



INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Mission IGAS-IGF sur les ESAT

Principaux constats et propositions

Septembre 2019

Plan de la présentation

1. Principaux constats

2. Focus sur :

- **le statut des travailleurs d'ESAT**
- **les revenus des travailleurs d'ESAT**
- **la sortie vers le milieu ordinaire**
- **la contribution des ESAT à l'inclusion**

3. Principales recommandations

- **Philosophie générale**
- **Recommandations**

4. Perspectives



Méthodologie

- Cadrage avec les 4 cabinets et RDV institutionnels (administrations centrales, CNSA, Défenseur des droits)
- Auditions des têtes de réseaux : ANDICAT, APAJH, APF, Collectif France Emploi Accompagné, FEHAP, GESAT, GEPSO, LADAPT, L'ARCHE, MESSIDOR, Mutualité française, NEXEM, UNAPEI, UNAFAM, UNIOPSS ...
- Déplacements dans 20 ESAT (ARA, Bretagne, Ile-de-France, Hauts-de-France) dont 3 ESAT d'insertion, échanges avec 4 ARS et 6 MDPH
- Echanges avec une cinquantaine de travailleurs d'ESAT (recueil de verbatim)
- Participation aux journées nationales du réseau *Différent & Compétent* à Lorient et journée à Brest avec le *Lab Handicap et Travail en Finistère*
- Exploitation de 4 enquêtes spécifiques (FEHAP, Finistère, L'Arche, ANDICAT)
- Evaluation par KPMG du taux de retour sur investissement d'un ESAT, avec un groupe de travail inter-ESAT
- Consolidation des budgets sociaux de 900 ESAT (données CNSA)
- Accès à l'extranet ASP
- Exploitation de l'enquête DREES ES-Handicap 2014 (résultats 2018 non disponibles) et de l'enquête sur la performance des ESMS de l'ANAP 2017



Chiffres clefs sur le secteur

- 1 420 ESAT (DREES 2014)
- 119 400 places (DREES 2014)
- 122 600 personnes accompagnées (DREES 2014)
- 30 000 salariés en 2014 (personnel encadrant, commercial, administratif)
- Taille moyenne d'un ESAT : 85 places
- Des listes d'attente impossibles à quantifier au niveau national faute de consolidation (doublons dans les listes)
- 2000 jeunes adultes avec une orientation ESAT maintenus en IME-IMPro (amendement Creton)
- Délais d'admission constatés par la mission : de 0 à 5 ans selon les ESAT
- Aide au poste (BOP 157) : 1,3 Md € en 2018 (11 000 € en moyenne)
- Dotation globale de fonctionnement (ONDAM) : 1,5 Md € en 2018
- Tarif plafond (2019) : 13 266 € / place
- Tarif moyen (2018) : 12 000 € / place
- Chiffre d'affaires 2018 (ESAT + EA) : 2,3 Md€



L'orientation en ESAT

Critères pour une orientation en ESAT par la CDAPH :

« personnes handicapées ayant une capacité de travail inférieure à un tiers de la capacité d'une personne valide » (article R. 243-1 du CASF)

« personnes handicapées (...) dont les capacités de travail ne leur permettent pas, momentanément ou durablement, à temps plein ou à temps partiel, ni de travailler dans une entreprise ordinaire ou dans une entreprise adaptée, ni d'exercer une activité professionnelle indépendante. » (article L. 344-2 du CASF)



Des publics en recomposition

- 64 % de déficiences intellectuelles (en baisse rapide)
- 30 % de handicap psychique (en hausse rapide) : entrée plus tardives, publics ayant souvent travaillé en milieu ordinaire
- Troubles du comportement parfois associés à un « handicap social » (désaffiliation sociale / marginalisation)
- Porosité et allers-retours entre ESAT / EA/ IAE / contrats aidés / « éviction » du milieu ordinaire : ESAT « bouclier social »
- Arrivée de jeunes ayant été scolarisés en milieu ordinaire
- Vieillesse prononcée : 44,6% > 50 ans (2017 - ANAP)
- Des publics plus autonomes (logement, mobilité, vie familiale...) qui vivent à 68% en milieu ordinaire et bénéficient en général d'un accompagnement complémentaire hors de l'ESAT (SAVS, hôpital de jour, tutelle/curatelle)



La prise en charge : nouveaux publics / nouveaux enjeux

- Handicaps moins linéaires et moins stables (alternance phases stables / phases de crise) : besoin de modularité dans la prise en charge
- Développement de sections annexes (sas d'entrée / sas de sortie)
- Rôle important du temps partiel
- Développement des activités en contact avec le milieu ordinaire : concernaient en moyenne 30 à 40% des TH dans les ESAT visités, et jusqu'à 100% dans les ESAT de transition
- Interactions graduées avec le milieu ordinaire de travail (PMSMP, prestation de service individuelle ou collective, mise à disposition jusqu'à 2 ans)
- Conseils de vie sociale (CVS) bien investis (au-delà des obligations réglementaires)



Le pilotage des ESAT par les pouvoirs publics

- Pilotage de l'offre surtout « quantitatif » et budgétaire : création de tarifs plafonds et gel de la création de places (depuis 2013)
- Tarification rigide (faible modulation) et relativement aveugle à la qualité de l'accompagnement effectif mis en place
- Globalement la dotation globale de fonctionnement couvre les dépenses d'accompagnement médico-social (étude sur un échantillon de 900 ESAT)
- Règles ASP très rigides : contingentement absolu de l'aide au poste, suivi *mensuel* du taux d'occupation, pas de possibilité de remplacement en surnombre des congés maladies, de gestion souple des aller-retours...
- Suivi par les ARS inégal, parfois distant (angle mort sur les budgets commerciaux et CPOM le plus souvent au niveau des associations gestionnaires)
- Connaissance statistique du secteur décevante : sources éclatées, données clefs non fiabilisées et/ou non consolidées (listes d'attente, taux d'occupation)



Le positionnement économique des ESAT

- Baisse structurelle de la sous-traitance industrielle (recul du conditionnement)
- Repositionnement des ESAT sur des activités non délocalisables et en « B to C »
- ESAT présents sur 200 activités
- Principaux secteurs : espaces verts, nettoyage, restauration, conditionnement, maraîchage
- Multi-activités : 8 par ESAT en moyenne
- Secteur labile : 50% des ESAT lancés sur un nouveau marché au cours des deux dernières années (2018) et 38% ayant arrêté au moins une activité sur les cinq dernières années (2009)



Focus : le statut des travailleurs d'ESAT

Faut-il passer du statut actuel d'usagers d'ESMS (Code de l'action sociale et des familles - CASF) à un statut de salarié protégé (Code du travail) ?

- têtes de réseau très partagées
- les usagers se vivent déjà comme des travailleurs

Constat : les TH d'ESAT bénéficient déjà d'un certain nombre de droits applicable aux salariés, mais il subsiste quelques écarts mal vécus qui doivent être résorbés (ex : congé en cas de perte d'un parent : 1 jour pour les TH d'ESAT contre 3 jours pour un salarié ; pas de congé pour enfant malade).

L'objectif d'alignement des droits peut être atteint soit par un toilettage du CASF soit en basculant les travailleurs d'ESAT dans le champ du code du travail (avec un statut de salarié protégé).

Pas d'évidence. Choix politique (sémantique, symbolique).

Recommandation : mise en débat (concertation) et évaluation préalable des conséquences juridiques et économiques (assiette des cotisations sociales etc.)



Focus : les revenus des travailleurs d'ESAT

Un travailleur d'ESAT à temps plein perçoit en moyenne une rémunération de 928,26 € bruts (env. 800 € nets) dont :

- rémunération directe : 156,99 € (10,32% du SMIC)
- Garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH) : 771,27 € (50,7% du SMIC)

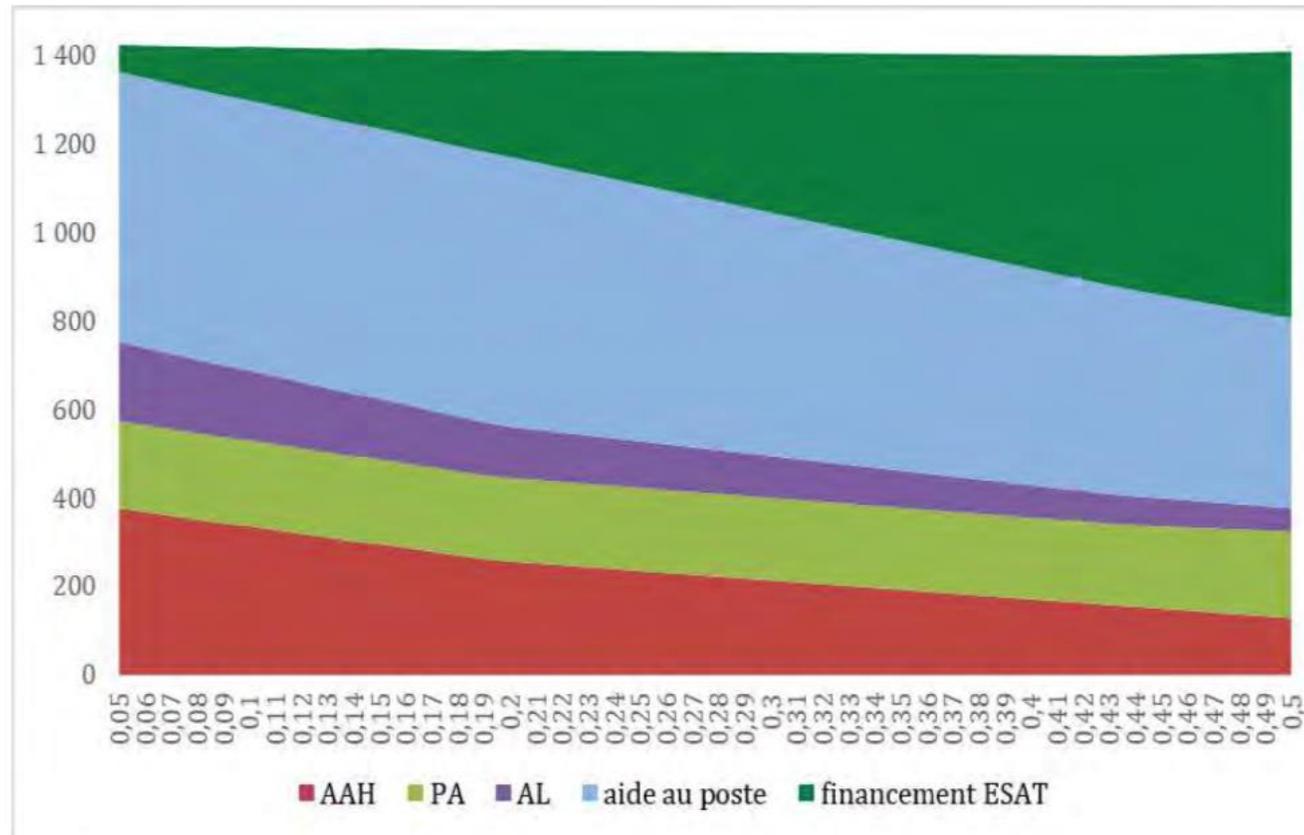
S'y ajoute en général une allocation adulte handicapée (AAH) différentielle (350 € en moyenne), la prime pour l'emploi et des aides au logement (AL).

En moyenne le revenu disponible net d'un travailleur d'ESAT à temps plein s'élève à 1400 € par mois.

Ce revenu est indépendant du niveau initial de rémunération directe et peu affecté par le temps partiel.



Revenu disponible mensuel (en euros) d'un travailleur à temps plein en ESAT, seul et sans enfant (et sans carte invalidité), locataire au loyer plafond en zone 2, en fonction de la part du SMIC horaire financée par l'ESAT (de 5% à 50% de SMIC)



Source : Données communiquées par le rapporteur général pour le revenu universel d'activité



Focus : la sortie vers le milieu ordinaire

- Taux de sortie 0,47% (~500/an)
- Potentiel estimé autour de 5% (~6 000)

La sortie vers le milieu ordinaire n'est envisageable que pour une toute petite minorité des travailleurs d'ESAT (pour rappel, l'association Messidor (ESAT de transition) spécialisé dans la sortie en milieu ordinaire parvient, en ciblant les personnes les plus susceptibles de rejoindre le milieu ordinaire, à un taux de sortie de 10 %, dans le cadre d'un parcours de transition de 4-5 ans).

Pour autant :

- L'inclusion des TH d'ESAT ne se résume pas à la question de la sortie vers le milieu ordinaire de travail
- De nombreux TH d'ESAT sont en interaction régulière avec le milieu ordinaire de travail (vie privée + activité à l'ESAT)



La contribution des ESAT à l'inclusion des travailleurs handicapés

L'effet d'inclusion des ESAT ne se limite pas au taux de sortie en milieu ordinaire.

*« Sans l'existence de ces structures, la majorité de ces personnes seraient profondément et durablement éloignées de l'emploi »
(GESAT)*

Pour rappel :

- 57% des personnes avec RQTH en âge de travailler sont inactives (1,5 million de personnes), contre 29% pour la population totale
- le taux de chômage des personnes en situation de handicap est de 19% en 2018 (contre 9,1% pour la population totale)
- la part des chômeurs de très longue durée (trois ans ou plus) parmi les chômeurs avec RQTH est de 28%, contre 14% pour l'ensemble des chômeurs



Les ESAT et l'inclusion des travailleurs handicapés : une typologie des impacts

- Rupture de l'isolement
- Reconstruction identitaire par la mise au travail
- Effets thérapeutiques (stabilisation)
- Socialisation par le collectif de travail
- Solidarités entre pairs
- Accès à la formation professionnelle
- Accès à la vie sociale et à des espaces de participation
- Autonomie financière



Verbatim des travailleurs d'ESAT

« être assise au foyer toute la journée, je deviendrais folle »

« [ça me] permet d'être une personne aboutie »

« Je voulais retravailler, être autonome, retrouver une vie normale. »

« Les ESAT nous permettent d'être moins vulnérables que si nous étions lâchés en pleine nature ».

« Quand je sature, je prends la monitrice à part pour lui dire ce que je ressens et ça se passe mieux ».

« L'ESAT m'aide à aller mieux »

« Le milieu ordinaire, je peux plus. Je suis fatigué tout le temps. Mon corps ne récupère plus. »

« quand j'entends dire que les ESAT enferment les gens, ça me met en colère. Moi, le milieu ordinaire, j'y suis tous les jours. »

« dans les entreprises classiques ils pensent que les handicapés sont bons à rien »

« Quand je suis retournée en milieu ordinaire, mon handicap est revenu »

« On nous respecte. Ici la direction nous vouvoie. »

« Je fais des stages et du bénévolat. On ne nous laisse pas dans le cocon de l'ESAT.»

« J'ai pu acheter un appartement »



Philosophie générale des propositions

- **Maintenir et consolider le principe d'un milieu protégé**
- **Affirmer un droit universel au milieu ordinaire : les travailleurs handicapés qui le souhaitent doivent pouvoir y accéder avec un accompagnement adéquat (éviter les effets d'assignation)**
- **Garantir une place effective en milieu protégé si l'accès au milieu ordinaire s'avère temporairement ou durablement impossible**
- **Garantir un accompagnement dans la durée : au sein de l'ESAT ET en milieu ordinaire de travail (portabilité de l'accompagnement)**



Lutter contre les effets d'assignation

Eviter les entrées qui peuvent l'être en expérimentant le modèle allemand en amont de l'ESAT : orientation et accompagnement personnalisé en première intention vers le milieu ordinaire de travail et, à défaut, droit garanti à une entrée en ESAT (philosophie « zéro sans solution »)

Supprimer l'orientation en milieu ordinaire entant que telle : l'accès au marché du travail ordinaire doit être considéré comme un droit universel

Les travailleurs handicapés orientés vers un ESAT ou souhaitant en sortir auraient accès *de jure* au service public de l'emploi (SPE) (notamment l'accompagnement global)

Possibilité d'allers-retours entre milieu protégé et milieu ordinaire sans avoir à repasser devant la CDAPH



Renforcer les droits des travailleurs

Mise à niveau des dispositions du code du travail (partie 1) sur les relations individuelles de travail

Faire participer les délégués élus au Conseil de la vie sociale aux instances représentatives du personnel de l'ESAT

Une grille de rémunération en ESAT pour tenir compte du travail effectué

Une augmentation du plancher de rémunération directe par les ESAT pour mieux reconnaître le travail des TH (plancher actuel : 5% du SMIC ; cible : 10% à 15%)

Un développement de la formation, de la RAE et de la VAE pour augmenter l'autonomie et la professionnalisation des travailleurs



Mieux piloter l'amont et améliorer l'orientation

- Développer un processus d'orientation dont les personnes soient davantage partie prenante
- Expliquer la décision d'orientation en milieu protégé,
:
- Fiabiliser les listes d'attente
- Faciliter les stages de découverte des ESAT (MISPE)
- Permettre aux jeunes sous aménagement Creton orientés vers le milieu protégé d'intégrer une section annexe d'ESAT au lieu de rester en IME-IMPRO



Donner de la souplesse de gestion aux ESAT

- Pour rendre effectif le droit au retour et faciliter les parcours**
 - ✓ Décontingement de l'aide au poste dans certains cas
 - ✓ Annualiser le taux d'occupation
 - ✓ Simplifier le recours aux MISPE et aux PMSMP

- Pour améliorer et sécuriser leur activité**
 - ✓ Autoriser les remplacements temporaires (arrêts maladie)
 - ✓ Sécuriser le statut des avantages annexes au regard de l'URSSAF
 - ✓ Renforcer le plan d'aide à l'investissement de la CNSA
 - ✓ Garantir la neutralité de la réforme de l'OETH sur les activités économiques des ESAT



Développer la porosité entre milieux ordinaire et protégé et mieux accompagner les sorties

Inscrire explicitement dans la loi que l'accompagnement vers et dans le milieu ordinaire fait partie des missions des ESAT

Etoffer les dispositifs de reconnaissance des compétences professionnelle et de préparation à la sortie : RAE, CDD tremplin

Créer un ESAT de transition par département

Déployer une offre d'accompagnement à grande échelle (cf. page suivante)

Solvabiliser les entreprises qui recrutent des personnes sortant d'ESAT (cf. infra)



Structurer une offre d'accompagnement à la hauteur des enjeux

Limites du dispositif actuel Emploi Accompagné : pilotage lourd (appels à projet, nécessité d'une orientation CDAPH), enveloppe étroite (7,5 M€), maille régionale (et non bassins d'emploi), expertise des ARS incertaine en matière d'insertion professionnelle, ne bénéficie pas aux travailleurs d'ESAT en pratique.

Propositions :

- Organiser à partir des ESAT des plates-formes d'accompagnement à l'échelle des départements ou des bassins d'emploi en s'appuyant sur la mutualisation de places d'ESAT redéployées (5 places = 1 spécialiste de l'accompagnement = 20 accompagnements)
- Bonification financière des ARS pour accélérer la dynamique
- Accompagnement (« jobcoaching ») des sortants d'ESAT dans l'entreprise financé par : déductibilité au titre de l'OETH et affectation d'une partie de l'aide à l'emploi des travailleurs handicapés majorée (AETH)



Sécuriser les travailleurs qui sortent dans le milieu ordinaire

Pour les travailleurs :

1. Garantir l'absence de perte de revenu en cas de passage vers le milieu ordinaire :
 - a. Soit en instituant une portabilité de l'AAH différentielle sans limite de temps
 - b. Soit en rehaussant le nombre d'heures compatibles avec une RSDAE (restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi) (passer de 17,5 heures/semaine à 25 heures)
 - c. Soit en instituant une présomption de RSDAE pour tout sortant d'ESAT
2. Garantir un droit au retour effectif : nécessite un décontingement de l'aide au poste pour permettre un accueil temporaire en surnombre
3. Garantir le droit à être accompagné sans limite de temps en cas d'embauche en milieu ordinaire de travail



Accompagner les entreprises dans leur démarche inclusive

- ✓ AETH majorée automatique pour 5 ans en cas de recrutement d'un TH sortant d'ESAT soit 11 000 €/an (cf. Flandre : aide au poste avec dégressivité sur 5 ans)
- ✓ Une partie de l'AETH étant mobilisée pour financer l'accompagnement des personnes embauchées : job coaching modulable (intensité / durée)
- ✓ Développer à grande échelle la formation aux premiers secours en santé mentale
- ✓ Développer les démarches d'échanges entre milieux ordinaire et protégé (type « duo day inversé »)



Recommandations relatives au pilotage du secteur

- Poursuivre la généralisation des Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM)
- Développer l'évaluation de l'impact social des ESAT (cf. premiers jalons méthodologiques KMPG / Messidor / indicateur BIOM)
- Viser une meilleure intelligibilité statistique (tableau de bord)
- ESAT en demande d'animation territoriale / nationale
- Evaluer l'adéquation offre/besoin des places
- Evaluer l'impact de la réforme de l'OETH (obligation d'emploi des travailleurs handicapés)



Vers une remise à plat de la tarification

= Contribution du rapport à la démarche de réflexion pilotée par le groupe national de travail SERAFIN-PH

Enjeux identifiés par la mission :

- financement modulé en fonction de l'intensité de l'accompagnement
- financement corrélé aux besoins de la personne
- financement pérenne, mobilisable que le TH soit accompagné en ESAT ou en milieu ordinaire

Quatre approches possibles :

- « Supermarché» (scénario repoussoir)
- Financement 100 % structure avec une modulation tarifaire accentuée en fonction du type de handicap (démarche type GIR-GMP)
- Financement mixte : part socle / part activité
- Financement mixte : part structure / part apportée par la personne (« enveloppe personnelle » d'accompagnement)



Perspectives

- Ne pas sous-estimer la fragilité et le besoin d'accompagnement des personnes accueillies en ESAT
- L'enjeu n'est pas tant la sortie d'ESAT que le maintien dans l'emploi ordinaire (et savoir gérer les allers-retours)
- Réussir les transitions vers le milieu ordinaire implique de combiner une solvabilisation de l'entreprise d'embauche + ingénierie humaine d'accompagnement + intéressement financier du travailleur handicapé + faire évoluer les représentations collectives (acculturation au handicap psychique)

