



N° 3364

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341)

TOME XI

SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION

HANDICAP ET DÉPENDANCE

PAR M. GERARD CHERPION,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- L'EFFORT PUBLIC CROISSANT EN FAVEUR DES PERSONNES HANDICAPÉES ET DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES	7
A. LE VOLUME DES DÉPENSES EN 2006	7
B. LE PLAN SOLIDARITÉ – GRAND ÂGE	8
II.- LES RESSOURCES D'EXISTENCE DES PERSONNES HANDICAPÉES ET DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES	11
A. LA GARANTIE DE RESSOURCES DES PERSONNES HANDICAPÉES	11
B. L'ALLOCATION PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE	15
III.- L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES DANS LES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES	17
A. L'OBLIGATION D'EMPLOI ET LA PRÉSENCE DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS DANS LES FONCTIONS PUBLIQUES	17
1. Les dispositions légales et leur application.....	17
<i>a) Les agents entrant dans le champ de l'obligation d'emploi</i>	18
<i>b) Les employeurs publics concernés</i>	21
<i>c) La mise en place du fonds d'insertion</i>	22
<i>d) Les contributions financières des employeurs publics</i>	23
<i>e) Les financements apportés par le fonds</i>	26
2. La réalité des chiffres d'emploi d'agents handicapés	28
<i>a) La loi doit permettre d'avoir des chiffres cohérents et exacts</i>	28
<i>b) Les difficultés de recensement des personnes handicapées</i>	30
<i>c) Les premières données disponibles du FIPHFP</i>	35
B. LE RECRUTEMENT DES PERSONNES HANDICAPÉES.....	37
1. Le recrutement par concours	37
2. Le recrutement par contrat	38
3. La suppression des emplois réservés	40

C. LE MAINTIEN DANS L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES	41
1. La formation continue	41
2. Le déroulement des carrières	41
3. L'aménagement des locaux, des postes de travail et des fonctions	42
<i>a) L'aménagement des postes et des fonctions</i>	<i>42</i>
<i>b) La mise en accessibilité des locaux</i>	<i>43</i>
4. Le reclassement	44
5. La mise à la retraite pour invalidité	45
TRAVAUX DE LA COMMISSION	47
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	49

INTRODUCTION

Le présent rapport pour avis porte sur le programme « Handicap et dépendance » de la mission « Solidarité et intégration ». Les autres programmes de cette mission – « Politiques en faveur de l'inclusion sociale », « Accueil des étrangers et intégration », « Actions en faveur des familles vulnérables », « Protection maladie », « Egalité entre les hommes et les femmes » et « Conception et conduite des politiques sanitaires et sociales » – sont examinés dans le rapport pour avis « Solidarité et intégration » présenté par M. Patrick Beaudouin.

Les crédits des personnes handicapées sont intégrés dans le programme 157 « Handicap et dépendance » de la mission « Solidarité et intégration », qui couvre également les crédits consacrés par l'Etat à l'accompagnement des personnes en situation de dépendance.

A l'occasion du présent avis budgétaire, le rapporteur a souhaité faire le point sur la situation des personnes handicapées employées dans les trois fonctions publiques de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers et médico-sociaux.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, le 10 octobre 2006.

Le rapporteur a demandé que les réponses lui parviennent le 1^{er} octobre 2006. A cette date, **aucune réponse** ne lui était parvenue.

A la date butoir du 10 octobre 2006, le taux de réponse était de **50 %** (réponses à dix questions, dont quatre incomplètes). Le 3 novembre 2006, soit quatre jours avant l'examen des crédits en commission, le taux de réponse était de **65 %** (réponses à treize questions, dont quatre incomplètes).

Le questionnaire budgétaire a été adressé le 7 juillet 2006 au ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille.

I.- L'EFFORT PUBLIC CROISSANT EN FAVEUR DES PERSONNES HANDICAPÉES ET DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES

A. LE VOLUME DES DÉPENSES EN 2006

Le fascicule budgétaire de la mission interministérielle Solidarité et intégration contient cependant un état des dépenses publiques. Il montre que les pouvoirs publics consacrent, en 2006, 46,6 milliards d'euros aux dépenses en faveur des personnes handicapées ou dépendantes, contre 43 milliards en 2005.

Dépense publique en faveur des personnes handicapées et dépendantes (hors dépenses fiscales)

(en millions d'euros)

	2005	2006	Part
Dépenses de l'Etat	9 349	9 838	21,1 %
Programme 157 « Handicap et dépendance »	7 375	7 819	16,8 %
Allocations aux adultes handicapés (AAH)	4 924	5 187	11,1%
Centres d'aide par le travail (CAT)	1 140	1 250	2,7 %
Garantie de ressources des travailleurs handicapés (CAT)	960	953	2,0 %
Fonds spécial d'invalidité	300	305	0,7 %
Hors programme 157	1 974	2 019	4,3 %
Pensions militaires invalidité	1 186	1 125	2,4 %
Programme Vie de l'élève – actions élèves handicapés	187	184	0,4 %
GRTH (ateliers protégés)	162	223	0,5 %
Dépenses de la CNSA	2 446	2 873	6,2 %
APA (transfert aux départements)	1 341	1 400	3,0 %
Transferts à l'assurance maladie	518	823	1,8 %
Transferts vers l'Etat par fonds de concours	507	502	1,1 %
Dépenses de l'AGEFIPH	398	420	0,9 %
Dépenses de la sécurité sociale	23 972	23 913	55,5 %
Dépenses d'assurance maladie (nettes des transferts CNSA)	22 859	24 740	53,0 %
Dépenses d'assurance vieillesse (action sociale)	550	560	1,2 %
Caisse nationale des allocations familiales (allocation d'éducation spéciale, allocation de présence parentale)	563	613	1,3 %
Dépenses des départements (nettes des transferts CNSA)	6 847	7 615	16,3 %
Personnes handicapées	3 407	3 799	8,1 %
Frais d'hébergement en établissement	2 613	2 884	6,2 %
Allocation compensatrice pour tierce personne	641	655	1,4 %
Personnes âgées dépendantes	4 788	3 816	8,2 %
Allocation personnalisée d'autonomie	2 452	2 650	5,7 %
Aide sociale à l'hébergement	758	941	2,0 %
TOTALE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE	42 941	46 659	100 %

Source : Programme 157 (fascicule budgétaire de la mission Solidarité et intégration).

Cet état n'est pas exhaustif. Par exemple, le ministère des affaires étrangères règle des dépenses d'assistance à l'étranger en faveur des personnes handicapées (4 millions d'euros), le ministère de l'enseignement supérieur prend en charge des frais de transport d'étudiants handicapés (1,5 million d'euros). En outre, ces chiffres n'incluent pas les dépenses de santé des anciens combattants dans la mesure où la fraction bénéficiant aux personnes invalides ne peut pas être estimée.

Par ailleurs, l'Etat consent de nombreuses dépenses fiscales directement en faveur des personnes handicapées ou dépendantes ; le programme 157 les chiffre à 3,4 milliards d'euros pour 2005, 3,64 milliards pour 2006 et 3,7 milliards pour 2007 pour les dépenses fiscales d'Etat et à 1,48 milliard pour 2005, 1,52 milliard pour 2006 et 1,58 milliard pour 2007 pour les réductions d'impôts locaux prises en charge par l'Etat. N'est pas comptabilisée la réduction d'impôt accordée au titre des services à la personne (deux milliards d'euros pour 2007).

Les dépenses des communes et des régions n'ont pas non plus été retracées. Elles restent toutefois d'un montant faible : 16 millions d'euros pour chacune de ces deux collectivités territoriales selon la Cour des comptes, en 2001.

B. LE PLAN SOLIDARITÉ – GRAND ÂGE

Le 27 juin 2006, M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille a présenté le plan « solidarité-grand âge », du gouvernement. Cet ensemble de mesures prolonge le plan « Vieillesse et solidarités » de 2003 qui a permis le financement d'environ 1 400 conventions tripartites (outre les effets de report des conventions signées au 31 décembre 2005) ainsi que la création d'environ 5 000 places nouvelles en établissements, 2 125 places d'accueil de jour, 1 125 places d'hébergement temporaire et 4 250 places de services de soins infirmiers à domicile (SSIAD).

Le plan « Solidarité-grand âge » renforce l'action de l'Etat en direction des seniors. La France devrait compter 1,9 million de personnes âgées de plus de 85 ans en 2015, contre 1,1 million en 2005. Les situations de perte d'autonomie vont augmenter fortement, ce qui pèsera sur les familles et les structures sanitaires et d'hébergement. A cette fin, le plan prévoit donc :

– *Le renforcement des créations de places en établissements* : 5 000 places en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) seront créées chaque année ; le plan « Vieillesse et solidarités » avait prévu de créer 10 000 places en établissements entre 2004 et 2007 ; ce nombre a été atteint dès la fin de l'année 2005 ; l'objectif a donc pu être doublé pour 2007 grâce aux ressources tirées de la journée de solidarité pour l'autonomie ; le plan solidarité-grand âge représente donc un doublement du rythme actuel de créations de places ; sur la durée du plan (2007-2012) le coût de cette mesure est estimée à 165 millions d'euros ;

– *Le renforcement des créations de places à domicile* : le nombre des places de services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), qui sont actuellement limitées à 87 000, sera augmenté de 40 % sur cinq ans (2006–2010) ; dès 2006, 6 000 places seront créées ; sur 2007-2012 le coût de la mesure est estimé à 365 millions d’euros. A partir de 2010, 7 500 places de SSIAD seront créées chaque année afin d’atteindre l’objectif de 232 000 places de SSIAD en 2025 comme le préconise le rapport du Centre d’analyse stratégique « *Personnes âgées dépendantes : bâtir le scénario du libre choix* » ;

– *Le renforcement des créations de places d’accueil de jour* (2 500 par an) *et d’hébergement temporaire* (1 100 par an) afin d’apporter un soutien physique et matériel aux aidants familiaux qui souffrent trop souvent d’isolement et de fatigue ; sur 2007-2012 le coût de cette mesure est estimé à 90 millions d’euros ;

– *Le renforcement de la médicalisation des EHPAD* lors du renouvellement des conventions tripartites qui s’étale sur la période courant de 2007 à 2012 ; en particulier, le plan prévoit de porter de 0,57 à 1 le ratio moyen entre le nombre de professionnels soignants et le nombre de résidents dans les maisons de retraite accueillant les personnes âgées les plus dépendantes (GIR moyen pondéré supérieur à 800) ; ce ratio de 1 est actuellement celui applicable aux établissements accueillant des personnes handicapées ; sur 2007 à 2012, la dépense est estimée à 510 millions d’euros.

Au regard de l’action de soutien aux personnes âgées, les dépenses sociales et médico-sociales ne peuvent pas être totalement détachées des dépenses d’hôpital. Par son plan solidarité–grand âge, le gouvernement propose de parfaire la complémentarité entre l’accompagnement en hôpital et l’accompagnement en service social et médico-social lorsque la personne âgée sort de l’hôpital et surtout d’arrêter de reporter sur les structures d’urgence ou de spécialité médicale des prises en charge de pathologies propres aux personnes âgées. A cette fin, l’hôpital doit mettre en place une prise en charge gériatrique spécifique comportant une réorganisation de l’accueil des personnes âgées et la création de places :

– 1 000 lits supplémentaires en court séjour gériatrique, avec pour objectif d’avoir un lit pour mille habitants de plus de soixante-quinze ans ;

– 3 000 lits supplémentaires de services de soins de suite et de réadaptation, avec pour objectif d’avoir trois lits pour mille habitants de plus de soixante-quinze ans ;

– 950 places supplémentaires en hôpital de jour, avec pour objectif d’avoir une place pour deux mille habitants de plus de soixante-quinze ans ;

– 86 équipes mobiles de gériatrie à la disposition des urgences, des services de l’hôpital et des partenaires de la filière gériatrique (maisons de retraite, hospitalisation à domicile, SSIAD).

Ces mesures d’adaptation de l’hôpital aux personnes âgées représentent sur cinq ans (2007-2012) une dépense de 400 millions d’euros.

II.- LES RESSOURCES D'EXISTENCE DES PERSONNES HANDICAPÉES ET DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES

Les ressources d'existence des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes reposent sur deux minima sociaux : l'allocation aux adultes handicapés et l'allocation personnalisée d'autonomie.

A. LA GARANTIE DE RESSOURCES DES PERSONNES HANDICAPÉES

L'article 16 de la loi ° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a mis en place la garantie de ressources pour les personnes handicapées ; elle est composée de deux allocations :

– Premièrement, *l'allocation aux adultes handicapés (AAH)*, dont le service n'a pas été modifié. L'AAH garantit un revenu minimal à toute personne âgée d'au moins 20 ans ⁽¹⁾ reconnue comme handicapée par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, et qui ne peut pas prétendre à un avantage de vieillesse ou d'invalidité ou à une rente d'accident du travail au moins égal à l'AAH. L'allocation est versée sous condition de ressources ⁽²⁾ par la Caisse nationale des allocations familiales ou la Mutualité sociale agricole, qui sont remboursées par le budget de l'Etat. Les droits sont ouverts pour une période de un à cinq ans (les droits sont ouverts le plus souvent pour cinq ans). Environ 64 % des bénéficiaires perçoivent une AAH à taux plein.

– Deuxièmement, *un complément de ressources* versé aux bénéficiaires de l'AAH à taux plein dont le handicap ne leur permet pas d'avoir un emploi sur le marché du travail. Le complément est accordé au vu de leur capacité de travail, appréciée par la nouvelle commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, qui doit être inférieure à un pourcentage fixé par décret (le décret n'a pas encore été publié). Le bénéficiaire doit également disposer d'un logement indépendant et ne pas percevoir de revenu d'activité professionnelle propre.

La loi du 11 février 2005 a également maintenu le service de l'ancien complément d'AAH sous la forme d'une majoration pour la vie autonome. Les conditions de versement sont inchangées : la personne handicapée doit occuper un logement indépendant, percevoir l'AAH à taux plein et ne pas percevoir de revenu d'activité professionnelle propre.

La création de la garantie de ressources s'est donc traduite, pour les personnes qui ne sont pas en mesure d'avoir une activité professionnelle compte tenu de leur handicap, par un revenu supplémentaire de 179,31 euros par mois. Si

(1) 16 ans si le demandeur n'est plus à charge de sa famille au regard des règles d'attribution des prestations familiales ; à 60 ans, l'AAH est suspendue à partir de la perception d'un avantage vieillesse.

(2) 7 323,36 euros pour les personnes célibataires, 14 646,72 euros pour les personnes mariées, concubines ou pacées et 3 661,68 euros supplémentaires par enfant à charge.

cette même personne percevait le complément d'AAH, qui était égal à 16 % de l'AAH, le revenu supplémentaire perçu grâce à la réforme est de 81,66 euros par mois. Ces allocations sont revalorisées, comme l'AAH, chaque année mais au 1^{er} janvier.

Les crédits consacrés par l'Etat au service de l'AAH ont augmenté continûment depuis plus de dix ans. Le coût de la réforme mise en place en 2006 s'est élevé à environ 100 millions d'euros, soit 2 % du volume global des crédits. Pour 2007, les dépenses consacrées à l'AAH représentent plus de 70 % des crédits du programme 157 « Handicap et dépendance » du budget de l'Etat.

Evolution du nombre de bénéficiaires et des dotations de l'allocation aux adultes handicapés

(tous régimes)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (LFI)	2007 (PLFI)
Nombre de bénéficiaires (au 31 décembre)	668 000	694 000	713 000	735 000	752 900	766 400	786 200	800 959		
Evolution	+ 2,9 %	+ 3,9 %	+ 2,7 %	+ 3,1 %	+ 2,4 %	+ 1,8 %	+ 2,6 %	+ 1,9 %		
Nombre moyen de bénéficiaires sur l'année						760 900	778 900	793 886	806 588	819 051
Dotations budgétaires (en exécution) (en M€)	3 565,63	3 776,01	4 024,65	4 097,07	4 427,72	4 526,34	4 762,78	4 924,39	5 186,87	5 356,60
Evolution	+ 4,6 %	+ 5,9 %	+ 6,6 %	+ 1,8 %	+ 8,1 %	+ 2,2 %	+ 3,0 %	+ 3,9 %	+ 5,3 %	+ 3,3 %
Montant mensuel (taux plein) au 1 ^{er} janvier (en euros)	529,14	539,73	545,13	557,12	569,38	577,92	587,74	599,49	610,28	

Source : ministère délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille.

Les évolutions sont différentes selon que l'AAH est accordée sur le fondement de l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale (taux d'incapacité au moins égal à 80 %) ou de l'article L. 821-2 (personne ayant un taux d'incapacité de 50 à 79 % et, selon la rédaction du code antérieure à la loi du 11 février 2005, dont le handicap ne lui permet de se procurer un emploi ; désormais le critère de l'absence d'emploi depuis au moins deux ans a été substitué à cette ancienne condition trop subjective) ; sur le long terme, depuis 1999, la seconde catégorie croît deux fois plus vite que la première : + 4 % en moyenne contre + 2 %.

Cependant, depuis 2003, la croissance est inversée : + 2,8 % pour l'AAH versée au titre de l'article L. 821-1 et + 1,8 % au titre de l'AAH de l'article L. 821-2. En 2004 et 2005, le phénomène s'est amplifié : + 7,9 % et + 6,2 % pour l'AAH versée au titre de l'article L. 821-1 (pendant cinq ans et six mois en moyenne) et + 5,5 % et + 3,4 % pour l'AAH versée au titre de l'article L. 821-2 (pendant trois ans et six mois en moyenne). En 2005, les AAH accordées au titre de l'article L. 821-2 ont représenté 39,7 % des allocations, contre plus de 41 % en 2002. Globalement, 70 % des crédits de l'AAH sont versés au titre de l'article L. 821-1 et 30 % au titre de l'article L. 821-2. Ces proportions correspondent au nombre d'allocataires (555 454 et 244 430 respectivement).

La revalorisation des ressources d'existence permise par la réforme de la loi du 11 février 2005 était indispensable en raison du décrochage de l'AAH par

rapport à l'évolution du salaire minimum de croissance (SMIC) et dans une moindre mesure par rapport au revenu minimum d'insertion (RMI), comme le montre le tableau ci-après. Le pouvoir d'achat de l'AAH a toutefois été préservé.

Evolution comparée de l'AAH – base 100 en 1998

(au 1^{er} janvier, sauf indication)

	AAH mensuel		Prix hors tabac (*)	RMI mensuel		SMIC mensuel net 35 h		SMIC mensuel net 39 h	
	en €	indice	indice	en €	indice	en €	indice	en €	indice
1998	529,14	100,0	99,5	325,92	100,0	–		804,98	99,0
Juillet 1998	529,14	100,0	100,0	325,92	100,0	–		821,10	101,0
1999	539,73	102,0	99,6	335,70	103,0	–		818,51	100,7
2000	545,13	103,0	101,1	342,41	105,1	–		828,69	101,9
2001	557,12	105,3	102,3	349,95	107,4	767,40	105,2	855,14	105,2
2002	569,38	107,6	104,4	356,95	109,5	799,69	109,6	890,98	109,6
2003	577,92	109,2	106,3	362,30	111,2	815,98	111,8	909,22	111,8
2004	587,74	111,1	107,8	367,73	112,8	859,95	117,9	958,23	117,9
2005	599,49	113,3	109,5	374,35	114,9	907,67	124,4	1013,44	124,6
2006	610,28	115,3	111,8	381,09	116,9	957,74	131,3		
Juillet 2006	610,28	115,3	113,3	381,09	116,9	984,61	134,9		

Nota : le montant de RMI figurant dans le tableau est celui alloué aux personnes seules après abattement du forfait logement : le montant brut est de 433,06 euros. Il est porté à 649,59 euros s'il y a une personne à charge dans le foyer, à 779,50 euros s'il y en a deux et est majoré de 173,22 euros par personne supplémentaire à partir de la troisième personne hors conjoint ou concubin.

(*) Prix à la consommation hors tabac, base 100 = année 1998 (source INSEE, série France entière)

Pour les personnes bénéficiaires d'une pension d'invalidité au titre d'un régime de sécurité sociale, et qui, de ce fait, ne sont pas éligibles à l'AAH, le fonds spécial d'invalidité verse une allocation supplémentaire permettant de porter leurs ressources mensuelles personnelles à la somme de 610,28 euros et 1 094,79 euros pour un couple marié.

En réponse à une question budgétaire du rapporteur, le ministère a établi la comparaison suivante entre les ressources de personnes célibataires, locataires d'un logement indépendant (à loyer mensuel d'au moins 250 euros) selon qu'elles sont bénéficiaires de l'AAH, du RMI ou sont rémunérées au SMIC. Il montre l'effort de l'Etat pour rapprocher le revenu disponible des personnes handicapées du revenu disponible des bénéficiaires du SMIC.

B. L'ALLOCATION PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE

Le rapporteur a consacré une question de son questionnaire budgétaire aux dépenses consacrées au versement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Il n'a pas eu de réponse à cette question.

Question 17A. – Quelles sont les dépenses globales consacrées au versement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) depuis 2002 : sommes totales et répartition entre les contributeurs. Quelles sont les prévisions d'évolution pour 2006 et 2007 ?

Question 17B. – Evaluer les coûts de gestion de l'APA par les départements.

Au 30 juin 2006, le ministère de la santé et des solidarités comptait 971 000 bénéficiaires de l'APA (+ 9 % par rapport au 30 juin 2005) : 770 000 percevant directement l'allocation (+ 8,3 %) et 201 000 (+ 11,7 %) en bénéficiant via le versement sous forme de dotation qui en est fait à l'établissement dans lequel ils sont hébergés (formule de la dotation budgétaire globale retenue par 66 départements). Cette croissance est supérieure à celle présentée lors du vote de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie.

59 % des bénéficiaires de l'APA vivent à domicile et 41 % en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). La moitié de ces EHPAD pratiquent la dotation globale. L'APA dont bénéficient les personnes hébergées en EHPAD sert à financer le tarif dépendance de l'établissement ; il était, en moyenne, en juin 2006, de 478 euros pour une personne en GIR 1 ou 2 et de 293 euros pour une personne en GIR 3 ou 4 ⁽¹⁾. En moyenne l'APA permet de couvrir 72 % de ce tarif pour les personnes classées en GIR 1 ou 2 et 58 % pour les GIR 3 ou 4. Selon le ministère, le reste à charge est rarement supérieur au montant minimal prévu pour rester à la charge de la personne âgée dépendante et qui est égal au tarif dépendance applicable aux personnes classées en GIR 5 ou 6.

85 % des bénéficiaires de l'APA ont au moins 75 ans et 44 % ont au moins 85 ans.

(1) Classement de la perte d'autonomie de la personne âgée selon la grille AGGIR d'autonomie gériatrique groupe iso-ressources :

- GIR 1 : personnes confinées au lit ou au fauteuil ayant perdu leur autonomie mentale, corporelle, locomotrice et sociale, qui nécessitent une présence indispensable et continue d'intervenants ;
- GIR 2 : personnes confinées au lit ou au fauteuil dont les fonctions mentales ne sont pas totalement altérées et qui nécessitent une prise en charge pour la plupart des activités de la vie courante ou personnes dont les fonctions mentales sont altérées mais qui ont conservées leurs capacités motrices ;
- GIR 3 : personnes ayant conservé leur autonomie mentale, partiellement leur autonomie locomotrice, mais qui nécessitent quotidiennement et plusieurs fois par jour des aides pour leur autonomie corporelle ;
- GIR 4 : personnes qui n'assument pas seules leur transfert mais qui, une fois levées, peuvent se déplacer à l'intérieur du logement ; elles doivent être aidées pour la toilette et l'habillement ;
- GIR 5 et GIR 6 : personnes très peu ou pas dépendantes.

Le montant de l'allocation varie en fonction du degré de perte d'autonomie du destinataire de l'allocation (la personne elle-même ou l'établissement d'hébergement), évalué selon la grille AGGIR, et des ressources dont dispose l'allocataire (montant permettant de déterminer la participation restant à la charge du bénéficiaire). Le tableau suivant retrace les montants d'APA qui sont distribués par les départements en fonction du degré de perte d'autonomie de l'allocataire. La part de l'APA à domicile acquittée par le bénéficiaire n'a cessé de croître depuis 2003.

Montants mensuels d'APA versés et nombre de bénéficiaires (au 30 juin 2006)

	GIR 1	GIR 2	GIR 3	GIR 4	Ensemble
Nombre de bénéficiaires					
A domicile	17 000	109 000	127 000	323 000	576 000
En établissement	63 000	170 000	63 000	99 000	395 000
Ensemble	80 000	279 000	190 000	421 000	971 000
Montant mensuel de l'APA à domicile (en euros)					
Montant moyen	912	724	544	341	476
<i>Variation par rapport au 30 juin 2005</i>	- 0,4 %	- 2,2 %	- 2,8 %	- 2,0 %	- 3,2 %
Montant à la charge des départements	765	596	455	288	398
<i>Variation par rapport au 30 juin 2005</i>	- 2,2 %	- 4,6 %	- 4,6 %	- 4,0 %	- 5,5 %
Participation financière de l'allocataire	147	128	89	53	78
<i>Variation par rapport au 30 juin 2005</i>	+ 9,7 %	+ 11,3 %	+ 8,5 %	+ 10,4 %	+ 9,8 %
Part des bénéficiaires acquittant un ticket modérateur	66	71	71	73	72
<i>Variation par rapport au 30 juin 2005</i>	+ 6,4 %	+ 6,0 %	+ 6,0 %	+ 7,3 %	+ 7,4 %
Participation financière du bénéficiaire acquittant un ticket modérateur	222	180	126	73	109
<i>Variation par rapport au 30 juin 2005</i>	+ 3,2 %	+ 5,3 %	+ 3,3 %	+ 4,3 %	+ 2,8 %
Montant mensuel de l'APA en EHPAD (*) (en euros)					
Part acquittée par le département	346		171		274
<i>Variation par rapport au 30 juin 2005</i>	- 0,2 %		- 0,6 %		0 %
Part acquittée par le bénéficiaire	132		122		128
<i>Variation par rapport au 30 juin 2005</i>	0 %		- 1,6 %		0 %
Ensemble (**)	478		293		402
<i>Variation par rapport au 30 juin 2005</i>	0 %		- 1,0 %		- 0,2 %

(*) Ne concerne que les EHPAD ne faisant pas l'expérimentation de la dotation budgétaire globale.

(**) Y compris le tarif dépendance de l'établissement applicable aux GIR 5 et 6.

Source : enquête trimestrielle de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

Pour 2006, le coût global de l'APA est estimé à 4,05 milliards d'euros. Le budget de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) verse aux départements une contribution de 1,4 milliard d'euros pour le financement de l'APA. Il reste donc à la charge des budgets des conseils généraux une charge annuelle nette de 2,65 milliards d'euros. Pour 2007, une enveloppe de 1,45 milliard est budgétée par la CNSA.

III.- L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES DANS LES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES

L'année 2006 est la première année de mise en application des nouvelles dispositions de 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 sur l'obligation d'emploi dans la fonction publique. Il est apparu utile au rapporteur de procéder à une évaluation de la situation des personnes handicapées employées dans la fonction publique aussi bien du point de vue du respect de l'obligation d'emploi – priorité trop longtemps délaissée – que des conditions d'accès, de formation et de déroulement de carrière. Au fil des auditions et des visites, un besoin d'information et de sensibilisation sur ces questions souvent occultées paraît en outre indispensable, alors même que des fonctionnaires motivés et très compétents travaillent à plein temps pour améliorer l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

A. L'OBLIGATION D'EMPLOI ET LA PRÉSENCE DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS DANS LES FONCTIONS PUBLIQUES

1. Les dispositions légales et leur application

L'obligation de réserver aux travailleurs handicapés 6 % des effectifs de l'Etat (hors militaires de carrière) et, lorsqu'ils emploient au moins vingt agents en équivalent temps plein, des collectivités territoriales, de La Poste et des établissements publics autres qu'industriels et commerciaux de l'Etat et des collectivités territoriales, y compris leurs établissements hospitaliers et médicaux sociaux, résulte de la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 (article L. 323-2 du code du travail). Cette prescription n'était toutefois assortie d'aucune sanction en cas de non-respect, contrairement à celle imposée aux entreprises privées. Les tutelles de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière réalisaient des bilans annuels ou biennaux sur le respect de cette obligation mais ils n'étaient suivis d'aucun effet véritable, certaines administrations ne fournissant même pas de données statistiques.

L'article 36 de la loi du 11 février 2005 a aligné le secteur public sur le secteur privé en transposant aux employeurs publics la pénalité financière prévue à l'encontre des entreprises privées ne respectant l'obligation d'emploi. Le non-respect du seuil de 6 % se traduit par le versement d'une contribution financière au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), établissement public créé à cet effet sur le modèle de l'Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) compétente pour le secteur privé.

Ces nouvelles dispositions financières ont conduit les employeurs publics concernés et les tutelles de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique

territoriale et de la fonction publique hospitalière à saisir à bras le corps la question de l'emploi des travailleurs handicapés. En effet, jusqu'en 2005, les statistiques étaient approximatives, les réponses des administrations aux enquêtes incomplètes, voire inexistantes, et les notions aussi fondamentales que celles d'agent bénéficiaire de l'obligation ou d'employeur concerné faisaient l'objet d'appréciations divergentes.

a) Les agents entrant dans le champ de l'obligation d'emploi

Doivent être comptabilisés parmi les agents publics bénéficiaires de l'obligation d'emploi dans les trois fonctions publiques (les militaires d'active et les fonctionnaires parlementaires relevant d'un statut spécial de la fonction publique, ils ne sont pas concernés, mais il faut relever que le ministère de la justice a englobé les magistrats dans les effectifs concernés nonobstant leur statut spécial) :

1° Les bénéficiaires de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés et de mutilés de guerre et assimilés applicable dans le secteur privé et prévue par l'article L. 323-3 du code du travail, qui en dresse la liste suivante :

1° Les travailleurs reconnus handicapés par la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) ou la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées ;

2° Les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ayant entraîné une incapacité permanente 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 ;

3° 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 ;

4° Les anciens militaires et assimilés, titulaires d'une pension militaire d'invalidité au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ;

5° Les veuves de guerre non remariées titulaires d'une pension au titre du même code, dont le conjoint militaire ou assimilé est décédé des suites d'une blessure ou d'une maladie imputable à un service de guerre ou alors qu'il était en possession d'un droit à pension militaire d'invalidité d'un taux au moins égal à 85 % ;

6° Les orphelins de guerre âgés de moins de 21 ans et les mères veuves non remariées ou les mères célibataires, dont respectivement le père ou l'enfant, militaire ou assimilé, est décédé des suites d'une blessure ou d'une maladie imputable à un service de guerre ou alors qu'il était en possession d'un droit à pension d'invalidité d'un taux au moins égal à 85 % ;

7° Les veuves de guerre remariées ayant au moins un enfant à charge issu du mariage avec le militaire ou assimilé décédé, lorsque ces veuves ont obtenu ou auraient été en droit d'obtenir, avant leur remariage, une pension dans les conditions prévues au 5° ci-dessus ;

8° Les femmes d'invalides internés pour aliénation mentale imputable à un service de guerre, si elles bénéficient de l'article L. 124 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ;

9° Les titulaires d'une allocation ou d'une rente d'invalidité attribuée dans les conditions définies par la loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service ;

10° Les titulaires de la carte d'invalidité définie à l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles (disposition entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006) ;

11° Les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (disposition entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006).

Au regard de cette première catégorie de travailleurs bénéficiaires de l'obligation d'emploi, les fonctions publiques et le secteur privé sont placés sur un strict pied d'égalité. Ce sont très majoritairement des personnes affectées d'une incapacité, à l'exception des veuves, femmes et orphelins de personnes invalides qui représentent une population en nombre relativement réduit.

La seconde catégorie est en revanche spécifique à la fonction publique.

2° Les bénéficiaires mentionnés à l'article L. 323-5 du code du travail :

*1° Les titulaires d'un **emploi réservé** attribué en application des articles L. 393 à L. 450 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, à savoir :*

- Les veuves de guerre non remariées ;*
- Les veuves de guerre remariées ayant un ou plusieurs enfants mineurs ou infirmes à leur charge, issus de leur mariage avec un militaire mort pour la France ;*
- Les veuves remariées et redevenues veuves ou divorcées à leur profit ;*
- Les conjoints de militaires, policiers, douaniers, décédés en service et les conjoints de personnes qui, soumises à un statut législatif ou réglementaire et appelées à participer, à titre habituel ou occasionnel, à des missions d'assistance à personne en danger, sont décédées au cours d'une telle mission (éligibles dans un délai de dix ans suivant l'avis officiel de décès) ;*
- Les mères non mariées ayant un ou plusieurs enfants mineurs à leur charge, enfants reconnus d'un militaire mort pour la France ;*
- Les femmes d'aliénés internés depuis plus de quatre ans dont la pension donne lieu à l'application de l'article L. 124 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ;*
- Les femmes de disparus bénéficiaires de la pension provisoire prévue à l'article L. 66.*
- Les militaires ou marins français engagés, rengagés ou commissionnés de l'armée de terre, de mer ou de l'air ou appartenant au corps de maistrance ayant accompli au moins quatre années de présence effective sous les drapeaux et satisfaisant aux conditions d'aptitude prévues par le code et dont le dossier a été retenu (articles L. 397 et R. 396) ;*
- Les militaires et marins autres que les pensionnés des deux guerres mondiales et les résistants (visés à l'article L. 393 du code et dont le recrutement a cessé en 1989), réformés ou retraités par suite des blessures ou d'infirmités contractées au service (article L. 398).*

*2° Les **agents** qui ont été **reclassés** en application de l'article 63 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, des articles 81 à 85 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ou des articles 71 à 75 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.*

*3° Les agents qui bénéficient d'une **allocation temporaire d'invalidité** en application de l'article 65 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, de l'article L. 417-8 du code des communes, du paragraphe III de l'article 119 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ou de l'article 80 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986.*

Ces définitions techniques sont mal connues dans les administrations des trois fonctions publiques. La notion de personne handicapée est entourée d'un grand flou. Cette situation a largement pour cause le fait que le législateur a permis de comptabiliser dans le taux d'emploi aussi bien des personnes handicapées ou invalides que des personnes valides. De cette incertitude sont nées des situations perçues comme des abus par de nombreux responsables de la défense de personnes handicapées : ont ainsi été déclarés au titre de l'obligation d'emploi des agents dont la validité de la carte COTOREP est expirée ; des agents

atteints d'une incapacité de 10 % (doigt cassé,...) grâce à l'attribution parfois complaisante d'une allocation temporaire d'invalidité (accordée pour une incapacité permanente d'au moins 10 % ou une maladie professionnelle), voire sans procédure de reconnaissance d'invalidité ; des auxiliaires de personnes handicapées ont été déclarés au titre de l'obligation d'emploi ; des enfants handicapés auraient même été décomptés par certains établissements d'enseignement ; La Poste décompte toutes les mutations pour raison de santé ; ... Il convient de souligner que dans le secteur privé une personne invalide n'est décomptée au titre de l'obligation d'emploi que si elle est titulaire, à titre temporaire ou définitif, d'une carte d'invalidité qui n'est délivrée qu'aux personnes dont le taux d'incapacité permanente est au moins de 80 %. Un rapprochement des fonctions publiques et du secteur privé serait justifié.

Le guide du bon usage de l'obligation d'emploi que prévoit d'éditer et de diffuser le comité national du FIPHFP est donc une nécessité urgente.

La catégorie des emplois réservés soulèvent de nombreuses critiques de la part du monde du handicap car le nombre de personnes éligibles est élevé (6 799 agents de l'Etat bénéficiaient d'un emploi réservé au 31 décembre 2004, soit 15,1 % du total des bénéficiaires de l'obligation d'emploi hors Education nationale) et ne comprend pas de personnes affectées d'une invalidité ou d'une altération de leur état physique ou mental réduisant leur capacité de travailler.

La totalité des personnes auditionnées par le rapporteur demande de cesser d'assimiler l'emploi de ces personnes à l'emploi d'une personne handicapée et donc de supprimer la référence aux emplois réservés de la liste de l'article L. 323-5 du code du travail. Cet amalgame prive les véritables personnes handicapées d'emplois dans la fonction publique.

La définition de la catégorie des agents reconnus inaptes et reclassés pose, elle, des problèmes techniques de bonne gestion administrative pour le maintien dans l'emploi des agents publics.

Dans les établissements sociaux, médico-sociaux et de santé, les tâches techniques et physiques demandées aux agents de la fonction publique hospitalière, ajoutées à l'allongement de la durée des carrières, conduisent un nombre croissant d'agents à être reconnus inaptes dans leur emploi d'origine. Les articles 71 et 72 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, comme l'article 63 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 applicable aux agents de l'Etat, prévoient qu'en cas d'inaptitude d'un agent titulaire à l'exercice de ses fonctions suite à l'altération de son état physique, son poste de travail est adapté à cet état. En cas d'impossibilité d'une telle adaptation, l'agent peut être reclassé dans un emploi d'un autre corps.

Or, pour les personnels soignants, le réaménagement de poste est rarement possible parce qu'il existe rarement de solution techniquement adaptée à leurs conditions de travail. Seule la procédure de reclassement est alors possible pour

faire entrer ces personnels dans la catégorie des bénéficiaires de l'obligation d'emploi. Mais ces personnels – infirmières, kinésithérapeutes, aides-soignants, manipulateurs radio, *etc.* – ne souhaitent pas changer de corps par attachement à la fonction médicale ou à leur statut.

Au regard de cette procédure, la fonction publique hospitalière (800 000 agents) a en outre la particularité, comme l'enseignement public, d'être composée à 80 % de personnels occupant des emplois actifs et à plus de 70 % par des personnels soignants. Il existe peu de postes administratifs, techniques ou d'accueil dans lesquels les personnels soignants peuvent être reclassés. En outre, les directeurs d'établissements ne souhaitent pas diminuer la proportion de personnels soignants. Les personnels soignants dont les capacités physiques ou mentales sont altérées sont donc maintenus dans leur emploi.

A la demande de la Fédération hospitalière de France (FHF), la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins examine favorablement, avec le soutien des tutelles des deux autres fonctions publiques, un aménagement de la définition des bénéficiaires de l'obligation d'emploi (« *toute personne dont les possibilités d'obtenir ou de conserver un emploi sont effectivement réduites par suite de l'altération d'une ou plusieurs fonctions physique, sensorielle, mentale ou psychique* », article L. 323-10 du code de travail) afin de permettre, comme dans le secteur privé, de prendre en compte dans le champ des bénéficiaires les agents ayant changé de poste sans changer de corps, sous réserve d'un avis médical conforme afin de sécuriser la procédure.

b) Les employeurs publics concernés

Aux termes de l'article L. 323-2 du code du travail, une personne morale de droit public est soumise à l'obligation d'emploi dans la fonction publique dès lors qu'elle emploie et rémunère effectivement, au 1^{er} janvier de l'année écoulée, au moins 20 agents (comptabilisés en équivalents temps plein) ou leur équivalent, quel que soit le statut de ces agents. Ces employeurs sont les suivants :

- *L'Etat (le calcul de la contribution est effectué par ministères, selon chacun de leurs effectifs),*
- *Les collectivités territoriales.*
- *Les établissements publics de l'Etat et des collectivités territoriales à l'exception de ceux ayant le caractère d'établissement industriel et commercial.*
- *La Poste.*
- *Les établissements publics de santé et syndicats interhospitaliers.*
- *Les hospices publics.*
- *Les maisons de retraite publiques, à l'exclusion de celles qui sont rattachées au bureau d'aide sociale de Paris.*
- *Les établissements publics ou à caractère public relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance et maisons d'enfants à caractère social.*
- *Les établissements publics ou à caractère public pour mineurs ou adultes handicapés ou inadaptés, à l'exception des établissements nationaux et des établissements d'enseignement ou d'éducation surveillée.*
- *Les centres d'hébergement et de réadaptation sociale, publics ou à caractère public.*
- *Le centre d'accueil et de soins hospitaliers de Nanterre.*

Au-delà de ces dispositions juridiques, l'identification et le recensement des employeurs publics, au sens du code du travail, se sont révélés particulièrement complexes car aucune liste n'existait et parce que des problèmes d'articulation avec le champ de l'AGEFIPH se sont posés pour de nombreux établissements publics.

Les premiers mois d'activité de l'établissement public de gestion ont donc été consacrés à immatriculer tous les employeurs publics éligibles au fonds. Au 18 octobre 2006, près de 53 000 employeurs publics avaient été recensés : 49 000 collectivités ou établissements locaux, 2 845 établissements hospitaliers, sociaux ou médico-sociaux, 1 026 employeurs au titre de l'Etat et de ses établissements publics administratifs. Pour l'Etat, les quinze sections ministérielles de la loi organique relative aux lois de finances et les trois budgets annexes ont été retenus comme employeurs. Un millier d'établissements publics administratifs de l'Etat, sur les six mille existants, ont été immatriculés.

La question de l'emploi dans les petites communes employant moins de vingt agents à temps plein a été soulevée. Ces administrations emploient environ 100 000 agents de la fonction publique territoriale. Il est inenvisageable de leur imposer le respect d'un taux d'emploi de 6 %. Cependant, au titre de l'exemplarité, l'application aux centres de gestion du taux de 6 % d'emploi pourrait être étudiée. Les progrès de l'intercommunalité devraient néanmoins permettre d'améliorer la situation qui n'est parfois pas mauvaise dans les petites communes car le facteur de proximité conduit souvent les maires à embaucher des personnes handicapées.

c) La mise en place du fonds d'insertion

Le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), institué par l'article 36 de la loi du 11 février 2005, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Il est géré par un établissement public administratif de l'Etat dont la gestion administrative a été déléguée à la Caisse des dépôts et consignations qui est placée sous l'autorité et le contrôle du comité national du fonds. Le décret n° 2006-501 du 3 mai 2006 a défini les modalités d'organisation administrative et financière de l'établissement et de calcul des contributions financières.

Le FIPHFP est administré par un comité national composé de 17 membres nommés par arrêté des ministres de la fonction publique et du budget, représentant les employeurs publics, les personnels et les associations ou organismes en charge des personnes handicapées. Un arrêté du 2 juin 2006 a procédé aux nominations pour une durée de trois ans, renouvelable une fois (sauf les représentants des employeurs de la fonction publique territoriale nommés pour six ans renouvelables une fois). Assistent, sans voix délibérative, aux séances du comité les ministres de tutelle du fonds ou leurs représentants et trois personnes qualifiées (MM. Jean-François Chossy, député, Patrick Gohet, délégué interministériel aux personnes handicapées, et Philippe Streiff, ancien pilote automobile).

Mme Martine Faucher, déléguée ministérielle aux personnes handicapées au ministère de la justice, a été élue présidente. Le comité national a été installé le 7 juin 2006 et sa première séance plénière s'est tenue le 11 juillet 2006.

Le décret du 3 mai 2006 a institué, dans chaque région, un comité local composé de 17 membres nommés par arrêté du préfet de région pour une durée de trois ans (six ans pour les représentants des employeurs de la fonction publique territoriale) renouvelable une fois. Le FIPHFP dispose également d'un directeur et d'un agent comptable. Ces comités locaux délibèrent sur les priorités du fonds à l'échelon régional, les décisions de financements des projets en région et l'utilisation des crédits alloués par le comité national. Leur mise en place est donc indispensable pour faire remonter au comité national les projets des employeurs et pour contrôler les dépenses sur les projets que le comité national a décidé de financer.

On peut s'étonner de l'absence de structure administrative auprès du comité national. Les services de la Caisse des dépôts sont chargés de la gestion technique et financière mais le comité national pourrait avoir l'utilité d'une équipe restreinte qui lui permettrait d'élaborer ses stratégies d'action et de communication et de disposer d'une expertise sur les questions du handicap.

d) Les contributions financières des employeurs publics

La contribution financière sanctionne le non-respect du seuil de 6 % d'emploi de travailleurs handicapés ou de personnes entrant dans le champ de l'obligation. Elle est proportionnelle au nombre d'agents manquant pour atteindre ce taux.

A compter du mois de mai 2006 les employeurs publics (13 861 au 18 octobre 2006) ont été sollicités par le FIPHFP pour déclarer leur situation au regard de l'obligation d'emploi au 1^{er} janvier 2005. Une plate-forme de déclaration dématérialisée a été créée à cet effet (aucun formulaire papier n'existe). Les données déclarées relèvent de la responsabilité des employeurs et peuvent faire l'objet d'un contrôle de l'établissement public de gestion.

Le paiement de la contribution financière, en cas de non-respect de l'obligation, doit être effectué par virement bancaire au plus tard le 30 avril de l'exercice suivant celui auquel elle se rapporte (30 avril 2007 pour les effectifs employés au 1^{er} janvier 2006). La plate-forme Internet du FIPHFP calcule automatiquement le montant de la contribution. En 2006, la date limite a été reportée au 30 juin 2006 mais cette échéance n'a pas pu être respectée compte tenu des délais de mise en place du fonds et d'identification et d'information des employeurs ; des lettres de relance ont été adressées. Finalement, le 18 septembre, 2 861 mises en demeure ont été adressées ; 1 356 sont restées sans réponse au terme du délai d'un mois. Le FIPHFP va effectuer un contrôle de ces employeurs ; il est vraisemblable que la presque totalité d'entre eux se révéleront non assujettis en raison de l'insuffisance de leurs effectifs employés.

Le mode de calcul de la contribution financière est le suivant.

Chaque agent bénéficiaire de l'obligation d'emploi, quel que soit son statut (fonctionnaire titulaire ou non, contractuel, stagiaire, agent occupant un emploi non permanent ou un emploi aidé, *etc.*), est comptabilisé pour une unité dès lors qu'il est employé et rémunéré effectivement au 1^{er} janvier. Ce nombre de bénéficiaires est rapporté à l'effectif total calculé en équivalent temps complet.

Si le taux obtenu est inférieur à 6 %, le nombre d'unités de travailleurs handicapés manquantes est calculé. Ce nombre peut être réduit si les dépenses suivantes ont été effectuées au cours de l'exercice :

- Valeur des contrats de fournitures de sous-traitance ou de prestations de services avec des entreprises adaptées, des centres de distribution de travail à domicile ou des entreprises ou services d'aide par le travail ;*
- Dépenses affectées à des mesures adoptées en vue de faciliter l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans la fonction publique (aménagement de poste, travaux de mise en accessibilité des locaux, rémunération d'accompagnateurs, mise en place de moyens individuels de transports et de communication, aides pour l'amélioration des conditions de vie, aides techniques, conception de matériels, actions de formation et de sensibilisation) ;*
- Dépenses pour accueillir ou maintenir dans l'emploi des personnes lourdement handicapées (comptabilisées pour le double de leur montant si elles dépassent, pour l'agent concerné, 35 % du traitement brut annuel minimum d'un agent public) ;*
- Dépenses supérieures à 10 % du traitement brut annuel minimum d'un agent public affectées à l'aménagement de postes de travail effectué, sur avis médical, pour maintenir dans leur emploi les agents reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions dans les conditions réglementaires applicables à chaque fonction publique.*

Ces dépenses sont converties en unités déductibles en divisant leur total par le montant du traitement annuel afférent à l'indice brut 244 (14 770,53 euros, fin 2005). Le nombre d'unités déductibles est plafonné à la moitié du nombre de bénéficiaires de l'obligation d'emploi résultant de la loi, soit 3 % de l'effectif total multiplié par la valeur de l'indice brut 244.

Le nombre d'unités ainsi obtenu vient en déduction du nombre initial d'unités d'agents manquantes pour satisfaire à l'obligation d'emploi. La contribution financière est calculée sur ce nombre final d'unités manquantes. Elle est égale à ce nombre multiplié par la valeur de 300 SMIC horaire (8,03 euros, fin 2005, pour la contribution 2005) pour les employeurs employant 20 à 199 agents, 400 SMIC horaire pour les employeurs employant 200 à 749 agents, 500 SMIC pour les employeurs employant au moins 750 agents. Pour l'Etat, les contributions sont calculées par ministère.

A titre transitoire, les contributions versées en 2006 bénéficient d'un abattement de 80 %. Le taux d'abattement est ramené à 60 % pour 2007, 40 % pour 2008 et 20 % pour 2009.

L'équation de calcul de la contribution financière peut donc être synthétisée sous la forme suivante.

Contribution financière d'un employeur public employant 500 agents au 1^{er} janvier 2005 :

$$\left(\frac{6\% \text{ effectif}}{\text{total ETP}} - \frac{\text{nombre d'agents}}{\text{bénéficiaires de l'obligation}} - \frac{\text{dépenses déductibles}}{\text{traitement annuel indice 244}} \right) \times (400 \times 8,03 \text{ €}) \times 20\%$$

L'Association des maires de France (AMF) juge très lourdes pour les budgets communaux les pénalités financières établies par la loi alors même que des abattements substantiels sont applicables jusqu'en 2009. Il semble toutefois difficile de rompre l'égalité de traitement entre les employeurs publics. Une mesure a été prise en faveur des communes employant beaucoup de personnels saisonniers : il faut avoir été employé au moins six mois pour être comptabilisé dans les effectifs employés. Cependant, cette règle se retourne contre des communes qui ont eu pour politique de recruter de nombreuses personnes handicapées parmi les travailleurs saisonniers. Il conviendrait donc de permettre à ces communes de réincorporer leurs agents saisonniers dans leurs effectifs employés afin de ne pas décourager les embauches de personnes handicapées par contrats saisonniers.

L'article 137 de la loi de finances pour 2006 a permis aux employeurs publics – très concrètement le ministère de l'éducation nationale – de déduire du montant de leur contribution financière éventuelle les « dépenses consacrées à la rémunération des assistants d'éducation affectés à des missions d'aide à l'accueil, à l'intégration et à l'accompagnement des élèves ou étudiants handicapés au sein des écoles, des établissements scolaires et des établissements d'enseignement supérieur ». Le Parlement a également décidé de plafonner le montant de cette déduction à 80 % de la contribution exigible en 2006 et 70 % en 2007. « Au-delà, le plafonnement de ces dépenses sera réexaminé annuellement. » Cette réfaction ne vient donc pas relever leur taux d'emploi mais seulement réduire le montant final de la contribution financière de l'employeur.

Cette mesure a soulevé une grande indignation et toutes les personnes rencontrées par le rapporteur ont exprimé leur désapprobation vis-à-vis de ce dispositif. Elle place, une nouvelle fois, le ministère de l'Education nationale dans une position de dérogation au droit commun d'autant plus mal comprise qu'il est un mauvais élève en matière d'emploi de travailleurs handicapés et s'est refusé continûment depuis vingt ans à toute transparence en la matière.

Finalement, pour 2006, le ministère de l'Education nationale a versé une contribution financière de 5,7 millions d'euros alors que la loi de finances prévoyait une contribution réduite à zéro par le jeu de l'abattement. Le ministère a toutefois recruté les auxiliaires de vie scolaires (AVS) promis puisqu'on en comptait 6 232 au 30 juin 2006. Le projet de loi de finances prévoit de créer 166 AVS supplémentaires ; la dépense totale pour les AVS s'élèvera à 179,4 millions d'euros.

En cas d'absence de déclaration, de déclaration irrégulière ou de non-versement de la contribution financière, le directeur du FIPHP est habilité à

émettre un titre exécutoire recouvré par le comptable du Trésor public pour le paiement d'une contribution calculée sur une proportion égale à 6 % de l'effectif total rémunéré par l'employeur public. Dans le secteur privé, un tel manquement est passible d'une pénalité égale à 25 % du montant de la contribution financière due.

En dernier lieu, contrairement au secteur privé, la lourdeur du handicap n'est pas prise en compte dans le calcul des contributions. Si dorénavant, dans le secteur privé, chaque travailleur handicapé est compté pour une unité, le montant de la contribution financière est minoré pour l'emploi de salariés lourdement handicapés et l'embauche de travailleurs issus d'entreprises adaptées ou d'établissements ou services d'aide par le travail. Le décret n° 2006-134 du 9 février 2006 évalue, dans les entreprises, la lourdeur du handicap du travailleur salarié en situation de travail, après aménagement optimal du poste de travail. Cette pondération n'existe pas pour la fonction publique. Or on constate que la fonction publique a souvent tendance à recruter des personnes affectées d'un handicap léger (notamment le handicap psychique stabilisé).

e) Les financements apportés par le fonds

Les fonds collectés doivent servir à financer des actions ou des projets d'insertion professionnelle, de maintien dans l'emploi, de formation et d'information des personnes handicapées dans la fonction publique. Ces fonds sont versés aux employeurs publics soumis à l'obligation d'emploi ou à des entreprises qui emploient des bénéficiaires de l'emploi dans la fonction publique ou aux travailleurs handicapés indépendants. Les employeurs doivent présenter au FIPHFP une demande de financement. Les actions doivent concerner des personnes handicapées bénéficiaires de l'obligation d'emploi. Le décret n° 2006-501 du 3 mai 2006 a dressé la liste des actions susceptibles d'être financées par le fonds :

1° Aménagements des postes de travail et études y afférentes, effectués avec le concours du médecin chargé de la prévention ou du médecin du travail et des instances compétentes en matière d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail ;

2° Rémunérations versées aux agents chargés d'accompagner une personne handicapée dans l'exercice de ses fonctions professionnelles ou les prestations équivalentes servies par des organismes de droit privé ;

3° 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 ; (restauration, logement, enfance, loisirs, faire face à des situations difficiles, etc.) ;

4° Aides que les employeurs publics versent à des organismes contribuant, par leur action, à l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans la fonction publique ;

5° Formation et information des travailleurs handicapés ;

6° Formation et information des personnels susceptibles d'être en relation avec les travailleurs handicapés ;

7° Outils de recensement des bénéficiaires de l'obligation d'emploi ;

8° Dépenses d'études entrant dans la mission du fonds.

9° Aménagements des postes de travail destinés à maintenir dans leur emploi les agents reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions dans les conditions réglementaires applicables à chaque fonction publique et qui n'appartiennent pas à l'une des catégories 1° à 8°.

Les sommes collectées sont réparties en trois sections correspondant à chacune des fonctions publiques. Ainsi, les contributions versées par les employeurs de la fonction publique territoriale financeront obligatoirement des actions bénéficiant aux agents de ces mêmes administrations ou établissements.

Le rapporteur considère toutefois qu'un décloisonnement relatif des financements serait utile aussi bien pour lancer des actions communes à plusieurs fonctions publiques que pour mettre en place en partenariat avec l'Agefiph des actions tournées vers les salariés du secteur privé et les agents des trois fonctions publiques. Il serait notamment utile de pouvoir mobiliser une partie de ces fonds pour réaliser des études ou des audits dans les administrations ou les établissements afin d'évaluer les besoins des personnes handicapées et les diverses solutions permettant le maintien dans l'emploi ainsi que pour réaliser des actions de sensibilisation des directions des ressources humaines et des agents de la fonction publique sur l'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire de travail. De même, le réseau Cap Emploi, financé par l'Agefiph, qui oriente déjà des travailleurs handicapés vers la fonction publique, pourrait être utilisé par les fonctions publiques, le FIPHFP pouvant payer des prestations de services. L'étanchéité des frontières entre secteurs public et privé n'est pas favorable à l'emploi des travailleurs handicapés.

Le décret n° 2006-501 du 3 mai 2006 (4° de l'article 12) permet de financer de telles actions puisque le comité national peut disposer de 20 % des crédits d'intervention du fonds pour lancer, selon son choix, des opérations d'insertion professionnelle communes à plusieurs fonctions publiques. Cependant, ces actions communes doivent être proposées par les employeurs, ce qui peut poser des difficultés de mise en œuvre des projets du comité national du FIPHFP.

Le comité national a arrêté, lors de sa séance du 21 septembre 2006, un premier programme d'actions. Les premières actions devraient être réalisées avant la fin de l'année 2006 et les premières aides matérielles devraient être versées au début de l'année 2007, après la constitution des comités locaux. En effet, l'article 16 du décret du 3 mai 2006 prévoit que les comités locaux délibèrent sur les décisions de financement des projets réalisés dans la région qu'ils couvrent.

Ces retards ne sont pas anormaux. Les premiers financements de l'Agefiph étaient parvenus dans les entreprises en 1989, soit deux ans après le vote de la loi du 10 juillet 1987.

Alors que l'Agefiph peut être saisie d'une demande de financement par un salarié handicapé, toute demande de financement traitée par le FIPHFP doit être transmise par un employeur public. Certains membres du FIPHFP s'interrogent à juste titre sur la possibilité de permettre des saisines directes à titre dérogatoire ou des autosaisines. De même, le rapporteur demande d'étudier la possibilité d'une saisine directe par la commission des droits et de l'autonomie afin de renforcer la cohérence du dispositif d'accompagnement des personnes handicapées. Cette commission traite en effet l'ensemble des questions relatives au projet de vie des

personnes handicapées et aux soutiens devant leur être apportés dans leur vie privée, leur formation et leur activité professionnelle.

D'un point de vue matériel, l'ouverture des crédits va devoir être conjuguée avec les règles du code des marchés publics qui imposent d'effectuer des mises en concurrence pour des commandes importantes, y compris pour des prestations de services intellectuels comme les actions de formation. Afin de pouvoir soumettre des devis au FIPHFP, l'employeur devra lancer un appel d'offres mais subordonner la conclusion du marché à l'accord du FIPHFP, qui pourra être assorti de réserves ou consister en un financement partiel. La procédure s'avère lourde et complexe en cas d'appel d'offres. Il conviendrait donc que le comité national mette en place une procédure adaptée aux investissements les plus lourds financièrement.

Fréquemment, le FIPHFP sera d'ailleurs amené à autoriser des financements partiels d'aménagements de postes de travail car la prestation de compensation accordée par la commission des droits et de l'autonomie permet de financer une partie des aides (par exemple, une prothèse auditive ou un fauteuil roulant adapté aux fonctions de la personne handicapée).

Il faudra veiller à ce que les financements du fonds ne se substituent pas aux dotations ministérielles consacrées à l'insertion des agents handicapés dans l'emploi (*cf.* chapitre C, pages 42 et 43). Cependant la nouvelle présentation budgétaire en missions et programmes ne permet pas au rapporteur de procéder à ces vérifications ; seul le contrôle de l'exécution budgétaire le permettra.

2. La réalité des chiffres d'emploi d'agents handicapés

a) La loi doit permettre d'avoir des chiffres cohérents et exacts

Jusqu'à présent les statistiques sur l'emploi de personnes handicapées dans la fonction publique résultaient de trois sources.

Pour la fonction publique de l'Etat, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) lançait tous les ans une enquête auprès de chaque ministère pour connaître l'état de l'emploi des personnes handicapées. Les résultats étaient synthétisés dans un bilan annuel. Les statistiques transmises ne faisaient l'objet d'aucune vérification. Cette enquête est supprimée à compter de 2006. Le FIPHFP assurera le recueil des données utiles sur les personnes handicapées *via* les déclarations des employeurs.

Pour la fonction publique territoriale, la direction générale des collectivités locales (DGCL) établit chaque année impaire un bilan social auprès d'un échantillon de collectivités employant plus de 20 agents ⁽¹⁾. Les données relatives à l'emploi de personnes handicapées en étaient tirées.

(1) Ces collectivités emploient 1,6 million de fonctionnaires territoriaux sur un total de 1,7 million.

Pour la fonction publique hospitalière, les données résultent du bilan social établi par la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) tous les deux ans. Cet unique instrument statistique fournit des données à partir de sondages effectués auprès d'un échantillon représentatif de 200 établissements employant plus de 300 agents. Le taux d'emploi est calculé sur les seuls effectifs physiques sans prise en compte des dépenses éligibles.

Selon les propres termes de la DGAFP, « *la remontée d'informations était difficile et d'une fiabilité incertaine* ». Les directions des ressources humaines avaient beaucoup de mal à identifier les personnels bénéficiaires de l'obligation d'emploi car les handicaps sont évolutifs et ces agents ne sont pas soumis à une obligation de déclaration de leur état. Plusieurs syndicats ont d'ailleurs, sur ce point, tenu à faire part de leur opposition à toute obligation de déclaration car l'existence d'un handicap est vécue comme une menace pour le déroulement de la carrière et crée des difficultés relationnelles dans un service ; selon des sources concordantes, les cas de dissimulation d'un handicap sont donc très fréquents.

La DGCL est confrontée à la multitude des employeurs et au principe d'autonomie et de libre administration des collectivités territoriales qui considèrent qu'elles n'ont pas à rendre compte de leur politique d'emploi au ministère de l'intérieur. La DHOS doit, elle, rassembler des données provenant de 4 500 établissements (un millier d'établissements de santé et 3 500 établissements sociaux et médico-sociaux) très dispersés et employant 800 000 agents sous des statuts et des conditions de travail très variés.

Le taux d'emploi de bénéficiaires de l'obligation d'emploi dans la fonction publique de l'Etat (services et établissements publics administratifs de 20 agents et plus, hors Education nationale pour laquelle aucune statistique n'avait pu être obtenue) a connu un bond surprenant en 2004 (4,7 %) alors qu'il était stabilisé depuis plusieurs années à 4,2 %.

La DGAFP ne peut expliquer cette croissance de 12 % en un an que par le souci des directeurs de ressources humaines de prêter une plus grande attention à l'emploi réel de personnes bénéficiaires de l'obligation d'emploi à l'approche de l'entrée en vigueur de la loi du 11 février 2005.

Hors emplois réservés, le taux d'emploi tombe à 4,1 %. Il a connu le même bond spectaculaire de 0,5 point par rapport à fin 2003. Le taux était de 3,8 % en 1999 et avait décliné jusque fin 2002 (3,5 %) pour remonter fin 2003 à 3,6 %.

Evolution du respect de l'obligation d'emploi par l'Etat (hors Education nationale)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Taux d'emploi légal	4,2 %	4,3 %	4,2 %	4,2 %	4,2 %	4,7 %
Taux hors militaires non titulaires d'une pension d'invalidité	3,8 %	3,6 %	3,5 %	3,5 %	3,6 %	4,1 %

Source : DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation – enquête auprès des directions de personnel.

L'un des grands enjeux du FIPHFP est donc d'avoir une connaissance exacte de la réalité de l'emploi des personnes handicapées dans les fonctions publiques. Selon l'Association des paralysés de France, un peu plus d'un demi-million de personnes handicapées travailleraient, sur un total de 1,4 million de titulaires de cartes d'invalidité ; 236 000 sont employés dans le secteur privé, 100 000 dans les établissements et services d'aide par le travail, 20 000 dans les entreprises adaptées et le quart restant dans la fonction publique (environ 110 000 personnes). Le taux de chômage des personnes handicapées pouvant travailler serait de l'ordre de 26 %.

b) Les difficultés de recensement des personnes handicapées

L'unanimité des personnes rencontrées par le rapporteur insiste sur l'importance, au regard du respect de la vie privée, de l'absence de contrainte imposant à un agent de déclarer à son employeur un handicap, mais souligne l'inexactitude des statistiques, de nombreux agents publics dissimulant leur handicap.

Cette dissimulation résulte aussi bien de craintes de subir un avancement retardé, un refus de demande de mutation, une réduction des primes de rendement, d'être moins bien considéré par ses collègues, d'être mis en retraite pour invalidité en cas d'aggravation d'un handicap, mais également de facteurs personnels qui incitent de nombreux fonctionnaires à ne pas vouloir rompre une égalité entre les agents de la fonction publique ou altérer leur image d'autorité, et donc leur influence, ou à ne pas mettre à jour des problèmes qu'ils jugent personnels ou intimes.

La culture et l'accompagnement du handicap font encore grandement défaut à la fonction publique. Mais la dimension personnelle et affective de cette question est souvent dominante ; les fonctionnaires handicapés ne se confient pas sur ce sujet, y compris à leurs représentants syndicaux ; ils ne se déclarent pas, même s'ils ont un handicap visible.

Il est difficile de quantifier l'ampleur de cette dissimulation qui semble plus important dans la fonction publique que dans le secteur privé, sans doute en raison de l'ancienneté des dispositifs de soutien dans le secteur privé et de l'importance des questions d'avancement et de mutation dans la fonction publique. Des fonctionnaires arrivent même à ne pas demander d'aménagement de leur poste de travail de crainte d'être comptabilisés comme agents handicapés.

Il a également été rapporté qu'une titularisation d'un agent contractuel handicapé a été refusée alors que cette titularisation devait s'effectuer dans le poste qu'il occupait et dans lequel il était parfaitement accepté et reconnu : la titularisation constitue un franchissement de seuil psychologique pour les employeurs publics.

Pour faire évoluer cet état de fait, des actions de sensibilisation jouant sur la dimension psychologique de l'insertion des personnes handicapées sont indispensables. Une obligation de déclaration doit être écartée pour l'heure. Toutefois, le médecin de prévention, le médecin agréé ou le médecin du travail a le droit de signaler le nombre de personnes handicapées, sans les désigner, dans une administration et peut demander un aménagement de poste sans en donner la justification médicale.

Il semble d'ailleurs qu'un effort de formation spécifique des médecins de prévention et des médecins agréés soit nécessaire pour sensibiliser davantage ces professionnels aux problématiques du handicap dans le travail.

Quant à la fiabilité des données d'emploi communiquées au FIPHFP, une piste d'étude pourrait consister à soumettre ces données à la validation des commissions paritaires.

Contrairement au secteur privé, les statistiques reposent entièrement sur des déclarations ; il n'existe pas de corps d'inspecteurs chargés d'en vérifier l'authenticité. Les agents de la Caisse des dépôts et consignations ont donc la charge d'effectuer les contrôles nécessaires selon des lignes directrices qui restent à définir mais dont le contenu dépendra des exigences fixées par le comité national. Une partie de ces contrôles est réalisée par des opérations de recoupement et de vérification de cohérence.

Le travail de la Caisse des dépôts et consignations est facilité par sa connaissance des employeurs publics *via* les régimes d'assurance dont elle assure par ailleurs la gestion. L'audition de la caisse par le rapporteur a permis de lui apporter les assurances quant au contrôle sur pièces envisagé ; les statistiques dont la fiabilité est douteuse sont connues et seront étroitement vérifiées.

***Taux d'emploi de personnes handicapées dans la fonction publique hospitalière
au 31 décembre 2003 (en effectifs physiques)***

Etablissements ayant :	Taux d'emploi de personnel handicapé	Catégorie de handicap	
300 à 500 agents	2,2 %	Reconnu COTOREP	12 %
500 à 999 agents	2,2 %	ATI, inaptes et reclassés	68 %
1000 à 2999 agents	3,1 %	Autres	20 %
3000 agents et plus	4,0 %		
Total	3,3 %		

ATI : allocation temporaire d'invalidité

Source : bilan social de la DHOS. Ces données ne prennent pas en compte les travaux et prestations de services sous-traités auprès des établissements de travail protégé. Aucune donnée fiable n'existe en la matière.

**Bénéficiaires de l'obligation d'emploi dans la fonction publique de l'Etat
(hors Education nationale) au 31 décembre 2004**

	Agents titulaires			Ouvriers d'Etat	Non titulaires	Statut inconnu (*)	TOTAL
	A	B et CII	C				
Handicapés COTOREP	688	2 718	6 902	208	218	—	10 734
Hommes	419	1 545	3 782	160	98	—	6 004
Femmes	269	1 173	3 120	48	120	—	4 730
Recrutés sur contrat loi 1987	299	881	2 055	—	—	—	3 235
Emplois réservés	80	657	2 884	—	—	—	3 621
Accidentés du travail	1 139	1 426	3 947	462	211	6 421	13 606
Hommes	722	800	2 561	440	123	5 767	10 413
Femmes	417	626	1 386	22	88	654	3 193
Titulaires d'une allocation temporaire d'invalidité	902	1 219	3 349	—	—	6 421	11 891
Emplois réservés hors COTOREP	166	2 190	4 443	—	—	—	6 799
Hommes	159	2 016	3 873	—	—	—	6 048
Femmes	7	174	570	—	—	—	751
Anciens militaires non titulaires d'une pension d'invalidité	105	1 956	4 005	—	—	—	6 066
Agents inaptes et reclassés	818	3 802	7 053	127	44	1 972	13 816
Hommes	435	1 650	4 005	107	24	1 715	7 936
Femmes	383	2 152	3 048	20	20	257	5 880
TOTAL général	2 811	10 136	22 345	797	473	8 393	44 955
Hommes	1 735	6 011	14 221	707	245	7 482	30 401
Femmes	1 076	4 125	8 124	90	228	911	14 554

(*) Le service des pensions ne connaît pas toujours la catégorie hiérarchique des titulaires d'une allocation temporaire d'invalidité. La police nationale ne connaît pas la répartition par catégorie hiérarchique de ses agents inaptes dont le poste a été adapté.

Source : DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation – enquête auprès des directions de personnel et service des pensions de Nantes.

Taux d'emploi de travailleurs handicapés dans la fonction publique territoriale

	1999	2001	2003
Conseils régionaux	2,3 %	2,1 %	2,3 %
Conseils généraux	2,0 %	2,7 %	2,4 %
Communes et établissements communaux	4,1 %	4,6 %	5,1 %
Services départementaux d'incendie et de secours	6,3 %	6,5 %	8,1 %
Communautés urbaines		8,2 %	5,3 %
Communautés d'agglomération et syndicats d'agglomération nouvelle	4,2 %	3,4 %	2,8 %
Communautés de communes et districts		2,5 %	5,2 %
Syndicats et autres établissements publics intercommunaux	3,6 %	3,5 %	3,2 %
HLM	3,7 %	4,6 %	3,8 %
Centres départementaux de gestion et Centre national de la fonction publique territorial	2,1 %	1,6 %	1,3 %
Ensemble des collectivités locales	3,8 %	4,4 %	4,5 %

Source : Centre national de la fonction publique territorial et direction générale des collectivités territoriales.

**Emploi de travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'Etat,
par ministères (hors Education nationale), au 31 décembre 2003**

	Handicapés COTOREP	Accidentés du travail	Emplois réservés hors COTOREP	Agents inaptes et reclassés	Total	Taux d'emploi	Taux hors emplois réservés
Affaires étrangères	103	35	203	2	343	4,7 %	2,4 %
Agriculture	537	343	103	39	1 022	3,3 %	3,0 %
Aviation civile	37	54	248	0	349	2,9 %	0,9 %
Culture	141	164	36	15	356	1,8 %	1,7 %
Défense	982	548	1 155	0	2 685	2,9 %	1,7 %
Ecologie	25	4	20	0	49	2,1 %	1,3 %
Economie	2 294	1 461	2 021	731	6 507	3,6 %	2,7 %
Equipement	1 084	1 915	606	836	4 441	5,4 %	4,8 %
Intérieur (hors police)	930	234	745	20	1 929	5,5 %	3,6 %
Police nationale	229	4 470	221	21	4 941	3,7 %	3,6 %
Justice	307	751	265	26	1 349	2,3 %	1,9 %
Outre-mer	12	3	1	10	26	8,6 %	8,3 %
Santé	542	188	275	21	1 026	4,5 %	3,4 %
Premier ministre	12	12	0	2	26	1,2 %	1,2 %
Sports	58	83	12	6	159	2,4 %	2,2 %
Travail	398	81	204	9	692	6,6 %	5,1 %
Caisse des dépôts	42	52	22	2	118	3,6 %	3,6 %
Cemagref	14	10	0	0	24	3,8 %	3,8 %
CNRS	195	225	0	7	427	1,7 %	1,7 %
INRA	94	174	0	0	268	3,3 %	3,3 %
INRETS	6	0	0	0	6	1,4 %	1,4 %
INRIA	6	0	0	0	6	0,4 %	0,4 %
INSERM	115	63	0	0	178	3,5 %	3,4 %
IRD	5	5	0	0	10	0,7 %	0,7 %
La Poste	1 418	1 852	295	9 015	12 580	6,3 %	6,2 %
Météo France	12	18	256	1	287	9,7 %	1,1 %
ONF	14	184	506	24	728	10,1 %	3,2 %
ONIC	20	1	9	0	30	4,3 %	3,7 %
Total	9 632	12 930	7 213	10 787	40 562	4,2 %	3,6 %
EPA Environnement	13	12	3	3	31	0,8 %	0,7 %
EPA Equipement	32	3	2	0	37	1,5 %	1,4 %
TOTAL	9 677	12 945	7 218	10 790	40 630	4,2 %	3,6 %

Cemagref : Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement – CNRS : Centre national de la recherche scientifique – INRA : Institut national de la recherche agronomique – INRETS : Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité – INRIA : Institut national de recherche en informatique et en automatique – INSERM : Institut national de la santé et de la recherche médicale – IRD : Institut de recherche pour le développement – ONF : Office national des forêts – ONIC : Office national interprofessionnel des céréales.

Source : DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation – enquête auprès des directions de personnel.

Nota : On s'étonnera des différences de données statistiques pour 2003 entre le document du ministère de la fonction publique « Résultats sur l'emploi des travailleurs handicapés en 2004 » établi par la DGAFP et le document du ministère de l'emploi « Tableau de bord sur l'emploi et le chômage des personnes handicapées » qui reprend en page 42 les données établies par la DGAFP mais qui aboutit à des taux d'emploi inférieur pour de nombreux ministères et établissements publics. Le tableau ci-dessus reprend les taux d'emploi figurant dans les tableaux des pages 23 et 24 du document « Résultats sur l'emploi des travailleurs handicapés en 2004 » du ministère de la fonction publique.

**Emploi de travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'Etat,
par ministères (hors Education nationale), au 31 décembre 2004**

	Handicapés COTOREP	Accidentés du travail	Emplois réservés hors COTOREP	Agents inaptes et reclassés	Total	Taux d'emploi	Taux hors emplois réservés
Affaires étrangères	112	36	204	7	359	5,0	2,7
Agriculture	623	323	109	42	1 097	3,1	2,8
Aviation civile	28	53	334	0	415	3,6	1,0
Culture	118	174	41	0	333	2,4	2,1
Défense	1 203	527	592	38	2 360	3,0	2,4
Ecologie	32	7	21	0	60	2,7	2,0
Economie	2 364	1 411	1 966	1 374	7 115	4,0	3,1
Equipement	1 242	1 863	682	920	4 707	5,5	4,8
Intérieur (hors police)	1 005	236	752	24	2 017	5,9	3,9
Police nationale	298	5 069	234	2 002	7 603	5,7	5,5
Justice	365	764	273	33	1 435	2,1	1,7
Outre-mer (a)	12	1	0	10	23	7,5	7,5
Santé	529	145	268	14	956	6,2	4,7
Premier ministre	12	14	0	2	28	1,4	1,4
Sports	68	91	12	11	182	3,3	3,2
Travail	437	80	219	18	754	7,4	5,7
Total ministères	8 448	10 794	5 707	4 495	29 444	4,3	3,6
Caisse des dépôts (b)	48	48	22	2	120	3,5	2,9
Cemagref	18	5	0	2	25	3,9	3,9
CNRS	238	227	0	19	484	1,9	1,9
INRA	102	181	0	0	283	3,3	3,3
INRETS	5	0	0	0	5	1,2	1,2
INRIA	9	0	0	0	9	0,6	0,6
INSERM	124	67	0	0	191	3,8	3,8
IRD	10	2	0	1	13	0,6	0,6
La Poste	1 408	1 698	265	9 218	12 589	6,6	6,5
Météo France	28	31	280	0	339	9,4	1,8
ONF	14	186	506	24	730	10,9	3,5
ONIC	19	1	8	0	28	4,1	3,5
EPA Culture	83	12	5	45	145	3,0	2,9
EPA Environnement	23	33	3	5	64	1,7	1,7
EPA Equipement	31	3	2	0	36	1,5	1,4
EP Santé	126	318	1	5	450	3,8	3,8
TOTAL	10 734	13 606	6 799	13 816	44 955	4,7	4,1

(a) Hors agents en fonction en outre-mer. — (b) Hors filiales de la Caisse des dépôts et consignations.

Cemagref : Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement – CNRS : Centre national de la recherche scientifique – INRA : Institut national de la recherche agronomique – INRETS : Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité – INRIA : Institut national de recherche en informatique et en automatique – INSERM : Institut national de la santé et de la recherche médicale – IRD : Institut de recherche pour le développement – ONF : Office national des forêts – ONIC : Office national interprofessionnel des céréales.

Source : DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation – enquête auprès des directions de personnel et service des pensions de Nantes.

c) Les premières données disponibles du FIPHFP

Le FIPHFP a communiqué au rapporteur les données suivantes sur la première campagne de déclaration d'emploi de personnes handicapées dans les fonctions publiques. Au 18 octobre 2006, 13 861 employeurs publics avaient été appelés et 12 266 employeurs assujettis au FIPFH, soit 89 %, avaient effectué leur déclaration. Le montant des contributions déclarées s'élevait à 52,05 millions d'euros (36 % pour la fonction publique d'Etat, 36 % pour la fonction publique territoriale et 27 % pour la fonction publique hospitalière). Les employeurs déclaraient employer et rémunérer 156 552 personnes bénéficiaires de l'obligation d'emploi sur un total de 4,24 millions d'employés rémunérés au 1^{er} janvier 2005.

Résultats provisoires de la campagne 2006 du FIPHFP (au 6 novembre 2006)

	Fonction publique de l'Etat	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière	Total fonction publique
Nombre d'employeurs publics assujettis au FIPHFP	353	4 320	1 460	6 133
Taux d'emploi des employeurs assujettis au FIPHFP	3,62 %	3,77 %	3,76 %	3,69 %
Effectifs rémunérés déclarés	2 263 591	1 156 612	823 223	4 243 426
Bénéficiaires déclarés	81 989	43 575	30 988	156 552
Travailleurs handicapés reconnus par la COTOREP	29 683	19 101	6 798	55 582
Agents statutairement reclassés	18 948	9 842	13 984	42 774
Bénéficiaires d'une allocation temporaire d'invalidité ou d'une ATIACL	20 332	8 728	6 189	35 249
Titulaires d'une rente d'accidents du travail ou maladie professionnelle	4 161	4 401	3 000	11 562
Titulaires d'un emploi réservé	6 116	321	782	7 219

ATIACL : allocation temporaire d'invalidité des agents des collectivités locales.

Source : Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, Caisse des dépôts et consignations (établissement de Bordeaux).

Le ministère de l'Education nationale, par le poids de ses effectifs (1,28 million d'agents en 2006), pose un problème à lui seul. Le retard de cette administration est parfois justifié par le fait qu'elle est essentiellement composée d'agents de catégorie A (77,7 % des effectifs sont des enseignants) recrutés par concours et qu'il est difficile d'obtenir un taux de réussite de 6 % des personnes handicapées aux concours d'entrée du fait de leur niveau de diplôme insuffisant (le pourcentage d'étudiants handicapés est en effet inférieur au taux de personnes handicapées dans les mêmes classes d'âge) ; la situation de l'Education nationale refléterait ainsi la situation du monde étudiant. Ce constat ne rend que plus nécessaires les efforts entrepris pour améliorer la scolarisation des personnes handicapées.

Or l'importance des recrutements annuels de l'Education nationale et des prochains départs en retraite est de nature à permettre à ce ministère d'améliorer substantiellement son taux d'emploi de personnes handicapées.

Néanmoins, le rapporteur constate que ce ministère a été un des premiers employeurs d'Etat à verser sa contribution, à l'opposé du ministère de l'économie et des finances qui pourtant accomplit des efforts substantiels en matière d'insertion dans l'emploi des fonctionnaires handicapés mais qui s'est mis en infraction avec la loi et est passible d'un assujettissement forfaitaire coûteux.

Situation provisoire des administrations d'Etat (au 25 octobre 2006)

Employeurs de l'Etat	Date de déclaration	Taux d'emploi déclaré	Dépenses déductibles	Montant de déclaration	Contribution versée
Education nationale	8 septembre	3,17 %	9 035 974 €	5 689 133 €	5 689 133 €
Justice	23 août	1,93 %	538 946 €	2 402 184 €	0 €
Défense	19 juillet	4,53 %	5 459 589 €	655 547 €	655 547 €
Agriculture et pêche	21 juillet	3,37 %	1 111 888 €	651 813 €	0 €
Equipement, transports et logement	25 septembre	5,16 %	1 522 810 €	494 569 €	0 €
Culture et communication	7 septembre	2,45 %	78 010 €	383 608 €	0 €
Intérieur	27 septembre	5,72 %	1 883 088 €	280 657 €	En cours
Affaires étrangères	21 juillet	3,41 %	559 974 €	188 776 €	0 €
Jeunesse	9 octobre	3,09 %	0 €	163 812 €	0 €
Ecologie	30 août	2,61 %	118 208 €	55 405 €	55 402 €
Premier ministre (services généraux)	6 octobre	1,43 %	204 707 €	53 111 €	0 €
Outre-mer	22 juin	3,07 %	0 €	17 666 €	0 €
Santé	ASC	6,05 %	0 €	0 €	—
Emploi	ASC	7,36 %	0 €	0 €	—
Economie et finances	mis en demeure				0 €
Journaux officiels	non saisie	—	0 €	0 €	0 €
Monnaie et médailles	ASC	6,21 %	0 €	0 €	—
Aviation civile	AVC	3,41 %	427 024 €	220 094 €	0 €
La Poste	11 juillet	4,45 %	10 886 966 €	3 222 380 €	3 222 380 €
Assistance publique	27 juin	1,87 %	3 752 739 €	2 266 010 €	2 266 010 €
Mairie de Paris	6 juillet	2,63 %	1 376 355 €	1 384 225 €	1 384 225 €
CNRS	13 juillet	2,86 %	430 454 €	635 058 €	635 058 €
ANPE	29 juin	3,29 %	475 041 €	496 124 €	496 124 €

ASC : assujetti au FIPHFP sans contribution ; AVC : assujetti avec contribution

Source : FIPHFP, Caisse des dépôts et consignations.

Une amélioration des taux d'emploi pourrait être obtenue par une contrainte sur les structures mêmes de gestion des administrations : la fixation des primes des directeurs ou des directeurs des ressources humaines des administrations centrales, des administrations territoriales et des établissements publics pourrait comporter une règle de minoration en cas de non-respect du taux d'emploi par les services placés sous leur autorité et un critère d'évaluation en fonction des progrès réalisés dans l'emploi des personnes handicapées.

B. LE RECRUTEMENT DES PERSONNES HANDICAPÉES

Les personnes handicapées doivent respecter les principes fondamentaux régissant l'accès à la fonction publique : conditions de nationalité, jouissance des droits civiques et être reconnues aptes à l'emploi auquel elles postulent. Pour bénéficier des dispositions dérogatoires à l'accès aux fonctions publiques, elles doivent avoir été reconnues « travailleurs handicapés » par une commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées ou anciennement par une COTOREP.

Comme tout agent public, une personne handicapée doit passer une visite médicale d'aptitude auprès d'un médecin agréé par l'administration. Cette visite, préalable à l'entrée dans les cadres ou à la présentation aux épreuves du concours, est désormais systématique et ne dépend plus de la décision de chaque employeur public. La loi du 11 février 2005 a inscrit ce principe dans les statuts généraux des trois fonctions publiques.

1. Le recrutement par concours

Le concours est la voie normale d'accès à la fonction publique. Elle est indissolublement ancrée dans la conception même que se font les Français et les fonctionnaires de la fonction publique. Un ensemble de réformes a visé à rétablir un équilibre des chances d'accès par cette voie entre les candidats handicapés et ceux qui ne le sont pas.

Le protocole d'accord du 8 octobre 2001 a conduit à accorder aux personnes handicapées, sur leur demande, le bénéfice d'aménagements des épreuves d'un concours. La loi du 11 février 2005 (articles 32, 33 et 35) a renforcé les principes d'adaptation des épreuves en les érigeant en droit sur demande du candidat handicapé (durée et fractionnement des épreuves, aides humaines et techniques, temps de repos suffisants entre deux épreuves successives).

Il appartient aux jurys d'apprécier la pertinence des demandes des candidats handicapés. Dans les faits, le rapporteur constate que le principe d'égalité entre les candidats aux épreuves est érigé en absolu et qu'obtenir un aménagement par une aide technique ou humaine exige du candidat handicapé de difficiles discussions. Trop de témoignages indiquent que les candidats n'obtiennent pas certains aménagements demandés faute de moyens disponibles ou par simple réticence à vouloir donner un « avantage » trop conséquent à un candidat.

Il serait utile qu'une circulaire explicite concrètement les conditions de mise en place de ces aménagements afin de les faire entrer dans les mœurs des jurys et que les organisateurs des concours puissent anticiper les difficultés.

De même, la loi du 11 février 2005 a rendu inopposables aux bénéficiaires de l'obligation d'emploi les limites d'âge supérieures pour se présenter aux

concours d'accès à la fonction publique. L'ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 a ensuite supprimé ces limites d'âge pour tous les fonctionnaires.

Enfin, une attention particulière doit être portée à la mise en accessibilité des écoles de formation des fonctions publiques. Il semblerait en effet que certains locaux ne permettent toujours pas d'accueillir des candidats handicapés reçus aux concours.

2. Le recrutement par contrat

Face aux difficultés pour parvenir à faire progresser significativement le taux d'emploi des personnes handicapées par l'adaptation de la voie d'accès par concours, la loi du 10 juillet 1987 a autorisé les trois fonctions publiques à recruter dans un emploi de catégorie C ou D des travailleurs handicapés par un contrat leur permettant d'obtenir ultérieurement leur titularisation. La loi n° 95-116 du 4 février 1995 et les décrets n° 95-979 du 25 août 1995 (fonction publique de l'Etat), n° 96-1087 du 10 décembre 1996 (fonction publique territoriale) et n° 97-185 du 25 février 1997 (fonction publique hospitalière) ont étendu le bénéfice de cette disposition aux emplois des catégories A et B. Dans la fonction publique de l'Etat, le recrutement s'effectue sur des postes budgétaires vacants, indépendamment de toute procédure de concours. Dans les deux autres fonctions publiques, le poste doit être ouvert par concours, ce qui n'incite pas l'employeur à engager un recrutement par contrat, qui est pourtant de nature à favoriser l'accès d'une personne handicapée à la fonction publique. Le rapporteur demande donc d'aligner les fonctions publiques territoriale et hospitalière sur les règles de la fonction publique de l'Etat.

Les décrets n° 2005-38 du 18 janvier 2005 (fonction publique de l'Etat), n° 2006-148 du 13 février 2006 (fonction publique territoriale) et n° 2006-565 du 17 mai 2006 (fonction publique hospitalière) ont renforcé le statut des agents handicapés recrutés par contrat afin de l'aligner sur celui des fonctionnaires stagiaires recrutés par concours, notamment du point de vue de leur rémunération.

En droit, la voie d'accès par contrat est complémentaire et dérogatoire. Elle est régie par les articles 27, 38 et 27 des lois portant respectivement statut des fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière. Les principes généraux régissant l'accès à la fonction publique restent opposables (aptitude à l'emploi, conditions de diplôme ou de niveau d'études pour accéder au corps ou au cadre d'emploi ouvert par le contrat). Seuls les bénéficiaires de l'obligation d'emploi peuvent être recrutés par cette voie. Le contrat est conclu pour une durée correspondant à la période de stage des agents recrutés par concours (en général, un an). Elle est renouvelable une fois. À son issue, l'agent peut être titularisé s'il est jugé apte professionnellement sur un emploi vacant de fonctionnaire titulaire. L'aptitude professionnelle est appréciée par l'employeur ayant autorité pour nommer le fonctionnaire, au vu du dossier de l'agent et après un entretien avec un jury qui n'émet qu'un avis mais peut solliciter une expertise sociale ou médicale. La non-titularisation après un an ou deux ans de contrat vaut licenciement.

Pendant sa période contractuelle, le travailleur handicapé suit une formation adaptée et bénéficie d'un soutien médical au titre de la médecine de prévention et d'un soutien professionnel pour faciliter son intégration. Une circulaire de la DGAFFP n° 1902 du 13 mai 1997 explicite ces modalités pour la fonction publique de l'Etat. Ce dernier point est fondamental car le rapporteur a constaté que la faiblesse du recrutement contractuel vient souvent des appréhensions des employeurs face aux possibles réticences des futurs collègues de ces travailleurs handicapés qui pensent devoir assumer une charge de travail supplémentaire en raison des handicaps de ces nouveaux agents. Les questions matérielles d'adaptation des postes de travail passent souvent au second plan face aux craintes de bouleversement des conditions de travail et aux blocages psychologiques.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFFP) prévoit d'établir une programmation annuelle et une répartition géographique de ces recrutements par concours. En 2004, l'Etat a recruté 758 personnes handicapées par la voie du contrat ouvrant droit à titularisation (465 en catégorie C, 170 en catégorie B et 123 en catégorie A). Au 31 décembre 2004, 3 621 agents comptabilisés au titre de l'obligation d'emploi avaient été recrutés par cette voie contractuelle (2 055 en catégorie C, 881 en catégorie B et 299 en catégorie A).

Ces recrutements par une voie dérogatoire sont encore parfois mal perçus et mal compris par les fonctionnaires. Ce mode contractuel constitue cependant un levier efficace pour parvenir à un taux d'emploi de 6 % et amener des personnes handicapées dans les catégories A et B de la fonction publique. Les carences du système éducatif et universitaire pour la formation de haut niveau des personnes handicapées ne permettent pas aujourd'hui d'amener aux concours de la fonction publique des personnes handicapées en nombre suffisant pour s'imposer face aux candidats « valides ». C'est pourquoi, l'insertion dans l'emploi public des personnes handicapées doit également commencer par l'adaptation des universités et des écoles supérieures aux handicaps des étudiants.

Dans l'attente, le recrutement par concours ne peut être un succès que si les autorités de nomination sont correctement sensibilisées et informées sur les questions relatives au handicap et finissent par considérer qu'un travailleur handicapé formé, encadré et dont le poste est adapté peut être aussi efficace dans le travail qu'un agent « valide ». Le rapporteur exprime donc son soutien entier à l'action prioritaire du comité national du FIPHFP pour mener des campagnes d'information et de pédagogie en ce sens. Les autorités de nomination et directeurs de ressources humaines devraient être les cibles prioritaires de cette action.

3. La suppression des emplois réservés

Créés par la loi du 30 janvier 1923 pour recruter, sur une période limitée, sans condition d'âge, des victimes françaises de la Première Guerre mondiale (anciens militaires, invalides, veuves de guerre) dans des emplois des administrations et des entreprises publiques de catégories B, C et D, les emplois réservés ont été continûment reconduits et étendus par la loi n° 56-757 du 1^{er} août 1956 aux travailleurs handicapés et par la loi n° 87-1131 du 31 décembre 1987 aux conjoints des victimes de la guerre. Ces emplois réservés étaient, en fait, conçus comme un droit accessoire à la pension de victime.

Le recrutement des pensionnés des deux guerres mondiales et des résistants sans condition d'âge ou de durée de service a cessé le 27 avril 1989. Il a subsisté une législation pérenne permettant le recrutement des veuves, conjoints et militaires dont la liste est reproduite ci-dessus en page 19 du présent rapport. La nomenclature et la proportion des emplois réservés sont fixées par décrets ; elle varie de 3 à 10 % des postes. La gestion des emplois réservés est effectuée par le ministère de la défense. La candidature passait par la COTOREP qui la transmettait au ministère de la défense pour convocation aux examens. Jusqu'en 1990, les candidats étaient inscrits à vie sur les listes² d'attente.

Le protocole d'accord du 8 octobre 2001 sur l'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique conclu entre le ministre de la fonction publique, la ministre chargée des personnes handicapées et les organisations syndicales de fonctionnaires a programmé la suppression des recrutements sur emplois réservés : *« le recrutement contractuel direct (...) est développé et remplace à partir de 2002 la procédure dite des "emplois réservés". (...) En conséquence, à compter du 1^{er} janvier 2002, les examens d'accès à la fonction publique par la voie des emplois réservés ne sont plus ouverts aux personnes handicapées. Aucune inscription à ces épreuves ne doit être acceptée et il y a lieu de ne plus indiquer cette voie de recrutement sur tous documents ou avis émanant de vos services, notamment au titre de la COTOREP. »* Les derniers examens ont eu lieu début 2002. En 2002, seuls 210 travailleurs handicapés ont été nommés dans la fonction publique de l'Etat par cette procédure. Les lauréats pouvaient être nommés jusqu'en 2005. En 2004, 225 agents ont été recrutés sur des emplois réservés hors COTOREP, dont 172 anciens militaires non titulaires d'une pension d'invalidité. Au 1^{er} janvier 2006, la procédure de recrutement sur emplois réservés n'existe plus, sauf pour les militaires de carrière (cf. les deux dernières catégories du 1^o du tableau de la page 19) car la réforme a porté sur les emplois civils.

Le rapporteur demande que la réforme puisse être totalement aboutie et s'appliquer aux militaires, qui peuvent toucher une pension de retraite après quinze ans de services tout en exerçant une activité professionnelle après leur départ des armées. Leur recrutement sur des emplois réservés ne répond qu'à des impératifs de gestion du personnel du ministère de la défense et ne saurait trouver une justification que dans la technicité des postes qui leur sont réservés, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Par ailleurs, il conviendrait de sortir du calcul du taux d'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique les agents occupant des emplois réservés, sauf s'ils présentent une invalidité ou un handicap. Cette réforme a été demandée par la totalité des personnes auditionnées par le rapporteur, hormis les administrations de gestion.

C. LE MAINTIEN DANS L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES

1. La formation continue

Une circulaire de la DGAFP a précisé que les actions de formation visant l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique de l'Etat consistent essentiellement à apporter des adaptations techniques et matérielles aux modules de formation dispensés à l'ensemble des agents. Des actions spécifiques sont également mises en place à destination des fonctionnaires handicapés. Le protocole d'accord du 8 octobre 2001 a prévu la mise en place d'un réseau de correspondants locaux « personnes handicapées » destiné à mobiliser les actions d'insertion envers les personnes handicapées. Des partenariats ont été mis en place avec l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail et l'Agefiph.

2. Le déroulement des carrières

Les fonctionnaires handicapés bénéficient d'un suivi médical particulier (médecine préventive ou médecine du travail). Dans les fonctions publiques de l'Etat et territoriale, au moins une visite médicale annuelle doit être effectuée.

La loi du 11 février 2005 a donné aux fonctionnaires bénéficiaires de l'obligation d'emploi (à l'exception des veuves, orphelins et femmes d'invalides) une priorité aux mutations les concernant, « *dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service* ». Si les possibilités de mutation sont insuffisantes dans leurs corps, ces mêmes fonctionnaires peuvent, « *dans toute la mesure compatible avec les nécessités de fonctionnement du service, compte tenu de leur situation particulière* », bénéficier, en priorité, d'une mesure de détachement ou de mise à disposition.

Au regard de l'avancement, les fonctionnaires handicapés sont placés dans une situation de stricte égalité. Celui-ci ne doit être apprécié qu'au regard des compétences professionnelles. La réalité des pratiques administratives est divergente. Nombre de témoignages rapportent les difficultés d'avancement et de mutation des fonctionnaires handicapés.

La loi du 11 février 2005 a également accordé aux fonctionnaires bénéficiaires de l'obligation d'emploi (à l'exception des veuves, orphelins et femmes d'invalides) le droit de bénéficier d'un temps partiel ou d'aménagements d'horaires, « *dans toute la mesure compatible avec les nécessités du*

fonctionnement du service ». Un temps partiel est donc accordé de droit, mais peut être refusé en opportunité pour nécessité de service...

3. L'aménagement des locaux, des postes de travail et des fonctions

a) L'aménagement des postes et des fonctions

Les statuts des fonctions publiques de l'Etat et hospitalière⁽¹⁾ imposent qu'en cas de constat d'une altération de l'état physique rendant inapte à l'exercice des fonctions, le poste de travail du fonctionnaire soit adapté. Cette mesure est prioritaire. L'obligation ne figure cependant pas dans les statuts de la fonction publique territoriale⁽²⁾. Aucune raison ne justifie cette absence ; le rapporteur considère que cette lacune devrait être comblée. Les ministères débloquaient sur leurs propres crédits les fonds nécessaires à ces opérations d'aménagement. Les résultats étaient très variables selon les ministères. Les financements du FIPHFP sont précisément destinés à la réalisation de ces travaux.

En cas d'impossibilité d'adaptation du poste de travail, les fonctions de l'agent handicapé peuvent être adaptées. La loi du 11 février 2005 a introduit un article 6 *sexies* dans la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui dispose que « *afin de garantir le respect du principe d'égalité de traitement à l'égard des travailleurs handicapés, les employeurs [publics] prennent, en fonction des besoins dans une situation concrète, les mesures appropriées pour permettre aux travailleurs [bénéficiaires de l'obligation d'emploi, à l'exception des veuves, orphelins et femmes d'invalides,] d'accéder à un emploi ou de conserver un emploi correspondant à leur qualification, de l'exercer et d'y progresser ou pour qu'une formation adaptée à leurs besoins leur soit dispensée* ».

Le protocole d'accord du 8 octobre 2001 a prévu de tripler les crédits du fonds interministériel pour l'insertion des travailleurs handicapés. Ce fonds a pu prendre en charge des expérimentations en matière d'équipement et d'aménagement de postes et pour des aides dans la vie professionnelle. Sa mission a également, à cette occasion, été élargie au financement des différentes actions d'accompagnement à l'insertion des travailleurs handicapés (sensibilisation et formation). Ces crédits complètent les actions financées par les dotations des ministères ainsi que l'action du fonds interministériel pour l'accessibilité aux personnes handicapées des locaux recevant du public.

Le fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) a été créé en 1998. A partir de 2000, sa dotation a

(1) Article 63 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ; articles 71 à 76 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

(2) Articles 81 à 86 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

été sortie des crédits sociaux des ministères pour être individualisée. Elle est passée de 2,29 millions d'euros en 2001 à 6,56 millions en 2002, 6,58 millions en 2003 et 7,64 millions en 2004 et en 2005. Le fonds a disparu en 2006 avec la création du FIPHFP. Les dotations allouées au fonds interministériel ont été reversées aux ministères pour leurs actions d'insertion des agents handicapés. Les ressources du FIPHFP seront largement suffisantes pour financer les demandes d'aménagement de postes. Le coût moyen d'un aménagement est de 15 à 20 000 euros, les investissements supplémentaires relevant essentiellement d'une prise en charge au titre de la prestation de compensation. Selon les informations fournies au rapporteur, les besoins en ce domaine se monteraient à environ vingt millions d'euros pour l'année 2007. Mais au-delà du volume des dépenses, il est primordial de veiller à la qualité de l'accueil, de l'insertion et de l'accompagnement dans l'emploi des agents publics handicapés.

Les personnes sourdes ou malentendantes posent un problème particulier dans la mesure où l'aménagement de leur poste de travail peut impliquer non seulement des investissements mobiliers mais également des dépenses de fonctionnement nouvelles comme, par exemple, un abonnement à un service de traduction à distance en langue des signes selon le modèle du websourd. Ceci rend d'autant plus important le maintien des dotations ministérielles de soutien aux agents handicapés.

La loi du 11 février 2005 a également facilité l'aménagement des horaires de travail des fonctionnaires handicapés. Cet aspect est appelé à prendre de l'importance car il est de nature à inciter les fonctionnaires à déclarer leur handicap et à obtenir un temps partiel thérapeutique de nature à traiter des maladies évolutives.

b) La mise en accessibilité des locaux

Concernant l'accessibilité des locaux, le retard des administrations est grand alors même qu'un décret du 1^{er} février 1978 a institué la commission départementale pour l'accessibilité. L'article 41 de la loi du 11 février 2005 a fixé un délai maximal de dix ans, arrivant à échéance le 11 février 2015, pour rendre accessibles aux personnes handicapées tous les bâtiments existants recevant du public. L'obligation s'applique également aux lieux de travail mais sans fixation de délai et sous réserve d'absence d'impossibilité technique, de contrainte liée à la préservation du patrimoine architectural ou de « disproportion manifeste » entre les améliorations et leurs conséquences. Les règlements d'application pour la mise en accessibilité des lieux de travail ne sont toujours pas publiés.

Le fonds interministériel pour l'accessibilité aux personnes handicapées des bâtiments ouverts au public qui appartiennent à l'Etat verse des aides aux travaux de mise en accessibilité dont le devis dépasse 15 524 euros. La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) alloue au fonds une dotation annuelle d'environ 20 millions d'euros.

Le rapporteur a constaté que la vétusté et l'ancienneté de nombreux locaux et l'inadaptation des moyens d'accès et de circulation constituent un obstacle majeur au recrutement des personnes handicapées. C'est pourquoi il est totalement justifié que les crédits du FIPHFP puissent servir à financer des mises en accessibilité de locaux *ad hominem*, c'est-à-dire dans le but de recruter une personne handicapée connue et dont l'aptitude professionnelle a été validée par l'autorité de nomination. Les crédits disponibles sont suffisants pour faire face à toutes les missions du fonds définies par la loi ; tout devant être fait pour permettre le recrutement des personnes handicapées compte tenu du retard des administrations, il est fondé d'intervenir pour des mises en accessibilité.

Ces financements ne doivent toutefois pas conduire les ministères, collectivités locales et hôpitaux à réduire leurs actions de mise en accessibilité, c'est pourquoi les financements du fonds ne doivent être débloqués que pour permettre la signature du contrat d'embauche ou la décision de nomination d'une personne nommément désignée. Il n'en reste pas moins que le circuit administratif (projet de l'employeur soumis au comité local, renvoyé au comité national qui donne son accord à la Caisse des dépôts et consignations qui débloque les fonds sur justificatifs) risque de faire retarder de plusieurs mois l'entrée en fonction de la personne handicapée. Mais sans ces crédits, elle n'aurait pas été prise, et s'il avait fallu attendre l'engagement des dépenses par l'employeur, le retard se calculerait en années.

4. Le reclassement

Lorsque l'état de santé d'un fonctionnaire ne lui permet plus d'exercer normalement ses fonctions même avec un poste ou des fonctions aménagés à son handicap, il ne doit pas être mis en retraite pour invalidité mais reclassé dans un emploi adapté d'un autre corps.

Le fonctionnaire est, après avis d'un comité médical, reclassé dans un emploi dans un autre corps qui peut être d'un niveau inférieur, équivalent ou supérieur. Il appartient à l'employeur d'inviter l'agent à présenter une demande de reclassement. L'Etat doit présenter à ses agents plusieurs propositions de reclassement ; cette disposition n'existe pas dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière. En cas d'impossibilité, l'absence de proposition doit être motivée. Le reclassement du fonctionnaire de l'Etat doit être opéré dans un délai maximum de trois mois suivant la demande de l'intéressé ; ce délai n'existe pas dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

La procédure du détachement peut également être utilisée mais le reclassement, en ce cas, ne peut se faire que dans un corps inférieur ou équivalent.

Dans l'Education nationale, la procédure de reclassement est mal appliquée car les rectorats considèrent trop souvent que le seul reclassement possible est l'enseignement à distance. Faute de place au CNED, les enseignants handicapés sont souvent invités à rester chez eux, à moins d'être mis à la retraite

pour invalidité. L'enseignement par des personnes handicapées serait pourtant peut-être le plus puissant facteur d'évolution des mentalités en France pour la parfaite intégration des personnes handicapées dans la société.

La question de l'évolution des carrières est sans doute appelée à devenir une question centrale en raison de l'allongement des carrières résultant des nouvelles conditions de liquidation à taux plein des pensions de retraite imposées par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Le ministère de l'Éducation nationale offre peu de souplesse hors la mobilité géographique. Le dispositif de l'article 77 de la loi du 21 août 2003 permettant la seconde carrière des enseignants dans des emplois d'autres administrations, par la voie du détachement, a été mise en place par deux décrets du 9 août 2005 mais les possibilités restent limitées en raison du manque de velléité des autres employeurs publics.

5. La mise à la retraite pour invalidité

En cas d'impossibilité de reclassement, le fonctionnaire handicapé est d'office radié des cadres par anticipation pour invalidité et bénéficie d'une liquidation de pension de retraite sans condition de durée (article L. 4 du code des pensions civiles et militaires de retraite) et sans application de coefficient de minoration (article L. 14). Il a en outre droit à une rente viagère d'invalidité cumulable avec sa pension de retraite si son incapacité résulte de blessures ou de maladie contractées ou aggravées soit en service, soit en accomplissant un acte de dévouement dans un intérêt public, soit en exposant ses jours pour sauver la vie d'une ou plusieurs personnes (article L. 27).

Selon des témoignages concordants, le rapporteur relève que les administrations et entreprises publiques ont tendance à utiliser la procédure de l'invalidité et les comités médicaux pour faire sortir des cadres les fonctionnaires atteints d'une incapacité physique ou mentale, y compris à la suite d'accidents professionnels, alors que la procédure de reclassement devrait être appliquée. La mise en retraite pour invalidité finit par être utilisée comme « solution de facilité » pour la gestion des personnels handicapés. Cette situation amène même des médecins de prévention et des médecins du travail à ne pas déclarer des handicaps par crainte d'un recours futur à cette procédure.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné pour avis, sur le rapport de M. Gérard Cherpion, les crédits pour 2007 du programme « Handicap et dépendance ».

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Mme Hélène Mignon s'est interrogée sur la place réservée aux personnes handicapées dans la fonction publique et s'est inquiétée de la possibilité laissée à l'Éducation nationale de défalquer de sa contribution financière le coût des postes d'auxiliaire de vie scolaire. Ce n'est pas un exemple à suivre. Le dispositif mis en place par la loi du 11 février 2005 pour assurer l'articulation entre l'allocation aux adultes handicapés et la prestation de compensation n'est pas satisfaisant car l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) permettait de fournir un revenu complémentaire aux personnes handicapées qu'elles perdent en optant pour la prestation de compensation puisque les aides humaines qu'elles financent visent à couvrir des dépenses correspondant à des charges effectives. Lorsque la personne handicapée fait appel à un aidant familial, la prestation de compensation ne lui permet pas de retrouver le financement qu'elle obtenait au titre de l'ACTP. De même, les montants de dépenses en aide humaine pris en charge au titre de la prestation de compensation sont insuffisants. Le nouveau système se traduit donc par une baisse du pouvoir d'achat des personnes lourdement handicapées. Par ailleurs, toutes les structures d'hébergement demandent que l'aide au poste soit augmentée. La participation horaire doit être augmentée pour prendre en compte le coût réel des services au sein des entreprises et services d'aide par le travail (ESAT).

M. Michel Heinrich a souligné l'importance que revêt l'obligation d'employer des personnes handicapées au sein des fonctions publiques. La loi du 11 février 2005 a permis de faire entrer dans les faits l'obligation d'emploi en créant une contrainte financière ; son adoption était une nécessité. Il peut paraître effectivement choquant de permettre à l'Éducation nationale de déroger aux obligations posées par la loi. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 11 février 2005, les ESAT se montrent inquiets quant à leur financement : qu'en est-il de la réalité de ces difficultés ?

M. Jean-Pierre Door a rappelé l'importance de la loi du 11 février 2005 qui répond aux demandes des acteurs de terrain et des personnes handicapées ; 2006 est certes la première année d'application des réformes mais un certain nombre de points sont désormais acquis. Par ailleurs, il paraît souhaitable de relever le nombre de postes de soins infirmiers à domicile ainsi que celui des places d'accueil de jour. En ce qui concerne la création de places en établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes (EHPAD) et leur médicalisation, il faut relever la longueur des délais dans le secteur public qui conduisent les familles à se tourner vers le secteur privé. Il convient de faciliter d'urgence la création de places en EHPAD. De nombreux territoires, dont celui de Montargis, en ont un besoin pressent.

M. René Couanau, président, a souligné l'importance du droit à compensation établi par la loi du 11 février 2005 et a souhaité que la commission des affaires culturelles, familiales et sociale soit régulièrement informée de sa mise en œuvre pratique ainsi que de celle des maisons départementales des personnes handicapées.

Mme Hélène Mignon a indiqué que la mise en place des maisons départementales des personnes handicapées s'effectuait dans de bonnes conditions en dépit de l'hétérogénéité des personnels concernés. En revanche, les montants affectés au financement de la prestation de compensation ne parviennent pas à palier la baisse du revenu disponible des personnes handicapées.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur** a donné les éléments d'information suivants :

– Le volume de l'enveloppe financière consacrée à la prestation de compensation dépend essentiellement du budget de la CNSA, les départements venant en complément. On manque de recul pour pouvoir apprécier l'adaptation des crédits disponibles.

– Il est exact que la mise en place des maisons départementales du handicap s'effectue dans de bonnes conditions.

– Concernant le régime dérogatoire dont bénéficie l'Éducation nationale au titre du calcul de sa contribution financière au FIPHFP, presque toutes les personnes auditionnées ont fait part de leur désapprobation. Cependant, l'Éducation nationale a effectué le versement de sa contribution, d'un montant de 5,7 millions d'euros, en temps et en heure, ce qui témoigne de sa bonne volonté.

– Un des acquis de la loi du 11 février 2005 est de pouvoir chiffrer précisément la place des personnes handicapées au sein des différentes fonctions publiques, qui s'établit en moyenne à 3,69 %.

– La réforme de l'accueil en ESAT a été effectuée par un décret du 16 juin 2006. Il existe effectivement un certain nombre d'inquiétudes relatives à la pérennité de certaines de ces structures. Il faut s'interroger sur la prise en compte de la lourdeur des handicaps des travailleurs des ESAT : des différences de productivité existent entre les différents ESAT. La situation financière de certains ESAT peut se trouver fragilisée en cas de recrutement de personnes très lourdement handicapées.

– Les services de soins infirmiers à domicile de la région Centre proposaient 3 906 places fin 2005. Le nombre de places a augmenté de près de 200 places par an depuis 2001.

La commission a approuvé les conclusions du rapporteur sur les crédits du programme « Handicap et dépendance » et a donné un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité et intégration » pour 2007.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Auditions à Paris

- **Association des maires de France** : M. Gérard Chabert, président, et M. Alexandre Touzet, chargé des relations parlementaires
- **Association des paralysés de France (APF)** : M. Alain Rochon, administrateur et vice-président, et M. Patrice Tripoteau, directeur du pôle des actions nationales
- **Association pour l'aide au handicap au sein du ministère des finances (APAH Finances)** : Mme Marie-France Maringe, présidente, et Mme Mireille Valentin, secrétaire générale
- **Caisse des dépôts et consignations** : Mme Catherine Ollivier, chef du service du recouvrement (établissement de Bordeaux)
- **M. Jean-François Chossy**, député, rapporteur de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005
- **Comité national pour la promotion sociale des aveugles et amblyopes et Fédération des aveugles de France** : M. Thierry Nicole, président de la commission des affaires sociales, M. Edouard Ferrero, vice-président, et Mlle Julie Bertholon, chargée du développement
- **Confédération française démocratique du travail (CFDT) Union fédérale des fonctions publiques assimilées** : Mme Marie-Thérèse Druelle, secrétaire générale
- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) Fonctionnaires** : M. Yves Missaire, secrétaire général
- **Confédération générale des cadres (CGC) fonctions publiques** : M. Charles Bonissol, président, et Mme Chantal Menier, chargée de mission pour les personnes handicapées
- **Confédération générale des travailleurs (CGT) Union générale des fédérations de fonctionnaires** : M. Jean-Marc Canon, secrétaire général, et Mme Fasoli, membre du comité national du FIPHFP
- **Délégation interministérielle aux personnes handicapées** : M. Patrick Gohet, délégué interministériel

- **Fédération hospitalière de France (FHF) :** M. Gérard Vincent, délégué général, et M. David Causse, délégué général adjoint
- **Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés (FNATH) :** M. Arnaud de Broca, secrétaire général adjoint, et Mme Sophie Beydon-Cramette, chargée de la mission emploi
- **Fédération nationale des associations de parents et amis employeurs et gestionnaires d'établissements et services pour personnes handicapées mentales (FEGAPEI) :** M. Philippe Calmette, directeur général, et M. Thierry Weishaupt, responsable communication
- **Fédération syndicale unitaire (FSU) de l'Education nationale :** M. Emmanuel Guichardez, secrétaire national
- **Fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique :** Mme Martine Faucher, présidente du comité national
- **Force ouvrière (FO) – fédération générale des fonctionnaires :** M. Gérard Nogues, secrétaire général, et Mme Anne Baltazar, secrétaire générale adjointe.
- **Ministère de l'Intérieur :** M. Pascal Girault, sous-directeur de la fonction publique territoriale, et Mme Marie Maurel, attachée au pôle de la protection sociale (direction générale des collectivités locales)
- **Ministère de la fonction publique :** M. Alexandre Le Benoist, responsable du pôle « insertion des personnes handicapées dans la fonction publique de l'Etat » (bureau des affaires sociales, direction générale de l'administration et de la fonction publique)
- **Ministère de la santé et des solidarités :** Mme Martine Cavallé représentant le directeur de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS)
- **Union nationale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS) :** M. Johan Priou, conseiller technique santé et handicap, et M. Sébastien Pommier, directeur de l'URIOPSS Languedoc-Roussillon
- **Union nationale pour l'insertion sociale du déficient auditif (UNISDA) :** M. Jérémie Boroy, président
- **Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) Fonctionnaires :** Mme Élisabeth David, secrétaire générale, et M. Raymond Côte, secrétaire national

Auditions à Epinal (Vosges), le 13 octobre 2006

- **M. Patrice Molle**, préfet des Vosges
- **M. Michel Langlois**, vice-président du conseil général des Vosges
- **M. Jean-Pierre Tressard**, sous-préfet de Saint-Dié-des-Vosges
- **M. Frank Plouviez**, directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
- **Mme Annie Molon**, directrice départementale des affaires sanitaires et sociales
- **Mme Mélanie Michel**, responsable du pôle Proximité du service des ressources humaines du conseil général des Vosges
- **M. Bernard Py**, secrétaire général de la direction départementale de l'équipement
- **M. Patrick Chevrier**, secrétaire général de l'inspection académique
- **M. Hervé Carrère**, directeur départemental de la jeunesse et des sports
- **M. Olivier Chamboredon**, secrétaire général des administrations déconcentrées de l'Etat dans les Vosges
- **M. Jacques Conraux**, chef du service des moyens, de la logistique et de la modernisation de la préfecture des Vosges
- **Mme Isabelle Algeyer**, chef de division chargée des ressources humaines et des moyens à la trésorerie générale des Vosges
- **M. Luc Livet**, directeur des maisons de retraite Le Val d'Ajol et Dompaire
- **M. Jean-Michel Hue**, directeur du centre hospitalier de Saint-Dié-des-Vosges
- **Mme Françoise Haxaire**, chargée des personnes handicapées au centre hospitalier Ravanel (Epinal)