE SERVICE A AMELIORER	34
2.1 Une gestion administrative par la Caisse des dépôts et consignations relativement coûteuse mais encadrée et sécurisante.....	34
2.1.1 Un choix initial de gestion déléguée non remis en cause mais encadré	34
2.1.2 Un coût de gestion élevé mais désormais stabilisé et appelé à diminuer avec la modernisation du système d'information	36
2.1.3 Un recours maîtrisé aux procédures de la commande publique.....	37
2.2 Le système d'information récemment modernisé au bénéfice des employeurs publics et des gestionnaires	38
2.2.1 Une forte intégration au système d'information de la CDC.....	38
2.2.2 Des évolutions récentes qui prennent en compte les besoins des utilisateurs et favorisent l'accessibilité	38
2.2.3 La modernisation des outils liés à la DOETH et à son contrôle restée en suspens	39
2.2.4 Des gains escomptés en termes d'efficacité du service et de réduction de certains coûts de gestion.....	40
2.3 Une gestion RH appliquée à un effectif très modeste et qui peut encore gagner en autonomie	41
2.4 Des comptes tenus et des contrôles réalisés de façon rigoureuse.....	42
2.5 Une image plutôt positive à conforter	43
3 LES INTERVENTIONS DU FIPHFP : DES MODALITES A AMELIORER ET UN IMPACT A EVALUER	46
3.1 Des possibilités de financement diversifiées.....	46
3.2 Des aides directes en retrait malgré leur relative souplesse et des conventions à mieux cibler et à simplifier.....	47
3.2.1 Un faible recours au catalogue des aides au regard des adaptations et mises à jour lourdes et régulières	47
3.2.2 Une priorité initialement accordée aux conventions bilatérales triennales qui peine à s'affirmer	49
3.2.3 Le cas des conventions bilatérales signées avec les ministères	51
3.2.3.1 Le cas du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse.....	51
3.2.3.2 Le cas du ministère de l'intérieur	53
3.2.3.3 Le cas des ministères approchant la cible de 6 %.....	54
3.3 Une action d'insertion dans l'emploi en fort développement : l'apprentissage.....	56
3.4 Des partenariats qui imposent un suivi plus resserré	56

3.4.1 Une évolution à la hausse de la part des actions indirectes (en partenariat) dans les interventions du FIPHFP.....	56
3.4.2 Un partenariat important avec l'Agefiph qui manque encore de transparence.....	57
3.4.2.1 Le FIPHFP et l'Agefiph poursuivent de nombreux objectifs communs.....	57
3.4.2.2 Les critères de participation au cofinancement restent peu objectivés.....	59
3.4.3 Des conventions multiples pour une collaboration plus resserrée avec Pôle emploi.....	60
3.4.3.1 Une étape de conventionnements multiples nécessaires à la coordination de très nombreux acteurs.....	60
3.4.3.2 Le déploiement de l'offre de services.....	61
3.5 Une évaluation des interventions à construire.....	62
3.5.1 L'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique marque le pas dans la période récente.....	62
3.5.2 Une évaluation embryonnaire de l'impact des actions.....	64
ANNEXES.....	67
Annexe n° 1. Organigramme 2023 du FIPHFP.....	68
Annexe n° 2. Convention triennale ARS Nouvelle Aquitaine (extrait).....	69
Annexe n° 3. Exemples de demande d'aides directes ponctuelles.....	70

PROCEDURE ET METHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont mises en ligne sur le site de la Cour.

Le présent rapport a été réalisé par une équipe de rapporteurs de la cinquième chambre. L'instruction a été notifiée le 15 février 2023 conjointement à la présidente du comité national et à la directrice du FIPHFP. Une notification a également été adressée au directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) en sa qualité de gestionnaire administratif du FIPHFP, ainsi qu'aux administrations suivantes : direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFF) ; direction du budget (DB) ; direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ; direction générale des collectivités territoriales (DGCL) ; direction générale de l'offre de soins (DGOS).

Ce contrôle a eu notamment pour objet de porter une appréciation sur les comptes et les différents aspects de la gestion du FIPHFP, en particulier la qualité de la tenue des comptes et des opérations comptables, ainsi que les résultats la gestion budgétaire et financière ; le respect des règles et procédures de la commande publique à travers l'examen des pièces d'un échantillon de marchés ou de commandes ; l'existence, la pertinence et le respect de procédures internes ainsi que les contrôles internes réalisés ; le système d'information et la conformité aux règles en matière de données personnelles ; les divers aspects de la gestion des ressources humaines ; la répartition des dépenses d'intervention et leurs résultats ; l'efficacité de la collecte des recettes.

Dans ce but, de nombreux entretiens ont été réalisés :

- une trentaine d'entretiens ont eu lieu avec les équipes du fonds ainsi qu'avec le gestionnaire administratif, l'ensemble des tutelles, ainsi que la Fédération hospitalière de France (FHF), la Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale (FNCDG), Départements de France,

Pôle emploi et l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) ;

- des entretiens ont également eu lieu avec des délégués territoriaux au handicap (DTH).

Les observations définitives ont été délibérées par la cinquième chambre, lors de la séance du 10 janvier 2024, présidée par Mme Catherine Démier, présidente de la cinquième chambre, à laquelle assistaient MM. Emmanuel Suard, Yvan Aulin, Christian Colin et Michel Grevoul, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Jérôme Rivoisy, conseiller maître, et Mme Marie Reynier, conseillère maître en service extraordinaire, M. Arnaud Oseredczuk, président de section, étant contre-rapporteur.

Les observations définitives sont rendues publiques et accessibles en ligne par la Cour des comptes, sur son site internet : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

Un renouveau des instances du FIPHFP qui doit permettre de consolider son positionnement et de renforcer son utilité

Le contexte s'est notablement modifié pour le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) depuis celui du précédent contrôle de la Cour des comptes, portant sur les exercices 2011-2015, qui s'interrogeait notamment sur l'intérêt de maintenir l'établissement. La situation financière s'est redressée grâce à la progression des recettes; l'établissement a renforcé sa notoriété, en particulier auprès de la fonction publique territoriale grâce notamment au relai efficace des délégués territoriaux au handicap (DTH) ; des progrès ont été enregistrés en termes de taux d'emploi des personnes handicapées quoique de façon moins nette ces dernières années ; la direction du fonds a été intégralement recomposée entre la fin 2022 et la mi-2023 et le comité national a été renouvelé en juin 2023. Ce nouveau contexte requiert la mise au point d'une stratégie opérationnelle d'intervention pour le FIPHFP.

Une gouvernance qui peut gagner en agilité sans nuire à la qualité des échanges au sein des instances

Les comptes-rendus des instances reflètent un engagement de leurs membres au service de l'établissement et une qualité de dialogue, notamment au sein du comité national, qui assurent un fonctionnement du FIPHFP riche et plutôt consensuel. Néanmoins, la gouvernance du fonds repose sur une comitologie foisonnante, fournie en procédures et au sein de laquelle le comité national intervient dans les actes opérationnels jusqu'à s'octroyer des prérogatives quasiment exécutives. Le formalisme qui accompagne ses travaux peut également apparaître excessif. À la faveur des renouvellements récents, de l'expérience acquise et compte tenu du climat de confiance existant entre la direction et le comité national, les travaux de ce dernier devraient s'alléger et se concentrer sur les sujets stratégiques sans renoncer pour autant à la qualité des débats et à la recherche du consensus.

Une situation financière excédentaire qui pose la question de l'emploi des réserves accumulées et doit permettre une prise en compte plus équilibrée des trois fonctions publiques

Le précédent contrôle de la Cour des comptes avait mis en garde contre une impasse financière à moyen terme. Plus le FIPHFP se rapprochera de l'objectif des 6 % de bénéficiaires de l'obligation d'emploi (BOE), moins il bénéficiera de ressources. Le modèle de financement conduit certes théoriquement à une impasse, mais la réalité du comportement des employeurs vis-à-vis de l'emploi des personnes handicapées et la limitation des déductions dont bénéficie notamment la fonction publique de l'État ont éloigné le spectre d'un manque de ressources pour le FIPHFP. Sous l'effet conjugué de l'augmentation du volume des contrôles, étendus aux ministères, des recours engagés et enfin du plafonnement des déductions bénéficiant aux

ministères, celui-ci a perçu des recettes abondantes et a pu dégager des résultats excédentaires ces deux dernières années qui ont abouti à une augmentation inédite de ses réserves. Ce contexte requiert l'élaboration urgente d'un plan stratégique d'utilisation de celles-ci formalisant en particulier la politique d'intervention et les priorités de l'établissement, en lien avec les orientations de la convention d'objectifs et de gestion (COG) qui s'achève en 2024, mais surtout pour nourrir celle qui en prendra le relai à compter de 2025.

Plus fondamentalement, compte tenu du besoin de désendettement de l'État, la question de l'utilisation de ces excédents, le cas échéant au profit d'autres actions en faveur de l'insertion dans l'emploi des personnes handicapées, doit être posée. Leur maintien au sein du FIPHFP devrait être subordonné à une démonstration plus claire de l'utilité des financements de celui-ci pour le maintien dans l'emploi et plus fondamentalement pour le recrutement, qui fait défaut à ce jour. Par ailleurs, la fonction publique hospitalière ne bénéficie pas de dépenses d'intervention du fonds à hauteur de celles des autres fonctions publiques, ce qui impose au FIPHFP de mieux faire connaître son offre dans ce secteur.

Enfin, la mise au point et le suivi d'un baromètre de satisfaction de l'offre de services du FIPHFP, construit à partir d'enquêtes régulières y compris auprès des bénéficiaires finaux, doit lui permettre de mieux adapter son action aux attentes.

L'intervention de la Caisse des dépôts et consignations sécurise la gestion administrative du FIPHFP et lui permet de se moderniser, tout en rendant possible une diminution tendancielle des coûts de gestion

La gestion administrative assurée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) couvre de nombreux champs qui vont au-delà de l'exercice des fonctions support (préparation des séances du comité national et des comités locaux, instruction des demandes de financement présentées par les employeurs, contrôle des déclarations...). Cette gestion déléguée apporte une sécurité appréciable au FIPHFP grâce notamment à l'expertise des équipes de la CDC, gestionnaire d'autres processus administratifs.

Prenant en compte les besoins exprimés par le FIPHFP et en lien étroit avec lui, la CDC a modernisé certains systèmes d'information sur la période récente en fournissant notamment une plateforme d'assistance technique aux employeurs et en mettant au point des applicatifs de nature à répondre aux attentes des utilisateurs. L'investissement conséquent en faveur de la dématérialisation et de l'accessibilité des systèmes d'information devrait se traduire à brève échéance par des gains de gestion qu'il conviendra d'estimer et de répercuter en diminuant les frais facturés au FIPHFP par la CDC, qui restent importants même s'ils sont désormais maîtrisés.

Des actions directes envers les employeurs qui marquent le pas de 2017 à 2022

Pendant la période sous revue, la part des aides directes dans le total des dépenses d'intervention a enregistré une baisse. Sur la base des enquêtes de satisfaction, le FIPHFP doit alléger les modalités de sollicitation des aides figurant à son catalogue et les règles d'instruction des demandes afin que l'obtention de ces aides soit plus aisée et plus rapide. La part relative du conventionnement triennal avec les employeurs publics, malgré la priorité que le FIPHFP

affirme lui accorder, a également reculé par rapport au total des dépenses d'intervention. L'effort de simplification de la procédure de conventionnement doit être poursuivi, en particulier pour le renouvellement des conventions, aujourd'hui presque aussi lourd qu'une demande initiale de conventionnement.

Disposant de ressources abondantes, le FIPHFP qui ne collecte pas ces fonds et n'est pas chargé de leur gestion administrative, doit rapidement faire la preuve qu'il est capable de mobiliser ces marges de manœuvre prioritairement au profit de ses actions en propre, plutôt que dans le cadre de partenariats au poids croissant, pour pouvoir justifier sa raison de subsister en tant qu'établissement public indépendant. Parallèlement, il doit évaluer l'efficacité de chacun de ses types d'action en lien avec l'élaboration de son plan stratégique, y compris auprès des bénéficiaires finaux, le cas échéant en s'appuyant sur des services de l'État compétents dans ce domaine. L'impact final de son action est aujourd'hui trop peu étudié et ne permet pas de valider l'utilité de ses financements ni de les prioriser en fonction de leurs résultats. À cet égard, les conventions doivent davantage inciter au recrutement plutôt que de financer majoritairement le maintien dans l'emploi, notamment avec les ministères.

En particulier, l'impact global de l'action du FIPHFP sur le taux d'emploi des bénéficiaires de l'obligation d'emploi dans la fonction publique, certes malaisé à isoler de l'effet de la conjoncture, n'est pas connu.

Des partenariats avec l'Agefiph et Pôle emploi qui peuvent encore gagner en transparence et en efficacité

De multiples conventions réunissant deux, trois ou cinq partenaires (État, FIPHFP, Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées - Agefiph, Pôle emploi, Cap emploi) visent à rapprocher les offres de services des différents acteurs et à prévenir les recouvrements des champs d'intervention.

La période sous revue est caractérisée par une montée en puissance de la part des interventions du FIPHFP réalisées dans le cadre de partenariats, en particulier avec l'Agefiph et Pôle emploi.

Avec l'Agefiph, le FIPHFP cherche à optimiser ses financements et à mieux mesurer les résultats des actions partenariales conduites vers les fonctions publiques, dans un contexte favorable à la coopération. Les deux partenaires ont en effet conduit conjointement des travaux visant à renforcer leurs convergences. Le FIPHFP doit cependant veiller à être parfaitement informé par son partenaire de l'utilisation des fonds qu'il lui verse en co-financement d'actions conduites par l'Agefiph et de leur effet.

Comme avec l'Agefiph, le FIPHFP doit se donner les moyens d'obtenir de Pôle emploi la transparence sur l'utilisation des fonds qu'il a engagés et de mesurer l'efficacité des actions conduites dans le cadre de ce partenariat. Sur ce dernier point, de premiers résultats sont attendus fin 2023.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (FIPHFP) : Élaborer un plan stratégique opérationnel en lien avec les orientations de la convention d'objectifs et de gestion (actuelle et à venir).

Recommandation n° 2. (FIPHFP) : Resserrer les liens institutionnels et partenariaux avec la fonction publique hospitalière afin de mieux servir ses besoins propres.

Recommandation n° 3. (FIPHFP) : Alimenter au moyen d'enquêtes régulières incluant notamment des agents des fonctions publiques travailleurs handicapés un baromètre de satisfaction de l'offre de services du FIPHFP.

Recommandation n° 4. (FIPHFP, CDC) : Chiffrer les gains potentiels résultant de la modernisation des applicatifs et en tirer les conséquences en termes de coût de gestion pour 2024 et pour la période de la prochaine convention d'objectifs et de gestion.

Recommandation n° 5. (FIPHFP) : Alléger les modalités de sollicitation et d'obtention des aides du catalogue notamment : - en relevant le plafond, - en autorisant les demandes multiples, - en engageant en tout ou partie la dépense d'aide ponctuelle a priori.

Recommandation n° 6. (FIPHFP) : Simplifier les conventions triennales bilatérales afin de mieux tenir compte des besoins, de la taille et de la capacité à faire des employeurs publics et de faciliter leur renouvellement.

Recommandation n° 7. (FIPHFP) : Évaluer l'efficacité des dépenses d'intervention par type d'actions conduites (offre catalogue, convention bilatérale triennale avec un employeur, actions intermédiées en partenariat).

Recommandation n° 8. (FIPHFP) : Obtenir un compte rendu précis des actions co-financées par le FIPHFP et mises en œuvre par l'Agefiph et par Pôle emploi dans le cadre de leurs partenariats respectifs.

INTRODUCTION

Le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) est un établissement public administratif créé 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. À la date du présent rapport, il est placé sous la tutelle conjointe de la ministre des solidarités et des familles, de la ministre déléguée chargée des personnes handicapées, du ministre de la transformation et de la fonction publiques, du ministre de la santé et de la prévention, du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics, et de la ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer, chargée des collectivités territoriales et de la ruralité.

L'établissement, dont l'organisation et le fonctionnement sont régis par le décret n° 2006-501 du 3 mai 2006, recouvre une contribution financière, instituée par la loi du 11 février 2005 précitée, auprès des employeurs des trois fonctions publiques (fonction publique d'État, territoriale et hospitalière) soumis à l'obligation d'emploi des personnes handicapées et n'atteignant pas le taux légal de 6 % de leur effectif en emploi de personnes handicapées. La mission du FIPHFP consiste à favoriser l'atteinte du taux légal d'emploi par tout employeur public en facilitant l'insertion et le maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap dans les trois versants de la fonction publique et en contribuant, ce faisant, à améliorer les conditions de travail de ces personnes.

La taille de l'établissement est très modeste puisqu'il emploie directement depuis 2017 un peu plus d'une dizaine de personnes. Le fonds ne dispose d'aucun actif immobilisé. Son bilan financier composé à plus de 90 % de disponibilités avoisine en moyenne 275 M€ sur la période sous revue. Au compte de résultats, le montant des produits atteint près de 172 M€ et celui des charges 121,3 M€ pour l'année 2022.

L'exercice de la contradiction a permis au FIPHFP d'indiquer qu'il partageait les constats établis par la Cour et que la plupart des recommandations faisaient l'objet d'un début de mise en œuvre ou allaient être prises en compte. Pour sa part, la Caisse des dépôts et consignations a fait valoir que le relevé d'observations provisoires rendait compte de la contribution du gestionnaire à la sécurisation et à la modernisation du FIPHFP et que les travaux de la Cour permettront d'alimenter la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG). Les principales administrations de tutelle qui ont répondu dans le cadre de la contradiction ont exprimé le même point de vue s'agissant de l'utilité des travaux de la Cour des comptes en vue de la future COG sans formuler de remarques particulières sur les recommandations.

Le chapitre I analyse l'organisation et le fonctionnement du FIPHFP, son positionnement et sa perception par les employeurs, ainsi que sa situation financière en tenant compte de la particularité de ce fonds qui s'adresse aux trois fonctions publiques, lesquelles présentent des caractéristiques différentes.

Le chapitre II rend compte des différents aspects de la gestion du FIPHFP dont une partie substantielle est confiée par le décret précité du 3 mai 2006 à la Caisse des dépôts et consignations (CDC). La gestion administrative de la CDC ne se limite pas aux seules fonctions support puisqu'elle prend également en charge des aspects relevant du cœur de l'activité du FIPHFP : recouvrement des contributions ; instruction des demandes d'aides ; campagnes de

contrôles, animation partenariale dans les régions et territoires à travers les délégués territoriaux au handicap (DTH)... Le rapport développe l'effort de modernisation réalisé pour aboutir à des interfaces informatiques efficaces vis-à-vis tant des employeurs que des gestionnaires. La gestion des ressources humaines et comptable du fonds est également étudiée.

Le chapitre III analyse les modalités d'intervention du FIPHFP envers les employeurs, et questionne les outils et mesures figurant aujourd'hui dans son offre de services au regard de leur efficacité. Sont aussi analysées les actions en partenariat avec, d'une part, l'Association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph), d'autre part, Pôle emploi et le réseau des Cap emploi. La capacité du FIPHFP à mobiliser rapidement, pour des actions qui lui sont propres et qui soient efficaces, les marges de manœuvre que lui offre sa situation financière actuelle est enfin étudiée à la lumière des observations précédentes.

1 UNE GOUVERNANCE A FLUIDIFIER ET UNE STRATEGIE D'EMPLOI DES FONDS A DYNAMISER

1.1 Un établissement public de taille très modeste aujourd'hui bien ancré et relayé en région

1.1.1 Une création résultant du constat du faible accès à l'emploi des personnes handicapées

Face aux difficultés d'insertion rencontrées par les personnes handicapées, la loi n° 37-517 du 10 juillet 1987 a fixé aux employeurs du secteur privé une obligation d'emploi des travailleurs handicapés en même temps qu'elle définissait le champ de ses bénéficiaires (OETH)¹ ; l'OETH est remplie quand le rapport entre le nombre de bénéficiaires de cette obligation et l'effectif total employé atteint le taux de 6 %². L'employeur qui n'atteint pas ce taux légal s'acquitte d'une contribution annuelle financière proportionnelle au nombre de salariés handicapés manquants à recruter pour l'atteindre. 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 a assujéti à leur tour les employeurs publics à cette contribution financière en cas de non-respect de ce taux légal. En même temps qu'elle a étendu aux employeurs publics le dispositif de contribution annuelle financière, elle a créé le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) sans toutefois en préciser la nature juridique. Le FIPHFP a reçu pour mission de favoriser l'insertion professionnelle des personnes handicapées ainsi que la formation et l'information des agents au sein de l'ensemble des trois fonctions publiques : fonction publique d'État, territoriale et hospitalière. La cible à atteindre de 6 % était ambitieuse car le taux d'emploi de personnes handicapées dans la fonction publique se situait à seulement 3,7 % en 2006.

Une année plus tard, un décret d'application du 3 mai 2006 a précisé le statut de ce fonds : un établissement public à caractère administratif (EPA) de plein exercice bénéficiant d'un exécutif propre et d'un régime financier et comptable de droit commun. La gestion administrative en est confiée à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) par l'article 26 de ce décret. En conséquence, il est conclu tous les cinq ans une convention tripartite d'objectifs et de gestion (COG) entre l'établissement, l'État (représenté par les ministres de tutelle) et le

¹ Les bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) sont définis à l'article [L. 5212-13](#) du code du travail : « les travailleurs reconnus handicapés (RQTH) par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles (AT-MP) ayant entraîné une incapacité permanente (IPP) au moins égale à 10 % et titulaires d'une rente attribuée au titre du régime général de sécurité sociale ou de tout autre régime de protection sociale obligatoire, les titulaires d'une pension d'invalidité attribuée au titre du régime général de sécurité sociale, de tout autre régime de protection sociale obligatoire ou au titre des dispositions régissant les agents publics à condition que l'invalidité des intéressés réduise au moins des deux tiers leur capacité de travail ou de gain, les détenteurs de la carte mobilité inclusion (CMI) mention « invalidité », les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), ... ». Ils sont évalués à 2,7 millions de personnes.

² Ce taux a été défini dans la loi par convention.

gestionnaire administratif. Les orientations de deux COG intéressent la période sous revue : 2014-2018 et 2020-2024. La gestion administrative s'exerce sous l'autorité d'un comité national. L'article 13 du décret du 3 mai 2006 crée en outre dans chaque région un comité local dont le nombre a été réduit à 17 après la réorganisation des régions intervenue au 1^{er} janvier 2016 en application de la loi NOTRe.

1.1.2 Une organisation territoriale inédite

1.1.2.1 Un établissement qui se situe exclusivement à Paris

Établissement public administratif, le FIPHFP est dirigé par une directrice assistée d'une directrice adjointe et d'un secrétaire général. Le fait que la gestion administrative soit confiée à la CDC réduit le nombre nécessaire d'employés du FIPHFP dont les missions se sont cependant élargies à la faveur de la progression de l'animation du réseau territorial et dans les domaines de l'animation partenariale, de la communication, ainsi que de la recherche et de l'innovation (cf. Annexe 2).

L'établissement dispose d'un agent comptable à temps plein, qui y exerce ses fonctions depuis mars 2014. Il est assisté de deux collaborateurs qui sont aussi ses adjoints : l'un est responsable du secteur des recettes (agent mis à disposition depuis avril 2012), l'autre du secteur des dépenses (agent détaché depuis septembre 2014). L'équipe comptable apparaît généreusement dimensionnée au regard de la taille du FIPHFP et du volumes de fonds gérés. L'ensemble du personnel du FIPHFP travaille dans les locaux du groupe Caisse des dépôts.

1.1.2.2 Un relai régional assuré par un salarié de la Banque des territoires

L'action territoriale de l'établissement est assurée par la CDC. Cette organisation fait l'objet d'une convention d'application de la direction des politiques sociales (DPS) de la Caisse des dépôts et consignations avec la direction du réseau de la Banque des territoires (DRT). Sont déléguées les relations avec les employeurs (aide à la déclaration annuelle, incitation au conventionnement, suivi des conventions, ...), le suivi des conventions nationales (Agefiph, Fédération hospitalière de France (FHF), Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)...) à l'échelle régionale, ainsi que la participation au pilotage de la politique régionale du handicap. La convention constitue une feuille de route détaillée des missions, suivie pour son exécution par le directeur du département handicap au sein de la DPS et le directeur du département « *stratégie commerciale et appui au réseau* » au sein de la DRT.

Une seule personne est en charge de toutes ces missions : le délégué territorial au handicap (DTH). Treize DTH, agents de la direction régionale de la Banque des territoires du groupe Caisse des dépôts (CDC), couvrent ainsi le territoire national. L'effectivité de leur action doit donc beaucoup aux relais locaux qu'ils nouent notamment avec les services déconcentrés de l'État, les directeurs territoriaux de la Banque des territoires, les services des collectivités territoriales et les élus locaux. Pour conduire une partie de leurs missions (en particulier s'agissant du pilotage des prestataires), les DTH s'appuient également sur le réseau régional de

l'Agefiph, qui dispose d'agents qui lui sont propres (délégués régionaux, leurs adjoints et leurs équipes) et avec lequel le FIPHFP entretient des relations de longue date.

L'ensemble des missions des DTH et l'étendue de leur périmètre d'action, la région administrative entière, constituent une charge importante pour une seule personne. Dans ses précédentes observations définitives couvrant la période 2011-2015, la Cour des comptes recommandait de « *redéfinir les modalités d'intervention du FIPHFP au plan local en centrant la mission des délégués territoriaux au handicap (DTH) sur l'expertise qu'ils doivent apporter aux employeurs locaux en mettant les comités locaux en mesure de proposer les modalités territoriales de la politique d'insertion professionnelle des fonctionnaires handicapés* ».

Le FIPHFP a répondu en partie à cette recommandation, mais s'est trouvé confronté depuis à la réorganisation des régions, qui a notablement agrandi le périmètre de responsabilité des DTH. Des progrès ont cependant été accomplis s'agissant de l'expertise requise des candidats à l'emploi de DTH et de leur formation aux problématiques de l'insertion dans l'emploi des personnes handicapées. Mais le fait que le DTH soit seul constitue une fragilité en cas d'absence prolongée, le FIPHFP n'étant plus représenté dans les instances locales. Il serait opportun de garantir sa continuité de présence en toute hypothèse.

La professionnalisation de cette fonction de DTH s'est accompagnée de reportings, tableaux, synthèses, qui se traduisent par un alourdissement supplémentaire de la charge de travail pour une personne seule. Le nombre des missions n'a pas été revu à la baisse après la réorganisation en grandes régions. En revanche, des prestataires sélectionnés dans le cadre d'un marché lancé par le FIPHFP, dit marché « Handi-pacte », sont venus prêter main-forte aux DTH. Le FIPHFP assure de façon régulière l'animation du réseau des DTH, notamment une réunion est organisée une fois par mois.

1.2 Le pari d'un fonds unique pour les trois versants de la fonction publique

1.2.1 Des disparités significatives en termes d'effectifs et de nombre d'employeurs

Les effectifs des trois versants de la fonction publique atteignaient en 2021 près de 5,7 millions d'agents, soit un emploi sur cinq en France, d'où l'enjeu national de la réussite du FIPHFP en termes d'insertion dans l'emploi des personnes handicapées. L'effectif de la fonction publique d'État (FPE) représente 44 % de l'effectif total, alors que 34,6 % des agents appartiennent à la fonction publique territoriale (FPT) et 21,4 % à la fonction publique hospitalière (FPH), soit la moitié de l'effectif de la fonction publique d'État.

La FIPHFP est le seul établissement public à exercer son activité sur l'ensemble de la fonction publique, alors que ses trois versants, soumis à une même exigence, ont des caractéristiques différentes. Si les dérogations à l'obligation d'emploi peuvent favoriser optiquement l'augmentation du taux d'emploi des bénéficiaires de l'obligation d'emploi (BOE) pour certains employeurs, les différences dans la répartition de l'effectif entre les catégories d'emploi (A, B ou C) peuvent expliquer certaines disparités dans les résultats en termes d'insertion.

Le nombre d'employeurs diffère de façon importante entre les trois fonctions publiques. Or plus la taille d'un employeur est importante, plus il est susceptible de disposer d'un ou de plusieurs secteurs d'activité propices à l'emploi de personnes handicapées, les performances de ces secteurs bénéficiant au taux global d'emploi de personnes handicapées dans l'établissement. Les établissements plus petits en revanche n'ont pas cette possibilité à moins qu'ils ne mutualisent leurs recrutements.

La fonction publique d'État, de par la taille de ses employeurs, notamment les ministères, bénéficie le plus de ces compensations entre secteurs. La fonction publique territoriale détient le plus grand nombre d'établissements de petite taille avec ses près de 42 000 employeurs (au 31 décembre 2021) ; elle bénéficie tout de même de centres de gestion (CDG) qui sont des établissements publics locaux, créés dans chaque département au profit des communes, assumant des missions relatives notamment au recrutement et à la gestion d'agents territoriaux. Les communes et établissements publics dont l'effectif est inférieur à 350 sont obligés de s'y affilier. La fonction publique hospitalière, quant à elle, comprend pratiquement dix fois moins d'employeurs que la fonction publique territoriale.

1.2.2 La répartition inégale des catégories d'agents

La répartition des personnels entre les catégories d'emploi est également un paramètre à prendre en compte dans la mesure où elle est très différente pour les trois fonctions publiques. La fonction publique territoriale détient une large majorité de catégorie C³ ; les ¾ de ses agents appartiennent à cette catégorie, ce qui est susceptible de favoriser l'accès à l'emploi de personnes handicapées, comparativement moins diplômés⁴ que la population active dans son ensemble. La fonction publique hospitalière comprend également une part importante d'agents relevant de cette catégorie. La fonction publique d'État, en revanche, n'a que 21 % de son effectif dans cette catégorie et plus de la moitié de ces agents se trouve en catégorie A.

Tableau n° 1 : part des catégories d'emplois dans la fonction publique

<i>Catégorie d'emploi 2020</i>	A	B	C
<i>FPE</i>	56 %	24 %	21 %
<i>FPT</i>	39 %	12 %	75 %
<i>FPH</i>	13 %	12 %	48 %

Source : chiffres clés 2022 rapport annuel sur l'état de la fonction publique

³ La catégorie A est celle des cadres d'emplois d'accès aux fonctions supérieures (diplôme à bac +3 et plus). Les cadres d'emplois catégorie B (diplôme baccalauréat) sont généralement chargés de missions d'application et les fonctions d'exécution confiées le plus souvent à la catégorie C (diplôme de niveau V).

⁴ 27 % des personnes handicapées ont un diplôme niveau baccalauréat. Le niveau V de diplomation (BEP/CAP) détenu par près de la moitié. Plus d'un quart ont un niveau inférieur au diplôme de niveau V.

Ces différences et la diversité voire la disparité des métiers exercés au sein des trois fonctions publiques sont documentés par divers travaux⁵. Les facteurs de pénibilité, de performance physique, l'exposition relationnelle aux usagers sont aussi les arguments des employeurs des métiers du soin, de la défense ou des métiers de l'enseignement pour justifier la non-atteinte des objectifs. Pour les métiers de l'encadrement, à responsabilité managériale, le frein le plus souvent évoqué est, de nouveau, celui du niveau de qualification globalement encore faible des personnes handicapées⁶. La fonction publique de l'État rencontre donc la difficulté de recrutement la plus élevée du fait de la prédominance dans son effectif de la catégorie A.

1.3 Une gouvernance qui peut gagner en agilité

1.3.1 Le comité national : la représentation syndicale au conseil commun de la fonction publique comme référence

Le FIPHFP a pour organe délibérant un comité national⁷ (CN) - tripartite jusqu'en 2020 - formé de représentants des employeurs de la fonction publique, des personnels représentant les organisations syndicales présentes au conseil commun de la fonction publique (CCFP) et des représentants des personnes handicapées.

Le comité national était initialement, sur la base du décret du 3 mai 2006, composé de 17 membres⁸ : trois représentants de la FPE, trois de la FPT, un de la FPH, sept représentants des organisations syndicales (OS) issus du conseil commun de la fonction publique (CCFP), la représentation étant ainsi à parité entre employeurs et employés. Les associations ou organismes « regroupant des personnes handicapées » proposés par le conseil national consultatif des personnes handicapées désignent au comité national trois de leurs membres. Et trois personnes qualifiées sans voix délibérative sont désignées par arrêté des ministres de tutelle pour assister

⁵ Revue trimestrielle de recherche en sciences sociales, *Travail et Emploi*, publiée par la DARES, Trimestre 4 de l'année 2017, Analyse d'une enquête auprès d'employeurs diligentée par le FIPHFP en collaboration avec l'EHESP.

⁶ Ces facteurs ne sont pas pris en compte pour le calcul des contributions à verser au FIPHFP. Toutefois, des effectifs de militaires et de praticiens hospitaliers sont soustraits de l'effectif assujéti au taux légal d'emploi de personnes handicapées.

⁷ Les membres du comité national sont nommés par arrêté conjoint des ministres chargés des personnes handicapées, de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et du budget, pour un mandat de quatre années, renouvelable une fois hormis pour la FPT dont le mandat est de six ans, renouvelable une fois. Le nombre de représentants par fonction publique n'est pas précisé dans le décret de 2006 non plus que dans celui modificatif du 9 avril 2020.

⁸ Dans le règlement intérieur, le nombre des représentants employeurs et celui des représentants des organismes intervenant dans le champ du handicap ont été indexés sur le nombre de représentants des organisations syndicales (OS) présentes au CCFP. Ainsi, le nombre des représentants des employeurs est égal au nombre de membres des OS et le nombre des organismes ou associations en est la moitié arrondie à l'entier supérieur. En 2017, neuf membres étaient issus des OS, ce qui a conduit à neuf représentants des employeurs et à cinq membres siégeant au titre des associations ou organismes intervenant dans le champ du handicap.

au comité national en raison de leur compétence dans le domaine du handicap. Le comité national élit à la majorité des suffrages exprimés un président et deux vice-présidents.

Un quatrième collègue a été ouvert par un décret du 9 avril 2020 qui a introduit au comité national « *deux membres représentant des organismes relevant du service public de l'emploi* ». Le comité s'est alors élargi à un représentant de Chéops (réseau des Cap emploi) et un de Pôle emploi.

Jusqu'en 2023, on constatait que quatre membres représentaient la FPE, trois la FPT et deux la FPH. En 2023, le renouvellement intervenu au conseil commun de la fonction publique a entraîné le renouvellement des membres au titre des OS, seules huit organisations syndicales sont entrées au comité national du FIPHFP, ce qui a conduit à une représentation de huit employeurs et de quatre membres pour les organismes intervenant dans le champ du handicap.

La répartition du nombre de représentants de chaque fonction publique n'apparaît pas, à première vue, refléter fidèlement la proportion des effectifs de chacune des fonctions publiques : l'effectif de la FPH a connu une progression légère et continue (au 31 décembre 2020, 1,207 million d'agents), celui de la FPT a légèrement régressé à 1,932 million et l'effectif de la FPE a légèrement progressé pour atteindre 2,531 millions d'agents. La répartition strictement définie au prorata des effectifs 2020 serait de quatre (3,8) pour la FPE, deux (2,4) pour la FPT et deux (1,8) pour la FPH. Cependant, en tenant compte du nombre d'agents (praticiens hospitaliers⁹, militaires¹⁰, ...) qui n'entre pas dans le calcul des effectifs assujettis à l'obligation d'emploi, la représentation de la FPE baisse et s'approche de trois, au même niveau que la représentation de la FPT. La composition fixée par l'arrêté du 12 juin 2023 relatif à la composition du comité national du FIPHFP apparaît donc cohérente, avec trois représentants de la FPE, trois pour la FPT, deux pour la FPH.

Le comité national comporte ainsi 22 membres auxquels s'ajoutent trois personnalités qualifiées, soit 25 membres. Comme assistent à ce comité non seulement la direction du FIPHFP, la CDC mais aussi des suppléants, en présence même des titulaires dont ils sont les suppléants, l'assistance atteint régulièrement le double de participants.

1.3.2 Un travail approfondi au sein d'instances régulièrement réunies

1.3.2.1 Un cadre de fonctionnement du comité national fixé avec un haut degré de précision

L'article 12 du décret du 3 mai 2006 énumère les attributions du comité national dont celles usuelles : définir les orientations stratégiques, voter le budget, approuver les conventions nationales, évaluer l'action du fonds et plus spécifiquement délibérer sur la convention

⁹ « Sont exclus de l'effectif assujetti, les médecins, odontologistes, sagefemmes et pharmaciens visés à l'article L. 6152-1 du code de la santé publique ainsi que les personnels enseignants et hospitaliers mentionnés à l'article L. 952-21 du code de l'éducation ne relèvent pas du titre IV du statut général des fonctionnaires, en application du 9ème alinéa de l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 portant statut de la FPH ».

¹⁰ « Les personnels militaires et les gendarmes en détachement d'office au ministère de l'intérieur (loi n° 2009-971 du 3 août 2009) relèvent du statut général des militaires et à ce titre ne doivent pas être décomptés ».

d'objectifs et de gestion. L'article va au-delà en conférant également au comité national des attributions le soin de répartir les crédits d'intervention du fonds entre comités locaux ou l'étude des dossiers type de demande de financement.

Pendant la période sous revue, le comité national s'est réuni au moins deux fois plus que prévu par le règlement intérieur, quatre à cinq fois par an dans les années non concernées par la crise sanitaire, 10 en 2020 et 8 en 2021 compte tenu de la gestion de cette crise.

Les séances du comité national ont duré en moyenne un jour et demi. Les représentants des tutelles sont ainsi dans la quasi-impossibilité d'assister à la totalité des séances. Les organisations syndicales y sont assidues alors que les employeurs font montre d'une présence moindre. La longueur des séances peut se révéler préjudiciable à l'assiduité et un nombre de départs élevé en séance est susceptible d'entacher la régularité des délibérations (cf. règlement intérieur : « *le comité ne peut valablement délibérer que si la moitié au moins des membres est présent* »). Tous les procès-verbaux devraient à cet égard systématiquement indiquer le nombre de présents au moment de la délibération, certains ne comportant pas cette mention. Par ailleurs, le règlement intérieur du comité national autorise non seulement la présence mais aussi la participation des suppléants au débat alors même que le titulaire est présent. Il y a lieu de reconsidérer cette souplesse propice à allonger la durée des débats alors que les points à l'ordre du jour sont connus suffisamment à l'avance pour que le titulaire puisse être parfaitement informé de la position à tenir. De même, autoriser tout membre titulaire du comité national à demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour est susceptible de rallonger la durée des séances.

1.3.2.2 Un risque de redondance causé par l'abondance de commissions et de groupes de travail

Le règlement intérieur (RI) en vigueur du comité national (CN) prévoit l'installation de cinq commissions permanentes : finances, interventions, partenariats et communication, évaluation, accessibilité numérique (introduite en 2022), munies chacune d'un rapporteur. Le thème de cette dernière commission n'est pas sans interaction avec les commissions déjà en place notamment avec la commission « interventions ».

S'y ajoutent des groupes de travail dont le RI du CN prévoit que le délégué chargé du groupe de travail rend compte directement au CN. Outre le fait que ces groupes de travail peuvent ne pas se coordonner avec les travaux des commissions, la présentation faite directement au CN provoque de fait un traitement complet de la question en séance du CN. Enfin, le recours aux groupes de travail ne consiste pas toujours à mixer des membres du comité national et des experts de la thématique traitée qui soient externes au FIPHFP. Les groupes de travail, de par leur composition et leurs missions, sont de fait des *commissions temporaires*. S'il s'agit de sujets strictement internes, les commissions sont le lieu d'échange le plus adapté.

Le « comité d'animation » où se réunissent le président, les deux vice-présidents du CN, les rapporteurs des commissions et l'équipe de direction du FIPHFP (directrice et directrice adjointe) prépare les travaux du comité national à la lumière des rapports des rapporteurs des commissions.

Cette organisation du travail du comité national, des commissions et des groupes de travail, couplée à des ordres du jour denses, d'après les verbatim dont la Cour des comptes a pu

disposer, montre que la prise de décision fait l'objet de longs débats, y compris pour les sujets déjà débattus en commissions.

Des commissions intégrant davantage les questions d'actualité sans que ces dernières conduisent à créer de nouveaux groupes de travail, un travail plus resserré dans le temps du comité national, limitant la parole aux seuls titulaires et sur un ordre du jour davantage recentré sur les grandes orientations stratégiques (les commissions ayant examiné les dossiers courants), permettraient d'alléger la gouvernance sans remettre en cause la qualité des discussions au sein des instances.

1.3.2.3 Un formalisme qui traduit un besoin excessif de surveillance *a priori*

En application du règlement intérieur du comité national, « *un verbatim reprend l'intégralité des propos tenus en séance plénière* », ce qui prend du temps et ne se justifie que dans des cas extrêmes. De plus, le procès-verbal du comité se réduit ensuite au relevé des délibérations passées au vote. Sans autre précision, il ne dégage pas les faits majeurs, les orientations prioritaires qui se sont dessinées au cours des échanges au sein du comité. Un effort de rédaction dans le sens d'un procès-verbal plus standard pourrait mieux rendre compte du travail du comité national et faciliter sa compréhension.

D'autre part, des délibérations formelles sont requises sur des enjeux méthodologiques mineurs, par exemple :

- la délibération n° 2021-04-01 du 16 avril 2021 portant approbation de la note relative au maintien dans l'emploi, consistant à « *confier un mandat à la Présidence du Comité national et au directeur de l'Établissement public FIPHFP pour mener à bien les négociations relatives à cette note, à l'issue desquelles la version définitive de la note « Maintien dans l'emploi » sera soumise à validation du comité national lors d'une séance exceptionnelle, par voie de circularisation* »,

- ou la délibération n° 2021-04-02 du même jour portant approbation du programme prévisionnel d'activités du Conseil scientifique pour 2021, pour « *adopter la proposition de programme prévisionnel d'activités 2021-2022 du Conseil scientifique présentée par le rapporteur du Conseil scientifique* ». Le comité national peut adresser des commandes au conseil scientifique mais ce dernier, en sa qualité de regard extérieur, pourrait être autorisé à se saisir à n'importe quel moment de tout sujet scientifique qu'il jugerait utile d'étudier.

La question se pose de savoir s'il faut, par exemple, délibérer avec un vote pour l'approbation de la mise en place d'un groupe de travail « *Évaluer la méthodologie des contrôles* » (délibération n° 2022-10-08 du CN du 14 octobre 2022).

Dans sa réponse au relevé d'observations provisoires, le FIPHFP a fait valoir qu'il accordait toute son attention aux remarques formulées dans les développements qui précèdent au sujet de sa gouvernance.

1.3.2.4 Des comités locaux facilitant la connaissance de l'action du FIPHFP

En application du décret du 3 mai 2006, « *le comité local règle par ses délibérations toutes les questions relatives au fonctionnement du fonds à l'échelon régional* ». Chaque comité

local (CL) se réunit au moins deux fois par an. Pendant la période sous revue, la composition des comités locaux est analogue à celle du comité national avec quatre représentants des employeurs FPE, trois pour la FPT, deux pour la FPH, neuf OS, cinq membres d'associations. Chaque comité local est présidé par le préfet de région ou son représentant au titre de la fonction publique de l'État. Les membres sont nommés par arrêté du préfet de région pour quatre années. Le secrétariat du CL est assuré par le DTH. La richesse de la composition de ces comités locaux contribue à la connaissance en région des interventions du FIPHFP.

Le comité local valide et assure le suivi des conventions pluriannuelles signées avec les employeurs publics de la région. Le règlement intérieur du CL considère que les délibérations sont valables dès lors que la moitié au moins des membres est présente à *l'ouverture de la séance*, ce qui témoigne d'une grande, voire excessive, souplesse.

1.3.3 Un recours légitime au regard extérieur à renforcer

1.3.3.1 Une utilisation du conseil scientifique non optimale

En application de la COG (2014-2019), le FIPHFP s'est doté d'un conseil scientifique de 21 membres permanents¹¹ dont 15 conseillers issus des domaines scientifiques, professionnels et associatifs (ergonome, médecin spécialiste en médecine physique et réadaptation, praticien hospitalier, membre de la CNSA, philosophe, directeur de recherche en robotique, ergothérapeute, ...). Sa fonction est de nourrir la réflexion du comité national et d'assurer une veille scientifique dans le périmètre d'activité du FIPHFP. Le conseil scientifique invite des experts sur un sujet précis et des porteurs d'une action innovante. Une partie des travaux de cette instance, sans remettre en cause l'intérêt qu'ils présentent - comme l'étude de l'emploi des personnes handicapées en Europe -, n'a pas d'implications directes sur les interventions du FIPHFP. En revanche, une autre partie de ses travaux est plus adaptée au besoin opérationnel du FIPHFP comme ceux qui traitent d'innovations tant matérielles qu'organisationnelles ou méthodologiques.

Un quart des membres (5 membres) de ce conseil est issu du comité national, ce qui est cohérent avec la notion d'un conseil exclusivement réservé au FIPHFP. Un conseil scientifique entièrement composé de personnalités externes aurait pu permettre une mutualisation souhaitable avec l'Agefiph. Le conseil scientifique s'est autorisé à poser la question, dès 2020, de constituer avec l'Agefiph un « espace commun scientifique » et les échanges ont eu lieu en 2022¹². Si l'Agefiph a répondu positivement en votant le principe en conseil d'administration, les échanges n'ont finalement pas abouti. L'Agefiph a créé son propre « espace scientifique et prospectif » (ESPA). Un conseil scientifique commun pourrait contribuer à préparer de nouvelles convergences entre FIPHFP et Agefiph qui permettraient, in fine, d'améliorer l'insertion et le maintien dans l'emploi.

¹¹ L'ancien directeur général de l'Agefiph était membre jusqu'en 2021. Un rapporteur élu du conseil scientifique est de plus invité au comité national. Un personnel du FIPHFP assure le secrétariat et appuie le rapporteur.

¹² Compte-rendu du conseil scientifique du 12 mai 2022.

1.3.3.2 Un recours encore insuffisant à l'évaluation du service par les bénéficiaires finaux

Comme évoqué ci-dessus, le FIPHFP a fait réaliser ponctuellement une enquête de satisfaction auprès de certains bénéficiaires, mais la démarche gagnerait à avoir un caractère récurrent.

Par ailleurs, le FIPHFP a installé le 4 avril 2023 un comité des usagers composé de 20 personnes dont huit référents handicap¹³ et de 12 agents en situation de handicap (huit issus de la FPE, huit de la FPT et quatre de la FPH) qui sont les destinataires in fine de l'action du FIPHFP avec lesquels le fonds n'est pas en contact directement¹⁴. Les différentes catégories de personnel (sept de catégorie A, dix de catégorie B et trois de catégorie C) sont représentées.

La mission du comité d'usagers consistant à aider à ajuster les aides et les modalités d'intervention du FIPHFP apparaît donc bienvenue, même s'il est encore trop tôt pour mesurer les impacts concrets de cette initiative, qui va dans le sens d'une meilleure association des bénéficiaires finaux.

Le FIPHFP considère dans sa réponse à la Cour qu'il n'a pas à systématiser l'évaluation de ses prestations par les bénéficiaires finaux, ses interlocuteurs étant leurs employeurs. Pour autant, l'avis des bénéficiaires finaux doit aussi être pris en compte dans l'évaluation de la capacité des actions du Fonds à agir sur l'insertion ou le maintien dans l'emploi des agents en situation de handicap. Il importe donc de les consulter de manière régulière et approfondie, le cas échéant par l'intermédiaire de leurs employeurs si le FIPHFP estime ne pas pouvoir s'adresser à eux directement.

1.4 Des recettes qui ont progressé sur la période récente en dépit de la persistance de certaines minoration dans le calcul des contributions

1.4.1 Le processus de déclaration au titre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés

Les ressources du fonds proviennent des contributions versées par les employeurs qui n'ont pas atteint le taux légal de 6 % d'agents handicapés dans leur effectif. Ces derniers

¹³ La désignation d'un référent handicap a été introduite par la loi du 5 septembre 2018 pour les employeurs du secteur privé de plus de 250 salariés. La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 sur la transformation de la fonction publique a étendu cette disposition au secteur public en créant un référent handicap au sein de chaque administration « chargé d'accompagner les agents tout au long de leur carrière professionnelle et de coordonner les actions menées en leur faveur par leur employeur ». Le rôle des référents handicap a été précisé par une circulaire interministérielle du 17 mars 2022 fixant l'objectif de favoriser l'insertion, l'accompagnement des agents et leur maintien dans l'emploi

¹⁴ Contrairement à l'Agefiph qui autorise au sein du secteur privé une sollicitation directe de la personne handicapée.

effectuent chaque année, du 1^{er} février au 30 avril, une déclaration du nombre de bénéficiaires de l'obligation d'emploi que comporte leur effectif.

L'effectif assujetti à l'obligation d'emploi est calculé en ETP et en ETR (effectif total rémunéré) pour les agents présents au 31 décembre de l'année N-1. La déclaration revêt des difficultés techniques ; l'effectif assujetti à l'obligation n'est par exemple pas automatiquement l'effectif total de l'employeur ; il lui est soustrait certaines catégories d'emploi (contrats aidés, service civique, stagiaires, médecins, militaires, ...) ¹⁵. Les agents de plus de 50 ans handicapés sont, quant à eux, valorisés à 1,5 dans l'effectif assujetti. Des pièces justificatives doivent être fournies *a priori* comme le document pour chaque bénéficiaire justifiant de sa qualité de bénéficiaire de l'obligation d'emploi (BOE).

La CDC et le FIPHFP émettent des documents d'information pour aider à la déclaration d'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (DOETH). L'accompagnement à la déclaration par les centres de gestion est particulièrement apprécié ¹⁶. De même, la plateforme numérique de déclaration PEP'S connaît un bon accueil avec un taux de 93 % de satisfaction globale (enquête de satisfaction précitée en date d'octobre 2021).

L'appel à contribution prend la forme d'un courrier adressé par le FIPHFP aux employeurs « *Le non-respect de cette obligation est sanctionné par le calcul et le recouvrement d'une contribution forfaitaire déterminée en considérant que vous n'avez aucun bénéficiaire de l'obligation d'emploi dans vos effectifs, et aucune dépense déductible* ».

La procédure déclarative requiert le plus souvent un dispositif d'analyse des déclarations et surtout de contrôle *a posteriori*. Dans le secteur privé, jusqu'en 2020, chaque année, les employeurs déclaraient auprès de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph). La DOETH et le recouvrement de la contribution due au titre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés dans le secteur privé ont été transférés à l'Urssaf par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

1.4.2 Les minorations de contributions induites par les mesures dérogatoires

1.4.2.1 L'effet des dérogations varie selon le versant de la fonction publique considéré

Comme évoqué ci-dessus, le montant de la contribution brute est déterminé à partir du nombre de personnes handicapées manquantes en emploi, l'employeur étant assujetti à un nombre de bénéficiaires de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés (BOETH) égal à

¹⁵ De même dans le secteur privé, l'emploi de salariés sur des « emplois exigeant des conditions d'aptitude particulières » (ECAP comme les pompiers, ambulanciers, officiers et cadres navigants techniques de la marine marchande, agents techniques forestiers, ...) minore l'effectif assujetti à l'obligation d'emploi de personnes handicapées, et donc le montant de la contribution.

¹⁶ Enquête de satisfaction du FIPHFP auprès des employeurs, octobre 2021.

6 % de l'effectif assujetti. Il est appliqué au nombre d'employés handicapés manquants un coefficient multiplicateur selon la taille de l'entreprise que multiplie le Smic horaire :

- 400 fois le Smic horaire pour les entreprises de 20 à moins de 250 salariés
- 500 fois le Smic horaire pour les entreprises de 250 à moins de 750 salariés
- 600 fois le Smic horaire pour les entreprises de 750 salariés et plus.

Par exemple, pour une entreprise avec un effectif d'assujettissement de 250, le coefficient multiplicateur est 500. Le nombre de BOETH devant être employés est $250 \times 6\% = 15$. Si l'employeur ne déclare que 12,5 employés handicapés, sa contribution brute à verser au FIPHP est : $(15-12.5) \times 500 \times 10.15\text{€ (smic horaire)} = 12\,687,50\text{€}$

Pour les trois fonctions publiques, le barème est le même : il conduit au tableau infra qui montre que si l'on considère à des fins de comparaison que tous les opérateurs ont plus de 750 salariés pour chaque fonction publique (le coefficient multiplicateur est alors 600), la contribution brute théorique à verser de la fonction publique d'État en 2019 apparaît quatre fois plus importante que ce qu'elle a effectivement versé. Il s'agit certes d'une borne supérieure mais même si, à l'inverse, il est considéré que tous ses opérateurs ont entre 20 et 250 salariés (coefficient multiplicateur le plus faible à 400), la borne inférieure obtenue reste très supérieure aux 63 M€ versés par la FPE.

Un double mécanisme fait que le montant de contribution brute ne correspond pas au montant à verser par l'employeur :

- la prise en compte d'un effectif inférieur à l'effectif total, le taux est calculé sur un effectif « assujetti » qui est l'effectif total à qui il est soustrait l'effectif de certaines catégories d'agents (par exemple : les militaires, les praticiens hospitaliers, comme évoqué précédemment) ;
- les déductions qui peuvent être obtenues par l'employeur public qui a, par exemple, recours à des marchés avec les entreprises adaptées, ou pour des dépenses affectées à des mesures en vue de faciliter l'accueil de personnes handicapées, ou à la rémunération de personnels affectés à des missions d'accompagnement d'élèves ou étudiants handicapés.

Pour la fonction publique d'État (FPE), soustraire les personnels militaires (311 600 agents en 2020) fait baisser la contribution brute à 217,556 M€ (au lieu de 248,214 M€) en borne supérieure et 145 M€ (au lieu de 165,476 M€) en borne inférieure – ces bornes correspondant, de nouveau, à des hypothèses simplificatrices sur la taille des établissements. Pour la FPT, au sein de laquelle l'effectif des praticiens hospitaliers (42 000 agents en 2019) n'entre pas dans l'effectif « assujetti », les résultats sont en revanche peu modifiés.

Tableau n° 2 : contribution brute et contribution versée

2021	Effectifs (en milliers)	Nombre d'employés handicapés attendus (6 %)	Taux d'emploi relevé	Nbre d'employés relevé	Contribut. théorique Borne sup (en M€)	Contribut. théorique Borne inf (en M€)	Contribut. versée (en M€)
FPE	2 522,50	151 350	4,40 %	110 990	248,214	165,476	63,300
FPT	1 977,20	118 632	6,67 %	131 879	-81,469	-54,312	33,433

2021	Effectifs (en milliers)	Nombre d'employés handicapés attendus (6 %)	Taux d'emploi relevé	Nbre d'employés relevé	Contribut. théorique Borne sup (en M€)	Contribut. théorique Borne inf (en M€)	Contribut. versée (en M€)
FPH	1 217,20	73 032	5,48 %	66 702	38,929	25,953	46,78
Total	5 716,90	343 014	5,44 %	311 000	205,674	137,116	143,513

Source : Cour des comptes

L'année 2022, qui a vu la contribution en provenance de la FPE augmenter à un montant de 125 M€, n'est pas encore à la hauteur du niveau de la borne inférieure théorique de contribution brute.

D'une certaine manière, les dérogations permettent à la FPE de réduire sa contribution et compensent le fait que l'objectif de 6% lui est applicable alors même que la composition de son effectif le rend plus difficilement atteignable.

La modulation par décret (90 %, 80 %) de ces dérogations paraît bien plus dictée par la volonté de régler le niveau de recettes qu'il est choisi d'attribuer au FIPHFP que sur des considérations objectives sur le niveau de l'objectif et sur les caractéristiques de la population concernée.

Le tableau ci-dessous montre un montant de contribution de la fonction publique hospitalière à la hauteur des autres fonctions publiques, voire supérieur de 2018 à 2020 alors que le montant des dépenses d'intervention qui lui est attribué est resté extrêmement bas de 2017 à 2022 (voir le tableau suivant). En effet, le montant des dépenses d'intervention en faveur de la FPH représente près d'un quart en moyenne du montant consacré à la FPT alors que la contribution de la FPH est, quant à elle, du même niveau que celle de la FPT.

Tableau n° 3 : contributions versées par fonction publique avant recours et régularisations

en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FPE	40,65	37,91	34,29	32,14	63,69	93,23
FPT	39,56	37,02	33,04	33,52	33,55	31,56
FPH	40,67	38,02	41,21	40,33	40,96	42,38

Source : rapports de gestion CDC

Tableau n° 4 : dépenses d'intervention par fonction publique

en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FPE	23,86	22,47	14,41	15,98	14,61	11,24

<i>en M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>FPT</i>	47,65	46,29	45,48	31,65	39,22	22,46
<i>FPH</i>	10,10	13,05	9,25	8,20	9,95	5,41

Source : rapports de gestion CDC

Il apparaît aussi que le ratio du montant de la contribution rapportée à 1 000 agents de la fonction publique hospitalière (voir tableau ci-dessous) est plus du double de celui des contributions versées par les autres fonctions publiques de 2017 à 2020. La FPH contribue ainsi davantage du point de vue de cet indicateur alors le taux d'insertion y est plus élevé (5,73 % contre 4,87 % dans la fonction publique de l'État), toujours en raison du fait que la fonction publique d'État en 2022 bénéficie de l'effet des règles de déduction.

Tableau n° 5 : montant de contributions rapportée à 1 000 agents de chaque fonction publique (hors déductions)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>FPE</i>	16 214 €	15 149 €	13 695 €	12 731 €	25 249 €	37 044 €
<i>FPT</i>	20 081 €	18 912 €	16 784 €	17 099 €	16 968 €	15 962 €*
<i>FPH</i>	34 243 €	32 060 €	34 648 €	33 309 €	33 651 €	34 817 €*

Source : Cour des comptes, *Calcul avec les effectifs de 2021

Le FIPHFP intervient donc comparativement moins au sein de la FPH, même si le FIPHFP est conçu dans une logique de mutualisation qui ne garantit pas l'égalité des « taux de retour » entre les différents contributeurs. Une prise de conscience de cette difficulté à pénétrer la FPH a conduit le FIPHFP à passer convention avec la fédération hospitalière de France (FHF), association loi 1901. Avec ses 4 800 établissements membres, la FHF a constitué pour le FIPHFP un point d'entrée qui lui a permis d'atteindre la quasi-totalité des établissements publics de santé. Une première convention, signée pour 2015-2017, a été renouvelée en 2018 puis en 2022.

Depuis 2018, des référents handicap mutualisés (RHM) ont été nommés en région sur cette thématique. Ils ont pour mission de favoriser le recrutement et le maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap dans la FPH. Leur cible est l'établissement de santé de moins de 750 agents qu'il a vocation à accompagner pour aider à la sélection, au sein du catalogue, des aides offertes par le FIPHFP et en objectif privilégié d'aider au conventionnement. En 2023, six régions sont couvertes par des RHM.

1.4.2.2 Des règles d'examen des remises gracieuses tardivement clarifiées

Les remises gracieuses qui ont été opérées de 2017 à 2019 ont donné lieu à des votes non unanimes comme pour le centre hospitalier d'Avignon avec 10 votes pour et 5 contre au CN du 23 mai 2017, le centre d'accueil et de soins hospitaliers de Nanterre le 16 mars 2017 avec un vote favorable de justesse (8 pour, 7 contre) ou la remise gracieuse sollicitée par l'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille pour un montant de 1,061 M€, due au titre de l'exercice 2014, rejetée par 13 votes contre et 7 abstentions. Au CN du 26 juin 2018, la remise gracieuse de l'université de Clermont a été accordée de justesse avec 9 voix pour et 8 contre. Aucun texte ne précise les conditions de ces remises et les débats ne conduisent pas à des positions consensuelles.

Le mécanisme de remises gracieuses est resté peu clair jusqu'au comité national du 14 mars 2019 au cours duquel les règles ont enfin été précisées : le comité national a décidé de ne fixer aucune pénalité et d'accepter une remise gracieuse totale pour un employeur qui pourrait apporter la preuve *qu'il n'a pas su déclarer pour des raisons techniques*. Si tel n'est pas le cas, une pénalité est infligée à l'employeur d'un *montant de 5 % de la contribution forfaitaire*. Néanmoins, le texte précise que le comité national *en fonction des éléments présentés (gêne du débiteur, situation réelle, historique de déclaration, taux d'emploi, situation n'ayant pas permis d'effectuer la déclaration, taille de l'employeur, etc.) décidera du montant de la remise gracieuse*. Cette clarification laisse ainsi encore une marge d'appréciation qui pourrait conduire à des débats n'aboutissant pas à une issue consensuelle mais les procès-verbaux des comités nationaux suivants ont montré que tel n'avait pas été le cas.

1.4.3 **Du risque de déficit à celui d'un engagement insuffisant des dépenses**

1.4.3.1 La précédente alerte sur l'impasse financière théorique du modèle

Le modèle économique du FIPHFP conduit théoriquement, en cas d'atteinte de l'objectif d'emploi des personnes handicapées, à la perte de toute ressource puisque ses recettes sont issues du recouvrement des contributions des employeurs qui n'atteignent pas la cible de 6 %. Le référé¹⁷ de la Cour des comptes du 8 décembre 2017 et le rapport de l'IGAS et de l'IGF publié en décembre 2017¹⁸ ont alerté sur un modèle de financement aboutissant donc à une impasse financière. Cette alerte reposait sur l'attrition des ressources du fonds d'autant plus importante que le fonds réussirait sa mission consistant à augmenter le nombre de handicapés en emploi. L'inquiétude s'est précisée avec l'effet ciseau prévisible entre 2010 et 2015 (cf. graphique n° 1 infra) et les déficits cumulés de 230 M€ observés de 2015 à 2019.

Le FIPHFP avait alors mobilisé un groupe de travail qui a rendu mi-2016 ses conclusions sous la forme de 23 recommandations sur sa trajectoire financière, fondées sur un

¹⁷ Référé n° 2017-2639 de la Cour des comptes, « L'aide à l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés l'intervention de l'Agefiph et du FIPHFP », décembre 2017.

¹⁸ Rapport IGAS-IGF sur le mode de financement de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés, décembre 2017.

nouveau mode de financement faisant intervenir la masse salariale des employeurs. Le conseil national du handicap (CNH) a proposé par la suite d'aller « *vers un principe de type assurantiel considérant que toute personne en activité peut être confrontée au handicap* ». Le rapport du Sénat « *handicap dans la fonction publique* » du 22 mai 2019 a repris cette proposition « *créer une contribution financière assise sur la masse salariale employeur et instaurer un système de bonus/malus pour valoriser les efforts* ».

Des mesures de limitation des dépenses ont émané du groupe de travail du FIPHFP : la réduction du nombre de reconnaissances de bénéficiaires de l'obligation d'emploi, la majoration de la contribution des employeurs à quota zéro telle que la pratique l'Agefiph, ainsi que la pénalité en cas de retard de versement, l'augmentation de l'échantillon de contrôle, le plafonnement des déductions possibles (AESH, AVS,...), la limite au financement des travaux d'accessibilité uniquement à ceux qui vont au-delà des obligations légales.

1.4.3.2 Une amélioration de la situation financière depuis 2021 qui doit conduire le FIPHFP à s'interroger sur l'utilisation de ses marges de manœuvre

L'évolution du résultat du FIPHFP sur la période contrôlée fait apparaître un redressement sensible à compter de 2021 (deux résultats excédentaires de l'ordre de 50 M€ en 2021 et 2022) après avoir enregistré trois déficits entre 2017 et 2019, le solde pour 2020 étant quasi à l'équilibre. Plusieurs facteurs ont conduit à cette situation :

- l'augmentation des ressources

- par l'action conjuguée de contrôles plus fréquents et de recours contre des employeurs y compris des ministères ;

- par le plafonnement des montants déductibles de la contribution due, fixé par décret en Conseil d'État comme la rémunération de personnels affectés à des missions d'accompagnement d'élèves ou étudiants handicapés, plafonnée à 80 % à partir de 2021¹⁹ (90 % en 2020) ;

- la poursuite de la baisse des dépenses d'intervention initiée en 2015 à la suite du premier exercice déficitaire (à travers des mesures de régulation à l'initiative du FIPHFP).

¹⁹ Décret n° 2019-645 du 26 juin 2019 modifiant le décret n° 2006-501 du 3 mai 2006 relatif au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

Graphique n° 1 : évolution 2020-2022 des contributions émises et dépenses d'intervention

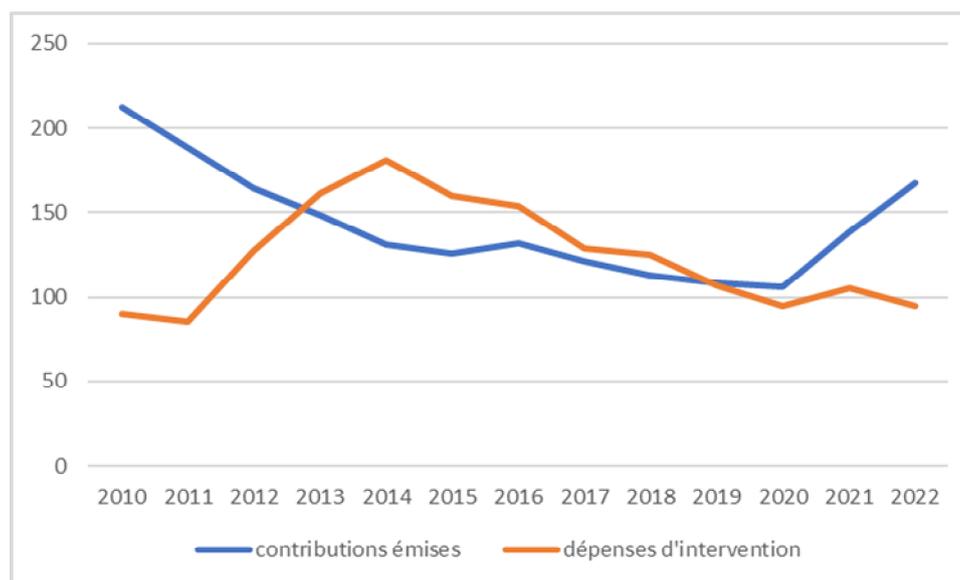


Tableau n° 6 : compte de résultat simplifié du FIPHFP entre 2017 et 2022 (en M€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Produits</i>	134,4	124,5	127,9	113,7	176,5	171,9
<i>dont contributions</i>	120,9	112,9	108,5	107,7	171,0	167,2
<i>Charges</i>	189,0	155,1	137,6	112,9	125,2	121,3
<i>dont aides, partenariats (inclus frais Agefiph) et sensibilisation</i>	134,8	126,0	105,0	96,3	104,9	99,3
<i>dont achats et sous-traitance</i>	10,9	10,8	10,7	10,8	11,9	11,5
<i>dont annulation de titres de recettes antér. + provisions pour risques/charges</i>	40,9	12,2	19,9	3,9	6,2	8,2
Résultat	-54,6	-30,6	-9,7	0,8	51,3	50,6

Source : Cour des comptes d'après données de l'agence comptable du FIPHFP

Cette évolution favorable au cours des deux derniers exercices tient ainsi principalement à la croissance très soutenue des produits, constitués à plus de 97 % par les contributions perçues des employeurs publics au titre de l'obligation d'emploi. Ces contributions augmentent de près de 59 % entre 2021 et 2020 et de plus de 38 % entre les deux bornes de la période sous revue (2022 par rapport à 2017).

Parallèlement, les charges tendent à diminuer en se stabilisant à la fin de la période entre 120 et 125 M€ en lien avec un tassement des dépenses d'intervention.

Tableau n° 7 : évolution des réserves au 31/12 entre 2017 et 2022 (en M€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Réserves</i>	160	105	74	240	241	292

Source : agence comptable du FIPHFP

Après un point bas en 2019, les réserves du FIPHFP ont sensiblement progressé dans la seconde partie de la période contrôlée, à la faveur notamment de l'affectation des récents résultats positifs²⁰, qui aura pour effet de les porter à 343 M€ à la fin de l'exercice 2023 du fait de l'incorporation du résultat net enregistré en 2022 (50,6 M€).

Ce niveau apparaît élevé et sous-optimal en termes d'emploi de ressources publiques, surtout dans un contexte caractérisé par une difficulté pour le FIPHFP à engager des dépenses à un rythme soutenu à l'appui d'actions ou de projets (voir le tableau ci-dessous sur l'évolution du besoin en fonds de roulement). L'établissement explique cette difficulté par l'insuffisance de ressources humaines mobilisables au sein des employeurs publics, notamment pour le travail lié aux conventionnements et au suivi des conventions, ainsi que par une capacité à mettre en œuvre les actions par les employeurs qui connaît, parfois, des limites et conduit à une sous-exécution des financements inscrits dans les conventions notamment. Une stratégie d'emploi des fonds doit être rapidement mise en place. Il est aussi la conséquence des mesures de régulation mises en place dans la période précédente, qui peuvent être suspendues pour conduire à une consommation plus rapide.

Compte tenu du besoin de désendettement de l'État, la question de l'utilisation de ces excédents, le cas échéant au profit d'autres actions en faveur de l'insertion dans l'emploi des personnes handicapées, doit être posée. Dans sa réponse à la Cour, la direction générale de la cohésion sociale prend bonne note de cette question. Elle indique souhaiter que les excédents soient utilisés au profit d'autres actions en faveur de l'insertion dans l'emploi des personnes handicapées et qu'elle y veillera aux côtés des autres tutelles.

Le maintien de ces excédents au sein du FIPHFP devrait être subordonné à une démonstration plus claire de l'utilité des financements de celui-ci pour le maintien dans l'emploi et plus fondamentalement pour le recrutement.

Tableau n° 8 : fonds de roulement et besoin en fonds de roulement de 2017 à 2022

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Fonds de roulement</i>	307,245	272,728	250,674	248,597	299,585	352,325
<i>Besoin en fonds de roulement</i>	26,541	16,988	4,183	3,703	39,643	0,074

²⁰ L'augmentation de 74 M€ fin 2019 à 240 M€ fin 2020, alors que le FIPHFP avait enregistré un déficit de près de 10 M€ en 2019, s'explique quant à elle par la réintégration aux réserves du solde créditeur du compte de report à nouveau (compte 110) qui était de près de 175 M€.

Source : commissaires aux comptes du FIPHFP

Les résultats des contrôles ont participé à l'augmentation des ressources et notamment ceux dirigés contre les ministères. Depuis 2016, le volume de l'échantillon de contrôle des déclarations a été nettement augmenté suite au constat du nombre important de déclarations non conformes. Le taux de non-conformité reste important puisqu'il atteint encore 50 % des dossiers présentés en fin de période sous revue. Parmi ces dossiers non conformes, la moitié sous-estime le montant de la contribution à verser au FIPHFP. À partir de 2021, la campagne de contrôle s'est intensifiée avec une campagne exceptionnelle qui a été productive pour la FPH avec un recouvrement record de plus de 7 M€.

De 2017 à 2022, la contribution de la fonction publique d'État a été quasiment quadruplée passant de 34 M€ à 125 M€ (cf. tableau ci-dessous), les recettes dues au contrôle atteignant plus de 2,5 M€. Un montant record de 32 M€ de contributions a été encaissé en 2022 au terme d'un recours au titre de la contribution 2019 d'un ministère.

Tableau n° 9 : évolution des contributions perçues pour la FPE par origines

<i>FPE (en M€)</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Déclarations initiales FPE</i>	33,311	36,786	31,141	27,761	42,410	88,070
<i>Déclaration DM</i>	-0,343	0,350	1,313	1,111	18,981	0,496
<i>Total FPE déclarés</i>	32,968	37,136	32,454	28,872	61,391	88,566
<i>Contrôle</i>	0,000	0,000	1,557	1,728	1,187	2,537
<i>Contribution forfait</i>	0,015	0,140	0,218	0,157	0,089	0,021
<i>Recours</i>	0,700	0,189	0,044	0,219	0,033	32,766
<i>Conventions</i>	0,006	0,017	0,006	0,223	0,255	0,791
<i>Reliquat</i>	0,059	1,549	0,297	0,025	0,256	0,234
<i>Total provisoire FPE</i>	33,749	39,032	34,576	31,224	63,210	124,915
<i>Erreur liquidation</i>	0,420	0,715	0,000	0,000	0,000	0,000
<i>Autres recettes</i>	0,000	0,000	0,000	0,000	0,090	0,152
TOTAL FPE	34,170	39,746	34,576	31,224	63,300	125,067

Source : FIPHFP

Tableau n° 10 : évolution des contributions perçues pour la FPT par origines

<i>FPT (en M€)</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Déclarations initiales FPT</i>	31,740	32,912	27,369	26,469	23,914	25,993
<i>Déclaration DM</i>	0,190	0,282	2,144	2,060	1,764	1,827
<i>Total FPT déclarés</i>	31,930	33,195	29,512	28,529	25,678	27,820
<i>Contrôle</i>	0,000	0,000	1,759	1,090	3,005	2,218
<i>Contribution forfait</i>	0,350	0,784	1,296	0,703	2,800	1,569
<i>Recours</i>	3,229	0,937	0,247	0,057	0,044	0,067
<i>Conventions</i>	0,960	0,918	1,138	0,896	0,666	0,547
<i>Reliquat</i>	0,277	1,404	1,340	0,716	1,220	1,597

<i>FPT (en M€)</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Total provisoire FPT</i>	36,746	37,238	35,292	31,990	33,413	33,818
<i>Erreur liquidation</i>	2,221	1,865	0,079	0,007	0,000	0,000
<i>Autres recettes</i>	0,002	0,003	0,000	0,000	0,020	0,001
<i>Total FPT</i>	38,969	39,105	35,371	31,997	33,433	33,819

Source : FIPHFP

Tableau n° 11 : évolution des contributions perçues pour la FPH par origines

<i>FPH (en M€)</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Déclarations initiales FPH</i>	35,511	35,009	29,722	29,756	32,448	35,864
<i>Déclaration DM</i>	0,132	0,288	2,383	2,252	3,903	0,184
<i>Total FPH déclarés</i>	35,642	35,298	32,104	32,008	36,351	36,048
<i>Contrôle</i>	0,000	0,000	4,145	2,860	7,051	4,757
<i>Contribution forfait</i>	0,058	0,134	0,271	0,047	0,445	0,231
<i>Recours</i>	4,283	1,206	1,484	0,567	0,520	1,591
<i>Conventions</i>	0,732	0,677	0,586	0,320	0,177	0,393
<i>Reliquat</i>	0,856	1,145	0,615	2,305	2,237	0,277
<i>Total provisoire FPH</i>	41,572	38,460	39,206	38,107	46,780	43,297
<i>Erreur liquidation</i>	2,515	2,165	0,067	0,000	0,000	0,000
<i>Autres recettes</i>	0,000					
<i>Total FPH</i>	44,087	40,624	39,273	38,107	46,780	43,297

Source : FIPHFP

Recommandation n° 1. (FIPHFP) : Élaborer un plan stratégique opérationnel en lien avec les orientations de la convention d'objectifs et de gestion (actuelle et à venir).

Recommandation n° 2. (FIPHFP) : Resserrer les liens institutionnels et partenariaux avec la fonction publique hospitalière afin de mieux servir ses besoins propres.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le FIPHFP considère s'être engagé dans la voie de mise en œuvre de ces deux recommandations ; il entend répondre à la première dans les prochains mois et pour la seconde prévoit de créer un groupe de travail consacré à définir comment mieux servir les besoins propres de la fonction publique hospitalière.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Comme la gestion administrative est confiée à la Caisse des dépôts et consignations, le FIPHFP peut se concentrer malgré sa taille modeste sur la conduite de son activité et la mise en œuvre opérationnelle des décisions de son comité national.

Sa gouvernance se traduit par une comitologie particulièrement riche, fournie en procédures et dans laquelle le comité national intervient dans les actes opérationnels au risque d'exercer des prérogatives exécutives. Le formalisme qui accompagne les travaux du comité national peut paraître excessif lorsqu'il s'agit par exemple de fournir un verbatim de chaque séance du comité national. Les ordres du jour doivent pouvoir être réduits de façon à ce que les séances de ce comité ne se prolongent pas sur trois demi-journées permettant ainsi aux représentants des tutelles d'avoir la possibilité d'assister à l'ensemble des travaux et aux employeurs d'être davantage présents, sans renoncer pour autant à la qualité des débats et à la recherche du consensus.

La diversité des caractéristiques et des besoins des trois fonctions publiques est une difficulté qui doit régulièrement interroger le FIPHFP sur son action envers chaque versant : la fonction publique hospitalière ne bénéficie pas d'interventions du fonds à hauteur de celles des autres fonctions publiques. La satisfaction, non seulement des employeurs mais aussi des bénéficiaires finaux, doit être mesurée pour évaluer l'offre de services auprès de chacun des trois versants de la fonction publique.

La situation financière a radicalement évolué depuis le dernier contrôle de la Cour des comptes portant sur la période 2011-2015. L'évolution tendancielle respective du montant des ressources (contributions) et du montant des dépenses d'intervention avait alors conduit à mettre en exergue une impasse financière à court terme. Si le modèle de financement conduit théoriquement à une impasse, la réalité du comportement des employeurs et la limitation des dérogations concédée récemment par l'État ont éloigné le spectre d'un manque de ressources pour le FIPHFP. Sous l'effet conjugué de l'augmentation du volume de contrôles, de leur extension aux ministères, des recours engagés et enfin du plafonnement des déductions autorisées par la loi au bénéfice de certains ministères, le FIPHFP a dégagé des résultats excédentaires en 2021 et 2022 qui ont abouti à une augmentation inédite de ses réserves. Au risque du manque de ressources, se substitue ainsi en fin de période sous revue celui d'une thésaurisation non justifiée. Ce contexte requiert l'élaboration urgente par le FIPHFP d'un plan stratégique opérationnel formalisant en particulier sa politique d'intervention et ses priorités, en lien avec les orientations de la convention d'objectifs et de gestion (COG) qui s'achèvera en 2024 mais surtout pour nourrir celle qui en prendra le relais à compter de 2025.

Plus fondamentalement, compte tenu du besoin de désendettement de l'État, la question de l'utilisation de ces excédents, le cas échéant au profit d'autres actions en faveur de l'insertion dans l'emploi des personnes handicapées, doit être posée. Leur maintien au sein du FIPHFP devrait être subordonné à une démonstration plus claire de l'utilité des financements de celui-ci pour le maintien dans l'emploi et plus fondamentalement pour le recrutement, qui fait défaut à ce jour (voir infra).

2 UNE MODERNISATION A POURSUIVRE POUR REDUIRE LES COUTS ET UNE QUALITE DE SERVICE A AMELIORER

Soucieux de créer un nouvel établissement public administratif national de dimension très modeste, le législateur s'est tourné vers la Caisse des dépôts et consignations (CDC), forte d'une expérience dans le domaine de la gestion administrative et disposant de ressources et compétences diversifiées, pour assurer celle du FIPHFP.

Au-delà de ce savoir-faire spécifique revendiqué, la CDC affiche les sujets de cohésion sociale tels que ceux liés au grand âge et aux solidarités comme constitutifs de sa stratégie, en particulier au titre de ses engagements RSE (responsabilité sociale d'établissement). Cette stratégie d'accompagnement des acteurs publics chargés de définir et de mettre en œuvre les politiques publiques correspondantes, qu'il s'agisse de l'État et de certains de ses établissements publics ou des collectivités territoriales, incombe à la direction des politiques sociales (DPS, précédemment dénommée direction des retraites et de la solidarité) de la CDC et trouve notamment sa traduction, en plus de la gestion de certains dispositifs, dans la mise au point d'outils informatiques (plateforme de services au public ou applicatifs de gestion).

S'agissant du FIPHFP, la DPS a récemment renforcé son appui aux politiques en faveur du handicap en créant un département handicap qui pilote notamment le mandat de gestion administrative du fonds.

2.1 Une gestion administrative par la Caisse des dépôts et consignations relativement coûteuse mais encadrée et sécurisante

2.1.1 Un choix initial de gestion déléguée non remis en cause mais encadré

L'article 1^{er} du décret n° 2006-501 du 3 mai 2006 relatif au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique dispose que la gestion administrative de l'établissement public administratif de l'État qu'est le FIPHFP est confiée à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) sous l'autorité et le contrôle du comité national du fonds.

L'article 26 du même décret précise que la gestion administrative du fonds, qui ne se limite pas strictement aux fonctions support mais couvre des activités relevant du cœur de métier de l'établissement, comprend notamment : l'aide à la tenue de la comptabilité par l'agent comptable ; l'élaboration des formulaires de déclaration et de demande de financement ; la préparation des séances du comité national et des comités locaux, le suivi de leurs travaux et la mise en œuvre de leurs délibérations ; le contrôle des déclarations ; l'instruction des demandes de financement présentées par les employeurs ; la mise en place d'une assistance technique aux employeurs (notamment une plateforme en ligne dédiée) ; la mise à disposition du FIPHFP des moyens matériels et humains nécessaires à son fonctionnement.

Le choix de la CDC comme gestionnaire d'un établissement public administratif de l'État est cohérent compte tenu de son savoir-faire dans en matière de gestion administrative :

par exemple celle de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales-CNRACL instituée par une ordonnance du 17 mai 1945 ou, plus récemment, celle de l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique-(Erafp), créé par une loi du 21 août 2003. Il se justifiait également par le souhait de conférer une taille très modeste au FIPHFP.

L'annexe 6 de la convention d'objectifs et de gestion (COG), signée par l'État (représenté par les membres du gouvernement assurant la tutelle du fonds : transformation et fonction publiques, comptes publics, solidarités et santé, personnes handicapées, cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales), le FIPHFP et la CDC et prévue à l'article 25 du décret de 2006, détaille, selon huit processus opérationnels, les activités assurées par la CDC au titre de la gestion administrative du fonds. Depuis 2020, les activités de communication du FIPHFP ne sont plus prises en charge par la direction compétente de la CDC mais par le FIPHFP lui-même, ce qui s'est traduit par le recrutement d'une directrice de la communication qui a pris ses fonctions le 1^{er} septembre 2020. Cette évolution est cohérente pour renforcer l'autonomie stratégique de l'établissement et dans la mesure où la fonction de communication ne relève pas de la gestion administrative.

Enfin, une convention conclue entre la CDC et le FIPHFP détermine les moyens matériels et humains, ainsi que les modalités de leur mise à disposition par le gestionnaire au fonds. Elle précise également les règles de facturation, de justification et de règlement. Plusieurs conventions ont été successivement mises en œuvre depuis la création du FIPHFP : celle actuellement en vigueur couvre la période 2021-2024.

La CDC mobilise des moyens de la DPS et de certaines de ses directions support (informatique notamment) pour assurer la gestion administrative du FIPHFP. Ces moyens se traduisent par des ETP, des charges liées au système d'information (SI) et d'autres charges de fonctionnement (locaux, fluides, frais de déplacement...). En 2022, environ 68 ETP étaient mobilisés au total par la CDC pour la gestion du FIPHFP : 55 ETP relevaient de la DPS et 13 de la direction du réseau au titre des DTH (en 2021, la facturation s'est fondée sur 66,3 ETP ; contre 61,4 ETP en 2015 et 43,5 ETP en 2011²¹).

Les prestations de gestion assurées par la CDC sont facturées à l'euro au FIPHFP (avec des acomptes trimestriels) sur la base du modèle de coûts de la DPS construit notamment sur des inducteurs RH (effectifs, temps passé), des inducteurs budgétaires et comptables, des inducteurs SI et des coûts complets des autres fonctions support et services internes (RH, immobilier, conformité, audit-contrôle des risques, juridique, Banque des territoires pour l'animation territoriale) de la CDC.

Une trajectoire financière inscrite à l'annexe 2 de la COG en cours d'application a permis d'encadrer, à l'issue d'une négociation entre les trois signataires, à la fois l'évolution des coûts de fonctionnement propres à l'établissement et celle du montant maximal facturé annuellement par la CDC au FIPHFP entre 2020 et 2024. L'objectif est de stabiliser les dépenses totales de fonctionnement à 14 M€ par an (montant prévu en 2024 identique à celui de 2018).

²¹ Contrôle de la Cour des comptes sur le FIPHFP (exercices 2011-2015), non publié.

2.1.2 Un coût de gestion élevé mais désormais stabilisé et appelé à diminuer avec la modernisation du système d'information

Entre 2017 et 2022, le coût annuel de la gestion administrative assurée par la CDC s'est élevé en moyenne pour le FIPHFP à 10,96 M€²². Si les montants prévus par la trajectoire pluriannuelle annexée à la COG (voir le tableau n° 12) n'ont pas été respectés en 2020 (diminution de la facturation induite par la crise sanitaire) et en 2021 (reprise dynamique de la facturation liée en partie à un effet de rattrapage et à la signature de la COG)²³, le plafond fixé pour 2022 n'a pas été dépassé. Sur les trois années, l'écart par rapport à la trajectoire n'est que de l'ordre de + 0,5 M€.

Ce coût de gestion moyen par la CDC est environ quatre fois celui du coût de fonctionnement propre du FIPHFP (inférieur à 2,7 M€) mais il convient de rappeler qu'il reflète la prise en charge d'un spectre large d'activités ne relevant pas exclusivement du support.

Comparé aux dépenses d'intervention du fonds sur la période, le coût de gestion de la CDC s'établit en moyenne annuelle entre 2017 et 2022 à 10,1 % (les deux extrêmes correspondant l'un et l'autre à deux années atypiques : 2020 et 2021).

Tableau n° 12 : évolution du coût de la gestion administrative par la CDC (en M€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Trajectoire gestion CDC (COG 20-24)</i>	-	-	-	10,72	11,61	11,67	11,58	11,29
<i>Gestion CDC facturée</i>	7,93	13,94	8,41	4,77	19,43	11,25	-	-
Écart	-	-	-	5,95	-7,82	0,42	-	-
<i>Dépenses d'intervention du FIPHFP</i>	128,84	124,78	107,08	94,88	105,22	94,63	-	-
<i>Gestion CDC / dép. d'intervention</i>	6,2 %	11,2 %	7,9 %	5,0 %	18,5 %	11,9 %		

Source : Cour des comptes d'après données COG et CDC, FIPHFP, direction du budget.

²² Par comparaison, en 2021, la CDC a facturé 95,9 M€ de frais de gestion à la CNRACL (96,3 M€ prévus en 2022), 94,3 M€ (97,5 M€ prévus pour 2022) à l'Ircantec (institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques) et 14,3 M€ (14,6 M€ prévus pour 2022) au Rafp. Il convient de noter qu'à la différence de la CNRACL et de l'Ircantec, la CDC n'assure pas la gestion financière du Rafp, non plus que la gestion de son personnel et de ses marchés, ni l'animation de ses instances de gouvernance) cf. Relevé d'observations provisoires n° 2023-0732 de la Cour des comptes sur le rôle de la CDC dans la gestion de trois régimes de retraite d'agents publics (2023). Pour ce qui est du RAFP, qui a versé 428 M€ de prestations en 2022, les frais de gestion de la CDC représenteraient 3,4 % de ces « dépenses d'intervention » (pour un spectre de services de gestion moins étendu que celui assuré pour le compte du FIPHFP). S'agissant de la CNRACL, les frais de gestion facturés par la CDC en 2021 représentaient 0,42 % des 23 Md€ de prestations servies.

²³ Le coût annuel moyen de gestion effectivement facturé est de 12,1 M€ pour la période 2020-2021, supérieur d'un peu moins de 1 M€ au montant moyen fixé par la COG sur ces deux années (11,2 M€).

Ce coût de gestion administrative déléguée de l'ordre de 10 % des dépenses d'intervention peut apparaître élevé. Toutefois, le respect du cadrage opéré par la COG entre 2022 (vérifié) et 2024 (à confirmer) devrait conduire à la stabilisation de ce taux voire à sa diminution à la faveur d'un redressement des dépenses d'intervention du fonds au-dessus de 100 M€ ou davantage.

De surcroît, les progrès significatifs enregistrés en matière de système d'information devraient logiquement conduire assez rapidement à des gains en termes de frais de gestion qui devront être chiffrés et inscrits dans la prochaine COG (à compter de 2025).

Ce coût de gestion administrative déléguée, dont la maîtrise doit être assurée au cours des prochaines années, est la contrepartie d'un établissement public national conservant, de façon atypique dans le paysage administratif, un effectif extrêmement modeste (13 personnes en 2022). L'alternative consistant à internaliser l'ensemble des missions et compétences exercées aujourd'hui par la CDC ou d'en confier une partie de la mise en œuvre à des prestataires extérieurs, n'apparaît pas réaliste, les éventuelles économies pouvant en résulter étant vraisemblablement compensées par les coûts de réorganisation. La collaboration entre la direction du FIPHFP et les équipes de la CDC est apparue empreinte de confiance et conforme aux attentes, tant du FIPHFP que des tutelles administratives.

2.1.3 Un recours maîtrisé aux procédures de la commande publique

Au cours de la période sous revue, le FIPHFP a recouru à un nombre limité de procédures d'achat qui ont concerné les cinq domaines suivants :

- informatique (logiciels ; hébergement et maintenance du site Internet ; rédaction de contenus)
- communication (mise en œuvre et accompagnement de la stratégie de communication du FIPHFP ; édition et publication d'un magazine ; réalisation de vidéos)
- RH (formation des membres de la gouvernance du FIPHFP ; diagnostic/accompagnement individuel/coaching)
- commissariat aux comptes ;
- animation locale (à travers les « handipactes », terme retenu pour des marchés confiant à des prestataires externes, sélectionnés dans le cadre de lots régionaux d'un marché public unique, l'appui des DTH pour l'animation et le développement des partenariats régionaux).

L'appui du service des marchés de la CDC a été sollicité pour chaque procédure, qu'il s'agisse d'un appel d'offres ouvert, d'une procédure négociée ou adaptée. Cet appui professionnel concourt à la sécurisation des différentes étapes des procédures, ainsi qu'à la complétude des dossiers et la qualité formelle des pièces constitutives (rapports d'analyse, procès-verbaux de la commission en particulier).

L'échantillon de dossiers consultés (sept procédures et une demande de devis réparties sur les quatre domaines précités) a permis de confirmer la bonne tenue des dossiers et le respect des procédures.

Les prestations de formation des membres de la gouvernance du FIPHFP (en particulier du comité national), qui ont pris la forme de deux accords-cadres successifs (le premier s'étant

achevé en juillet 2021) dont les attributaires ont changé, se sont traduites par une importante sous-consommation (la première période, désormais achevée, a subi l'impact de la crise sanitaire ; la seconde période, en cours depuis juillet 2022, devrait se traduire par un recours accru à la prestation à la suite du renouvellement et de l'installation du comité national à l'été 2023). Le choix du nouveau prestataire a permis un gain appréciable sur le prix et la volumétrie du marché a été revue à la baisse à la lumière de l'exécution du précédent accord-cadre.

Le montant le plus important concerne la prestation de mise en œuvre et d'accompagnement de la stratégie de communication du FIPHFP, stable entre les deux marchés successifs ; l'attributaire a changé début 2023.

L'appel d'offres ouvert en vue de l'attribution du mandat de commissariat aux comptes a fait l'objet d'une publication le 12 juin 2023 en vue d'une notification au début de l'automne suivant.

2.2 Le système d'information récemment modernisé au bénéfice des employeurs publics et des gestionnaires

2.2.1 Une forte intégration au système d'information de la CDC

Conformément au décret du 3 mai 2006 et en application de la convention du 24 novembre 2021 de mise à disposition de moyens matériels et humains par la CDC au FIPHFP, les moyens informatiques nécessaires au fonctionnement du FIPHFP sont associés au système d'information (SI) de la CDC (d'autant que les locaux abritant le FIPHFP sont ceux de la CDC).

Le SI du FIPHFP se caractérise par un ensemble d'applications distinctes selon les activités : certaines sont mutualisées avec d'autres fonds gérés par la CDC (comme le référentiel client), d'autres mutualisées avec la CDC elle-même (par exemple les outils comptables), d'autres enfin dédiées au FIPHFP (outil de déclaration, outil de demande d'aide, site Internet). Le FIPHFP utilise également l'application externe ministérielle Resana (hébergée par la DINUM) et, comme indiqué précédemment, l'application Virtualia pour la paie de ses collaborateurs.

Les données, qu'elles soient personnelles ou non, suivent les règles applicables à la CDC (code monétaire et financier ; code du patrimoine) en matière d'archivage et de conservation. La CDC se fonde sur l'annexe 6 précitée de la COG pour déterminer les activités pour lesquelles elle est responsable du traitement informatisé (gestion du fonds, des instances, du recouvrement, des demandes de financement) et réaliser les formalités requises par le RGPD.

2.2.2 Des évolutions récentes qui prennent en compte les besoins des utilisateurs et favorisent l'accessibilité

Entre 2017 et fin 2019, le SI n'a pas connu d'évolutions majeures, les travaux réalisés visant seulement à son maintien en conditions opérationnelles.

Un projet de refonte du SI a été engagé à compter de début 2021 conformément aux orientations stratégiques et projets structurants décrits dans l'annexe 3 de la COG au sujet du schéma directeur informatique. Le premier volet concernait la gestion des aides (demandes de financement) à travers une plateforme dématérialisée ; le second, la modernisation de l'outil de gestion des conventions. Ces chantiers ont été conduits par différentes équipes de la CDC (le choix d'un développement interne ayant été fait après des essais infructueux de logiciels en 2016 ; les outils développés dans ce cadre sont aujourd'hui la propriété de la CDC) en lien étroit avec la direction du FIPHFP et selon des méthodes associant les utilisateurs concernés (employeurs des trois fonctions publiques pour leurs besoins communs et gestionnaires) pour prendre leurs attentes en compte et procéder rapidement aux ajustements et corrections, sans attendre les recettes. Les nouveaux applicatifs ont également été conçus pour garantir une accessibilité à 100 %, en totale conformité avec le référentiel général d'amélioration de l'accessibilité (RGAA).

Pour ce qui est de la plateforme d'aides ponctuelles, le nouvel outil permet désormais une saisie intégralement dématérialisée de la demande de financement et des justificatifs. Le dépôt de la demande étant mieux guidé, il diminue les risques d'erreur. L'instruction de la demande est également entièrement numérisée pour les gestionnaires qui bénéficient de surcroît d'un processus d'évaluation du dossier et de relances automatisées, ainsi que de tableaux de bord indispensables à un pilotage fin. Ces mécanismes contribuent à réduire les délais d'instruction des dossiers de demande de financement (comme indiqué plus haut, ce délai moyen était de 99 jours en 2022 alors que le délai de traitement cible fixé par la COG est de 68 jours ; la mise en service de la nouvelle plateforme d'aides devrait permettre d'atteindre l'objectif en 2023). Le suivi budgétaire de sommes engagés par employeur est également facilité grâce à une interface avec le système de paiement (Trio).

Ces nouveaux outils, progressivement mis en service selon les fonctionnalités entre janvier 2022 et septembre 2023, ont été assortis de nombreuses sessions de formation.

Par ailleurs, le FIPHFP s'est doté en mai 2022 d'un nouveau site Internet qu'il administre lui-même (des prestations d'hébergement et de maintenance sont passées : voir le point 3.1.3). Le précédent site datait de 2012. Ce nouveau site, conçu en lien étroit avec les équipes chargées de la modernisation du SI du FIPHFP consacré aux aides et aux conventions, permet aux utilisateurs de se connecter aux nouveaux applicatifs, ainsi qu'à d'autres sites ou services (comme la plateforme Monparcourshandicap.fr ou le site de Pôle emploi en lien avec le rapprochement opéré avec les Cap emploi) pour pouvoir offrir un ensemble de services le plus complet en tenant compte d'un parcours utilisateur cohérent.

2.2.3 La modernisation des outils liés à la DOETH et à son contrôle restée en suspens

Parmi les chantiers SI pendants figure la modernisation de l'outil servant de support aux campagnes des déclarations de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (DOETH) et à leur contrôle (la gestion du processus déclaratif, le recouvrement des contributions et le contrôle de la fiabilité des déclarations, ainsi que le recouvrement des contributions sont aujourd'hui assurés par la CDC pour le FIPHFP).

Cet outil, dénommé FH1, repose sur une technologie aujourd'hui obsolète et ne permet plus de traiter des données en masse. Les travaux préparatoires au choix d'un nouvel outil n'ont

pas été engagés dans la mesure où ils dépendent des modalités de dépôt et de contrôle de la DOETH susceptibles d'être retenues par les pouvoirs publics (et donc des futures spécifications techniques qui en découleront) en lien avec la mise en œuvre de la déclaration sociale nominative (DSN) par les employeurs publics²⁴.

Interrogée sur ce point par les rapporteurs, la DGAFP indique que si les employeurs publics sont passés à la DSN depuis janvier 2022, l'intégration de la DOETH en DSN suppose plusieurs prérequis, en particulier de s'assurer de la compatibilité des mécanismes de l'OETH dans la fonction publique avec la DSN, d'évaluer les modifications techniques indispensables concernant les SI et de procéder aux adaptations législatives et réglementaires indispensables.

Ces préalables n'étant aujourd'hui pas encore levés, aucun calendrier prévisionnel n'a été établi pour ce projet, en lien avec la direction de la sécurité sociale (DSS) et l'Urssaf caisse nationale (ACOSS), qui soit compatible avec le plan de charge de cette dernière en termes de transfert de déclarations sociales.

2.2.4 Des gains escomptés en termes d'efficacité du service et de réduction de certains coûts de gestion

L'investissement dans la modernisation des outils informatiques s'est élevé au total à 7,5 M€. Pour le financement du surcoût constaté (700 000 €), le comité national du FIPHFP a voté en décembre 2022 une dotation complémentaire à la trajectoire financière de la COG à hauteur de 466 000 €, la CDC finançant le solde (233 000 €). Une demande d'enveloppe supplémentaire de 200 000 € a été sollicitée – à ce stade seulement par courriel et oralement - pour la finalisation du projet au titre de 2023 (son financement pourrait être assurée par la mobilisation des crédits disponibles au titre de la maintenance évolutive en 2023).

Des gains divers sont attendus de l'exploitation de cet investissement : outre une amélioration du service rendu aux employeurs publics, qui devrait logiquement se traduire par une plus forte sollicitation des dispositifs d'intervention du FIPHFP, le gestionnaire des outils y consacrerait désormais moins de ressources. S'agissant par exemple de la nouvelle plateforme dématérialisée d'aides ponctuelles, le FIPHFP estime qu'un ETP devrait être économisé et que le recours aux intérimaires ne sera plus nécessaire. Les nouveaux applicatifs vont également permettre de réduire de façon significative les tâches de ressaisie, les risques d'erreurs et les délais, les gestionnaires pouvant ainsi consacrer davantage de temps à l'instruction des dossiers les plus complexes, améliorant ainsi la valeur ajoutée du service rendu par le FIPHFP et logiquement la satisfaction et la perception des employeurs publics demandeurs ; une trajectoire d'objectifs en la matière cohérente avec ces investissements doit donc être adoptée.

²⁴ La DOETH des entreprises a été intégrée dans la DSN et s'est accompagnée du transfert du recouvrement des contributions à l'ACOSS et à la MSA depuis 2021. La DOETH des entreprises et celle des employeurs publics ne sont pas entièrement identiques.

2.3 Une gestion RH appliquée à un effectif très modeste et qui peut encore gagner en autonomie

L'équipe initiale du FIPHFP était majoritairement constituée d'agents mis à disposition par la CDC. Ces personnes étaient encore six en 2017 (sur un effectif total de 11 ETP) pour n'être plus que deux au 31 décembre 2022 (sur un effectif total de 13). Le personnel employé directement par le FIPHFP est donc désormais majoritaire : 11 personnes (huit agents détachés sur contrat dont la directrice²⁵, la directrice adjointe et l'agent comptable ; trois contractuels de droit public aujourd'hui à durée déterminée dont la directrice de la communication). Cette évolution a permis à l'établissement de s'attacher des compétences pour gagner en autonomie sur certaines fonctions (direction, gestion, animation partenariale, communication) et de renforcer sa maîtrise sur sa masse salariale.

Le FIPHFP ne dispose toutefois pas aujourd'hui des outils nécessaires à la gestion administrative et financière de ses agents, en particulier s'agissant de la paie qui donne lieu, faute de compatibilité entre le logiciel (Virtualia) utilisé par le FIPHFP conformément aux recommandations de la DGFIP aux établissements publics administratifs et le système d'information de la CDC, à des modalités de saisie mensuelle non conformes aux standards et porteuses de risques d'erreur. Cet aspect pourrait utilement figurer parmi les priorités de renforcement de la gestion dans la prochaine COG.

Le FIPHFP devra également définir une politique de rémunération et de formation de son personnel : cet objectif a été fixé au nouveau secrétaire général²⁶ de l'établissement, qui a pris ses fonctions au cours de l'été 2023.

Les rémunérations (salaire brut avant prélèvement à la source) acquittées par le FIPHFP et portées à la connaissance des rapporteurs n'appellent pas de remarques particulières : elles sont cohérentes au regard des fonctions exercées ; l'écart entre la rémunération la plus élevée et la rémunération la plus faible est de 3,2 ; la rémunération du personnel de direction évolue à l'occasion de son renouvellement dans le sens de la modération. Les dépenses de personnel (incluant les cotisations patronales et la taxe sur les salaires, les prestations de restauration et celles du comité d'entreprise de la CDC, le remboursement partiel du transport domicile-travail et la mutuelle) ont doublé sur la période contrôlée puisqu'elles s'établissaient à 0,52 M€ fin 2017 pour atteindre 1,15 M€ : la progression de l'effectif de deux unités et de la part du personnel en propre (en contrepartie d'une diminution du nombre d'agents mis à disposition) explique l'alourdissement de ce poste de dépenses.

Les règles de temps de travail applicables aux agents du FIPHFP sont celles en vigueur à la CDC (congrés, CET, indemnités de télétravail). Comme pour la paie, l'absence d'outil informatisé de gestion des temps et de badgeage par les agents du FIPHFP conduit à recourir à des tableaux renseignés par les agents et validés par la direction.

²⁵ Nommée par un arrêté du 10 janvier 2023, la directrice du FIPHFP a pris ses fonctions à compter du 1^{er} février suivant. Un contrat de droit public, signé le 31 janvier 2023 par l'intéressée et le ministre chargé de la fonction publique, fixe en particulier sa rémunération qui, plafonnée, se décompose notamment en une part fonctionnelle et une part variable sur objectifs-PVO (ces objectifs lui ont été fixés le 26 avril 2023 par la DGAFP).

²⁶ Il lui reviendra également de concevoir une cartographie des risques dont le FIPHFP n'était pas encore doté à la date du présent contrôle.

Le personnel du FIPHFP bénéficie du comité d'entreprise (association dénommée COSOG) de la CDC depuis juin 2016 sur la base d'une convention de gestion des activités sociales et culturelles. Les avantages utilisés auprès du COSOG - rentrée scolaire, chèques vacances... - sont facturés au fonds.

Il n'existe pas de dispositif spécifique visant à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes au sein du FIPHFP sachant que, début 2023, l'effectif comptait neuf femmes (dont la directrice, la directrice adjointe, la secrétaire générale) et quatre hommes (dont trois à la comptabilité). La direction du fonds a indiqué porter une attention particulière à ce sujet en visant à ce que les prochains recrutements (en particulier sur les fonctions de secrétaire général) contribuent à un rééquilibrage en faveur des hommes.

Aucun contentieux RH n'était pendant lors du contrôle. Le FIPHFP est incité à signer une convention avec la CDC pour permettre le suivi de son personnel par la médecine du travail.

2.4 Des comptes tenus et des contrôles réalisés de façon rigoureuse

Les comptes du FIPHFP sont présentés depuis l'exercice budgétaire 2016 en application du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Lors de son précédent contrôle, la Cour des comptes avait relevé que le FIPHFP ne présentait pas ses comptes de résultat par section comme l'exigeait l'article L. 323-8-6-1 du code du travail²⁷, qui tendait à déterminer une affectation exclusive des crédits de chaque fonction publique à ses propres dépenses sans exclure pour autant la possibilité d'actions communes.

L'article L. 323-8-6-1 précité a été abrogé par l'article 90 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Le FIPHFP peut donc régulièrement procéder à une certaine mutualisation pour tenir compte du nombre de bénéficiaires de l'obligation d'emploi, ainsi que des besoins en termes d'insertion et de maintien dans l'emploi dans tel ou tel versant de la fonction publique : le montant des aides attribuées à une fonction publique ne correspond pas obligatoirement au montant des contributions versées par elle (cf partie 1). Le compte de résultat réparti cependant les produits (essentiellement constitués des contributions perçues des employeurs publics) et les dépenses – de façon non détaillée - entre chacune des trois fonctions publiques.

La clôture et reddition des comptes est assurée par l'agent comptable, en lien avec les services de l'ordonnateur (secrétariat général) et sous le contrôle des commissaires aux comptes : les comptes du FIPHFP ont été certifiés sans réserve de 2017 à 2022. La comptabilité fait l'objet d'arrêtés mensuels (hors bilan et compte de résultat). Une attention particulière est portée aux charges à payer et aux provisions pour risques et charges.

²⁷ Qui disposait, dans sa version alors en vigueur, que : « Ce fonds est réparti en trois sections dénommées ainsi qu'il suit : « 1° Section « Fonction publique de l'État » ; « 2° Section Fonction publique territoriale » ; « 3° Section Fonction publique hospitalière ».

Il n'existe pas de dispositif de comptabilité analytique au FIPHFP mais certains comptes de bilan et de résultat sont déclinés en centres de coûts selon la FP concernée.

L'agent comptable a détaillé les actions de contrôle interne conduites par son équipe ou lui-même sur les différents cycles (trésorerie / comptabilité, recettes, dépenses). En termes de procédure, des fiches ont été établies afin de s'assurer que les contrôles nécessaires ont été réalisés en particulier sur les dépenses d'intervention.

Le recours à des tableaux spécifiques est constaté pour opérer les rapprochements de contrôle non permis par le progiciel comptable (Trio), ou du fait de la dématérialisation incomplète (effective pour la communication par l'ordonnateur des pièces justificatives à l'appui de chaque demande de paiement ; pas pour les dépenses pluriannuelles : conventions employeurs, marchés et conventions avec la caisse des dépôts).

Les prises en charge des titres de recette individuels sont suivies par un tableau spécifique qui permet de s'assurer qu'elles ont été correctement comptabilisées. Du fait de la volumétrie, les titres sont contrôlés par sondage (montant rapproché de la synthèse de la déclaration produite par les employeurs et contrôle du compte). Les déclarations modificatives sont quant à elles systématiquement vérifiées, ainsi que les recours des employeurs (postérieurs à la campagne de déclaration clôturée le 30 juin), qui doivent comporter les pièces justificatives nécessaires (demande de l'employeur, recalcul et réponse du directeur).

Le suivi du recouvrement est présenté par l'agent comptable à chaque séance du comité national.

À l'occasion de ce contrôle, l'agent comptable a porté à la connaissance de la Cour des comptes plusieurs dizaines d'ordres de réquisition qui lui ont été donnés à sa demande par le précédent directeur du FIPHFP entre 2017 et jusqu'au 3 octobre 2022. L'agent comptable en avait systématiquement informé la DGFIP, ainsi que la mission emploi et formation professionnelle du contrôle général économique et financier (CGEfi).

L'examen de ces réquisitions, qui portent notamment sur des révisions de contribution d'université et, plus rarement, sur le paiement de certaines prestations (de la CDC ou de prestataires extérieurs) n'appelle ni remarques ni suites particulières. Ces réquisitions, anormalement nombreuses, semblent être la conséquence de réglages imprécis ou insuffisamment formalisés entre l'agent comptable et l'ordonnateur, ainsi que d'une mauvaise communication, qui ont conduit jusqu'à des situations de blocage avec la secrétaire générale en poste jusqu'à la mi-2023. Malgré cette situation encore tendue au 1^{er} semestre 2023, à laquelle l'arrivée d'un nouveau secrétaire général a mis un terme, aucune réquisition de l'agent comptable n'a été prise par la directrice du fonds depuis sa prise de fonctions le 1^{er} février 2023.

2.5 Une image plutôt positive à conforter

Selon l'enquête lancée en mars 2018 en partenariat avec l'observatoire du pilotage et de l'innovation managériale locale auprès d'agents en situation de handicap bénéficiaires d'actions du fonds, près des deux tiers des répondants ont une image plutôt bonne du fonds. Près de 900 agents ont répondu, avec cependant une prédominance des agents de la fonction publique territoriale (53 % des répondants contre 25 % issus de la FPE et 22 % de la FPH). Le taux de satisfaction est de 59 % sur les délais de traitement, 65 % sur l'individualisation de services,

62 % sur la compréhension des besoins. Les résultats sont comparables s'agissant de la mobilisation des nouvelles technologies (56 %). En revanche, les répondants étaient pour près de la moitié non satisfaits de la gestion des réclamations, de même que de la disponibilité du service et des agents. Le niveau de satisfaction est comparativement plus élevé dans la FPE. Ces scores ne peuvent être considérés comme entièrement satisfaisants et le FIPHFP doit se donner un objectif en la matière, le suivre régulièrement et tâcher de l'atteindre. Les préconisations issues de cette enquête ont été :

- pour la FPT : garantir une plus grande équité de l'offre de services ;
- pour la FPH et la FPE : prendre en considération l'opinion des usagers pour une meilleure définition de l'offre de services ;
- pour la FPH : engager des moyens pour une meilleure mobilisation des nouvelles technologies ;
- pour la FPE : réduire les délais de traitement des demandes des usagers.

Ces résultats ont ainsi mis en exergue l'apparition de besoins en matière d'accès aux nouvelles technologies, la nécessité d'une réduction des délais d'instruction, et d'une meilleure prise en compte de la taille de l'employeur.

L'enquête de satisfaction réalisée en octobre 2021, cette fois auprès des employeurs des trois fonctions publiques, montre un niveau de satisfaction plus élevé, 90 %, porté à nouveau par la satisfaction prédominante des employeurs de la fonction publique territoriale (73 % des répondants). Les employeurs de la fonction publique hospitalière ont représenté moins de 20 % des répondants. 94 % des répondants étaient sous conventionnement avec le FIPHFP, ce qui a pu influencer sur la tonalité des réponses apportées à l'enquête. Le FIPHFP apparaît donc bien inséré dans la fonction publique territoriale (FPT), jouissant d'une bonne image et d'une bonne visibilité auprès employeurs. Cette notoriété est en partie le fruit du relai exercé auprès des employeurs des collectivités par les DTH issus de la Banque des territoires. Cette dernière mobilise un réseau dense, bien inséré de longue date (par la CDC) auprès des élus locaux et des directeurs généraux des services (DGS) des collectivités territoriales, en échange régulier avec elles notamment sur les sujets économiques. Le FIPHFP est également un acteur présent et identifié auprès de la fonction publique d'État (FPE) de façon plus institutionnelle à la faveur d'un conventionnement en quelque sorte *acquis* de chacun des ministères. En revanche, l'arrimage de la fonction publique hospitalière (FPH) apparaît moins ferme.

L'enquête souligne quelques points à améliorer ; les employeurs estiment à 48 % que l'objectif de recrutement des apprentis est peu réaliste, à 35 % que le suivi des indicateurs n'est pas pertinent, et 55 % que le conventionnement répond à leurs attentes, et plus d'un tiers d'entre eux estiment les délais trop élevés pour la mobilisation des aides ponctuelles. Les employeurs dont les effectifs sont importants recherchent avant tout des aides au maintien dans l'emploi. Il est vrai que les flux annuels de sortie peuvent être importants et atteindre 7 % des employés en situation de handicap. Les employeurs publics sont donc attachés à conserver les BOE en place, pour s'éviter de nouveaux recrutements de BOE ; pour autant, du point de vue de l'atteinte des cibles nationales, ceci est sans effet, car la garantie de l'emploi a pour conséquence que même s'il quitte son emploi, le fonctionnaire handicapé sera la plupart du temps reclassé ailleurs sur un autre poste.

De même, cette enquête montrait un taux de satisfaction moyen de 60 % sur l'aide apportée par les acteurs locaux pour la mise en œuvre de la politique handicap.

Par ailleurs, le délai moyen d'instruction des demandes de financement était de 99 jours en 2022, nettement supérieur au délai de traitement cible fixé par la COG est de 68 jours, ce qui n'est pas satisfaisant.

Ainsi, les bons scores obtenus auprès des employeurs doivent être relativisés par certaines critiques de leur part sur le processus de conventionnement, et par des scores plus moyens auprès des bénéficiaires finaux, ainsi que par les délais de traitement trop élevés.

Ces enquêtes gagneraient à affiner la mesure du taux de satisfaction par fonction publique afin de ne plus présenter un biais de surreprésentation de la fonction publique territoriale.

Recommandation n° 3. (FIPHFP) : Alimenter au moyen d'enquêtes régulières incluant notamment des agents des fonctions publiques travailleurs handicapés un baromètre de satisfaction de l'offre de services du FIPHFP.

Recommandation n° 4. (FIPHFP, CDC) : Chiffrer les gains potentiels résultant de la modernisation des applicatifs et en tirer les conséquences en termes de coût de gestion pour 2024 et pour la période de la prochaine convention d'objectifs et de gestion.

Le FIPHFP précise que le budget initial 2024 du FIPHFP confirme la baisse du coût de la gestion administrative assurée par la CDC.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion administrative exercée par la CDC couvre de nombreux champs (fonctions support mais également préparation des séances du comité national et des comités locaux, instruction des demandes de financement présentées par les employeurs, contrôle des déclarations...) en apportant une sécurité au FIPHFP grâce notamment à l'expertise de ses équipes et à son savoir-faire en tant que gestionnaire d'autres établissements publics.

La CDC a contribué dans la période récente à la modernisation des systèmes d'information en fournissant notamment une plateforme d'assistance technique aux employeurs et en mettant au point des applicatifs de nature à répondre aux besoins des utilisateurs, qu'ils soient employeurs ou gestionnaires. Le pilotage des interventions du FIPHFP va également progresser grâce à ces évolutions.

L'investissement conséquent en faveur de la dématérialisation et de l'accessibilité des systèmes d'information devrait se traduire à brève échéance par des gains de gestion qui doivent être pris en compte dans la future trajectoire des coûts facturés par la CDC.

La gestion RH par le FIPHFP lui-même peut encore progresser en termes d'autonomie et en concevant notamment un cadre pour les rémunérations et la formation du personnel. Les comptes du FIPHFP sont tenus et les contrôles associés réalisés de façon rigoureuse.

3 LES INTERVENTIONS DU FIPHFP : DES MODALITÉS A AMÉLIORER ET UN IMPACT A ÉVALUER

L'article 2 du décret du 3 mai 2006 précise la liste des actions pouvant faire l'objet d'un financement par le FIPHFP. Ces actions sont traduites dans les conventions d'objectifs et de gestion successives (COG 2014-2018 et 2020-2024) par des mesures visant le recrutement, le reclassement, le maintien dans l'emploi, la formation, la communication et l'accessibilité numérique. Grâce à ces actions, le FIPHFP vise à consolider la progression du taux d'emploi des personnes handicapées au sein de la fonction publique, relativement faible au cours de la période sous revue (2017-2022), passant de 5,18 % à 5,45 %, et résultant de multiples facteurs.

Le fonds développe deux types d'actions envers les employeurs : des actions directes (soit par une offre dite « de catalogue », soit à travers des conventions bilatérales) et des actions intermédiées dans le cadre d'un partenariat.

3.1 Des possibilités de financement diversifiées

Le décret n° 2006-501 du 3 mai 2006 relatif au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique est extrêmement précis en établissant une liste exhaustive des possibilités de financements que peut octroyer le FIPHFP²⁸ :

- des actions pouvant être proposées par l'employeur :

*-Les aménagements des postes de travail et les études y afférentes ...,
-Les dépenses visant à favoriser l'accessibilité numérique des systèmes d'information, de communication et de gestion développés dans le cadre de l'activité professionnelle,
-Les adaptations des postes de travail destinés à maintenir dans leur emploi les agents reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions,

-Les rémunérations versées aux agents chargés d'accompagner une personne handicapée dans l'exercice de ses fonctions professionnelles ...,
-Les aides versées par les employeurs publics afin d'améliorer les conditions de vie ... des travailleurs handicapés qu'ils emploient et destinées à faciliter leur insertion professionnelle,

-La formation et l'information des travailleurs handicapés,
-La formation et l'information des personnels susceptibles d'être en relation.*

Extrait du décret du 3 mai 2006

²⁸ Contrairement à l'Agefiph qui s'adresse traditionnellement aux personnes handicapées elles-mêmes, les actions du FIPHFP sont tournées vers les employeurs.

- des actions proposées par le fonds :

*-La formation ou la qualification des partenaires du fonds ...
-L'animation de dispositifs territoriaux visant à informer, sensibiliser et mobiliser les employeurs publics ... ;
-La communication destinée aux employeurs publics et aux partenaires du fonds ...
-Le développement d'outils visant à l'amélioration de la connaissance des caractéristiques de la population des travailleurs handicapés ;
-La recherche et le développement d'actions et de dispositifs innovants en vue de faciliter l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées.*

Extrait du décret du 3 mai 2006

- des actions des organismes ou associations contribuant à l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans la fonction publique et avec lesquels le fonds a conclu une convention.

3.2 Des aides directes en retrait malgré leur relative souplesse et des conventions à mieux cibler et à simplifier

Le catalogue 2017 a été l'aboutissement de travaux ayant eu pour objectif de rationaliser l'offre du FIPHFP, le catalogue « des aides » étant devenu catalogue « des interventions ». Le recours aux aides inscrites au nouveau catalogue du fonds a progressé sur la période sous revue tandis que la part des conventions conclues avec les employeurs, majoritaire en 2017, a régulièrement baissé parmi les dépenses d'intervention, en raison d'une hausse en partie conjoncturelle des dépenses dans le cadre de partenariats.

3.2.1 Un faible recours au catalogue des aides au regard des adaptations et mises à jour lourdes et régulières

Le catalogue renferme une quarantaine d'aides de nature très différente :

- aide à l'activité professionnelle : sous forme de matériels, études de poste, aide à l'adaptation du poste, aide au parcours, diagnostics d'accessibilité des sites et applicatifs internet, mises en accessibilité, accompagnement socio-pédagogique, prise en charge d'un auxiliaire dans le cadre d'actes de la vie professionnelle (5h/jour), aide au tutorat d'une personne handicapée, interprétariat en langue des signes, codeurs, transpositeurs, aide à l'accompagnement pour le maintien en emploi ;

- aide à la mobilité ;

- aide à la rémunération : indemnité d'apprentissage, prime à l'insertion, indemnité de stage ;

- aide en formation : formation pour compenser le handicap, faciliter le reclassement, ou la reconversion, bilan de compétences et professionnel ;

- aide à l'intégration : communication, sensibilisation des collaborateurs, formation des acteurs internes de la politique handicap.

Des exemples de financement ci-dessous (et annexe n° 4) illustrent ces interventions directes.

Les prothèses auditives : le plafond de cette aide est de 1600 € pour 3 ans.

Aménagement de l'environnement de travail : le plafond de cette aide est de 10 000 € pour 3 ans.

Transport adapté domicile travail : dans la limite d'un plafond de 140 € par jour maximum par agent dans la limite d'un aller-retour par jour, 228 jours maximum par an.

Prime d'insertion (CUI-CAE, PEC) : le FIPHFP verse en deux fois une prime d'insertion d'un montant forfaitaire de 6 000 € et sur deux demandes distinctes :

2 000 € à la signature du CDD (minimum un an) prévu par le décret n° 95-979 du 25 août 1995, d'une durée hebdomadaire au moins égale à celle du CUI – CAE /PEC qui précède ledit contrat,

4 000 € lorsque la titularisation de la personne est prononcée à l'issue de son contrat ou qu'elle signe un CDI d'une durée hebdomadaire au moins égale à celle du CDD.

Contrat d'apprentissage :

Prise en charge des frais de formation dans la limite de 10 000 € par an.

Versement d'une prime à l'insertion d'un montant de 1 600 € si, à l'issue du contrat d'apprentissage, l'employeur titularise l'apprenti ou conclut avec lui un CDI.

Prise en charge des frais de formation du tuteur dans la limite d'un plafond de 2 000 € par an et dans la limite maximale de 5 jours.

En 2022, les indemnités d'apprentissage et formation dans le cadre de l'apprentissage ont constitué la troisième aide la plus demandée (12 % des demandes d'aide) derrière l'adaptation au poste de travail (36 %) et les prothèses auditives (25 %).

Si le recours au catalogue n'est pas aussi aisé qu'un achat en ligne, la nouvelle plateforme numérique (voir supra) a été pensée pour faciliter la sollicitation d'aides, mais elle n'a été opérationnelle qu'en 2022. Chaque demande d'aide commence par la constitution d'un dossier et sa validation requiert une instruction d'une durée qui excède encore deux mois. L'enquête de satisfaction réalisée en octobre 2021 auprès des employeurs faisait apparaître que 36 % des répondants déplorait le délai de traitement des dossiers et que l'accompagnement était encore à améliorer²⁹.

Chaque demande ne peut s'adresser qu'à une seule catégorie d'aide, une demande multiple n'étant pas possible. De plus, l'enrichissement permanent d'un catalogue de plus d'une centaine de pages (12 versions du catalogue en six ans) n'autorise pas de renouvellement

²⁹ Sur 1 210 répondants, 27 % jugeaient insatisfaisant l'accompagnement du DTH ; l'accompagnement par les centres de gestion obtenait un meilleur score à 89 % de jugements positifs.

automatique des demandes. En 2017, l'intégration d'un nouveau catalogue a introduit de surcroît un paramétrage de nouvelles catégories d'intervention, de contrôle et d'édition.

Le FIPHFP a constaté une baisse du flux des demandes de plus de 33 % de 2017 à 2021. Sur le nombre des aides sollicitées en 2019, un quart des dossiers avait été rejeté ; ce taux était de 22 % en 2021. En 2019, plus de 2 500 dossiers étaient alors en cours d'instruction, le FIPHFP reconnaissant la complexité comme cause première de cet encombrement.

Il n'y a certes pas d'indicateurs à renseigner, ni d'objectifs associés pour l'employeur qui recourt au catalogue mais il n'y a pas non plus de préfinancement de la dépense, même partiel. Alors que la plateforme autorise une forme de libre-service qui pourrait en faire le mode le plus fréquent de recours au FIPHFP, le montant des aides de plateforme augmente mais la part de ces aides représente encore moins de 17 % des dépenses d'intervention. La définition de ce catalogue, sa mise à jour, notamment par les instances du FIPHFP, et le « parcours utilisateur » pour les employeurs représentent pourtant un investissement conséquent. Ceci résulte en partie du choix qui a été fait par le fonds, dans ses relations avec les principaux employeurs, de privilégier le conventionnement afin de favoriser leur entrée dans une démarche globale.

3.2.2 Une priorité initialement accordée aux conventions bilatérales triennales qui peine à s'affirmer

Avec près de 45 % de part de dépenses d'intervention en 2017, le conventionnement avec les employeurs représentait la première modalité d'intervention. Cette part a reculé progressivement jusqu'à atteindre 39 % en 2022. Elle devient alors le 2^{ème} poste de dépenses derrière le montant des dépenses d'actions indirectes réalisées dans le cadre de partenariats. Le nombre de conventions a cependant progressé de 13,6 % entre 2017 et 2022.

Tableau n° 13 : évolution du nombre de conventions avec un employeur

<i>Année</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Nombre</i>	294	294	286	304	332	341	334

Source : FIPHFP

La baisse du plancher d'accès à 60 000 €, permettant la conclusion d'une convention, et la simplification de ces *petites* conventions depuis 2017 ont contribué à ce résultat. Mais, paradoxalement, ces mesures ne se sont pas traduites par une hausse du montant total de dépenses par conventionnement.

Dans le but d'impliquer l'employeur dans une démarche d'ensemble, les conventions sont systématiquement accompagnées d'un plan d'actions cosigné qui précise les financements prévus autour de sept axes (voir l'exemple en annexe n° 3) :

Axe 1 : Projet et politique handicap
Axe 2 : gouvernance et organisation
Axe 3 : Accessibilité
Axe 4 : Recrutement
Axe 5 : maintien en emploi
Axe 6 : communication
Axe 7 : Innovation

Les conventions précisent les cibles des actions avec des indicateurs chiffrés. Par la signature d'une convention, l'employeur peut bénéficier de la capacité à financer une partie de l'emploi de son référent handicap et du préfinancement de certaines dépenses. De son côté, le FIPHFP obtient une garantie pour trois années de mise en œuvre de la politique du handicap par l'employeur et en théorie d'un portage managérial sur la durée.

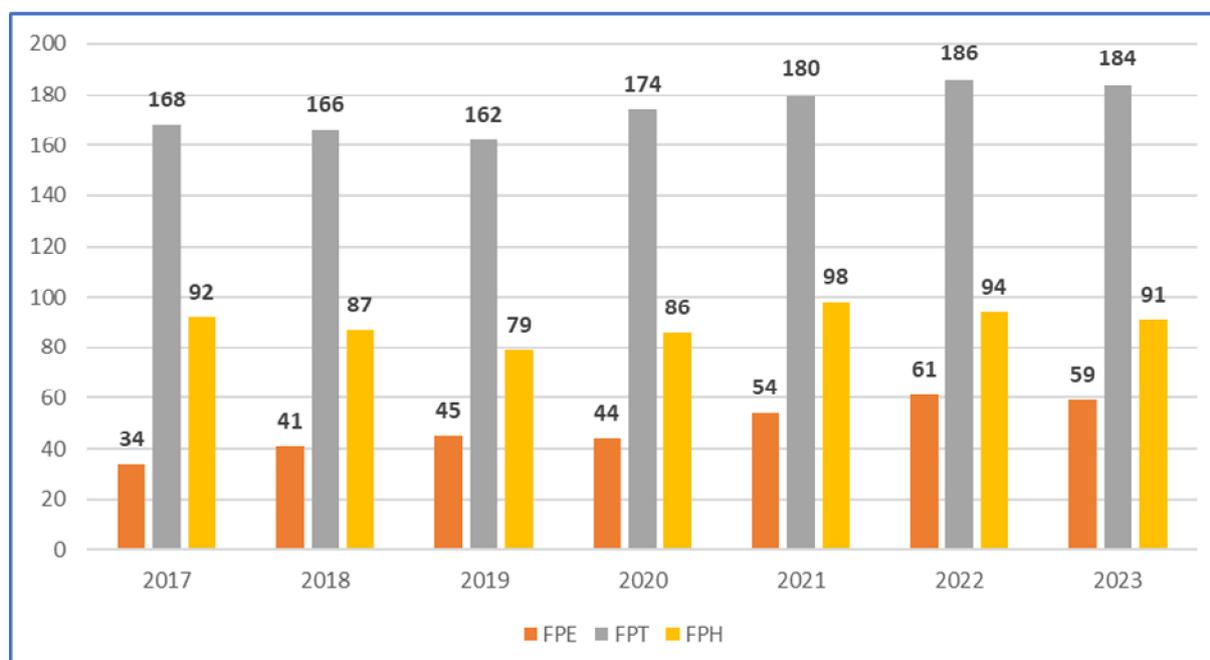
Le conventionnement progresse pour les fonctions publiques de l'État (FPE) et territoriale (FPT) alors qu'il reste relativement stable pour la fonction publique hospitalière (FPH). Par ailleurs, le nombre de conventions signées avec les centres de gestion a continué de progresser entre 2019 et 2022, confortant le positionnement de la FPT dans ce domaine.

Tableau n° 14 : nombre de conventions signées avec les centres de gestion des collectivités territoriales

<i>Année</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Nombre</i>	92	104	89	83	95	99	99

Source : FIPHFP

Graphique n° 2 : évolution du nombre de conventions bilatérales par fonction publique



Source : FIPHFP

Comme évoqué en partie I, le conventionnement reste perçu comme d'une trop grande lourdeur ; dans l'enquête d'octobre 2021 auprès des employeurs, seuls 65 % ont jugé les indicateurs de suivi pertinents alors qu'ils étaient 80 % à valider les axes retenus. L'effort d'élaboration de la convention n'apparaît pas compensé par les avantages associés à cette forme d'aide (garantie des dépenses inscrites dans la convention, délais raccourcis d'aménagement de poste...). Fin 2019, une centaine d'employeurs n'ont pas souhaité renouveler leur convention, dans un contexte où le renouvellement d'une convention demeure aussi lourd que la mise en place initiale. Parmi les documents à fournir figurent le projet de l'employeur, puis en pièces de compte-rendu, un bilan narratif, les résultats en termes de recrutement, les résultats en termes de maintien dans l'emploi, un tableau d'indicateurs et un état prévisionnel des recettes et dépenses. Des notifications de dépenses, de paiement, de trop-versé complètent le dossier.

Le FIPHFP mène une politique volontariste en faveur du conventionnement en ciblant notamment par anticipation les employeurs qu'il convient d'inciter à s'engager dans une convention bilatérale. Une liste d'objectifs de conventionnement est établie par la direction des politiques sociales (DPS) et la Banque des territoires en coordination avec le FIPHFP et transmise aux délégués territoriaux au handicap. À l'initiative de la DPS, une réunion trimestrielle a pour objet l'avancement des projets de conventionnement.

Si le FIPHFP souhaite conforter cette modalité d'intervention, il doit se donner les moyens d'alléger les exigences procédurales pesant sur les employeurs qui s'engagent dans cette démarche et simplifier en particulier les renouvellements. Un conventionnement allégé peut contribuer à davantage de clarté dans les attentes, ce qui serait d'autant plus bienvenu que la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique dispose que les objectifs et les résultats des conventions conclues avec les employeurs publics doivent être publiés. La COG 2020-2024 l'a rappelé.

3.2.3 Le cas des conventions bilatérales signées avec les ministères

3.2.3.1 Le cas du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse

Le cas du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (administration centrale et services déconcentrés) doit être souligné. Le taux d'emploi y était de 3,37 % en 2021 et son évolution explique en grande partie le manque de progression des résultats de la fonction publique d'État pendant la période sous revue (l'effectif du ministère représente à lui seul près de 50 % de la FPE).

Une disposition de la loi de finances pour 2006 avait permis à ce ministère d'être *de facto* exempté de contribution à verser au FIPHFP. Il était autorisé à déduire de la contribution due la totalité des montants consacrés à la rémunération des auxiliaires de vie scolaire³⁰. Comme il a été relevé, cette disposition manque d'un fondement objectif³¹, le principe général

³⁰L'auxiliaire de vie scolaire (AVS) intervient auprès d'élèves handicapés.

³¹Cette disposition législative l'emporte ainsi sur le décret qui prévoit que sont déductibles de l'assiette de calcul les « rémunérations versés aux agents chargés d'accompagner une personne handicapée dans l'exercice de ses fonctions professionnelles », non celles versées aux agents accompagnant des élèves.

étant celui de la déduction des montants consacrés à l'accompagnement des salariés en situation de handicap, non des personnes accueillies par le service public.

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 a tout de même introduit, à partir de 2021, un plafond à cette déduction à hauteur de 90 % de la contribution due en 2021, puis de 80 % en 2022, sans remettre en cause sa nature même qui demeure, et de manière tout aussi arbitraire, comme déjà évoqué. Les déclarations de ce ministère s'en sont en tout état de cause trouvées notablement modifiées.

Tableau n° 15 : évolution de la contribution du MENJ depuis 2016

	2016-2020	2021	2022	2023
MENJ	0 €	15 388 288 €	31 815 298 €	32 269 687 €

Source : FIPHFP

L'existence d'une contribution significative à verser était susceptible de mobiliser plus fortement le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse pour accélérer sa politique de recrutement de BOE. La convention bilatérale triennale 2020-2022 signée avec le FIPHFP prévoyait ainsi une progression significative comme le montre le tableau infra où la progression des recrutements par année devait doubler, passant d'une progression de près de 1 600 recrutements par an à 3 000 sur la période triennale. Mais au bilan, le taux d'emploi des BOE s'est dégradé.

Certes, l'augmentation de l'effectif total de ce ministère passant de 1 006 777 en 2019 (nombre resté inscrit dans la convention en prévision pour 2020-2022) à 1 202 900 en 2022, n'est pas étranger à cette contre-performance.

Le taux réalisé de 3,37 % en 2021 sur un effectif de 1 192 916 représente 40 200 agents en situation de handicap, ce qui correspond à une progression par année en deçà même de la progression antérieure obtenue lors de la mise en œuvre de la convention 2017-2019. Cet exemple illustre la difficulté du FIPHFP à établir sa plus-value en termes de taux d'emploi, même si celui-ci dépend largement de facteurs qui lui sont extérieurs.

Tableau n° 16 : recrutements pérennes de BOE réalisés de 2017-2020 et cibles 2020-2022 au ministère de l'éducation nationale

<i>MENJ</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Effectif^o</i>	1 016 431	1 006 777		1 006 777	1 006 777	1 006 777
<i>Effectif total</i>				1 162 850	1 192 916	1 202 900
<i>Nbre de BOE</i>	35 719	37 414	-	43 417	46 417	49 417
<i>Taux d'emploi</i>	3,62 %	3,72 %	-	*4,51 %	*4,84 %	*5,17 %
<i>Taux réalisé</i>	3,62 %	3,72 %	3,51 %	3,85 %	3,37 %	

Source : Cour des comptes d'après extrait convention FIPHFP - MENJ

**taux d'emploi cible fixé par la convention 2020-2022*

° inscrit dans la convention 2020-2022

Elle est aussi possiblement à relier aux modalités de l'aide qui privilégient l'axe du maintien dans l'emploi : ainsi, la répartition des 4 M€ accordés annuellement, privilégiait l'axe 5 « *maintien dans l'emploi* » par exemple en 2020 à hauteur de 3,39 M€ quand l'axe 4 « *Recrutement* » recevait seulement 0,43 M€.

D'autre part, des cibles par académies³² avaient certes été définies en termes de recrutement et 33 correspondants handicap, un par ancien périmètre académique, étaient en poste au 1^{er} janvier 2020. Ce maillage fin n'a toutefois pas levé le frein au recrutement que peut représenter le fait que le conventionnement soit élaboré et suivi au niveau national, nonobstant la possibilité d'un dialogue entre les services déconcentrés et le FIPHFP, soit directement, soit via la plateforme RH des préfectures. Pour les employeurs que sont les ministères de taille importante, une recommandation avait été formulée par le Sénat dans son rapport d'information sur « *le handicap dans la fonction publique* » du 22 mai 2019. La chambre haute recommandait de déconcentrer les actions mises en œuvre par l'État, en particulier en autorisant les services déconcentrés à solliciter directement des aides auprès du FIPHFP et en mobilisant davantage les plateformes régionales (PFRH) d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines. La mise en œuvre de cette disposition éviterait de nombreux allers-retours entre les services déconcentrés et leur administration centrale aujourd'hui seule en charge du dialogue avec le FIPHFP.

3.2.3.2 Le cas du ministère de l'intérieur

Le ministère de l'intérieur a connu une correction importante de son effectif assujéti au titre de l'année 2019, conduisant à une contribution de plus de 30 M€ à rattraper, recouvrée en 2020. Avant cette correction, la convention bilatérale 2017-2019 signée avec le FIPHFP affichait des taux d'emploi qui approchaient le taux d'emploi cible. La mise en œuvre de la convention 2020-2022 devait faire progresser sensiblement les recrutements pour atteindre la cible et la progression demandée était significative car il s'agissait de passer d'une progression faible d'une quinzaine de recrutements en moyenne par an à dix fois plus.

Tableau n° 17 : recrutements de BOE réalisés de 2017-2019 et cibles inscrites dans la convention 2020-2022 au ministère de l'intérieur avant le contrôle du FIPHFP

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Effectif total</i>	179 229	182 238	184 425	185 000	185 500	185 500
<i>Nbre de BOE</i>	10 462	10 507	10 490	10 700	11 150	11 200
<i>Taux d'emploi</i>	5,84 %	5,77 %	5,69 %	5,78 %	*6,01 %	*6,04 %

Source : Cour des comptes à partir de la convention signée avec le ministère de l'intérieur

³² En 2019, neuf académies connaissaient encore des taux d'emploi inférieurs à 3 %.

**taux d'emploi cible*

La convention bilatérale triennale 2023-2025 signée en décembre 2022 avec le ministère de l'intérieur tient maintenant compte du résultat du contrôle au titre de l'année 2019, qui a revu significativement à la hausse l'effectif assujéti. Mais elle prévoit d'atteindre un objectif de taux d'emploi ramené à 3,6 % seulement, donc très inférieur à la cible nationale. De plus, l'aide apportée par le financement du FIPHFP porte, ici encore, essentiellement sur l'axe « maintien dans l'emploi » à hauteur de 4,4 M€ alors que l'axe « recrutement » est de seulement 1,7 M€.

Ainsi, le FIPHFP doit interroger l'efficacité du conventionnement et privilégier une action plus incitative sur le recrutement. Les conventions privilégient excessivement l'axe « maintien dans l'emploi » au sein des ministères alors que les agents de la fonction publique ne sont pas menacés par une perte d'emploi.

3.2.3.3 Le cas des ministères approchant la cible de 6 %

Les conventions sont également signées avec les employeurs ayant déjà atteint le taux légal, comme le ministère de l'économie ou de la justice. L'axe « maintien dans l'emploi » est alors majoritairement soutenu.

Tableau n° 18 : recrutements pérennes de BOE réalisés de 2017-2019 et cibles 2020-2022 au ministère des finances et de l'économie

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Effectif total</i>	142 811	140 990	139 192	137 417	135 665	133 935
<i>Nbre de BOE</i>	8 949	9 294	9 200	9 200	9 200	9 200
<i>Taux d'emploi</i>	6,27 %	6,59 %	6,61 %	6,69 %	*6,21 %	*6,21 %

Source : Cour des comptes à partir de la convention signée avec le ministère de l'économie et des finances
**taux d'emploi cible*

L'axe « maintien à l'emploi » dans la convention 2020-2022 est soutenu par le FIPHFP à hauteur de 3,28 M€ (le Minefi finance pour sa part 1,83 M€) contre 1,7 M€ pour l'axe « recrutement » (le Minefi finance 0,88 M€).

Tableau n° 19 : recrutements pérennes de BOE réalisés de 2017 à 2019 et cibles 2021-2023 au ministère de la justice

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Effectif total</i>	78 714	80 835	81 362	83 142			
<i>Nbre de BOE</i>	4 184	4 848	5 020	5 459			

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Taux d'emploi	5,32 %	6 %	6,17 %	6,57 %	*6,6 %	*6,7 %	*6,9 %

Source : Cour des comptes à partir de la convention signée avec le ministère de la justice

*taux d'emploi cible

L'axe « maintien à l'emploi » dans la convention 2021-2023 est financé à 6,5 M€ contre 1,2 M€ pour l'axe « recrutement » avec un taux de participation du FIPHFP de 50 %.

Tableau n° 20 : montant de financement de conventions signées entre le FIPHFP et les ministères

En M€	2017-2019	2020-2022	Total
Affaires étrangères et européennes	0,3		0,3
Agriculture et alimentation	1,2		1,2
Éducation nationale et jeunesse	9	12	21
Minefi (économie et finances)	6	5	11
Intérieur	4,2	3,5	7,7
Justice	7,3	-	7,3

Source : FIPHFP

Tableau n° 21 : montant des déclarations des ministères financés

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Affaires étrangères et Europe	0,42	0,36	0,28	0,17	0,11	0,03
Agriculture et alimentation				0,42	0,49	0,58
Éducation nationale et jeunesse (56% de l'effectif total)				15,39	31,82	32,27
Minefi (économie et finances)				0,35		
Intérieur		32,77		17,4	29,28	
Justice			2,67	0,09	0,65	

Source : FIPHFP

Les ministères ayant réussi à atteindre un taux d'emploi de BOE proche de la cible versent logiquement des contributions faibles (économie et finances, justice) mais continuent à être financés par le FIPHFP à un niveau jusqu'à dix fois plus élevé que le montant de la contribution qu'ils ont versée (cas du Minefi).

Le FIPHFP doit expliciter sa politique de conventionnement dans le cas précis des employeurs ayant atteint la cible.

Plus généralement, il doit mieux prioriser ses axes ; le maintien dans l'emploi a certes un impact sur les conditions de travail, mais pas sur l'objectif de 6 % compte tenu de la garantie d'emploi dont bénéficient les fonctionnaires par rapport aux nouveaux recrutements qui, seuls, ont un impact sur ce taux.

3.3 Une action d'insertion dans l'emploi en fort développement : l'apprentissage

La loi du 6 août 2019 pour la transformation de la fonction publique a introduit l'objectif d'un taux d'emploi de 6 % d'apprentis handicapés et, à titre expérimental pour cinq ans, la titularisation sans concours à l'issue de son contrat d'apprentissage. Cette loi s'est traduite par un investissement important du FIPHFP dans ce domaine avec l'objectif d'atteindre un taux de 6 % d'apprentis en situation de handicap à l'horizon 2022 (ce taux était de 4,8 % en 2018).

Le FIPHFP a dépensé 5,968 M€ en 2020 et 8,097 M€ en 2021 au titre de l'apprentissage. Plusieurs facteurs ont favorisé cet investissement : l'entrée en apprentissage est devenue possible tout au long de l'année et la durée minimale du contrat d'apprentissage est passée à six mois contre un an auparavant. Les près de 1 000 centres de formation des apprentis (CFA) de France ont également dû nommer un référent handicap. Le FIPHFP s'est employé à la mise en accessibilité universelle des CFA : accessibilité des lieux d'accueil et du contenu pédagogique.

3.4 Des partenariats qui imposent un suivi plus resserré

3.4.1 Une évolution à la hausse de la part des actions indirectes (en partenariat) dans les interventions du FIPHFP

Pendant la période sous revue, le FIPHFP a, dans les faits, privilégié une action intermédiaire puisque les partenariats ont mobilisé jusqu'à 44 % de la dépense totale, soit une augmentation de près de neuf points entre 2017 et 2022, alors que les aides du catalogue enregistraient quant à elles une progression supérieure à cinq points et les conventions employeurs une diminution de plus de cinq points (cf. tableau ci-dessous).

Tableau n° 22 : dépenses d'intervention par type d'action

<i>en M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Catalogue plateforme	14,33	17,4	15,77	13,58	17,32	16,00
Conventions employeurs	57,55	51,35	47,11	38,01	43,86	37,00
Accessibilité	7,95	7,92	4,23			0,31
Total aides directes	79,83	76,67	67,11	51,59	61,18	53,28
Aides intermédiaies - partenariat	44,94	48,11	39,87	39,78	43,68	41,40
Dépenses totales*	128,84	124,78	107,08	94,88	105,20	94,60

Source : FIPHFP *comprennent de plus le programme accessibilité et autres aides intermédiaies

Tableau n° 23 : pourcentage des dépenses d'intervention par type d'action

<i>en %</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aides plateforme	11,1	13,9	14,7	14,3	16,5	16,9
Conventions employeurs	44,7	41,2	44,0	40,1	41,7	39,1
Accessibilité	6,2	6,3	4,0			
Total aides directes	62,0	61,4	62,7	54,4	58,1	56
Partenariats	34,9	38,6	37,2	41,9	41,5	43,7

Source : FIPHFP

L'orientation consistant à privilégier les actions intermédiées ne résulte pas d'une orientation explicitement assumée par le comité national.

Le FIPHFP doit concevoir à cet égard une véritable stratégie d'action clairement approuvée. Il ne saurait poursuivre dans la voie d'une action intermédiée, en croissance jusqu'à approcher la moitié de ses dépenses d'intervention, sans que ne soit reposée la question de sa plus-value en tant qu'organisme séparé : dans un contexte où il n'effectue ni les recouvrements, ni la gestion administrative des dossiers, s'il devient aussi minoritaire dans la maîtrise de ses propres modes d'action, c'est sa survie même qui serait mise en jeu.

Dans sa réponse, tout en prenant bonne note de ce constat et en admettant que la question d'une plus grande autonomisation de l'établissement, notamment par rapport à ses partenaires, méritait d'être soulevée, le FIPHFP a fait valoir un manque de moyens en termes de ressources humaines. Pour autant, le sujet souligné par la Cour n'est pas celui d'un éventuel sous-effectif faisant obstacle à la mise en œuvre d'actions propres du catalogue et des conventions, celle-ci étant assurée en toute hypothèse par la CDC, , mais bien celui de la nécessité d'augmenter le volume des actions conçues en propre par le FIPHFP (et non par l'Agefiph ou Pôle emploi) qui doivent devenir largement prépondérantes pour conforter l'intérêt de son existence en tant qu'établissement public.

3.4.2 Un partenariat important avec l'Agefiph qui manque encore de transparence

3.4.2.1 Le FIPHFP et l'Agefiph poursuivent de nombreux objectifs communs

L'association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph), organisme paritaire créé par la loi du 10 juillet 1987, a pour mission de favoriser l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans les entreprises du secteur privé. Le FIPHFP et l'Agefiph coopèrent depuis 2008 pour cofinancer des prestations d'insertion, de formation et de maintien dans l'emploi effectuées ou commandées en pratique par l'Agefiph.

L'Agefiph est le partenaire qui mobilise la part la plus importante des interventions du FIPHFP. Outre les partenariats à deux, les deux organismes sont liés par les conventions nationales multipartites pluriannuelles comme la convention (2017-2020), prolongée par

avenant, des acteurs de l'insertion et du maintien dans l'emploi ou celle (2021-2024) signée avec l'État, Pôle emploi et Chéops pour l'aboutissement d'un lieu unique d'accueil.

Tableau n° 24 : principaux partenariats de 2021 à 2023

Partenaires	Année	Crédits
<i>Agefiph 2022 (actions + frais de gestion)</i>	2022	23 456 251 €
<i>Tripartite Pôle emploi (Agefiph 2023)</i>	2023	18 744 806 €
<i>ANFH (2021-2024) plan d'actions 2022</i>	2021	2 000 000 €
<i>ANFH (2021-2024) plan d'actions 2023</i>	2023	2 000 000 €
<i>CNFPT (2022-2024)</i>	2022	2 500 000 €
<i>EHESP (2021-2024)</i>	2021	383 411 €
<i>FHF</i>	2022	794 744 €
<i>FF Handisport</i>	2023	740 000 €

Source : FIPHFP

Le catalogue des aides a été la première modalité sur laquelle a porté l'exigence de cette convergence, en particulier sur le coût de certains appareillages. Le plus souvent, il s'est agi de faire baisser le coût inscrit par le FIPHFP et de réhausser le coût pratiqué par l'Agefiph pour aboutir à un consensus. Cette convergence apparaît évidente, toute différence de coût pouvant difficilement être expliquée aux employeurs par une spécificité de la fonction publique ou du secteur privé. Certaines interventions au comité national du FIPHFP expriment des réticences³³ à bâtir des convergences avec l'Agefiph en faisant valoir les spécificités de la fonction publique, sans toujours les expliciter. Pendant la période sous revue, le FIPHFP a pratiquement divisé par deux le cofinancement d'actions avec l'Agefiph. Pour rappel, en 2015, les actions intermédiées représentaient près de 30 % des engagements du FIPHFP. Cette évolution tient notamment au fait que le FIPHFP a cessé de contribuer au financement de la formation des demandeurs d'emploi mais également au fait que le financement de l'intervention des Cap emploi au bénéfice des demandeurs d'emploi en situation de handicap est désormais assuré par Pôle emploi.

La convention signée par l'Agefiph avec l'État pour la période 2021-2024 précise « À des fins d'enrichissement réciproque et de mutualisation des pratiques, l'Agefiph et le FIPHFP unissent leurs efforts pour travailler conjointement sur le sujet des modalités de conventionnement qui permettent de mettre en visibilité l'action des employeurs. » et met en place un pilotage opérationnel commun de la réforme de l'apprentissage et une évaluation, (« ajuster les aides et prestations de l'Agefiph notamment en poursuivant les travaux de convergence des aides entre le FIPHFP et l'Agefiph engagés depuis 2019 et en développant des plateformes de prêt de matériel en lien avec l'évaluation conduite en 2021 », « Renforcer le

³³ Comité national des 13 et 14 octobre 2022.

partenariat entre le FIPHFP et l'Agefiph pour optimiser, faire converger et rendre davantage efficiente les aides et prestations portées par les deux Fonds» « Garantir une approche cohérente et homogène sur l'ensemble du territoire national, notamment à travers une offre partagée et concertée avec les partenaires, en particulier avec le FIPHFP »).

La volonté de l'État est ainsi clairement exprimée aussi bien envers l'opérateur public FIPHFP que vis-à-vis de l'association agissant dans le secteur privé.

3.4.2.2 Les critères de participation au cofinancement restent peu objectivés

Les relations entre le FIPHFP et l'Agefiph ont d'abord été fondées sur une confiance *a priori* réciproque conduisant à procéder au co-financement de leurs actions communes à hauteur de la part des agents de la fonction publique dans la population active, soit environ 20 %. Cette approche forfaitaire a été remise en cause en 2017 par le FIPHFP qui a demandé à ce que la part de dépenses à engager par lui soit mieux évaluée. Le passage aux frais réels n'a toutefois pas satisfait le FIPHFP, faute de recevoir des informations précises en temps réel de la part de l'Agefiph.

En 2021, un dérapage des dépenses du fait d'un emballement des prescriptions s'est traduit par un dépassement de 1,8 M€ (correspondant à une augmentation de plus de 20 % du budget) en prestations co-financées avec l'Agefiph (« PAS », « EPAST », « Inclu'Pro » et « PAC »). Certes, le rebond d'après crise sanitaire pouvait être invoqué mais le manque de pilotage apparaît comme le facteur principal ; les conseillers des Cap emploi et de Pôle emploi n'avaient pas été sensibilisés au suivi du montant des dépenses engagées.

À la suite de ce problème et sur la base également d'un constat de sous-consommation chronique de l'enveloppe au cours des années antérieures, le FIPHFP et l'Agefiph ont mis au point conjointement, en novembre 2022, un mode opératoire pour le pilotage et le suivi budgétaire des prestations communes.

Dans la perspective d'une nouvelle convention, deux enjeux ressortent pour le FIPHFP : régler le sujet des frais de gestion acquittés à l'Agefiph (contribution forfaitaire prévue de 800 000 € pour des frais réels calculés par l'Agefiph s'élevant à 1 M€ en 2022) pour lesquels le FIPHFP demande qu'ils soient davantage documentés ; mieux identifier les principaux apports et résultats de l'Agefiph sur les territoires, ainsi que les activités réalisées pour le compte du FIPHFP. L'Agefiph, de son côté, fait remarquer qu'elle se trouve seul financeur de certaines actions et qu'elle souhaiterait que le FIPHFP l'accompagne davantage sur des enjeux de formation des demandeurs d'emploi dont il n'est pas possible *a priori* de savoir s'ils vont se diriger vers le secteur privé ou la fonction publique. La COG 2020-2024 avait validé le retrait du FIPHFP du cofinancement de la formation des demandeurs d'emploi en situation de handicap recommandant de rechercher « *une synergie nouvelle avec ce partenaire* ».

Pour objectiver la situation et tenter de parvenir à un accord sur les sujets pendants et améliorer ce faisant leur collaboration co-financée, les deux organismes ont eu recours à un prestataire pour établir le bilan de leur partenariat. Les travaux étaient achevés pour l'essentiel à la mi-2023 et feront l'objet d'une restitution à la suite de trois ateliers prévus à l'automne 2023 en particulier pour retenir une méthode d'évaluation des frais de gestion tenant compte du périmètre des frais associés aux ressources engagées par l'Agefiph pour la mise en œuvre de la convention pour le compte du FIPHFP. L'audit a jugé le partenariat « dense et protéiforme » et

fait le constat d'un partenariat « qui tend à s'accroître et à s'outiller ». Il note le déséquilibre en ressources humaines qui mobilisent une seule personne, le DTH, pour le FIPHFP « *contrastant avec le nombre important d'acteurs coté Agefiph* ».

Le prestataire conclut « *Plus globalement, le développement d'actions opérationnelles communes en région rencontre des limites structurelles liées à des spécificités fortes entre le secteur public et le secteur privé, rendant difficile de développer des approches et actions conjointes / transversales (par exemple dans le champ du maintien dans l'emploi, le droit applicable, les outils mobilisables et la typologie des employeurs étant structurellement différents), liées aux positionnements et priorités des deux fonds, en particulier pour le développement de coopérations touchant aux parcours d'insertion des jeunes ou demandeurs d'emploi travailleurs handicapés (en dehors de l'alternance).* »

Quoi qu'il en soit, le FIPHFP doit obtenir davantage d'éléments sur la réalité des actions de l'Agefiph menées au bénéfice d'agents publics.

3.4.3 Des conventions multiples pour une collaboration plus resserrée avec Pôle emploi

3.4.3.1 Une étape de conventionnements multiples nécessaires à la coordination de très nombreux acteurs

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a confirmé les Cap emploi en tant qu'opérateurs pouvant délivrer le conseil en évolution professionnelle (CEP). La loi du 2 août 2022 a identifié l'Agefiph, le FIPHFP et Cap emploi comme acteurs de la compensation du handicap.

Le nombre très important de conventions³⁴ signées de 2017 à 2022 marque la complexité du champ d'action de l'insertion dans l'emploi des personnes handicapées.

³⁴- convention nationale pluriannuelle multipartite de mobilisation pour l'emploi des personnes en situation de handicap signée le 16 novembre 2017 pour la période 2017-2020 et prolongée par avenant jusqu'au 31 décembre 2023 ;

- convention-cadre de coopération signée le 14 octobre 2020 entre l'Agefiph et le FIPHFP ;

- convention cadre signée entre l'État, l'Agefiph, le FIPHFP, Chéops et Pôle emploi du 4 septembre 2020 ;

- convention d'objectifs triennale signée entre l'Etat et l'Agefiph le 19 juillet 2020 ;

- convention de partenariat signée entre l'Agefiph et Chéops (Conseil national handicap et emploi des organismes de placement spécialisés) le 19 mai 2022 ;

- convention de partenariat signée entre le FIPHFP et Chéops le 14 décembre 2022 ;

- convention signée entre Pôle emploi et CHEOPS le 29 juillet 2021 relative à la responsabilité conjointe de traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la mise en œuvre de l'offre de services intégrée Pôle emploi-Cap emploi dans le système d'information de Pôle emploi ;

- convention cadre, dite « convention quinquapartite », de septembre 2020 entre l'État, l'Agefiph, le FIPHFP, Pôle emploi et Chéops qui met en œuvre les décisions de l'Etat sur le périmètre de l'accompagnement vers l'emploi des personnes en situation de handicap et l'appui aux employeurs publics et privés dans leurs recrutements et dans l'insertion dans l'emploi des nouveaux salariés ;

- convention nationale pluriannuelle multipartite 2017-2020 de mobilisation pour l'emploi des personnes handicapées, prolongée par avenant, visant à fédérer les acteurs de l'insertion et du maintien dans l'emploi.

L'article 52 de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la sécurisation des parcours professionnels et le décret du 27 décembre 2016 relatif à la mise en œuvre du dispositif d'emploi accompagné et au financement du CPF des travailleurs handicapés ont permis la signature de conventions nationales de cadrage dès janvier 2017 entre l'État (le ministère du travail, la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées), le FIPHFP et l'Agefiph qui ont mobilisé les agences régionales de santé (ARS) pour lancer des appels à candidatures dans le cadre du plan régional d'insertion des travailleurs handicapés (PRITH) permettant l'articulation notamment avec les Cap emploi.

La première convention passée en 2017 se traduisait par un engagement financier de 7,5 M€ dont 2 M€ de l'Agefiph et 0,5 M€ du FIPHFP. La convention cadre quinquartite signée le 4 septembre 2020, rapproche le réseau des Cap emploi et Pôle emploi pour aboutir à une offre de services intégrée et commune, au service des personnes en situation de handicap et des employeurs. Sont signataires l'État, CHEOPS, Pôle emploi, l'Agefiph et le FIPHFP pour organiser le financement des actions des Cap emploi en faveur de l'insertion en emploi des personnes handicapées. La convention agit sur deux axes : l'insertion dans l'emploi (axe 1) ; le maintien dans l'emploi (axe 2). Des lieux uniques d'accueil grâce à la participation des trois financeurs (FIPHFP, Agefiph et Pôle emploi) ont mobilisé les réseaux (directeurs territoriaux au handicap, délégations régionales Agefiph, conseillers Pôle emploi) et celui des 98 Cap emploi.

Ces conventions-cadres ont suscité des conventions d'application entre partenaires. La complexité des interfaces et la multiplicité des acteurs ont rendu nécessaire ce travail d'alignement. Ces conventions ont contribué à la connaissance réciproque des différentes offres de services et, surtout, ont permis de délimiter les champs d'action de chaque acteur pour éviter les recouvrements des champs d'intervention. Les conventions organisent le financement d'actions conduites au niveau des Cap emploi dont il conviendra de mesurer l'efficacité (résultat atteint au regard des moyens mobilisés).

3.4.3.2 Le déploiement de l'offre de services

L'offre de services intégrée est issue du programme de rapprochement entre Pôle emploi et Cap emploi, dont les objectifs et le contenu ont été décidés en 2019. Elle est devenue opérationnelle en 2021 et le lieu unique d'accueil matériellement déployé partout en 2023. L'action commune Cap emploi et Pôle emploi permet notamment la mise en visibilité des offres d'emploi public et assure le lien avec les plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des RH (PFRH) placées au sein des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) des préfetures. Sur un plan organisationnel, les systèmes d'information ont été unifiés, le système des Cap emploi ayant basculé dans celui de Pôle emploi.

Le constat dressé par Pôle emploi confirme la réalisation de la mise en œuvre opérationnelle :

Le lieu unique d'accompagnement (LUA) : les conseillers Cap emploi reçoivent désormais les demandeurs d'emploi de leurs portefeuilles dans une agence Pôle emploi. Cette organisation met fin au suivi délégué.

Modalité EXH : une nouvelle modalité assurée par un conseiller Cap emploi est créée. Les conseillers EXH accompagnent en priorité les demandeurs d'emploi avec des handicaps plus lourds et plus éloignés de l'emploi.

Portefeuilles « à dominante TH » : les portefeuilles à dominante TH, en principe constitués de 40 à 80% de DEBOE, sont animés par des conseillers Pôle emploi formés aux questions du handicap. Les DEBOE dont les besoins en termes d'adaptation et de compensation sont plus faibles sont orientés vers des portefeuilles Guidé ou Renforcé à dominante TH ou vers les portefeuilles Suivi ou Global.

Un diagnostic enrichi : le diagnostic initial est enrichi de notions propres au handicap et les conseillers Pôle emploi peuvent mobiliser l'expertise des conseillers Cap emploi via la prestation « Regards croisés », et ce, à n'importe quel moment de l'accompagnement.

La Team TH : constituées des acteurs du rapprochement (agents Cap emploi et Pôle emploi), elles sont créées au sein de chaque agence. Elles sont le lieu privilégié des échanges d'expertise et ont un rôle d'animation de l'agence sur la thématique du handicap.

Source : Présentation Pôle emploi, avril 2023

Le contexte socio-économique de l'emploi dans la fonction publique (diminution tendancielle de l'attractivité, tensions sur le recrutement dans certains champs de compétences) a été favorable à la création de ce lieu unique où les conseillers constituent une équipe à même d'orienter les demandeurs d'emploi, soit vers le milieu ordinaire (75 % des orientations), soit vers le milieu protégé (les conseillers Cap emploi seront en mesure de construire un accompagnement adapté à forte compensation (il s'agit de près de 20 % des demandeurs). Les commissions des droits et l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) auprès des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) orientent vers le milieu du travail protégé que constituent les établissements et services d'aide par le travail (ESAT). La gestion uniquement sur dossier des CDAPH constitue une limite pour décider le plus finement de la bonne orientation de la personne. Ici encore, le FIPHFP ne dispose pas des éléments sur les prestations des Cap emploi qui bénéficient effectivement à l'insertion des travailleurs handicapés dans la fonction publique. Pôle emploi indique pouvoir les fournir prochainement, ce qui est indispensable et devra effectivement être obtenu par la FIPHFP.

3.5 Une évaluation des interventions à construire

3.5.1 L'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique marque le pas dans la période récente

La cible fixée de 6 % exigeait un effort sensible car le taux d'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique se situait à seulement 3,7 % en 2006. Pour rappel, de 2011 à 2016, le taux d'emploi sur l'ensemble de la fonction publique avait progressé de plus

d'un point (de 4,22 % à 5,32 %). En 2022, la fonction publique totalise 260 095 bénéficiaires de l'obligation d'emploi (BOE), pour un taux d'emploi des personnes handicapées de 5,45 %, en léger retrait par rapport à l'année 2019, en partie en raison du recul du taux réalisé par la fonction publique d'État.

Tableau n° 25 : évolution des taux d'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique

En %	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FPE	4,52	4,65	4,87	4,67	4,4	4,36
FPT	6,62	6,76	6,94	6,7	6,67	6,72
FPH	5,55	5,67	5,73	5,54	5,48	5,53
Total FP	5,18	5,36	5,54	5,58	5,44	5,45

Source : rapports d'activité FIPHFP

Ces évolutions sont à resituer dans le contexte plus large de l'emploi des personnes handicapées. D'une manière générale, le taux de chômage des handicapés dans la période récente s'améliore fortement, du fait de deux phénomènes contrastés³⁵ : l'effet d'un retrait du marché du travail de certain d'entre eux dans la période de l'épidémie, qui ne s'est pas encore totalement inversé, et en raison des tensions sur le marché du travail qui lèvent les préventions que certains employeurs peuvent avoir contre de tels recrutements.

Tableau n° 26 : évolution des taux d'activité, taux d'emploi et taux de chômage des BOE

En %	2007	2013	2017	2019	2020	2021	2022
Taux d'activité, ensemble de la population	70	71,1	71,8	71,7	71,0	73,0	74
Taux d'activité, BOE	44	44,6	42,9	44,3	41,8	44,0	44
Taux d'emploi, ensemble de la population		64	65,2	65,5	65,3	67,0	68
Taux d'emploi, BOE		36,5	35,3	37	35,9	38,0	38
Taux de chômage, ensemble de la population	8	8,6	9,4	8,4	8,0	8,0	7
Taux de chômage, BOE	19	18,1	18,6	16,4	14,0	15,0	12

Source : Cour des comptes, Igas, Dares, Insee

L'observatoire de l'emploi et chômage des personnes handicapées (1^{er} semestre 2022) indique que 8,7 % des demandeurs d'emploi étaient en situation de handicap en juin 2022 (contre 8,3 % en juin 2021), dont plus de la moitié (59 %) étaient chômeurs de longue durée (ce taux n'est que de 48 % pour l'ensemble des demandeurs d'emploi). Ces chiffres marquent une nette amélioration.

³⁵ Publication Dares « Le taux de chômage des personnes reconnues handicapées recule nettement entre 2015 et 2022 », 19 octobre 2023, Focus n° 55.

Quant au taux d'activité des travailleurs handicapés, il ne progresse certes pas mais sont à considérer l'impact de la crise sanitaire et l'augmentation du nombre des reconnaissances de BOE de plus de 300 000 BOE de 2013 à 2019. Le taux d'emploi des handicapés dans la fonction publique est la résultante de multiples phénomènes, et en particulier de la conjoncture, avec des effets contrastés sur la période.

En outre, l'amélioration du taux d'emploi n'est pas le seul objectif du FIPHFP, qui œuvre aussi au maintien dans l'emploi des agents publics (pratiquement assurés de conserver en toute hypothèse un emploi) et à l'amélioration de leurs conditions de travail.

Tableau n° 27 : nombre de bénéficiaires d'actions du FIPHFP (recrutement / maintien en emploi)

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Recrutements</i>	30 542	31 024	32 229	35 873	34 028
<i>Maintiens dans l'emploi</i>	16 407	16 231	14 026	11 640	8 243

Source : FIPHFP

Néanmoins, la situation actuelle dans laquelle, malgré un contexte favorable, l'insertion des personnes handicapées dans l'emploi public ne progresse plus qu'à la marge, doit conduire le FIPHFP à s'interroger davantage sur l'efficacité de ses actions et sur la priorité relative donnée à celles-ci, notamment à l'investissement comparativement élevé réalisé sur le maintien dans l'emploi. Or, les travaux dans ce domaine sont très limités.

3.5.2 Une évaluation embryonnaire de l'impact des actions

Ni l'effet des aides directes, ni celui des conventions, n'est étudié par le FIPHFP. S'agissant des partenariats, l'impact des actions conduites par l'Agefiph et financées par le fonds n'est pas documenté. Comme évoqué ci-dessus, Pôle emploi a fourni à ce stade des résultats agrégés de l'effet des actions financées en partenariat, mais n'était jusqu'à présent pas en mesure de fournir au FIPHFP leur impact pour la fonction publique.

Pour construire une indispensable stratégie de l'emploi de ses fonds et de la priorisation entre ses modes d'action, le fonds doit pourtant évaluer l'efficacité de ses dépenses d'intervention par type d'actions conduites (offre catalogue, convention bilatérale triennale avec un employeur, actions en partenariat), en s'appuyant, le cas échéant, sur des services de l'État compétents dans ce domaine (par exemple la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques-Dares du ministère chargé du travail et de l'emploi). La nécessité d'évaluer les interventions directes et indirectes avait déjà fait l'objet d'une recommandation du rapport de la Cour des comptes portant sur les exercices 2011-2015, très peu de progrès ont été réalisés depuis.

Cette évaluation est d'autant plus indispensable que le FIPHFP dispose désormais de réserves et de ressources accrues de manière pérennes et ne saurait prétendre à les conserver si l'intérêt de ses financements n'est pas mieux établi, notamment au regard du risque d'effet d'aubaine.

Recommandation n° 5. (FIPHFP) : Alléger les modalités de sollicitation et d'obtention des aides du catalogue notamment : - en relevant le plafond, - en autorisant les demandes multiples, - en engageant en tout ou partie la dépense d'aide ponctuelle a priori.

Recommandation n° 6. (FIPHFP) : Simplifier les conventions triennales bilatérales afin de mieux tenir compte des besoins, de la taille et de la capacité à faire des employeurs publics et de faciliter leur renouvellement.

Recommandation n° 7. (FIPHFP) : Évaluer l'efficacité des dépenses d'intervention par type d'actions conduites (offre catalogue, convention bilatérale triennale avec un employeur, actions intermédiées en partenariat).

Recommandation n° 8. (FIPHFP) : Obtenir un compte rendu précis des actions cofinancées par le FIPHFP et mises en œuvre par l'Agefiph et par Pôle emploi dans le cadre de leurs partenariats respectifs.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le FIPHFP affirme que pour répondre à aux recommandations n° 5 et n° 6 de la Cour demandant de revisiter les dispositifs d'aides, des travaux ont été engagés. De même, la recommandation n° 8 serait en cours de réalisation en ce qui concerne le partenariat avec l'Agefiph, à l'occasion du renouvellement de sa convention.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Pendant la période sous revue, les aides au catalogue ont représenté une part des dépenses en baisse et le conventionnement de même, malgré la priorité que le FIPHFP dit leur donner, par rapport au total des dépenses d'intervention.

Le FIPHFP, qui dispose de marges de manœuvre pour financer des dépenses d'intervention, doit évaluer l'efficacité de chacun de ses types d'action de façon à définir une stratégie de développement répondant aux besoins s'il veut fonder sa légitimité à conserver ces excédents.

Il doit aussi alléger et simplifier les modalités de sollicitation et d'obtention des aides de son catalogue, ainsi que le formalisme du conventionnement qu'il tente de promouvoir. Le renouvellement des conventions avec le FIPHFP doit en particulier être facilité et accéléré. Par ailleurs, les conventions bilatérales, notamment avec les ministères, ne devraient pas privilégier particulièrement l'axe « maintien dans l'emploi » dans la mesure où leur emploi, dans les faits, est statutairement garanti aux agents des fonctions publiques.

La période sous revue est caractérisée par une montée en puissance de la part des interventions du FIPHFP réalisées dans le cadre de partenariats, en particulier avec l'Agefiph et Pôle emploi. Le FIPHFP doit concevoir à cet égard une véritable stratégie d'action

clairement approuvée. Il ne saurait poursuivre dans la voie d'une action intermédiée en voie d'atteindre la moitié des dépenses d'intervention, sans que ne soit reposée la question de sa plus-value en tant qu'organisme distinct : dans un contexte où il n'effectue ni les recouvrements, ni la gestion administrative des dossiers, s'il devient aussi minoritaire dans la maîtrise de ses propres modes d'action, c'est sa survie même qui serait mise en jeu.

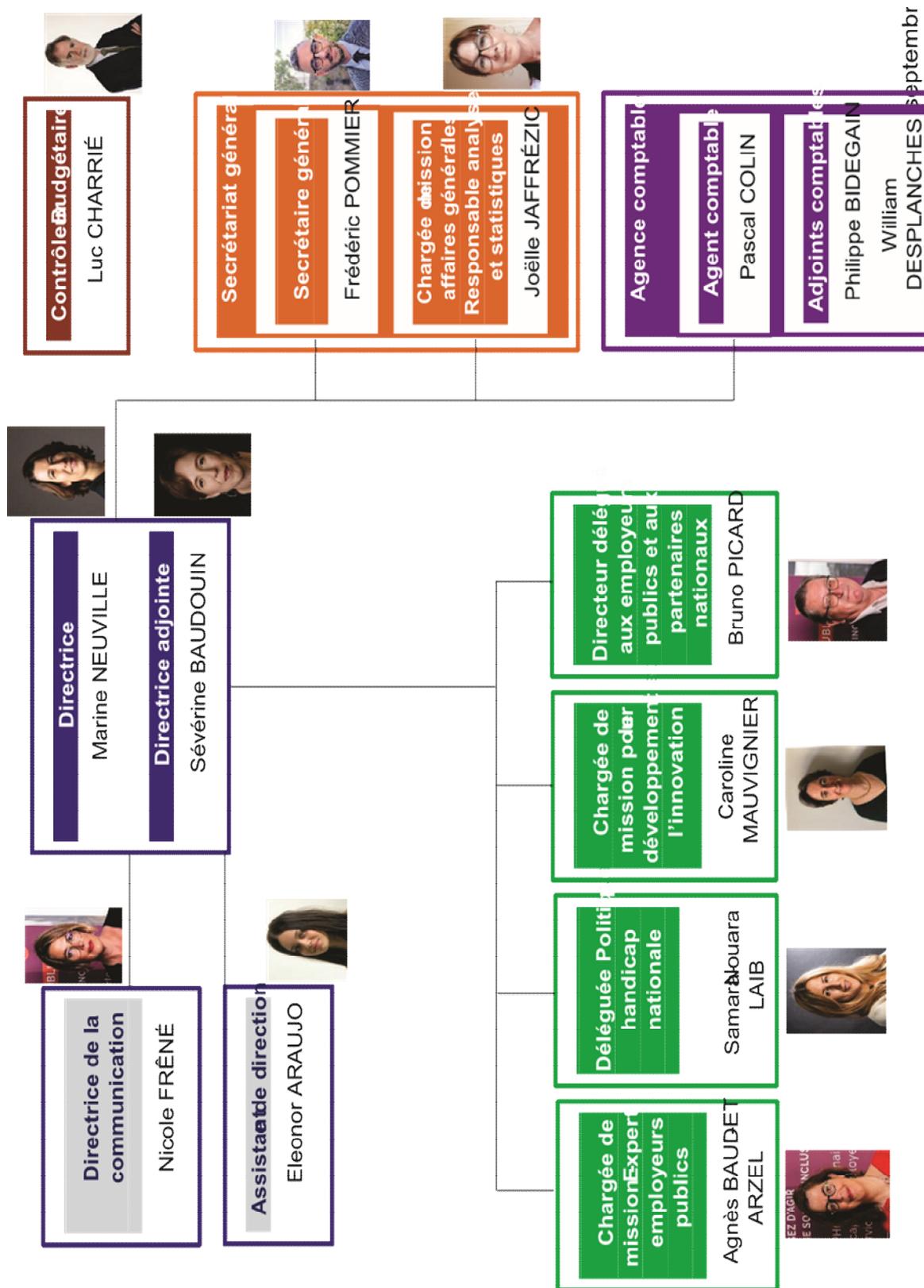
Le FIPHFP et l'Agefiph travaillent à préciser les bases de leur coopération à la suite de la demande légitime de l'opérateur public d'obtenir des justifications plus précises des sommes à engager pour le co-financement d'actions communes et les frais de gestion associés.

De multiples conventions de partenariat à deux, trois ou cinq partenaires (État, FIPHFP, Agefiph, Pôle emploi, Cap emploi) ont traduit une volonté d'alignement des acteurs impulsée par le CNH. Ces conventions ont eu le mérite de rapprocher les offres de services des différents acteurs et à prévenir les recouvrements des champs d'intervention. Ici encore, le FIPHFP doit obtenir de Pôle emploi des données d'activité et d'impact permettant d'évaluer précisément l'intérêt de ces partenariats et de justifier leur financement par le fonds ; données promises à brève échéance par l'opérateur.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Organigramme 2023 du FIPHFP.....	68
Annexe n° 2.	Convention triennale ARS Nouvelle Aquitaine (extrait).....	69
Annexe n° 3.	Exemples de demande d'aides directes ponctuelles.....	70

Annexe n° 1. Organigramme 2023 du FIPHFP



Annexe n° 2. Convention triennale ARS Nouvelle Aquitaine (extrait)

MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION N° C-1489 AVEC L'AGENCE REGIONALE DE SANTE (NOUVELLE-AQUITAINE)

1er BILAN
Suivi budgétaire

Date de signature	18/03/2021	Dates de transmission	414 128,00
Date d'effet	01/01/2021	des justificatifs :	50 788,00
Date du 1er anniversaire	01/01/2022	14/04/2022	0,00
Date du 2e anniversaire	01/01/2023	-	0,00
Date de fin	31/12/2023	-	0,00
Date de fin (prolongation)	-	-	0,00

Montant de la convention	414 128,00	Dates de versement :
Montant du 1er versement	50 788,00	04/06/2021
Montant du 2e versement	0,00	-
Montant du 3e versement	0,00	-
Montant du 4e versement	0,00	-
Montant du solde	0,00	-

PLAN D' ACTIONS	Rappel des plaiards de financement du FIPHP	N		N+1		N+2		Bilan		
		Bénéficiaires	Montant brut déclaré	Financement accordé	Bénéficiaires	Montant brut déclaré	Financement accordé	Bénéficiaires	Montant brut déclaré	Financement accordé
1. Projet et politique handicap	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
2. Gouvernance et organisation	9 000,00	45	8 160,00	5 760,00	0	0,00	0	0,00	45	8 160,00
2.1. Formation des personnels en relation avec les agens handicapés	4 500,00	45	8 160,00	5 760,00	0	0,00	0	0,00	45	8 160,00
2.2. Formation des tuteurs	4 500,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
3. Accessibilité	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
4. Recrutement	270 258,00	16	224 643,17	178 826,43	0	0,00	0	0,00	16	224 643,17
4.1. Prothèse auditive	1 900,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
4.2. Autre prothèse et orthèse	1 000,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
4.4. Aide au déménagement	750,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
4.3. Indemnité d'apprentissage	73 015,00	8	180 238,00	144 190,40	0	0,00	0	0,00	8	180 238,00
4.10. Aide financière pour l'apprenti	4 575,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
4.11. Prime d'insertion d'un apprenti	3 200,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
4.12. Frais de formation d'un apprenti	6 000,00	8	44 405,17	34 836,03	0	0,00	0	0,00	8	44 405,17
4.16. Etude ergonomique du poste / analyse de la situation de travail	2 900,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
4.17. Aménagement de l'environnement de travail (- 7 500 € et + 7 500 €)	3 000,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
5. Maintien dans l'emploi	123 470,00	10	26 897,76	22 027,47	0	0,00	0	0,00	10	26 897,76
5.1. Prothèse auditive	4 800,00	1	1 600,00	0,00	0	0,00	0	0,00	1	1 600,00
5.2. Autre prothèse et orthèse	2 000,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
5.3. Fautail roulant	3 000,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
5.5. Transport adapté domicile-travail	4 000,00	2	13 369,30	11 167,57	0	0,00	0	0,00	2	13 369,30
5.7. Aménagement du véhicule personnel	3 000,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
5.8. Etude ergonomique du poste / analyse de la situation de travail	7 800,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
5.9. Aménagement de l'environnement de travail (- 7 500 € et + 7 500 €)	20 000,00	5	11 297,50	8 859,90	0	0,00	0	0,00	5	11 297,50
5.10. Télétravail (études préalables, acquisition, abonnement, maintenance)	0,00	1	630,96	0,00	0	0,00	0	0,00	1	630,96
5.11. Accompagnement vie professionnelle	16 070,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
5.12. Accompagnement vie personnelle	12 900,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
5.16. Evaluation des capacités professionnelles	4 000,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
5.17. Soutien médico-psychologique	2 400,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
5.18. Accompagnement externe sur le lieu de travail	17 000,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
5.19. Bilan de compétences / bilan professionnel	10 000,00	1	2 000,00	2 000,00	0	0,00	0	0,00	1	2 000,00
5.20. Formation destinée à compenser le handicap	2 000,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
5.21. Rémunération de l'agent (formation destinée à compenser le handicap)	500,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
5.22. Formation de reclassement ou de reconversion professionnelle	4 000,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
5.23. Rémunération de l'agent (formation de reclassement / reconversion)	10 000,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
6. Communication	11 400,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
6.1. Communication / information / sensibilisation	11 400,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
7. Innovation	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
TOTAL	414 128,00	71	261 700,93	206 613,90	0	0,00	0	0,00	71	261 700,93

Taux de réalisation sur les crédits versés

406,82%

Taux de réalisation sur le budget initial

49,89%

Annexe n° 3. Exemples de demande d'aides directes ponctuelles

EXEMPLE 1 : MAISON DE RETRAITE LE GRAND PRE (02ZHS224220701145304)

Demande d'adaptation du poste de travail en prévention des troubles musculosquelettiques par l'achat de deux exosquelettes (taille S et L) pour un montant de 5 000 € chacun.



L'institution envisage de recruter l'agent si l'aide au maintien est possible.

La position du FIPHFP : « L'aide peut être mobilisée pour un exosquelette. Néanmoins, il est indispensable que la préconisation formulée par le médecin du travail soit suffisamment circonstanciée et indique la nécessité du matériel pour garantir le maintien dans l'emploi ». Le FIPHFP a accepté la prise en charge partielle à hauteur de 50 % de ce matériel innovant.

EXEMPLE 2 : Le ministère de la Transition Écologique a souhaité savoir s'il peut bénéficier d'un financement pour une caméra d'assistance, matériel spécifique destiné aux malvoyants atteints de déficience visuelle modérée. L'appareillage est capable de lire tous les textes imprimés ou numériques avec une voix claire. Il permet de lire le journal, un livre, un écran d'ordinateur. Cet équipement peut aussi être utilisé pour les personnes dyslexiques. Le FIPHFP a accordé la prise en charge du financement à hauteur de 50%.

