



**DONNER UN NOUVEAU SOUFFLE À
LA POLITIQUE DU HANDICAP DANS LA FONCTION PUBLIQUE**

**Rapport d'information n° 520 (2018-2019) de Mme Catherine Di Folco, sénateur du Rhône,
et M. Didier Marie, sénateur de Seine-Maritime**

La **loi fondatrice du 11 février 2005** pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a permis de s'orienter vers une **société plus inclusive**.

Creuset républicain, la fonction publique n'échappe pas à cette exigence : les administrations de plus de 20 agents qui emploient moins de **6 % de travailleurs handicapés** doivent contribuer au financement du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

Quatorze ans après sa création, **le FIPHFP n'a pas à rougir de son bilan** : le taux d'emploi des travailleurs handicapés est passé de 3,74 % à 5,61 %.

La politique du handicap arrive toutefois à un tournant, qui l'oblige à se réinventer.

D'une part, **d'importantes disparités persistent entre les versants de la fonction publique**. Seul le versant territorial respecte ses obligations, avec un taux d'emploi de 6,76 %, contre 5,67 % pour le versant hospitalier et 4,65 % pour le versant de l'État.

D'autre part, **la dégradation de la situation financière du FIPHFP** représente un risque majeur, qui conduit à s'interroger sur son avenir. Entre 2015 et 2018, le fonds a accumulé 230 millions d'euros de déficit, pour un budget annuel de 149,5 millions d'euros.

L'heure n'est donc plus aux constats mais à l'action.

Après huit mois de travaux, la mission d'information formule **28 propositions concrètes** pour donner un nouveau souffle à la politique du handicap dans la fonction publique.

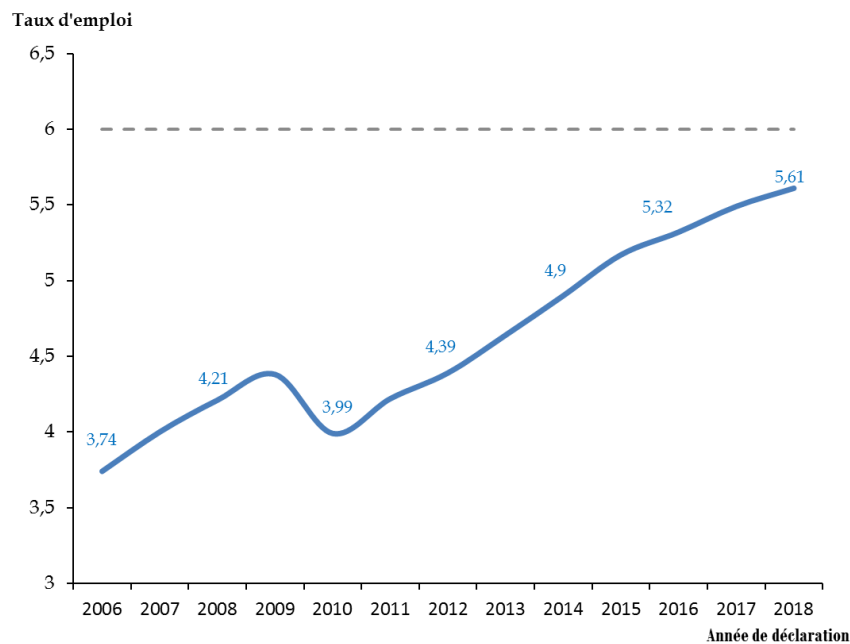
Ces propositions ont vocation à être intégrées au **projet de loi de transformation de la fonction publique**, dont l'examen en commission des lois est prévu le mercredi 12 juin 2019.

Des progrès réels mais encore insuffisants

Les progrès réalisés

Depuis l'introduction de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) dans la fonction publique et la création du FIPHFP, le **taux d'emploi légal des personnes handicapées a presque doublé**.

Taux d'emploi légal des personnes handicapées dans la fonction publique
(en % de l'effectif total)



Source : FIPHFP

D'importantes disparités entre les versants de la fonction publique

Par rapport à la fonction publique territoriale, qui aujourd'hui est la seule à respecter ses obligations, **la fonction publique d'État est celle qui connaît le plus de retard** : chaque année, l'État verse près de 38 millions d'euros au FIPHFP.

Si quelques ministères sont vertueux, comme celui de la transition écologique et solidaire, d'autres n'ont qu'un engagement limité. Ainsi, les taux d'emploi du **ministère de l'éducation nationale** (3,62 %) et des **services du Premier ministre** (3,38 %) sont particulièrement faibles.

En outre, **la gestion de la politique du handicap dans la fonction publique d'État reste trop centralisée**. Les « allers-retours » incessants entre la préfecture, les ministères et le FIPHFP ne répondent pas efficacement aux besoins des travailleurs handicapés.

Les principales difficultés rencontrées

Les personnes handicapées sont confrontées à trois difficultés majeures.

En premier lieu, les voies d'accès à la fonction publique sont peu adaptées au handicap. **Même aménagés, les concours administratifs restent peu accessibles pour les candidats en situation de handicap**. Le « tiers temps » constitue ainsi une difficulté supplémentaire pour les personnes « fatigables ». Pour sa part, **l'apprentissage conduit à une impasse** car, à son issue, la titularisation est impossible.

En deuxième lieu, **l'action des acteurs de l'insertion** (maisons départementales des personnes handicapées, Pôle emploi et Cap emploi) **n'est pas suffisamment coordonnée**. Ainsi, de nombreux postes ouverts aux personnes handicapées ne sont pas pourvus, faute de candidats.

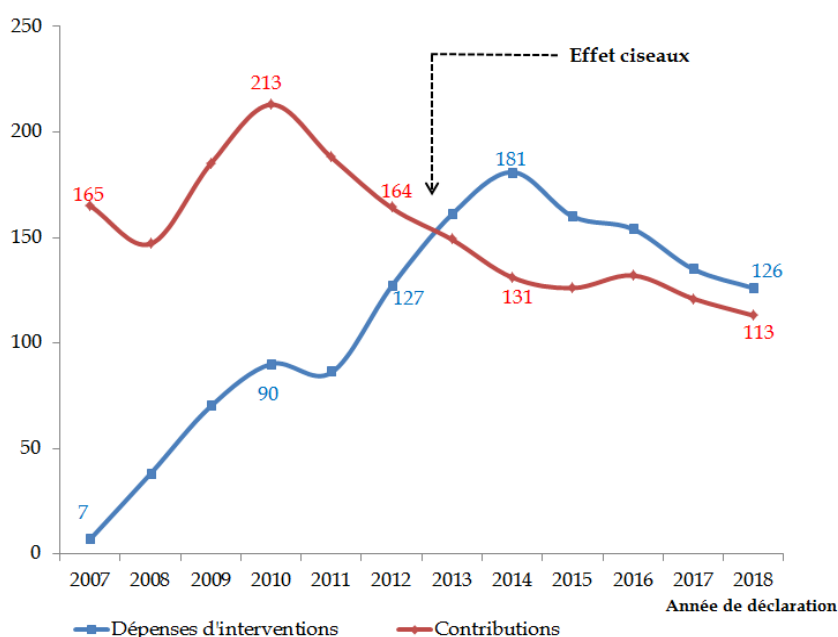
En troisième et dernier lieu, les politiques de prévention du handicap sont peu développées, alors même que **la santé au travail constitue l'un des principaux enjeux de la fonction publique**. Le **vieillessement des effectifs**, la **pénurie de médecins de prévention**, des **procédures de reclassement lourdes** et le **manque de mobilité** dans la fonction publique sont autant d'éléments qui compliquent les maintiens dans l'emploi. Ainsi, un aménagement de poste de travail prend en moyenne entre trois et onze mois.

En danger, le FIPHFP doit se réinventer

Une situation économique préoccupante

Aujourd'hui, la **pérennité du FIPHFP est remise en cause** car il subit un violent **effet de ciseaux** : les contributions des employeurs diminuent (les agents handicapés étant plus nombreux dans la fonction publique) mais ses dépenses d'intervention augmentent (les aménagements de poste étant plus fréquents).

L'effet de ciseaux du FIPHFP
(en millions d'euros)



Source : commission des lois du Sénat, à partir des données du FIPHFP

Le FIPHFP assume également d'**importantes charges de gestion vis-à-vis de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)**. Pour l'exercice 2018, le mandat de gestion de la CDC représente 14,78 millions d'euros, soit 9,89 % du budget du fonds, pour un montant en hausse de 36,71% par rapport à 2017.

La réduction des aides

En conséquence, **le FIPHFP a drastiquement réduit ses dépenses d'intervention, qui ont baissé de 30 % entre 2014 et 2018**. En particulier, le montant global des conventions a été réduit de plus de 40 % au cours de la période.

Face à l'inquiétude des travailleurs handicapés et des employeurs publics, **la commission des lois propose de stabiliser les ressources du FIPHFP à environ 150 millions d'euros** (20 millions d'euros de plus que l'objectif du Gouvernement).

Une proposition d'avenir : revoir le modèle économique du FIPHFP

Outre l'effet de ciseaux, le modèle actuel favorise les employeurs qui « *fabriquent* » du handicap et multiplient les reclassements pour inaptitude. De même, les personnes publiques qui emploient plus de 6 % de travailleurs handicapés ne sont pas incitées à poursuivre leurs efforts.

Dès lors, **le rapport préconise d'expérimenter, dès la prochaine loi de finances, une réforme du modèle économique du FIPHFP** en :

- instituant une **cotisation universelle assise sur la masse salariale** des employeurs publics ;
- instaurant un système de « *bonus / malus* » pour valoriser les efforts des employeurs les plus vertueux.

Les employeurs publics qui recrutent le plus de travailleurs handicapés seraient valorisés (bonus) ; à l'inverse des employeurs qui multiplient les licenciements et les mises à la retraite d'office pour inaptitude (malus).

Ainsi, grâce à une cotisation universelle de **0,1 % de la masse salariale** des employeurs, les recettes du FIPHFP seraient durablement stabilisées à environ 146,5 millions d'euros, un montant proche de la cible recommandée par le rapport.

La modernisation des actions du FIPHFP

Le FIPHFP s'est longtemps concentré sur le recouvrement des contributions des employeurs publics et la délivrance des aides financières. De plus, **son organisation reste relativement centralisée**. En métropole, chacun de ses treize délégués territoriaux couvre en moyenne 216 275 agents publics (dont 12 663 travailleurs handicapés) dans une zone aussi grande que la Suisse.

Dans ce contexte, les rapporteurs formulent plusieurs propositions pour **moderniser l'action du FIPHFP et le convertir en une administration de conseil et d'accompagnement**, capable de répondre aux questions pratiques des employeurs.

Le fonds doit également **renforcer sa présence territoriale**. À coût constant, il pourrait internaliser des prestations aujourd'hui confiées à des sociétés de conseil (handi-pactes) en recrutant 22 agents supplémentaires dans les territoires.

En contrepartie, le **recouvrement des contributions serait confié à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)**, qui remplira cette mission pour le secteur privé à compter de 2021.

Les rapporteurs proposent également d'**améliorer la lisibilité du catalogue des aides du FIPHFP**, qui compte aujourd'hui 104 pages, précisant les conditions d'attribution de 35 aides financières.

Enfin, les conventions du FIPHFP pourraient être modernisées afin de réduire la charge administrative des employeurs mais également de mieux évaluer les résultats obtenus : d'une part, la durée des conventions pourrait être allongée de trois à quatre ans, d'autre part, le fonds pourrait publier les objectifs retenus dans les conventions et les résultats obtenus.

Une nouvelle impulsion pour la politique du handicap dans la fonction publique

Une priorité stratégique à réaffirmer

Malgré leurs capacités d'expertise, les associations représentant les personnes handicapées n'ont pas été associées à la concertation menée par le Gouvernement en 2018 en vue de la réforme de la fonction publique. Cette lacune constitue une source d'incompréhension pour les associations et un risque d'inefficacité pour les réformes. **Les rapporteurs proposent d'impliquer davantage les associations**, notamment en consultant le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPPH) sur les projets de loi ou de décret relatifs au handicap.

Au regard du retard accumulé par l'État, **le rapport d'information préconise que le Gouvernement se fixe un objectif interministériel d'accroissement de son taux d'emploi des personnes handicapées. L'État devrait s'engager à atteindre 6 % de travailleurs handicapés d'ici deux ans, contre 4,65 % aujourd'hui.**

La structuration de la politique du handicap

Dans bien des cas, les actions menées pour l'insertion et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées reposent sur l'engagement personnel de certains élus, managers ou agents. Le rapport salue l'engagement de ces femmes et de ces hommes, véritables clefs de voûte de la politique du handicap.

Toutefois, au-delà de ces démarches individuelles, la politique du handicap doit être mieux structurée, notamment pour garantir sa pérennité.

Certains employeurs ont d'ailleurs créé un poste de référent handicap chargé de coordonner leurs actions. La nomination de ce référent reste cependant facultative dans le secteur public et les moyens qui lui sont alloués sont très disparates.

Les rapporteurs préconisent de reconnaître le rôle des référents handicap et de favoriser leur professionnalisation, au bénéfice de l'insertion et du maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés.

Lever les freins au recrutement

Le rapport d'information montre aussi la voie pour **lever les freins** au recrutement de travailleurs handicapés dans la fonction publique, notamment en :

- **mobilisant davantage les contrats de recrutement *ad hoc***, qui permettent déjà d'exempter de concours les personnes handicapées ;
- **autorisant, à titre expérimental, la titularisation des agents handicapés à l'issue de leur contrat d'apprentissage**, ce qui n'est pas possible aujourd'hui ;
- **décloisonnant les acteurs de l'insertion** (Pôle emploi, Cap emploi, etc.) et en les incitant à mieux collaborer avec les employeurs publics.

Anticiper et mieux accompagner les maintiens dans l'emploi

Contrairement au secteur privé, les agents publics reclassés sont comptabilisés dans l'obligation d'emploi des employeurs publics.

Lorsqu'ils « *fabriquent* » eux-mêmes du handicap, les employeurs déclarent davantage de maintiens dans l'emploi auprès du FIPHFP, réduisent leurs contributions au fonds et bénéficient de plus d'aides financières.

Or, les maintiens dans l'emploi occupent une place particulière dans le secteur public : **36 000 agents reclassés sont actuellement en poste**, ce qui représente environ 15 % des bénéficiaires de l'obligation d'emploi.

En outre, tous les agents reclassés ne sont pas porteurs d'un handicap, leur inaptitude pouvant être liée à leurs anciennes fonctions professionnelles.

Le rapport d'information prône donc de limiter à cinq ans la prise en compte des emplois reclassés dans l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés. Passée cette date, les agents devront produire une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) pour être comptabilisés par le FIPHFP.

Pour les métiers les plus pénibles, l'agent serait convié à un **entretien de carrière** par son employeur. Cet échange permettrait de faire le point sur son état de santé et d'établir, le cas échéant, un plan d'action en vue de sa reconversion professionnelle.

Concernant les aménagements de poste, une nouvelle installation est aujourd'hui nécessaire à chaque mobilité : un travailleur handicapé qui change d'employeur ne conserve pas son aménagement, financé par l'employeur initial.

Cette situation soulève des difficultés pour l'agent, qui n'est pas directement opérationnel dans ses nouvelles fonctions. Elle représente également un coût pour les employeurs publics, qui procèdent à plusieurs aménagements de poste pour un même agent.

Pour plus d'efficacité, **le rapport propose donc de consacrer un « droit à la portabilité » des aménagements de poste en cas de changement d'employeur.**



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-520-notice.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37