

1] L'état des lieux général des discriminations fondées sur le critère du handicap dans la fonction publique, par étapes dans la carrière (accès à la carrière, déroulement de celle-ci, départ en retraite, ...)

1.1 Etat des lieux (données 2011 – source : FIPHFP)

Les données statistiques permettent d'observer :

- Un **taux d'emploi en évolution au sein des 3 fonctions publiques**
4,2% = 187.217 travailleurs handicapés soit 3,31 FPE / 4,99 FPH / 5,1 FPT
indiquant une disparité entre établissements publics
- **40% des établissements publics répondent à leur obligation d'emploi = taux \geq 6%**
(10.214 employeurs assujettis mais 6.017 employeurs contributeurs)
- **Un doublement des recrutements et des maintiens dans l'emploi** au cours des dernières années (14.537 recrutements – mais les recrutements sont comptabilisés à partir de contrats \geq 3 mois ... quid de la précarité dans l'emploi dans la fonction publique- auxquels s'ajoutent 15.578 maintiens dans l'emploi en 2009)
- **1.881 employeurs ont fait appel au FIPHFP en 2011** (+700 en 1 an), **moins de 20% des employeurs font appel au FIPHFP** mais ce chiffre est en forte augmentation sur une année.
- Une **collecte annuelle qui s'élève à 188 M€** et les dépenses atteints 267 M€ en 2011

1.2 Les propositions de l'APF

➔ **En termes d'accès à l'emploi**

- **sur l'aménagement des concours** : les aménagements permettent notamment de prendre plus de temps, d'adapter les modes de communication ... quid des difficultés pour les personnes qui éprouvent une fatigabilité et auxquels ces aménagements ne correspondent pas (allongement des temps, coïncidence des épreuves et enchaînement des épreuves).

Pour l'APF, ces questions ne sont pas aujourd'hui suffisamment traitées et exclues de fait un certain nombre de postulants qui souhaitent utiliser la voie classique du concours.

- **sur le recrutement direct par dispense de concours** (stagiairisation suivie de titularisation) : il n'existe aujourd'hui pas de bilan de cette pratique dans les trois fonctions publiques.

Pour l'APF, il serait utile de faire un état des lieux/étude d'impact de l'application de cette pratique dans la FPE, la FPH et la FPT sur le développement des pratiques de recrutement direct et leurs incidences sur l'accès et le déroulement de carrière des agents (mobilisation par les 3 FP, nombre de recrutement par la voie directe, difficultés rencontrées en termes d'intégration, d'évolution professionnelle...).

➔ En termes de déroulement de la carrière

La promotion de la diversité et la recherche de l'égalité professionnelle constitue un objectif premier. Si, afin d'améliorer la place des personnes en situation de handicap, des règles incluant l'obligation d'emploi et des outils (FIPHFP) permettant la mise en place d'actions positives ont été développés,

les données quantitatives, tout en étant encourageantes a priori, restent imparfaites en termes de connaissance de la réalité des situations. Pour l'APF, la situation est encore loin d'être satisfaisante pour une réelle qualité de vie au travail des personnes en situation de handicap :

1°) lever les incertitudes et les méconnaissances

- différencier la **comptabilisation statistique de la recherche d'amélioration de la qualité de vie au travail des agents en situation de handicap** (être à l'effectif ne signifie pas pour autant ne pas être discriminé = situation de discriminations directes et indirectes cf les avis de la Halde, puis du défenseur des droits)
- évaluer l'accès aux **dispositifs de formation continue** (accessibilité du cadre bâti et des contenus pédagogiques, accord de formation ... indicateurs existants ?)
- évaluer les mécanismes **d'accès à la promotion, la présence dans les effectifs d'encadrement, notamment encadrement supérieur et emplois de direction** (freins à la carrière du fait d'absences liés à la maladie ou au handicap, représentations du handicap...)
- développer la réflexion sur les **conditions préalables à la mobilité** (notamment prise en compte d'une véritable chaîne d'accès à l'emploi pour permettre une évolution professionnelle similaire)
- **prendre en compte les aspirations et la valorisation des compétences**, facteurs qui restent encore insuffisamment pris en compte, notamment dans le cadre du maintien dans l'emploi ou du reclassement. La modernisation de la GRH dans la fonction publique passe aussi par une prise en compte de l'ensemble des potentiels (recours aux bilans de compétences) et non par une non-gestion des difficultés ou une gestion expéditive (placardisation) facteurs de désorganisation, d'exaspération, de pénibilité et de stress au travail pour les collaborateurs en situation de handicap ou non.
- préciser la **réalité de la qualité des emplois occupés** par les personnes en situation de handicap :

- **nature des emplois occupés** Ex : les contrats aidés étant éligibles / type CUI-CAE la pérennité du cadre d'emploi des PSH n'est pas garantie
- **évolution des dépenses déductibles** notamment de type 1, 2 et 3 (recours au secteur protégé +59%, mesures facilitatrices de l'insertion et accueil et maintien dans l'emploi) mais diminution des dépenses de type 4 (aménagement de poste).
- **reclassements, maintien dans l'emploi et déroulement de carrière** (qualité des solutions recherchées "trop de placards")

L'APF demande qu'une grande enquête qualitative soit lancée en direction des agents de la fonction publique sur le thème, santé et conditions de travail ciblant les personnes bénéficiaires de l'obligation d'emploi et distinguant les agents reclassés des personnels recrutés en situation de handicap.

2°) De plus la **fonction publique est loin d'être exemplaire**

- Une **variabilité des situations** (FPE/FPT/FPH) ;
- un **niveau de réponse à l'OETH** qui peine alors que les modalités de décompte de la fonction publique sont plus favorables que dans le privé (cf référé de la cour des comptes du 29 février 2012) et que certains employeurs en sont exclus (dont les chambres parlementaires) ;
- Parmi elles, la **FPE se détache en négatif**, et au sein de la FPE la situation de l'Education nationale est particulièrement insatisfaisante (exonération de la contribution, déficit de formation à l'accueil des collaborateurs en situation de handicap, accessibilité des emplois et les aménagements des situations de travail).
Ex : MEN les situations que l'APF a eu à traiter enseignants touchés par les mesures de carte scolaire, absence d'aménagement de poste,
Ex : MESR autonomie des universités
- Le **contexte de la RGPP** joue également un rôle déterminant et amplificateur (difficulté à conjuguer 2 injonctions : emploi de PSH, réduction des effectifs de la fonction publique et les attentes des usagers des services publics = contraintes pesant sur les agents de la fonction publique)... Evolution des considérations sur les recrutements (recrutements sociaux / PSH rejet de l'équation)

2] Les principaux outils mobilisés pour lutter contre les discriminations fondées sur le handicap dans la fonction publique

➔ Les outils juridiques : la loi (18 critères/code pénal) et le défenseur des droits

Les différentes actions de médiation interne restent souvent insuffisantes et le recours à un acteur tiers dans la médiation reste trop souvent nécessaire.

➔ Les outils de promotion :

- **La charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique – 2008** pour une fonction publique exemplaire
Cette charte comprend un volet consacré à la formation et à la sensibilisation des agents de l'administration sur l'emploi des personnes en situation de handicap, mesures destinées à combattre les représentations stéréotypées et la réussite de l'insertion professionnelle et du maintien dans l'emploi des PSH.

L'APF s'interroge sur le bilan de cette charte. Les différents avis rendus par feu la Halde laissent entrevoir des difficultés importantes

- Le FIPHFP

Les moyens développés dans le cadre du FIPHFP constituent des instruments importants dans cette action (conventions, aides directes, formation). Le détournement de ses moyens à d'autres fins (ex : accessibilité du bâti exigée par l'Etat) ou transfert des compétences et de charges de l'Etat sans compensation vers le FIPHFP et l'AGEFIPH ponctionnent injustement ses ressources, tandis que les moyens de fonctionnement du Fonds souffrent d'une terrible sous-dotation limitant son efficacité.

➔ Les outils de prévention et d'accompagnement : la santé au travail

Les outils de prévention et d'accompagnement des situations de handicap en emploi (service de prévention ou de médecine du travail) font l'objet de forte carence. Leur rôle est pourtant essentiel. Les services de santé au travail ont un rôle pivot. A cette faiblesse, s'ajoute le rôle insuffisant joué par les CHS en la matière.

3] La mise en œuvre de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 et la lutte contre les discriminations fondées sur le handicap

➔ Sur la résorption de la précarité : le recours aux contrats précaires

- Les éléments d'information en matière d'emploi des personnes en situation de handicap restent insuffisants. Il serait pertinent de les recenser pour pouvoir identifier la réduction des écarts en termes de précarité.
D'autant que l'éligibilité des contrats CUI-CAE, mais aussi des nouveaux emplois d'avenir (dans la fonction publique) dans le cadre de l'obligation d'emploi constitue un facteur d'encouragement à la mobilisation de ces contrats aidés au bénéfice des personnes en situation de handicap pour remplir l'obligation d'emploi. Si l'APF est consciente de l'importance pour les personnes, parfois très éloignée de l'emploi, de pouvoir accéder à ce type de contrat dans le cadre d'un premier accès ou d'un retour à l'emploi, il ne serait pas acceptable que cette voie subventionnée par l'Etat devienne un mode de recrutement prédominant.

L'APF demande :

- **la mise à disposition des informations concernant les emplois aidés et leur part dans le taux d'emploi** des personnes en situation de handicap ;

- **un accroissement des exigences particulières en matière de développement et de reconnaissance des compétences par le biais de la formation dans le cadre des contrats aidés.** Un avenant formation devrait être systématiquement exigé et l'entrée en contrat conduire les personnes à progresser au moins d'un niveau ou à acquérir un titre au cours de leur emploi afin d'accéder à l'emploi durable.
- Enfin le contrat aidé qui non seulement permet de bénéficier d'une déduction de la contribution dans le cadre de l'obligation d'emploi mais également de subventions par l'Etat, devrait **conduire à la transformation vers un emploi pérenne dans une proportion importante de situation pour les personnes en situation de handicap.**

➔ Sur les retraites

- Les nouveaux droits ouverts en la matière aux agents bénéficiaires d'une RQTH permettent aux fonctionnaires en situation de handicap d'obtenir une égalité en droit avec les salariés du secteur privé. Pour autant cette situation reste insatisfaisante pour les personnes en situation de handicap (exigibilité de 30 ans en situation de handicap).

L'APF demande que les conditions d'accès à la retraite anticipée soient assouplies sur la durée et adaptée à la réalité de la situation de handicap vécue par les personnes et la pénibilité au travail.

(cf document APF – contribution grande conférence sociale juillet 2012 priorité n°6)

4] Le recours à la « discrimination positive » en matière de lutte contre les discriminations fondées sur le handicap dans la fonction publique

Ce que l'on qualifie, à tort, de discrimination positive est en fait la recherche d'égalité par une action différenciée, **une action positive** (article de JP Fitoussi, Le Monde - 03/12/2003). Le taux d'emploi de 6% en est une.

Les **mesures appropriées ou aménagements raisonnables** des locaux de travail introduit par la loi de 2005 dans le droit français : Le non respect de cette obligation constitue une discrimination selon la loi du 11 février 2005. Dans aucun autre article de cette loi il n'est fait état de discrimination.

Cette analyse vide de son sens la prétendue injonction paradoxale consistant à opposer le refus de toute discrimination à l'emploi et la discrimination positive dans l'emploi.

5] Les principales difficultés rencontrées aujourd'hui dans la lutte contre les discriminations fondées sur le handicap

5 principaux freins sont recensés, en particulier, en plus de ceux exposés ci-dessus par l'APF.

1°) L'insuffisance des systèmes d'information

- **L'information sur le taux d'emploi des personnes en situation de handicap se fait sans distinction** entre le recrutement, le maintien (ou le retour) dans l'emploi et le reclassement.
- En ce qui concerne le **maintien et le reclassement**, il conviendrait de s'interroger sur les objectifs : s'il s'agit de comptabilité pure ou de recherche de l'amélioration de la qualité de vie au travail, recherche de solution en rapport avec les compétences ? Cette question est à étudier en lien avec l'analyse de la qualité de vie et de santé au travail (Cf. Infra)

L'APF demande qu'un outil de recensement qualitatif soit mis en place dans le cadre d'un observatoire de l'emploi des personnes en situation de handicap.

2°) La prise en compte des personnes les plus en difficultés du point de vue de l'emploi (personnes considérées comme les plus éloignées de l'emploi/présentant un handicap complexe)

- Au nom de l'égalité (1 personne = 1 personne), la loi de 2005 a **supprimé la notion de catégorie de handicap** et pour l'employeur quelque soit la situation de handicap, le résultat est le même en terme de comptabilisation « d'unité bénéficiaire ». Si sur le principe l'APF est en accord avec cette vision de l'égalité entre les individus, dans les faits, cette situation incite les employeurs publics à rechercher a priori les compétences les plus immédiatement intégrables, limitant de fait l'accès à l'emploi de ces personnes.
- **L'absence d'accompagnement des étudiants vers l'insertion professionnelle** (l'arrêt des prestations AEEH financées uniquement par l'Agefiph au motif que cette action ne relève pas du champ de l'emploi mais de l'éducation et relève du droit commun sans que celui-ci ne s'en soit saisi. Résultat : les établissements du supérieur n'ont pas mis en place de mesures appropriées et les étudiants (= 850 personnes/an) ne bénéficient plus d'accompagnement. Sont concernés les ministères MESR, agriculture et culture en particulier.

3°) Une mesure inexplicable à supprimer : l'exonération de l'Education nationale de son obligation d'emploi

- Le taux d'emploi du ministère de l'EN reste très faible (+/-1%). Non seulement ses efforts (en dépit d'une convention avec le FIPHFP) restent insuffisants, mais la loi a introduit une exonération inexplicable en permettant au ministère de déduire de sa contribution les montants consacrés à la rémunération des personnels affectés à l'accueil et à l'accompagnement des élèves et des étudiants handicapés au sein des écoles, des établissements scolaires et des établissements d'enseignement (AVS) (art. 98 de la loi 2005-102 modifié par la loi 2007-1824 du 25/12/2007 de finances rectificative).
Conséquence : le ministère de l'EN n'acquiesce aucune contribution privant le FIPHFP de 20% de ses moyens (conçus pour faciliter l'emploi des personnes en situation de handicap) et de la création d'emploi au bénéfice de personnes en situation de handicap (évaluée à 16 000 personnes).

Cette mesure dérogation est d'autant plus inexplicable que ce ministère est loin d'être exemplaire en matière d'emploi de ses personnels :

- **MEN** : absence de mobilisation sur l'adaptation des postes de travail, délais exagérés, pression sur les personnels, déplacements injustes et organisation de conditions de travail, application des mesures de carte scolaire dans le cadre des circulaires de rentrée (l'APF a d'ailleurs dû intervenir à de nombreuses reprises au cours des dernières années pour faire respecter les orientations du MEN auprès des rectorats).
- **MESR** : L'autonomie des universités portée par la LRU constitue un frein important. Chaque président d'université ayant la main sur ses recrutements, l'absence de commission adaptée et de service médical génère des conflits importants limitant de fait l'accès aux emplois.

L'APF demande l'abrogation de l'alinéa 2 de l'article 98 de la loi 2005-102 relatif à la contribution du MEN au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique qui précise que :

« Le montant des dépenses consacrées à la rémunération des personnels 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 est déduit du montant des contributions mentionnées à l'article 36. »

4°) La mise à disposition de moyens suffisants au FIPHFP pour répondre aux ambitions

- **La COG du FIPHFP** : Les moyens alloués au FIPHFP pour fonctionner sont insuffisants. Le retard pris dans la négociation de la nouvelle **COG du Fonds** et les moyens attribués. Même si dans le cadre des négociations DGFIP/DGAFP-ministères organisées dans le courant de l'été 2012, ceux-ci sont en hausse et davantage satisfaisants, ils restent cependant insuffisants et inférieurs aux moyens minimum requis et objectivés : délais d'instruction des demandes, suivi qualitatif, implication dans les politiques territoriales (cf travaux d'audit 2011).

L'APF demande que les moyens nécessaires soient octroyés au FIPHFP pour qu'il remplisse intégralement ses missions de facilitateur de l'emploi des personnes en situation de handicap dans la fonction publique.

- **La saisine directe par les personnels en situation de handicap**
La loi du 28/7/2011 a ouvert un nouveau droit : le **droit de saisine directe du FIPHFP** par les personnels en situation de handicap. Pour autant, à ce jour, le **décret** permettant l'application de ce droit n'est **pas encore publié** limitant de fait les droits des personnes agents du service public (contrairement à ce qui existe dans le secteur privé pour les demandeurs d'emploi et les salariés).

L'APF demande la publication du décret permettant la saisine du FIPHFP conformément aux orientations retenues par la Loi du 28/7/2011 pour l'amélioration des MDPH et diverses dispositions.

5°) L'accessibilité : une question centrale pour promouvoir l'emploi et la participation

- L'accessibilité des lieux professionnels

L'un des freins premier reste l'environnement qui aujourd'hui est insuffisamment pensé et adapté

- la **non publication du décret sur l'accessibilité des lieux de travail**
- le **déficit d'accessibilité des espaces de travail et de la chaîne d'accessibilité**

L'APF demande la publication de l'arrêté sur l'accessibilité des locaux de travail prévu par le décret n°2009-1272 du 21 octobre 2009, dans le respect des engagements pris en faveur de l'accessibilité dans le cadre de la loi du 11/02/2005.

- L'accessibilité de l'environnement

Par ailleurs, et plus globalement, les freins à l'accessibilité et les retards pris dans l'application de l'obligation d'accessibilité prévue par la loi du 11 février 2005, mais déjà inscrite dans la loi de 1975, conduisent à freiner l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap.

Notamment,

- **les préfetures et les universités devraient être accessibles depuis le 1^{er} janvier 2011**
 - or il n'existe aucune donnée nationale !
 - le rapport de l'observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle n'en fait pas état
- **Pour 2015, l'APF propose de conditionner les dotations d'Etat à la production des documents programmatiques prévus par le législateur** (passer d'un mode de sanction à un mode d'incitation)
 - FPE : quelle mobilisation de France Domaine ?
 - FPT : quelle possibilité de conditionner la DGE et la DGF ?
 - FPH : quelle mobilisation du secteur ?

6] Les propositions qu'il pourrait être opportun de mettre en œuvre pour favoriser la lutte contre les discriminations fondées sur le handicap (modifications de nature législative, de nature réglementaire et propositions d'ordre pratique ne nécessitant pas de disposition normative).

Deux propositions complémentaires de l'APF :

1°) Concernant les aidants de personnes en situation de handicap

l'APF demande la **mise en place d'un congé de présence familial indemnisé et ouvert à tous**. La coexistence de 3 régimes différents et d'une inégalité de traitement même au sein de la fonction publique doit être simplifiée au bénéfice des familles.
(cf note APF - congé de présence familiale)

2°) Concernant les usagers des services publics en situation de handicap : la possibilité d'exercer ses droits

- A la situation des personnels en situation de handicap, s'ajoute la situation des **usagers des services publics en situation de handicap** (cf Pacte APF 2012 – engagement n°7) : il est indispensable de faciliter et rendre égal l'accès à tous les droits communs ou spécifiques pour permettre à chacun d'exercer sa citoyenneté et ses propres droits de manière simple par soi-même, sa famille ou son entourage.
 - o qualité de l'accueil dans les services publics
 - o proximité et accessibilité des services publics
 - o représentation du handicap et travail de sensibilisation

L'APF demande que toute personne puisse disposer sur tout le territoire de services publics d'information de proximité sur tous les droits des citoyens, communs ou spécifiques, pour garantir à tous la connaissance et l'effectivité des droits, et veiller à la formation des professionnels pour prendre en compte les situations spécifiques, voire complexes.