

DISPOSITIF DE LA GARANTIE DE RESSOURCES DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS

Dans le cadre de la préparation de la réforme de la loi d'orientation de 1975 et suite au rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales,

Reprise de la synthèse du rapport assortie de commentaires de Vincent Assante, Président de l'A.N.P.I.H.M.

FAUT-IL RÉFORMER LA GRTH ?

Par lettre de mission en date du 29 novembre 2002, pas moins de cinq ministres, puisque le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, ainsi que la secrétaire d'Etat aux personnes handicapées ont chargé l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales d'une évaluation du dispositif de garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH). **Une belle affaire !**

Outre les investigations conduites en administration centrale, la mission s'est, dès sa constitution, rendue dans huit départements : Ardennes, Bouches-du-Rhône, Ille-et-Vilaine, Lozère, Pas-de-Calais, Hautes-Pyrénées, Rhône, Seine-Saint-Denis. Cet échantillon, qui représente environ 11% de la population métropolitaine, comprend 14% de l'équipement en structures de travail protégé – centres d'aide par le travail (CAT) et ateliers protégés (AP) – et génère 12,4% de la dépense de GRTH, a été choisi selon des critères de représentativité géographique, démographique et économique

Ce travail de terrain a permis le recueil et l'analyse de nombreuses données, disponibles dans un rapport que **nous vous invitons à lire avec attention.**

Ce rapport est disponible sur le site : www.handicap.gouv.fr

Pour notre part, nous vous présentons un document bâti à partir de la synthèse rédigée par les auteurs de ce rapport en l'assortissant de commentaires chaque fois que de besoin.

RAPPEL

Le dispositif de la garantie de ressources pour les travailleurs handicapés (G.R.T.H.), appliqué depuis le 1^{er} janvier 1978, permet de rémunérer des travailleurs handicapés à un niveau supérieur à celui correspondant à leur efficacité au travail. A leur rémunération directe, versée par leur employeur et censée refléter le fruit de leur travail, s'ajoute un complément de rémunération, indexé sur le SMIC. Celui-ci est versé par l'employeur au travailleur handicapé, mais fait l'objet d'un remboursement par l'Etat^[1], qui prend également en charge les cotisations patronales assises sur le complément. C'est la somme de la rémunération directe et du complément qui forme la garantie de ressources.

La mission souligne les **trois objectifs majeurs** de la GRTH :

- garantir un socle de revenus au travailleur handicapé ;
- faciliter l'embauche et le maintien dans l'emploi du travailleur handicapé, en ne faisant peser sur l'employeur que la rémunération directe du travail ;
- plus spécifiquement, grâce à l'existence d'une hiérarchie des revenus ainsi garantis entre milieux de travail et au sein de chaque milieu de travail, inciter, à la mesure de leurs capacités, les travailleurs handicapés à évoluer du milieu le plus protégé (CAT) vers le milieu ordinaire.

ETAT DES LIEUX

Le public de la GRTH (près de 120 000 bénéficiaires contre 11 000 en milieu ordinaire) a évolué et le contexte économique s'est détérioré, précise le rapport. Pour autant, plus de 20 ans après le premier rapport sur cette mesure, l'évaluation à laquelle la mission a procédé montre que l'essentiel des critiques émises à l'encontre de la GRTH demeure valable.

C'est dire combien l'évolution des parcours professionnels en milieu protégé en particulier n'a pas représenté une priorité, ne serait-ce qu'au regard de l'augmentation des réponses institutionnelles.

La GRTH n'a que partiellement atteint les objectifs qui lui ont été assignés, reconnaît la mission.

Le niveau des ressources aujourd'hui garanties au moyen de la GRTH demeure modeste en milieu protégé, au sein duquel évoluent plus de 9 bénéficiaires sur 10 de la mesure. Alors que les plafonds définis pour le montant cumulé de la rémunération directe et du complément versé par l'Etat permettent de porter les revenus tirés du travail jusqu'à respectivement 110% et 130% du SMIC en centre d'aide par le travail (CAT) et en atelier protégé (AP), la majeure partie des travailleurs handicapés se situe dans des fourchettes de ressources garanties comprises entre 55 et 65% en CAT, entre 90 et 100% en AP. Cette situation est le résultat de la modération des rémunérations directement servies aux travailleurs handicapés par les établissements du milieu protégé qui les emploient : en moyenne, entre 10 et 15% du SMIC en CAT, 35 et 45% en AP.

L'obtention d'un niveau de ressources avoisinant ou dépassant le SMIC résulte avant tout des possibilités de cumul de la GRTH avec un certain nombre de prestations sociales, au premier rang desquelles l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Ce cumul concerne aujourd'hui plus des trois-quarts des travailleurs handicapés en CAT et environ 15% en AP. A titre d'exemple :

- sur la base d'une rémunération directe de 12% du SMIC en CAT, un travailleur handicapé isolé perçoit une GRTH équivalente à 62% du SMIC. Le cumul avec l'AAH porte ses ressources à 92,4% du SMIC ;
- en AP, un travailleur handicapé isolé percevant une rémunération directe égale à 37% du SMIC, reçoit une GRTH égale à 92% du SMIC et des ressources totales avec l'AAH de 100,7% du SMIC.

Pour la mission, le cumul de la GTRH avec l'AAH entrave la dynamique des parcours professionnels au sein du milieu protégé et vers le milieu ordinaire, même s'il est un facteur d'incitation au travail. Les données recueillies par ses soins confirment **ce que l'on savait déjà**, à savoir la **quasi-absence de mobilité entre les CAT et les AP en milieu protégé** d'une part, **entre le milieu protégé et le milieu ordinaire d'autre part** (taux de sortie "vers le haut" inférieurs à 1% la plupart du temps). Cette faible mobilité ascensionnelle s'explique par l'existence d'obstacles multiples, que la GRTH devait permettre, selon les rapporteurs, de surmonter par une incitation financière à la progression professionnelle, incitation neutralisée en grande partie par le cumul de la GRTH et de l'AAH. Voire !

Ce cumul, conjugué à la grande complexité – ce qui est exact - des modalités de calculs des droits ouverts pour chacune des prestations, désresponsabilise en outre les employeurs, selon les auteurs du rapport. En effet, expliquent-ils, l'AAH atténuée, très fortement dans la plupart des cas, l'impact d'une éventuelle augmentation de la rémunération directe sur le niveau de l'ensemble de ressources perçues par le travailleur handicapé. Ce cumul ne crée pas les conditions d'une véritable incitation à une évolution professionnelle au sein de la structure d'emploi ou vers un milieu moins protégé, dans la mesure où les capacités des personnes handicapées le permettent. Moins de 1% de travailleurs handicapés quitte chaque année le milieu protégé pour le milieu ordinaire !

UNE QUALITE DE SERVICE RENDU INEGALE

D'importance sensiblement différente d'un département à l'autre, si les dysfonctionnements constatés par la mission dans les remboursements aux employeurs ne contrarient pas la ponctualité du versement de la GRTH aux travailleurs handicapés – ce qui n'est pas sans poser des problèmes de trésorerie, en particulier pour les AP non adossés à un CAT -, en revanche, le dispositif apparaît peu lisible du point de vue de ces derniers.

Cette gestion chaotique pèse réellement et de manière inéquitable sur la trésorerie des établissements de travail protégé et tout particulièrement sur les AP, moins aidés que les CAT et plus exposés aux contraintes économiques. On compte parfois près de trois mois de retard, ce qui est considérable dans les AP des associations dans lesquelles votre serviteur exerce des responsabilités ! Elle est également révélatrice de difficultés de pilotage de la mesure, précisent les rapporteurs.

Pour la mission, deux difficultés essentielles sont à l'origine d'une gestion problématique des crédits alloués :

- la gestion par la DGEFP de délégations de crédit est trop morcelée et exécutée à un rythme incertain (5 à 6 par an),
- l'empirisme de l'évaluation trimestrielle des besoins de financement par les DDTEFP se caractérise par une sur-estimation ou une sous-estimation des financements nécessaires, selon les départements ou les périodes.

Par ailleurs, la mission a constaté la différenciation des modalités de remboursement selon les départements, puisque pas moins de quatre schémas distincts ont été relevés dans les huit départements visités.

Le pilotage et le contrôle de la GRTH demeurent défaillants, n'hésite pas à préciser la mission.

Il n'existe pas, en tant que tel, d'outil de suivi de la GRTH et les carences de l'appareil statistique pouvant servir à son suivi sont manifestes, tant au plan national (DGEFP et DGAS) que local (DRTEFP, DDTEFP, DDASS et COTOREP, trésorerie générale, délégation régionale de l'AGEFIPH). Le tableau de bord des CAT mis en place par la DGAS n'est plus exploité depuis 2000, tandis que le suivi national des AP par la DGEFP reste sommaire.

La mission insiste sur la coordination reste très insuffisante entre les services et le partage des rôles induit deux conflits de compétence négatifs :

- la DGEFP et les DDTEFP gèrent la GRTH dans les CAT et dans les AP alors que ce sont la DGAS et les DDASS qui assurent le contrôle des CAT ;
- l'Etat ne pilote plus cette mesure dans le milieu ordinaire depuis qu'ont été transférés vers l'Agefiph son financement et sa gestion qui, si elle contrôle la liquidation des remboursements, limite son rôle à celui de payeur. Rappelons tout de même que **ce transfert a toujours été contesté** par certains membres du conseil d'administration, notamment issus du mouvement associatif, mais aussi votre serviteur qui le qualifia dès l'origine de « **véritable hold up** », car contraire à la volonté du législateur de 1987, **décision votée en catimini en séance de nuit**, lors du débat sur le PLF de 1996, par la majorité de l'époque.

Mais en revanche, alors que les paramètres de cette dépense ne sont pas maîtrisés, il apparaît que la forte augmentation de la dépense de l'Etat de révèle pas de dérive. A Priori, ceci est une bonne nouvelle car elle nous protège en principe d'une réforme pour ... économies !

QUE PROPOSE LA MISSION ?

Pour la mission, le constat dressé en matière de GRTH impose de rejeter l'hypothèse du *statu quo* mais conduit à identifier trois évolutions possibles pour la GRTH :

- A** - une amélioration significative du dispositif existant ;
- B** - une refonte du dispositif, selon deux grands scénarios :
 - 1** - sa transformation en allocation compensatrice du travailleur handicapé ;
 - 2** - la transformation du complément en aide au poste.

Quel que soit le scénario retenu, ces propositions, selon la mission, ne pourront donner leur plein effet que si trois conditions sont réunies :

- **la suppression du cumul avec l'AAH**, qui suppose un reversement d'une partie des sommes aujourd'hui servies pour l'AAH des travailleurs du milieu protégé. Dans le cadre d'une redéfinition de l'AAH, cette absence de cumul ne devrait concerner que l'étage de solidarité destiné aux personnes inaptes au travail. En revanche, la prise en charge individualisée du surcoût lié au

handicap devrait pouvoir être conservée quelles que soient les ressources issues du travail ;

- **la modernisation et la rénovation du fonctionnement des COTOREP** et plus particulièrement des orientations professionnelles prononcées par ces structures, les COTOREP constituant le point nodal de l'ensemble des décisions intéressant la prise en charge des personnes handicapées adultes ;
- **un rebasage de la dépense**, reposant à la fois sur des prévisions réalistes d'effectifs et de coût unitaire et sur un apurement des reports de charge des années précédentes.

A - L'amélioration significative du dispositif existant

Ce scénario, qui conserve la notion de complément de rémunération, repose sur des conditions exigeantes :

- simplifier le système de remboursement et poursuivre la forfaitisation de ce complément. Le coût total de ce réaménagement se situerait entre 0,09 et 0,76% de la dépense annuelle de GRTH ;
- mettre en place un outil de gestion efficace de la GRTH ;
- envisager le transfert du paiement à un opérateur externe à l'Etat : la proposition de la DGEFP d'un transfert au CNASEA apporterait une véritable amélioration de la gestion et du suivi de la mesure, ainsi qu'une meilleure connaissance des bénéficiaires. Alternativement, la dépense pourrait être maintenue au sein de l'Etat, la DGCP devant proposer une offre de services élargie ;
- améliorer le suivi et le contrôle des établissements, notamment en confortant la légitimité des contrôles des DDASS sur l'ensemble du budget des CAT, dont le budget annexe de production et de commercialisation ;
- transférer le pilotage de la GRTH dans les CAT vers la DGAS et les DDASS au nom d'une logique de cohérence de la tutelle des CAT, ce qui suppose l'attribution aux DDASS des moyens nécessaires au contrôle au pilotage de cette mesure ;
- dynamiser la GRTH en milieu ordinaire par simplification de l'instruction des demandes d'abattement de salaire et en renforçant l'implication de l'Agefiph dans la promotion de la mesure, notamment au sein des programmes départementaux d'insertion des travailleurs handicapés.

B – Une véritable refonte

Pour autant, la mission semble préférer une véritable refonte de la GRTH, par la suppression du système de complément de rémunération, ce qui aurait l'avantage de simplifier grandement le dispositif et de lever l'ambiguïté actuelle entre une logique de d'assimilation au "droit commun" et une logique de compensation sociale plus traditionnelle soit par :

1- La transformation du complément de rémunération en allocation compensatrice du travailleur handicapé (inspiré du rapport du Sénat).

Les sommes aujourd'hui remboursées aux établissements au titre du complément de rémunération pourraient être directement versées au travailleur handicapé sous la forme d'une allocation versée par les caisses d'allocations familiales, qui gèrent déjà l'AAH. Fixée

en référence au SMIC, cette allocation n'aurait vocation à s'appliquer qu'aux seuls CAT, avec pour conséquence, reconnaît la mission, un éloignement accru du droit commun, en déplaçant la césure actuelle, entre milieu protégé et milieu ordinaire, vers une césure entre les CAT d'une part, les AP et le milieu ordinaire de l'autre.

Par ailleurs, ce scénario impose de mettre en place des droits non contributifs au titre de la protection sociale. Il comporte également des risques de désincitation au travail.

Si les avantages de cette solution tiennent, bien sûr, à sa très grande simplicité de gestion, à la clarification qu'elle opère quant à la compensation assurée, en redonnant également une forte visibilité à la politique de rémunération des établissements, **il faut reconnaître que ce serait contraire à tout ce que patiemment le mouvement associatif progressiste a essayé de développer ces dernières années.**

A juste titre, la mission avoue que cette proposition peut être perçue comme une régression par rapport à la situation actuelle, notamment en terme de dignité et d'égalité des travailleurs handicapés. **Curieusement**, les entretiens conduits avec les associations nationales consultées, indique la mission, n'ont cependant pas mis en évidence, à ce stade préliminaire, de réticence fondamentale de leur part.

2- La transformation du complément de rémunération en aide au poste : une idée intéressante à étudier !

L'employeur verserait une rémunération globale aux travailleurs handicapés, au lieu de verser une rémunération directe et recevrait une aide forfaitaire par travailleur handicapé en équivalent-temps plein, dont le montant serait fixé en référence au SMIC et inclurait les charges patronales correspondantes. Afin de préserver l'incitation à la mobilité entre milieux de travail, cette rémunération comporterait un plancher de rémunération globale. **Reste à savoir lequel, dans la mesure où la suppression du cumul avec l'AAH créerait un différentiel important.**

Cette réforme, envisageable pour le milieu ordinaire, les AP et les CAT, relève, il faut le reconnaître, d'une logique de non-discrimination et d'assimilation du travailleur handicapé et de son employeur au droit commun. Avec juste raison, la mission note qu'il est significatif que ce mode de compensation, tenant compte de la spécificité du public accueilli, soit aujourd'hui appliqué dans le champ connexe des entreprises d'insertion.

La mission estime par ailleurs que ce scénario irait dans le sens d'une responsabilisation pleine et entière de l'employeur sur la rémunération servie et que cette responsabilisation redonnerait à l'employeur la maîtrise de l'intégralité de la rémunération versée.

Eu égard aux chiffres indiqués par la mission elle-même qui stipulent que la moyenne des rémunérations directes versées en CAT est de 12% et en AP de 41,6% - pour des minima qui devraient être de 15% depuis le protocole de 1989, et de préférence de 45% afin que la GRTH soit au minimum égale au SMIC en AP, il est vrai **si l'Etat cessait de traiter ceux-ci en parent pauvre – un contrôle plus rigoureux serait, selon nous, tout à fait nécessaire.**

En « parent pauvre » en effet, car les moyens budgétaires accordés sont (de ?) trois fois inférieurs à ce qu'ils devraient être pour accomplir la mission qui est normalement la leur, et ce indépendamment de la GRTH actuelle.

En effet, si la mise en place de **conventions d'objectifs et de moyens** avec les établissements protégés permettrait, selon la Mission, de préciser les modalités de

versement et, du moins en CAT, par un avenant financier annuel, de fixer le nombre de postes aidés et le montant total de l'aide, une incitation permanente à valoriser par l'évolution du salaire, l'efficacité du travailleur handicapé nous semblerait de bon aloi.

A juste titre, la mission estime que **l'hypothèse d'une décentralisation** de la tutelle des CAT et du suivi des AP requiert une expertise plus approfondie des trois scénarios proposés, qui, selon elle, pourraient être compatibles avec une telle perspective, en considérant qu'une telle décentralisation imposerait, d'emblée, la décentralisation du versement de la garantie de ressources aux travailleurs handicapés.

Cela signifierait que les CAT – voire les AP – relèveraient des Conseils généraux. **A moins de vouloir introduire de nouvelles inégalités entre les départements, nous pensons qu'il serait plus sage que l'Etat n'aille pas plus loin dans la démission de ses prérogatives.**

CONCLUSION

Les propositions gouvernementales présentées en ce début septembre s'appuient sur un rapport très précis et aux annexes très utiles,
Une analyse quasiment sans « langue de bois »,

Des propositions, certes reprenant ou s'appuyant sur des travaux antérieurs, y compris de votre serviteur, tout en les élargissant, parfois judicieusement,

Et bien entendu, l'ode habituelle pour célébrer la loi d'orientation de 1975, affirmant qu'elle a « profondément rénové le cadre de l'insertion professionnelle des personnes handicapées », citant pêle-mêle les Cotorep, les CAT, les AP, et les EPSR.

Une fois de plus, un rapport officiel semble vouloir ignorer que les Cotorep ne sont que la reprise des CDOI créées par la loi de 1957 –comme les AP- , les EPSR par la loi de 1971, seuls les CAT recevant enfin une base et un financement dignes de ce nom à partir de 1976, notamment par la création de la GRTH.

Alors pourquoi la loi de 1987, loi préparée entre 1983 et 1986, sinon précisément pour recréer une politique d'intégration professionnelle des travailleurs handicapés tant la loi de 1957 se révélait obsolète et la loi de 1975 peu dynamique en la matière ?

Au-delà de ce couplet sacramentel, il est à craindre que la réforme proposée de la GRTH ne soit engagée qu'à prix coûtant pour l'Etat, voire à moindre coût – même si aucune dérive n'a été constatée - par le transfert des charges vers d'autres opérateurs sans pour autant gagner en cohérence, permettant un nouveau désengagement de l'Etat.

Le gel actuel de sa contribution financière dans les PDITH peut le laisser craindre, après les nombreux transferts indus de charges opérés vers l'AGEFIPH ces dernières années.

Mais réformer la seule GRTH serait un leurre ! Les rapporteurs le développent d'ailleurs dans l'annexe IX (sic !) du rapport où ils montrent que la politique d'intégration ou d'insertion professionnelle est un puzzle dont la GRTH n'est qu'un élément, et de plus, chacun le comprendra en lisant cet appendice, pas le plus fondamental !

Ainsi, il est écrit :

« Si la mission a principalement centré ses investigations sur la GRTH, en mettant l'accent sur le caractère en partie désincitatif de ce dispositif à l'évolution des travailleurs handicapés vers un milieu de plus en plus ouvert, elle a tenu à souligner l'importance du contexte institutionnel dans lequel s'inscrit la GRTH : en effet, toute réforme du seul dispositif de GRTH ne permettrait vraisemblablement pas à elle seule à modifier substantiellement le cloisonnement aujourd'hui existant entre les différents milieux de travail ouverts aux personnes handicapées.

Toute réforme visant à améliorer l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés devrait donc, parallèlement à une refonte du dispositif actuel de la GRTH, envisager des modifications plus ou moins importantes du cadre institutionnel du travail handicapé en France. »

On ne vous le fait pas dire, Messieurs les rapporteurs !
Et de formuler trois « évolutions souhaitables » :

« La première évolution souhaitable concerne l'élargissement du champ d'intervention des acteurs et des outils de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés en milieu ordinaire à l'ensemble des travailleurs handicapés, quel que soit le milieu vers lequel ils ont été orientés initialement. »

« La seconde évolution souhaitable est celle d'un assouplissement des orientations décidées par les COTOREP, qui doit s'accompagner d'une réelle étape d'évaluation et d'orientation pour chaque travailleur handicapé, afin de lui permettre de construire un parcours personnalisé d'insertion professionnelle. »

« Enfin, une troisième approche vise à fluidifier les passages entre les différents milieux de travail, par des modifications du statut des personnes et/ou des structures les accueillant. »

Evolutions fort souhaitables, en effet ! Reste que certaines propositions formulées sont très discutables, et notamment l'éventuel nouveau transfert de charges vers l'AGEFIPH.

Il faut néanmoins absolument lire ce rapport, instructif jusque dans ses ambiguïtés !

Au lecteur de se forger une opinion !

Pour l'heure, le secrétariat d'Etat affirme que :

« La réforme envisagée maintiendra le caractère médico-social du CAT en considérant que le travail est une aide apportée à la personne handicapée avant d'être une activité productive et, par conséquent, ne doit pas faire peser de contrainte de rendement sur les travailleurs handicapés.

Sous réserve de la concertation en cours, elle pourrait avoir pour objectif de revaloriser la rémunération directe minimum du travailleur handicapé tout en permettant à l'employeur d'adapter les rémunérations au travail effectif et de négocier avec l'Etat un éventuel besoin de compensation qui donnerait lieu à une dotation globale fondée sur le principe d'une aide au poste.

Dans ces conditions, la transposition en CAT du dispositif de garantie de ressources ... garantirait à tous les travailleurs en CAT un revenu supérieur à celui qui résulte aujourd'hui de la GRTH et ouvrirait à ceux qui le souhaitent de meilleures perspectives de mobilité professionnelle. »

Mais quelles sont les intentions du secrétariat d'Etat en ce qui concerne les travailleurs handicapés en AP et en milieu ordinaire ?

Nos craintes seraient-elles fondées ?

Vincent Assante
Président de l'ANPIHM

^[1] Depuis 1997, l'AGEFIPH paye la GRTH en milieu ordinaire.