



Avis favorable du CNCPH

portant sur le projet de décret relatif aux établissements et services d'accompagnement par le travail (ESAT) et le projet de décret en Conseil d'Etat relatif à la convergence des droits et à la diversification des parcours professionnels des travailleurs handicapés admis en ESAT

Assemblée plénière du 22 juillet 2024

Rappel du contexte

Les deux projets de décrets soumis à l'avis du CNCPH s'inscrivent dans le cadre des mesures du [plan de transformation des ESAT](#). Ces mesures ont été présentées lors des comités interministériels du handicap (CIH) du 5 juillet 2021 et du 3 février 2022.

Les objectifs poursuivis par le plan « ESAT » sont les suivants :

- Mieux garantir les droits des personnes handicapées en ESAT pour les rapprocher des droits des salariés, ce que l'on appelle la convergence des droits,
- Renforcer l'accompagnement des personnes par les ESAT,
- Fluidifier les parcours professionnels des personnes qui devront désormais pouvoir choisir d'évoluer librement en ESAT, en entreprise adaptée (EA) et en entreprise ordinaire « classique ».

Afin de concrétiser ces mesures, une série de textes législatifs et réglementaires ont déjà été adoptés, dont récemment :

- [La loi n°2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi](#), qui reconnaît des droits individuels et collectifs des travailleurs en milieu protégé, y compris en matière de complémentaire santé, dans le but de faire converger leur statut avec celui des salariés relevant du droit du travail,
- [La loi du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne \(DDADUE\)](#) qui instaure les droits à congés pendant les périodes de maladie non professionnelle (article 37).

L'Inspection générale de l'action sociale (IGAS) et l'Inspection générale des finances (IGF) ont publié en février 2024 le rapport « [Convergence des droits des travailleurs handicapés en établissement et services d'aide par le travail \(ESAT\) vers un statut de quasi-salarié](#) » qui formule plusieurs recommandations.

Les deux projets de décrets examinés sont pris en application de plusieurs articles des lois mentionnées ci-dessus tout en intégrant certaines mesures réglementaires préconisées dans le rapport IGAS-IGF.

Le **premier projet de décret** relatif aux établissements et services d'accompagnement par le travail, a pour objet principal de **modifier la dénomination des ESAT**. Les « établissements et services **d'aide** par le travail » deviennent désormais des « établissements et services **d'accompagnement** par le travail ».

Le **deuxième projet de décret en Conseil d'Etat** précise quant à lui les **modalités de mise en œuvre des droits individuels et collectifs** des travailleurs en milieu protégé, (reconnus par la loi pour le plein emploi). Pour renforcer la convergence des droits, ce décret définit **de nouveaux droits dans le cadre du parcours renforcé en emploi**. Il précise **les mesures de soutien à la diversification de leurs parcours professionnels**, en particulier pour permettre et sécuriser leur emploi en milieu ordinaire après une période en ESAT.

Dossier de la saisine du CNCPH

La Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a saisi le CNCPH pour avis sur ces projets de décrets en transmettant un dossier de saisine comprenant :

- Le projet de décret en Conseil d'Etat relatif à la convergence des droits et à la diversification des parcours professionnels des travailleurs handicapés,
- Le projet de décret relatif aux établissements et services d'accompagnement par le travail,
- Le rapport au Premier ministre concernant le projet de décret en Conseil d'Etat,
- La note de présentation du projet de décret en Conseil d'Etat,
- Le rapport au Premier ministre concernant le 2^{ème} projet de décret.

Présentation des projets de décrets

1) Le projet de décret relatif aux établissements et services d'accompagnement par le travail (ESAT)

Conformément aux articles 14 et 15 de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, ce projet de décret modifie le code de l'action sociale et des familles, le code du travail, le code de la sécurité sociale et le code pénitentiaire, en remplaçant le terme d'« aide » par celui d'« accompagnement » dans la dénomination des ESAT. Ces structures deviennent des « établissements et services **d'accompagnement** par le travail ».

Cette modification sémantique consacre l'évolution des missions des ESAT qui ont désormais une vocation plus large : celle d'accompagner les travailleurs handicapés tout au long de leur parcours professionnel, y compris hors de l'ESAT, et le cas échéant, dans l'emploi à temps plein ou partiel qu'ils occupent sur le marché du travail.

Il modifie par conséquence la dénomination du contrat conclu entre l'ESAT et le travailleur qui devient un contrat **d'accompagnement** par le travail.

2) Le projet de décret en Conseil d'Etat relatif à la convergence des droits et à la diversification des parcours professionnels des travailleurs handicapés admis en ESAT

Il est pris en application des articles 14,15 et 16 de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi et de l'article 37 de la loi du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE).

Le projet de décret contient plusieurs dispositions, dont certaines ne sont pas nouvelles mais précisées et confirmées.

Dispositions concernant le régime du parcours renforcé en emploi (Art. R. 243-4-1) :

Le parcours renforcé en emploi permet au travailleur handicapé, admis en milieu protégé et qui met fin au contrat d'accompagnement par le travail, conclu avec un ESAT, d'exercer une activité professionnelle rémunérée au sein :

- D'une entreprise adaptée ou non,
- D'une collectivité territoriale,
- D'un établissement public,
- D'une association ou de toute autre personne morale de droit public ou privé,
- Auprès d'une personne physique.

Pour exercer cette activité professionnelle rémunérée, le travailleur n'est pas obligé d'obtenir une nouvelle décision d'orientation de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

Le travailleur handicapé bénéficiera :

- De **l'accompagnement médico-social et professionnel** de son établissement ou service dans lequel il était admis,
- D'un **droit au retour en milieu protégé à l'issue du contrat de travail s'il le souhaite**. Le projet de décret précise que le droit de retour peut être exercé pendant toute la durée de la convention d'appui, y compris si l'orientation de la maison départementale des personnes handicapées est arrivée à expiration.

Ces accompagnements renforcés doivent être mentionnés dans la **convention d'appui**, conclue entre cet établissement (ou ce service) et l'employeur, et éventuellement un service d'accompagnement à la vie sociale. Par ailleurs, le projet de décret précise que cette convention peut prévoir la conservation des équipements contribuant à l'adaptation du poste de travail.

Dispositions concernant le fonctionnement de l'instance mixte usagers-salariés (Art. R. 344-7-1) et la participation au comité social et économique (Art. R. 344-7-2) :

Instaurée par la loi pour le plein emploi, cette instance mixte est composée d'usagers représentant les travailleurs, et de salariés de l'établissement ou du service. Cette instance émet des avis et formulera toute proposition utile concernant la qualité de vie au travail, l'hygiène et la sécurité, ainsi que l'évaluation et la prévention des risques professionnels.

Le projet de décret apporte les précisions suivantes :

- Le **président de la commission mixte peut être usager** ou salarié de l'ESAT,
- Il peut y avoir des titulaires et suppléants,

- Parmi les représentants des salariés composant cette instance, au moins une personne doit avoir **bénéficié d'une formation socio-médicale** aux différents types de handicap, en particulier le handicap psychique, et aux premiers secours en santé mentale.

Le décret fixe également le mode de désignation des représentants de l'instance mixte aux **réunions du comité social et économique** (CSE) de l'établissement ou du service pour que puissent siéger au sein du CSE le délégué chargé de représenter les travailleurs handicapés et le président de l'instance mixte.

Dispositions concernant les modalités de la mise en œuvre de la complémentaire santé obligatoire (Art R. 243-9) et les conditions de dispense de l'adhésion obligatoire (Art. R. 243-13-4) :

Le travailleur en ESAT pourra désormais bénéficier d'une complémentaire santé pour ses soins de santé dont le remboursement n'est pas pris en charge par l'assurance maladie. **L'adhésion à la complémentaire santé est obligatoire** mais le travailleur peut s'en dispenser à son initiative dans les cas très précis prévus par le décret (par exemple : le travailleur a déjà une mutuelle et en bénéficie en tant qu'ayant droit).

Par ailleurs, la DGCS précise que, conformément au projet de décret, dans l'hypothèse d'un travailleur exerçant un **cumul d'activités en ESAT et en milieu ordinaire**, il a le choix entre la protection sociale complémentaire de l'ESAT ou celle de son employeur de droit commun. Cela s'applique également pour une mutuelle en tant qu'ayant droit. Il s'agit ici des mêmes règles que pour le droit commun.

Le décret précise que **la complémentaire santé est prise en charge à moitié par l'ESAT, à moitié par le travailleur**. L'Etat assure à l'ESAT une compensation d'une partie des cotisations payées au titre de la couverture collective. Le décret renvoie à un futur arrêté pour préciser le taux et l'assiette de la compensation.

Dispositions concernant le droit à congés payés pendant les périodes de maladies non professionnelles (Art. R. 243-11, alinéa 4) :

En application l'article 37 de la loi DDADUE, le projet de décret prévoit que pendant une période d'arrêt de travail pour maladie non professionnelle, le travailleur handicap a désormais droit à **2 jours ouvrables de congés par mois, soit 24 jours par an**.

Dispositions concernant la durée de période d'essai et la prime d'intéressement dans le cadre du renforcement des droits des travailleurs en ESAT

- Le projet de décret prévoit la réduction de la **période d'essai** et de son renouvellement (article R. 243-2) : cette période de 6 mois renouvelable une fois passera à une période de 2 mois renouvelable une fois. La période d'essai pourrait désormais durer 4 mois au total au lieu de 12 mois.
- Il prévoit l'exclusion de la **prime d'intéressement** des ressources prises en compte dans le calcul pour le « reste pour vivre » des travailleurs d'ESAT habitant un foyer d'hébergement, financé par le conseil départemental (art. R. 243-6). Le « reste pour vivre » est la somme minimum définie pour permettre à la personne handicapée hébergée en établissement de faire face à ses dépenses d'équipements,

produits d'hygiène, mutuelle santé, soins paramédicaux, franchises médicales, loisirs, vêtements, vacances, etc.

Dispositions intégrant certaines mesures réglementaires proposées par le rapport IGAS-IGF :

- Le projet de décret complète et renforce la **réglementation applicable aux contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), conclues par les agences régionales de santé (ARS) avec les ESAT** en précisant de nouveaux objectifs et indicateur (rémunération, formation et parcours professionnel). Il étend au nouveau service public de l'emploi, la compétence de prescrire une mise en situation en milieu professionnel au sein d'un tel établissement ou service.

Enfin, ce projet de décret entérine, à l'instar du premier décret, la modification dans la dénomination des ESAT.

Les deux projets de décrets entreront en vigueur le lendemain de leur publication.

Observations et recommandations du CNCPH

Le CNCPH partage les objectifs poursuivis par les deux projets de décrets : renforcer la convergence des droits et diversifier les parcours professionnels des travailleurs handicapés des ESAT, sans qu'il ne s'agisse d'encourager la création de nouveaux ESAT (voir la réserve du CNCPH [dans son avis du 21 octobre 2022 portant sur le projet d'ordonnance relative aux droits des personnes détenues travaillant sous le régime du contrat d'emploi pénitentiaire](#)).

Le CNCPH formule plusieurs recommandations :

1) Recommandations d'ordre général

- Poursuivre la transposition des droits garantis par le code du travail aux travailleurs handicapés en ESAT, mieux les protéger, notamment les femmes, (contre le harcèlement moral et sexuel), et privilégier leur sortie vers le milieu ordinaire de l'emploi.
- Mettre en place un outil de simulation et réviser la restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi (RSDAE) : [dans son avis du 18 mars 2022](#), le CNCPH formulait la recommandation suivante : « *Aujourd'hui, le cumul emploi-AAH n'est pas incitatif pour aller vers le milieu ordinaire et risque de freiner les personnes à franchir le pas. Il est très difficile pour les bénéficiaires de l'AAH d'anticiper les conséquences d'un passage en milieu ordinaire sur leur revenu. Un outil de simulation fiable doit être mis à leur disposition, permettant de connaître les conséquences immédiates mais aussi sur le moyen terme. Les règles de la Restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi (RSDAE) doivent être revues pour permettre l'accès à un emploi au-delà d'un mi-temps, comme cela a été posé lors du dernier CIH.* »
- Envisager d'adapter le montant du compte personnel de formation (CPF) des personnes handicapées qui travaillent en ESAT pour prendre en compte le temps

supplémentaire parfois nécessaire pour atteindre les objectifs des formations visées, au-delà de la majoration déjà en vigueur pour les personnes handicapées ; réduire la participation de la personne accompagnée au financement du CPF, et garantir par ailleurs aux travailleurs en ESAT l'accessibilité des formations inscrites au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

2) Recommandations ciblées :

- **Parcours renforcé en emploi et convention d'appui (art. R. 243-4-1) :**
 - Associer aux parties prenantes de la convention d'appui le service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés (SAMSAH) ainsi que les dispositifs ayant développé une expertise en matière d'accès à l'emploi, au même titre que le service d'accompagnement à la vie sociale.
 - Préciser qui finance les accompagnements renforcés prévus par la convention d'appui : l'employeur, l'ESAT ou les deux.
 - Préciser l'étendue de la portabilité des équipements de compensation, la rédaction envisagée n'étant pas compréhensible.
 - Ajouter, dans la convention d'appui, les actions de formation qualifiante nécessaires pour renforcer les compétences des travailleurs handicapés et diminuer les retours en ESAT.
- **Droit de retour en milieu protégé (art. R. 243-4-1) :** faire connaître les modalités de l'accompagnement prévu en cas de retour et confirmer que ce droit est illimité ;
- **Indicateur de performance concernant un taux de sortie de travailleurs en milieu ordinaire de travail (art. R 344-7-4) :** étant donné le risque de s'orienter vers un seul indicateur de performance basé sur le taux de sortie des travailleurs handicapés, envisager également un indicateur basé sur un taux de mise en œuvre de projets d'évolution professionnelle de travailleurs handicapés, indicateur plus propice au regard de l'objectif recherché et de la réalité des ESAT, et suivre par ailleurs la durée du maintien en emploi ordinaire après en sortie d'ESAT.
- **Droit à congés payés (Art. R. 243-11) :**
 - Introduire dans le projet de décret **les modalités de la rétroactivité** pour les travailleurs accompagnés en ESAT, conformément à l'article 37 de la loi DADUE. Ce dernier précise en effet que les salariés peuvent réclamer le paiement des congés acquis depuis 2009 pendant un délai de 3 ans à compter de la rupture du contrat de travail ou pendant un délai de 2 ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi DDADUE s'ils sont encore en poste. Tel n'est pas le cas du projet de décret qui ne précise pas la période de référence.
 - Clarifier les critères d'attribution de **3 jours de congés « mobiles » supplémentaires**, laissée à l'appréciation du directeur de l'établissement ou du service d'accompagnement par le travail.
 - Rajouter le congé de présence parentale comme **période assimilée à du temps de travail** pour la détermination de la durée du congé.

- **Complémentaire santé obligatoire (art. R. 243-9) :**
 - **Niveau de compensation par l'Etat :** le projet de décret renvoyant à un futur arrêté pour déterminer ce niveau de compensation, confirmer et préciser dès à présent que la compensation par l'Etat sera à hauteur de 50% du montant des cotisations acquittées par l'ESAT.
 - Insérer dans le décret la rétroactivité de la compensation, a minima au 1^{er} juillet 2024, afin que les ESAT finançant déjà la complémentaire puissent bénéficier de cette compensation par l'État du montant financé.
 - **Cas de dispense de l'adhésion obligatoire (art. R. 243-13-4) :** l'un des cas de dispense prévu par le décret, c'est « lorsque l'adhésion au système de garanties conduirait le travailleur à s'acquitter d'une cotisation au moins égale à 15 % du montant de sa rémunération garantie ». La rémunération garantie est d'au moins 55,7% du SMIC. 15% du montant de la rémunération garantie serait un montant en ce sens conséquent, au regard du fait que le travailleur ne finance que 50% du coût de la complémentaire.
- **Formation socio-médicale aux handicaps des représentants des salariés composant l'instance mixte (art. R. 344-7-1) :** ajouter la connaissance des troubles neurodéveloppementaux (TND), des troubles liés à l'épilepsie ainsi que la gestion des comportements défis comme axes de formation dans l'article concerné.
- **Prime d'intéressement (art. R. 243-6) :** concernant le sujet majeur du pouvoir d'achat des travailleurs en ESAT, cette disposition devrait également s'accompagner d'une mesure d'exclusion de la prime de partage de la valeur (PPV) pour le calcul du montant de l'AAH. L'imposition de la PPV fait qu'elle entre dans le calcul de l'AAH, entraînant une diminution de celle-ci.

Proposition de la commission Emploi et de la commission permanente

La commission Emploi et la commission permanente proposent aux membres de l'assemblée plénière un **avis favorable**.

Vote de l'Assemblée plénière

Les membres du CNCPPH, réunis en assemblée plénière, approuvent et adoptent l'**avis favorable**.