

LES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES D'AIDE PAR LE TRAVAIL FACE À LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

Commission des finances

Rapport d'information de M. Éric Bocquet

- Les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) ont remplacé en 2005 les Centres d'aide par le travail (CAT) apparus au cours des années 1950 à l'initiative du milieu associatif.
- Ils ont une **double vocation** à la fois **médico-sociale**, d'accompagnement des personnes handicapées à l'emploi en milieu protégé, et **économique**, de production de biens et services marchands. Ils accueillent des personnes handicapées à partir de l'âge de vingt ans, dont il a été reconnu qu'elles n'étaient pas capables de travailler dans une entreprise ordinaire ou adaptée, ou d'exercer une activité professionnelle indépendante.
- Il existe actuellement **1 349 ESAT** répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultramarin proposant **119 211 places**.

I. Les ESAT sont confrontés à des évolutions structurelles qui rendent nécessaire l'adaptation de leur prise en charge médico-sociale et de leur modèle économique

Le vieillissement de la population accueillie et l'importance croissante du handicap psychique

► **Une montée en âge des travailleurs en ESAT**

- L'**âge moyen** des travailleurs en ESAT était de **38,3 ans** en 2010. Les établissements font face au vieillissement des personnes qu'ils accueillent, ce qui entraîne une **fatigabilité accrue** des travailleurs (23 % des usagers seraient concernés). Elle nécessite un aménagement des rythmes de travail par le **développement du temps partiel**, ainsi qu'une **meilleure articulation entre les ESAT et les structures occupationnelles** comme les foyers de vie.

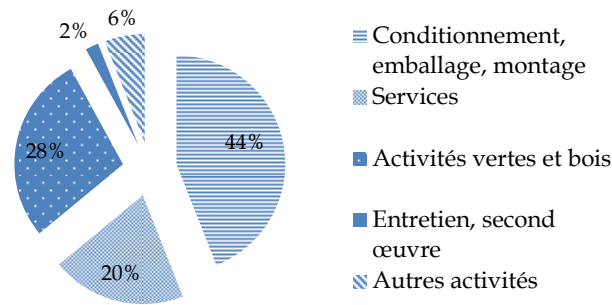
► **L'accroissement de la part des personnes souffrant d'un handicap psychique**

- Les **déficiences intellectuelles** constituent le principal type de handicap présent en établissement (**71 % de la population accueillie** en 2010). Les **personnes souffrant d'un handicap psychique** représentent une part croissante dans l'ensemble des travailleurs (**21,5 % de la population accueillie** en 2010, contre 18,9 % en 2006).
- Cette évolution **interroge l'adaptation des dispositifs d'accompagnement des ESAT** face aux difficultés nouvelles qui peuvent survenir pour le personnel encadrant (troubles graves du comportement, problèmes d'addictologie) et nécessite un **renforcement de la formation** de celui-ci à la prise en charge de ce public.

Un contexte économique moins favorable

► **Les ESAT sont de plus en plus concurrencés sur leurs activités traditionnelles**

- Trois grands types d'activités sont réalisés en ESAT : les **activités de conditionnement**, d'emballage et de montage (44 %), les **activités de services** comme la blanchisserie ou la restauration (20 %) et les **activités « vertes »** comme les espaces verts ou l'agriculture (28 %). Plus de **700 métiers** sont proposés. Les **activités historiques** telles que le conditionnement sont soumises à une **concurrence accrue** et sont **plus difficilement rentables**.



Source : commission des finances, d'après les données du ministère des affaires sociales

► Les ESAT sont confrontés aux aléas de l'activité économique

- Les ESAT sont soumis à une **fluctuation parfois importante de leur cycle économique** et l'équilibre financier de leurs budgets commerciaux dépend souvent de clients historiques importants. Or ces clients sont moins nombreux et les **marchés sont de plus petite taille, en volume comme en durée**.
- Cette situation contraint les ESAT à devoir **proposer de nouvelles activités dans des secteurs porteurs et davantage rentables** comme le nettoyage, la restauration d'entreprise, l'agro-alimentaire ou les espaces verts. Les ESAT doivent également **gérer leur activité commerciale comme le fait une véritable entreprise**, avec le recrutement de personnels qualifiés et l'utilisation d'outils comptables appropriés.

II. Les ESAT sont soumis à une contrainte budgétaire accrue

- Les crédits alloués aux ESAT représentent **2,75 milliards d'euros en 2015**, soit environ 23,7 % de l'ensemble des moyens consacrés au handicap par l'État (11,6 milliards d'euros en 2015). Ils financent trois types de dépenses : la **dotation globale de fonctionnement** des ESAT (1 468,7 millions d'euros) ; la **garantie de rémunération des travailleurs handicapés** (1 277,3 millions d'euros) et le **plan d'aide à l'investissement** en ESAT (2 millions d'euros).
- Après une augmentation continue du nombre de places proposées en ESAT ces vingt dernières années, les **créations de place ont été gelées à partir de 2013** pour des raisons budgétaires. Or le nombre de personnes en attente de placement en ESAT, bien que mal appréhendé, est important.

L'évolution des dotations ne permet plus de couvrir celle des charges

► La mise en œuvre d'un processus de convergence tarifaire

- Le **coût à la place** s'élevait en moyenne à **12 068 euros en 2013**, avec des disparités fortes selon les régions et une tarification majorée de 20 % dans les départements d'outre-mer. Ces divergences s'expliquent principalement par les différents types de handicaps pris en charge en établissements.
- Un processus de convergence tarifaire a été engagé par la fixation de **tarifs plafonds** à partir de l'exercice de 2009. Ils ont affecté environ **10 % des structures** ayant des coûts supérieurs qui ont vu leurs dotations gelées, puis réduites en 2011 et 2012. Le tarif plafond est **majoré par place** pour les ESAT accueillant au moins 70 % de personnes présentant certains types de handicaps (personnes autistes, infirmes moteurs cérébraux, personnes souffrant d'un handicap moteur, etc.).

► Un système de tarification à actualiser

- L'évolution des dotations vient seulement couvrir l'évolution annuelle de la masse salariale (+1 % en 2014), mais **ne permet pas de couvrir l'augmentation des charges des ESAT**, ce qui se traduit par une fragilisation de leur équilibre économique.
- La **modulation des tarifs selon le type de handicap** ne repose pas sur une étude complète et actualisée des coûts réels qu'ils induisent. Par ailleurs, le **seuil de 70 % retenu pour bénéficier de tarifs plafonds majorés** est élevé et pénalisant pour les ESAT qui accueillent des personnes handicapées concernées, dans des proportions certes moindres, mais toutefois importantes.

Les ESAT contribuent peu à la rémunération de leurs travailleurs

■ Les travailleurs handicapés en ESAT bénéficient d'une **rémunération garantie, qui varie entre 55 % et 110 % du SMIC**, et qui est composée d'une **part financée par l'ESAT**, à partir de son activité de production (devant être supérieure à 5 % du SMIC), et d'une **part financée par l'État au titre de l'aide au poste** (ne pouvant pas dépasser 50 % du SMIC).

■ En moyenne, **la part de la rémunération brute des travailleurs prise en charge par les ESAT est de 11 % du SMIC** et le nombre d'ESAT qui financent une part de cette rémunération supérieure à 20 % du SMIC est faible (1,13 % des ESAT en 2011).

Le plan d'investissement en ESAT est insuffisant

■ Les ESAT font face à des **besoins importants**, tant en ce qui concerne la **rénovation des structures vétustes** que la **modernisation des outils de production** afin de s'adapter aux contraintes du marché et de se repositionner sur des activités commerciales plus porteuses.

■ Les **montants du plan d'aide à l'investissement sont insuffisants** (2 millions d'euros en 2015) pour répondre à ces besoins : en 2013, seuls 12 établissements ont bénéficié d'aides à l'investissement et ce uniquement pour des projets de rénovation ou de mises aux normes.

Un manque de dialogue et d'informations sur les besoins

► Une méconnaissance des besoins

■ L'administration centrale et les ARS ont des **difficultés pour recenser les besoins** et donc pour ajuster l'offre de places en ESAT en raison de **l'absence de système d'information consolidé** permettant d'appréhender le nombre de demandes d'orientation en ESAT et de personnes en attente de placement.

► Un manque de dialogue entre les ESAT et leur tutelle

■ Il existe parfois un **manque de dialogue entre les ESAT et les ARS**, dont ils dépendent lors de la procédure de détermination de leurs dotations de fonctionnement. Les **inspections d'ESAT** par les ARS permettant de contrôler le fonctionnement des établissements paraissent insuffisantes.

III. Les ESAT doivent renforcer leurs liens avec le monde économique

■ La **sortie des travailleurs handicapés en ESAT vers le milieu ordinaire de travail**, via l'intégration directe en entreprise ou la mise à disposition, restent marginales (entre 1 et 2 % par an). Si les passerelles entre milieu protégé et milieu ordinaire mériteraient d'être renforcées pour les personnes qui veulent et peuvent envisager une sortie, **cela ne doit pas remettre en cause la vocation première des ESAT** qui est d'assurer un accompagnement médico-social pour les personnes qui ne sont pas suffisamment autonomes pour travailler hors milieu institutionnel.

Faciliter l'insertion des travailleurs d'ESAT dans le milieu ordinaire de travail

► Développer les dispositifs d'accompagnements en emploi ordinaire

■ L'**accompagnement en emploi ordinaire** est généralement réalisé par les ESAT eux-mêmes ou avec d'autres ESAT dans le cadre de services d'insertion mutualisés, ou par des services d'accompagnement à la vie sociale (SAVS) et des services d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés (SAMSAH). Ces derniers sont toutefois trop peu mobilisés. Des dispositifs d'accompagnement innovants ont par ailleurs été développés sur la base d'initiatives locales.

■ Cet accompagnement **doit s'inscrire dans la durée** afin de sécuriser l'employeur et la personne handicapée concernée. Les **aides financières** pouvant être versées par l'AGEFIPH ou la FIPHP doivent pouvoir être mobilisées tout au long de la vie professionnelle des travailleurs handicapés.

► Continuer à investir dans la formation professionnelle des travailleurs en ESAT

■ Les ESAT peuvent verser une contribution à des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), afin que ceux-ci prennent en charge leurs actions de formation professionnelle. La **part des travailleurs d'ESAT concernés par une formation est d'environ 21 %**. Par ailleurs, les travailleurs d'ESAT ont accès à la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Consolider les relations entre les ESAT et leur environnement économique

► Renforcer la visibilité des ESAT auprès de leurs partenaires économiques

■ Il existe, aux niveaux national et régional, plusieurs réseaux disposant d'annuaires informatisés répertoriant les structures de travail protégé ainsi que les activités de production proposées. Afin d'améliorer la mise en relation entre les ESAT et les entreprises, il convient de **créer une base de données unique**, exhaustive et régulièrement mise à jour. Par ailleurs, l'**insertion des ESAT dans les tissus économiques locaux** pourrait être favorisée par une mobilisation plus grande des chambres de commerce et d'industrie.

► Développer l'accès des ESAT à la commande publique

■ L'accès des ESAT à la commande publique est encore trop peu développé. Les acheteurs publics pourraient faire un usage plus important de la possibilité offerte par l'article 15 du code des marchés publics de **réserver certains marchés aux ESAT**.

IV. 13 recommandations afin d'accompagner l'adaptation des ESAT à ces nouveaux enjeux

► Mieux prendre en compte les besoins des personnes handicapées travaillant en ESAT

Recommandation n° 1 : **encourager le développement du temps partiel** par sa prise en compte dans le calcul du financement des ESAT.

Recommandation n° 2 : **renforcer la formation des moniteurs d'atelier** afin d'améliorer la prise en charge des personnes souffrant d'un handicap psychique.

Recommandation n° 3 : **réformer le système d'information des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)** afin de mieux appréhender les besoins.

Recommandation n° 4 : **encourager la signature de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM)** entre l'État et les ESAT.

Recommandation n° 5 : **conduire une étude nationale des coûts réels** qu'implique la prise en charge des différents handicaps en ESAT afin de mieux adapter la tarification des établissements.

Recommandation n° 6 : **porter le plan d'aide à l'investissement en ESAT à 10 millions d'euros par an**.

Recommandation n° 7 : **maintenir la tutelle et le financement des ESAT par l'État** afin de garantir une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire.

Recommandation n° 8 : **créer un indicateur de performance** relatif à l'évolution du nombre de personnes handicapées en attente de placement en ESAT.

► Renforcer les liens entre les ESAT et leur environnement économique

Recommandation n° 9 : **instaurer une évaluation périodique du potentiel d'employabilité des personnes handicapées** par les ESAT.

Recommandation n° 10 : **intégrer davantage, dans le projet individuel des personnes accueillies en ESAT, des expériences en milieu ordinaire** (stages, mises à disposition sur des missions précises, etc.).

Recommandation n° 11 : **accroître la durée de l'aide de l'AGEFIPH** permettant de financer un accompagnement en milieu ordinaire de travail des personnes issues d'un ESAT en la portant à 150 heures sur une période de trois ans.

Recommandation n° 12 : **faire aboutir le projet de création d'une base de données unique** recensant l'ensemble des établissements et de leur offre de biens et services.

Recommandation n° 13 : **dresser un bilan du recours par les collectivités publiques aux ESAT** pour leurs marchés publics.



Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/>

Secrétariat de la Commission des finances
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.23.28
Télécopie : 01.42.34.26.06

Présidente

Mme Michèle André
Sénatrice (PS) du Puy-de-Dôme



Rapporteur spécial

M. Éric Bocquet
Sénateur (CRC) du Nord

