



Le 8 décembre 2017

Le Premier président

à

Monsieur Édouard Philippe,
Premier ministre

Madame Sophie Cluzel,
Secrétaire d'État, auprès du Premier ministre,
chargée des personnes handicapées

Réf. : S2017-2639

Objet : L'aide à l'insertion professionnelle des personnes handicapées : l'intervention de l'AGEFIPH et du FIPHFP

En application des dispositions respectivement des articles L.111-6 et L.111-3 du code des juridictions financières, la Cour a contrôlé la gestion de l'association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) et du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article L.143-1 du même code, d'appeler votre attention sur les observations suivantes.

La loi n° 37-517 du 10 juillet 1987 a fixé une obligation d'emploi en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés à hauteur de 6% des effectifs salariés¹ dans les entreprises de plus de 20 salariés. Cette loi a également créé l'AGEFIPH, association qui collecte une contribution auprès des entreprises ne respectant pas cette obligation d'emploi et qui finance des actions d'aide à l'insertion professionnelle au bénéfice des personnes handicapées².

¹ Le fondement de ce taux n'est pas précisé par cette loi.

² Les types de reconnaissance administrative ouvrant droit à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés sont, pour le secteur privé : la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH), la pension d'invalidité dans le cas d'une réduction d'au moins deux tiers de la capacité de travail ou de la rémunération, les victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ayant entraîné une incapacité permanente d'au moins 10%, les pensionnés de guerre ou assimilés, la détention de la carte d'invalidité lorsque le taux d'incapacité est au moins égal à 80% et l'allocation aux adultes handicapés.

Depuis cette loi de 1987, la fonction publique est également soumise à une obligation d'emploi similaire. Les règles qui lui sont applicables sont toutefois plus souples que celles qui sont en vigueur dans le secteur privé : le même taux de 6% prévaut pour tous les organismes employant plus de 20 salariés, mais, pour l'atteindre, les employeurs de la fonction publique peuvent comptabiliser, en plus des salariés bénéficiant de la reconnaissance administrative ouvrant droit à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, les titulaires d'un emploi réservé, les agents qui bénéficient d'une allocation temporaire d'invalidité et les agents reclassés³.

Enfin, 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 les employeurs publics à une contribution financière semblable à celle que les employeurs privés acquittent en cas de non-respect du taux de 6 %. Cette contribution est versée au FIPHFP, créé par cette même loi.

Au terme de ses contrôles, la Cour constate que la gestion de l'AGEFIPH et du FIPHFP, coûteuse et mal maîtrisée, est confrontée à une impasse financière (I). De surcroît la valeur ajoutée des deux organismes, dans la mise en œuvre de la politique d'insertion professionnelle des personnes handicapées, apparaît faible (II). Ces constats expliquent que les résultats de cette politique soient insuffisants ; ils mettent en évidence la nécessité d'une refondation (III).

1 LA GESTION DES DEUX ORGANISMES EST COÛTEUSE, MAL MAÎTRISÉE ET CONFRONTÉE À UNE IMPASSE FINANCIÈRE

1.1 Une gestion coûteuse

1.1.1 L'AGEFIPH

L'AGEFIPH détermine ses dépenses de fonctionnement à partir d'un pourcentage de 10 %, dont la base a d'abord été le produit de la collecte, mais est désormais le montant total du budget approuvé. Ce taux de 10 %, évoqué par la convention d'objectifs 2008-2010 conclue entre l'État et l'AGEFIPH, n'a aucun fondement, ni réglementaire, ni économique.

Sur la période 2012-2015, les charges de fonctionnement n'ont baissé que de 2,8 % alors que le produit de la collecte diminuait de 21,5 %. Le niveau des dépenses de personnel reste élevé, en raison de l'augmentation des effectifs, liée en partie seulement au transfert du recouvrement des contributions de l'État à l'AGEFIPH en application de la loi de finances pour 2011, mais également en raison du niveau moyen de rémunération et de l'octroi d'importants avantages en nature aux cadres de direction, ainsi que du versement d'indemnités de licenciement et de transaction d'un montant élevé.

L'instruction de la Cour a montré que les syndicats d'employeurs et de salariés représentés au conseil d'administration ont bénéficié de deux types de ressources financées par l'AGEFIPH : d'une part, des subventions dites « assistants auprès des administrateurs » (2,3 M€ entre 2012 et 2015), dont le suivi a été défaillant, et d'autre part, des rémunérations d'études ou d'actions spécifiques (1,9 M€ sur la même période), dont l'apport réel soulève des interrogations au regard de leur coût et dont la pérennité ne devrait être assurée qu'après une évaluation précise de leur qualité et de leur valeur ajoutée.

³ Cette dissymétrie qui donne à la notion de handicap une définition particulièrement extensive dans la fonction publique a fait l'objet d'un référé du Premier président de la Cour des comptes le 29 février 2012, auquel le gouvernement n'a pas donné suite jusqu'à présent.

1.1.2 Le FIPHFP

Le décret n°2006-504 du 3 mai 2006 a confié la gestion du FIPHFP à la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Ce choix emporte des conséquences sur le niveau des rémunérations accordées aux personnels rattachés directement au FIPHFP (soit 10,8 ETP en 2015), qui sont détachés pour l'essentiel de la Caisse des dépôts et bénéficient d'un régime avantageux, mais également sur les coûts du mandat de gestion accordé à la Caisse : celui-ci se traduisait en effet, en 2015, par 61,4 ETP mobilisés au sein de la CDC et refacturés au FIPHFP.

Si l'État a cherché à maîtriser les coûts de gestion du FIPHFP en fixant des limites dans les conventions d'objectifs signées avec ce fonds, ces bornes ont été établies à des niveaux élevés, puisque le plafond défini pour les frais de fonctionnement a été fixé à 10 % des dépenses d'intervention sur la période 2014-2018.

1.2 Une collecte de ressources mal maîtrisée

Les modalités de calcul de la contribution due par les employeurs, déterminées à l'origine par la loi du 10 juillet 1987 et ses textes d'application, ont été réformées à la suite de la loi du 11 février 2005. Des dysfonctionnements caractérisent toutefois encore la souscription et le traitement des déclarations.

La complexité de la déclaration⁴ que les employeurs doivent adresser aux deux organismes est tout d'abord source de nombreuses erreurs, préjudiciables à une mise en œuvre efficace de la collecte des contributions.

Dans le secteur privé, un nombre important de déclarations sont en outre incomplètes. Jusqu'au 1^{er} janvier 2013, le traitement des déclarations obligatoires d'emploi des travailleurs handicapés (DOETH) des employeurs privés était assuré par les services déconcentrés de l'État, qui avaient accumulé un retard de deux ans. Le prestataire choisi en 2015 pour relancer les employeurs défaillants s'est révélé inadapté. Un autre a été désigné afin d'apurer les retards de saisie et d'effectuer les relances nécessaires : en juillet 2016, malgré les progrès enregistrés, le retard dans le traitement des déclarations était encore de l'ordre d'une année. De surcroît, alors que la convention conclue entre l'État et l'AGEFIPH prévoyait la mise en œuvre d'un plan de contrôle annuel, celui-ci n'a été réalisé que très partiellement, en raison des volumes des déclarations restant à traiter et des retards accumulés.

Dans le secteur public, le recouvrement de la contribution auprès des employeurs publics n'est pas non plus toujours immédiat : en 2015, 12 % d'entre eux ne se sont pas acquittés spontanément de leur contribution, alors qu'il s'agit d'une contribution obligatoire due par des administrations ou organismes publics. En outre, les contrôles des déclarations effectués par le FIPHFP sont restés trop peu nombreux pour s'assurer de l'exactitude des déclarations⁵, bien que les résultats des contrôles effectués aient été alarmants : par exemple, sur l'échantillon analysé en 2015, 13 % seulement des déclarations ont été jugées conformes et, dans 55 % des cas, une sous-évaluation de la contribution calculée a été constatée.

Enfin, le traitement des recours des employeurs a été trop longtemps négligé : les procédures mises en place ne permettent pas d'en assurer correctement le suivi, ce qui fragilise le fonds en cas de contentieux.

⁴ Les modalités de déclaration sont fixées par une circulaire n°2006/06 du 22 février 2006 du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle.

⁵ En 2015, moins de 2 % des déclarations ont fait l'objet d'un contrôle.

1.3 Un modèle de financement aboutissant à une impasse financière

Le fonctionnement de l'AGEFIPH et du FIPHFP repose sur un modèle économique qui aboutit à une impasse financière : au fur et à mesure que l'insertion des personnes handicapées progresse, les ressources de ces organismes, fondées sur la contribution des employeurs qui ne remplissent pas leurs obligations d'emploi, se réduisent inévitablement, alors même que les dépenses continuent à augmenter ou ne diminuent pas dans les mêmes proportions. Il résulte de cet effet de ciseaux qu'un point de rupture financier est désormais envisageable pour chacun des deux fonds, ce qui rend nécessaire, si on souhaite les pérenniser, une réforme de leur cadre d'intervention et de leurs modalités de financement.

Le montant issu de la collecte de la contribution des employeurs a ainsi baissé à l'AGEFIPH de plus de 100 M€ entre 2012 (518 M€) et 2015 (406 M€). Dans le même temps, les dépenses sont restées stables, ce qui a entraîné un déficit de fonctionnement croissant : 24,7 M€ en 2013, 59,7 M€ en 2014, 53,9 M€ en 2015 et 76,7 M€ en 2016. Les fonds propres ont de ce fait fortement diminué : ils devraient être d'environ 82 M€ fin 2017, ce qui correspond désormais presque au montant d'un seul déficit annuel.

La situation est semblable pour le FIPHFP : les derniers exercices se sont soldés par un déficit d'exploitation de 89,8 M€ en 2014, 58,4 M€ en 2015 et 25 M€ en 2016⁶.

Ces résultats défavorables ont été amplifiés par une contribution de chacun de ces deux organismes au financement des contrats d'accompagnement dans l'emploi et des contrats uniques d'insertion (CAE - CUI), à hauteur de 29 M€ par année sur la période 2015 à 2017 ; cette contribution a été décidée par le législateur au motif que les personnes handicapées peuvent prétendre au bénéfice de ces contrats.

Dans ce contexte marqué par une menace sur la pérennité financière des deux fonds, le comité interministériel du handicap du 2 décembre 2016 a arrêté le principe d'une réforme du « modèle de financement de l'AGEFIPH et du FIPHFP ». Les inspections générales des finances et des affaires sociales ont été chargées en mai 2017 d'une mission exploratoire sur ce sujet. L'objectif de leur mission est de formuler des propositions visant à assurer à l'AGEFIPH et au FIPHFP une trajectoire budgétaire soutenable, mais également de proposer « des perspectives d'évolution structurelle du mode de financement de la politique d'insertion professionnelle des personnes handicapées ».

Pour autant, quelles que soient les mesures qui devront être prises pour permettre un retour à l'équilibre financier de ces deux organismes, la situation actuelle appelle une interrogation fondamentale sur la place et le rôle de ces deux instruments de la politique de l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap.

⁶ L'article L. 323-8-6-1 du code du travail, relatif au FIPHFP, dispose que ce fonds est réparti en trois sections (fonction publique de l'État, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière). La loi appelle explicitement à une affectation exclusive des crédits de chaque fonction publique à ses propres dépenses. Pour autant, la présentation des comptes du FIPHFP n'est pas établie par section et le compte de réserve est unique, ce qui crée en pratique une fongibilité des crédits entre les fonctions publiques contestable au regard de la loi. Dans le même esprit, les documents établis par le fonds ne permettent pas d'apprécier directement les montants encore disponibles pour chaque fonction publique, alors que l'article 24 du décret de 2006 a prévu que « le gestionnaire administratif individualise dans ses écritures les opérations afférentes à chaque section du fonds et à chaque région [et] rend compte au comité national, à chaque séance, de l'état d'avancement de la consommation des crédits d'intervention du fonds par section et par région ».

2 LES DEUX ORGANISMES ONT UNE FAIBLE VALEUR AJOUTÉE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE CETTE POLITIQUE PUBLIQUE

L'AGEFIPH et le FIPHFP interviennent essentiellement comme de simples financeurs, sans stratégie ni expertise propres, et leurs résultats sont limités.

2.1 Une offre d'interventions dont la portée stratégique est mal définie

2.1.1 Un effacement de l'État dans le pilotage de l'AGEFIPH

L'AGEFIPH exerce, par délégation et pour le compte de l'État, des compétences d'administration publique, telles que la gestion du dispositif de reconnaissance de la lourdeur du handicap (RLH) ou le financement et la mise en œuvre des parcours de formation professionnelle qualifiante et certifiante des demandeurs d'emploi handicapés. En application de l'article L. 323-8-3 du code du travail, elle est soumise au contrôle administratif et financier de l'État.

Toutefois, si le contrôleur général économique et financier placé auprès de l'association assiste aux réunions de ses instances statutaires et est membre de sa commission financière, il ne dispose d'aucun pouvoir particulier, tel que celui que lui donnerait par exemple une procédure de visa préalable. Sa mission, qui relève du conseil, est seulement consultative.

Par ailleurs, l'État a la prérogative d'approuver le projet de répartition des contributions pour l'année en cours, au plus tard le 31 mars de chaque année. En réalité, cette approbation n'intervient que lorsque le budget est déjà largement engagé. Cette procédure est donc sans portée réelle.

Enfin, aux termes de l'article L. 5214-2 du code du travail, une convention d'objectifs doit être conclue tous les trois ans entre l'État et l'AGEFIPH. Or, si une convention d'objectifs 2008-2010 a effectivement été signée, puis prolongée d'un an, cet exercice n'a jamais été renouvelé : non seulement l'absence actuelle de convention d'objectifs est contraire aux dispositions légales, mais l'État se prive ainsi d'un moyen de préciser les priorités assignées à cet organisme. Bien qu'il soit prévu par la réglementation, le rôle de l'État apparaît particulièrement réduit dans le pilotage stratégique de l'AGEFIPH.

2.1.2 Des organismes essentiellement cantonnés à un rôle de financeur

Le montant et la part des aides et des prestations directement allouées par l'AGEFIPH et le FIPHFP est faible : pour une grande part de leurs dépenses, les deux organismes ne servent en pratique que de source de financement.

En particulier, les deux fonds sont astreints au financement du réseau national des Cap emploi⁷ : ces organismes sont financés par l'AGEFIPH depuis 1994 (61,3 M€ en 2015), en application de conventions multipartites incluant l'État et Pôle emploi ; par ailleurs, la loi du 11 février 2005 a imposé au FIPHFP la mise en place d'un partenariat avec l'AGEFIPH, notamment pour financer le réseau des Cap emploi et ses actions dites de placement spécialisé (50,7 M€ en 2015).

⁷ Ce réseau est composé de 110 organismes, définis par la loi du 11 février 2005 comme des « organismes de placement spécialisés » (OPS). Créés par la loi du 30 juin 1975 ou la loi de 1987 sur l'obligation d'embauche des personnes handicapées, ils ont connu des appellations diverses, mais sont, depuis 1999, tous rassemblés sous le même logo de communication « Cap emploi ».

Les deux organismes sont engagés dans ces soutiens indépendamment de leurs choix propres quant aux prestataires de leurs interventions, puisque ni l'AGEFIPH ni le FIPHFP n'agrèent les structures du réseau des Cap emploi⁸.

Outre les Cap emploi, l'AGEFIPH finance également des services d'aide au maintien dans l'entreprise des travailleurs handicapés (SAMETH) et le réseau des ALTHER, dont la mission est de conseiller les entreprises pour déterminer les moyens permettant de remplir leur obligation d'emploi.

Par ailleurs, le partenariat du FIPHFP avec l'AGEFIPH recouvre une participation aux actions définies par cette dernière dans le domaine du recrutement et du maintien dans l'emploi. Cependant, la signature systématiquement tardive des documents contractuels relatifs à ce partenariat et le report de l'évaluation des actions menées par l'AGEFIPH montrent que le FIPHFP reste également cantonné, sur ce point, dans un rôle de co-financeur.

2.1.3 Des interventions non priorisées et peu innovantes

L'AGEFIPH n'a réalisé que récemment une évaluation de son offre d'interventions : le rapport, rendu par un cabinet d'études en octobre 2015, met en évidence de nombreux points faibles, parmi lesquels la fragmentation de cette offre, l'absence de priorités et une pratique limitée de l'analyse de l'efficacité des actions.

Le FIPHFP dispose, quant à lui, d'un catalogue d'interventions qu'il propose, soit de manière ponctuelle par l'intermédiaire d'une plateforme de gestion, soit dans le cadre de conventions signées avec les employeurs de plus de 650 agents. Pour les demandes ponctuelles, aucune orientation décidée par le fonds ne vise à privilégier un type particulier d'intervention : l'organisme se limite à la prise en compte du référencement de l'aide dans le catalogue et à l'examen de l'éligibilité de l'agent à cette aide. Les conventions, quant à elles, ne définissent pas le cadre des actions en fonction des besoins des employeurs : elles ne constituent en fait qu'un support de mobilisation d'ensemble et globale des aides du catalogue. Le FIPHFP n'a pas non plus répondu aux demandes d'employeurs publics qui recherchaient des prestations innovantes hors catalogue.

Enfin la refonte du catalogue du FIPHFP a été opérée sans rapprochement avec celui de l'AGEFIPH. Les deux fonds n'ont pas harmonisé leurs prestations, ce qui crée des différences importantes de traitement dans la prise en charge des travailleurs handicapés. Ainsi, le FIPHFP aide au reclassement des personnes reconnues inaptes, ce qui soulève la question, dans la fonction publique, de la frontière entre handicap et prévention des risques socio-professionnels au travail, alors même que cette dernière relève d'une réglementation particulière et que l'employeur doit l'intégrer dans sa politique de gestion des ressources humaines.

2.1.4 Une expertise incertaine

Pour mettre en œuvre ses interventions, l'AGEFIPH s'appuie essentiellement sur des partenaires qu'elle finance. Il n'intervient donc pas directement dans l'ingénierie nécessaire aux entreprises pour recruter ou maintenir dans l'emploi des personnes handicapées. En réalité, l'association ne dispose pas d'une expertise propre affirmée en matière d'insertion professionnelle des personnes handicapées, comme l'a montré l'évaluation conduite à l'automne 2015 : de ce fait, son action se limite essentiellement à celle d'une structure de financement.

⁸ Ils participent en revanche aux instances de pilotage nationale et régionales qui assurent le suivi du réseau des Cap emploi.

Le contrôle du FIPHFP par la Cour a mis en évidence la même faiblesse d'expertise propre. Le fonds fait appel à des prestataires externes pour animer son développement local et pour constituer le catalogue d'aides qu'il met à disposition. Lorsque des conventions sont signées avec des organismes publics, leur mise en œuvre repose en fait sur la capacité d'expertise interne de l'employeur public ou sur un prestataire externe. Enfin, le FIPHFP n'évalue pas l'impact des actions qu'il finance. Il demande aux employeurs d'établir régulièrement des rapports quantitatifs et qualitatifs, mais ne les exploite pas et se prive ainsi d'une capacité de définition de ses orientations stratégiques.

En définitive, la mise en place de ces deux opérateurs reposait pour partie sur une volonté de mutualisation du financement des actions entre les employeurs au sein de chacun des secteurs, privé d'une part, public d'autre part. En réalité, faute de priorité clairement définie, leurs interventions répondent davantage à une logique de gestion administrative d'une enveloppe de ressources qu'à une démarche stratégique au profit de publics ciblés dont les besoins seraient clairement identifiés.

3 LES RÉSULTATS DE CETTE POLITIQUE SONT INSUFFISANTS

3.1 La contribution des employeurs repose sur des règles inadaptées

Les ressources de l'AGEFIPH et du FIPHFP dépendent de la collecte de la contribution des employeurs. Celle-ci repose sur des modalités de calcul contestables, assorties de mécanismes d'exonération non évalués.

3.1.1 Des modalités de calcul perfectibles

Les modalités actuelles de calcul des contributions des employeurs privés ou publics peuvent générer trois effets :

- d'une part, cette contribution, perçue comme une taxe, peut entraîner certains employeurs à faire pression sur leurs agents pour qu'ils entament une procédure de reconnaissance de handicap ;
- d'autre part, la survenance du handicap étant fortement corrélée au vieillissement, l'allongement de la durée de carrière résultant du report de l'âge de la retraite contribue mécaniquement à augmenter le nombre de salariés potentiellement handicapés ;
- enfin, les établissements qui, compte tenu de la nature des métiers pratiqués, présentent des terrains favorisant particulièrement l'apparition de handicaps, peuvent afficher des taux élevés d'emploi de travailleurs handicapés, dès lors qu'ils acceptent de les maintenir dans leurs effectifs ; en sens inverse, ceux qui s'impliquent fortement dans l'amélioration des conditions de travail et la prévention des risques professionnels peuvent présenter, de façon paradoxale, un taux plus faible d'emploi de personnes handicapées. Cette situation peut être source de confusion entre la politique de prévention des risques professionnels et celle de l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

3.1.2 Des exonérations dont la pertinence n'est pas évaluée

Certains mécanismes d'exonération de la contribution apparaissent peu justifiés. C'est ainsi qu'au sein de la fonction publique, certaines catégories de personnels, comme les médecins, ne sont pas prises en compte, sans fondement réglementaire. De même, le statut de militaire des gendarmes les exclut de l'obligation d'emploi de personnes handicapées, alors que les policiers, qui remplissent des missions semblables, y sont assujettis.

La principale exonération de la contribution au FIPHFP, prévue par une disposition législative, bénéficie au ministère de l'éducation nationale, au motif qu'il met en place un accompagnement des enfants handicapés scolarisés par des personnels spécialement affectés⁹: le ministère est réputé répondre par ce biais, en intervenant en amont, à l'objectif de formation des travailleurs handicapés, principal obstacle à leur insertion professionnelle. Pourtant, comme dans les autres cas d'exonération, aucune évaluation n'a été conduite sur le bien-fondé de cette disposition.

Dans le secteur privé, la signature d'accords collectifs (branche, groupe, entreprise, établissement), agréés par l'autorité administrative et comportant un plan d'embauche en milieu ordinaire, vaut acquittement de l'obligation légale d'emploi¹⁰, sous réserve d'une réalisation effective des actions prévues. Or, à ce jour, l'efficacité de ces accords, comparée à celle des interventions de l'AGEFIPH, n'a pas non plus fait l'objet d'une évaluation.

En définitive, les contributions des employeurs sont assises sur des règles complexes, dont la pertinence n'est pas évaluée et dont la mise en pratique est consommatrice de temps pour les employeurs. Elles sont par ailleurs très peu contrôlées par les deux fonds, ce qui a pour effet de fragiliser non seulement les ressources des organismes, mais aussi la fiabilité des agrégats utilisés pour mesurer l'accès à l'emploi des travailleurs handicapés. La définition de ces contributions doit être impérativement revue, en prenant soin de fonder clairement au préalable les objectifs et le périmètre de la politique d'insertion des travailleurs handicapés.

3.1.3 Le taux d'emploi des personnes au handicap reconnu est encore éloigné de l'objectif de 6 %

Selon les enquêtes *Emploi* de l'INSEE et les statistiques de la direction de l'animation de la recherche et des études statistiques (DARES)¹¹ du ministère du travail, les personnes bénéficiant d'une reconnaissance administrative de travailleur handicapé étaient au nombre de 2,67 millions en 2015. Seulement 43 % d'entre elles, soit 1,15 millions, étaient potentiellement en activité, c'est-à-dire en emploi ou au chômage. Le taux de chômage des personnes handicapées, mesuré par rapport à la population potentiellement en activité, était de 18,6 %, soit près du double du taux de chômage de l'ensemble de la population active (10 %).

À cette même date, la proportion des personnes handicapées dans les effectifs était de 3,7 % dans le secteur privé et de 5,7 % dans le secteur public. Toutefois, ce dernier taux prend en compte la définition extensive du handicap précitée : les retraitements effectués par la DARES et par la Cour aboutissent, à périmètre égal, à un taux comparable à celui du secteur privé (3,7 %). Alors qu'il est en vigueur depuis maintenant 30 ans, l'objectif de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés n'est donc atteint, ni par les employeurs du secteur public, ni par ceux du secteur privé. Cette situation invite à s'interroger sur les performances de l'AGEFIPH et du FIPHFP.

3.1.4 La refondation de cette politique doit reposer sur une analyse des besoins et une redéfinition des objectifs

La politique d'intervention de l'AGEFIPH et du FIPHFP a été élaborée à partir d'un objectif général défini sans détermination préalable des besoins d'insertion professionnelle des personnes handicapées.

⁹ Ex-assistants d'éducation-auxiliaires de vie scolaire (AED-AVS), devenus accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) avec la loi du 28 décembre 2013.

¹⁰ Articles L 5212-8, L 5212-17 et R 5212-12 à R 5212-8 du code du travail.

¹¹ Source : DARES analyses - n° 32 - mai 2017.

Originellement, le taux de 6 % fixé pour l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés a été retenu par la loi n°87-517 du 10 juillet 1987 par référence à la proportion de personnes handicapées dans la population française, telle qu'elle était alors déterminée par l'INSEE dans son enquête de 1987 sur les *conditions de vie*. Depuis lors, la pertinence de ce taux n'a fait l'objet d'aucune étude, ni des pouvoirs publics ni des deux fonds collecteurs.

Une analyse approfondie des besoins du public bénéficiaire de l'obligation d'emploi et des objectifs d'insertion professionnelle des personnes handicapées devient dès lors une impérieuse nécessité. Elle conditionne la mise en œuvre d'un système de financement efficace et efficient, de même que l'existence, l'organisation et le positionnement de ces deux fonds.

Conclusion

Au total, les constats établis par la Cour invitent à ne pas limiter la réflexion engagée sur l'AGEFIPH et le FIPHFP à un simple changement de modèle de financement de nature à garantir leur pérennité. Il convient de s'interroger également sur l'utilité même de ces fonds et sur le bien-fondé des principes qui sous-tendent leur action.

Dans la fonction publique, l'existence du FIPHFP n'est ni la garantie d'une politique publique appropriée, ni celle d'une sanctuarisation des crédits afférents¹². Une évaluation devrait donc être engagée sur l'intérêt de maintenir ce fonds, ou bien de privilégier des mécanismes d'affectation directe de crédits pour financer les actions prioritaires.

De même, dans le secteur privé, le positionnement de l'AGEFIPH et sa complémentarité avec les dispositifs de droit commun - tels que ceux du service public de l'emploi - doivent être clarifiés. Sa mission devrait être recentrée sur les actions qui ne pourraient être prises en charge que par un tel fonds dédié.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- **Recommandation n° 1** : redéfinir les objectifs de la politique d'insertion professionnelle des personnes handicapées à partir d'une analyse précise des besoins ;
- **Recommandation n° 2** : déterminer le financement nécessaire de cette politique sur le long terme et fixer en conséquence les modalités de la contribution à la charge des employeurs privés et publics ;
- **Recommandation n° 3** : évaluer l'intérêt de maintenir le FIPHFP plutôt que, par exemple, mettre en place des mécanismes d'affectation directe de crédits ;
- **Recommandation n° 4** : recentrer l'AGEFIPH sur des missions spécifiques, établies en complémentarité avec les dispositifs de droit commun.

Le référé a été adressé à la ministre des solidarités et de la santé, à la ministre du travail et au ministre de l'action et des comptes publics, les 13 et 20 octobre 2017.

--oOo--

¹² Un des arguments avancés pour le maintien du FIPHFP réside dans sa capacité à sanctuariser les crédits en faveur de l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans les fonctions publiques. Or, à titre d'exemple, le FIPHFP a consenti à prendre en charge également, sous la pression des pouvoirs publics, le financement des aides à l'accessibilité, ce qui débordait jusqu'à une date récente ses compétences réglementaires et ce qui a créé une inégalité entre employeurs publics et privés, au bénéfice des premiers, quant à l'obligation définie par la loi de l'accessibilité du lieu de travail au personnel handicapé.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication¹³.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L.143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud

¹³ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).