

L'insertion professionnelle des travailleurs handicapés dans la fonction publique



● **Paul Peny** - Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

Dans un contexte marqué par des changements culturels, politiques et sociaux importants vis-à-vis de la représentation du handicap dans la société française, les questions d'emploi, de diversité et de non discrimination représentent un enjeu de tout premier plan.

Les employeurs publics sont, sur ces sujets, doublement concernés : d'une part, dans le cadre de la modernisation de la gestion des ressources humaines et, d'autre part, dans le cadre de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés, fixée à 6 % par le législateur en 1987 et non encore franchie à ce jour.

À cet égard, la mise en œuvre 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 garantit la promotion effective de l'emploi des personnes handicapées dans les services de l'État, des collectivités locales, de leurs établissements publics et des hôpitaux. S'appuyant sur la conviction que l'administration française est en capacité de présenter un dispositif rénové et renforcé en matière de suivi et d'insertion de ses personnels handicapés, les pouvoirs publics se sont dès lors engagés dans une politique de progrès, déclinée sur quatre principaux axes d'action :

- responsabiliser les employeurs à travers la mise en œuvre du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) ;
- lutter contre les barrières à l'emploi et améliorer les recrutements ;
- informer et sensibiliser les acteurs ;
- faciliter le déroulement de carrière et le maintien dans l'emploi.

1. Le cadre légal et réglementaire

L'obligation d'emploi

La loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés a fixé les principes et les règles applicables aux travailleurs handicapés dans le secteur privé et dans le secteur public. Cette loi prévoit une obligation d'emploi de 6 % de l'effectif réel en fonction auprès des employeurs publics et privés (articles L. 323-1 et L. 323-2 du code du travail).

Ainsi, à partir de vingt agents à temps plein ou équivalent, toutes les administrations, toutes les collectivités locales et tous les établissements publics doivent employer, à temps complet ou à temps partiel, des travailleurs handicapés à hauteur de 6 % au moins de leur effectif total. Sont concernées par cette disposition :

- la fonction publique de l'État ;
- la fonction publique territoriale ;
- la fonction publique hospitalière ;
- les établissements publics administratifs et assimilés.

Cette obligation d'emploi se mesure en totalisant les sept principales catégories de bénéficiaires de l'obligation d'emploi (articles L. 323-3 et L. 323-5 du code du travail), à savoir :

- les travailleurs reconnus handicapés ;
- les victimes d'accidents de service ou de maladies professionnelles ;
- les fonctionnaires titulaires d'une allocation temporaire d'invalidité supérieure à 10 % ;
- les pensionnés de guerre et assimilés, ainsi que certains militaires reclassés ;

- les fonctionnaires devenus inaptes en cours de carrière et reclassés ;
- les titulaires d'une carte d'invalidité (depuis le 1^{er} janv. 2006) ;
- les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (depuis le 1^{er} janv. 2006).

Les personnes handicapées présentes au sein de la fonction publique sont donc soit des travailleurs handicapés recrutés comme tel, soit des fonctionnaires devenus handicapés après leur entrée dans la fonction publique. Si tous ces agents comptent au nombre des bénéficiaires de l'obligation d'emploi instituée par le code du travail, les dispositifs de recrutement ou de maintien dans l'emploi relèvent de logiques différentes. En revanche, les dispositifs d'accompagnement sont identiques, la situation de l'individu dans son lieu de travail primant.

Les modalités d'accès à la fonction publique

L'accès des personnes handicapées à la fonction publique suppose le respect des conditions générales fixées à l'article 5 du titre 1^{er} du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales (conditions de nationalité, de jouissance des droits civiques et d'aptitude physique à l'emploi).

Elles doivent, par ailleurs, avoir été reconnues "travailleur handicapé" par la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) ou appartenir à l'une des catégories de bénéficiaires visées par le code du travail. Elles bénéficient ainsi, à l'instar des autres catégories de bénéficiaires, de dispositifs dérogatoires ayant pour but de rétablir une équité de chances dans l'accès à la fonction publique.

Les travailleurs handicapés disposent de deux voies d'accès à la fonction publique :

- *le concours ;*
- *le contrat donnant vocation à titularisation.*

Le protocole d'accord sur l'emploi des travailleurs handicapés du 8 octobre 2001 avait prévu la suppression du recrutement des travailleurs handicapés dans la fonction publique par la voie des emplois réservés. Ce mode de recrutement, qui a souvent été considéré comme le principal mode d'accès à la fonction publique pour les travailleurs handicapés, a été supprimé au 1^{er} janvier 2006.

Le recrutement par concours

Le concours constitue la voie normale d'accès à la fonction publique (droit commun). Il permet d'accéder à des emplois de toutes les catégories statutaires A, B et C. Le principe du recrutement par concours est inscrit dans l'article 16 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 : "Les fonctionnaires sont recrutés par concours, sauf dérogation prévue par la loi".

Le protocole d'accord du 8 octobre 2001 rappelle la primauté du concours parmi les voies de recrutement de la fonction publique, y compris pour les travailleurs handicapés.

Les travailleurs handicapés bénéficient, sur demande expresse, et sur avis du médecin agréé de l'administration, d'aménagements d'épreuves. L'article 27 du titre II du statut général précise en effet que : "Des dérogations aux règles normales de déroulement des concours et des examens sont prévues afin, notamment, d'adapter la durée et le fractionnement des épreuves aux moyens physiques des candidats ou de leur apporter les aides humaines et techniques nécessaires précisées par eux au moment de leur inscription. Des temps de repos suffisants sont notamment accordés à ces candidats, entre deux épreuves successives, de manière à leur permettre de composer dans des conditions compatibles avec leurs moyens physiques".

Les aménagements d'épreuves sont décidés par le jury de concours, après avis du médecin agréé. Le médecin consulté (dans le département du domicile de l'intéressé), établit un certificat déterminant, en fonction du degré d'invalidité et de la demande du candidat, de quelles conditions particulières (installation, majoration de temps, assistance) il peut bénéficier lors des épreuves.

Par ailleurs, l'administration, prévenue à l'avance de la participation à un concours d'un candidat handicapé devra s'assurer de l'accessibilité des salles d'examen et de l'existence d'un délai raisonnable entre les épreuves en cas de majoration de durée.

En vue de faciliter l'accès des personnes handicapées à la fonction publique, les limites d'âge supérieures existantes pour se présenter aux concours ne leur sont pas applicables. En effet, le 2^e alinéa du I de l'article 27 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 prévoit que "Les limites d'âge supérieures fixées pour l'accès aux grades et

emplois publics régis par les dispositions du présent chapitre ne sont pas opposables aux personnes mentionnées aux 1^o, 2^o, 3^o, 4^o, 9^o, 10^o et 11^o de l'article L. 323-3 du code du travail (ensemble des bénéficiaires de l'obligation d'emploi)".

Cet article 27 précise en outre que "Les personnes qui ne relèvent plus de l'une des catégories mentionnées aux 1^o, 2^o, 3^o, 4^o, 9^o, 10^o et 11^o du même article L. 323-3 peuvent bénéficier d'un recul des limites d'âge susmentionnées égal à la durée des traitements et soins qu'elles ont eu à subir lorsqu'elles relevaient de l'une de ces catégories. Cette durée ne peut excéder cinq ans".

Des dispositions analogues ont été introduites pour la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière.

Le recrutement par contrat : un instrument moderne et souple de recrutement

La loi du 10 juillet 1987 a permis aux administrations, aux collectivités et aux établissements hospitaliers (respectivement articles 27, 38 et 27 des titres II, III et IV du statut général) de recruter des travailleurs handicapés par contrat (en général d'une durée d'un an) permettant une titularisation ultérieure. Les travailleurs handicapés ainsi recrutés directement par les services du personnel, sans concours, peuvent être plus facilement insérés dans les services où ils sont appelés à exercer leurs fonctions car leur handicap est connu par avance et la nécessaire adaptation des conditions de travail anticipée par les chefs de services et les collègues de travail.

Cette possibilité de recrutement par contrat initialement ouverte en 1987 pour les emplois des catégories C et D, a été étendue aux emplois des catégories A et B en 1995 (loi n° 95-116 du 4 février 1995 et décret n° 95-979 du 25 août 1995 modifié (fonction publique de l'Etat), décrets n° 96-1087 du 10 décembre 1996 modifié (fonction publique territoriale) et n° 97-185 du 25 février 1997 modifié (fonction publique hospitalière). Dans la fonction publique de l'Etat, ce recrutement s'effectue sur des postes budgétaires vacants, indépendamment de toute procédure de concours.

Le décret n°95-979 du 25 août 1995 a été modifié par le décret n°2005-38 du 18 janvier 2005 afin de rapprocher la situation administrative des agents handicapés

recrutés sur contrat de celle des fonctionnaires stagiaires recrutés par concours. Des modifications identiques ont été apportées, en 2006, pour les deux autres fonctions publiques.

La procédure de recrutement par contrat ne se substitue pas à l'accès par la voie du concours, elle constitue une voie d'accès complémentaire et dérogatoire à la fonction publique.

Seules les personnes qui disposent d'une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé ou qui relèvent d'une autre catégorie de bénéficiaires de l'obligation d'emploi peuvent bénéficier de cette procédure de recrutement.

2. La responsabilisation des employeurs : l'installation et la mise en œuvre du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP)

Chaque citoyen attend de l'État et de sa fonction publique qu'ils montrent l'exemple et intensifient leur action en matière de handicap.

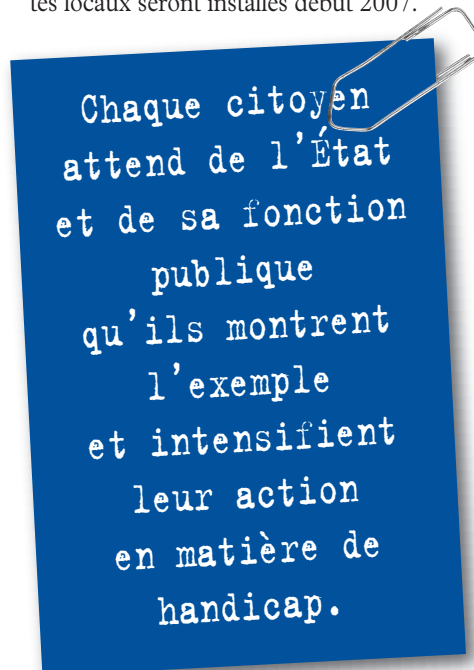
Néanmoins, le fait, pour l'administration, de ne pas respecter son obligation d'emploi de personnes handicapées était resté, jusqu'à aujourd'hui, sans incidence. Seules les entreprises privées et les établissements publics industriels et commerciaux devaient s'acquitter d'une contribution à l'association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (AGEFIPH) en cas de non respect de leur propre obligation. Il n'en est désormais plus de même : dans un souci d'alignement et d'égalité de traitement entre les secteurs concurrentiel et public, est imposé aux administrations qui ne respectent pas l'obligation d'emploi de 6%, le versement d'une contribution à un fonds analogue à celui de l'AGEFIPH et commun aux trois fonctions publiques.

Ainsi, pour chaque bénéficiaire manquant, l'employeur devra verser une contribution équivalente à 600 fois le SMIC horaire, à l'identique de ce qui existe dans le secteur privé.

Les règles d'organisation, de fonctionnement et de pilotage de ce nouvel outil

d'incitation ont été fixées par le décret n°2006-501 du 3 mai 2006 (JO du 4 mai 2006).

Ainsi, le FIPHFP est constitué en établissement public de l'État dont la gestion administrative est confiée à la Caisse des dépôts et consignations. Les grandes orientations, particulièrement celles relatives à l'utilisation des crédits du fonds, sont définies par un comité national, organe délibérant à la composition tripartite (représentants des employeurs, des partenaires sociaux, et des associations représentatives des personnes handicapées), qui dispose également de 26 comités régionaux pour une action locale de proximité. Ce comité national a tenu sa première séance le 7 juin 2006. Les comités locaux seront installés début 2007.



Le flux financier escompté pour la première année de mise en œuvre opérationnelle est estimé à environ 50 millions d'euros et, à terme, à 200 millions d'euros par an. En effet, la loi prévoit une montée en charge "progressive" des contributions jusqu'en 2010.

Les premiers financements de projets d'insertion par le FIPHFP sont intervenus dès la fin de l'année 2006 et s'accéléreront en 2007. L'évaluation du dispositif reposera sur des indicateurs quantitatifs (taux d'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique) et qualitatifs (emplois occupés). L'incitation et l'accompagnement des employeurs constitueront donc la feuille de route de ce nouvel acteur institutionnel.

3. La lutte contre les barrières à l'emploi et l'amélioration des recrutements

Les questions relatives au handicap doivent être considérées comme prioritaires à tous les niveaux des processus décisionnels et managériaux. Cette ligne de conduite implique la mobilisation de tous : décideurs publics et privés, responsables des ressources humaines, formateurs, représentants syndicaux, cadres de proximité, salariés et fonctionnaires.

Aussi, afin de lutter contre toutes les formes de discrimination et de favoriser l'embauche, le gouvernement entend valoriser les dispositifs suivants :

- l'obligation, pour les employeurs publics, de prendre les mesures appropriées pour permettre à une personne handicapée d'accéder à un emploi, de l'exercer et d'y progresser ;
- l'obligation d'apprécier l'aptitude physique exigée pour avoir la qualité de fonctionnaire en fonction des possibilités de compensation du handicap ;
- les aménagements des épreuves de concours ;
- la généralisation des recrutements directs des travailleurs handicapés par contrats donnant vocation à titularisation ;
- la relance et le suivi des plans triennaux ministériels pour l'emploi des personnes handicapées ;
- la création d'une bourse d'emploi et d'une cévéthèque via le FIPHFP
- les partenariats extérieurs, notamment entre le FIPHFP et l'AGEFIPH.

4. L'information et la sensibilisation des acteurs

Les causes du faible accès des personnes handicapées aux emplois de la fonction publique ne doivent pas seulement être recherchées dans la réglementation applicable à l'accès à la fonction publique, mais également en amont de l'entrée dans l'emploi. Le recrutement ne peut donc efficacement se concevoir qu'à partir d'une sensibilisation renforcée des cadres et des collectifs de travail. Pour ces raisons, le Gouvernement s'est engagé à développer des actions de formation dans ses écoles

d'application. Un module de formation continue a ainsi été mis au point à l'Ena et chacun des cinq Instituts régionaux d'administration a reçu la formation au handicap initialement proposée à celui de Metz (plus de 700 élèves formés chaque année).

Il convient de parvenir à modifier le regard de l'employeur pour que l'insertion

de la personne handicapée ne soit pas considérée comme une démarche statistique mais traduise la volonté de garantir l'égal accès de tous à l'exercice de compétences au sein de la fonction publique. Plusieurs actions seront ainsi poursuivies :

- le renforcement du réseau des "correspondants handicap ministériels" et l'ampli-

fication des réseaux locaux dans les services déconcentrés de l'État ;

- l'édition, par le FIPHFP, d'un guide sur le recrutement et le maintien dans l'emploi ;
- l'amélioration des remontées statistiques et de l'information décisionnelle.

Dans le cadre de cet effort de clarification et d'information qui a été engagé, les ministères seront incités à développer des actions spécifiques de sensibilisation du milieu professionnel (agents, gestionnaires, intervenants de la santé au travail...) en y associant les associations de personnels handicapés et les organisations syndicales. La mise en commun des ressources devra être davantage recherchée, par le biais, notamment, des correspondants handicap qui maillent le territoire et des comités locaux du FIPHFP. Les employeurs publics, c'est-à-dire, plus concrètement, les DRH des trois fonctions publiques, seront effectivement invités localement à se réunir afin d'agréer les demandes de financement qui seront adressées au fonds. Ce travail en synergie devrait les conduire à développer de nombreuses initiatives locales communes, à échanger leurs expériences, et favoriser surtout, de façon plus générale, l'identification des personnes-ressources dans le bassin d'emploi considéré.

Questions / Réponses

1. Quelles sont les personnes concernées par l'obligation d'emploi ?

La loi du 10 juillet 1987 fixe à tout employeur d'au moins 20 salariés une obligation d'emploi de personnes handicapées, correspondant à 6 % de son effectif total.

Les employeurs publics concernés ont obligation d'effectuer une déclaration annuelle d'emploi des travailleurs handicapés à retourner avant le 30 avril de chaque année au FIPHFP.

Les bénéficiaires concernés sont listés par les articles L.323-3 et L.323-5 du code du travail, parmi lesquels se trouvent les travailleurs handicapés reconnus par la CDAPH.

2. Quelles sont les sanctions prévues si la loi n'est pas appliquée ?

Si le taux d'emploi de 6 % n'est pas atteint, l'employeur public devra verser au FIPHFP une contribution annuelle proportionnelle à l'écart constaté entre le nombre de personnes handicapées effectivement rémunérées et celui correspondant à l'obligation légale : par exemple, une unité de cent personnes employant quatre personnes handicapées devra verser une contribution pour les deux personnes "manquantes". Le nombre final "d'unités manquantes" sera multiplié par un montant unitaire – variable selon les cas –, calqué sur celui que les employeurs privés doivent à l'AGEFIPH (jusqu'à 600 fois le Smic horaire en 2007).

3. Dans quelle proportion peut-on faire appel aux entreprises adaptées pour minorer la contribution au FIPHFP ? Quelles sont les autres mesures venant également en déduction ?

Le nombre "d'unités manquantes" déterminé par l'employeur pourra être minoré si l'employeur a consenti des efforts pour accueillir ou maintenir dans l'emploi des personnes lourdement handicapées, pour financer des mesures d'insertion professionnelle ou encore pour passer 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 centres d'aide par le travail. Les conditions dans lesquelles sont pris en compte ces efforts ont été fixées à l'article 6 du décret n°2006-501 du 3 mai 2006 relatif au FIPHFP.

4. Dans quelle mesure les administrations peuvent-elles bénéficier des aides du FIPHFP ?

Le FIPHFP a vocation à favoriser l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique. Pour cela, les contributions des employeurs sont utilisées pour financer des actions ou projets engagés par tout employeur public, selon des orientations fixées par le décret du 3 mai 2006 relatif au FIPHFP et déclinées par le comité national du fonds.

Le comité national du FIPHFP, présidé par Mme Martine Faucher, a d'ores et déjà bâti son programme d'actions sur trois champs d'action : l'emploi et l'insertion, l'organisation et les structures, la sensibilisation et l'information des décideurs.

Trois conditions principales seront retenues pour bénéficier d'une aide du fonds :

- être soit un employeur public mentionné à l'article 2 du titre Ier du statut général des fonctionnaires, soit LA POSTE ;
- présenter une action dont l'objet est éligible au financement ;
- présenter une action qui concerne un bénéficiaire éligible.

5. Le déroulement de carrière et le maintien dans l'emploi

En matière d'insertion professionnelle et de maintien dans l'emploi, les personnes handicapées peuvent désormais bénéficier d'horaires aménagés ou encore d'un temps partiel de droit. Ces mesures seront précisées et rappelées aux employeurs publics, tout comme devront être renforcés les aménagements de postes, l'accessibilité des locaux ou le suivi médical.

Par ailleurs, le FIPHFP concentrera une partie de son plan d'action sur le volet important du maintien dans l'emploi des agents inaptes à l'exercice de leurs fonctions. ■

Pour plus d'informations

www.fonction-publique.gouv.fr rubrique les grands dossiers
www.fiphp.fr
www.handicap.gouv.fr