



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le **17 JUL. 2023**

Nos références : MEFI-D23-07989

Lettre de mission

à

Madame Catherine SUEUR
Cheffe de l'Inspection générale des finances

Monsieur Thomas AUDIGÉ
Chef de l'Inspection générale des affaires sociales

Objet : Convergence des droits des travailleurs handicapés en établissements et services d'aide par le travail (ESAT) vers un statut de quasi-salarié.

Près de 120 000 personnes en situation de handicap exercent aujourd'hui une activité professionnelle rémunérée dans près de 1 500 ESAT, structures médico-sociales financées à hauteur de 1,637 milliard d'euros en 2023 sur l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM médico-social) et de 1,508 milliard d'euros pour l'aide au poste imputée sur le programme 157 « Handicap et dépendance » du budget de l'État. Un moratoire sur la création de places supplémentaires en milieu protégé s'applique depuis 2013. Ce sont également plus de 30 000 salariés qui les accompagnent au sein des ESAT, majoritairement des moniteurs d'atelier, avec toutefois une part croissante de personnels chargés de l'insertion professionnelle.

Sur le plan statutaire, les travailleurs en ESAT sont des usagers d'établissements médico-sociaux et non des salariés. À ce titre, ils signent avec les ESAT un contrat de soutien et d'aide par le travail et non un contrat de travail. Leur « rémunération garantie » à temps plein est en moyenne de 800 euros nets, financée à hauteur de 10 % du salaire minimum de croissance (SMIC) en moyenne nationale par l'ESAT et 50,70 % du SMIC (pour plus de 95 % des travailleurs) par l'aide au poste versée par l'État.

1/4

139 rue de Bercy
75572 Paris Cedex 12

Cette rémunération, qui se cumule le plus souvent avec l'allocation aux adultes handicapés (AAH), est complétée par la prime d'activité, parfois la prime de partage de la valeur et des aides au logement. Le mécanisme différentiel de versement de l'AAH conduit à stabiliser le revenu disponible de ces travailleurs, quel que soit le niveau de rémunération financé par l'ESAT ou la quotité de travail.

Pour ce qui concerne les ESAT, leur repositionnement économique se poursuit dans un contexte de désindustrialisation et de concurrence internationale. Ils se positionnent de plus en plus sur des activités non délocalisables ainsi que sur des marchés de niche, en particulier dans les domaines sanitaire et numérique. De nombreux ESAT mettent à disposition d'entreprises leurs usagers qui le peuvent dans un objectif de professionnalisation et d'insertion professionnelle. Établissements et services d'aide par le travail, pour des personnes en situation de handicap capables d'exercer une activité professionnelle, les ESAT développent aussi une mission d'insertion vers le marché du travail.

Suite aux propositions du rapport IGF-IGAS de 2019, le plan de transformation des ESAT, co-construit avec l'ensemble du secteur, comporte un axe visant précisément à accompagner la mutation des ESAT pour permettre l'émergence d'un « modèle économique » favorisant la montée en compétences et l'employabilité des travailleurs. Via le Fonds d'accompagnement de la transformation des ESAT (FATESAT) doté en 2022 de 15 millions d'euros, les agences régionales de santé ont attribué des aides à l'investissement aux projets des ESAT retenus à l'issue d'un appel à projets piloté à partir d'un cahier des charges national.

Deux autres axes majeurs du plan veillent à favoriser une dynamique de parcours professionnels et à renforcer le pouvoir d'agir des travailleurs en leur ouvrant de nouveaux droits individuels et collectifs. Pris en application de l'article 136 de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification de la vie publique locale, le décret du 13 décembre 2022 relatif au parcours professionnel et aux droits des travailleurs handicapés admis en ESAT, prévoit que la décision, par laquelle la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) oriente vers un ESAT permet, pendant toute sa durée de validité, au travailleur concerné d'exercer depuis le 1^{er} janvier 2023, simultanément et à temps partiel, une activité au sein de l'ESAT et une activité professionnelle en milieu ordinaire de travail. Un décret complémentaire en date du 22 décembre 2022 permet au travailleur en temps partagé de bénéficier d'abattements sur ses revenus d'activité pour le calcul de son AAH.

Le décret du 13 décembre ouvre par ailleurs de nouveaux droits individuels et collectifs aux travailleurs, en matière de congés, de rémunération garantie, mais aussi de représentation et d'expression avec la mise en place d'un délégué des travailleurs chargé de les représenter auprès de l'ESAT et d'une instance mixte (travailleurs et professionnels) pour leur permettre d'être acteurs de leurs conditions de travail.

Lors du Comité interministériel Handicap (CIH) d'octobre dernier, la Première ministre a décidé de faire de la mobilisation pour le plein emploi l'une des quatre thématiques faisant l'objet de groupes de travail préparatoires à la 6^{ème} Conférence nationale du handicap. Sous le pilotage du ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, ces groupes ont réuni les associations représentatives, les institutionnels, des représentants des collectivités, les partenaires sociaux et des acteurs de l'emploi, de la formation et du médico-social.

Ces travaux ont abouti à des propositions visant à faire davantage converger les droits des travailleurs en ESAT vers ceux des salariés en leur reconnaissant de nouveaux droits et avantages sociaux, sans pour autant transformer leur statut en salariés afin qu'ils ne soient pas exposés à certains risques inhérents au contrat de travail, comme le licenciement ou la rupture conventionnelle. Ces nouveaux droits portent sur l'expression directe et collective, le droit syndical et de grève, le droit d'alerte et de retrait, et sur l'accès à des avantages sociaux (mutuelles, tickets restaurant, chèques vacances, remboursement des abonnements de transport, etc.).

La convergence des droits conduit par ailleurs à envisager de porter le montant de la rémunération garantie au niveau du SMIC, avec une augmentation de la part financée par l'ESAT qui serait au moins égale à 15 % du SMIC (contre 5 % au minimum en application du CASF et près de 10 % en moyenne annuelle constatée en 2022) et une aide au poste de l'État portée à 85 % du SMIC. La revalorisation de la rémunération versée en contrepartie de l'activité exercée permettrait par ailleurs d'élargir l'assiette des cotisations sociales et de majorer les droits des travailleurs, notamment en matière de pension de retraite.

Est envisagé également un assujettissement des ESAT au versement de la contribution au régime d'assurance chômage pour permettre notamment aux travailleurs sortant volontairement d'ESAT ou dont l'orientation en ESAT n'a pas été renouvelée de bénéficier d'un revenu de remplacement dans l'attente d'accéder à un emploi. Cette affiliation à l'UNEDIC permettrait en outre aux ESAT de bénéficier des exonérations de cotisations patronales sur les bas salaires.

La juxtaposition de l'ensemble de ces mesures pourrait à court terme fragiliser le modèle économique des ESAT et les mettre en difficulté car ils pourraient, simultanément, être privés des travailleurs parmi les plus productifs via le temps partagé ou la sortie accompagnée en emploi, et devoir financer de nouveaux droits ouverts à leurs travailleurs et la majoration de leur contribution financière à la rémunération garantie seront à l'origine d'une augmentation significative de leurs charges d'exploitation. Or la situation économique et financière de ce secteur est peu connue.

Dans ce contexte, votre mission consistera à :

- évaluer les impacts économiques de ces différentes mesures sur la structuration des ESAT (impact sur les charges d'exploitation et le résultat, émergence de nouveaux métiers au sein du secteur, impact sur le prix des prestations délivrées et la facturation des mises à disposition de travailleurs, évolutions en termes de repositionnement économique et de diversification ou de recentrage sur certaines activités, etc.), et d'en déduire les conséquences sur un nouveau modèle de financement par l'État y compris du fonctionnement des ESAT ;
- évaluer les impacts sur les travailleurs en matière d'évolution de leur revenu net disponible, toutes ressources confondues (tous les travailleurs seront-ils gagnants avec une rémunération garantie portée à au moins 100 % du SMIC, comment compenser les éventuelles pertes constatées) ;

- évaluer les impacts sur les dépenses de l'État, de la sécurité sociale et de l'assurance chômage (impact sur l'AAH, sur les cotisations sociales, sur les dépenses de retraite et d'assurance chômage majorées en tenant compte des ressources induites avec l'entrée de nouveaux cotisants...).

Votre rapport devra nous être remis au mois de janvier 2024.

Olivier DUSSOPT
Ministre du Travail, du Plein emploi
et de l'Insertion



Gabriel ATTAL
Ministre délégué
chargé des Comptes publics



Geneviève DARRIEUSSECQ
Ministre déléguée
chargée des Personnes handicapées

