



LES ESAT DANS LE CONTEXTE ACTUEL D'EVOLUTION DU SECTEUR SOCIAL ET MEDICO- SOCIAL

*Par Gérard ZRIBI,
directeur de l'association gestionnaire AFASER,
président d'ANDICAT, association nationale des directeurs d'ESAT.*

Le propos de Gérard Zribi s'est organisé autour des points suivants :

Les ESAT vivent aujourd'hui une période de mutation pour les raisons suivantes :

- 1- l'affirmation des droits des usagers : une personne handicapée a aujourd'hui tous les droits de tout un chacun sur l'ensemble du territoire ;*
- 2- le principe de l'intégration des personnes handicapées à tous les âges de la vie , ce qui conduit certains pays à ne pas mettre en place de services spécialisés pour des catégories particulières de publics ;*
- 3- l'obligation pour les établissements de développer des moyens de coopération et un partenariat sur leurs territoires d'implantation ;*
- 4- la diversification des réponses : les réponses des établissements doivent être adaptées à la diversité des sites et des territoires ;*
- 5- la professionnalisation des personnels est aussi impactée par l'affirmation des droits des usagers ;*
- 6- le projet individuel d'une personne handicapée ne peut être vu dans une logique cloisonnée d'une institution fermée sur elle-même ;*
- 7- les professionnels des établissements peuvent se saisir de la question de la maltraitance mise en avant par les pouvoirs publics pour dire comment ils ont le souci de la bientraitance des publics qu'ils accueillent ;*
- 8- la loi 2005 a modifié les modes de financement du travail protégé et subventionné, ce qui génère des fonds importants dans les entreprises, ce qui est un enjeu de territoire ;*
- 9- la mise en place de la logique de l'appel à projet au niveau régional va entraîner une concurrence entre établissements et peut faire apparaître un acteur nouveau, le secteur privé.*

*Le texte qui suit n'est pas la transcription exacte de l'intervention de Gérard Zribi, il en reprend certains points. On en trouvera un écho également dans son texte : **L'ESAT acteur de l'économie sociale : enjeux et intérêts des réformes en cours.** Revue Cahiers de l'ACTIF, n°404-405, janvier- février 2010*

Les personnes handicapées doivent trouver leur place et de nouveaux repères dans un marché du travail qui a beaucoup évolué. Heureusement, l'antagonisme entre institution et intégration est aujourd'hui dépassé, ce qui permet l'émergence de solutions souples et adaptées. Ce serait presque parfait si les moyens étaient à la hauteur des intentions...

Le statut social reste, aujourd'hui encore, essentiellement acquis par l'emploi. La norme sociale, dans nos sociétés, reste le travail : le lien économique conditionne, en effet, le lien social. Le travail est non seulement une source de revenus, mais aussi un moyen d'insertion sociale et un mode d'épanouissement et de développement personnel pour les personnes handicapées qui peuvent et désirent travailler. Le droit au travail est, enfin, tout à fait reconnu dans les droits fondamentaux de l'Union Européenne. Les personnes handicapées ne doivent pas être mises à l'écart, car elles doivent de plein droit jouer un rôle dans la société à qui il appartient de concilier le principe de l'égalité des droits avec celui du respect des différences et des nécessités spécifiques.

On se trouve, actuellement, au sein d'une société riche, mobilisés par la compétition, le marché international, le contrôle des nouvelles technologies, mais aussi caractérisée par un fonctionnement économique et social difficile à appréhender, un marché du travail qui échappe aux méthodes d'analyse traditionnelles et un sous-emploi important malgré des progrès récents. On note aussi que le niveau d'emploi varie selon les domaines économiques. Ainsi, les emplois de services marchands et non marchands (les services de restauration rapide, d'entretien de locaux, d'amélioration de l'environnement) se développent alors que les emplois industriels, par le jeu d'un certain nombre de facteurs (automation, délocalisations...), régressent fortement. Cependant, il faut ajouter que les emplois de services n'offrent plus assez, comme il y a encore quelques années, de véritables possibilités d'intégration professionnelle pour des travailleurs handicapés, notamment mentaux et psychiques. Ce secteur d'activités a adopté des modes d'organisation très exigeants. Le recrutement direct de travailleurs handicapés par les entreprises, les administrations et les collectivités publiques confrontées à leurs impératifs budgétaires, restera probablement faible dans les prochaines années. La réflexion et les pratiques, à propos de l'emploi des handicapés, ne peuvent donc que s'inscrire dans un environnement nouveau et, à vrai dire, assez inconnu. L'emploi des handicapés réclamera, très certainement et toujours plus, la mise en jeu de plusieurs types de solutions (emplois ordinaires, emplois aidés, emplois protégés...) et d'approches imaginatives en matière de création d'emplois (par le secteur privé, le secteur public, les collectivités locales, les associations, les coopératives, les entreprises sociales...).

Des travailleurs handicapés plutôt satisfaits

Les personnes handicapées sont aujourd'hui deux fois plus touchées par le chômage que le reste de la population active : 17 % ne trouvent pas d'emploi. 535 000 sont employées en milieu ordinaire (79 %) dont 160 000 dans le secteur public et 375 000 dans le secteur privé (y compris en entreprises adaptées qui emploient 20 000 personnes) ; 35 000 (5 %) sont des travailleurs indépendants ; enfin 110 000 (16 %) sont en établissement et service d'aide par le travail. Pour celles travaillant en milieu de travail protégé, il faut rappeler qu'en ESAT, elles présentent, pour 76 % des déficiences intellectuelles et pour 16 % des déficiences du psychisme. Cela signifie, que si l'on défend un droit à l'emploi pour celles capables et motivées par l'exercice d'une activité professionnelle, l'existence d'un second marché de l'emploi (ouvert, multiforme et intégratif, protégé ou aidé) est indispensable. C'est d'ailleurs l'avis du Bureau International du Travail (BIT).

Par ailleurs, il est frappant que l'essentiel des débats publics qui ont lieu, ainsi que les rapports officiels rédigés à la demande des pouvoirs publics à propos des ESAT (nouvelle dénomination des CAT) depuis une vingtaine d'années, n'ont jamais intégré le point de vue de leurs travailleurs. Une enquête, réalisée dans le cadre d'un ouvrage récent (Zribi, Sarfaty, 2003), montre des positions assez différentes de celles des organismes censés défendre au mieux leurs intérêts : les travailleurs handicapés sont globalement satisfaits de leur orientation professionnelle ; un nombre important d'entre eux considère que les emplois proposés correspondent bien à leurs capacités ; un travailleur sur deux estime qu'il a eu le choix de l'établissement où il se trouve ; s'ils affirment, en majorité, qu'ils ont la liberté de donner leur avis au sein de réunions ou

d'instances de l'ESAT, ils souhaitent de sensibles améliorations, notamment sur la mise au point d'arbitrages lorsqu'il y a des désaccords entre eux-mêmes et la structure, y compris en cas de sanctions.

En Allemagne, le 14 mars 2003, lors de l'organisation d'un speaker's corner, des représentants handicapés de cent vingt ateliers ont défendu des orientations analogues à celles tirées de l'enquête citée ci-dessus. Au regard des travailleurs handicapés comme de celui de nombreux experts, le travail protégé –et les droits qu'il procure- a donc une place tout à fait légitime dans le dispositif d'emploi et dans l'accès au droit à une activité professionnelle.

La France bien placée

Dans presque tous les pays européens, il existe, ainsi, mis à part les établissements pour les handicapés graves, trois grands types de réponses destinées aux adultes en matière d'activité : l'emploi normal, l'emploi subventionné et/ou accompagné, l'emploi protégé. Pour l'emploi ordinaire, la plupart des pays ont des lois de discrimination positive (un quota de travailleurs handicapés dans les entreprises en France, en Allemagne...) ou bien, pour d'autres, des mesures d'incitations fortes à l'emploi (comme au Danemark, par exemple). En ce qui concerne les emplois subventionnés, les entreprises qui embauchent des personnes handicapées perçoivent des aides destinées à compenser les coûts salariaux ; la Suède, avec 10,8 emplois pour 1000, ou la France, avec 6,3 (les emplois avec aide au poste), sont les pays qui ont la politique la plus forte dans ce domaine (source : OCDE 2003).

Le dispositif des abattements de salaire (une partie du salaire, au moins 50 %, est assurée par l'employeur, l'autre partie par l'Agefiph), qui a été remplacé par les emplois ordinaires avec aide au poste du fait de la lourdeur du handicap par la loi du 11 février 2005, est particulièrement intéressant pour favoriser la transition du milieu protégé vers le milieu ordinaire. Ce dispositif, peu connu, a tout de même permis la création de 12000 emplois, 6 000 d'entre eux étant occupés par des personnes handicapées habituellement orientées en ESAT. Or la réforme de ce type d'emplois initiés par la loi du 11 février 2005 est peu adaptée aux personnes handicapées mentales et psychiques, ce qui mériterait très rapidement des inflexions sensibles.

En effet, si la position des pouvoirs publics n'est pas mise en œuvre de manière active et convaincue, les travailleurs handicapés risquent de subir, à court et à moyen terme, un grave préjudice car 12 000 emplois – ce qui est énorme lorsque l'on considère les difficultés des handicapés à trouver un emploi- disparaîtraient à moyen terme. Les emplois accompagnés (support employment) existent sous différentes formes. Les personnes handicapées embauchées par les entreprises bénéficient d'importants soutiens psychosociaux, d'une durée variable, sur leur poste de travail (assistants individuels en Allemagne, équipes de suite en France). Pour le travail protégé, il y a des distinctions à opérer entre pays européens. Certains pays (par exemple la Suède, l'Angleterre, la Belgique) n'ont qu'une seule forme d'emploi, c'est l'atelier protégé ou l'entreprise adaptée qui sont autofinancés à 50 % ou 60 % par le travail de leurs employés. Cela signifie que l'emploi protégé est réservé à des employés relativement performants.

Des réponses plus adaptées

D'autres pays (comme la France) n'ont plus qu'une formule d'emploi protégé, les ESAT, autofinancés à hauteur de 20 % (en effet, les entreprises adaptées –ex. ateliers protégés- rejoignent le milieu ordinaire de travail). Cette formule de l'ESAT permet, si elle n'est pas trop dénaturée par les réformes en cours, un droit à l'emploi plus largement ouvert, notamment à des employés en âge et en capacité de travailler mais moins performants que ceux exerçant un emploi en entreprises de travail adapté. Ce qui complique aussi l'analyse et la communication au niveau européen, ce sont les "faux amis" dans les appellations. Ainsi, au Portugal et en Espagne, il existe les centres spéciaux d'emploi et les centres occupationnels : les premiers correspondant aux ateliers protégés anglais, belges ou français ; les seconds sont analogues aux ESAT français (et non aux foyers occupationnels de jour) ou encore aux ateliers pour handicapés allemands ou autrichiens. En Italie, les ateliers protégés correspondent aux centres occupationnels.

Les pays développés ont donc créé, depuis plusieurs dizaines d'années, des emplois protégés et aidés permettant d'aménager un droit à l'emploi pour ceux –surtout des handicapés mentaux et psychiques- qui sont, pour la plupart, incapables principalement en raison de leurs difficultés personnelles, d'exercer une activité professionnelle ordinaire dans un monde de travail toujours plus exigeant. Les emplois protégés existent dans la quasi-totalité des pays européens, mais en nombre très variable : 5,2 pour 1 000 habitants en Suède, 5,6 en Suisse, 4,3 en Norvège. L'Autriche, la France et l'Allemagne ont un secteur de travail protégé sensiblement moins important (compris entre 2,9 et 3,3 pour 1 000 habitants ; source : OCDE 2003).

On considère habituellement que les pays scandinaves ont une politique d'intégration réussie et très supérieure aux autres pays européens. Or il existe, dans ces pays, entre 50 % et 90 % de postes de travail protégé de plus que dans le second groupe de pays cités ci-dessus. Et encore, sont-ils réservés à des travailleurs handicapés relativement performants pouvant travailler en atelier protégé dont, rappelons-le, l'autofinancement par l'activité économique est important (deux fois et demie supérieur aux ESAT, tous financements confondus). Ces données nous conduisent à relativiser largement l'exemple de la Suède, pourtant souvent mis en avant avec un taux de passage du milieu protégé au milieu ordinaire de travail de 5 %. Plutôt que de s'émerveiller sur le taux de sortie, il serait plus pertinent de s'interroger sur l'important taux d'entrée en atelier protégé dans ce pays.

Malgré quelques réserves exprimées, parfois au nom d'approches intégratives univoques et exclusives (excluantes ?), l'Union européenne reconnaît (contrairement aux années quatre-vingt-dix, pendant lesquelles seules les formes traditionnelles d'intégration étaient acceptables) qu'on l'on doit proposer un emploi protégé ouvert chaque fois que possible sur le milieu ordinaire, aux personnes handicapées qui ne peuvent pas, en raison de leur handicap, être intégrées dans le monde normal de travail. On s'achemine ainsi progressivement vers le renoncement, dans les discours et les pratiques, à l'antagonisme artificiel entre institutions et intégration. En effet, les institutions modernes, notamment les ESAT, recouvrent des réalités pluriformes entre l'intra-muros et l'intégration accompagnée, assistée ou totale. Elles permettent que soient mises en place des réponses adaptées, souples et perméables les unes par rapport aux autres grâce à un mouvement amorcé il y a une quinzaine d'années et dont la logique devrait être soutenue plus clairement qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Affirmer les droits des travailleurs

Derrière les principes généreux affirmés en France mais aussi au niveau de l'Union européenne, l'imprécision persiste à propos des moyens nécessaires à leur mise en application et dans la définition des approches particulières induites par la grande pluralité des handicaps et des situations. Ainsi, la controverse existe actuellement, un peu partout, sur la nature des droits des travailleurs d'ESAT (ou leur équivalent) : droits des salariés ou droits des consommateurs de services sociaux ? Pourtant la reconnaissance du droit à l'emploi – quoique encore insuffisante-doit impliquer dans une société démocratique l'autre terme de l'équation : la reconnaissance des droits fondamentaux des travailleurs.

Il ne faut pas en effet, dans une logique de non-discrimination –même si l'évolution plus générale des statuts et des rémunérations ne va pas actuellement dans ce sens-, qu'il y ait une rupture de droits entre le milieu ordinaire et le milieu protégé. Une autre tendance est de considérer que l'application du droit du travail est en définitive moins protectrice que l'actuel statut d'usager de service social. Les orientations actuelles telles qu'elles sont définies dans la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, ont choisi le compromis : le statut juridique d'usager de services sociaux pour les travailleurs d'ESAT a été sauvegardé, mais avec des aménagements ; des droits additionnels ont été prévus, par ailleurs, par la loi du 11 février 2005, notamment en matière de formation et de congés.

Il reste pourtant à réaffirmer que le maintien et l'accroissement des droits des personnes handicapées, notamment de celles qui exercent une activité professionnelle en ESAT, ne seront effectifs qu'à la condition que les budgets sociaux pour financer les structures soient au diapason des bonnes intentions. Dans le cas

contraire, les supposés "avancées sociales" (rémunération garantie en cas de maladie, de violences...) se résumeraient en un catalogue d'affirmations inadéquates et même, assez cyniques !

Enfin, la question essentielle des ressources des travailleurs en ESAT n'a obtenu qu'une réponse insuffisante avec l'adoption de la loi du 11 février 2005. Ainsi, il n'est pas exclu qu'un certain nombre de personnes handicapées ayant choisi de vivre dans un habitat autonome (aidées, éventuellement, par un service d'accompagnement à la vie sociale) soit tenté d'y renoncer, notamment avec l'avancée en âge, pour habiter dans un foyer d'hébergement. Plutôt qu'à une intégration sociale, on assisterait alors à une ré-institutionnalisation. La remise en question des institutions uniformisées et conservatrices pour personnes handicapées, la multiplication, depuis vingt ans, de services ouverts et de solutions semi-protégées, l'intégration assistée et la diversité accrue des réponses, ont permis de construire progressivement un continuum encore insuffisant, mais toujours plus riche de modes de vie et de travail, qu'ils soient institutionnels, partiellement intégratifs ou totalement ordinaires. L'insertion par l'économie ou l'économie à vocation sociale, auxquelles appartiennent les formes d'emplois non traditionnelles (emplois protégés, emplois aidés, emplois sociaux...), sont des voies valables et, sans doute, les plus efficaces selon nous pour aider les personnes handicapées à trouver une place active dans la société. Les établissements et services d'aide par le travail s'inscrivent, tout à fait naturellement, dans ces approches où l'utilité sociale va de pair avec un rôle économique.