ASSEMBLÉE NATIONALE

16ème législature

Etablissements ou service d'aide par le travail (ESAT)

Question écrite n° 6571

Texte de la question

Mme Marie-Charlotte Garin alerte Mme la ministre déléguée auprès du ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, chargée des personnes handicapées sur le maintien d'un système de ségrégation sociale au travers des Établissements ou service d'aide par le travail (ESAT). Les Établissements ou service d'aide par le travail (ESAT) sont ouvertement critiqués par l'Organisation des Nations unies. Au nombre de 1 400 en France, ces structures accueillent 120 000 travailleurs, considérés comme des « usagers du médico-social ». Ce statut précaire réduit les droits de ces personnes : aux yeux de l'État, elles ne sont tout simplement pas des salariés. De fait, elles ne bénéficient pas du droit de grève, ne cotisent pas pour l'assurance chômage et touchent un salaire dépassant à peine un demi-smic pour un temps de travail atteignant facilement les trente-cinq heures. Le revenu mensuel perçu par un travailleur handicapé n'évolue quasiment pas, qu'il reste inactif ou décide de travailler en établissement. Dès lors qu'une personne en situation de handicap intègre un ESAT, le montant de l'Allocation aux Adultes Handicapés (AAH) dont elle bénéficie baisse automatiquement et se transforme en complément. Elle perçoit la totalité de son AAH dès lors qu'elle redevient inactive. Après 60 ans, l'Allocation d'aide aux personnes âgées (ASPA) prend le relai, lui assurant un revenu inférieur à 1000 euros à vie, en deçà du seuil de pauvreté. Les ESAT contraignent les choix de vie des personnes en situation de handicap. Leur mobilité au sein de ces établissements est quasi inexistante et les listes d'attente sont bien souvent surchargées car les départs s'y font au compte-goutte. La possibilité de sortir d'un ESAT ou de changer de poste de travail est faible et constitue une source de préoccupation, notamment pour les jeunes. L'accès à un hébergement proche de l'ESAT, adapté aux capacités et à l'absence de transport, surtout en milieu rural, qui provoque des éloignements familiaux, constitue également une difficulté pour les personnes concernées. Il n'appartient pas aux personnes en situation de handicap de s'adapter à la société, mais bien l'inverse. Déjà en 2017, le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU se prononçait en faveur de la fermeture de ces établissements, dénonçant « une législation et des politiques publiques fondées sur le modèle médical et des approches paternalistes du handicap » ainsi que des « milieux ségrégués ». En 2019, un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) recommandait au Gouvernement de faire évoluer le statut de ces travailleurs. Le système institutionnel en place constitue une forme de ségrégation sociale des personnes en situation de handicap. Si le retard de la France en matière d'inclusion des personnes handicapées est tel qu'il serait inconcevable de fermer les portes des ESAT du jour au lendemain, la désinstitutionalisation doit impérativement être engagée. La rapporteure spéciale de l'ONU demandait au Gouvernement d'adopter un plan d'action concret pour fermer progressivement tous les établissements existants et transformer le marché actuel de l'offre de services aux personnes handicapées en une offre de proximité. Mme la députée alerte Mme la ministre sur la nécessité de mettre en œuvre dès à présent le processus de désinstitutionalisation. Elle l'interroge aussi sur l'état d'avancement de l'action du Gouvernement en la matière.

Texte de la réponse

Les établissements et services d'aide par le travail (ESAT), qui sont autorisés et tarifés par les agences régionales de santé (ARS), sont tout à la fois des structures d'accompagnement médico-social et par le travail,

dont la vocation première est de contribuer à l'inclusion et à l'autonomie des personnes accueillies suite à une décision d'orientation vers le milieu protégé. Ces personnes ont une capacité de travail réelle mais réduite et nécessitent un ou plusieurs soutiens médicaux, éducatifs, sociaux et psychologiques. A l'échelle du pays, ce sont aujourd'hui plus de 1 400 ESAT qui accueillent près de 120 000 travailleurs, qui dans leur immense majorité seraient profondément et durablement éloignés de l'emploi en l'absence de telles structures de travail protégé, ce qui se traduirait, « au dire même des personnes en situation de handicap rencontrées, par une insupportable claustration dans le domicile familial ou dans un foyer », comme le relève fort justement le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF) de 2019. Les deux inspections soulignent que « Les verbatim des travailleurs handicapés rencontrés qui sont retranscrits dans le rapport, sont éloquents à ce titre et permettent de comprendre l'importance du rôle que joue l'ESAT pour eux et la contribution qu'il apporte pour faciliter leur inclusion dans la société ». Par ailleurs, la mission IGAS-IGF s'est prononcée pour le maintien du statut des travailleurs d'ESAT, s'alignant ainsi sur la position du Défenseur des droits (décision n° 2019-160) aux termes de laquelle notamment la requalification du contrat en contrat de travail n'est souhaitable ni pour les ESAT ni pour leurs usagers car cela transformerait la relation particulière entre la personne handicapée accueillie et l'encadrant, qui est aujourd'hui basée sur un soutien et un accompagnement médico-social. De plus, en devenant salarié, le travailleur en ESAT perdrait la protection particulière dont il bénéficie qui empêche tout licenciement. L'objectif des pouvoirs publics depuis de nombreuses années n'est donc pas de supprimer les ESAT, mais d'éviter toute assignation en milieu protégé en offrant de nouvelles opportunités de parcours professionnels aux travailleurs handicapés qui y sont accueillis, après une décision d'orientation de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH). Ainsi, parallèlement à la décision en 2013 des pouvoirs publics de geler la création de places supplémentaires en ESAT, suivant un moratoire qui continue de s'appliquer en 2023, la mission d'accompagnement des travailleurs d'ESAT vers des parcours professionnels plus diversifiés s'est considérablement renforcée ces dernières années, avec le développement des formations destinées à favoriser leur montée en compétences et leur employabilité, mais aussi des mises à disposition auprès d'utilisateurs privés ou publics, permettant à ces travailleurs d'exercer une activité professionnelle aux côtés des salariés. Mis en œuvre depuis l'année 2022, le plan de transformation des ESAT, co-construit avec l'ensemble du secteur en 2021, y compris des travailleurs accompagnés en ESAT, comporte plusieurs mesures visant à diversifier et sécuriser les parcours professionnels des travailleurs en ESAT. 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 CDAPH oriente vers un ESAT permet, pendant toute sa durée de validité, au travailleur concerné d'exercer depuis le 1er 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 comporte une mesure d'incitation financière au travail à temps partagé en permettant au travailleur de bénéficier d'abattements sur l'ensemble de ses revenus d'activité professionnelle pour le calcul de son allocation aux adultes handicapés. En outre, depuis le décret du 13 décembre 2022, le travailleur handicapé qui « sort » définitivement de son ESAT pour rejoindre le milieu ordinaire de travail bénéficie obligatoirement, sans nouvelle décision de la CDAPH, d'un parcours renforcé en emploi. Le parcours renforcé en emploi permet à la fois de faciliter des évolutions professionnelles et des changements de statut, tout en sécurisant les changements de trajectoires professionnelles au moyen d'une convention d'appui qui doit obligatoirement être conclue entre l'ESAT et l'employeur et par la reconnaissance d'un droit à réintégration ou au « retour » en ESAT qui vaut pendant toute la durée de validité de la décision de la CDAPH l'orientant en ESAT ou de la convention d'appui. Les travaux préparatoires au plan ESAT ont souligné par ailleurs l'importance de renforcer les droits individuels et collectifs des travailleurs accompagnés en ESAT. A cet effet, le même décret du 13 décembre 2022 ouvre de nouveaux droits pour ces travailleurs afin de les rapprocher des droits fondamentaux reconnus à tout travailleur, notamment aux salariés (droit aux congés exceptionnels, majoration de la rémunération du travail le dimanche, élection d'un délégué des travailleurs, etc), mais aussi de renforcer leur autodétermination, notamment via un accès facilité à la formation professionnelle pour développer leurs compétences, mais aussi grâce à de nouveaux outils tel le carnet annuel de parcours et de compétences. Dans la continuité et en cohérence avec le plan ESAT, lors de la conférence nationale du handicap le 26 avril dernier, le Président de la République a annoncé différentes mesures pour renforcer les droits sociaux des travailleurs en ESAT et les faire converger vers ceux reconnus aux salariés par le code du

travail. Le projet de loi sur le plein emploi, en cours d'examen par le Parlement, a pour objectif de permettre aux travailleurs handicapés accompagnés en ESAT de bénéficier de l'essentiel des droits individuels et collectifs des salariés, et d'être ainsi « assimilés salariés » tout en restant usagers d'une structure médico-sociale et titulaires d'un contrat qui n'a pas la nature d'un contrat de travail et qui ne les place pas sous la subordination juridique de l'ESAT et d'être protégés contre le licenciement. Le renvoi aux articles du code du travail permettra d'assurer une évolution parallèle des droits, sans qu'il soit besoin de repasser par un décret. Ces nouveaux droits sont les suivants : - l'inscription des « droits collectifs fondamentaux » dans le code de l'action sociale et des familles : le droit syndical et le droit de grève, le droit d'alerte et de retrait ainsi que le droit d'expression directe et collective ; - le renforcement de l'association aux travaux du comité social et économique (CSE) de l'ESAT de représentants de l'instance mixte usagers-salariés spécifique aux ESAT ; - la prise en charge des frais de transports domicile-travail ; - l'extension du bénéfice des titres restaurants et des chèques vacances ; - le bénéfice d'une complémentaire santé pour ces travailleurs. Ces nouveaux droits entreront en vigueur dès le 1er janvier 2024 ; à l'exception du bénéfice des titres restaurants et des chèques vacances ainsi que de la complémentaire santé dont l'entrée en vigueur est fixée au 1er juillet 2024. Par ailleurs, une mission est confiée à l'IGAS et à l'IGF pour étudier les voies et moyens d'une évolution de la rémunération des travailleurs en ESAT. Le projet de loi contribue également, dans le cadre des mesures issues de la conférence nationale du handicap, à permettre l'accompagnement, par le service public de l'emploi, des personnes en situation de handicap. L'opérateur France Travail et les Cap emploi mettront en place une prestation d'appui à la recherche d'emploi en déterminant avec la personne son projet professionnel et en testant différents milieux par des immersions. Aussi, les CDAPH se prononceront en matière d'orientation vers le milieu protégé sur la base des propositions ensuite établies par l'opérateur France Travail et les Cap emploi, dans un cadre défini par convention entre ces opérateurs et la Maison départementale des personnes handicapées. Par tous ces moyens, le Gouvernement redonne aux personnes en situation de handicap la possibilité de s'autodéterminer et facilite pour eux la recherche d'emploi en milieu ordinaire. Pour les personnes qui le souhaitent et qui en ont réellement besoin, l'orientation en ESAT sera toujours possible, avec des droits renforcés, alignés sur ceux des salariés pour plus de justice, et un accompagnement qui tient compte de leur projet.

Données clés

Auteur : Mme Marie-Charlotte Garin
Circonscription : Rhône (3e circonscription) - Écologiste - NUPES
Type de question : Question écrite
Numéro de la question : 6571
Rubrique : Personnes handicapées
Ministère interrogé : Personnes handicapées
Ministère attributaire : Personnes handicapées

Date(s) clée(s)

Date de signalement : Question signalée au Gouvernement le 25 septembre 2023
Question publiée au JO le : 21 mars 2023, page 2570
Réponse publiée au JO le : 24 octobre 2023, page 9488