



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MISSION CONVERGENCE DES DROITS DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS EN ESAT VERS UN STATUT DE QUASI-SALARIÉ

Webinaire – 24 avril 2024

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



Inspection Générale
des Affaires Sociales

Pour répondre aux demandes des ministres, la mission a rencontré plus de 250 interlocuteurs, mobilisé plusieurs sources de données administratives et financières, malgré certaines difficultés rencontrées.

Plus de 250 personnes rencontrées au niveau national comme au local :

- ❖ Audition au niveau national de l'ensemble des grandes têtes de réseau intervenant dans le champ des Esat;
- ❖ 16 équipes d'Esat auditionnées et 8 Esat visités, ainsi qu'une entreprise adaptée ;
- ❖ Dans le cadre des visites d'Esat, auditions collectives organisées avec des travailleurs en situation de handicap ainsi que, parallèlement, avec des moniteurs et membres de l'équipe médico-sociale ;
- ❖ 6 ARS, 5 MDPH et 2 directions départementales Cap'Emploi auditionnées.

Plusieurs sources de données mobilisées, parfois de manière inédite :

- ❖ Mobilisation des données financières de la CNSA concernant les Esat, avec une restitution pour la première fois de leur situation financière de manière consolidée ;
- ❖ Exploitation des données administratives de l'ASP, notamment sur les dispersions de rémunération et le recours ou non à des accessoires de rémunération (intéressement) ;
- ❖ Réalisation par la Cnav à la demande de la mission d'une photographie des retraités récents ayant travaillé en Esat et d'une modélisation financière des effets de la réforme à court, moyen et long terme sur les droits à retraite ;
- ❖ Exploitation des travaux de simulation de la Cnaf et de la Drees sur une mesure de hausse de la rémunération du travail en Esat ;
- ❖ Exploitation des données d'enquêtes du GIP plateforme de l'inclusion et, secondairement, de l'enquête Andicat de 2023.

Certaines difficultés rencontrées : des données parfois incomplètes, faute de priorisation de leur remontée (par exemple, données financières des Esat non couverts par un CPOM) ; un outil Via trajectoire qui ne permet pas encore des exploitations réellement fiables (listes d'attente) ; des données d'enquête parfois anciennes (dernière enquête Drees exploitable : 2018) ; un défaut de pilotage national.

Le rapport IGF-IGAS 2019, qui est venu conforter les Esat, tout en ouvrant la voie à des transformations, n'a pas réduit la polarisation des positions des acteurs

Certains acteurs sont attachés à l'Esat comme lieu de sociabilisation pour des personnes handicapées qui seraient sinon maintenues à domicile/en établissement mais sans emploi...et qui vivent toute réforme complémentaire comme une attaque du modèle
D'autres sont opposés à un Esat vu comme enfermant convaincus qu'une démarche plus inclusive peut fonctionner, et que la divergence des droits des « usagers » d'Esat/salariés doit donc disparaître par principe. Cette vision est celle de l'ONU.

Le plan de transformation du secteur, largement inspiré du rapport de 2019, peine encore à produire ses effets, notamment quant à une meilleure sécurisation des transitions professionnelles

Dans ce cadre, le gouvernement s'interroge sur la possibilité de faire converger les droits des TH d'Esat avec les salariés au moins sur la rémunération: 100% du SMIC (avec une grille de répartition de la hausse de financement 85% Etat-15% Esat). Quels impacts:

- **pour les travailleurs handicapés, au vu de la structure des ressources mixant rémunération et allocations ?**
- **pour les Esat, qui verront leurs coûts du travail augmenter?**
- **pour les finances publiques?**

Les 120 000 travailleurs d'Esat disposent d'un contrat exorbitant du droit commun et d'un revenu disponible moyen compris entre 1 269 € et 1 819 € net par mois

Le statut des travailleurs handicapés d'Esat reste ambigu en comparaison avec le salariat

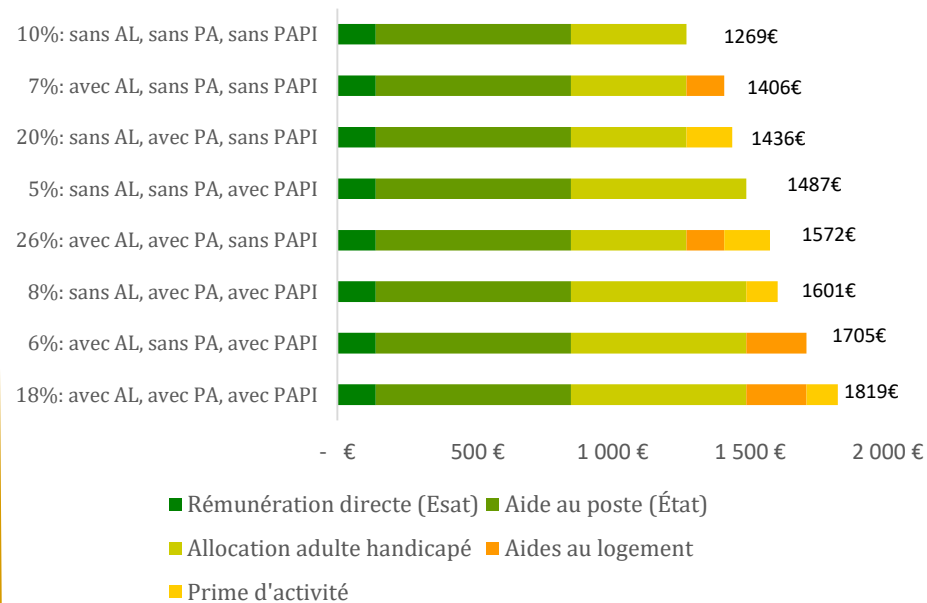
Le contrat d'aide (Csat) s'accompagne d'une rémunération directe inférieure au Smic et ne prévoit pas de licenciement. La convergence des droits a été en partie réalisée (congés, complémentaire santé, dialogue social) mais n'est pas achevée.

Reconnaître aux travailleurs handicapés en Esat un statut de salarié, dans une optique de plus grande égalité formelle, emporterait des effets difficilement maîtrisables et qui pour certains ne leur seraient pas favorables

Le statut de salarié implique un lien de subordination avec la direction qui n'est pas présent dans le CSAT, qui implique un pouvoir de sanction aujourd'hui absent de la relation entre Esat et travailleur.

La conséquence serait le passage d'une rémunération au SMIC, qui produit des effets ambigus sur les personnes et bouleverse le modèle économique des Esat (cf. infra)

Le revenu disponible d'un travailleur en Esat à temps plein, seul et sans enfant, varie entre 1269 et 1819€ par mois (pour une rémunération directe à 10% du Smic)



- 1. Les Esat sont des établissements reconnus dans leur double mission de garantir un travail et de fournir un accompagnement médico-social aux personnes handicapées qu'ils accueillent**
- 2. La réforme envisagée par la lettre de mission constituerait un choc d'offre disproportionné pour les Esat avec un gain limité pour une majorité de travailleurs, et des pertes pour les autres**
- 3. Alors que les effets du plan de transformation des Esat ne se matérialisent encore que partiellement, l'objectif prioritaire devrait être de poursuivre la réforme des Esat en garantissant davantage l'adéquation des solutions aux besoins individuels des personnes tout en renforçant les possibilités et la sécurisation des parcours**

1. Les Esat sont des établissements reconnus dans leur double mission de garantir un travail et de fournir un accompagnement médico-social aux personnes handicapées qu'ils accueillent

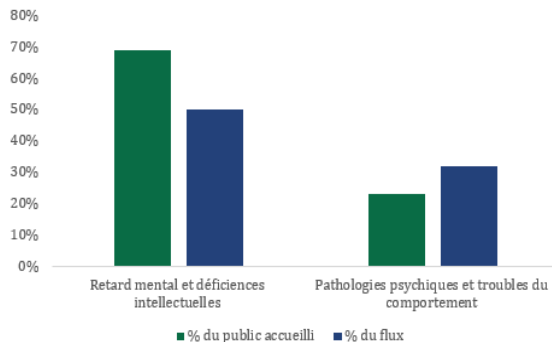
Les caractéristiques des travailleurs en Esat n'ont évolué qu'à la marge entre les dernières enquêtes de la Drees disponibles (2014 et 2018)

Des types de déficiences des travailleurs admis en Esat qui ont évolué à la marge depuis la dernière enquête de la Drees (2014) exploitée par la précédente mission Igas / IGF de 2019

Types de déficiences des travailleurs admis en Esat lors de l'année 2018



Le renforcement progressif de la part des pathologies psychiques au sein des personnes accueillies est confirmé par l'enquête ES-handicap de 2018.

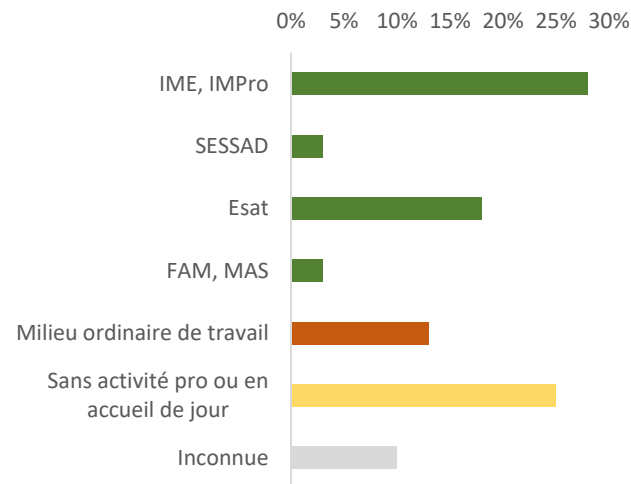


Les constats du rapport Igas / IGF de 2019 sur l'origine des publics accueillis est confirmée, avec des évolutions à la marge entre les deux millésimes de l'enquête Drees :

- Les « effets filières » de profil orientés de l'IME et de l'IMPro directement vers l'Esat sont minoritaires.

- 15% des travailleurs sont issus du milieu ordinaire du travail.

Public accueilli en Esat selon l'origine



Par rapport à la double mission des Esat de fourniture d'un travail et d'un accompagnement vers l'emploi en milieu ordinaire, des constats du rapport qui introduisent une forme de réassurance

Fournir du travail à une population handicapée **durablement éloignée du milieu ordinaire de travail** (la productivité d'un travailleur en Esat est inférieure à 1/3 à celle d'un travailleur ordinaire) :

- L'analyse de la productivité moyenne constatée approchée par la valeur ajoutée aux ETP semble indiquer une cohérence entre le public accueilli et la législation en vigueur (21 000 € de VA / ETP soit un tiers de la productivité moyenne des PME).
- Même si cette moyenne masque une forte dispersion, avec des Esat qui atteignent les niveaux observés sur les PME les moins productives.

Permettre aux travailleurs handicapés **qui le peuvent et le veulent** de rejoindre le milieu ordinaire de travail. Cela passe notamment, comme évoqué dans le rapport de 2019, par une acculturation au milieu ordinaire, sous différentes formes :

- Activités réalisées en extérieur (espaces verts) ou au contact du public (service de restauration);
- Prestations de services sur site en entreprise ;
- Mises à disposition ;
- Cumul d'activité à temps partiel en Esat et en milieu ordinaire.

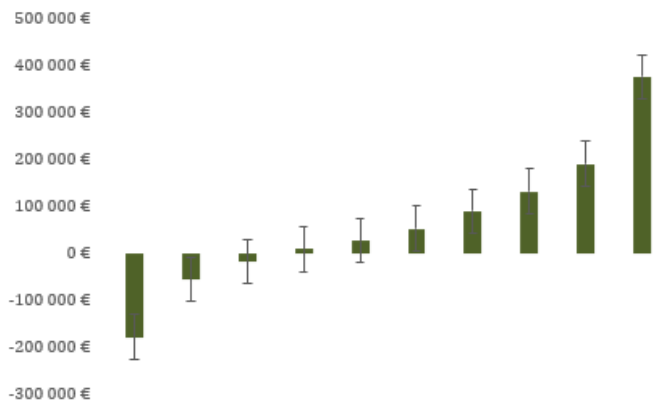
2. La réforme envisagée par la lettre de mission constituerait un choc d'offre disproportionné pour les Esat avec un gain limité pour une majorité de travailleurs, et des pertes pour les autres

La réforme envisagée constituerait un choc d'offre disproportionné avec un gain limité pour une majorité de travailleurs, et des pertes pour les autres

Pré-réforme, la situation financière des Esat est contrastée

Esat	Esat présentant un budget commercial excédentaire	Esat présentant un budget commercial déficitaire
Esat présentant un budget social excédentaire	48%	17%
Esat présentant un budget social déficitaire	23%	12%
Total	71%	29%

Graphique : Résultat net moyen 2022 des budgets de production et de commercialisation, par décile, pour les ESAT sous CPOM

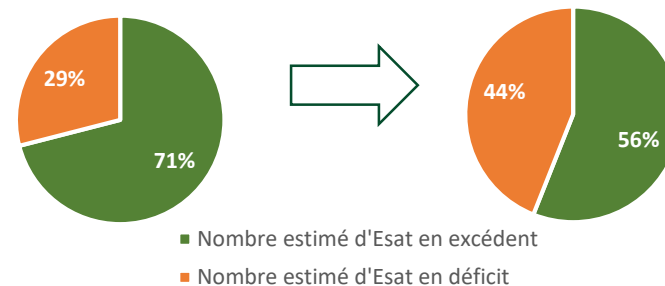


Source : Mission d'après données CNSA. Les intervalles indiquent la dispersion.

La mise en place d'une complémentaire santé obligatoire génère un choc de premier ordre dès 2024

- **59% des Esat ne financent pas de complémentaire santé.**
- Le coût actuellement constaté, pour les Esat qui la financent, est de 338 €. Une baisse du coût liée à la généralisation pourrait être attendue, avec un coût employeur de 282 €.
- La mission prend l'hypothèse majorante de 0 prise en charge

Impact mutuelle

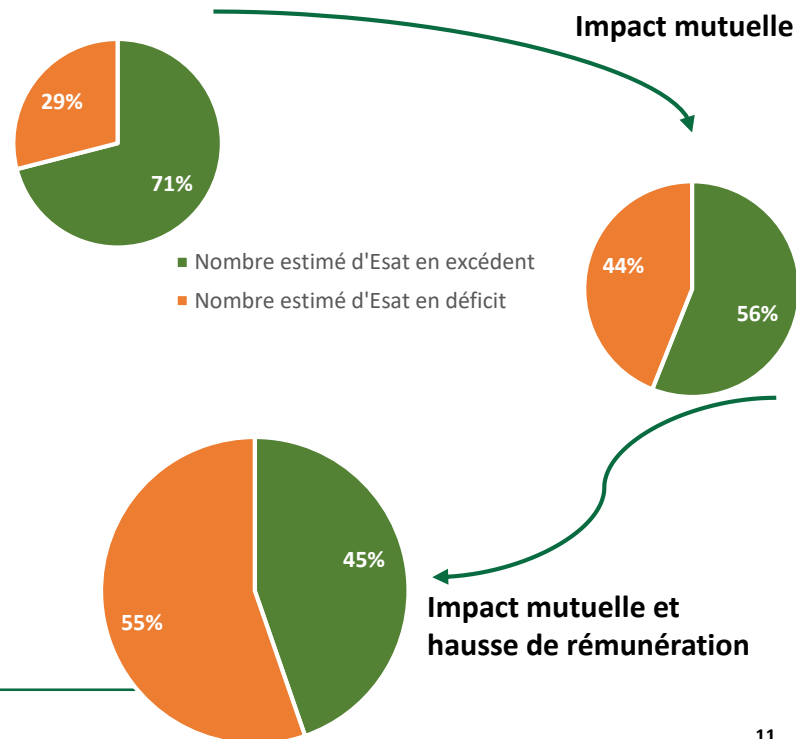


La hausse de rémunération, même faiblement prise en charge par les Esat, constituerait un choc d'offre disproportionné, malgré le mécanisme des allègements généraux, avec un gain limité pour une majorité de travailleurs, et des pertes pour les autres

La hausse de rémunération à 15% du Smic constitue également un choc de premier ordre

Variable	Rémunération directe <5%	Rémunération directe <10%	Rémunération directe <15%	Rémunération directe >15%
Nombre d'Esat concernés	14	704	1 149	64
En %	1 %	58 %	95 %	5 %

Décile	Résultat moyen 2022	Résultat sous hypothèse cumulée d'un coût mutuelle de 338€ par ETP et d'une hausse de la rémunération à 15 % du SMIC	Résultat sous hypothèse cumulée d'un coût mutuelle de 282€ par ETP et d'une hausse de la rémunération à 15 % du SMIC
1 ^{er} décile	- 172 154 €	- 259 599 €	- 251 090 €
2 ^{ème} décile	- 50 204 €	- 116 026 €	- 110 455 €
3 ^{ème} décile	- 16 709 €	- 77 720 €	- 72 710 €
4 ^{ème} décile	4 584€	- 48 728 €	- 44 218 €
5 ^{ème} décile	23 158 €	- 23 434 €	- 19 343 €
6 ^{ème} décile	47 910 €	210 €	3 285 €
7 ^{ème} décile	81 202 €	28 411 €	33 293 €
8 ^{ème} décile	127 716 €	68 426 €	73 331 €
9 ^{ème} décile	186 033 €	121 651 €	126 945 €
10 ^{ème} décile	349 726 €	276 822 €	282 680 €



Le secteur présente des capacités de transformation limitées à court terme pour faire face à cette hausse du coût du travail

- Augmenter la productivité des travailleurs est difficile, notamment du fait de la réforme de l'orientation qui peut conduire à faire évoluer le public accueilli.
- Faire évoluer le prix des prestations pratiquées, en répercutant tout ou partie des hausses de coût du travail sur les prix de vente, impacterait fortement la compétitivité des Esat (qui explique un tiers du recours aux Esat).
- Faire évoluer les activités proposées aux travailleurs handicapés pour rejoindre les segments de marché à plus forte marge apparaît indispensable; mais cette évolution doit être accompagnée et produira des effets plutôt à moyen-terme.



La commande publique pourrait également constituer un relai de croissance à moyen-terme: elle reste pour le moment en deçà des objectifs fixés sur les clauses sociales.

Proposition : Mettre en place un suivi du public invité à rejoindre le milieu ordinaire et celui proposé à une orientation vers le milieu protégé, orienté et admis en Esat, pour qualifier l'impact éventuel de la réforme sur le nombre et le profil des travailleurs orientés vers l'Esat en utilisant l'enquête annuelle réalisée par le GIP Plateforme de l'inclusion [DGCS]

P: Supprimer l'interdiction de marge financière liée à la mise à disposition d'un travailleur handicapé d'Esat auprès d'un acteur du monde ordinaire prévue à l'article R344-17 du CASF [DGCS].

P: Consolider la résilience économique des Esat en :

- ◆ confiant aux centrales d'achat (Ugap/Uniha/Resah), en lien avec le futur réseau commun Gesat/Handeco la mission d'identifier des segments d'achats publics compatibles avec les prestations de services offertes par les Esat à court-terme et susceptibles de constituer un relais de croissance à moyen-terme [Centrales d'achat, DAE] ;
- ◆ confiant au futur réseau Gesat/Handeco une travail de prospective des secteurs d'avenir pour les Esat, en lien avec les filières industrielles de demain, dont la déclinaison territoriale serait coconstruite avec les Dreets [Réseau Gesat/Handeco DGCS].

La hausse de rémunération, même faiblement prise en charge par les Esat, constituerait un choc d'offre disproportionné avec un gain limité pour une majorité de travailleurs, et des pertes pour les autres

Les ressources des travailleurs d'Esat sont régies par des règles complexes peu sensibles à la rémunération

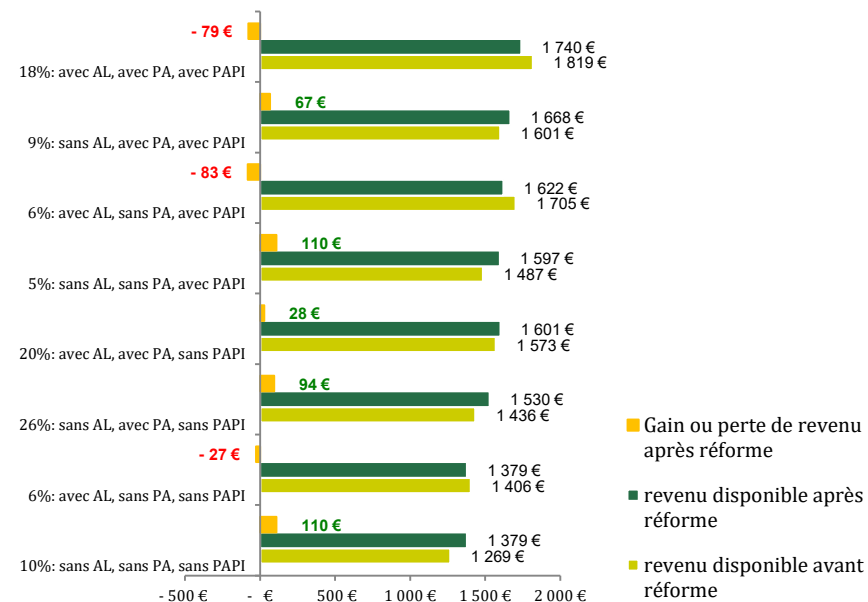
Le calcul de l'AAH diffère du milieu protégé au milieu ordinaire (MO):

- le revenu de référence considéré n'est pas le même (N-2 vs 3 derniers mois)
- les abattements sont de nature et de montants différents
- si le travailleur en est bénéficiaire, un abattement forfaitaire Pa-Pi d'au maximum 218,33 € s'applique à la base ressource de l'AAH en Esat mais pas en MO.

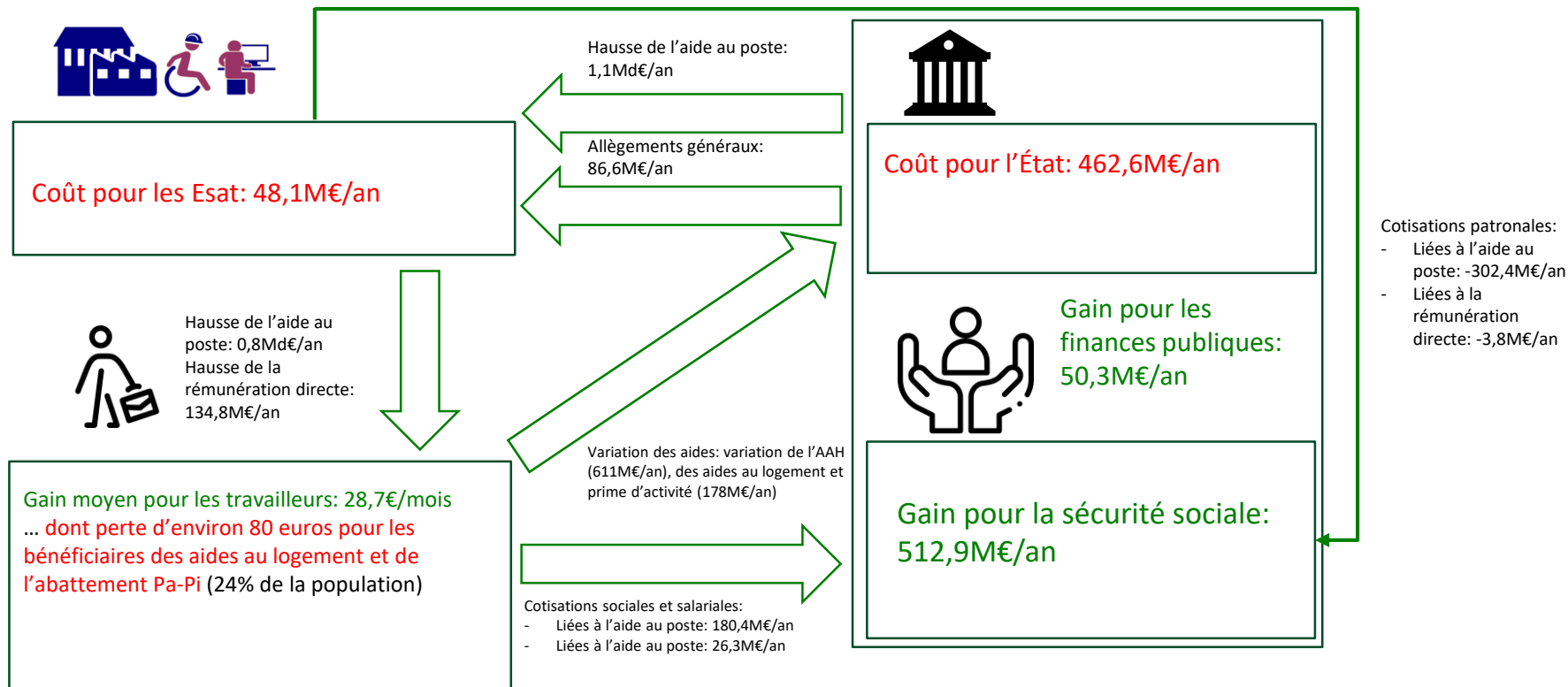
Cette situation génère des effets ambigus:

- Toute réforme génère des variations différées des ressources disponibles
- Pour 20% de la population Esat (bénéficiaire Pa-Pi + autres prestations), toute hausse de la rémunération génère une baisse du niveau de ressources.
- L'incitation monétaire au passage en milieu ordinaire existe pour tous les travailleurs d'Esat, mais elle est marginale pour les bénéficiaires de Pa-Pi.

À terme, la réforme préconisée par la lettre de mission fait 30% de perdants



Cette réforme représenterait un gain pour les finances publiques de 50,3M€/an, un coût pour les Esat de 48,1M€/an et un gain modéré de 28,7€/mois pour les travailleurs



Note de lecture: la hausse de la rémunération des travailleurs en Esat à 100% du Smic (85% aide au poste, 15% rémunération directe) représente un surcoût pour les Esat de 48,1M€ par an. Les Esat recevraient 1,1Md€ d'aide au poste en plus reversés aux travailleurs et à la sécurité sociale et déboursaient 134,8M€/an de plus en rémunération directe, compensée à hauteur de 86,6M€/par an par les allègements généraux.

3. Alors que les effets du plan de transformation des Esat ne se matérialisent encore que partiellement, l'objectif prioritaire devrait être de poursuivre la réforme des Esat en garantissant davantage l'adéquation des solutions aux besoins individuels des personnes tout en renforçant les possibilités et la sécurisation des parcours

Encourager davantage les démarches de fluidification des parcours

L'intégration dans le milieu ordinaire des personnes handicapées restent difficile : le taux de chômage des PH reste significativement supérieur au taux de chômage de la population active; et les recruteurs continuent de juger l'intégration des PH dans leur structure comme difficile.

Familiariser les TH avec le MO; sécuriser financièrement la transition

P: Mettre en place un outil de simulation des prestations sociales en cas de modifications de situation professionnelle des travailleurs handicapés au sein de l'Esat ou en cas de transition vers le milieu ordinaire [DGCS, DSS, CCMSA].

P: Valoriser les démarches de familiarisation et d'acculturation avec le MO dans le CPOM.

Développer l'ingénierie sociale et économique de nature à faciliter les transitions

~~Pour faciliter les transitions vers le milieu ordinaire, accompagner la transformation de l'offre d'établissements vers des services.~~

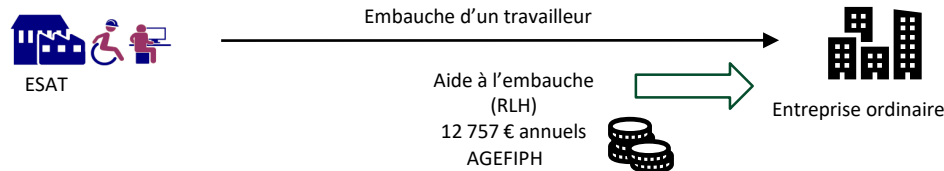
P: Transformer l'offre d'Esat en réaffirmant l'objectif d'un Esat hors les murs par département d'ici 2030 ; améliorer le suivi de cette transformation par la création d'un code Finess spécifique pour les Esat hors les murs/passerelle [DGCS,ARS].

Améliorer l'articulation avec les plateformes d'emploi accompagné, outil spécialisé d'insertion professionnelle des PH. Dans ce cadre:

P: Mener une expérimentation, dans des départements volontaires, consistant à confier à la plateforme emploi accompagné le suivi vers l'emploi en milieu ordinaire ; l'accompagnement dans le travail resterait confié à l'Esat. Une évaluation serait conduite après trois ans [DGCS, DGEFP, ARS].

Améliorer l'usage des aides à l'embauche des PH de l'Agefiph pour en faire un levier de recrutement de TH d'Esat.

P: Etendre à six ans la durée de validité de la décision de RLH présumée majorée pour les travailleurs handicapés sortants d'Esat ; expliciter le dispositif auprès de la plateforme de l'emploi accompagné et des Esat pour permettre d'en assurer la promotion auprès des employeurs du milieu ordinaire [DGEFP, DGCS].



Mettre de la clarté dans la rémunération des travailleurs handicapés, mieux reconnaître la valeur de leur travail et renforcer leurs droits

Inciter à une vraie politique de la rémunération

Avec la réforme recommandée (cf. slide 18), le revenu disponible des travailleurs est sensible à une hausse de la rémunération. Elle incite les Esat à développer une politique de rémunération. **Une hausse de la rémunération directe versée par l'Esat permettrait, à terme, de compenser les perdants à la réforme.**

P: inscrire les enjeux de rémunération dans le CPOM.

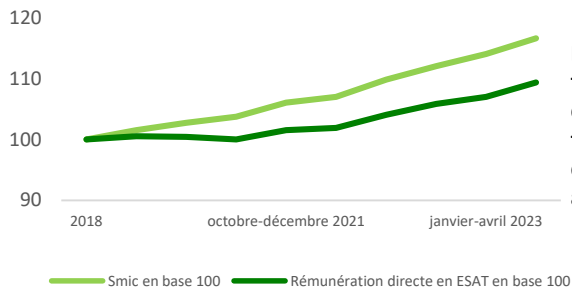


Tableau: Evolution de la rémunération directe des Esat de France métropolitaine (2009-2023) en % du Smic

Année	2009	2010	2013	2015	2017	2019	2020	2021	2022	2023 janvier-octobre
Taux	11,3 %	11,2 %	10,8 %	10,7 %	10,5 %	10,2 %	10,1 %	9,9 %	9,8 %	9,6 %

Source : Mission.

Sécuriser l'évolution de la rémunération des TH et garantir le recours à la prime d'activité

Une évaluation du niveau des rémunérations pratiquées par les Esat devrait être menée à l'échelle nationale dans trois ans pour constater les progrès réalisés dans la rémunération des travailleurs handicapés en Esat. En cas de constat de non-progression, un relèvement éventuel du seuil minimal de rémunération à 5 % du Smic pourrait être envisagé par modification du CASF (par exemple à 7,5 % du Smic).

P: Pour améliorer le niveau de rémunération des travailleurs handicapés d'Esat, prévoir dans les textes une clause d'indexation obligatoire sur le Smic de la rémunération directe versée aux travailleurs et assurer l'exclusion automatique de la prime d'intéressement de la base ressources de l'AAH [DGCS, DGFIP, CNAF].

P: Améliorer le recours systématique des travailleurs en situation de handicap à la prime d'activité par une communication massive à destination des Esat et de leurs travailleurs et par l'envoi de courriers annuels par les CAF aux bénéficiaires de l'AAH n'ayant pas demandé la prime d'activité. Mener une démarche similaire pour l'Aspa pour les travailleurs handicapés d'Esat éligibles liquidant leur retraite par l'envoi d'un courrier spécifique de la Cnav aux assurés faisant une primo-demande [CNAF, CCMSA, Cnav].

Mettre de la clarté dans la rémunération des travailleurs handicapés, mieux reconnaître la valeur de leur travail et renforcer leurs droits

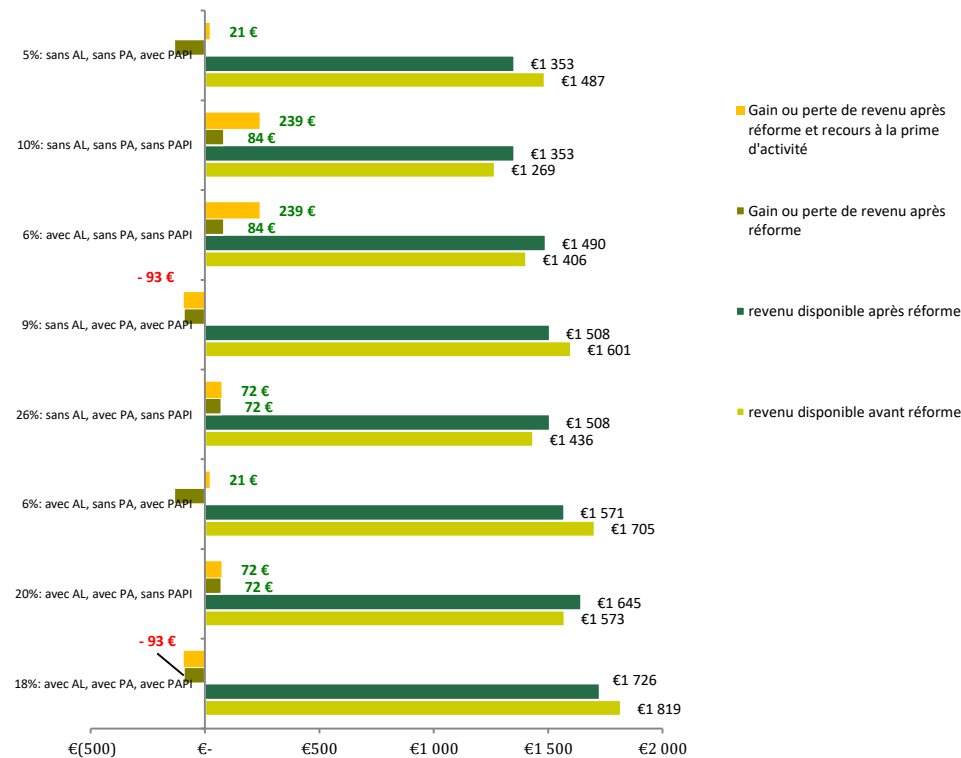
En l'état actuel, toute réforme de la structure de rémunération est de nature à générer des effets de bord compliqués, notamment du fait de l'existence de l'abattement Pa-Pi .

La mission propose donc de réformer le calcul de l'AAH en Esat en :

- Contemporéanisant la base ressource retenue
- Appliquant un abattement Esat unique de 45%
- supprimant l'abattement forfaitaire Pa-Pi dans le calcul de la base ressource AAH.

La réforme génère majoritairement des gagnants, surtout dans l'hypothèse où le recours à la prime d'activité augmenterait.

La réforme préconisée par la mission, réalisable sous deux ou dix ans pour donner le temps de lisser voire annuler les pertes, augmenterait en moyenne le revenu disponible, toutes choses égales par ailleurs, de 46€ avec 27% perdants à accompagner.



Prolonger le plan de transformation des Esat, en adoptant un fonctionnement plus transparent, un financement plus cohérent avec leur double mission et en renforçant la capacité à maîtriser leurs risques

Expliciter l'ensemble des missions des Esat

P: Modifier l'article L. 341-1-1 du CASF pour insérer la mention de la mission d'insertion vers le milieu ordinaire pour les travailleurs handicapés qui le peuvent et le souhaitent.

Améliorer le pilotage du secteur

Le CPOM est, en théorie, un outil de pilotage efficace. On constate néanmoins que:

- 36% des Esat restent hors de ce cadre, avec un impact important sur la qualité des informations financières transmises;
- Le périmètre des CPOM signés est large (16 structures en moyenne, parfois jusqu'à 40);
- Le dialogue de gestion n'est pas suffisamment fréquent et ne permet pas de piloter l'ensemble des missions confiées aux Esat.

P: Poursuivre et accélérer la démarche de contractualisation pour les Esat et améliorer le pilotage réalisé par les ARS en leur fournissant des outils de pilotage efficaces permettant notamment d'obtenir une vision globale de la santé financière de l'Esat, tant sur le budget social que commercial.

P: Prévoir, dans le cadre des CPOM des objectifs et des indicateurs concernant

- la politique de rémunération
- la politique de formation
- le type d'activités proposées, dans une perspective, notamment, de renforcement de l'égalité professionnelle et dans ce qu'il permet d'améliorer le taux de sortie pour ceux qui le souhaitent.



Sur ce dernier point, la mise en place d'un indicateur renouvelé du taux de sortie, reposant sur l'identification par chaque Esat des travailleurs exprimant leur volonté de sortie dans leur projet de vie apparaît importante.

Associer la Dreets au pilotage des CPOM Esat et, par réciprocité, associer les ARS au pilotage des CPOM EA dans un cadre tripartite [DGCS, DGEFP, ARS].

Prolonger le plan de transformation des Esat, en adoptant un fonctionnement plus transparent, un financement plus cohérent avec leur double mission et en renforçant la capacité à maîtriser leurs risques

Revoir le modèle de financement pour donner les bonnes incitations aux structures

Le modèle de financement actuel n'est pas adapté aux enjeux du secteur. Dans le cadre de la réforme en cours, 2 points majeurs d'attention sont soulignés: une évolution de l'évaluation des besoins des PH orientées en Esat pour identifier la nature et le volume des accompagnements nécessaires et la meilleure valorisation des différentes missions des Esat.

P: Accélérer le déploiement de la réforme du financement SERAFIN-PH au secteur des Esat, en priorisant les modulateurs de financement de la part variable en fonction des efforts déployés par les établissements en faveur de la formation professionnelle, des mises en contact avec le milieu ordinaire, du rôle en matière d'orientation et d'accompagnement hors les murs. Confier à l'Igas la conduite d'un bilan du pilotage du projet afin de sécuriser son calendrier de mise en œuvre [DGCS, CNSA, Igs].



■ Part socle ■ Efforts formation pro ■ Effort mise en contact MO ■ Effort sortie

Mettre en place des garanties sur le fonctionnement et la qualité des prestations par la mise en place d'un regard tiers



P: Assurer la convergence entre le référentiel d'évaluation de la qualité de la HAS et les objectifs cadres des CPOM pour utiliser la démarche d'amélioration de la qualité comme levier de transformation des pratiques des Esat, en améliorant la transparence des informations collectées [HAS, ARS].



P: Mettre en œuvre un plan de contrôle des Esat, intégré au plan de contrôle national annoncé par la CNH, pour vérifier la qualité de l'accompagnement médico-social, les efforts fournis par l'Esat pour assurer son rôle en formation professionnelle et en passerelle vers le milieu ordinaire. Ces orientations seraient inscrites dans le plan des orientations nationales inspection contrôle (Onic) afin que les ARS les inscrivent dans leur programme régional d'inspections-contrôle.



**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



Inspection Générale
des Affaires Sociales