



Audition de l'Uniopss

Mission IGAS/IGF relative aux ESAT

Juillet 2019

Une mission relative aux ESAT a été confiée par Agnès BUZYN, ministre des Solidarités et de la Santé, Muriel PENICAUD, ministre du Travail, Gérald DARMANIN, ministre de l'Action et des Comptes publics et Sophie CLUZEL, secrétaire d'État chargée des Personnes handicapées à l'Inspection générale des finances (IGF) et à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). Elle doit aboutir à un rapport qui devra être remis en octobre prochain.

L'Uniopss a été auditionnée le 10 juillet par les deux inspections. En amont, l'Union a consulté l'ensemble de ses adhérents qui lui ont transmis de nombreuses contributions. La mobilisation a été importante démontrant l'intérêt, la force de propositions mais aussi les nombreuses inquiétudes qui traversent le secteur.

Lors de cette rencontre, l'Uniopss s'est attachée à faire remonter, en argumentant, les positions et propositions d'évolution à destination des établissements et services d'aide par le travail (ESAT).

1. L'ESAT : un lieu d'accès encadré au travail et non un dispositif d'accès à l'emploi

Préalablement, l'Uniopss a mentionné la définition juridique de l'ESAT - article L344-2 du CASF – qui dispose que *« les établissements et services d'aide par le travail accueillent des personnes handicapées dont la commission prévue à l'article L. 146-9 a constaté que les capacités de travail ne leur permettent, 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. Ils leur offrent des possibilités d'activités diverses à caractère professionnel, ainsi qu'un soutien médico-social et éducatif, en vue de favoriser leur épanouissement personnel et social. »*

L'ESAT est donc un lieu d'accès encadré au travail et non un dispositif d'accès à l'emploi. Le support d'activité à caractère professionnel est un vecteur et non une finalité parce que le public des ESAT est un public éloigné de l'emploi.

L'Uniopss a rappelé certaines données connues : 7% des personnes accèdent à un emploi ordinaire selon la DREES et moins de 1% selon ANDICAT. Dans les deux cas, ces chiffres démontrent l'éloignement de l'emploi ordinaire des personnes en ESAT.

Pour autant, les ESAT mixent des réponses diverses et adaptées en termes d'accompagnement professionnel qui soulignent avec évidence ce lien au travail mais aussi en termes d'accompagnement social et médico-social nécessaire (cf. article L344-2 du CASF) – L'Uniopss a cité :

- Des formations – et plan de formation - et des dispositifs d'accompagnement à la Validation des Acquis de l'Expérience.
- Des temps de soutien, qui permettent notamment :
 - De favoriser la pratique sportive (salle de réadaptation à l'effort).
 - De suivre un accompagnement médical dans et en dehors de l'ESAT (présence d'un psychiatre, rendez-vous liés à la pathologie ou au handicap).
 - De renforcer les savoirs de base et les connaissances professionnelles (chantiers VAE par exemple).

- De participer à la vie de l'établissement et de travailler la participation sociale : groupes de parole.
- De renforcer le lien familial (autorisations d'absence pour les personnes qui ont des visites de médiation par exemple).

2. Le risque d'une transformation déconnectée des réalités et au détriment des personnes les plus vulnérables

Le secteur s'inquiète, véritablement, des objectifs d'inclusion qui ne correspondent pas à la réalité du marché du travail et qui ne seraient pas en adéquation avec les projets des personnes. Une note¹, venue compléter l'instruction du 21 octobre 2016 relative à la territorialisation de la politique de santé, a ainsi fixé trois « indicateurs marqueurs » accompagnés d'objectifs chiffrés, dont la réalisation sur les cinq années couvertes par les PRS semble difficilement réalisable.

Pour mémoire, un des objectifs de transformation censés être inscrits dans l'ensemble des PRS est le suivant :

- Porter à 50 % le taux de services proposant un accompagnement en milieu ordinaire dans la part de l'offre médico-sociale.

Si la poursuite de l'activité professionnelle en milieu ordinaire ne concerne guère plus de 1 à 2% des travailleurs handicapés accueillis en ESAT chaque année, il ne serait pas réaliste de penser l'ESAT comme une transition d'un milieu protégé vers le milieu ordinaire. De plus, la grande majorité des TH en ESAT sont des personnes déficientes intellectuelles, et c'est ce qui relativiserait les projets d'inclusion en entreprise.

- ➔ L'Uniopss recommande d'objectiver les possibilités et capacités des personnes orientées et accueillies en ESAT par une étude scientifique et de cohortes.

Par ailleurs, l'environnement n'est, aujourd'hui, pas suffisamment favorable à une reprise d'emploi par une personne en situation de handicap. L'Uniopss a notamment rappelé que :

- Le taux de chômage des personnes handicapées est plus élevé que celui de la population générale (20% contre 9%) ;
- Des discriminations à l'embauche sont plus importantes pour les personnes en situation de handicap ;
- La notion d'aménagement raisonnable est insuffisamment connue et mise en œuvre ;
- Peu de garantie à l'embauche des personnes en situation de handicap et manque de perspectives de carrière.

3. Des prérequis et des propositions d'évolutions pour répondre aux enjeux d'une société inclusive

¹ Note complémentaire à l'instruction n°2016-154 du 21 octobre 2016 relative à la territorialisation de la politique de santé en application de l'article 158 de la loi 2016-41 de modernisation de notre système de santé – Fiche annexe « indicateurs de suivi de la recomposition de l'offre médico-sociale ».

L'Uniopss s'est ensuite attachée à faire des propositions concrètes pour répondre aux enjeux de la transition inclusive.

En outre, l'organisation doit s'opérer dans une vision globale de la société inclusive et dans un parcours sans rupture.

- L'Uniopss recommande de sécuriser le parcours d'une personne qui irait en milieu ordinaire en aménageant un droit au retour, simplifié et sans contrepartie.

L'Uniopss a mis en avant le besoin d'adapter le statut des travailleurs d'ESAT pour qu'il soit plus souple tout en permettant de sécuriser les travailleurs handicapés dans leur parcours.

- Examiner l'opportunité d'un aménagement du statut des usagers d'ESAT comme réponse aux interrogations posées (droits à la formation ...).
- Permettre des allers-retours entre milieu ordinaire et ESMS.
- Avoir un système de rémunération plus incitatif sans que la « variation » soit désincitative pour l'ESAT.

L'Uniopss souligne aussi que la difficulté n'est pas la recherche d'emploi mais l'autonomie des personnes dans leur recherche d'emploi et surtout, le maintien dans l'emploi.

- L'Union recommande d'élargir la capacité de l'AGEFIPH à financer le maintien dans l'emploi.
- Une attribution normale des « aides à l'emploi liées à la lourdeur du handicap » par l'AGEFIPH serait également de nature à impulser cette inclusion en milieu ordinaire.

Pour améliorer l'autonomie des personnes handicapées, il faut un environnement en cohérence et inclusif : quid des travailleurs sans permis de conduire ? Accès aux soins ? ... Il est indispensable d'anticiper et d'avoir un dialogue permanent sur cette « trajectoire inclusive » pour proposer un accompagnement de qualité.

- Faire un premier bilan de la démarche « territoire 100% inclusifs » pour repérer les leviers qui fonctionnent déjà.

L'Uniopss propose d'alléger les contraintes normatives des ESAT :

- En préférant les contrôles à postériori ;
- Par un assouplissement de la norme (cf. délais des notifications MDPH ...) qui facilite les allers-retours entre milieu ordinaire et ESMS (cf. exemple du fonctionnement en dispositif des ITEP et des SESSAD) ;
- S'interroger sur la possibilité de la double orientation EA/ESAT et modifier l'article article L344-2 du CASF en conséquence ;
- Permettre plus de souplesse dans la capacité d'accueil avec un pilotage en « file active » ;
- Décontingenter les aides aux postes afin d'encourager les ESAT à développer de l'activité. Ce contingentement est parfois « aggravé » par certaines règles de gestion qui sont particulièrement inadaptées lorsque l'on parle de personnes en situations de handicap.
- Citons par exemple la prise en charge totale des salaires par l'ESAT durant 3 ans en cas d'arrêt maladie : la place est dans ce cas bloquée, même lorsqu'il est avéré que le travailleur ne pourra reprendre son poste. L'absence de dispositif relais conduit *de facto* à geler une place.

S'agissant des dotations aux ESAT, trois freins ont été communiqués :

- Des dotations ESAT insuffisantes et plafonnées (avec des taux d'évolution faibles voire négatifs) qui ne permettent pas de financer les charges incompressibles (GVT, inflation, indemnités de départs en retraite...).
- Des dotations insuffisantes et plafonnées qui ne permettent pas aux ESAT d'avoir une politique d'investissement souple, fluide et cohérente.
- Des dotations insuffisantes et plafonnées qui ne permettent pas aux ESAT de s'adapter aux nouvelles contraintes économiques, à l'évolution des profils des travailleurs et à la volonté des pouvoirs publics de développer l'intégration en milieu ordinaire.

Il est aussi particulièrement nécessaire d'appuyer et soutenir la diversification des activités pour mieux intégrer le milieu ordinaire ou pour améliorer l'attractivité de l'activité lorsque le taux d'occupation est insuffisant. A cet égard, l'Uniopss propose de développer les activités numériques, de transformer des ESAT en EA lorsque cela est pertinent...

Il est souhaitable de valoriser les partenariats avec des EA² ou des entreprises ordinaires (à temps partiel, en permettant d'être rémunérés par deux structures...) pour fluidifier les parcours. Il est aussi proposé de rendre plus aisé l'adossement des EA à des ESAT déjà existants, avec un financement de transition et une fluidité administrative entre les deux structures pour les travailleurs et l'employeur (droit de retour en ESAT...).

- ➔ L'Uniopss propose de faire remonter des initiatives réussies de terrain, de les capitaliser pour les généraliser lorsque cela est possible et souhaitable.

En parallèle, il faut améliorer le lien entre les ESAT et les acteurs économiques pour faciliter l'insertion des TH dans le droit commun, levier pour la transition inclusive.

- ➔ Développer un système d'information, par bassin d'emploi, de places disponibles dans des entreprises ordinaires qui seraient en recherche de salariés en situation de handicap.
- ➔ Associer le secteur du handicap, et les ESAT dans les coordinations territoriales : ex des PCPI/ des ex-PRITH.

L'Uniopss a proposé, en complément, d'améliorer l'articulation et la visibilité des CPO (centres de pré-orientation) et des CRP (centres de réadaptation professionnelle) parce que le parcours des personnes est mal sécurisé au niveau financier et juridique. Le projet de décret, en cours, concernant les CPO/CRP devrait permettre d'avancer sur ce sujet : l'accompagnement de travailleurs d'ESAT ayant un projet d'insertion en milieu ordinaire de travail ferait désormais partie des missions explicites des CRP.

Enfin, l'Uniopss soutient le **dispositif emploi accompagné**. L'accompagnement est assuré par une personne dont la formation médico-sociale permet d'appréhender le vécu de la personne en situation de handicap en situation de travail.

Pour les personnes en situation de handicap mental, cet accompagnement doit pouvoir être sollicité en cas de besoin. Véritable maillon d'une transition inclusive, il permet de répondre aux besoins des entreprises.

- ➔ Développer l'emploi accompagné et en faire un axe majeur, avec les moyens dédiés, d'un véritable levier de la transition inclusive.

² Entreprises Adaptées

Au-delà de ces propositions d'amélioration, l'Uniopss demande à augmenter les capacités d'accueil dans les territoires où la capacité d'accueil reste faible et où les listes d'attentes sont importantes.

Le taux d'équipement reste faible dans les outre-mers. A la Martinique, il y a 1031 personnes sur liste d'attente pour 500 places en ESAT (cf. URASS). En 2015, l'Unapei estimait à 13400 le nombre de personnes en attente d'une place en ESAT.

4. Des métiers à valoriser

L'enjeu de la baisse d'attractivité des formations et des métiers dans le secteur médico-social est essentiel et les divers chantiers de la transformation de l'offre n'ont pas apporté jusqu'ici de réponses suffisantes. Les résultats de la mission de Myriam EL KHOMRI relatif à « un plan métiers » sont donc très attendus.

- ➔ Améliorer l'attractivité des métiers du travail social : accompagnant médico-social/technicien (cf. Etude OPUS).

5. Focus sur l'OETH : ne pas nuire à la sous-traitance lorsque cela est possible

La loi OETH obligeant les entreprises de plus de 20 salariés à atteindre un taux de 6% d'emploi direct représente un double risque :

- L'emploi direct des personnes en situation de handicap les moins éloignés de l'emploi au détriment des ESAT qui participent à l'inclusion des personnes en situation de handicap par le travail mais certes pas par leur niveau d'employabilité.
- Un processus forcé et brutal qui risque de peser sur les salariés des entreprises si l'emploi accompagné et dans le maintien dans l'emploi ne se fondent pas sur un accompagnement médico-social de qualité.

Au global, dans le cadre de la refonte du système de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH), les membres alertent sur les effets pervers de la réforme parce que certains donneurs d'ordre privé et public gèlent leurs relations, reportent des décisions, voire envisagent de cesser à court terme leur recours à la sous-traitance auprès des ESAT.

Des études de marché réalisées par des ESAT démontrent que la première motivation d'une entreprise à faire appel à la sous-traitance en ESAT, est l'impact sur l'OETH permettant à l'entreprise de s'affranchir jusqu'à 3% d'emploi direct. La disposition qui consiste à ce que la sous-traitance réduise partiellement la contribution AGEFIPH risque de ne pas convaincre ces entreprises.

6. Conclusion

Tout en soutenant la perspective d'évolution du cadre de référence des ESAT dans le cadre de la transition inclusive, il nous est ainsi apparu nécessaire de réaffirmer le contenu de la vocation spécifique des ESAT qui répond à un véritable besoin des personnes qui y sont accompagnées depuis leur création.

En parallèle, l'Uniopss a précisé les pré-réquis et les enjeux d'une société inclusive parce qu'il est primordial de veiller à ne pas imposer une représentation normative de l'inclusion. Un ESAT inclusif, c'est un ESAT qui propose des solutions modulaires d'accès à l'emploi, du plus protégé au plus ordinaire, en fonction des besoins et souhaits de chaque personne.

L'Uniopss suivra avec attention les conclusions du rapport de la mission IGAS-IGF relative aux ESAT.

L'Uniopss

Unir les associations pour développer les solidarités

Créée en 1947, l'Uniopss (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux) est une association reconnue d'utilité publique. Elle est présente sur tout le territoire, au travers de :

- 15 Uriopss (Unions régionales),
- une centaine de fédérations, unions et associations nationales de défense et de promotion des personnes de gestion d'établissements et de services, de soutien aux activités sociales, sanitaires, médico-sociales et socio-judiciaires.

Les adhérents de l'Union regroupent environ **25 000 établissements et services** privés à but non lucratif du secteur social, médico-social et sanitaire, ce qui représente **750 000 salariés**.



Les valeurs qui nous rassemblent

- ➔ Primauté de la personne
 - ➔ Non lucrativité
 - ➔ Solidarité
 - ➔ Egalité dans l'accès aux droits
 - ➔ Participation de tous à la vie de la société
-

Contact : Gwenaëlle SEBILO

Conseillère technique autonomie et citoyenneté des personnes en situation de handicap

☎ : 01 53 36 35 19 ✉ : gsebilo@uniopss.asso.fr