

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LES ENTREPRISES ADAPTÉES

Exercices 2017-2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 5 avril 2023.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
PROCÉDURES ET MÉTHODES	6
SYNTHÈSE	8
RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	12
1 LES ENTREPRISES ADAPTÉES SONT UN OUTIL CHARNIÈRE DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP	13
1.1 Une évolution poussée par l'orientation inclusive de la politique d'insertion professionnelle des travailleurs en situation de handicap	13
1.1.1 Un dispositif ancien d'accueil des travailleurs en situation de handicap	13
1.1.1.1 La difficile insertion professionnelle des travailleurs en situation de handicap	13
1.1.1.2 Les entreprises adaptées, des ateliers protégés à l'entreprise inclusive	15
1.1.1.3 Une offre intermédiaire entre milieu protégé et entreprise classique	16
1.1.2 Un rôle central donné aux entreprises adaptées par la loi du 5 septembre 2018	18
1.1.2.1 Des rapports critiques et une pression à la diminution des aides	18
1.1.2.2 Une concertation qui a débouché sur des objectifs quantitatifs ambitieux	18
1.1.2.3 Des missions nouvelles : diversification des salariés, recettes commerciales et transition vers l'emploi direct	19
1.1.3 Des choix comparables aux solutions adoptées en Europe continentale	20
1.1.4 Un débat sémantique et juridique encore ouvert sur les notions de handicap et d'inclusion	22
1.2 Une augmentation des effectifs des entreprises adaptées encore très faible par rapport aux objectifs	23
1.2.1 Une croissance du nombre d'entreprises adaptées inférieure aux attentes	23
1.2.1.1 Une croissance marquée en 2012 et 2019, mais réduite depuis	23
1.2.1.2 Une offre territoriale relativement homogène, mais insuffisante dans le Sud et l'Est	25
1.2.2 Des dispositifs expérimentaux en développement encore limité	26
1.2.2.1 Une augmentation du nombre de contrats à durée déterminée Tremplin et d'entreprises adaptées de travail temporaire très mesurée	27
1.2.2.2 Le dispositif pénitentiaire se développe lentement	27
1.2.3.1 Une mobilité entrante en provenance des Esat toujours faible	28

1.2.3.2	Des sorties vers l'entreprise classique encore peu nombreuses.....	28
1.3	Un portrait des entreprises adaptées peu modifié depuis 2016	30
1.3.1	Une évolution timide de la typologie des entreprises	30
1.3.1.1	Une percée récente du modèle commercial dans les créations d'entreprises	30
1.3.1.2	Une offre économiquement encore fragile	31
1.3.2	Des changements encore minimes dans le profil des publics accueillis.....	34
1.3.2.1	Une population toujours âgée et majoritairement masculine.....	34
1.3.2.2	Une population de plus en plus touchée par des pathologies psychiques.....	35
1.3.3	Un objectif de la mixité des publics salariés des entreprises adaptées qui n'est pas encore atteint	37
2	L'AUGMENTATION DU FINANCEMENT PUBLIC ALLOUÉ AUX ENTREPRISES ADAPTEES N'A PAS ENCORE EU POUR EFFET DE REMODELER LE SECTEUR.....	39
2.1	Une augmentation globale marquée en réaction à la crise sanitaire.....	39
2.1.1	Des moyens financiers en augmentation.....	39
2.1.2	Un coût moyen par ETP stable sur le long terme.....	40
2.1.3	Un soutien public permettant aux entreprises de surmonter la crise sanitaire, sans parvenir à remodeler les activités	41
2.1.3.1	Un soutien à l'investissement engagé dès 2019, accentué en 2020.....	41
2.1.3.2	Des financements permettant la survie d'entreprises en difficulté, pas encore leur reconversion	41
2.2	Éviter une dispersion des financements	42
2.3	L'évolution incertaine des commandes privée et publique	45
2.3.1	La commande privée, marquée par l'évolution de la fonction d'achat	45
2.3.2	Une commande publique à développer, en veillant à préserver l'accès des autres acteurs de l'inclusion.....	46
3	LA RÉFORME N'A PAS ENCORE PERMIS DE FAIRE ÉVOLUER LE SECTEUR DES ENTREPRISES ADAPTÉES	49
3.1	Des dispositifs innovants qui n'ont pas encore pu ou su faire leurs preuves.....	49
3.1.1	Les contrats de travail à durée déterminée Tremplin, un relais de croissance plus qu'une voie de transition.....	49
3.1.1.1	Un bilan en retrait.....	49
3.1.1.2	Dans la pratique, une ambiguïté entre expérimentation et généralisation	50
3.1.1.3	Des entreprises inégalement engagées	50
3.1.2	Les entreprises adaptées de travail temporaire (EATT), outil consensuel mais encore à portée limitée	52
3.1.3	Les entreprises adaptées « pro-inclusives », une option à trancher	53
3.2	Des entreprises adaptées qui peinent à s'approprier la réforme	54
3.2.1	Les éléments de fragilisation du processus	54
3.2.1.1	Une mise en place différée du système d'information et de l'écrêtement des aides au poste	54
3.2.1.2	Une formation où le contenu l'emporte encore sur l'accompagnement	55

3.2.2 Des entreprises et des salariés majoritairement attachés à la stabilité	57
3.2.2.1 Un principe d'accompagnement dans les faits ambivalent.....	57
3.2.2.2 La prise en compte des besoins des salariés, un enjeu renouvelé du secteur.....	58
3.2.3 Un paysage des entreprises adaptées de plus en plus différencié	60
3.2.3.1 Des entreprises adaptées protectrices où la dépendance aux aides varie fortement	60
3.2.3.2 Des entreprises commerciales adaptées.....	61
3.2.3.3 Des entreprises adaptées « insérantes »	62
4 LES ENTREPRISES ADAPTÉES DOIVENT JOUER UN ROLE PLUS EFFICACE EN MATIERE D'INSERTION PROFESSIONNELLE	65
4.1 Un pilotage national et territorial à renforcer	65
4.1.1 Un pilotage national dans l'attente des premiers résultats de l'évaluation.....	65
4.1.1.1 Un pilotage partagé	65
4.1.1.2 Un suivi méthodique de la réforme	66
4.1.1.3 Un pilotage resserré de la DGEFP.....	66
4.1.2 Un pilotage régional à privilégier.....	67
4.1.2.1 Le pilotage régional et la proximité départementale	67
4.1.2.2 Une nouvelle contractualisation positive, mais devant mieux prioriser les objectifs stratégiques de la réforme	69
4.1.3 La coordination des acteurs de l'orientation dans l'emploi, une réalité encore hétérogène.....	70
4.1.3.1 Le rapprochement entre le réseau des Cap emploi et Pôle emploi	70
4.1.3.2 Une mobilisation des acteurs du service public de l'emploi à maintenir face aux difficultés de recrutement des entreprises adaptées	71
4.1.3.3 Un pilotage de l'accès à l'emploi à conforter	73
4.2 Les entreprises adaptées, un positionnement à affiner	74
4.2.1 Une frontière plus floue entre établissements et services d'aide par le travail et entreprises adaptées	74
4.2.2 Un potentiel insuffisamment exploité par les entreprises classiques	75
4.2.2.1 Un positionnement à clarifier vis-à-vis des entreprises classiques.....	75
4.2.2.2 L'emploi accompagné : un lien insuffisant avec les entreprises adaptées	76
4.2.3 L'insertion par l'activité économique, une source d'inspiration à adapter pour affirmer la logique de parcours des salariés en situation de handicap	77
4.2.3.1 Une proximité de plus en plus marquée	77
4.2.3.2 Des résultats très inférieurs en termes d'insertion professionnelle.....	78
4.2.3.3 Continuer à apprendre de l'insertion	79
4.3 Des missions à clarifier pour les entreprises adaptées	79
4.3.1 Une notion d'efficience à mieux prendre en compte	79
4.3.2 Des entreprises adaptées confrontées à deux objectifs complexes à concilier	81
4.3.2.1 Les difficultés de la transition vers les entreprises classiques	81
4.3.2.2 Le défi de la moindre dépendance aux aides publiques.....	82
4.3.3 Des missions à clarifier et des outils à adapter.....	83
4.3.4 Placer l'adaptation du management au cœur de l'emploi direct et valoriser les compétences des entreprises adaptées en la matière.....	84

4.3.4.1	Les compétences managériales ¹²⁰ au sein des entreprises adaptées, un savoir-faire et des savoir-être à valoriser.....	85
4.3.4.2	Des compétences managériales à mobiliser au sein des entreprises adaptées et classiques pour faciliter les sorties vers l'emploi durable	85
4.4	Le besoin d'une vision globale de l'insertion professionnelle des travailleurs en situation de handicap	86
ANNEXES.....		89
Annexe n° 1.	Liste des acronymes	90
Annexe n° 2.	La commande publique auprès des entreprises adaptées	93
Annexe n° 3.	Le Plan d'investissement dans les compétences – formation des salariés handicapés en entreprise adaptée (PIC EA)	97
Annexe n° 4.	Comparaisons européennes	100

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont mises en ligne sur le site de la Cour.

Le présent rapport a été réalisé par une équipe de rapporteurs de la cinquième chambre. Le lancement de l'enquête a été notifié le 8 février 2022 au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), au président de l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph), au président directeur général de l'agence de services et de paiement (ASP), à la directrice du budget, au président du conseil national handicap et emploi des organismes de placement spécialisés (Cheops), à la secrétaire générale du comité interministériel du handicap (CIH), au directeur de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares), au directeur des achats de l'État (DAE), au haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises, au directeur général de Pôle emploi, au président de l'union nationale des missions locales (UNML), et, le 11 mars 2022, à la directrice générale de la cohésion sociale (DGCS).

L'enquête a porté sur la mise en œuvre de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui a fortement modifié les missions et le financement des entreprises adaptées qui accueillent dans leurs effectifs une proportion importante de salariés en situation de

handicap. Le rapporte examine le positionnement de ces entreprises, partagé, en termes d'insertion professionnelle, entre l'objectif de protection et celui d'inclusion au sein d'entreprises classiques et analyse à cette fin l'évolution de la performance sociale et économique des entreprises adaptées, la soutenabilité de leur financement public et privé, ainsi que l'efficacité du pilotage du dispositif.

Cinquante entretiens ont été réalisés avec les principaux acteurs du secteur, et des visites sur site ont été effectuées essentiellement dans deux régions, Bretagne et Auvergne-Rhône-Alpes. Les entretiens ont concerné :

- les entreprises adaptées elles-mêmes, avec vingt visites sur site d'entreprises et plusieurs entretiens avec l'Union nationale des entreprises adaptées (Unea), leurs salariés – *via* différentes associations et panels de salariés à l'occasion de visites sur site -, et leurs clients, publics et privés ;
- les acteurs du pilotage stratégique, avec le haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises, la DGEFP et la Dares, le comité d'évaluation scientifique de la réforme de 2018, la DGCS et la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), le comité interministériel du handicap (CIH) ;
- les acteurs opérationnels, avec l'Agefiph, l'ASP, le service public de l'emploi - Pôle emploi, Cheops et les cap emploi, l'UNML, les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) -, et les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Un questionnaire adressé à l'ensemble des Dreets a permis de confronter les résultats de ces enquêtes locales avec les données rassemblées dans l'ensemble des régions.

Un parangonnage a enfin été opéré *via* des questionnaires aux conseillers sociaux des ambassades et des entretiens avec des spécialistes locaux en Allemagne, en Espagne et en Suède.

Les observations définitives ont été délibérées par la cinquième chambre, lors de la séance du 5 avril 2023, présidée par Mme Soussia, et composée de Mme Legrand, conseillère maître, M. Duboscq, conseiller maître, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Suard, conseiller maître, M. Proust, conseiller référendaire en service extraordinaire, et, en tant que contre-rapporteur, M. Aulin, conseiller maître.

Les observations définitives de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la cour et des chambres régionales des comptes : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

Le présent rapport porte sur les entreprises adaptées. Il s'agit d'entreprises du milieu ordinaire de travail, qui présentent la particularité d'employer une proportion significative de travailleurs en situation de handicap au sein de leur effectif. Pour chacun de ceux-ci, elles perçoivent des aides financées par le ministère chargé du travail, contrairement aux entreprises classiques qui emploient une proportion beaucoup plus faible de personnes en situation de handicap parmi leurs salariés.

Un secteur confronté à une véritable révolution culturelle

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a bouleversé le cadre d'action des entreprises adaptées. Face aux résultats décevants de la politique de l'insertion des travailleurs en situation de handicap, son ambition était de développer l'emploi direct de ces travailleurs dans les entreprises classiques, et de faire contribuer les entreprises adaptées à cet objectif. Ce secteur, entré dans le droit du travail commun en 2005, devait, grâce aux expérimentations prévues par la loi, devenir un laboratoire de l'accompagnement socio-professionnel pour aider ses salariés à poursuivre leur parcours en nombre vers les entreprises classiques. Une modification du dispositif d'aides devait aussi inciter le secteur à réduire sa dépendance aux aides publiques et à se moderniser.

Malgré leur taille réduite (24 430 équivalents temps plein (ETP) employés par 752 entreprises), les entreprises adaptées constituent une charnière du dispositif d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap, entre le pôle médico-social des établissements et services d'aide par le travail (Esat), plus important tant en effectifs qu'en financement, et celui des entreprises classiques, où la grande majorité des personnes en situation de handicap travaille. Mais ce positionnement ne constitue pas en soi une garantie de mener à bien le changement majeur demandé par la loi. Car cette mutation, calquée sur le modèle de l'insertion par l'activité économique, s'inscrit dans l'évolution vers l'inclusion qui caractérise, comme le monde éducatif, l'insertion professionnelle des travailleurs en situation de handicap.

Prenant le relais de la vision catégorielle, qui a construit depuis les années 1950 l'insertion des travailleurs en situation de handicap, cette démarche vers l'inclusion s'accompagne d'objectifs quantitatifs extrêmement ambitieux, tant en termes d'augmentation du nombre de postes que de sorties en emploi durable, et prend dès lors la forme d'une véritable révolution culturelle pour les entreprises adaptées.

Il est trop tôt pour porter un jugement définitif sur l'évolution du secteur. La crise sanitaire a causé des retards importants dans cette évolution et les caractéristiques des salariés de ces entreprises ne favorisent pas des changements rapides. La loi a prévu un dispositif d'évaluation dont les résultats ne seront connus qu'à la fin de l'année 2023. Mais il est d'ores et déjà possible de formuler plusieurs constats.

Une gestion sérieuse, des résultats décevants

Le secteur représente une activité concurrentielle de 1,55 Md€ de chiffre d'affaires, même si sa singularité tient au soutien des aides publiques pour un montant de 411 M€ (montant exécuté en 2021). Il fait l'objet d'une gestion globalement sérieuse, dans le cadre d'un dialogue intensif entre les représentants des entreprises, l'État, le service public de l'emploi et les autres acteurs de l'insertion professionnelle.

Le mode de financement public, contingenté, limite les risques de débordement et l'évolution reste, dans ce domaine, mesurée. Le développement des CDD Tremplin (contrats à durée déterminée Tremplin) et des entreprises adaptées de travail temporaire (EATT), innovations instaurées par la loi de 2018, contribue à la professionnalisation du secteur, notamment dans son volet accompagnement. Le secteur a su surmonter la crise sanitaire. Au prix d'investissements publics représentant un peu moins de la moitié d'une année de financement du secteur, les entreprises adaptées ont pu survivre au creux conjoncturel et à un très fort absentéisme d'équipes particulièrement sensibles à la pandémie.

Mais les résultats quantitatifs restent, en 2022, très loin des objectifs : 1 321 ETP seulement pour les dispositifs expérimentaux précités, et des taux de sortie des dispositifs entre 2 % et 6 % en fonction de ceux-ci. Ces résultats, qui s'accompagnent d'indicateurs décevants sur l'activité des travailleurs en situation de handicap, leur taux de chômage (15 %) ou leur part dans les entreprises classiques (3,5 %), reflètent le changement encore très limité des entreprises adaptées, mais aussi une certaine confusion dans les missions qui leur sont affectées.

Des freins multiples au changement

Plusieurs freins expliquent ces résultats : outre la crise sanitaire, le retard des dispositifs de formation pour des entreprises elles-mêmes peu préparées à mettre en œuvre une ingénierie pédagogique de qualité, les difficultés de recrutement et les aides financières insuffisamment attractives pour les mobilités externes. Mais, la réforme se heurte, en particulier en ce qui concerne les CDD Tremplin, à la culture professionnelle d'un secteur protecteur, mais très peu orienté vers l'insertion.

Les entreprises adaptées ont en effet peu changé depuis 2016. Un peu plus de moyens d'accompagnement, une très légère féminisation, une augmentation minimale de la mobilité : les signaux existent, mais demeurent faibles. Dépendant comme en 2016 à 26 % des aides publiques, le secteur continue à se caractériser par un salariat majoritairement âgé et peu formé. La couverture territoriale et sectorielle des entreprises adaptées conserve la même hétérogénéité, en dépit des investissements publics pendant la crise sanitaire.

Les entreprises adaptées que l'on pourrait qualifier de protectrices, parce que focalisées sur la mise et le maintien en emploi, continuent à représenter une part importante de l'offre, avec la mission d'employer la part la plus importante possible de salariés en situation de handicap, plus éloignés de l'emploi, sur un territoire où les entreprises classiques le font trop peu. Certaines gagnent en professionnalisation alors que d'autres restent très dépendantes des aides publiques ou des Esat (établissements et services d'aide par le travail) auxquels elles sont liées ; la transition vers le secteur classique reste en tous cas pour elles secondaire.

Les entreprises adaptées avec une forte dimension commerciale continuent à se développer depuis 2005. Elles équilibrent une activité économique dans un cadre concurrentiel avec une majorité d'employés en situation de handicap. Leur dépendance aux aides publiques est moindre. Ce modèle tend toutefois à se saisir des dispositifs expérimentaux plus pour soutenir sa croissance - y compris avec des salariés en situation de handicap qui ne feront plus à terme l'objet d'aides publiques - que pour accompagner ces salariés vers des entreprises classiques.

La loi du 5 septembre 2018 a permis l'éclosion d'un troisième modèle, que l'on peut qualifier d'entreprise « insérante », dont la mission est d'accompagner les salariés en situation de handicap dans l'emploi, mais aussi de les aider à la mobilité vers les entreprises classiques. Ce modèle se limite aujourd'hui à un petit nombre d'entreprises, insuffisant pour pouvoir entraîner un changement global : une application systématique du modèle de l'entreprise d'insertion au secteur des entreprises adaptées se heurte à la réalité de ces entreprises et de leurs salariés.

Les entreprises adaptées peuvent jouer un rôle efficace en matière d'inclusion au sein des entreprises classiques

L'évolution vers une entreprise plus inclusive est générale en Europe. Mais, en France, le caractère irréaliste des objectifs de sortie durable dans une entreprise classique ressort clairement au regard des exemples européens, ceux-ci ne parvenant pas à dépasser des taux de 6 % à 8 %. Les exemples allemands, où la mixité des publics est forte parmi les salariés, ou suédois, où le salarié en situation de handicap est au cœur de la définition des aides, montrent que des solutions s'adaptant au caractère changeant du handicap, différence essentielle par rapport au public de l'insertion, sont possibles.

En France, du fait de leur taille, les entreprises adaptées ne peuvent à elles seules relever le défi du passage du monde du travail adapté à l'inclusion au sein des entreprises classiques. Mais sans se limiter à l'application du modèle de l'insertion par l'activité économique, il est possible de formuler des recommandations pour que leur apport soit réaliste et efficace.

Au-delà des aménagements techniques proposés, la réorientation des financements permettrait d'éviter la confusion entre financement des entreprises adaptées et soutien aux démarches engagées pour l'emploi direct en entreprise classique. L'apport des compétences managériales développées dans les entreprises adaptées permettrait, en les partageant, d'aider les entreprises classiques, par exemple *via* l'emploi accompagné, à accueillir plus d'emploi direct.

Mais le point d'attention essentiel porte sur l'adaptation aux publics. Le projet de faire des entreprises adaptées des laboratoires de l'inclusion, central dans la loi de 2018, garde toute sa pertinence. Sa mise en œuvre doit mieux tenir compte de logiques d'entreprise très différentes et des caractéristiques également très diverses des salariés en situation de handicap, notamment dans leur proximité à l'emploi. L'entreprise adaptée de travail temporaire (EATT), encore trop peu développée, a des atouts incontestables pour des publics en situation de handicap proches de l'emploi. Le CDD Tremplin gagnerait à être recentré sur les projets d'entreprise portant spécifiquement sur l'insertion. Enfin, à financement égal, un rééquilibrage des aides nouvellement attribuées en faveur d'une meilleure valorisation des sorties vers un emploi durable est souhaitable, la question de la modulation, en-deçà d'un certain âge, pouvant à l'inverse se poser pour des aides durables accordées à de nouveaux projets.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : (DGEFP) : prioriser, dans la sélection des activités des entreprises homologuées, les secteurs d'activité les plus ouverts aux femmes.

Recommandation n° 2. : (DGEFP) : réaliser une étude sur les coûts supportés par les entreprises adaptées du fait des spécificités de leur activité, intégrant l'origine des situations d'inaptitude.

Recommandation n° 3. : (DGEFP, DB, Agefiph) : mettre fin au financement par l'Agefiph des expérimentations en entreprise adaptée.

Recommandation n° 4. : (DAE, DGEFP) : amender l'article L. 2113-14 du code de la commande publique afin d'éviter la concurrence entre entreprises adaptées et structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE).

Recommandation n° 5. : (DGEFP, Agefiph) : affecter les investissements en formation de manière prioritaire vers l'accompagnement socio-professionnel et les expérimentations de transition vers les entreprises classiques.

Recommandation n° 6. : (DGEFP) : définir précisément, en termes de moyens et d'efficacité attendue, les objectifs d'accompagnement socio-professionnel des salariés en situation de handicap vers l'entreprise classique.

Recommandation n° 7. : (CNCPH, SGCIH) : garantir la représentation des salariés porteurs de handicap au sein du CNCPH.

Recommandation n° 8. : (DGEFP) : modifier l'organisation du pilotage territorial des entreprises adaptées pour permettre un suivi économique et social plus efficace.

Recommandation n° 9. : (DGEFP, SGCIH) : moduler le montant des aides au poste nouvellement attribuées de manière à rendre les soutiens à la mobilité vers l'entreprise classique comparativement plus attractifs.

INTRODUCTION

L'article L. 5213-13-1 du code du travail assigne une double mission aux entreprises adaptées : elles « *contribuent au développement des territoires et promeuvent un environnement économique inclusif favorable aux femmes et aux hommes en situation de handicap* ». Elles mettent en œuvre, pour ces salariés « *qui se trouvent sans emploi ou qui courent le risque de perdre leur emploi en raison de leur handicap, (...) un accompagnement spécifique destiné à favoriser la réalisation de leur projet professionnel, la valorisation de leurs compétences et leur mobilité au sein de l'entreprise elle-même ou vers d'autres entreprises.* »

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a bouleversé le cadre d'action des entreprises adaptées. Donnant la priorité à l'emploi direct des salariés en situation de handicap dans les entreprises classiques, elle confie aux entreprises adaptées une mission d'accompagnement et de transition de leurs salariés en situation de handicap vers les entreprises classiques, afin de contribuer à la mise en œuvre d'un marché du travail plus inclusif.

Positionné entre le cadre médico-social des établissements et services d'aide par le travail (Esat) et les entreprises classiques, le secteur des entreprises adaptées ne représente que 752 entreprises, 40 195 salariés et 24 430 ETP en situation de handicap. Son chiffre d'affaires a représenté 1,55 Md€ en 2021 et les aides publiques qui lui ont été versées cette année-là se sont élevées à 411 M€. Mais le statut d'entreprise à part entière, accueillant et accompagnant des salariés en situation de handicap, donne aux entreprises adaptées la possibilité théorique de jouer ce rôle charnière entre accueil durable et mobilité inclusive.

Les résultats des expérimentations mises en place par la loi de 2018 (CDD Tremplin et entreprise adaptée de travail temporaire) demeurent cependant pour l'instant extrêmement limités. Au-delà des explications liées aux outils utilisés et à leur mise en œuvre, la question essentielle est de prendre la mesure de la capacité d'évolution du secteur, dont la diversité croissante constitue un défi majeur pour les changements en cours.

Dans ses observations définitives, la Cour examine l'évolution quantitative et qualitative des entreprises adaptées et de leurs salariés depuis 2016 (1), analyse l'évolution de leurs financements, à la fois publics et privés (2), et étudie les effets de la loi du 5 septembre 2018 sur les entreprises adaptées en détaillant les freins ayant contribué aux résultats encore très limités des expérimentations (3). Elle propose enfin les principaux éléments d'un positionnement efficace des entreprises adaptées dans le cadre plus global de l'insertion professionnelle des salariés en situation de handicap (4).

1 LES ENTREPRISES ADAPTÉES SONT UN OUTIL CHARNIÈRE DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel représente une évolution très significative pour les entreprises adaptées, créées en 2005 dans un double objectif d'accompagnement social et de performance économique. Les résultats atteints jusqu'à présent traduisent cependant une évolution limitée des entreprises et de leurs publics.

1.1 Une évolution poussée par l'orientation inclusive de la politique d'insertion professionnelle des travailleurs en situation de handicap

L'emploi des personnes en situation de handicap peinant à progresser, la loi du 5 septembre 2018 complète la mission des entreprises adaptées par la définition d'un parcours permettant d'accompagner les salariés vers les entreprises classiques. Cette démarche s'inscrit dans la priorité à l'inclusion qui caractérise les politiques d'insertion au niveau européen.

1.1.1 Un dispositif ancien d'accueil des travailleurs en situation de handicap

1.1.1.1 La difficile insertion professionnelle des travailleurs en situation de handicap

L'approche statistique du handicap et de l'emploi se décline en catégories dont la lecture reste aujourd'hui complexe. L'ordre de grandeur varie des 621 000 salariés bénéficiant de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) présents dans les entreprises soumises à cette obligation, aux 2,913 millions de personnes âgées de 15 à 64 ans déclarant disposer « *d'une reconnaissance administrative du handicap* », et, au-delà, aux 6 millions de personnes âgées de 15 à 64 ans déclarant disposer « *d'une reconnaissance administrative d'un handicap ou d'une perte d'autonomie* » ou déclarant à la fois « *une maladie ou un problème de santé qui soit chronique ou de caractère durable* » et « *être limitées, depuis au moins six mois, à cause d'un problème de santé, dans les activités que les gens font habituellement* »¹.

L'enquête de la Cour n'a pas vocation à trancher entre ces différents agrégats, d'autant que l'enquête *autonomie*, seule à même de proposer une approche fine des parcours suivis par les travailleurs en situation de handicap, n'a pas encore livré ses premiers enseignements. Les données disponibles permettent cependant de constater que la situation des travailleurs en situation de handicap sur le marché de l'emploi ne s'améliore pas.

¹ Insee, *Enquête Emploi*, 2021.

Tableau n° 1 : comparaison des taux d'activité entre les travailleurs en situation de handicap et l'ensemble de la population

	2002	2007	2013	2017	2019	2020	2021
<i>Taux d'activité de l'ensemble de la population</i>	68 %	70 %	71,1 %	71,8 %	71,7 %	71,0 %	73,0 %
<i>Taux d'activité des bénéficiaires d'une reconnaissance administrative (OETH avant 2013)</i>	44 %	44 %	44,6 %	42,9 %	44,3 %	41,8 %	44,0 %
<i>Différentiel de taux d'activité</i>	1,55	1,59	1,59	1,65	1,62	1,70	1,66
<i>Taux d'emploi de l'ensemble de la population</i>			64 %	65,2 %	65,5 %	65,3 %	67,0 %
<i>Taux d'emploi des bénéficiaires d'une reconnaissance administrative</i>			36,5 %	35,3 %	37 %	35,9 %	38,0 %
<i>Différentiel de taux d'emploi</i>			1,75	1,83	1,77	1,82	1,76
<i>Taux de chômage de l'ensemble de la population</i>	9 %	8 %	8,6 %	9,4 %	8,4 %	8,0 %	8,0 %
<i>Taux de chômage des bénéficiaires d'une reconnaissance administrative (OETH avant 2013)</i>	17 %	19 %	18,1 %	18,6 %	16,4 %	14,0 %	15,0 %
<i>Différentiel de taux de chômage</i>	0,53	0,42	0,48	0,51	0,51	0,57	0,53

Note de lecture : Ce tableau prolonge pour les années 2019 à 2021 celui figurant dans le rapport de l'inspection générale des affaires sociales (Igas), Handicaps et emploi, publié en 2020. Il se lit comme suit : en 2021, l'ensemble de la population présente un taux d'activité 66 % plus élevé que la population des travailleurs handicapés. La même année, le taux de chômage de l'ensemble de la population représente 53 % de celui des travailleurs handicapés, comme en 2002.

Nota bene : Compte tenu de la rupture de série entre les données Insee 2020 et 2021, les données 2021 sont à prendre avec prudence.

Sources : Cour des comptes (les données 2002 et 2007 sont issues du rapport de la Cour de 2009 sur l'insertion professionnelle des personnes handicapées), Igas, Dares, Insee

Les taux d'activité, d'emploi et de chômage montrent que la période de la crise sanitaire a été surmontée. Mais les écarts avec l'ensemble de la population ont peu évolué, s'agissant du taux d'emploi et du taux de chômage, tandis que l'écart en matière de taux d'activité s'est aggravé par rapport à 2013 ou 2002².

Les personnes bénéficiant d'une reconnaissance administrative du handicap, en 2021 comme au début des années 2000, sont deux fois plus au chômage et près de deux fois moins en activité ou en emploi que les autres.

² Sur le plus long terme, les comparaisons sont à prendre avec prudence car les chiffres de 2002 ne tiennent compte que des bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH), alors que la population de travailleurs handicapés prise en compte après 2013 est plus large.

Parallèlement, la part des travailleurs en situation de handicap dans l'effectif total des établissements de plus de 20 salariés stagne depuis 2016 à 3,5 %³, après avoir crû entre 2011 (3,0 %) et 2016 (3,5 %). En moyenne sur la période 2018 à 2020, les personnes bénéficiant d'une reconnaissance administrative de handicap représentent 6,5 % de la population d'âge actif, mais 3,6 % de la population en emploi⁴.

C'est dans ce contexte de stagnation globale des indicateurs de l'insertion professionnelle que s'inscrit le développement des entreprises adaptées.

1.1.1.2 Les entreprises adaptées, des ateliers protégés à l'entreprise inclusive

Comme le rappelle Anne Revillard, membre du comité d'évaluation scientifique de la loi de 2018⁵, trois grandes conceptions des rapports entre handicap et travail ont marqué l'élaboration des règles et des dispositifs en France et en Europe :

- la première reconnaît le handicap comme une inaptitude au travail et organise des politiques de charité, puis d'assistance, logique aboutissant à la création de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ; parallèlement, un dispositif assurantiel s'est progressivement mis en place, *via* la couverture des accidents du travail, des mutilés de guerre, puis du risque invalidité ;
- la deuxième envisage le travail comme une réponse au handicap. Née après la première guerre mondiale, cette approche s'est d'abord appliquée aux mutilés de guerre, avec la création d'emplois réservés et d'une obligation d'emploi dans le secteur privé, sous peine de redevance (loi de 1924). C'est dans ce cadre que le dispositif des centres d'aide par le travail et des ateliers protégés s'est développé, à partir des années 1950, pour accueillir les personnes ayant des déficiences intellectuelles ou physiques. C'est dans ce contexte que l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés en milieu ordinaire (OETH) est devenue en 1987 une obligation de résultat. Le dispositif en milieu protégé et ordinaire a évolué avec la loi du 11 février 2005⁶, qui a clarifié la frontière entre les établissements ou services d'aide par le travail (Esat), où le travail est une réponse médico-sociale au handicap, et les entreprises adaptées, où l'intégration dans le milieu ordinaire du travail constitue, en soi, une réponse au handicap ;
- la troisième orientation, plus récente, définit le travail comme un lieu d'affirmation d'un principe de non-discrimination. Le travail, au-delà de la sécurité économique ou de l'intégration sociale qu'il apporte, devient un lieu d'égalité, *via* les aménagements nécessaires permettant d'éviter toute discrimination. Ce principe, né dans la législation américaine, se retrouve dans la directive UE n° 78/2000 sur l'égalité de traitement, dans la convention relative aux droits des personnes handicapées de 2006 des Nations Unies, puis

³ Insee, *Enquête Emploi*, 2019.

⁴ Marc Collet et Bertrand Lhommeau, « Insertion et spécialisation professionnelle selon le handicap et le sexe », in *Travail, genre et sociétés* n° 48, novembre 2022.

⁵ Anne Revillard, *Handicap et travail*, Presses de Sciences Po, 2019.

⁶ Loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

dans la législation française, à partir de la loi du 11 février 2005 évoquant la notion de « mesures appropriées » permettant d'éviter les discriminations dans l'emploi.

Les entreprises adaptées, dont les premières formes ont plus de 70 ans⁷, s'inscrivent dans la deuxième logique, celle de l'insertion professionnelle comme réponse au handicap. Cette logique a vu ses fondements - catégorisation, obligation d'emploi ou redevance financière, milieu professionnel protégé - renforcés au fil de cinq lois, de 1924 à 2005.

Dans la période la plus récente, les lois de 2005 et de 2018 ont consacré l'influence croissante d'une approche inclusive et de lutte contre les discriminations, plus proche de la troisième logique d'insertion professionnelle. Cela pose un défi nouveau au secteur.

1.1.1.3 Une offre intermédiaire entre milieu protégé et entreprise classique

Les 40 195 salariés en situation de handicap des entreprises adaptées représentent une part limitée de cette catégorie d'actifs. Mais ils se situent à la charnière des lieux d'insertion professionnelle, entre le secteur protégé des Esat et leurs 120 000 places, et les entreprises classiques, où travaillent 505 300 salariés bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH).

Si du point de vue juridique, les entreprises adaptées font partie du milieu ordinaire de travail, caractérisé par l'application du droit du travail⁸, cette catégorisation ne va pas de soi dans la réalité de leur fonctionnement. Ainsi, dans son rapport *Handicaps et emploi*, l'inspection générale des affaires sociales (Igas) a différencié trois milieux - ordinaire, adapté et protégé -, selon les spécificités des salariés présents dans les entreprises adaptées et les missions de ces dernières. On retiendra, pour une meilleure compréhension, les notions de milieu ordinaire classique et adapté, mais la suite du présent rapport reviendra sur les ambiguïtés de la notion de milieu ordinaire.

⁷ La notion d'atelier protégé, première forme de l'entreprise adaptée, a été créée chez Renault en 1951 pour les ouvriers physiquement diminués.

⁸ Les commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), au sein des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), orientent les personnes en situation de handicap vers le milieu ordinaire ou le milieu protégé.

Tableau n° 2 : L'insertion professionnelle en milieu ordinaire et en milieu protégé

Espace de travail	Milieu ordinaire classique	Milieu ordinaire adapté	Milieu protégé
Employeurs / organismes	Employeurs de droit commun	Entreprises adaptées	Esat
Nombre d'entreprises / d'organismes	4 993 133 ⁹	752	1 350
Nombre de travailleurs en situation de handicap	1,1 million ¹⁰ / 2,94 millions ¹¹	40 195 salariés ¹²	120 000 places
Part dans le total des travailleurs en situation de handicap	86 % ¹³	3 %	11 %
Référence légale	Code du travail	Code du travail	Code de l'action sociale et des familles et code du travail pour la santé et la sécurité, les congés et absences exceptionnelles
Part des travailleurs en situation de handicap	Au minimum 6 % de travailleurs bénéficiant de l'obligation d'emploi de travailleur handicapé (OETH)	55 % de travailleurs RQTH ¹⁴ au minimum	statut d'usager d'un établissement médico-social, mais possibilité de travail à temps partiel dans le milieu ordinaire
Modalités d'accès	Recrutement direct par les employeurs	Sur proposition du service public de l'emploi ou recrutement direct ; RQTH et autres conditions	Orientation MDPH/CDAPH vers le milieu protégé
Aides financières	Aides possibles pour l'aménagement du poste de travail et l'accompagnement	Subvention salariale pour compenser les conséquences du handicap, aides spécifiques pour les mesures expérimentales	Aide au poste, proportionnelle à l'indemnité versée à la personne handicapée ; dotation globale de financement versée à l'Esat
Pilotage	Interministériel pour l'accès au handicap	Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion (DGEFP / Dreetts)	Ministère de la solidarité, de l'autonomie et des personnes handicapées (DGCS/ CNSA/ ARS)
Dépenses publiques	621 M€ (dépenses Agefiph / FIPHFP, 2021)¹⁵	411 M€ (exécution 2021)	2,8 Md€

Sources : Igas, Handicaps et emploi, 2020 ; Philippe Mouillier, Le financement de l'accompagnement médico-social des personnes handicapées, rapport d'information, commission des affaires sociales, Sénat, n° 35, 10 octobre 2018

⁹ L'obligation d'emploi ne s'imposant qu'aux entreprises de 20 salariés ou plus, le nombre d'entreprises directement concernées est en réalité de 107 900 (cf. Dares, « L'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, en 2020 et en 2021 », Dares Résultats n° 54, novembre 2022).

¹⁰ déclarant disposer « d'une reconnaissance administrative du handicap », Insee, Enquête emploi, 2021.

¹¹ déclarant disposer « d'une reconnaissance administrative d'un handicap ou d'une perte d'autonomie » ou déclarant à la fois « une maladie ou un problème de santé qui soit chronique ou de caractère durable » et « être limitées, depuis au moins 6 mois, à cause d'un problème de santé, dans les activités que les gens font habituellement », Insee, Enquête emploi, 2021.

¹² Tous dispositifs confondus (socle et expérimentation).

¹³ La répartition en 2016 était la suivante : 36 % dans le secteur privé assujéti à l'OETH ; 23 % dans le secteur privé non assujéti ; 19 % dans la fonction publique ; 6 % parmi les travailleurs indépendants.

¹⁴ Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé.

¹⁵ Il s'agit là d'une estimation minimale de la dépense globale.

1.1.2 Un rôle central donné aux entreprises adaptées par la loi du 5 septembre 2018

1.1.2.1 Des rapports critiques et une pression à la diminution des aides

Depuis 2016, plusieurs rapports ont mis en cause les résultats de l'insertion professionnelle des travailleurs en situation de handicap, notamment la difficulté permanente à atteindre l'objectif d'emploi de 6 % de travailleurs en situation de handicap au sein des effectifs des entreprises, avec le constat d'une formation insuffisante de ceux-ci. Ces rapports ont notamment mis en exergue l'extrême complexité des modes de calcul de la lourdeur du handicap et la coordination insuffisante dans l'aide au recrutement ; concernant les entreprises adaptées, ils constatent une performance sociale trop limitée, des contraintes trop fortes en termes de part obligatoire des travailleurs en situation de handicap (80 %), une définition contestable de l'aide au poste, mais aussi des difficultés de mobilité vers le milieu ordinaire, pour des travailleurs trop faiblement différenciés par rapport à la population relevant de l'OETH dans les entreprises classiques.

Alors que le contrat de développement des entreprises adaptées, signé le 9 mars 2017 par l'État, l'Union nationale des entreprises adaptées (Unea) et les acteurs majeurs de l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap, prévoyait un accroissement de 5 000 postes en cinq ans pour le secteur des entreprises adaptées, les discussions du projet de loi de finances pour 2018 ont débouché sur un objectif d'économies, avec notamment une aide au poste réduite et dégressive, l'objectif à terme étant de la ramener à un niveau comparable à celui des aides au poste alloués aux structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE). Le débat suscité par ce projet a conduit à maintenir les moyens affectés aux 1 000 postes supplémentaires, avec une diminution du montant de l'aide¹⁶ et à engager une concertation pour une simplification du financement et des engagements en faveur de la mobilité des salariés.

1.1.2.2 Une concertation qui a débouché sur des objectifs quantitatifs ambitieux

La concertation avec l'Unea, qui représente 70 % du secteur, a abouti à un triple objectif pour les entreprises adaptées, transcrit dans l'engagement national « Cap vers l'entreprise inclusive 2018-2022 », signé le 12 juillet 2018¹⁷. Cet engagement visait à :

- réaffirmer le rôle de développement économique des territoires et le rôle social *via* un environnement économique inclusif pour les personnes en situation de handicap ;
- moderniser le modèle économique par une simplification des modalités de financement et la contractualisation pluriannuelle avec l'État ;
- affirmer la notion de parcours en doublant le nombre de salariés handicapés accompagnés dans le cadre d'une approche combinant emploi, accompagnement et formation, permettant de concrétiser une approche plus inclusive et mobile.

¹⁶ Dans sa partie subvention spécifique, pour un montant de 8 M€.

¹⁷ Engagement signé entre l'Unea, APF France Handicap, l'Unapei et l'État (ministère du travail et secrétariat d'État aux personnes handicapées).

Un objectif quantitatif ambitieux a été fixé dans ce cadre : entre 2018 et 2022, 40 000 mises en emploi supplémentaires de personnes en situation de handicap grâce à un parcours dans les entreprises adaptées, soit un doublement des effectifs accueillis par celles-ci, la DGEFP et l'Unea estimant en 2017 le nombre de salariés du secteur à environ 40 000.

1.1.2.3 Des missions nouvelles : diversification des salariés, recettes commerciales et transition vers l'emploi direct

L'engagement s'est traduit dans la loi du 5 septembre 2018 par plusieurs orientations : un cadre financier simplifié et une moindre dépendance au financement public, une plus grande mixité des publics, un pilotage modifié et une meilleure participation du service public de l'emploi au recrutement ; enfin plusieurs dispositifs expérimentaux favorisant un parcours accompagné et mobile des travailleurs en entreprise adaptée.

Tableau n° 3 : les changements issus de la loi du 5 septembre 2018

	Avant la loi de 2018	Après la loi de 2018*
<i>Une aide unique</i>	Une aide au poste (80 % du Smic) et une subvention spécifique compensant le surcoût lié à l'emploi de travailleurs handicapés à la productivité réduite	L'aide au poste intègre la subvention spécifique (part forfaitaire accompagnement et fraction de la part investissement). Elle diffère en fonction de l'âge.
<i>Un montant adapté</i>	14 385 € par poste, 52 000 € en moyenne par entreprise pour la subvention spécifique	16 986 € (moins de 50 ans) 17 206 € (entre 50 et 55 ans) 17 648 € (plus de 55 ans)
<i>Nombre minimal de travailleurs handicapés</i>	80 % des effectifs de production	55 % des effectifs globaux ; projet d'entreprise pro-inclusive avec 50 % des effectifs non mis en œuvre
<i>La diminution de la dépendance aux aides</i>	Pas de plafond mais contingentement des postes	Montant total annuel de l'aide calculé à partir du taux d'emploi de travailleurs en situation de handicap au sein de l'entreprise qui ne peut être supérieur à 75 % de l'effectif annuel ; intensité maximale de l'aide inférieure à 75 % des coûts et des charges.
<i>Les dispositifs orientés vers la mobilité</i>	Mise à disposition	CDD Tremplin (24 mois, 11 604 €) Entreprise adaptée de travail temporaire (4 933 €) Mise à disposition (4 523 €)
<i>Obtention des aides</i>	Versement de l'aide au poste par l'Agence de services et de paiement (ASP) Direccte fixe par avenant le nombre de poste et la subvention spécifique	Versement des aides par l'ASP, nombre fixé par la DDETS, avec le concours des Dreetts
<i>Contractualisation</i>	Contrat triennal avec la Direccte	Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) de cinq ans avec la Dreetts

*Montants en vigueur au 1^{er} août 2022

Source : Cour des comptes d'après DGEFP, Igas

Si la loi clarifie le cadre du secteur en précisant ses deux missions principales - lieu d'emploi durable pour des travailleurs les plus éloignés de l'emploi, lieu de parcours de transition vers les entreprises classiques –, il s'agit aussi d'une véritable révolution culturelle pour le secteur des entreprises adaptées, appelé à passer de l'accueil au parcours vers la mobilité externe.

1.1.3 Des choix comparables aux solutions adoptées en Europe continentale

L'abaissement du seuil minimal de salariés en situation de handicap au sein des entreprises adaptées et la démarche expérimentale d'entreprise pro-inclusive ne suffisent pas à engager la France dans un changement radical de modèle valorisant principe de non-discrimination et entreprise inclusive. Pour autant, un réel changement de culture est en maturation depuis la réforme de 2018. Le parangonnage avec les dispositifs existants dans des pays européens dont la tradition est plus proche souligne l'ampleur de la tâche et de l'ambition affichée (cf. annexe n° 4).

Le dispositif d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap est **en Allemagne** globalement comparable à celui de la France, mais avec un taux d'activité de ces dernières plus important : 57 % contre 44 %. Il s'appuie sur une obligation d'emploi des travailleurs en situation de handicap à hauteur de 5 % des effectifs des entreprises, sanctionnée par des contributions mensuelles et une orientation possible des personnes vers des ateliers en milieu protégé (proches des Esat) ou des entreprises d'intégration (proche des entreprises adaptées). Mais si les évolutions législatives récentes facilitent la mobilité externe, notamment pour la sortie du milieu protégé, les résultats demeurent modestes. Concernant les entreprises d'intégration, la part des personnes en situation de handicap bénéficiant d'une aide a été plafonnée à 50 %, afin de ne pas trop peser sur la compétitivité de l'entreprise et de favoriser une mixité entre les salariés en situation de handicap et les autres. De fait, la part moyenne des travailleurs en situation de handicap dans les effectifs tourne autour de 40 % : compte tenu de ce taux, tant du point de vue de l'association des entreprises d'intégration que de celui du ministère fédéral du travail et des affaires sociales, il n'y a pas d'attente de mobilité à l'égard des entreprises d'intégration, considérées comme inclusives.

En Espagne, où la culture du quota est aussi un élément historique des politiques d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap, mais avec un taux d'activité inférieur à 35 %¹⁸, et l'équivalent d'une OETH (obligation d'emploi de travailleurs handicapés) limitée à 2 % des effectifs, la question de l'insertion dans l'emploi ordinaire depuis le milieu adapté ou protégé ne fait ni l'objet d'un portage national, ni d'une mobilisation des acteurs du secteur (cf. annexe n° 4). Les « centres spéciaux d'emploi » (*Centros especiales de empleo*, CEE), équivalents des entreprises adaptées, ne font l'objet d'aucun recensement centralisé, dans un contexte global de faible suivi statistique.

La création des « enclaves professionnelles » (*enclaves laborales*) en 2004 est venue compléter le dispositif des *medidas alternativas* (mesures alternatives à l'obligation d'emploi),

¹⁸ Selon les données de l'institut espagnol des statistiques (INE) publiées en décembre 2021, le taux d'emploi des personnes handicapées âgées de 16 à 64 ans était de 26,7 % en 2020 (soit une augmentation de 0,8 point par rapport à 2019), le taux d'activité était de 34,3 % (+ 0,3 point) et le taux de chômage de 22,2 % (- 1,7 point).

en créant un dispositif de passerelle entre les CEE, qui mettent en œuvre le dispositif, et les entreprises ordinaires qui accueillent ces « enclaves ». Saluées comme une idée novatrice et un dispositif qui aurait pu favoriser les parcours de transition du milieu adapté vers l'entreprise classique, ces « enclaves professionnelles » font aussi l'objet de critiques : leurs résultats ne sont pas connus et leur mise en œuvre est considérée par la Feacem¹⁹ comme un échec, notamment lié à une forte complexité administrative.

Alors que le taux d'emploi espagnol des personnes en situation de handicap reste très inférieur au taux allemand, les CEE, qui sont les acteurs majeurs de l'accès et du maintien en emploi de ce public, se considèrent comme des entreprises au plein sens du terme. L'introduction en 2016 des « unités d'appui à l'activité professionnelle », qui font l'objet d'un financement distinct au sein des CEE, traduisent cependant un engagement plus clair de ces derniers en faveur de l'accompagnement que ne le prévoient actuellement les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) que les entreprises adaptées concluent avec les services déconcentrés du ministère chargé du travail en France.

La Suède n'applique pas de quotas, mais son engagement en matière d'emploi adapté, sa capacité à se fixer des objectifs et à en mesurer l'atteinte, ainsi que ses initiatives pour adapter l'entreprise ordinaire aux sorties du secteur protégé ou adapté en font un exemple intéressant pour apprécier les changements en cours au sein du modèle français (cf. annexe n° 4).

Il n'existe pas d'équivalent de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) en Suède, qui fonde toute sa politique d'insertion professionnelle sur le principe de non-discrimination et sur la reconnaissance environnementale du handicap. Pour autant, elle finance la plus grande entreprise adaptée d'Europe, qui est à statut public. Seule structure de ce type dans le pays, elle employait 25 000 salariés en 2021, dont plus de 23 500 en situation de handicap, contrastant avec le modèle français très morcelé. Cette entreprise publique adaptée suédoise, *Samhall*, comprend près de 600 sites de travail.

Le service public de l'emploi lui fixe un objectif annuel de sorties vers l'emploi ordinaire (1 500 depuis 2018). L'entreprise parvient à l'atteindre, affichant chaque année un taux de sortie de plus de 6 %. Dans leur rapport sur les entreprises adaptées de 2016, l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et l'inspection générale des finances (IGF) avaient nuancé cette performance : en tenant compte du retour d'une partie des salariés au bout d'un an et en excluant certaines typologie de salariés, ce taux s'établirait en réalité à 2,5 %, à horizon d'un an. *Samhall* affiche un objectif interne volontariste de 7 % de transition vers les entreprises classiques. Les résultats de cette entreprise très expérimentée en matière d'insertion professionnelle soulignent la difficulté du défi posé aux entreprises adaptées françaises.

Enfin et surtout, *Samhall* obtient ces résultats dans un contexte où les entreprises classiques peuvent bénéficier de subventions salariales à l'embauche de personnes en situation de handicap et d'accompagnements sur mesure pour les salariés, les employeurs et les collectifs de travail. La Suède s'est ainsi fortement engagée dans l'emploi accompagné en entreprise, encore en phase de lancement en France (cf. 4.2.2).

¹⁹ *Federacion empresarial espanola de asociaciones de centros especiales de empleo*, fédération qui représente les centres spéciaux d'emploi.

1.1.4 Un débat sémantique et juridique encore ouvert sur les notions de handicap et d'inclusion

Cet éclairage européen souligne que la France, au-delà de la culture du quota qu'elle partage avec plusieurs de ses voisins, se distingue surtout par le système de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH). Or celle-ci vient en contradiction frontale avec les dynamiques d'inclusion et de parcours des personnes, qui impliquent de lever les freins à leur insertion professionnelle en agissant sur leur environnement plutôt qu'en construisant des dispositifs les reléguant dans des structures spécifiques et souvent fermées à la mobilité.

Par leur histoire, intrinsèquement liée à l'entreprise classique, puisqu'elles en sont issues, les entreprises adaptées se trouvaient naturellement à cette charnière entre deux modèles opposés. Par la double mission qu'instaure explicitement la loi de 2018 et ses dispositifs expérimentaux, les entreprises adaptées se retrouveraient désormais chargées d'apporter une solution synthétique typiquement française au débat fondamental de fond qui anime le champ du handicap et de l'inclusion. Ce débat est tranché sur le plan juridique depuis la ratification par la France, le 18 février 2010, de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) : son article premier définit sans ambiguïté les personnes handicapées comme « *des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres* ».

Cette définition, qui appelle une approche inclusive des personnes en situation de handicap au sein des entreprises classiques, est reprise presque à l'identique par l'article 3 - 1) de la directive européenne sur l'accessibilité des produits et services du 17 avril 2019²⁰, que la France doit transposer dans son droit national. Mais le débat continue d'être alimenté par une adaptation partielle du droit français²¹.

Si les évolutions récentes des Esat (cf. 4.2.1) et l'ouverture des entreprises adaptées vers un modèle plus inclusif constituent des avancées notables, les Esat associant logement et travail sont visées comme dispositif potentiellement « ségrégationniste ». Quant aux entreprises adaptées, la prégnance du modèle historique français dans le droit positif, malgré la période de transition désormais engagée, se traduit par les résultats très modestes de l'impulsion donnée en 2018.

²⁰ « *les personnes qui présentent une incapacité physique, mentale, intellectuelle ou sensorielle durable dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres* ».

²¹ Si l'article L.114 du code de l'action sociale et des familles, issu de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, introduit la notion d'environnement comme générateur d'une situation de handicap pour une personne subissant une altération de certaines capacités et donne une définition très large du handicap, l'article L. 52-13 du code du travail continue à s'appuyer sur la notion de « *travailleur handicapé* », dont la définition met uniquement l'accent sur les déficiences, sans faire état de leur interaction avec un environnement qui, sans aménagements raisonnables, peut conduire la personne concernée à rencontrer des obstacles à son insertion professionnelle. Le comité des droits de l'homme de l'ONU a continué à manifester une attitude offensive vis-à-vis de la France, considérant des efforts insuffisants vers une orientation inclusive, alors que l'écart de taux d'emploi entre la population d'ensemble et le public en situation de handicap reste très important.

1.2 Une augmentation des effectifs des entreprises adaptées encore très faible par rapport aux objectifs

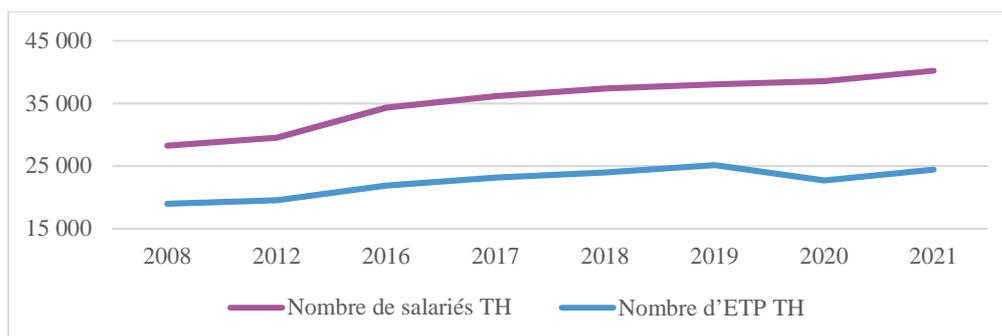
Le développement des effectifs des entreprises adaptées, enrayé par la crise sanitaire, reste limité.

1.2.1 Une croissance du nombre d'entreprises adaptées inférieure aux attentes

1.2.1.1 Une croissance marquée en 2012 et 2019, mais réduite depuis

L'évolution du nombre de salariés depuis 2008 est en apparence significative : + 42 % pour le nombre de salariés, + 29 % pour celui des équivalents temps plein (ETP). Elle a surtout eu lieu entre 2012 et 2019 avec une augmentation du nombre d'ETP de 27 %.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de salariés et d'ETP en situation de handicap en entreprise adaptée entre 2008 et 2021



Source : Cour des comptes, d'après DGEFP

Tableau n° 4 : nombre d'entreprises et de salariés

	2008	2012	2016	2019	2021
<i>Nombre d'entreprises</i>	636	685	801	793	752
<i>Nombre de salariés travailleurs handicapés</i>	28 236	29 530	34 317	37 368	40 195
<i>Autres salariés</i>					14 926
<i>Aides au poste (hors expérimentation)</i>	19 625	20 535	22 536	25 036	27 036
Nombre d'ETP	18 956	19 536	21 843	24 862	24 430

Sources : Cour des comptes, DGEFP d'après ASP, Igas

Les objectifs fixés en 2017 puis en 2018 étaient nettement plus ambitieux :

- le contrat de développement responsable et performant du secteur adapté du 9 mars 2017 avait prévu la création de 5 000 postes en cinq ans, soit un objectif de 27 536 aides au poste au 31 décembre 2021 ;
- l'engagement "Cap vers l'entreprise inclusive 2018-2022" pris en juillet 2018 portait sur 40 000 emplois supplémentaires dans les entreprises adaptées pour les personnes en situation de handicap d'ici 2022, soit un doublement de ces effectifs, et s'accompagnait d'un engagement de croissance de 1000 aides socle supplémentaires par an, reprenant ainsi le cadre du contrat de développement ;
- le 27 juillet 2021, un nouvel objectif de 50 000 personnes en entreprise adapté d'ici 2022 était fixé, selon le ministère chargé du travail, « *pour tenir compte du contexte et du temps nécessaire au secteur pour accomplir sa transformation* ».

La diminution récente du nombre d'entreprises est due à l'augmentation du nombre d'établissements par entreprise²². La crise sanitaire a entraîné un recul significatif du nombre de salariés en 2020, recul pas complètement compensé depuis, si bien que depuis 2019, le nombre d'ETP de salariés en situation de handicap en entreprises adaptées a reculé de 1,7 %. Parallèlement, le nombre des autres salariés s'est accru : depuis qu'il est pris en compte par le système d'information, en 2018²³, il est passé de 22 % à 29 % du total des effectifs.

Au total, les résultats quantitatifs s'avèrent décevants au regard des attentes de la réforme. En 2021, on comptait 24 430 ETP de salariés en situation de handicap, en intégrant les dispositifs expérimentaux, un chiffre bien éloigné de l'objectif de référence pour la fin de la période d'expérimentation (29 000 ETP et 3 300 ETP pour les expérimentations). Les annonces initiales, peu réalistes, se sont fondées sur un système d'information déficient, qui ne croisait pas les données de présence des salariés en situation de handicap avec celle de la déclaration sociale nominative DSN²⁴.

²² Avant la loi du 5 septembre 2018, la contractualisation départementale supposait pour chaque création d'entreprise adaptée une nouvelle personne morale par département. Depuis 2018, les entreprises adaptées peuvent être constituées de plusieurs établissements dans des départements différents, ce qui explique la réduction du nombre d'entreprises. La diminution apparente s'explique aussi par la mise en place de la logique des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) multi-établissements. Au sens du CPOM, l'entreprise adaptée se définit par un regroupement d'établissements d'un même organisme (siège social) inscrit à l'annexe 1 du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens sur un territoire régional donné.

²³ Avant 2018, les entreprises adaptées ne déclaraient que les salariés éligibles aux aides au poste. Depuis 2019, il leur est désormais demandé de déclarer l'intégralité de leurs salariés, éligibles aux aides ou non.

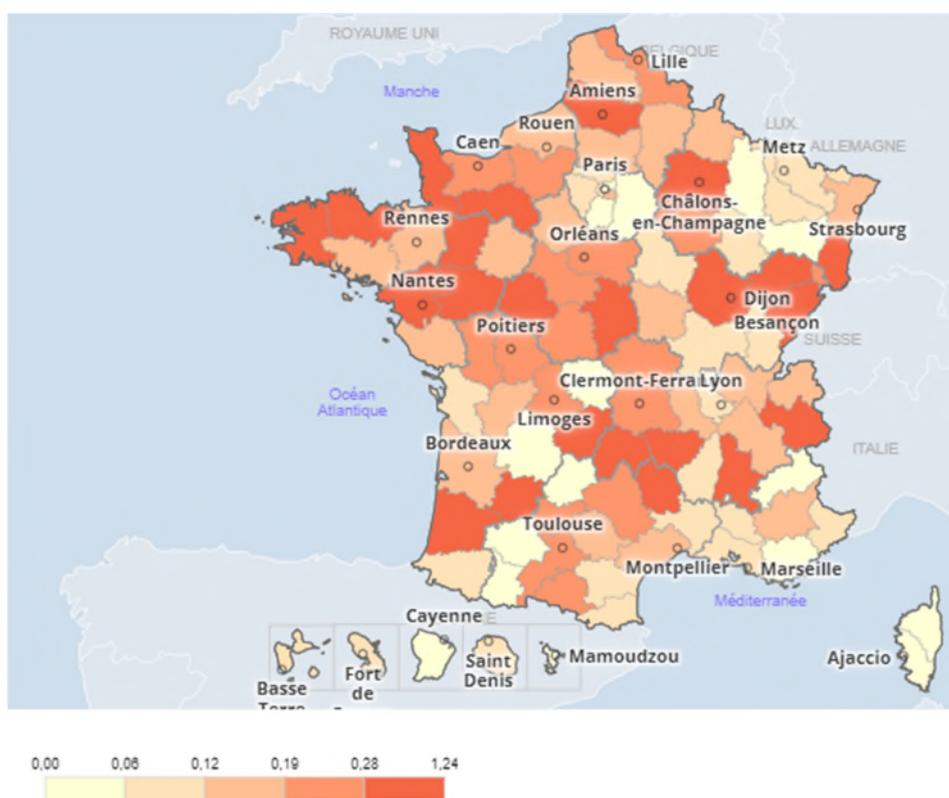
²⁴ L'objectif de 2018 était surévalué, du fait de l'ambiguïté entre la notion de salariés et celle de parcours, et du système d'information, qui estimait à l'époque le nombre de salariés à 35 000. En réalité, le chiffre était plus proche de 30 000 en raison de doublons (seuls le nom, le prénom et la date de naissance étaient connus). L'introduction de fiches salariés en 2020, puis du numéro de sécurité sociale en 2021, a permis d'améliorer la fiabilité des données.

1.2.1.2 Une offre territoriale relativement homogène, mais insuffisante dans le Sud et l'Est

La répartition géographique des entreprises adaptées et de leurs salariés est relativement homogène sur le territoire, mais certains départements sont moins équipés, lorsque l'on compare le nombre de salariés à la population active, comme l'illustre la carte ci-dessous.

Le tissu des entreprises est dense dans l'Ouest (Bretagne, Normandie), le Nord et l'Alsace, ainsi que dans les contours du Massif central, régions au tissu associatif plus présent. Mais en Occitanie, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, dans l'ancienne Lorraine et en Île-de-France, l'implantation des entreprises adaptées est faible, et quasi-inexistante en Corse et Guyane.

Carte n° 1 : part des salariés handicapés des entreprises adaptées par rapport aux emplois salariés en 2021



Source : Cour des comptes, d'après données DGEFP / ASP (salariés handicapés), Insee (emplois salariés)

La période récente n'a pas permis de compenser significativement les inégalités. D'après les données communiquées par l'Unea à la Cour, 60 nouvelles entreprises adaptées ont été créées depuis 2019, dont plus de la moitié dans quatre régions : si les régions déjà denses de l'Ouest restent stables, les régions moins équipées au regard de leur population active (Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse et outre mer) n'ont vu se créer sur leur territoire que 7 entreprises au cours des quatre dernières années.

Alors que des mesures de rééquilibrage régional avaient été mises en œuvre entre 2012 et 2016²⁵, le déséquilibre demeure aujourd’hui, l’État ayant donné la priorité depuis 2018 au développement des dispositifs expérimentaux pour faire évoluer la mission des entreprises adaptées, plutôt qu’à un rééquilibrage permettant de proposer une offre équivalente dans chaque territoire.

1.2.2 Des dispositifs expérimentaux en développement encore limité

Par rapport aux objectifs initiaux de 3 300 ETP embauchés en CDD Tremplin au sein d’une entreprise adaptée ou recrutés par une entreprise adaptée de travail temporaire (EATT), les premiers résultats demeurent limités avec 1 137 ETP créés à fin 2021 et 1 321 à fin juin 2022 (1 196 ETP en CDD Tremplin et seulement 125 ETP en EATT). La fin de la période expérimentale a été repoussée au 31 décembre 2023 pour tenir compte des effets de la crise sanitaire, mais les résultats seront en retrait des attentes.

Tableau n° 5 : mise en œuvre des dispositifs expérimentaux

	2019	2020	2021
<i>Nombre d’entreprises habilitées à proposer des CDD Tremplin</i>	241	235	282 ²⁶
<i>En proportion du nombre d’entreprises adaptées</i>	30,4 %	30,2 %	37,8 %
<i>Nombre de CDD Tremplin</i>	657	1 572	2 220
<i>En proportion du nombre de salariés handicapés dans les entreprises adaptées</i>	1,8 %	4,3 %	6,0 %
<i>Nombre d’ETP en CDD Tremplin</i>	271	671	1 046
<i>En proportion du nombre d’ETP de salariés handicapés dans les entreprises adaptées</i>	1,1 %	3,0 %	4,3 %
<i>Nombre d’EATT</i>		10	16
<i>En proportion du nombre d’entreprises adaptées</i>		1,3 %	2,1 %
<i>Nombre de salariés handicapés en EATT</i>		172	874
<i>En proportion du nombre de salariés handicapés dans les entreprises adaptées</i>		0,5 %	2,3 %
<i>Nombre d’ETP en EATT</i>		12	91
<i>En proportion du nombre d’ETP de salariés handicapés dans les entreprises adaptées</i>		0,1 %	0,4 %

Source : Cour des comptes d’après DGEFP

²⁵ Igas-IGF, *Les entreprises adaptées*, 2016.

²⁶ En juin 2022, 419 candidatures d’entreprises habilitées CDDT avaient été acceptées.

1.2.2.1 Une augmentation du nombre de contrats à durée déterminée Tremplin et d'entreprises adaptées de travail temporaire très mesurée

Fin 2021, 1 046 ETP de salariés en situation de handicap étaient en CDD Tremplin dans l'ensemble des entreprises adaptées, soit 4,3 % de leurs effectifs, ce qui représente une progression par rapport à 2020 dans le contexte de la crise sanitaire, mais trop limitée pour représenter un changement significatif. On comptait en moyenne 8 CDD Tremplin par entreprise homologuée pour accueillir des salariés en CDD Tremplin, soit 6 % de leurs effectifs. Mais la croissance retardée des CDD Tremplin se concentre sur un nombre réduit d'entreprises, en dépit des efforts des Dreets : 16 entreprises cumulent un tiers des salariés en CDD Tremplin en France.

Dans les départements où ces contrats commencent à être utilisés (soit les départements où les entreprises adaptées sont bien implantées, à l'exception des régions de l'Ouest, réticentes au dispositif), les volumes restent insuffisants pour permettre la création d'une structure importante d'accompagnement.

S'agissant des entreprises adaptées de travail temporaire (EATT), leur nombre et celui de leurs salariés demeurent très faibles : 16 entreprises et seulement 0,4 % des ETP de salariés handicapés employés dans les entreprises adaptées. La DGEFP, encouragée par un dynamisme plus marqué à l'automne 2020, a retenu une cible de 800 ETP pour l'année 2022. Les effectifs des EATT sont concentrés sur trois régions : Pays de la Loire, Bretagne et Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui représentent 68 % du total en 2021.

Les mises à disposition de salariés en situation de handicap se sont particulièrement peu développées : elles sont demeurées stables en 2021 par rapport à 2020, avec seulement 36 ETP payés en 2021, soit 7 % des 522 ETP conventionnés. Les entreprises adaptées ne se sont clairement pas emparées du dispositif et, contrairement aux CDD Tremplin et aux EATT, on ne décèle pas d'évolution, même minime²⁷.

1.2.2.2 Le dispositif pénitentiaire se développe lentement

L'article 77 de la loi du 5 septembre 2018 a ouvert la possibilité aux détenus en situation de handicap de travailler dans le cadre proposé par les entreprises adaptées, afin de favoriser leur réinsertion sociale et professionnelle. Les entreprises adaptées peuvent désormais intervenir au sein des établissements pénitentiaires ; une phase pilote de deux ans (2021-2022) devait permettre de tester le nouveau dispositif s'adressant à la population carcérale disposant d'une reconnaissance de qualité de travailleur handicapé, sans distinction de durée de peine.

L'objectif de dix sites pilotes et de 150 ETP a été affiché pour accueillir les premières entreprises adaptées. Quatre sites ont été validés (Occitanie, Île-de-France et Hauts-de-France), pour un total de 17 ETP. Le conventionnement de cinq autres sites était en cours d'examen au

²⁷ La DGEFP retient comme première hypothèse explicative un accroissement des prestations de service, du fait d'une meilleure compréhension de la différence entre mise à disposition et prestation de services.

moment de l'enquête de la Cour. Il est donc trop tôt pour formuler un avis sur ce volet de la réforme²⁸.

1.2.3 Des résultats limités en termes de mobilité des salariés

1.2.3.1 Une mobilité entrante en provenance des Esat toujours faible

L'article L.5213-2 du code du travail distingue deux orientations possibles en faveur des personnes en situation de handicap : l'une vers le milieu protégé (Esat) et l'autre vers le marché du travail (qui comprend à la fois les entreprises adaptées et les autres employeurs publics et privés). La réforme entrée en vigueur en 2019 permet un passage plus souple des Esat vers les entreprises adaptées, *via* la suppression, parmi les critères d'éligibilité, de l'orientation en milieu de travail.

Depuis, la DGEFP a dénombré 558 cas annuels d'usagers sortants d'Esat recrutés en entreprise adaptée hors expérimentation, sur 122 000 personnes employées en moyenne par mois dans les Esat. Ce faible résultat n'est pas surprenant : en 2019, l'Igas et l'IGF²⁹ évoquaient le fait que moins de 1 % des travailleurs en situation de handicap usagers d'un Esat accédaient à l'emploi en milieu ordinaire. D'après la DGEFP, la récente évolution du dispositif issue de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale - dite loi « 3DS » -, qui permet le cumul d'un mi-temps en Esat et d'un autre en entreprise ordinaire (adaptée ou non), devrait faciliter cette mobilité.

1.2.3.2 Des sorties vers l'entreprise classique encore peu nombreuses

La sortie en emploi durable était un objectif important de la réforme de 2018. Des objectifs précis ont été fixés dans ce domaine : un objectif collectif de sortie, d'un niveau faible - 1 % -, a été fixé aux entreprises hors expérimentation ; il a été élevé à 2,5 % pour 2022. Pour ce qui concerne le CDD Tremplin, le taux fixé est beaucoup plus ambitieux : 30 % de sorties en emploi durable.

Les chiffres globaux demeurent limités³⁰ : la DGEFP fait état pour 2021 de 658 sorties en emploi durable, dont 83 pour les CDD Tremplin et 56 pour les EATT. S'y ajoutent 5 162 sorties en emploi de transition et 43 sorties en formation, les 9 958 autres sorties étant des démissions, des ruptures de contrat ou des départs à la retraite. Les sorties en emploi durable hors expérimentation représentent 2 % du nombre de postes aidés, soit un taux légèrement

²⁸ La loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire prévoit un changement important dès la fin du premier semestre 2022 : elle introduit un contrat d'emploi pénitentiaire (CEP) signé par le détenu et l'entreprise, en remplacement de l'acte d'engagement liant la personne détenue au directeur d'établissement pénitentiaire. C'est un rapprochement vers le droit du travail.

²⁹ Igas-IGF, *Les établissements et services d'aide par le travail*, octobre 2019.

³⁰ Les données sur les sorties sont partielles entre 2019 et 2020 dans le système E1. Le motif de sortie est une donnée obligatoire et bloquante dans l'extranet E2, à partir de 2021, et les données plus complètes.

supérieur à celui évoqué par l'Igas et l'IGF dans leur rapport précité de 2016 (1 %), mais toujours inférieur au modèle suédois³¹, et sans commune mesure avec celui de l'insertion par l'activité économique (IAE)³². La dynamique est légèrement plus importante sur les CDD Tremplin, avec 3,6 % de sorties rapportées au nombre de CDD Tremplin accordés³³ et 7,7 % de sorties rapportées au nombre d'ETP en CDD Tremplin ; elle est plus marquée sur les EATT (6,4 % des personnes en EATT en 2021), même si le taux atteint reste éloigné de l'objectif de 30 %.

Tableau n° 6 : les sorties du secteur

	2021
<i>Emplois hors expérimentations</i>	
<i>Nombre de postes aidés</i>	27 036
<i>Nombre de sorties en emploi durable</i>	536
<i>Part des sorties en emploi durable</i>	2,0 %
<i>CDD Tremplin</i>	
<i>Nombre de CDD Tremplin</i>	2220
<i>Nombre de sorties en emploi durable</i>	81
<i>Part des sorties en emploi durable</i>	3,6 %
<i>EATT</i>	
<i>Nombre de salariés en EATT</i>	874
<i>Nombre de sorties en emploi durable</i>	56
<i>Part des sorties en emploi durable</i>	6,4 %

Source : Cour des comptes, d'après données projet de loi de finances et DGEFP

Pour les CDD Tremplin, le décalage d'une année de la fin de l'expérimentation, motivé par la crise sanitaire, explique une part de ces chiffres, car des contrats initialement de 24 mois ont pu être prolongés dans les premières entreprises à avoir adopté le dispositif et la crise sanitaire a eu pour conséquence un démarrage décalé pour les EATT. Mais ces résultats n'en restent pas moins décevants, s'agissant d'un public censé être recruté de manière spécifique.

³¹ Cf. 1.1.3 : le taux de sortie s'établit régulièrement à 6 %, et malgré l'existence d'un droit au retour, qui permet à une proportion importante de personnes ayant quitté l'entreprise adaptée *Samhall* pour une entreprise classique de revenir, le taux de sortie reste proche de 3,5 % en tenant compte de ces retours. Si l'on exclut les salariés en contrats courts, plus proches de l'emploi, dont le taux de sortie est d'environ 60 %, le taux de sortie global n'est plus que de 2,5 %.

³² Cf. 4.2.3 sur la comparaison avec le secteur de l'IAE.

³³ La DGEFP estime que, sur près de 4 000 CDD Tremplin signés depuis 2018, plus de 60 % ont pris fin, soit environ 2 370 contrats. Parmi eux, 22 % ont débouché sur un nouveau contrat en entreprise adaptée ou en EATT, avec ou sans aide spécifique de l'État, et 4 % ont débouché sur un emploi hors entreprise adaptée.

1.3 Un portrait des entreprises adaptées peu modifié depuis 2016

Depuis 2016, on ne constate de bouleversements ni dans le statut, ni dans la structure économique des entreprises, ni dans leurs secteurs d'activités, ni dans leurs publics, même si quelques évolutions sont sensibles à la faveur des expérimentations.

1.3.1 Une évolution timide de la typologie des entreprises

1.3.1.1 Une percée récente du modèle commercial dans les créations d'entreprises

Le tableau ci-dessous présente les statuts juridiques des entreprises adaptées, que le système d'information (E1 puis E2 à compter de 2021) de l'agence de services et de paiement (ASP) avait des difficultés à retracer en 2016 :

Tableau n° 7 : évolution du statut juridique des entreprises

	2016	Part relative	2021	Part relative
<i>Associations, fondations, autres personnes morales de droit privé</i>	398	49,7 %	383	51,3 %
<i>Personnes morales de droit public soumises au droit commercial, personnes morales soumises au droit administratif, organismes mutualistes</i>	9	1,1 %	25	3,4 %
<i>Sociétés commerciales</i>	182	22,7 %	338	45,3 %
<i>Autres</i>	212	26,5 %	0	
Total	801	100 %	746	100 %

Sources : DGEFP / ASP (SI E1 pour 2016, E2 pour 2021)

Le rapport de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et de l'inspection générale des finances (IGF) de 2016 sur les entreprises adaptées estimait alors à 51 % la part des entreprises à statut associatif, et à 45 % celles à statut commercial. Les données de 2021 témoignent d'une évolution au profit du modèle commercial : sur les 60 entreprises nouvellement créées depuis 2019³⁴, 41 d'entre elles ont le statut de SAS-SASU³⁵ ou d'EURL-SARL³⁶, alors que 13 seulement sont de statut associatif. 14 sur 16 des EATT récemment créées l'ont été sous statut commercial. Le modèle de l'entreprise adaptée commerciale n'est cependant pas encore dominant. Selon les données recueillies par la Cour, au moins 21 % des entreprises sont adossées à un réseau associatif (hors Unea) et 34 % à un Esat ; il existe un écart

³⁴ Données Unea.

³⁵ Société par actions simplifiée - société par actions simplifiée unipersonnelle.

³⁶ Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée-société à responsabilité limitée.

significatif entre des régions où les entreprises adaptées sont majoritairement issues d'Ésat (Bourgogne-Franche Comté 71 %, Grand Est 47 %, Pays de la Loire 45 %) et d'autres, comme la Nouvelle-Aquitaine, où seules 17 % des entreprises le sont.

1.3.1.2 Une offre économiquement encore fragile

1.3.1.2.1 Des entreprises de petite taille

La taille des entreprises adaptées a très légèrement augmenté depuis 2007 :

Tableau n° 8 : Évolution des effectifs et de la taille des entreprises adaptées entre 2007 et 2021

	2007	2012	2018	2021	2021 / 2007
<i>Nombre d'entreprises adaptées et d'EATT</i>	589	685	805	762	+ 29 %
<i>ETP de salariés handicapés (y compris CDDT et EATT)</i>	18 236	19 536	23 979	24 430	+ 34 %
<i>Nombre d'ETP moyen par entreprise</i>	31	28,5	29,8	32,1	+ 3,5 %

Source : Cour des comptes

C'est un enjeu important pour l'avenir du secteur : l'exigence d'un accompagnement socio-professionnel efficace, dans et hors de l'entreprise, implique pour celle-ci la capacité à dégager des postes spécifiques, ce qui est plus difficile dans des structures de petite taille. Si des opérations de rachat d'entreprises ont permis à des acteurs importants du secteur de croître en taille³⁷, l'évolution récente ne traduit pas une évolution radicale de la taille moyenne.

1.3.1.2.2 Le primat de la multi-activité

La répartition par secteur d'activité a peu évolué depuis 2016. Les données de l'Insee sur l'activité des entreprises adaptées sont peu éclairantes, car 49 % des salariés demeurent enregistrés dans l'activité « santé humaine et action sociale », qui reflète plus la nature du lien entre l'entreprise et ses salariés en situation de handicap que le secteur d'activité ou la réalité des métiers exercés. Il faut donc croiser ces données avec celles de l'Unepa pour obtenir un aperçu utile.

Les entreprises demeurent très majoritairement multitâches : selon la DGEFP, les entreprises adaptées cumulent en moyenne quatre activités, pour 250 métiers. Dans les deux régions plus particulièrement étudiées par la Cour, Auvergne-Rhône-Alpes et Bretagne, 43 %

³⁷ C'est par exemple le cas d'APF, réseau d'entreprises de l'association des paralysés de France (cf. 3.2.3.).

des entreprises développentnt trois activités ou plus, 22 % seulement une seule - le plus souvent la restauration, l'entretien des espaces verts, le nettoyage ou la sous-traitance industrielle.

Cette multiactivité est ambivalente : elle reflète l'origine de la majorité des entreprises, pour lesquelles le projet d'emploi prime encore très majoritairement sur l'activité. Proposer une palette large aux salariés sur un territoire donné et se donner les moyens, en cas de problème sur un secteur, de reporter l'activité sur un autre permet d'assurer une continuité de l'activité et donc de l'emploi. L'abandon d'une activité de restauration pour une activité de blanchisserie ou d'une activité d'imprimerie pour celle de câblage illustrent cette pratique. L'Unepa plaide dans cette perspective la « nécessité d'adapter le contexte et les situations liés au handicap de leurs salariés ». La crise sanitaire et les difficultés engendrées sur le marché de l'automobile, acheteur important du secteur, n'ont fait que renforcer cette tendance.

D'autres pratiques apparaissent cependant. Des créations récentes d'entreprises, administrées par des managers au profil entrepreneurial, s'appuient sur une recherche préalable d'activité, puis une correspondance avec des profils de travailleurs en situation de handicap recrutés pour cette activité : le projet n'est pas d'adapter l'activité à l'emploi, mais de concevoir une activité commercialisable pour employer des travailleurs en situation de handicap.

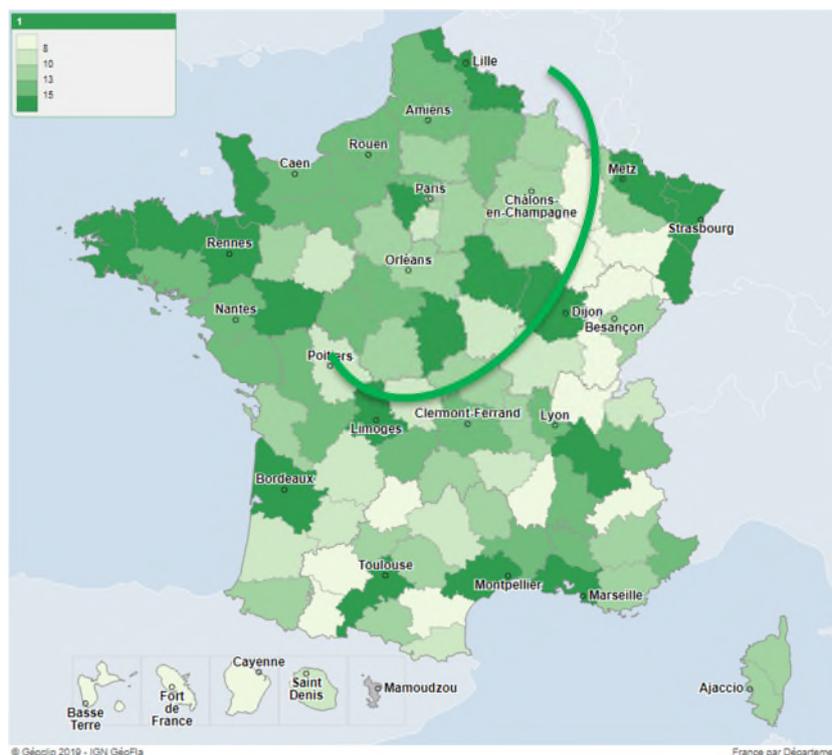
La répartition des activités proposées par les entreprises demeure centrée sur des secteurs professionnels où l'activité physique joue un rôle significatif : au niveau national, l'entretien des espaces verts, le conditionnement, la sous-traitance industrielle et le nettoyage dominant, même si des activités de services tertiaires (gestion, administration, informatique) arrivent en cinquième position. Deux analyses régionales faites dans le cadre de l'enquête de la Cour confirment ce diagnostic : la répartition de l'offre « de bureau », compatible avec des handicaps physiques plus lourds, reste limitée. En Auvergne-Rhône-Alpes et en Bretagne, sur les 172 sites différents, 21 seulement proposent des activités à impact physique moindre, orientées sur le secteur tertiaire (gestion informatique ou administrative).

1.3.1.2.3 L'éventail des activités reste très inégal selon les départements

D'après les données de l'Unepa, six activités sont couvertes dans trois quarts des départements : entretien des espaces verts, nettoyage, conditionnement, sous-traitance industrielle, gestion administrative et informatique, sous-traitance de personnel. Mais l'éventail des secteurs d'activité proposés est très inégal sur le plan territorial, au point de limiter significativement les possibilités dans la moitié des départements. Trois groupes de territoires peuvent être distingués :

- l'offre est relativement large dans les 20 départements d'Île-de-France ou comptant une aire urbaine de plus de 500 000 habitants ;
- l'offre est également diversifiée dans les 33 départements des régions couvrant l'ouest de la France, des Hauts-de-France à l'ancienne région Limousin, en passant par la Normandie, la Bretagne, le Centre-Val de Loire et le nord de la Bourgogne, les Pays de la Loire, le Poitou-Charentes, ainsi qu'en Alsace et en Moselle ;
- métropoles exceptées, l'offre est moitié moindre à l'est d'un arc Lille – Clermont – Bordeaux.

Carte n° 2 : nombre moyen de secteurs d'activité des entreprises adaptées par département



Source : Cour des comptes, d'après données Unea

Cette répartition n'est pas un calque de la performance économique des entreprises. Elle traduit, dans les régions du Nord, de l'Ouest et du centre, la densité du tissu territorial d'entreprises multiactivités, répondant aux besoins de salariés en situation de handicap dans les territoires. Dans les autres régions où l'offre est moins riche, cela se traduit par une offre basique, souvent limitée aux activités traditionnelles. Cette couverture hétérogène du territoire confirme que les tentatives de rééquilibrage, antérieures à 2018, n'ont pas porté leurs fruits.

1.3.1.2.4 La performance économique des entreprises adaptées a peu évolué depuis 2016

Les données nationales recueillies par l'Unea reflètent une situation contrastée. 52 % des entreprises adaptées interrogées prévoient un résultat excédentaire en 2021 et 24 % un résultat déficitaire³⁸. Le bénéfice moyen des entreprises adaptées participant à l'enquête de l'Unea est passé de 92 000 € en 2018 à 51 000 € en 2020, 31 % des entreprises déclarant une situation négative du résultat net. Alors que l'année 2020 avait affecté les secteurs de la production et de la sous-traitance industrielle, de la communication et de l'événementiel, le secteur touché par les baisses les plus significatives entre 2019 et 2021 est la sous-traitance industrielle (baisse de plus de 30 % du chiffre d'affaires). Ces éléments rejoignent le constat

³⁸ Après des exercices 2020 et 2021 compliqués du fait de la crise sanitaire, 73% des entreprises adaptées annonçaient une progression de leur chiffre d'affaires entre 2021 et 2020, mais seulement 51 % par rapport à 2019. Sur les 33 % qui annonçaient une baisse de leur chiffre d'affaires, plus de la moitié constataient une baisse de plus de 10 % de celui-ci et 14 % une baisse de plus de 30 %.

fait en 2016 par l'Igas et l'IGF : à l'époque, 25 % des entreprises présentaient un résultat net négatif ; les entreprises à statut associatif comptaient pour 90 % des effectifs des entreprises déficitaires.

La crise sanitaire a particulièrement affecté certains secteurs et contribué à la permanence de déficits. Mais les efforts des différents acteurs ont permis de limiter le nombre de défaillances. Entre mars 2020 et le printemps 2022, seulement 26 entreprises adaptées ont fermé : certaines se sont regroupées afin de survivre à la crise, dans d'autres cas, les effets de la crise sanitaire se sont ajoutés aux conséquences d'une mauvaise gestion³⁹. Comme le montre l'exemple des Pays de la Loire, la situation tend à s'améliorer lentement et laisse encore un bon tiers des entreprises dans une situation de déficit chronique⁴⁰, une situation que l'on retrouve dans des régions aux profils aussi différents que l'Occitanie ou le Grand Est.

Surtout, le secteur demeure dépendant des aides d'État qui représentent 26 % du chiffre d'affaires des entreprises adaptées, soit un montant stable depuis 2016. La percée du modèle commercial ne bouleverse pas le profil des entreprises adaptées, y compris au regard de leur dépendance à l'aide publique.

Cette part peut varier fortement entre les territoires, reflétant ainsi la typologie des entreprises adaptées. En Bretagne par exemple, plus du tiers des entreprises tirent plus de 60 % de leurs ressources de ces aides avec une grande disparité d'une entreprise à l'autre (27 entreprises se situent en-deçà de 40 % d'aides, 6 entre 40 % et 60 %, et 18 au-dessus de 60 %). Dans le Grand Est, ces aides représentent 32,8 % du chiffre d'affaires pour 2021, mais la moyenne masque une grande disparité départementale.

1.3.2 Des changements encore minimes dans le profil des publics accueillis

Les données disponibles ne traduisent pas d'évolution significative du profil des salariés des entreprises adaptées ; les dispositifs expérimentaux contribuent toutefois à une légère féminisation.

1.3.2.1 Une population toujours âgée et majoritairement masculine

La part des salarié âgés de 50 ans et plus, sous estimée à 34 % en 2016 dans l'ancien système d'information E1⁴¹, était de 50 % en 2019, telle que mesurée avec le nouveau système E2. Elle a reculé en 2021 à 46 %, du fait de départ à la retraite des générations les plus âgées. Mais seuls 9 % des salariés ont moins de 30 ans : le dispositif des entreprises adaptées ne parvenait toujours pas à toucher les jeunes actifs. Dans les EATT, la part des moins de 30 ans est le double (18 %) de celle des autres entreprises adaptées, mais leurs effectifs réduits ne permettent pas de rajeunir l'âge moyen des salariés des entreprises adaptées dans leur ensemble.

³⁹ À titre d'exemple, une entreprise adaptée de 200 salariés en Pays de la Loire avait accumulé de nombreuses dettes qui n'ont pu être apurées ; la majorité des salariés a été reprise par l'entreprise qui a racheté la structure et quelques autres par d'autres entreprises du territoire.

⁴⁰ La part des entreprises déficitaires en Pays de la Loire est passée de 42 % en 2012 à 49 % en 2015, 37 % en 2017 et 33 % en 2020.

⁴¹ Cf. chapitre 3.2.1.1.

La féminisation demeure également très limitée : la part des femmes est passée de 33 % à 35 % des salariés entre 2016 et 2021. C'est partiellement dû aux nouveaux dispositifs, mais le nombre limité des salariés en CDD Tremplin et en EATT ne contribue que faiblement à la féminisation des effectifs des entreprises adaptées dans leur ensemble. Les salariés en CDD Tremplin demeurent à 59 % des hommes et ceux des EATT à 62 %. On ne comptait en 2021 que quatre femmes chefs d'entreprises adaptées.

La féminisation est un chantier délicat, bien identifié par les acteurs du secteur, notamment le ministère chargé du travail, le service public de l'emploi et l'Unea. La lenteur des évolutions s'explique en particulier par le fait que les nouvelles entreprises adaptées se créent autour de métiers dans lesquels les femmes sont moins représentées : dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, la DGEFP rappelle que selon une étude de 2019⁴², sur 87 familles professionnelles, moins de 20 présentent une répartition entre les femmes et les hommes relativement équilibrées⁴³. L'Unea, quant à elle, note dans sa réponse à la Cour que le nombre plus important de femmes en situation de handicap éloignées du marché du travail entraîne un écart de départ, plus difficile à combler au moment des recrutements. Au-delà des dispositifs expérimentaux, la création de consortiums⁴⁴, plus ouverts à des métiers où les femmes sont présentes, en particulier dans le secteur tertiaire, et une formalisation des offres d'emploi plus ouverte, précisant par exemple les possibilités d'aménagement horaire ou les contraintes physiques (port de charges, station debout) pourraient constituer des pistes susceptibles d'équilibrer davantage la répartition des publics accueillis.

Même si les travaux récents de l'Insee relativisent l'ampleur des inégalités entre femmes et hommes dans le champ du handicap⁴⁵, ce sujet doit continuer à faire l'objet d'une attention renouvelée, notamment dans la sélection des activités des entreprises homologuées (cf. recommandation n° 1). Selon le ministère chargé du travail, un indicateur relatif au recrutement des femmes en situation de handicap pourrait être établi dans le cadre des dialogues de gestion avec les Dreets.

1.3.2.2 Une population de plus en plus touchée par des pathologies psychiques

Les acteurs du secteur considèrent que le profil des salariés accueillis par les entreprises adaptées évolue. Sans disposer de données sur la nature de leur handicap, du fait du respect du secret médical, l'Unea estime que l'évolution de la population des salariés en situation de handicap embauchés se caractérise par une forte augmentation de personnes souffrant de « pathologies psychiques » ou « déjà usées par une carrière professionnelle précédente ». Les

⁴² Dares, *Ségrégation professionnelle entre les femmes et les hommes : quels liens avec le temps partiel ?*, document d'études n° 2034, juillet 2019.

⁴³ Dans l'article « Insertion professionnelle selon le handicap et le sexe », publié dans *Travail, Genre et société*, n° 48, (2022), Marc Collet et Bertrand Lhommeau soulignent que les salariées handicapées sont plus concentrées sur un plus petit nombre de professions : 40 % des femmes en situation de handicap travaillent dans 20 professions, contre 22 % seulement des hommes. C'est, avec l'héritage des ateliers protégés, une piste importante d'explication de la masculinisation des entreprises adaptées.

⁴⁴ Cf. chapitre 2.1.2.1.

⁴⁵ D'après les données de *Enquête emploi*, édition 2021, de l'Insee, le taux d'emploi des travailleuses handicapées est de 39 %, désormais légèrement supérieur à celui des hommes (37 %), alors que l'écart est encore de 5 points en faveur des hommes au sein de la population générale (65 % pour les femmes, 70 % pour les hommes).

salariés embauchés dans les années 80, dont une part importante étaient touchés par de légères déficiences intellectuelles mais peu d'incapacités physiques, partent progressivement en retraite et sont remplacés par des profils touchés par des pathologies de toutes natures contractées au cours de la carrière professionnelle.

Le ministère chargé du travail ne suit pas l'évolution statistique de ces handicaps⁴⁶. La Cour n'a pu rassembler d'éléments tangibles pour confirmer ou nuancer cette tendance. Cette dernière concorde cependant avec l'analyse faite par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) sur l'évolution des usagers des Esat. Seule l'enquête *autonomie* pourra permettre en 2023 et 2024 de valider le constat posé par l'Unea.

Quelle que soit son ampleur, cette évolution est perçue comme un défi complexe par les entreprises adaptées. Les handicaps nettement plus variés (l'autisme, le handicap mental, les troubles « dys », les troubles psychiques, le handicap auditif, le handicap visuel, etc.) entraîneraient une plus grande fragilité des salariés, des manques d'attention, des traitements médicaux fréquents, voire des arrêts de travail plus fréquents, des accidents du travail et des maladies professionnelles, pouvant soulever des problèmes de compatibilité avec les métiers traditionnels des entreprises adaptées (entretien des espaces verts, propreté, blanchisserie, conditionnement).

Cette évolution est susceptible d'engendrer des surcoûts⁴⁷. Le recours croissant aux CDD et à l'intérim⁴⁸ est, d'après les entreprises adaptées rencontrées, une solution pour pallier l'absentéisme plus important constaté en 2020 et en 2021⁴⁹. Il s'en suit des demandes d'adaptation sur deux points :

- une meilleure prise en compte de la spécificité des entreprises adaptées dans le calcul des taux de cotisation AT-MP (accidents du travail et maladies professionnelles) et dans la prise en charge de la prévoyance, les entreprises adaptées étant, compte tenu de leur recrutement, plus affectées que la moyenne par les problèmes de santé, ce d'autant plus qu'elles emploient plus de salariés que les entreprises classiques pour un même volume d'activité⁵⁰ ;
- une révision de la prise en charge de l'inaptitude définitive, qui intervient par construction d'autant plus souvent dans une entreprise adaptée que celle-ci est généralement le dernier employeur d'un salarié dont l'état de santé se dégrade ; il serait souhaitable de ne pas faire reposer le poids de la prise en charge uniquement sur l'entreprises adaptée en tant que dernier employeur.

⁴⁶ Lors de son enquête, la Cour a recueilli des données locales provenant de Cap emploi : en 2021, les handicaps psychiques représentaient 8 % des personnes suivies.

⁴⁷ L'une des principales entreprises adaptées de Bretagne, auditionnée pendant l'enquête, estime le surcoût par poste lié aux cotisations d'accidents du travail et de maladies professionnelles (AT-MP), aux frais croissants de prévoyance, aux absences imprévues conduisant à un remplacement par l'intérim et à une diminution des aides au poste, à 4 595 € par salarié en situation de handicap en 2019.

⁴⁸ Selon une enquête de l'Unea de décembre 2021, 39 % des entreprises adaptées avaient recruté des CDD de remplacement en 2021.

⁴⁹ Le taux d'absentéisme moyen est de 13,5 % et le taux médian est de 12,8 % ; 9 % des entreprises adaptées ont des taux d'absentéisme global qui dépassent les 25 % selon les données de l'Unea, confirmées par les données recueillies en région par la Cour.

⁵⁰ L'Unea estime que l'impact final, suivant les accords de branches et les pathologies à l'embauche en entreprise adaptée, pourrait représenter de 20 % à 50 % de l'aide au poste.

L'aide au poste vient compenser une moindre productivité notamment liée à un taux d'absentéisme plus important dans une entreprise adaptée que dans une entreprise classique. Selon le ministère chargé du travail, elle prend donc déjà en compte les surcoûts liés à la prévoyance, aux taux de cotisation AT-MP et aux éventuels recours à des remplacements temporaires. Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, l'Unepa conteste cette analyse, considérant que l'aide au poste ne vient compenser ni les surcoûts liés à une cotisation AT-MP plus élevée, ni ceux liés au maintien des couvertures de prévoyance, et plaide en faveur de la création d'une prévoyance de soutien à toutes les entreprises employant plus de 10 % de salariés en situation de handicap.

Les charges supportées au titre de l'inaptitude par les entreprises adaptées en tant que dernier employeur ne sont pas clairement identifiées dans le champ couvert par l'aide au poste. Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le ministère chargé du travail rappelle l'importance de prendre en compte, pour l'inaptitude, l'investissement et l'accompagnement réalisés au sein de l'entreprise adaptée, qui ont aussi un impact sur l'usure professionnelle du salarié, qui n'est pas forcément le résultat de ses expériences antérieures.

La Cour considère, comme la direction du budget, qu'il est nécessaire de clarifier la nature et les montants de ces surcoûts, en menant une analyse exhaustive de la composition des charges supportées par les entreprises adaptées du fait des spécificités de leur activité. Cette analyse avait été faite dans le rapport de l'Igas et de l'IGF de 2016 précité (voir *supra*), qui avait débouché sur la tentative de réduction des aides. La mise en œuvre de la réforme de 2018 rend nécessaire l'actualisation de cette analyse, *a fortiori* dans un contexte d'allongement des carrières et donc d'augmentation potentielle du nombre tant des arrêts maladie et accidents du travail que des inaptitudes définitives (cf. recommandation n° 2).

1.3.3 Un objectif de la mixité des publics salariés des entreprises adaptées qui n'est pas encore atteint

Un des éléments importants de la réforme de 2018 était le passage du critère de 80 % des effectifs en production à 55 % des effectifs totaux en situation de handicap pour l'homologation en qualité d'entreprise adaptée. Le comité interministériel du handicap (CIH) et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) y voient un moyen de stimuler la démarche économique en rendant les entreprises adaptées plus mixtes, donc plus inclusives. L'Unepa comprend cette disposition comme permettant d'ouvrir de nouvelles activités grâce à des compétences non disponibles dans le vivier des demandeurs d'emploi en situation de handicap. Cela permet également de surmonter des problèmes de recrutement sur des métiers en tension ou de faire face à des absences pour maladie.

Comme le note la DGEFP, les deux visions peuvent s'articuler au sein d'une même entreprise développant des activités différentes, mais dans tous les cas les effets de ce changement sont encore à venir : d'après l'Unepa, avant la réforme, le taux de 80 % en production, rapporté à l'ensemble des effectifs pour l'année 2018, correspondait à un taux de salariés en situation de handicap dans l'effectif total compris entre 65 et 70 %. Le taux maximum de 75 % de travailleurs en situation de handicap au sein de l'effectif de l'entreprise adaptée pris en compte pour le calcul des aides au poste se situe donc au-delà de cette part. En 2022, d'après la DGEFP, les salariés éligibles à une aide représentaient 71% de l'ensemble des

salariés des entreprises adaptées (40 468 salariés sur 56 603), soit un taux qui se rapproche de l'estimation de l'Unea.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE ET RECOMMANDATIONS

La réforme de 2018 a fixé des objectifs qualitatifs et quantitatifs extrêmement ambitieux au secteur des entreprises adaptées, dont la grande majorité ont été en mesure de surmonter les effets de la crise sanitaire.

Même s'il s'agit d'un bilan provisoire, les résultats bruts enregistrés jusqu'à présent sont pour l'essentiel décevants : très en-deçà d'objectifs quantitatifs excessivement ambitieux, ils traduisent la difficulté à développer les dispositifs expérimentaux - et donc à faire évoluer significativement le profil des salariés accueillis et le statut des entreprises -, ainsi que la mobilité externe des salariés en situation de handicap.

Une part de ces résultats s'explique par la crise sanitaire. Les autres facteurs explicatifs tenant à l'accompagnement du processus et aux difficultés d'appropriation de la réforme par les entreprises adaptées sont développés dans la deuxième partie du rapport.

Par ailleurs, la persistance de lacunes territoriales dans l'offre quantitative ou qualitative des entreprises adaptées reflète la priorité donnée depuis 2018 aux dispositifs de stimulation économique du secteur et aux outils de transition vers le secteur classique. Cela ne doit pas empêcher de poursuivre les efforts de rééquilibrage des activités, pour favoriser notamment une plus grande féminisation des salariés accueillis dans les entreprises adaptées.

<p>Recommandation n° 1. : (DGEFP) : prioriser, dans la sélection des activités des entreprises homologuées, les secteurs d'activité les plus ouverts aux femmes.</p>

<p>Recommandation n° 2. : (DGEFP) : réaliser une étude sur les coûts supportés par les entreprises adaptées du fait des spécificités de leur activité, intégrant l'origine des situations d'inaptitude.</p>
--

2 L'AUGMENTATION DU FINANCEMENT PUBLIC ALLOUÉ AUX ENTREPRISES ADAPTÉES N'A PAS ENCORE EU POUR EFFET DE REMODELER LE SECTEUR

Alors que le financement public du secteur est en augmentation, notamment en raison des crédits alloués au titre de la crise sanitaire ou en faveur des expérimentations, le secteur des entreprises adaptées est confronté à deux points de fragilité pour l'avenir : le cofinancement par l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph), d'une part, et l'évolution de la commande, notamment privée, d'autre part.

2.1 Une augmentation globale marquée en réaction à la crise sanitaire

2.1.1 Des moyens financiers en augmentation

Les financements accordés aux entreprises adaptées sont passés de 357,7 M€ en 2016 à 411,4 M€ en 2021, avec un pic à 438 M€ atteint en 2020, au moment de la crise sanitaire.

Tableau n° 9 : évolution des moyens financiers alloués aux entreprises adaptées

<i>En M€</i>		Aides au poste du socle	Subvention d'accompagnement et de développement	Autres dépenses	Total
2016	<i>Crédits ouverts en LFI</i>	303,5	40		343,5
	<i>Exécution</i>	317,2	40,5		357,7
2017	<i>Crédits ouverts en LFI</i>	326,4	41,3		367,7
	<i>Exécution</i>	324,2	43,3		367,5
2018	<i>Crédits ouverts en LFI</i>	338,5	33,3		371,8
	<i>Exécution</i>	348,3	42,7	1,5	392,5
2019	<i>Crédits ouverts en LFI</i>	395,4			395,4
	<i>Exécution</i>	360,6		10,9	371,5
2020	<i>Crédits ouverts en LFI</i>	402,9			402,9
	<i>Exécution</i>	309,5		128,5	438
2021	<i>Crédits ouverts en LFI</i>	367,3		58,2	425,5
	<i>Exécution</i>	382,8		28,6	411,4

Source : DGEFP

Les écarts entre prévision et consommation budgétaire ont été significatifs sur la période 2016-2022. Ils sont dus à la hausse du nombre de postes entre 2016 et 2018, puis à la mise en œuvre aux effets retardés de la loi de 2018, enfin aux conséquences contrastées de la crise sanitaire (report de crédits pour les aides classiques sous-consommées⁵¹ et mobilisation importante de crédits nouveaux pour soutenir les entreprises).

Entre 2018 et 2021, l'augmentation globale du financement du dispositif par le ministère chargé du travail a pour partie résulté des moyens alloués à la modernisation et à l'expérimentation. Les expérimentations pèsent peu au total : 23,4 M€ (22,5 M€ pour les CDD Tremplin, 0,5 M€ pour les entreprises adaptées de travail temporaire (EATT), 0,4 M€ pour les mises à disposition). Ce sont les crédits affectés au fonds d'accompagnement pour la transformation des entreprises adaptées (Fatea) à hauteur de 145,2 M€ qui ont très majoritairement pesé. Sur l'exercice 2021, le taux d'exécution des moyens affectés à l'expérimentation était d'ailleurs très faible (22 %)⁵².

2.1.2 Un coût moyen par ETP stable sur le long terme

La plupart des acteurs du secteur soulignent que l'impact des réformes sur le domaine de l'insertion professionnelle des travailleurs en situation de handicap ne peut s'observer que sur un terme relativement long. Entre 2007 et 2021, le secteur a globalement crû d'un tiers ; c'est entre 2012 et 2018 que la croissance du secteur a été la plus importante.

Tableau n° 10 : évolution de long terme du coût moyen par ETP

	2007	2012	2018	2021	2021 / 2007
<i>ETP de salariés handicapés (y compris CDDT et EATT)</i>	18 236	19 536	23 979	24 430	+ 34 %
<i>Exécution budgétaire</i>	291 M€	307 M€	392 M€	411 M€	+ 41 %
<i>Coût moyen par ETP</i>	15 957 €	15 715 €	16 348 €	16 824 €	+ 5,4 %

⁵¹ Les entreprises adaptées ont, notamment lors du premier confinement, fortement réduit leur activité, et ont placé une part importante de leurs salariés en activité partielle, non cumulable avec les aides au poste, qui ne sont dues que pour les heures effectivement travaillées. Les montants d'aide au poste versés aux entreprises adaptées ont donc été fortement réduits en 2020.

⁵² Le montant des aides versées par l'ASP aux entreprises adaptées pour 2021 s'est élevé à 365 M€ pour les aides au socle, 11,4 M€ pour les CDD Tremplin, 0,4 M€ pour les EATT et 0,1 M€ pour les mises à disposition.

Source : Cour des comptes

En 14 ans, le coût total par ETP a augmenté de 5,4 % contre 20,4 % pour le Smic. S'agissant d'un dispositif contingenté, le risque de dérive budgétaire est limité. Néanmoins, cette relative mesure masque une difficulté à faire croître le secteur, en particulier en matière d'expérimentation, la majeure partie des efforts financiers ayant de ce fait porté sur les entreprises adaptées existantes.

2.1.3 Un soutien public permettant aux entreprises de surmonter la crise sanitaire, sans parvenir à remodeler les activités

2.1.3.1 Un soutien à l'investissement engagé dès 2019, accentué en 2020

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 septembre 2018, un fonds d'accompagnement à la transformation des entreprises adaptées (Fatea) avait été créé pour poursuivre l'effort d'investissement engagé avant le 1^{er} janvier 2019. Les conventions engagées en 2019 pour un montant de 23,6 M€ avaient été exécutées à hauteur de 9 M€ en 2019, et au total pour 19,9 M€ à fin mars 2022.

La crise sanitaire a eu une incidence particulière sur les entreprises adaptées, qui ont dû arrêter ou ralentir significativement leur activité du fait d'effectifs potentiellement plus sensibles à la pandémie. Les aides au poste ont été réduites en raison de la diminution de l'activité, mais les financements publics accordés aux entreprises adaptées ont globalement été augmentés en 2020 et en 2021.

Le placement des salariés en activité partielle a conduit à indemniser 6,6 millions d'heures non travaillées pour un coût de 55,4 M€. Au-delà, le ministère chargé du travail a mobilisé en 2020 dans le cadre du Fatea 32,4 M€ pour compenser les pertes et les surcoûts liés à la crise sanitaire, et 101,9 M€ pour soutenir l'investissement et la modernisation, avec la mise en place de trois consortiums autour de filières riches en emplois à relocaliser (automobile, textile, numérique, cf. 2.1.3.2.) et des aides au conseil et à l'accompagnement commercial.

2.1.3.2 Des financements permettant la survie d'entreprises en difficulté, pas encore leur reconversion

Ces financements ont représenté 189,4 M€⁵³, soit 7 752 € par ETP de salarié handicapé, soit presque l'équivalent d'une demi-année de financement du secteur.

L'Unea a regretté une lenteur au démarrage du plan de soutien pendant la crise sanitaire, mais les résultats en termes de maintien de l'emploi sont incontestables. L'Unea a conduit quatre enquêtes pour suivre la réaction de ses membres à la crise : la situation très critique en

⁵³ auxquels il faudrait ajouter la prise en charge par la sécurité sociale de l'indemnisation des absences sans carence des salariés.

mars et avril 2020 avec 63 % d'absents parmi les salariés s'est améliorée en septembre 2020 (13 %) et s'est normalisée mi-2021.

Les résultats à moyen terme sur la capacité du secteur à changer d'échelle sont en revanche plus discutables. Une part importante de la stratégie de changement porte sur les consortiums : automobile-industrie, filière traditionnelle de sous-traitance pour le secteur, numérique et textile. Engagée conjointement par l'Unea et le ministère chargé du travail, la démarche, née avant la crise d'une étude du cabinet Accenture⁵⁴ sur les filières de relocalisation, incite les entreprises adaptées à se rassembler autour de projets d'envergure nationale sur des emplois potentiellement relocalisables. L'État s'est engagé en 2020 pour 21,5 M€, soit une participation à hauteur de 75 % du coût des projets présentés par 86 entreprises représentant 2 915 ETP.

Les résultats sont inégaux⁵⁵. Le secteur de l'automobile, souffrant de la crise du secteur, peine à démarrer et le numérique reste à concrétiser dans des marchés importants. Le consortium du textile a en revanche bénéficié de commandes significatives liées à la crise (masques), puis à des mesures publiques (« kit des 1 000 jours » pour les nourrissons). Il est aussi en mesure de profiter de l'accompagnement de grands événements sportifs à venir, mais il lui reste à montrer sa capacité à développer l'activité hors des grandes commandes publiques.

Au-delà des consortiums, l'analyse de l'évolution des secteurs couverts par les entreprises (cf. 1.3.1.2.) ne montre pas de renouvellement majeur dans l'offre d'activité, ni dans la structure des entreprises. Le Fatea a permis de financer des investissements modernisant les outils de production dans les entreprises visitées durant l'enquête. Mais les aides ont, dans la plupart des régions, plutôt été accordées de manière identique par entreprise (cf. 3.3.2.3.1.) pour conforter l'emploi plutôt que pour soutenir le développement de nouvelles activités.

2.2 Éviter une dispersion des financements

Alors qu'au début des années 2010, on observait une sous-consommation récurrente des crédits affectés au financement des postes en entreprise adaptée, la politique volontariste d'accroissement du nombre de postes, puis à partir de 2018 d'aide à la modernisation et aux expérimentations, ainsi que de soutien face aux pertes d'activité liées à la crise sanitaire, a accru les besoins de financement. La sous-consommation des aides au poste due à la crise sanitaire ne suffisant pas à financer ces efforts, l'Agefiph, dont la mission est de favoriser l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap dans les entreprises ordinaires, a été sollicitée dans le cadre d'une convention avec la DGEFP et l'ASP, pour contribuer au financement des aides versées aux entreprises adaptées à hauteur de 50 M€ par an. La mise en œuvre de cette convention n'a pas été sans difficulté pratique⁵⁶.

⁵⁴ Accenture, *Agir pour la relocalisation d'activités industrielles en France par le levier de l'inclusion*, juin 2020.

⁵⁵ En avril 2022, 597 000 € versés pour 174 conventions.

⁵⁶ En 2020, le fonds de concours de l'Agefiph n'a été que de 25 M€, car la première tranche de 25 M€ a été versée par erreur par l'Agefiph directement à l'ASP.

Tableau n° 11 : Financements de l'Agefiph en faveur des entreprises adaptées rattachés à la mission Travail et emploi par voie de fonds de concours

<i>En M€</i>	2019	2020	2021
<i>Crédits ouverts en loi de finances pour financer les aides au poste en faveur des entreprises adaptées</i>	395,43	402,9	425,4
<i>Contribution Agefiph exécutée</i>	23	77	50

Source: DGEFP

Dans leur réponse aux observations provisoires de la Cour, l'Agefiph et la DGEFP précisent que le versement de l'Agefiph s'est limité à 25 M€ en 2022, sans pour autant donner la même explication à la division par deux du montant du fonds de concours. La DGEFP l'explique par l'absence de besoin, liée à la décision de l'État ne pas utiliser le Fatea en 2022, tandis que l'Agefiph y voit la prise en compte de la baisse de ses ressources, dans le contexte de difficultés liées au transfert de la collecte, aux Urssaf et à la MSA, des contributions versées par les entreprises au titre de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés (OETH).

La question principale réside dans la probable pérennisation d'un financement de l'Agefiph aux entreprises adaptées, dont les aides sont normalement destinées aux mesures aidant l'emploi direct des salariés dans les entreprises classiques. La convention conclue avec le ministère chargé du travail précise que l'aide de l'Agefiph est prévue « *notamment dans le cadre des expérimentations* ». En réalité, cet apport ne s'inscrit pas seulement dans la démarche expérimentale, en principe temporaire, mais bien pour une part dans le financement de l'augmentation pérenne du nombre de postes dans les entreprises adaptées⁵⁷.

Du fait de la faiblesse du nombre de salariés en situation de handicap sortant des dispositifs CDD Tremplin et EATT pour être embauchés dans une entreprise classique, ce financement de l'Agefiph ne peut être considéré comme finançant la transition vers les entreprises classiques ; il est plutôt, de fait, un élément important et durable du financement des entreprises adaptées. Ce prélèvement annuel à hauteur de 50 M€ dans les ressources de l'Agefiph issues des contributions des entreprises est en décalage avec l'objectif premier de la loi du 5 septembre 2018.

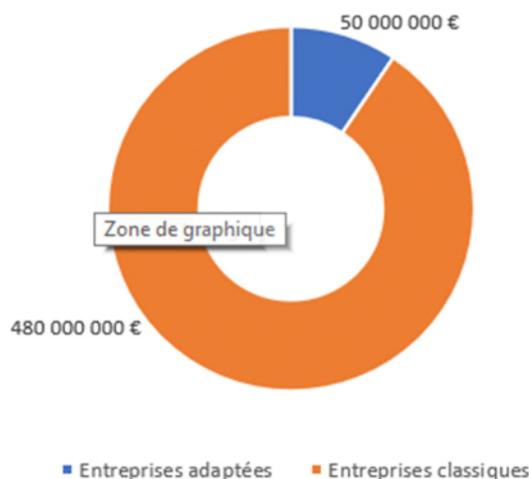
Cette situation est préoccupante au regard de la fragilité structurelle du financement public des adaptations de poste dans les entreprises classiques, avec l'effet de ciseau mis en avant dans plusieurs rapports de la Cour et de l'Igas : le financement de l'Agefiph se réduit au fur et à mesure que les entreprises se rapprochent de l'objectif d'employer 6 % de travailleurs handicapés au sein de leur effectif, alors que les besoins d'accompagnement pour soutenir l'emploi direct augmentent parallèlement.

Certes, la perspective d'atteindre 6 % est encore lointaine au vu des chiffres de 2021 (3,5 %), ce qui est en soit un signe décevant par rapport aux ambitions de 2018. Selon le ministère chargé du travail, le nouveau mode de calcul de l'OETH permettrait, d'après les

⁵⁷ Dans sa réponse au questionnaire des rapporteurs de la Cour, la DGEFP note d'ailleurs que « *si ce mécanisme devait être reconduit, la DGEFP proposera la mise en place d'un prélèvement sur ressources dans le cadre du [projet de loi de finances]* ». ».

premiers résultats obtenus dans le cadre des nouvelles modalités de collecte, une amélioration substantielle des sommes perçues au titre de la contribution OETH (530 M€ en 2021 au titre de 2020, au lieu de 450 M€ pour l'exercice sous l'ancienne réglementation).

Graphique n° 2 : part de la contribution OETH 2020 affectée au financement des entreprises adaptées



Source : Cour des comptes, d'après DGEFP

Le prélèvement sur les ressources de l'Agefiph au bénéfice des entreprises adaptées représente 63 % des recettes supplémentaires collectées par les Urssaf et la MSA après la réforme de l'OETH, alors que celles-ci étaient censées contribuer à compenser les besoins supplémentaires en adaptation de poste dans les entreprises classiques.

Surtout 9,4 % du total des contributions à l'Agefiph sont consacrés aux 45 000 salariés des entreprises adaptées en situation de handicap (en prenant comme hypothèse que 80 % des salariés des entreprises adaptées connaissent cette situation) : ces derniers bénéficient de ce fait en moyenne à hauteur de 1 104 € par individu de la contribution OETH. Cette somme globale excède de 2,2 fois celle consacrée aux 955 000 salariés en situation de handicap présents dans les entreprises classiques, même si, par individu aidé, les montants d'aide alloués par l'Agefiph aux salariés des entreprises classiques sont plus élevés.

Selon la direction du budget, le montant moyen investi par l'Agefiph auprès des salariés des entreprises classiques s'élève à 1 668 € par individu aidé pour les 39 949 salariés concernés par une formation et 1 411 € par individu aidé pour les 73 041 salariés concernés par une mesure de compensation. La DGEFP considère que cet écart reflète la différence de situation des salariés, plus marqués par le handicap en entreprise adaptée. Dans leurs réponses aux observations provisoires de la Cour, la DGEFP et la direction du budget sont favorables au maintien de la contribution de l'Agefiph au financement des expérimentations dans les entreprises adaptées, considérant que celles-ci font partie du secteur ordinaire sur lequel l'Agefiph intervient.

Mais, compte tenu des moyens publics spécifiques dont bénéficient par ailleurs les entreprises adaptées, avec les aides du socle et les expérimentations d'une part, et des résultats toujours décevants de l'inclusion dans les entreprises classiques d'autre part, il reste

souhaitable, pour soutenir la priorité de l'inclusion et l'emploi direct en entreprise classique, de ne plus affaiblir le financement de cet emploi direct, et de mettre fin à la contribution financière de l'Agefiph au financement des expérimentations en entreprise adaptée (cf. recommandation n° 3).

2.3 L'évolution incertaine des commandes privée et publique

Les entreprises adaptées sont, du point de vue juridique, des entreprises ordinaires. Mais elles ne le sont pas du point de vue économique : elles bénéficient d'aides publiques importantes, d'un label leur permettant non seulement de certifier aux acheteurs de leurs produits et services leur engagement en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap, mais aussi et surtout de conférer à ces acheteurs des avantages financiers significatifs en cas de commande. La commande, privée et publique, est donc une composante essentielle de leurs ressources.

2.3.1 La commande privée, marquée par l'évolution de la fonction d'achat

Une incertitude pour l'avenir des entreprises adaptées concerne l'évolution de leurs relations financières avec leurs donneurs d'ordre. La réforme de 2018 les a incitées à trouver de nouveaux marchés. Le label « entreprise adaptée » leur permet de s'intégrer à des marchés protégés, et, au-delà, de construire des relations durables avec des entreprises acheteuses souhaitant mettre en avant la contribution des achats responsables à leur politique de responsabilité sociale d'entreprise (RSE). C'est un enjeu financier important pour les entreprises adaptées. Selon la dernière étude disponible de la Dares, sur les 102 500 établissements assujettis à l'OETH, 41 % s'acquittaient au moins partiellement de leur obligation en utilisant l'emploi indirect en 2019, dont la sous-traitance ou la fourniture des contrats protégés. Le baromètre des achats solidaires réalisé en 2019⁵⁸ met cependant en évidence la faible notoriété des entreprises adaptées parmi les acheteurs : seules 46 % des entreprises interrogées connaissent la notion d'entreprise adaptée.

Pour développer l'emploi direct des travailleurs en situation de handicap, la loi du 5 septembre 2018 a réformé l'OETH en modifiant notamment la valorisation des achats⁵⁹. S'il est trop tôt pour mesurer les conséquences d'une réforme n'ayant donné lieu aux premières déclarations qu'en juillet 2021, le nouveau dispositif a souffert d'un défaut de communication : d'après les grandes entreprises donneuses d'ordre interrogées lors de l'enquête de la Cour, la plupart des services acheteurs ont compris cette réforme comme la fin de l'avantage donné par l'achat à une entreprise adaptée.

⁵⁸ Baromètre Esat-EA-TIH réalisé par Opinionway sur demande de Handeco et Malakoff, auprès de 300 entreprises françaises.

⁵⁹ Cette sous-traitance est prise en compte non plus *via* le décompte des emplois handicapés impliqués, mais sous la forme d'une déduction d'une contribution représentant 30 % du coût de la main-d'œuvre. Par ailleurs, plus l'entreprise donneuse d'ordre emploie de travailleurs handicapés, plus le plafond des dépenses déductibles est élevé (si le taux d'emploi est supérieur ou égal à 3 %, ce montant est plafonné à 75 % du total de la contribution, s'il est inférieur, le plafond est abaissé à 50 %).

Or les acheteurs de grands groupes (industrie du luxe, restauration collective, chimie, logistique) ont confirmé au cours de l'enquête que si les motivations internes du recours à des sous-traitants protégés peuvent varier – aspect humain, politique RSE formalisée, diminution de la cotisation Agefiph – l'aspect purement financier constitue un élément essentiel.

L'évolution des responsabilités au sein des entreprises acheteuses renforce cette incertitude. Peu d'entreprises ont des objectifs quantitatifs d'achats responsables. Le nouveau mode de calcul semble faire pencher la responsabilité du calcul de l'intérêt de cette commande aux services acheteurs eux-mêmes plus qu'aux directions des ressources humaines, anciennement impliquées du fait du calcul de la contribution des achats à l'OETH. Alors que les services acheteurs privilégient classiquement l'analyse du coût, les secteurs responsables de la RSE mettent en avant l'intérêt du recours aux entreprises adaptées, mais ne sont pas toujours en mesure d'emporter l'arbitrage interne.

2.3.2 Une commande publique à développer, en veillant à préserver l'accès des autres acteurs de l'inclusion

La commande publique aux entreprises adaptées constitue une dimension secondaire mais significative du financement du secteur. L'achat public de l'État et de ses établissements publics est limité : la direction des achats de l'État a recensé pour 2020, 285 marchés représentant 7,43 M€, pour un total de 15 Md€ de commandes⁶⁰. Mais il faut y ajouter les collectivités territoriales, susceptibles d'intervenir localement dans une part significative des commandes⁶¹.

L'annexe n° 2 retrace l'apport du développement des achats publics socialement responsables dans le fonctionnement du secteur. Il existe des objectifs quantitatifs pour l'ensemble du secteur responsable, mais pas d'objectif spécifique pour le secteur travaillant avec des personnes en situation de handicap, ni *a fortiori* avec les entreprises adaptées.

Les résultats globaux restent décevants. La direction des achats de l'État précise que, pour un objectif de 25 % des marchés devant comporter une disposition sociale en 2020, la croissance reste lente, passant de 4,4 % en 2016 à 6,1 % à 2020. Dans le même temps, les dispositions environnementales ont progressé plus rapidement : elles sont présentes dans 18,1 % des marchés, pour un objectif de 30 %. Des mesures de sensibilisation et de formation ont été mises en œuvre auprès des acheteurs, avec notamment un site unique : la plate-forme de rencontres entre acheteurs et acteurs inclusifs « le marché de l'inclusion ».

Enfin, le développement de la commande publique dans le chiffre d'affaires des entreprises adaptées n'a de sens que s'il ne se fait pas aux dépens d'autres publics prioritaires des politiques d'insertion professionnelle. C'est le risque issu de la nouvelle rédaction de l'article L. 2113-14 du code de la commande publique, introduite en 2020, et que pointent

⁶⁰ Contre 828 marchés et 28,78 M€ en 2020 pour les structures de l'insertion par l'activité économique.

⁶¹ Elles représentent plus de 50 % de la commande publique nationale (55 % en 2020), et attribuent environ 70 % de leurs marchés aux PME (contre un peu plus de 50 % pour l'État par exemple), catégorie à laquelle appartiennent les entreprises adaptées.

plusieurs réseaux de l'insertion par l'activité économique⁶². En permettant à un acheteur d'ouvrir un marché réservé à la fois à des structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE) et à des entreprises adaptées ou des Esat, le législateur pouvait avoir pour intention de faciliter les synergies entre les deux secteurs (par exemple dans le cadre des consortiums évoqués précédemment). Mais en l'absence d'une rédaction plus explicite, il ouvre la porte à une concurrence entre les deux secteurs qui bénéficiaient jusqu'ici de dispositifs de marchés réservés distincts.

Au regard des obligations pesant sur les SIAE en matière d'accompagnement, et des montants des aides au poste, l'analyse économique penche « en faveur » des entreprises adaptées. Deux cas concrets identifiés au cours de l'instruction (annexe n° 2) confirment que ce risque de concurrence inégale existe à l'échelle locale. La direction des achats de l'État et la DGEFP, dans leurs réponses aux observations provisoires de la Cour, renvoient à la responsabilité de l'acheteur, rappelant la nécessité pour ce dernier de veiller à la bonne connaissance du droit de la commande publique et de son tissu économique local. En outre, la direction des achats de l'État insiste sur le potentiel de cette nouvelle rédaction pour favoriser le développement de la commande publique inclusive. Pour autant, en dehors des initiatives de consortiums nationaux, impliquant en particulier le réseau des entreprises adaptées et d'insertion, la Cour n'a pas eu transmission, lors de la présente enquête, de collaborations fructueuses entre les deux secteurs (structures de l'insertion par l'activité économique et entreprises adaptées) qui auraient été permises et développées grâce à l'application de la nouvelle rédaction de l'article L. 2113-14.

En outre, la direction des achats de l'État reconnaît la nécessité de tenir compte des réalités différentes des deux secteurs en proposant que les objectifs nationaux de commande publique inclusive (25 %) puissent être déclinés afin de pouvoir distinguer le secteur du travail protégé et adapté de celui de l'insertion par l'activité économique. Mais cette proposition ne semble pas constituer de réponse satisfaisante : la fixation d'objectifs, loin d'être atteints, semble insuffisante pour engager les acteurs de terrains, en particulier les acheteurs publics locaux, dans un mouvement d'ensemble. Dans ce contexte, il serait peu opportun d'ajouter de la complexité avec des sous-objectifs supplémentaires. Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, l'Unepa plaide d'ailleurs au contraire pour aller plus loin dans le rapprochement des deux secteurs, ce qui aurait pour effet de favoriser le recours aux entreprises adaptées et aux Esat, au détriment des SIAE, ce qui n'est pas souhaitable.

Face à des réalités économiques différentes entre insertion par l'activité économique et secteur protégé et adapté et de forts enjeux concurrentiels pour l'accès à des clauses d'insertion et aux marchés réservés, la commande publique est un levier de développement économique à manier avec soin et à accompagner dans la proximité auprès des acheteurs et des réseaux professionnels. Il s'agit d'abord d'ouvrir de nouvelles perspectives pour les différents publics en difficulté et donc de développer le volume de marchés inclusifs, plutôt que de prendre le risque de substituer un public défavorisé à un autre (cf. recommandation n° 4).

⁶² Fédération des acteurs de la solidarité, Emmaüs France, Mouvement des régies, Coorace, Chantier école, qui ont adressé une note commune aux parlementaires à l'occasion des débats parlementaires ayant conduit à l'évolution de l'article L. 2113-14.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE ET RECOMMANDATIONS

Le financement contingenté des entreprises adaptées demeure sous contrôle et les efforts exceptionnels consacrés au secteur en 2020 et 2021 ont permis de surmonter globalement la crise sanitaire. Mais ces financements n'ont pas conduit à pouvoir remodeler significativement le secteur et l'augmentation très limitée des financements des expérimentations est le reflet de leur faible développement.

Des incertitudes pèsent sur l'évolution future de la commande privée. En outre, le dynamisme de la commande publique ne paraît pas encore en mesure d'augmenter de manière significative les ressources des entreprises adaptées sans affaiblir certaines structures de l'insertion par l'activité économique, aux dépens des publics les plus éloignés de l'emploi. Les entreprises adaptées doivent donc développer leurs ressources propres, assises sur la performance de leurs produits et de leurs prestations.

Il n'est en tous cas pas souhaitable d'affaiblir le financement des aides à l'emploi direct pour financer de manière durable le secteur adapté.

Recommandation n° 3. : (DGEFP, DB, Agefiph) : mettre fin au financement par l'Agefiph des expérimentations en entreprise adaptée.

Recommandation n° 4. : (DAE, DGEFP) : amender l'article L. 2113-14 du code de la commande publique afin d'éviter la concurrence entre entreprises adaptées et structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE).

3 LA RÉFORME N’A PAS ENCORE PERMIS DE FAIRE ÉVOLUER LE SECTEUR DES ENTREPRISES ADAPTÉES

Les moyens mis en œuvre dans le cadre des expérimentations n’ont pas encore permis de réorientation effective du secteur. Les difficultés rencontrées dans l’accompagnement du processus expliquent pour partie cette situation. Mais les freins proviennent également de l’adhésion très hétérogène des entreprises adaptées au changement, elle-même liée aux caractéristiques des salariés qu’elles accueillent.

3.1 Des dispositifs innovants qui n’ont pas encore pu ou su faire leurs preuves

La mise en œuvre de la loi du 5 septembre 2018 a rencontré de nombreuses difficultés, qui tiennent d’une part à l’appropriation partielle des objectifs par le secteur des entreprises adaptées, mais aussi à des difficultés techniques. Le calendrier prévoyait un démarrage au 1^{er} janvier 2019 des CDD Tremplin et des aides, puis des EATT, des entreprises pro- inclusives et du dispositif pénitentiaire.

L’élaboration des premiers textes d’application de la loi a été relativement rapide pour les CDD Tremplin, le contrat pluriannuel d’objectifs et de moyens (CPOM), les aides financières et la mise en place de crédits, puis le Fatea. Il a été plus tardif pour les EATT, en 2020. Du fait de l’adaptation tardive du système d’information (cf. 3.2.1.1.), une partie importante de la réforme des aides au poste a dû être reportée, par exemple pour les écrêtements des aides. Quant aux entreprises pro-inclusives, aucun texte n’a été publié à ce jour.

3.1.1 Les contrats de travail à durée déterminée Tremplin, un relais de croissance plus qu’une voie de transition

3.1.1.1 Un bilan en retrait

L’expérimentation des CDD Tremplin a débuté en novembre 2018. Le dispositif repose sur un parcours compris entre 4 et 24 mois, avec un accompagnement intensif et un contenu en formation permettant de rebondir ensuite vers une entreprise classique - un objectif de 30 % de sorties en milieu classique étant fixé. Les conditions de recrutement en CDD Tremplin ont été considérablement assouplies en 2020.

À la suite de la crise sanitaire, il a été décidé de reporter à la fin de l’année 2023 le terme de l’expérimentation. Mais cela ne s’est pas traduit, comme évoqué plus haut (cf. 1.2.2.1.), par un nombre significatif d’ETP sous contrat. L’enveloppe financière est restée globalement sous-consommée chaque année.

Les Dreets se sont engagées dans une politique volontariste de sensibilisation pour faire connaître les expérimentations, puis ont mis en œuvre, à quelques exceptions près liées à des regroupements d'entreprises, une politique d'acceptation des projets de création conditionnée à l'objectif de mise en place de CDD Tremplin. Dans certaines régions (Pays de la Loire), l'obtention du Fatea a également été liée à ce critère. Dans plusieurs régions (Occitanie, Nouvelle-Aquitaine, Hauts-de-France) qui tentent de surmonter les réserves de la majorité des entreprises par des argumentations renouvelées, les CDD Tremplin sont systématiquement proposés dans le cadre du dialogue de gestion.

La procédure d'homologation Tremplin s'est avérée lourde en raison d'un passage systématique des homologations au niveau du comité national de suivi : si l'on peut comprendre la nécessité d'une vision nationale pour les premières entreprises adaptées homologuées, trois ans après la réforme, cette étape nationale constitue plutôt un facteur retardant. La DGEFP a d'ailleurs fait savoir qu'elle était désormais favorable à une suppression de l'examen des candidatures par le comité national de suivi, ce qui nécessite toutefois une mesure législative.

Dans les faits, le bilan tiré de l'expérimentation reste très partagé sur le CDD Tremplin ; l'accueil semble beaucoup plus encourageant sur l'intérim (Pays de la Loire, Bretagne). Globalement, les entreprises adaptées éprouvent des difficultés à décliner l'approche combinant emploi, accompagnement et formation.

3.1.1.2 Dans la pratique, une ambiguïté entre expérimentation et généralisation

La loi du 5 septembre 2018 ne prévoyait pas d'obligation de mettre en œuvre des CDD Tremplin. Elle n'envisageait pas de changement généralisé et rapide, mais plutôt une préfiguration associant des têtes de file testant les nouveaux dispositifs dans une logique volontariste, permettant ensuite de tirer des leçons en vue d'un développement plus large.

La pratique systématique des homologations a changé la nature de l'expérimentation. À partir du moment où toutes les entreprises adaptées sont potentiellement appelées à employer des CDD Tremplin, la différence initiale des publics, avec leur plus ou moins grand éloignement de l'emploi, justifiant un dispositif différencié en termes d'exigence d'accompagnement et d'aides, s'estompe. Et parallèlement, le sens originel du CDD Tremplin s'efface également : dans les régions déjà bien dotées en entreprises adaptées (Centre-Val de Loire par exemple), le CDD Tremplin est clairement perçu comme un relais de croissance associé à des contraintes d'accompagnement dans l'entreprise – et non hors de l'entreprise.

3.1.1.3 Des entreprises inégalement engagées

La première explication de ce bilan réside, d'après la DGEFP, dans un trop faible recours aux dispositifs d'ingénierie du parcours professionnel ou d'accompagnement individualisé : le Plan d'investissement dans les compétences (PIC-EA) a mis trop de temps à se déployer (cf. 3.2.1.3.) et peu d'entreprises utilisent un appui-conseil en ingénierie de nature à soutenir le développement des parcours.

La deuxième explication porte sur les difficultés de recrutement : au-delà des tensions générales existant dans certaines filières, le recrutement sur ces dispositifs porte sur des profils

proches de ceux susceptibles d'être recrutés par des entreprises classiques. La concurrence est donc réelle, le recrutement à temps partiel sur les postes en CDD Tremplin étant perçu comme une réelle difficulté.

Enfin, les CDD Tremplin constituent une véritable révolution culturelle. Depuis les ateliers protégés, dont la fonction première était de trouver des débouchés durables à des travailleurs en situation de handicap, et la réforme de 2005, qui a intégré les entreprises adaptées dans le droit du travail, la notion de performance économique a évolué, mais la logique d'insertion durable des salariés s'est renforcée. L'ambition d'une formation et d'un accompagnement plus intensif sont partagés par le secteur⁷³ ; en revanche, la logique de mobilité est beaucoup plus difficile à appréhender pour des entreprises adaptées qui se vivent comme des lieux durables d'accueil⁷⁴.

Par ailleurs, pour le salarié lui-même, il n'y a en général pas d'incitation salariale à quitter une entreprise adaptée pour une entreprise classique : le cadre salarial dans une activité identique reste le même, voire moindre quand l'entreprise adaptée pratique des salaires significativement supérieurs au Smic. En quittant une entreprise adaptée, le salarié peut également perdre un cadre de travail et un contexte managérial bienveillants (cf. 4.3.4).

À ces retours s'ajoute la forte hétérogénéité des entreprises adaptées. Certaines, ayant participé étroitement au débat sur la réforme, sont pleinement engagées depuis 2019 dans les CDD Tremplin et ont renforcé les pôles accompagnement, la logique de placement étant plus simple dans celles qui ont une certaine surface. Mais cela suppose un lien établi avec l'entreprise cliente (et potentiellement futur employeur). Les CDD Tremplin sont perçus largement comme un relais de croissance du fait de la stagnation des aides au socle, en prenant le risque que le CDD Tremplin débouche à terme sur un CDI non soutenu par une aide, mais financé par l'activité croissante de l'entreprise adaptée.

La plupart des entreprises se sont emparées tardivement, et souvent formellement, du dispositif, avec deux ou trois CDD Tremplin, une dizaine au plus, utilisés comme moyen de tester des compétences avant l'embauche, ce qui n'est pas l'objectif de la réforme. C'est le cas de l'une des entreprises visitées par la Cour en Île-de-France, qui a créé une cuisine centrale avec une dizaine de CDD Tremplin, dans l'attente d'une augmentation pérenne du nombre de postes aidés. La grande majorité continue à privilégier l'emploi durable en CDI avec une fonction d'accompagnement tardivement adoptée, voire inexistante ou du moins non professionnalisée, et difficile à développer pour les très petites structures.

Il est tôt pour juger si l'effet d'entraînement de quelques grands groupes est capable de transformer l'ensemble du secteur. En l'absence de dispositif réellement incitatif pour stimuler les sorties, même sans la crise sanitaire, l'objectif quantitatif de 30 % et le terme initial de 2022 pour la fin de l'expérimentation paraissaient irréalistes. La DGEFP estime elle-même que cet objectif est désormais à adapter en fonction des bassins d'emploi.

⁷³ L'Unep reconnaît que l'expérimentation « tire le modèle de l'entreprise adaptée socle vers plus d'accompagnement socio-professionnel ».

⁷⁴ Cf. l'enquête menée par l'Unep : le CDD Tremplin constitue une vraie incitation à recruter des salariés proches de l'emploi classique et à investir dans l'accompagnement des parcours, mais les entreprises adaptées le font en favorisant le développement des compétences au sein de l'entreprise adaptée, et ne s'approprient pas la mission de transition vers les entreprises classiques, qui implique de travailler à « perdre » un salarié que l'on a formé.

Une bonne part du succès repose sur la capacité des entreprises classiques elles-mêmes à inclure en leur sein les travailleurs en situation de handicap : deux structures visitées dans le Puy-de-Dôme et dans l'Allier rappellent ainsi que les intégrations de salariés dans des entreprises classiques se limitent souvent à des achats de prestations réalisées par le salarié, sans aller jusqu'au recrutement. L'une des entreprises du réseau APF, dans le Nord, illustre quant à elle la difficulté à introduire des CDD Tremplin dans l'activité historique de la structure, marquée par une forte ancienneté, un niveau de formation moindre, et un fort taux d'absentéisme, alors que la même entreprise recourt à une dizaine de CDD Tremplin pour développer une nouvelle activité plus propice aux transitions professionnelles.

3.1.2 Les entreprises adaptées de travail temporaire (EATT), outil consensuel mais encore à portée limitée

Le calendrier de mise en place des EATT s'est heurté à la crise sanitaire, les premières entreprises ayant commencé leur activité au printemps 2020 devant faire face à l'effondrement du marché de l'intérim⁷⁶. Mais si le nombre d'ETP en travail temporaire reste encore extrêmement limité - l'activité ayant véritablement commencé en 2021 -, les EATT font l'objet d'un consensus dans le secteur adapté, contrairement au CDD Tremplin, dont l'utilisation fait débat.

L'habilitation est réservée aux entreprises adaptées existantes, ce qui exclut les opérateurs classiques de l'intérim⁷⁷. En revanche, des co-entreprises sont possibles. Sur les 18 entreprises autorisées à créer une EATT, 17 sont des co-entreprises qui associent une entreprise à un spécialiste du travail temporaire, s'y ajoute une entreprise bretonne qui regroupe 20 entreprises adaptées de la région ainsi que d'Alsace et des Pays de la Loire⁷⁸.

Les EATT recrutent un public plus proche de l'emploi, et pour une bonne part nouveau dans le secteur adapté : leur vivier de candidats à l'embauche est comparable à celui des CDD Tremplin, mais la possibilité de créer un lien direct avec l'entreprise potentiellement employeuse facilite la sortie⁷⁹. Le nombre de sorties en emploi durable reste encore très faible (56 à la fin de 2021), même s'il est encourageant par rapport aux autres dispositifs de la loi de 2018

Les premiers retours d'expérience font état de clients recourant aux EATT bien au-delà de l'incitation que constitue la réduction de leur contribution à l'Agefiph : ainsi pour l'EATT la plus importante en Bretagne, 50 % des clients répondent déjà à leur obligation d'emploi de

⁷⁶ Le décalage entre la publication des textes et la naissance des entreprises étant liée à la nécessité de créer une nouvelle structure juridique.

⁷⁷ Selon la DGEFP, le risque serait dans le cas contraire, en l'absence de parcours réellement accompagné dans les entreprises de travail temporaire (ETT) classiques, de déséquilibrer le marché de la commande protégée sans assurer une réelle insertion.

⁷⁸ Un travail spécifique est encore en cours pour adapter le nouveau système d'information, E2, aux spécificités des EATT.

⁷⁹ Ainsi, l'EATT la plus importante en Bretagne a reçu, depuis sa création en 2020, 5 800 candidatures. 1 600 figurent dans son fichier et 400 ont bénéficié d'un contrat. 92 personnes recrutées par l'EATT ont aujourd'hui quitté l'entreprise, la majorité pour intégrer une entreprise adaptée et 38 % hors d'une entreprise adaptée. Une autre EATT en Auvergne-Rhône-Alpes, appuyée par un acteur majeur de l'intérim au niveau national, a connu 15 sorties durables sur 133 contrats, soit un taux de plus de 11 %, à comparer au taux national constaté de 3,5 % pour les CDD Tremplin.

travailleurs en situation de handicap ; ils ont majoritairement recours aux services de l'EATT pour répondre à leurs difficultés de recrutement. Le débat porte en revanche sur les modalités techniques et le montant des aides.

En effet, le modèle économique reste encore difficile à trouver : les deux entreprises interrogées n'étaient pas à l'équilibre en 2021. Une des questions réside dans le niveau comparé de l'aide aux CDD Tremplin et de l'aide aux EATT, et une autre dans la capacité à mixer des profils de salariés handicapés et non handicapés pour assurer un équilibre économique durable⁸⁰.

L'Unea met en particulier en avant un montant de l'aide financière jugé suffisant lorsque les salariés sont déjà en situation de travail, mais insuffisant pour créer un vivier de salariés, au regard du temps d'accompagnement réellement consacré à chaque salarié⁸¹. Elle souligne également l'absence de valorisation de la sortie de l'EATT vers l'emploi en entreprise classique, contrairement à la modulation utilisée pour le CDD Tremplin⁸². Pour sa part, la DGEFP considère que la capacité des EATT à mobiliser les outils de la branche du travail temporaire tels que le contrat d'insertion professionnelle intérimaire (CIPI) et le contrat de développement professionnel intérimaire (CDPI), qui visent le développement des compétences des salariés intérimaires, qu'ils soient en contrat de travail temporaire (CTT) ou en CDI intérimaires (CDII), seront des facteurs clés de réussite. Pour l'heure, d'après la DGEFP, les modalités d'accompagnement mises en œuvre par les EATT ne semblent pas couvrir les périodes d'intermission, pourtant propices aux actions de formation ou d'accompagnement au projet professionnel ou à l'accompagnement social.

Il est difficile, dans l'orientation vers la sortie, de faire la part du dispositif et des caractéristiques du public, plus jeune, plus féminin, mieux formé (40 % ont au moins le niveau baccalauréat, contre un niveau *infra* 5 dominant pour 80 % des salariés en entreprises adaptées normales). Mais l'expérience est à poursuivre, d'autant plus qu'elle permet des relations plus suivies avec des entreprises classiques pour accueillir des salariés en situation de handicap.

3.1.3 Les entreprises adaptées « pro-inclusives », une option à trancher

Les travaux de lancement des réflexions sur l'entreprise adaptée pro-inclusive, débutés en novembre 2019, ont été interrompus par la crise sanitaire. Au moment de la reprise des travaux au premier semestre 2021, la DGEFP, en accord avec l'Unea, a décidé de donner la priorité aux autres expérimentations déjà lancées, ainsi qu'à l'entreprise adaptée pénitentiaire. Des demandes ont pourtant été présentées dans certaines régions (Pays de la Loire), sans qu'elles puissent suivre une voie formelle, faute de cadre disponible. Certaines entreprises rencontrées se sont montrées intéressées par le dispositif.

Une ambiguïté semble demeurer sur l'objectif même de l'entreprise pro-inclusive : alors que le modèle allemand correspond à une entreprise déjà inclusive, pour laquelle la transition

⁸⁰ L'une des EATT rencontrée en Bretagne fait état d'un besoin de postes d'accompagnement à raison d'un accompagnant pour 10 ETP, ce qui ne serait pas supportable sans augmentation des aides.

⁸¹ Le temps consacré à chaque salarié, tel qu'estimé par l'une des EATT rencontrées, est d'une heure pour les salariés reçus, trois heures pour les inscrits, et de cinq à huit heures pour les placés.

⁸² Une rémunération complémentaire de l'aide compris entre 0 % et 10 % en fonction des caractéristiques du public accompagné, des résultats de sorties, et des actions d'accompagnement.

n'est donc pas un objectif, mais où la barre des 50 % représente une limite maximale afin de garantir mixité et compétitivité, cette barre semble avoir été comprise par les entreprises adaptées françaises comme un seuil minimal pour obtenir le label. Face à une grande réticence des entreprises adaptées à descendre en-deçà du seuil de 75 % comme limite supérieure, ce projet semble abandonné. Mais la mise en place d'un écrêtement des aides au poste au-delà du seuil de 75 % procède d'une logique de compétitivité plus importante, permettant de réduire la dépendance aux soutiens publics, proche dans son principe sinon dans son montant, de celle de l'entreprise adaptée inclusive allemande. Il est en tous cas nécessaire de clarifier le positionnement public sur cet outil.

3.2 Des entreprises adaptées qui peinent à s'appropriier la réforme

3.2.1 Les éléments de fragilisation du processus

3.2.1.1 Une mise en place différée du système d'information et de l'écrêtement des aides au poste

La DGEFP et l'ASP ont en 2018 constaté le caractère approximatif du système d'information E1. Ces approximations ont pesé sur la fixation des objectifs, qui se sont appuyés en 2018 sur des décomptes marqués par de nombreux doublons, une qualité défailante et de nombreuses remontées papier de la part des entreprises. La mise en œuvre d'un nouveau système d'information a été engagée en 2019.

L'ASP et la DGEFP ont travaillé avec les représentants des entreprises adaptées pour développer les différentes briques du système d'information. La première tranche, fin 2019, a concerné le paiement des aides au poste sur la base d'un montant différencié par tranche d'âge. L'ensemble des travaux a abouti en janvier 2021 et inclut désormais notamment l'état civil et le numéro de sécurité sociale des salariés des entreprises adaptées, qui permettent d'éviter les doublons, ainsi que des données utiles au suivi.

Mais le temps nécessaire à la mise en place de ce nouveau système a empêché de concrétiser rapidement un certain nombre de dispositifs prévus par la loi et a entraîné plusieurs incidents de paiement. Le décret instaurant l'écrêtement des aides au poste dès lors que le seuil de 75 % de salariés handicapés au sein de l'effectif de l'entreprise adapté a été franchi n'a pu faire l'objet d'une publication qu'à l'automne 2021, près de trois ans après la loi⁸³.

Cet écrêtement est critiqué par l'Unepa et les entreprises rencontrées localement. Elles reconnaissent qu'il est adapté à la moindre productivité des salariés en situation de handicap ainsi qu'au besoin en encadrement et en formation supplémentaire, mais elles critiquent l'insuffisante prise en compte des surcoûts d'investissement liés au handicap. Le cabinet

⁸³ Décret n° 2021-1196 du 16 septembre 2021 relatif à la détermination des proportions minimale et maximale de travailleurs reconnus handicapés dans l'effectif salarié des entreprises adaptées.

Deloitte, mobilisé par l'Unepa, a évalué ces surcoûts liés aux conséquences du handicap⁸⁴ à 21 % en moyenne des dotations aux amortissements des entreprises adaptées. Cette évaluation mériterait de faire l'objet d'une analyse commune avec la DGEFP, qui ne semble pas avoir eu connaissance de ces travaux.

Par ailleurs, l'objectif de simplification de la gestion des aides au poste ne semble pas avoir été mené à son terme, le nouveau mode de calcul des aides au socle intégrant trois montants différents par tranche d'âge pour un écart en montant limité, de l'ordre de 25 € par aide. Au-delà des réserves manifestées par le secteur des entreprises adaptées, il est donc difficile, du fait du retard de la mise en place de cette « stimulation » du secteur, d'en mesurer les effets sur les entreprises.

3.2.1.2 Une formation où le contenu l'emporte encore sur l'accompagnement

La formation comme outil d'employabilité des salariés n'est pas pleinement maîtrisée par le secteur. L'incitation à développer des parcours de qualification dans les entreprises, dans une perspective de mobilité, est récente, alors que le principe de l'atelier protégé et de la réforme de 2005, était d'assurer une stabilité d'emploi, par une formation initiale et actualisée, mais pour laquelle l'employabilité ne constituait pas une priorité.

Par ailleurs, les entreprises éprouvent des difficultés similaires à celles qu'elles rencontrent pour le référencement en termes d'activité. Très majoritairement caractérisées par la multi-activité, les entreprises adaptées ont du mal à se rattacher à un opérateur de compétences⁶³ (Opco) pertinent, l'Opco Santé chargé du secteur médico-social n'ayant pas de rapport réel avec les activités menées dans les entreprises. Il en est de même pour l'Opco correspondant à l'activité initiale de certaines structures (métallurgie, conditionnement, espaces verts par exemple), qui ont depuis développé de nouvelles activités comme le numérique, la vente ou le textile.

Enfin, l'appropriation de la relation avec l'Agefiph est complexe. Depuis l'automne 2019, les salariés des entreprises adaptées sont éligibles à l'ensemble des aides à la personne et aux prestations de l'Agefiph, au même titre que les salariés des entreprises classiques, dans le respect des règles définies pour ces aides et prestations⁸⁵. Les entreprises adaptées, quant à elles, sont éligibles aux aides (à l'exception de l'aide à l'accueil, à l'intégration et à l'évolution professionnelle ainsi qu'à l'aide au maintien dans l'emploi) et aux prestations de l'Agefiph, sous condition d'attester qu'aucune aide de l'État ne couvre les coûts qui justifient la sollicitation de l'aide ou de la prestation demandée.

Si l'éligibilité à ces aides peut poser question pour certaines entreprises adaptées, en particulier celles s'appuyant sur la solidité financière d'un Esat, les impacts concrets demeurent

⁸⁴ Investissements techniques (process, engins, véhicules, petits matériels) ou liés aux infrastructures (places de parking, de vestiaires, de salle de pause, de sanitaires, d'espaces de travail, de chauffage et de climatisation supplémentaire...), eux-mêmes liés à l'emploi et l'encadrement plus important en entreprise adaptée.

⁶³ Les opérateurs de compétences contribuent au financement des plans de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés.

⁸⁵ Cela ne s'est pas fait sans difficulté, l'Agefiph ayant contesté la légitimité d'un tel accès, mais y ayant été contrainte par un arrêt du Conseil d'État rendu dans le cadre d'un litige avec une entreprise adaptée de sous-traitance industrielle en Bretagne, Bretagne Ateliers (Conseil d'État, 1^{ère} - 6^{ème} chambres réunies, 24/02/2017, 397846).

limités, quelques centaines d'aides étant versées pour ces entreprises adaptées, contre plusieurs dizaines de milliers pour les entreprises classiques⁸⁶.

La mise en œuvre du Plan d'investissement dans les compétences - formation des salariés handicapés en entreprises adaptées » (PIC EA, cf. annexe n° 3) a été tardive et présente un bilan très faible. Fin 2022, 5 M€ avaient été consommés sur les 50 M€ budgétés, un résultat reflétant à la fois les réserves du secteur sur le CDD Tremplin, les retards et le caractère excessivement ambitieux de l'objectif, revu depuis à 30 M€⁸⁷.

Si le PIC EA fait l'objet d'un suivi national, la DGEFP ne dispose pas encore de données consolidées concernant l'ensemble des dépenses de formation des entreprises adaptées⁸⁸. Il faut donc se rapporter aux constats effectués sur le terrain, par exemple en Auvergne-Rhône-Alpes, qui confirment le diagnostic général : l'absence de réactivité des entreprises adaptées aux aides à l'ingénierie coïncide avec la priorité donnée par celles-ci à la formation sur leurs process, plutôt qu'à la préparation des salariés à la sortie⁹⁰. Selon l'Unepa, les soutiens en formation doivent selon elle couvrir l'ensemble des activités des entreprises, et pas seulement l'accompagnement ou la transition.

Depuis 2021, l'accent est mis sur l'incitation à accompagner les parcours individuels et à mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) dans toutes les entreprises habilitées, objectif qui se heurte à la très grande hétérogénéité des entreprises adaptées. Il serait souhaitable de clarifier les priorités d'emploi des fonds du PIC EA et d'en affecter une part prioritaire à l'accompagnement socio-professionnel et aux entreprises engagées dans la transition vers l'emploi au sein des entreprises classiques (recommandation n° 5).

⁸⁶ S'agissant de la RLH (reconnaissance de la lourdeur du handicap) qui peut donner lieu au versement de l'AETH (aide à l'emploi des travailleurs handicapés), l'Agefiph a reçu 118 demandes en provenance d'une entreprise adaptée depuis 2012 : en 2021, le montant total de l'AETH versé s'élevait à 280 987,32 €. Les aides mobilisées ont représenté en 2021 336 demandes enregistrées (contre 15 500 aides pour des entreprises classiques), pour un montant total de 613 711 €).

⁸⁷ La très faible mobilisation des crédits du PIC EA est pointée par le Comité national consultatif des personnes handicapées, au sein de la Commission « Formation, emploi ordinaire et adapté et travail protégé ». Selon la DGEFP, les engagements pris dans le cadre du PIC EA se sont élevés à 8 M€ en 2022, en augmentation nette par rapport aux années précédentes : le montant total des engagements s'élève ainsi fin 2022 à 15,46 M€ dont 12 M€ d'aides à la formation, 2,69 M€ d'aides à la rémunération et 742 000 € au titre de l'ingénierie de parcours et de projet. Pour autant, les montants versés, détaillés en annexe 3, se sont limités à 5 M€ sur entre 2019 et 2022 : la sous-consommation reste importante et doit conduire à s'interroger les modalités choisies pour mettre en œuvre le PIC EA.

⁸⁸ Ces informations sont collectées dans le cadre du dialogue de gestion et devraient selon la DGEFP être intégrées en 2022/2023 dans le système d'information E2 et le nouveau système Agora : les travaux sont en cours avec l'Agefiph.

⁹⁰ Ainsi, sur 3 702 salariés de la région en 2020, 1 771 ont bénéficié de formation interne ou externe, dont 416 sur les compétences de base. Seulement 173 ont obtenu un diplôme, un titre professionnel ou un certificat de qualification professionnelle (CQP), 109 ont obtenu une autre qualification et 60 une attestation de formation en situation de travail (Afest).

3.2.2 Des entreprises et des salariés majoritairement attachés à la stabilité

3.2.2.1 Un principe d'accompagnement dans les faits ambivalent

Le principe de l'accompagnement des salariés en situation de handicap est un élément essentiel du fonctionnement des entreprises adaptées, mais sa formulation, plaçant sur le même plan la réalisation du projet professionnel, la valorisation des compétences et la mobilité au sein de l'entreprise et vers les autres entreprises⁹¹ se heurte à la réalité du comportement des entreprises adaptées.

Il n'existe pas de remontée nationale des données sur le sujet, dans l'attente de l'adaptation du système d'information E2. Si les résultats du dialogue de gestion entre les entreprises adaptées et les services de l'État peuvent sembler encourageants⁹², les dossiers déposés auprès de l'Agefiph sur le PIC EA mettent en exergue la faible maîtrise des outils d'ingénierie de formation et l'appropriation très hétérogène de l'accompagnement.

Le diagnostic de l'Unea réalisé en novembre 2020 met en évidence le sujet prioritaire de l'accompagnement social (logement et surendettement), puis celui du parcours professionnel, avec une forte différence dans ce domaine entre des entreprises adaptées comprenant leur mission comme consistant prioritairement à offrir un accueil stable, et d'autres, en petit nombre, se vivant pleinement comme des opérateurs de transition.

Dans le cadre de cette enquête, à peine plus de la moitié (56 %) des entreprises adaptées annonçaient affecter au moins partiellement une ressource à l'accompagnement professionnel⁹³ et seulement 30 % d'entre elles avaient consacré un recrutement à cette mission d'accompagnement. 7 % annonçaient partager une ressource entre plusieurs entreprises. Cela correspond aux données rassemblées localement par la Cour : avec le développement des entreprises conventionnées pour l'emploi de CDD Tremplin, la plupart des régions présentent un taux d'entreprises adaptées disposant de postes affectés à l'accompagnement autres que la direction entre 30 % et 50 % (35 % en Normandie, 43 % en Bretagne, 54 % en Grand Est).

Le développement des CDD Tremplin et la mise en place de ressources d'accompagnement sont liés : en Auvergne-Rhône-Alpes, seules deux entreprises non habilitées pour les CDD Tremplin comptent une ressource spécifique ; en Provence-Alpes-Côte d'Azur seules les quatre entreprises habilitées (sur un total de 48) en disposent. Mais il s'agit le plus souvent de postes à temps partiel : en Bourgogne-Franche-Comté, aucune des 22 entreprises adaptées de la région n'emploie un plein temps affecté à ces tâches.

L'accompagnement continue donc à relever majoritairement des encadrants, ou au mieux de professionnels existants au sein d'un ou plusieurs Esat et mutualisés auprès des entreprises adaptées. Il faut atteindre au minimum une vingtaine d'ETP de salariés en situation de handicap pour que les sociétés de forme commerciale envisagent la mise en place de postes

⁹¹ Article L.5213-13-1 du code du travail : « *elles mettent en œuvre pour ces salariés un accompagnement spécifique destiné à favoriser la réalisation de leur projet professionnel, la valorisation de leurs compétences et leur mobilité au sein de l'entreprise elle-même ou vers d'autres entreprises* ».

⁹² Les données recueillies par exemple en Auvergne-Rhône-Alpes font état d'un suivi professionnel formellement globalement correct, avec 3 443 entretiens professionnels réalisés pour 3 702 salariés handicapés sous contrat.

⁹³ Conseiller en insertion ou en parcours professionnel, accompagnateur de projet professionnel.

affectés à l'accompagnement. Dans les autres cas, ces fonctions sont généralement tenues par les dirigeants ou déléguées aux encadrants de production, voire à des agents administratifs.

L'analyse effectuée en Bretagne et Auvergne-Rhône-Alpes le confirme. Si dans une entreprise adaptée de Lannion, l'existence d'un petit Esat et des ressources associées permettent de séparer clairement accompagnement et encadrement, dans une plus petite structure de 15 salariés, ce sont les managers qui sont chargés de cette tâche.

Ces expérimentations, comme l'avance la DGEFP, sont de nature à professionnaliser les entreprises pour associer emploi, accompagnement et formation. Reste une ambiguïté majeure : l'accompagnement est certes à renforcer, au vu du nombre limité de personnels affectés dans les entreprises adaptées, mais en veillant à ce qu'il contribue à la mobilité externe, et en développant des outils de suivi de sa mise en œuvre effective par les entreprises habilitées⁹⁴.

Au cours de l'enquête, la DGEFP a fait état de plusieurs projets récents permettant de mieux former les conseillers en insertion professionnelle, encore insuffisamment présents dans les entreprises adaptées. Elle a cité également l'engagement de travaux dans le cadre de l'Académie Unea pour construire une certification d'encadrant technique dans ce domaine. Elle reconnaît néanmoins la nécessité de mieux préciser la notion dans le dossier de candidature des entreprises adaptées et le dialogue de gestion, et propose d'identifier les conditions qui permettraient aux entreprises adaptées de mettre en œuvre l'emploi accompagné pour les salariés placés auprès d'un employeur classique. Le degré de formalisation du projet d'accompagnement doit faire l'objet d'un suivi plus poussé, qu'il s'agisse des moyens - nombre d'actions et de personnes suivies par le chargé d'insertion, ou des résultats - évaluation de la qualité de l'accompagnement *via* des indicateurs relatifs à l'autonomie des salariés suivis (recommandation n° 6).

3.2.2.2 La prise en compte des besoins des salariés, un enjeu renouvelé du secteur

La prise en compte du vécu et des besoins des personnes en situation de handicap est de plus en plus valorisée pour guider les orientations des politiques consacrées au secteur. Pour autant, si le conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) dispose d'une commission spécifique consacrée aux questions d'emploi, de formation, intégrant à la fois les milieux ordinaire, protégé et adapté⁹⁵, il ne s'agit pas d'instances paritaires et la représentativité des membres n'induit pas une représentation de la parole des travailleurs en situation de handicap.

Le CNCPH et la fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés (Fnath) font d'ailleurs le constat d'une représentation inexistante des salariés en situation de handicap au niveau national. Ils pointent aussi l'insuffisance, au sein des comités sociaux économiques

⁹⁴ La région Bretagne a financé le développement d'un logiciel intitulé PEPS, qui permet un recensement exhaustif de toutes les actions d'accompagnement, mais cela reste une initiative isolée.

⁹⁵ La commission formation, emploi ordinaire et adapté et travail protégé (« commission emploi ») est compétente pour le secteur des entreprises adaptées. Elle réalise un travail d'analyse des projets de lois, décrets et arrêtés traitant des questions liées à l'emploi pour lesquels elle est saisie, ainsi que des projets pour lesquels elle souhaite contribuer de sa propre initiative.

des entreprises adaptées, de la représentation des personnels en situation de handicap. Pour le CNCPH, deux facteurs explicatifs peuvent être identifiés.

Tout d'abord, la culture professionnelle du secteur, imprégnée de la préoccupation éthique et sociale d'offrir aux salariés un cadre de travail inclusif, conduit les dirigeants à se considérer comme les représentants les plus légitimes de leurs équipes. Il en résulte, pour la commission emploi du CNCPH, le risque que les dirigeants des entreprises adaptées en viennent à négliger la représentation de la majorité de leurs salariés, et par ailleurs la raison d'être de leur structure, à savoir les employés en situation de handicap. L'Unea considère d'ailleurs, dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, que l'obligation de représentation des salariés en situation de handicap est satisfaite du fait de la seule existence d'un comité social et économique au sein de l'entreprise adaptée et que la meilleure représentation de ces personnels passe par la mise en œuvre de l'accompagnement social et professionnel, sans aborder la question de la représentation en propre des salariés porteurs de handicap.

De surcroît, le CNCPH ajoute que les salariés eux-mêmes sont avant tout préoccupés par la préservation de leur statut leur permettant de travailler dans un cadre adapté, par leur problématiques sociales et médicales, les questions liées au droit du travail ayant par conséquent moins de prise sur eux.

Aucune donnée précise n'a pu être collectée sur l'existence d'une représentation au niveau national des institutions représentatives du personnel dans les entreprises adaptées. Les rapporteurs de la Cour ont en revanche rencontré, dans leurs visites des plus grandes entreprises adaptées, des délégués syndicaux ou membres du CSE. Leurs préoccupations spécifiques ne semblent pas, de fait, portées au niveau national, ce qui peut constituer un risque à terme pour l'évolution du dialogue social dans un secteur en pleine évolution⁹⁶.

Dans ce contexte particulier, ils ont eu néanmoins connaissance de remontées venant de salariés d'entreprises adaptées, également communiquées au SGCIH, sans qu'il soit possible d'en mesurer précisément la représentativité.

Ce mouvement de prise de parole des salariés en situation de handicap signe une évolution notable dans un dialogue jusqu'ici tripartite entre les pouvoirs publics, les représentants des entreprises adaptées et ceux des grandes associations représentant les personnes handicapées, qui sont pour une part activement impliquées dans ces entreprises. Cela traduit le poids croissant d'un dialogue social se rapprochant du monde du travail classique, qui prend d'ailleurs une dimension plus critique dans le secteur des Esat⁹⁷, notamment sur le sujet de l'application du droit du travail dans le secteur médico-social. Il est donc nécessaire dans ce contexte de garantir, au sein du CNCPH, une représentation nationale adaptée aux représentants des travailleurs en situation de handicap, au risque sinon de fragiliser un dialogue social essentiel dans un secteur en évolution profonde (recommandation n° 7).

⁹⁶ Les dernières statistiques disponibles de l'Unea (en 2013, 72 % des entreprises adaptées disposaient d'au moins une organisation syndicale en leur sein, 58 % disposaient d'un comité d'entreprise, le chiffre montant à 92 % pour les structures de plus de 50 salariés) confirment ce qu'a constaté la Cour sur le terrain. Le fait que ces statistiques ne semblent pas avoir été renouvelées depuis bientôt dix ans, et surtout qu'aucune donnée ne soit disponible sur la représentation des salariés en situation de handicap au sein des instances légales de représentation du personnel, doit inciter les acteurs de la gouvernance à s'en préoccuper (DGEFP, CNCPH, Unea).

⁹⁷ Thibault Petit, *Handicap à vendre*, Les Arènes, 2022.

3.2.3 Un paysage des entreprises adaptées de plus en plus différencié

Alors que le rapport de l'Igas et de l'IGF de 2016 dressait le tableau d'entreprises adaptées partagées entre un modèle associatif et un modèle commercial, le croisement des informations disponibles à l'échelle nationale et des enquêtes de terrain conduites en Bretagne et en Auvergne-Rhône-Alpes permet de renouveler la typologie des entreprises adaptées en trois catégories.

3.2.3.1 Des entreprises adaptées protectrices où la dépendance aux aides varie fortement

La première catégorie regroupe des entreprises protectrices, dépendant de réseaux associatifs importants. Ces entreprises adaptées sont souvent anciennes, nées dans le cadre d'une action associative visant à trouver du travail à des enfants en situation de handicap qui ont grandi. Il est fréquent que ces entreprises soient adossées à un Esat, dont la stabilité financière permet à l'entreprise de maintenir l'emploi plutôt que de se développer. Les aides au poste sont un autre élément fort des ressources, fréquemment au-dessus de 30 %. Ces entreprises adaptées représentent souvent plus du tiers du total dans chaque région : 31 % en Grand Est et en Occitanie, 28 % dans les Pays de la Loire.

Ce modèle est budgétairement lié à l'Esat : au 1^{er} août 2021, selon la DGEFP, 240 entreprises adaptées n'avaient pas fait de déclaration et n'étaient donc pas en mesure de bénéficier de trésorerie pour les postes auxquels elles auraient droit. C'est l'adossement aux Esat qui permet, plus que le chiffre d'affaires, de tenir avant de bénéficier de ces aides au poste. Il n'est pas rare dans ce type de cas que les entreprises recrutent dans les Esat, plutôt que de s'engager dans un mécanisme de recrutement externe orienté ensuite sur la transition vers l'emploi au sein d'une entreprise classique.

L'union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (Unapei), qui gère 130 entreprises adaptées, soit 13 % du total, s'inscrit dans cette logique. Engagée plus tardivement dans la démarche tremplin, elle souhaite continuer à accueillir durablement ses salariés en situation de handicap dans ses entreprises adaptées. Une entreprise adaptée à Montluçon a été reprise par l'Unapei en 2019 : multi-activités – blanchisserie, espaces verts, plonge, sous-traitance industrielle – elle rassemble 82 salariés pour un chiffre d'affaires de 2,7 M€ et un bénéfice correspondant à 6 % du chiffre d'affaires. Si elle accueille des salariés en provenance des Esat du groupe, le projet demeure de proposer des emplois stables aux travailleurs en situation de handicap, et les aides au poste pèsent dans les ressources (38 %).

Une variante de cette première catégorie, moins dépendante des aides publiques, rassemble des entreprises adaptées créées sur un territoire donné à l'initiative de partenaires divers – associations, collectivités locales – pour apporter une réponse durable et territoriale d'emploi pour les salariés en situation de handicap. Souvent liés à la multi-activité, mais ne reculant pas devant des investissements capables de consolider la durabilité de l'entreprise, ces exemples, souvent dans les cinq principaux employeurs locaux, s'inscrivent dans une perspective territoriale. Ces initiatives peuvent déboucher exceptionnellement sur une mobilité professionnelle des salariés, mais le projet reste d'abord un parcours au sein de l'entreprise adaptée. Les aides comptent pour 15 % à 30 % du chiffre d'affaires de ces entreprises, une part amenée à décroître avec l'écroulement des aides au poste.

C'est le cas de la principale entreprise adaptée de Bretagne, située dans le Finistère, qui rassemble trois entreprises de 383 salariés au total, pour 23 M€ de chiffre d'affaires. L'une concentre une bonne part de l'activité de tri des déchets en Cornouaille, une autre est spécialisée dans l'entretien des espaces verts et une troisième a renoncé à une activité de restauration au profit de la blanchisserie. L'investissement est une priorité. Le projet est d'asseoir sur une activité économique performante l'accompagnement de salariés ne pouvant travailler ailleurs. L'approche territoriale est renforcée par la labellisation BIOM⁶⁴ assurant un retour local de 87 % des investissements ; les aides ne couvrent que 15 % du chiffre d'affaires⁹⁸.

3.2.3.2 Des entreprises commerciales adaptées

Une deuxième catégorie est constituée par des entreprises à statut commercial, dont la stratégie consiste à développer un produit, sur un marché plus ou moins important, en s'appuyant sur des équipes composées majoritairement de salariés en situation de handicap. Se distinguant par un management venant de l'entreprise classique, par l'absence de liens avec des Esat, et par un nombre d'activités plus restreint, ces entreprises ont souvent recours à des dispositifs d'immersion proposés par le service public de l'emploi et peuvent se montrer, pour certaines, relativement exigeantes sur la proximité à l'emploi des salariés susceptibles d'être recrutés.

Une entreprise adaptée située à Chassieu (69), créée en 2013 mais agréée en 2020, ne compte ainsi qu'une aide au poste pour neuf salariés handicapés au sein de son effectif. Avec 1,1 M€ de chiffre d'affaires, un bénéfice représentant 2 % de ce dernier, elle porte un projet d'abord économique. L'entreprise adaptée représente un label permettant de soutenir la raison d'être de l'entreprise : du développement durable fait par des travailleurs en situation de handicap. Mais la notion de sortie vers l'emploi classique n'est pas au centre du projet.

Implantée dans la Vienne, une entreprise adaptée spécialisée dans des métiers du tertiaire fait également partie de cette catégorie d'entreprises, avec 39 salariés. Appuyée sur un partenariat fort avec de gros opérateurs, la structure présente le profil de ces entreprises adaptées de nouvelle génération, résolument commerciales, ce qui ne les empêche pas de s'engager sur les emplois tremplins, mais avant tout concentrées sur leur développement et leur capital humain, ce qui implique d'investir fortement dans la formation, mais pas dans la préparation de mobilités externes.

Ce modèle visant l'efficacité économique avec des effectifs en situation de handicap se prête difficilement à un pilotage territorial contraignant : ainsi en Auvergne-Rhône-Alpes, la tentative d'installer une plateforme logistique en Ardèche a échoué, l'entreprise préférant pour des raisons de rentabilité s'installer dans la métropole lyonnaise.

⁶⁴ Label fondé sur la part de la richesse de l'entreprise redistribuée sur son territoire d'implantation.

⁹⁸ Sur le même modèle « protecteur », une entreprise adaptée à Lannion présente aussi cette caractéristique d'employer de nombreux salariés (elle est le troisième employeur de la ville). Elle se distingue notamment par l'utilisation d'un Esat, intégré à l'association, qui permet à l'employeur de financer des activités d'accompagnement social en intégrant les effectifs de l'entreprise adaptée. Dépendante des aides publiques à hauteur de 23,5 % de son chiffre d'affaires, la logique économique est assumée, mais la sortie vers le milieu ordinaire n'est pas un objectif.

3.2.3.3 Des entreprises adaptées « insérantes »

Une troisième catégorie d'entreprises, qui n'existait pas en 2016, est celle des entreprises adaptées résolument orientées vers l'accompagnement des salariés vers l'emploi dans des entreprises classiques. Cette catégorie correspond à l'objectif visé par la loi du 5 septembre 2018, mais reste de fait aujourd'hui restreinte aux EATT créées depuis 2018 et à un petit nombre de structures tant commerciales qu'associatives.

Une entreprise adaptée située dans le Rhône correspond à ce modèle : elle intègre la mobilité externe de ses salariés recrutés en CDD Tremplin dans son modèle économique. Certains de ses clients importants en métropole lyonnaise sont en situation d'embaucher des salariés passés par l'entreprise adaptée.

L'APF, groupe plus important, s'est résolument orientée vers une approche de parcours, avec l'objectif d'accompagner les salariés en situation de handicap vers l'emploi dans les entreprises classiques. C'est le cas de plusieurs sites de l'association, qui s'engagent dans de nouvelles activités plus dynamiques que leurs secteurs historiques, pour tenter d'équilibrer la structure sur le plan économique et de renouveler l'effectif de l'entreprise. La logique de croissance se traduit aussi pour APF par le rachat de deux entreprises en Pays de la Loire et en Nouvelle-Aquitaine.

L'association Messidor⁹⁹ est une autre illustration de cette catégorie. Spécialisée dans la mise en emploi de personnes atteintes de handicap psychique, la structure se fixe d'elle-même un objectif de 10 % de son effectif agréé en sorties annuelles en emploi durable, et cherche effectivement à atteindre l'objectif de 30 % sur les emplois tremplins. Cette orientation forte est le fruit d'un engagement ancien en faveur de l'insertion de ses salariés dans les entreprises classiques, antérieur à la loi du 5 septembre 2018, et se traduit par des caractéristiques concrètes :

- la pratique du CDD avant la loi de 2018, pour faciliter les transitions vers les entreprises classiques et la mobilisation vers la réussite de l'insertion professionnelle¹⁰⁰ ;
- un engagement fort sur les CDD Tremplin (54 postes sur les 300 que compte l'association au sein de ses différentes entreprises adaptées)¹⁰¹ ;
- un suivi précis des sorties, qui fait l'objet d'un véritable indicateur de performance¹⁰² ;
- un engagement dans l'ensemble des dispositifs permettant la transition, à l'instar des emplois accompagnés ou de son dispositif de *job coaching* ;

⁹⁹ Implantée sur sept départements, l'association Messidor revendique la spécificité de son travail d'insertion vers le milieu ordinaire, ce qui est une exception dans le paysage des entreprises adaptées. L'association salarie environ 1 500 personnes, dont 700 en Esat, 300 en entreprises adaptées et plus de 500 en emploi accompagné ou en *job coaching*, dispositif similaire pour un public ayant les mêmes caractéristiques mais ne bénéficiant pas d'une orientation vers l'emploi accompagné.

¹⁰⁰ L'association s'est depuis mise en conformité, avec l'accompagnement des Dreets, en transformant ses CDD en CDI, mais en conservant l'objectif de transition vers le milieu ordinaire.

¹⁰¹ Mais l'association Messidor peine comme les autres entreprises adaptées à recruter : en 2022, seuls 22 CDD Tremplin étaient recrutés.

¹⁰² L'entreprise suit à la fois les sorties en milieu ordinaire des salariés en entreprise adaptée mais également des Esat, qui s'établissaient en 2021 à 66 au total.

- l'investissement dans des ressources consacrées à l'accompagnement professionnel¹⁰³, la pratique du « droit au retour » si besoin, et une attention particulière à la formation. À cet égard, l'association Messidor pointe le risque de la logique d'individualisation du compte personnel de formation (CPF), qui peut ne pas être adaptée aux salariés porteurs de handicaps qui ne le mobilisent pas, et conduit Messidor à compenser sur le budget de l'entreprise.

Cette typologie illustre clairement les ambiguïtés de la catégorisation de « milieu ordinaire » pour les entreprises adaptées. Cette classification est surtout utilisée pour mettre en avant l'orientation sur la performance économique qui devrait les caractériser, par opposition au secteur médico-social, une orientation qui permet de valoriser leur travail face à leurs donneurs d'ordre. Mais l'hétérogénéité des entreprises adaptées, qu'il s'agisse du niveau d'aides, des caractéristiques du public accueilli ou de la perception de leur mission, font qu'aucune entreprise adaptée n'est réellement « ordinaire », ni même « pro-inclusive ». Cela doit conduire à une clarification de leurs missions, entre accompagnement vers la transition et accueil dans un cadre économiquement et socialement stimulant.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE ET RECOMMANDATIONS

Si des éléments de conduite de la réforme, liés au système d'information ou aux dispositifs de formation, peuvent expliquer une partie du retard de sa mise en œuvre, c'est surtout l'appropriation très inégale de la notion d'accompagnement et de transition vers les entreprises classiques par les entreprises elles-mêmes qui pèse aujourd'hui. Le secteur a globalement évolué vers une efficacité sociale et économique plus importante, mais à un degré tellement inégal et avec une hétérogénéité tellement marquée que sa capacité à relever globalement le défi de la transition vers l'emploi en entreprise classique peut légitimement être questionnée.

La typologie nouvelle des entreprises adaptées plaide en faveur d'une adaptation des outils aux capacités réelles des entreprises et de leurs salariés. L'absence d'entreprise pro-inclusive ne permet pas de tester des formes plus ouvertes d'inclusion. Les EATT, dont la légitimité n'est pas remise en cause, pourraient bénéficier d'une aide plus ciblée vers la sortie durable. Les CDD Tremplin ne semblent pas, en l'état, correspondre de manière réaliste à la diversité du secteur. Il serait utile de les réorienter vers la transition vers l'emploi en entreprise classique plutôt que vers un substitut aux aides au poste. De même, les outils de formation financés dans le cadre du PIC EA devraient soutenir les opérations de transition vers l'emploi en entreprise classique et d'accompagnement. Dans ce contexte, le fait de tenir compte du point de vue des salariés porteurs de handicap eux-mêmes, et de leur volonté, constituent à la fois une incitation à veiller à la bonne application du droit du travail et un levier potentiel pour promouvoir et réussir les transitions vers le milieu professionnel classique.

¹⁰³ L'association défend un modèle structuré par l'implication d'un encadrant opérationnel pour cinq salariés et du conseiller en insertion qui assure la coordination du travail de parcours du salarié, qui mobilise deux outils : une "convention d'entrée en recherche d'emploi" tripartite (travailleurs, conseiller en insertion, responsable d'unité opérationnelle) et, le cas échéant, en entreprise classique, une convention d'appui tripartite (travailleur, conseiller en insertion, entreprise) est signée pour un engagement de deux ans.

Qu'il s'agisse ou non du cadre expérimental, il est enfin nécessaire de définir plus précisément, en termes de moyens et de résultats attendus, l'accompagnement dans les entreprises adaptées.

Recommandation n° 5. : (DGEFP, Agefiph) : affecter les investissements en formation de manière prioritaire vers l'accompagnement socio-professionnel et les expérimentations de transition vers les entreprises classiques.

Recommandation n° 6. : (DGEFP) : définir précisément, en termes de moyens et d'efficacité attendue, les objectifs d'accompagnement socio-professionnel des salariés en situation de handicap vers l'entreprise classique.

Recommandation n° 7. : (CNCPH, SGCIH) : garantir la représentation des salariés porteurs de handicap au sein du CNCPH.

4 LES ENTREPRISES ADAPTÉES DOIVENT JOUER UN ROLE PLUS EFFICACE EN MATIERE D'INSERTION PROFESSIONNELLE

4.1 Un pilotage national et territorial à renforcer

4.1.1 Un pilotage national dans l'attente des premiers résultats de l'évaluation

4.1.1.1 Un pilotage partagé

La question de l'insertion professionnelle des salariés en situation de handicap revêt une dimension interministérielle assumée par le comité interministériel du handicap (CIH), qui est rattaché à la Première Ministre. Il s'assure que toutes les dimensions du handicap soient présentes dans les politiques des différents ministères. Son secrétariat général suit les différents objectifs suivis dans ce cadre. La Conférence nationale du handicap du 11 février 2020 a été l'occasion de débattre des grandes orientations du secteur, avec l'engagement de « *gagner le pari de la qualification et de l'emploi* ».

Mais le pilotage national du dispositif des entreprises adaptées est assuré, au sein du ministère chargé du travail, par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Soutenue par les analyses de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), la DGEFP associe différents acteurs au fonctionnement des entreprises adaptées : l'Agence des services et de paiements (ASP) pour le versement des aides, l'Agefiph notamment dans le cadre du PIC EA, les acteurs du service public de l'emploi, particulièrement sollicités dans le contexte des expérimentations et des objectifs de croissance du secteur, Pôle emploi, le réseau des Cap emploi affecté au soutien des travailleurs handicapés, et les missions locales.

D'autres acteurs interviennent de manière moins directe : la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et le réseau des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), pour ce qui concerne les relations avec les Esat et l'attribution de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH).

Derrière cette apparente complexité, qui se reflète au niveau territorial par l'intervention des services déconcentrés de l'État (Dreets et DDETS), des acteurs territoriaux du service public de l'emploi, des MDPH, des représentants de l'Agefiph, l'essentiel des échanges demeure au niveau de la DGEFP et des représentants des entreprises, Unepa d'une part, principaux réseaux associatifs acteurs des entreprises adaptées (Unapei, APF notamment), d'autre part. C'est entre ces deux pôles que les échanges sont les plus denses, qu'il s'agisse de production normative ou d'expérimentation.

4.1.1.2 Un suivi méthodique de la réforme

Au-delà des acteurs évoqués plus haut, le suivi de la réforme de 2018 est assuré par deux comités spécifiques.

Le comité de suivi des expérimentations¹⁰⁴ se réunit régulièrement (28 réunions depuis 2019), mais reste essentiellement limité à la validation des avis formulés par le préfet de région sur les candidatures à l'habilitation ainsi que sur l'exécution des dispositifs tels que le PIC EA, un retour annuel sur les bilans chiffrés et le partage des données. L'Unea regrette l'insuffisant partage des bonnes pratiques. Il est vrai que la crise sanitaire n'a pas facilité les échanges, très peu de réunions ayant pu se tenir en présentiel en 2020 et 2021 ; surtout, l'évaluation proprement dite est prise en charge par le comité d'évaluation scientifique, qui a été installé le 11 mars 2021. Ce comité scientifique a lancé le processus d'évaluation, qui doit aboutir à un rapport intermédiaire le 31 décembre 2022 et au rapport final le 31 décembre 2023.

L'évaluation étudiera notamment trois domaines : l'accompagnement renforcé, l'accès à l'emploi, l'accès à la formation, en prenant en compte le suivi des objectifs quantitatifs (objectif de 30 % de sorties en emploi durable au sein des entreprises classiques fixé aux CDD Tremplin), mais aussi l'évolution du positionnement des entreprises dans l'action économique et le marché du travail. Une analyse coût/bénéfice d'impact budgétaire des entreprises adaptées est également envisagée.

4.1.1.3 Un pilotage resserré de la DGEFP

Au niveau national, depuis 2018, la DGEFP a développé un pilotage ambitieux des services déconcentrés suivant les entreprises adaptées (formations, réunions bimensuelles). Elle assure le pilotage financier en lien avec les Dreets et l'ASP.

Sur la forme, le pilotage est construit avec rigueur. Mais il souffre encore de l'héritage de l'ancien système d'information, très pauvre en éléments statistiques. Au vu des ambiguïtés relevées entre développement quantitatif volontariste et démarche innovante et expérimentale, il faudra que ce pilotage, renforcé par la mise à disposition de données nouvelles, reste en mesure de répondre de manière différenciée aux constats dressés par le comité d'évaluation. L'impulsion et le pilotage national, indispensables, devront laisser des marges de manœuvre au pilotage fin au niveau territorial, afin de mieux prendre en compte les réalités locales des entreprises adaptées, tant en termes de publics cibles (potentiel réel de personnes pouvant être orientées vers les entreprises adaptées du territoire) qu'en ce qui concerne le tissu économique, qui détermine en partie les possibilités de transition vers l'entreprise classique.

¹⁰⁴ Le comité regroupe neuf acteurs de l'inclusion (APF, ANRH, Apajh, GEPSO, Gesat, Fédération des aveugles de France, Fehap, Unapei et Unea) ; des représentants de l'État, des principaux opérateurs du service public de l'emploi, de l'Agefiph ; un représentant désigné par le CNCPPH ; le président du conseil de l'inclusion dans l'emploi et d'une personne qualifiée désignée par ce dernier.

4.1.2 Un pilotage régional à privilégier

4.1.2.1 Le pilotage régional et la proximité départementale

4.1.2.1.1 Des moyens très limités, de bonnes pratiques régionales

Le dispositif de pilotage était départemental avant la loi du 5 septembre 2018, ce qui induisait des inadéquations entre des groupes d'entreprises établis sur plusieurs régions et des instances de pilotage qui incitaient à créer des établissements dans les départements en fonction des opportunités de marché. Si la réforme a permis de créer un établissement sans forcément à avoir à créer une nouvelle entreprise dans le département, les ambiguïtés entre les deux niveaux de suivi ne sont pas entièrement levées.

Au niveau régional, un chargé de mission assure en général la négociation du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM), alors que le dialogue de gestion est la plupart du temps assuré au niveau départemental. La discussion sur les aides au poste a lieu également aux deux niveaux.

Surtout, les moyens réels affectés au suivi et au contrôle demeurent très limités. Les moyens, au total, varient selon les régions entre moins de 2 ETP et 6 ETP par région, DDETS et Drets cumulés. Le nombre des chargés du suivi au sein des entreprises adaptées varie lui aussi fortement : de moins de 300 (Grand Est, Occitanie) à plus de 1 300 ETP (Nouvelle-Aquitaine). Le suivi est parfois très irrégulier : en Provence-Alpes-Côte d'Azur, sept mois ont ainsi passé en 2020-2021 sans référent territorial, avec de ce fait une incapacité à engager de nouveaux projets dans une période critique.

La mise en place de comités régionaux a permis de renforcer la concertation entre les services de l'État et l'ensemble du secteur dans le cadre de la réforme. Les retours des régions traduisent un suivi généralement dynamique, dans ces comités, des parcours en entreprise adaptée, du recrutement à la sortie, et des nouveaux dispositifs (Fatea, formation), comme en Pays de la Loire, Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes. Surtout, la réunion de l'ensemble des acteurs dans une même instance donne plus de poids en cas de refus de conventionnement, situation critique dont les conséquences en termes d'emploi suscitent des réactions fréquentes dans la presse ou de la part des élus locaux. Les enjeux de dynamique économique des entreprises ne semblent en revanche pas systématiquement abordés.

4.1.2.1.2 Un contrôle hétérogène selon les régions

La réalité du contrôle se traduit dans le nombre de refus de conventionnement ou d'aménagements de durée. Au total, depuis 2016, à l'exception de l'Île-de-France, où 43 dossiers ont fait l'objet d'un refus, les cas de refus d'agrément, non-renouvellement ou déconventionnement sont rares (17 dans les autres régions).

Les refus de renouvellement caractérisent généralement des entreprises adaptées mises en défaut sur le respect de leurs engagements (absence de locaux adaptés, d'accompagnement, de personnel d'encadrement spécifique, problèmes d'hygiène et de sécurité, dettes sociales très importantes, etc.), dans des procédures parfois conjointes avec l'inspection du travail.

Les refus d'agrément peuvent avoir d'autres causes. Des refus sont ainsi liés au pilotage des offres sur des secteurs existants, qui traduisent la permanence d'une ambivalence dans les objectifs. Ainsi, en 2022, la Dreets Occitanie a refusé l'ouverture d'une entreprise dans un secteur géographique et professionnel déjà occupé, celui de l'aéronautique dans la métropole toulousaine. La motivation du refus s'appuyait sur le souhait de ne pas mettre en danger les entreprises déjà existantes sur ce secteur : c'est l'équilibre de l'emploi existant qui a été priorisé, plus qu'un projet économique potentiellement porteur.

4.1.2.1.3 Une attribution des financements ne permettant pas un rééquilibrage du secteur

La faiblesse générale des moyens atténue l'efficacité du pilotage financier, comme le montre l'exemple d'Auvergne-Rhône-Alpes : compte tenu des problèmes d'effectifs des services déconcentrés, il y a été décidé que les dialogues de gestion ne se feraient qu'avec les entreprises adaptées en renouvellement de CPOM. La Nouvelle-Aquitaine utilise quant à elle une grille de priorités intéressante dans un contexte de moyens restreints : elle retient une trentaine d'entreprises adaptées chaque année (sur 81) à partir d'une évaluation des problèmes économiques ou financiers, des problèmes de gouvernance, des manquements constatés sur le plan social, du caractère récent de l'agrément ou au contraire de son arrivée prochaine à terme.

Le suivi budgétaire reste généralement départemental, notamment dans les attributions de reliquat des aides au poste (du fait du mode d'attribution des aides, avec des résultats d'activité pouvant varier par rapport aux prévisions, un reliquat peut être redistribué chaque année).

Or cette logique départementale est pensée pour lier affectation d'aides au poste et emploi local des salariés en situation de handicap. Elle ne suffit plus au vu des enjeux de la réforme, qui impliquent de différencier les projets à un échelon plus large. Si plusieurs régions intègrent dans un second temps une réattribution régionale, la Nouvelle-Aquitaine et les Pays de la Loire, en pratiquant d'emblée la réaffectation au niveau régional, peuvent s'adapter au mieux à la réalité de l'activité. Cela permet également de mobiliser des connaissances d'analyse financière plus fines

Mais chaque région doit se saisir pleinement du pilotage. L'attribution du Fatea a montré des lacunes en la matière. Pour la distribution des crédits du Fatea en 2020, consacré aux investissements, compte tenu du temps très limité d'examen des dossiers de demande, une instruction simplifiée a été privilégiée et la plupart des régions ont servi de manière homogène les entreprises ayant déposé un dossier de demande. Cela reste néanmoins une occasion manquée d'utiliser un investissement significatif pour rééquilibrer les secteurs d'activité, l'aide moyenne par projet restant limitée (40 450 € en moyenne, de 27 937 € en Pays de la Loire à 49 435 € en Bourgogne-Franche-Comté).

En 2021, dans un contexte moins tendu, la distribution des crédits du Fatea pouvait donner lieu à une sélectivité plus marquée. Toutes les régions n'ont pas utilisé pleinement cette possibilité. En moyenne, 75 % des dossiers déposés ont fait l'objet d'un accord, mais en Bretagne, dans les Hauts-de-France, par exemple, tous les dossiers ont été acceptés. À l'inverse, les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Normandie, Centre-Val de Loire et Grand Est se sont montrées réellement sélectives, avec un taux d'acceptation compris entre 44 et 63 %. Il est regrettable qu'une telle politique de sélectivité soit si inégalement mise en œuvre sur le territoire.

Le développement de groupes d'entreprises adaptées engagés dans la transition vers l'emploi au sein des entreprises classiques, qui négocient au plan national avec des grands comptes et ont besoin d'adapter leur fonctionnement pour pouvoir assurer une sortie efficace des salariés en situation de handicap vers les employeurs classiques, rend nécessaire un pilotage régional. Renforcer cet échelon serait de nature à assurer au mieux le pilotage dans un contexte plus complexe, en utilisant pleinement une expertise économique et sociale renforcée (recommandation n° 8). La DGEFP, dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, a précisé vouloir s'appuyer sur les bonnes pratiques relevées en Nouvelle-Aquitaine et Pays de la Loire pour faire évoluer le pilotage.

4.1.2.2 Une nouvelle contractualisation positive, mais devant mieux prioriser les objectifs stratégiques de la réforme

L'évaluation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) se déroule chaque année dans le cadre du dialogue de gestion. Les DDETS ou Dreetts mobilisent les différents outils à leur disposition pour évaluer les résultats et proposer des adaptations. Elles peuvent s'appuyer sur des indicateurs nationaux : salariés présents, sorties en emploi, consommation des aides, créations de nouvelles entreprises.

Le cadre donné par les instructions relatives aux CPOM quinquennaux, qui remplacent depuis 2019 les contrats triennaux, et au dialogue de gestion, est suivi fidèlement, mais rares sont les régions qui ont développé des indicateurs spécifiques, alors que cette possibilité existe¹⁰⁵. La finesse de l'analyse financière, en particulier, varie, pouvant aller d'éléments très basiques jusqu'aux ratios de fonds propres, de décalages de paiement, de rentabilité (Nouvelle-Aquitaine).

La durée du CPOM peut également être modulée en fonction de différents critères tenant par exemple aux objectifs d'accompagnement ou aux difficultés économiques rencontrées. Seul un petit nombre de régions (Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Nouvelle-Aquitaine) ont pleinement utilisé cette modulation pour piloter d'une manière plus rapprochée la relation avec des entreprises adaptées rencontrant des problèmes d'équilibre économique ou d'accompagnement social, un exemple qui pourrait être suivi.

Certaines régions comme Auvergne-Rhône-Alpes regrettent par ailleurs le caractère très lourd des indicateurs du tableau de bord (114 cases par an, nombre doublé avec le prévisionnel), ce qui induit un exercice très formel, avec le risque d'une perte de densité de ce moment d'échange avec les entreprises adaptées, sans que certains signaux faibles, en particulier dans le domaine financier, puissent être décelés.

L'association du service public de l'emploi au dialogue de gestion n'est pas systématique : c'est le cas dans le Grand Est, en Île-de-France ou dans les Pays de la Loire, qui ont fait le choix d'une trame d'entretien régionale, mettant l'accent sur le lien avec le service public de l'emploi, l'analyse qualitative des formations et la détection des difficultés financières

¹⁰⁵ Quand cette possibilité est utilisée, l'éventail est large, allant d'un dialogue portant sur des indicateurs de moyens ou se concentrant sur les éléments quantitatifs relatifs aux expérimentations (Occitanie : nombre d'embauches, critères de recrutement, analyse des sorties, impact du Fatea, CDD Tremplin, PIC EA), à une analyse plus fine sur le nombre d'heures d'accompagnement, les actions de formation qualifiantes, les dispositifs expérimentaux, les accompagnements par le service public de l'emploi.

et économiques. Mais tel n'est pas le cas en Provence-Alpes-Côte d'Azur, dans les Hauts-de-France ou en Normandie.

Face à ce nouveau dispositif de contractualisation, les entreprises adaptées plaident pour insister davantage sur la stratégie et le développement économique de l'entreprise adaptée, la mise en œuvre des actions d'accompagnement socio-professionnel et le plan de recrutement.

4.1.3 La coordination des acteurs de l'orientation dans l'emploi, une réalité encore hétérogène

Dans ce contexte où l'échelon national manque de recul sur la mise en œuvre de la loi du 5 septembre 2018 et où le pilotage local présente des marges d'amélioration dans un contexte de moyens limités, la qualité de l'intervention des acteurs et de leur coordination s'avère un enjeu majeur. À cet égard, les MDPH constituent le point d'entrée puisque la RQTH est un prérequis à l'entrée en CDD Tremplin comme en emploi « socle ». La question des délais de traitement et celle des différences d'appréciation entre territoires ont donc régulièrement été abordées lors de l'enquête¹⁰⁶. Pour autant, en matière d'entreprises adaptées, se focaliser sur l'action des MDPH ne semble pas pertinent.

En effet, les précédents rapports de l'Igas ou de l'IGF ont suffisamment pointé les taux d'attribution très élevés de RQTH, représentant pourtant une charge d'instruction massive et croissante dans un contexte plus large d'explosion de la demande à traiter par les MDPH¹⁰⁷, et plaident pour une refonte du système. Celle-ci serait aussi un moyen de réexaminer le dispositif de quotas, pour mettre la France en conformité avec le droit international et sa promotion d'un modèle inclusif. Enfin, rappelons que, par la volonté du législateur, les MDPH n'orientent plus spécifiquement vers les entreprises adaptées. L'amélioration de l'action des MDPH relève donc du sujet beaucoup plus large de la pertinence du modèle des quotas, ou au moins de la simplification massive de la RQTH et du statut auquel elle fait accéder le demandeur.

En revanche, le service public de l'emploi dispose de leviers pour développer le recrutement de travailleurs en situation de handicap en entreprises adaptées, notamment pour faire face à l'enjeu des jeunes sortants du milieu scolaire.

4.1.3.1 Le rapprochement entre le réseau des Cap emploi et Pôle emploi

Le suivi des demandeurs d'emploi en situation de handicap est un sujet d'autant plus sensible que ceux-ci présentent un âge moyen plus important et un niveau de formation plus faible, ainsi qu'une ancienneté au chômage plus longue¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Le rapport annuel 2020 de l'Igas citait les MDPH et leur rôle en matière d'emploi en évoquant « *des délais critiqués* » et « *une absence d'homogénéité dans les décisions* ».

¹⁰⁷ Le rapport précité de l'Igas évoque même « *une charge administrative disproportionnée* ».

¹⁰⁸ En décembre 2020, 523 010 demandeurs bénéficiaires de l'obligation d'emploi (DEBOE) étaient inscrits à Pôle emploi dont 50,2 % avaient 50 ans et plus, et 42 % un niveau uniquement BEP/CAP ; ils restaient en moyenne 233 jours de plus au chômage que l'ensemble des demandeurs d'emploi.

Le service public de l'emploi a modifié son dispositif de suivi, dans le double objectif de mieux promouvoir les profils et les compétences des salariés en situation de handicap et ainsi réduire leur taux de chômage, et de répondre aux besoins de recrutement des entreprises, parmi lesquelles les entreprises adaptées. Décidé dans le cadre du comité interministériel de la transformation publique du 29 octobre 2018, le rapprochement de Pôle emploi et des Cap emploi¹⁰⁹ se traduit par le déploiement de lieux uniques d'accompagnement au sein des agences de Pôle emploi.

Le rapprochement permet de proposer une porte d'entrée unique pour l'insertion des travailleurs en situation de handicap. La personne est inscrite par un conseiller Pôle emploi, puis accompagnée par un conseiller Cap emploi. Les équipes établissent un diagnostic sur le handicap, l'autonomie, le niveau de formation et proposent une orientation, en fonction du degré d'autonomie.

Concrètement, il s'agit d'une évolution importante pour les entreprises adaptées : elles doivent théoriquement, à travers ce dispositif, bénéficier d'un suivi qui associe la personnalisation traditionnelle apportée par Cap emploi au potentiel très large de contacts avec les entreprises apportés par Pôle emploi¹¹⁰.

Si des conventions entre l'Unepa et les trois entités du service public de l'emploi ont été signées, il reste un pas important à franchir pour les entreprises adaptées : dans l'enquête menée en décembre 2021 par l'Unepa auprès de ses adhérents, seul le conseiller Cap emploi avait, d'après les entreprises adaptées ayant répondu, une connaissance bonne ou correcte du secteur (66 %), contre 28 % pour Pôle emploi et 28 % pour les missions locales. Ce constat a été effectué avant le rapprochement entre Cap emploi et Pôle emploi : il reflète l'utilité de ce rapprochement en cours. Selon Pôle emploi, 565 sur 800 entreprises adaptées ont utilisé les services de Pôle emploi en 2022, avec un taux de 67,5 % d'offres d'emploi satisfaites.

4.1.3.2 Une mobilisation des acteurs du service public de l'emploi à maintenir face aux difficultés de recrutement des entreprises adaptées

Les entreprises adaptées font part, comme leurs consœurs classiques, de difficultés de recrutement : 75 % des entreprises consultées signalaient de grandes difficultés dans le processus de recrutement. 50 % des offres déposées sont satisfaites, mais les entreprises se heurtent à un nombre de candidatures proposées trop limité, avec des difficultés amplifiées de mobilité des demandeurs d'emploi en situation de handicap.

Ce défi prend une dimension particulière dans le contexte des expérimentations : l'ambition de transition professionnelle théoriquement liée au recrutement de CDD Tremplin se heurte à la réalité du vivier, toujours caractérisé par une population majoritairement âgée, en recherche de stabilité après un accident de la vie. Cela se double d'un second défi pour certaines entreprises dont le projet s'ouvre à des secteurs professionnels nouveaux, dans l'offre numérique ou tertiaire par exemple : recruter des salariés handicapés d'un niveau de formation

¹⁰⁹ Les Cap emploi sont les organismes de placements spécialisés chargés d'accompagner vers et dans l'emploi les personnes en situation de handicap ainsi que les employeurs publics et privés.

¹¹⁰ Un travail commun a été lancé sur l'adaptation des systèmes d'information, afin d'intégrer le suivi individuel des contacts assuré par Cap emploi dans le système d'information de Pôle emploi.

supérieur, adapté à ces activités. Pour répondre à ces difficultés, plusieurs mesures ont été mises en œuvre par la DGEFP, Pôle emploi, le Conseil national handicap et emploi des organismes de placement spécialisés (Chéops⁶⁵), l'union nationale des missions locales (UNML) et l'Unea.

Concrètement, Pôle emploi a fait évoluer son suivi informatique au 1^{er} semestre 2021, avec une identification automatique des offres d'emploi déposées par des entreprises adaptées dans l'applicatif métier utilisé par le conseiller, permettant un suivi spécifique. Les demandeurs d'emploi peuvent désormais utiliser un filtre similaire pour cibler leurs recherches vers les entreprises adaptées. Pôle emploi s'est par ailleurs engagé à un dialogue plus intensif avec les entreprises adaptées en cas d'absence de réponse à une offre d'emploi 30 jours après le dépôt.

Au-delà, le service public de l'emploi s'est impliqué dans la réponse aux besoins de recrutement pour accompagner la mise en place des consortiums et dans trois expérimentations destinées à faciliter le déploiement des dispositifs expérimentaux des entreprises adaptées (Montluçon, Compiègne et Poitiers), qui permettent d'améliorer le ciblage des travailleurs, en intégrant au dispositif, outre Pôle emploi et Cap emploi, les missions locales, traditionnellement plus éloignées du suivi des travailleurs en situation de handicap.

Ces expérimentations permettent de répondre rapidement aux entreprises adaptées mettant en place des recrutements importants, en trois étapes : une expression des besoins de recrutement par l'entreprise plus précise, une mobilisation effective du service public de l'emploi *via* la présélection des candidats, des formations collectives, enfin la mise en relation entre les candidats et les entreprises. Le *sourcing* de candidats détenteurs de la RQTH, puis leur qualification par une méthode de recrutement par simulation (MRS) ou des périodes d'immersion en entreprise (périodes de mise en situation en milieu professionnel - PMSMP) portent leurs fruits, par exemple à Montluçon, avec une entreprise adaptée développant une nouvelle activité de soutien informatique de premier niveau.

Les éléments recueillis au cours de l'enquête montrent que l'appropriation par les entreprises adaptées d'outils tels que la PMSMP ou la formation préalable au recrutement (AFPR) est croissante. Par exemple, en Île-de-France, le nombre de PMSMP est passé de 56 en 2019 à 96 en 2021 : la période d'immersion a débouché dans 36 % des cas sur un CDD et dans 6 % sur un CDI ; en Occitanie, les 116 PMSMP ont donné lieu à la conclusion d'un CDD dans 28 % des cas et d'un CDI dans 10 % des cas.

Cette bonne maîtrise des outils, encore incomplète dans les territoires (le dispositif est par exemple en phase d'apprentissage par les entreprises adaptées en Corse) traduit une meilleure connaissance réciproque du service public de l'emploi et des entreprises adaptées. Il reste, pour les entreprises adaptées, à mieux maîtriser la rédaction et le dépôt des offres d'emploi à Pôle emploi et, d'une manière générale, à se familiariser avec l'ensemble du service public de l'emploi, au-delà du partenaire historique Cap emploi.

Les premiers retours des EATT montrent également qu'une part du public en situation de handicap continue à échapper au *sourcing* par le service public de l'emploi. La principale EATT de Bretagne a ainsi reçu 70 % des 5 800 candidatures qui lui sont parvenues par d'autres voies que le service public de l'emploi : réseaux sociaux, partenaires sur les territoires, site internet. Pôle emploi explique ce décalage par le fait que les candidats déposant leur candidature sur la banque de profils de Pôle emploi demeurent réticents à mentionner leur situation de

⁶⁵ Tête de réseau des Cap emploi.

handicap, et que dans ce cas, la simple diffusion d'annonces ne suffit pas et doit s'accompagner d'un travail direct avec les conseillers.

Il conviendra, au-delà des premiers retours positifs des expériences, de confirmer que la synergie fonctionne, en particulier pour faciliter les recrutements dans les entreprises classiques. En l'état, le service public de l'emploi n'intervient qu'à la marge pour la sortie du dispositif CDD Tremplin : c'est à l'entreprise adaptée, par ses marchés ou contacts avec des entreprises classiques partenaires, de proposer une sortie à la personne en CDD Tremplin.

4.1.3.3 Un pilotage de l'accès à l'emploi à conforter

Le nombre des moins de trente ans demeure par construction plus réduit que dans le reste de la population au sein des entreprises adaptées. Les tensions de recrutement traduisent également une difficulté particulière à recruter des salariés jeunes en situation de handicap.

La coopération entre les missions locales d'une part, Pôle emploi et les Cap emploi d'autre part, doit être approfondie. L'UNML participe au comité de pilotage de la réforme et, localement, les missions locales sont intégrées dans les comités régionaux. Il existe par ailleurs un référent handicap dans chaque mission locale¹¹¹, mais son temps de travail n'est pas forcément exclusivement consacré à la relation avec le secteur.

Une des questions centrales, dans ce cadre, est la détection du handicap et la capacité à le faire reconnaître à des publics souvent très réservés face au principe d'une reconnaissance de travailleur handicapé.

Dans certaines régions, au-delà des expérimentations précitées, des dispositifs de coopération ont été mis en place pour viser le public jeune. Ainsi en Bretagne, Cap emploi 35 a placé dans chaque mission locale du département un collaborateur pour accompagner les jeunes handicapés en recherche d'emploi et former les collègues des missions locales à ce public particulier. C'est un exemple à développer pour renforcer l'appropriation mutuelle des missions d'accompagnement de Cap emploi et des missions locales.

Cette mobilisation des acteurs du handicap et de l'accompagnement vers l'emploi en faveur de la jeunesse est un enjeu crucial, en particulier pour le secteur des entreprises adaptées, dans un contexte où ces publics sont en croissance. Selon les statistiques publiées par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp) du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, le nombre d'enfants et d'adolescents en situation de handicap scolarisés est en effet passé de 211 000 en 2004 à 391 000 en 2017, et à 475 000 en 2021. Depuis 2004, à la veille de la création des entreprises adaptées, le nombre d'enfants en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire a plus que doublé, passant de 140 000 à 400 000 : cela reflète l'élargissement de l'obligation d'inclusion et de la reconnaissance du handicap, et par là-même du vivier de recrutement des entreprises adaptées.

Cette évolution doit conduire celles-ci, comme les autres dispositifs d'insertion, à accorder une attention supplémentaire à l'inclusion de publics jeunes concernés par les handicaps, alors que le dispositif a jusqu'à présent été construit pour accueillir des salariés plus

¹¹¹ L'UNML estime à 20 000 jeunes le nombre de personnes accompagnées sur le handicap dans les missions locales.

âgés, touchés par le handicap au cours de leur carrière professionnelle. Mais elle emporte d'autres conséquences.

Les missions locales rencontrées rapportent la difficulté de « repartir de zéro » avec des jeunes dont le handicap était pourtant identifié en milieu scolaire ou périscolaire. Il est donc nécessaire de mieux transmettre aux acteurs de l'emploi les données relatives à l'accompagnement des handicaps et la connaissance des acteurs de l'éducation nationale - et du périscolaire - sur les manières de favoriser l'inclusion des enfants accueillis en milieu ordinaire, afin de réussir la transition de ces jeunes vers l'emploi.

4.2 Les entreprises adaptées, un positionnement à affiner

4.2.1 Une frontière plus floue entre établissements et services d'aide par le travail et entreprises adaptées

Si l'histoire, le public recruté et la place prépondérante des associations représentatives expliquent la force des liens entre le secteur des Esat et celui des entreprises adaptées, celles-ci ont toujours eu leur identité propre, encore renforcée depuis la réforme de 2018 et l'émergence d'entrepreneurs sociaux. L'Unepa et les dirigeants des entreprises rencontrées par la Cour défendent cette différence et mettent en avant leur capacité à prendre des marchés à des entreprises classiques, leur culture entrepreneuriale, et bien-sûr la soumission au code du travail, alors que les Esat relèvent du secteur médico-social.

Mais l'identité nouvelle que la réforme de 2018 devait donner aux entreprises adaptées face aux Esat tend, de fait, à s'amoinrir. Sous la pression du droit international et dans le cadre d'une politique plus inclusive, les Esat s'ouvrent progressivement au monde du travail. C'était le sens des conclusions du rapport de l'Igas et de l'IGF d'octobre 2019 qui, en synthèse, pointait la nécessité d'affirmer le droit des personnes en situation de handicap à un parcours professionnel et la capacité, pour celles qui le souhaitent, à évoluer en milieu ordinaire, en y étant accompagnées.

Cette dynamique prend la forme d'un plan gouvernemental similaire à celui élaboré pour les entreprises adaptées. L'objectif est de soutenir la promotion des parcours et l'employabilité des usagers des Esat, en vue de favoriser leur passage temporaire ou définitif dans le milieu ordinaire. Le plan s'appuie également sur un fonds spécifique, le fonds d'accompagnement de la transformation des Esat (Fatesat), orienté vers la modernisation du secteur, l'amélioration de ses performances économiques, ainsi que vers la montée en compétences des travailleurs d'Esat.

La loi dite « 3DS » du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale porte deux évolutions majeures concrétisant ce rapprochement du marché du travail et, par conséquent, des entreprises adaptées. La première est la possibilité pour un usager d'Esat d'exercer, de manière simultanée, une activité à temps partiel en milieu protégé et une activité à temps partiel en milieu ordinaire. La seconde instaure un véritable droit au retour en Esat, incitant à exercer une activité professionnelle dans les entreprises classiques ou adaptées.

Ce mouvement d'ensemble, qui produira ses effets au cours de l'année 2023, sera d'abord perceptible, pour les entreprises adaptées, au sein du secteur associatif, en particulier les groupes gérant aussi des Esat, et au sein des entreprises insérantes qui sont déjà engagées dans cette logique de parcours. Dans ce cas, une synergie peut résulter de ces deux réformes, à condition que leur pilotage, partagé entre la DGCS (Esat) et la DGEFP (entreprises adaptées), soit suffisamment harmonisé. En revanche, pour les entreprises adaptées relevant du « modèle protecteur », peu ou pas engagées dans l'expérimentation des CDD Tremplin et des EATT, la question est de savoir ce qui pourrait, à moyen ou à même court terme, les différencier réellement de ces Esat modernisés.

4.2.2 Un potentiel insuffisamment exploité par les entreprises classiques

4.2.2.1 Un positionnement à clarifier vis-à-vis des entreprises classiques

Considérées comme « ordinaires » par le cadre réglementaire, tout en bénéficiant d'aides au poste significatives, les entreprises adaptées ont acquis l'expertise du recrutement, de l'accompagnement, de la formation et du maintien en emploi des personnes en situation de handicap. Elles disposent ainsi d'atouts pour développer un lien avec les entreprises du marché de l'emploi classique, avec lesquelles elles partagent, contrairement aux Esat, les problématiques de rentabilité, de concurrence, d'enjeux de délocalisation et de relocalisation ou encore de droit du travail.

Cette communauté d'intérêts et d'environnement constitue *a priori* le cadre de dialogue idéal pour que les entreprises classiques identifient la plus-value de leurs homologues « adaptés ». Tant pour satisfaire leur obligation d'emploi de travailleurs handicapés (OETH), que pour réussir l'intégration et le développement des compétences de leurs salariés en situation de handicap, elles peuvent bénéficier de l'expertise des entreprises adaptées. De plus, la réforme de l'OETH mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2020, tout en maintenant les grands principes préexistants du dispositif, renforce les obligations des entreprises et maintient l'intérêt de recourir aux entreprises adaptées pour satisfaire à leur obligation.

Malgré ce contexte favorable, aucun entretien mené dans le cadre de la présente enquête ne permet d'affirmer que les entreprises adaptées sont plus clairement identifiées auprès des acteurs économiques classiques. La réforme de l'OETH n'a pas donné de nouvelle impulsion aux entreprises adaptées. Celles-ci continuent à pâtir de leur manque de notoriété par rapport aux Esat et sont parfois confondues avec des entreprises classiques par ces dernières, ce qui est certes un bon signe quant à leurs performances et leur capacité à incarner un modèle inclusif au sein du milieu ordinaire, mais démontre aussi les difficultés de positionnement des entreprises adaptées dans le paysage des acteurs de l'emploi et du handicap¹¹².

¹¹² L'expérience d'un groupe leader européen du transport et de la logistique de produits frais, surgelés ou thermosensibles est éclairante à double titre. Désireux de développer une activité de conditionnement, fortement demandée par sa clientèle, le groupe a engagé en 2019 un projet d'acquisition d'une entreprise du secteur, sans avoir identifié à l'origine qu'il s'agissait d'une entreprise adaptée, alors même que le groupe revendique une politique de responsabilité sociale et environnementale (RSE) volontariste en matière de handicap, dépassant son obligation d'emploi de travailleurs handicapés. D'après le groupe, l'entreprise adaptée fonctionnait bien, était

4.2.2.2 L'emploi accompagné : un lien insuffisant avec les entreprises adaptées

Dans ce contexte, l'introduction d'une base légale à « l'emploi accompagné » en 2016, deux ans avant la réforme de 2018, donnait une occasion aux entreprises adaptées de renforcer leurs liens avec les entreprises classiques et de démontrer leur plus-value : le développement de l'emploi accompagné, très attendu des professionnels et des associations, présente de nombreux atouts pour séduire les employeurs du secteur classique. Le dispositif a déjà fait ses preuves dans les territoires où il a pu se déployer de manière expérimentale en France ou de manière plus massive à l'étranger.

En effet, avec son accompagnement à trois volets (professionnel, médico-social, et accompagnement de l'employeur), le dispositif est mobilisable à tout moment du parcours professionnel, vient en complément des dispositifs existants et est entièrement pris en charge par l'État, l'Agefiph et le FIPHP. L'accompagnement est personnalisé, fondé sur le placement rapide en emploi, n'est pas limité dans la durée, peut être modulé en fonction de la personne et de son environnement.

Avec leur expérience du recrutement et du maintien en emploi, leurs compétences en matière d'accompagnement et de formation, les entreprises adaptées semblaient disposer de l'ensemble des savoir-faire pour servir le développement de l'emploi accompagné en France. La réforme de 2018 les engage à devenir des opérateurs d'insertion de leurs propres salariés, les incitant de fait à se rapprocher encore davantage des entreprises classiques comme potentiel de sorties en emploi. Mais le dispositif mis en place, placé sous la tutelle unique de la DGCS, en sus de sa complexité pointée par le rapport de l'Igas et de l'IGF précité, n'incite pas les entreprises adaptées à s'y investir. Elles ne sont d'ailleurs pas citées parmi les organismes pouvant répondre aux appels à projet des ARS (agences régionales de santé)¹¹³.

Le dispositif actuel cible en revanche les Esat, considérés à la fois comme des organismes capables d'assurer l'accompagnement en question et comme le lieu d'accueil du public visé. Cela s'avère tout à fait pertinent si l'État souhaite soutenir les démarches engagées par les Esat « insérants » et favoriser l'évolution de l'écosystème dans le sens de l'inclusion. Pour autant, les entreprises adaptées, qui peuvent accueillir un public très proche de celui des Esat, disposent d'une plus grande expérience des exigences de l'entreprise classique et des conditions de réussite de l'emploi d'une personne en situation de handicap.

Alors que le Gouvernement avait annoncé un objectif de 50 000 personnes bénéficiaires d'un accompagnement fin 2021, la DGEFP fait état seulement 5 291 personnes et 1 300 employeurs accompagnés, tout en confirmant les résultats très positifs du dispositif, comme l'avaient déjà relevé l'Igas et l'IGF : 71% des personnes sans emploi à l'entrée du dispositif ont trouvé un emploi dans le cadre de l'emploi accompagné¹¹⁴. Si les effectifs des entreprises adaptées ne constituent pas la cible prioritaire de l'emploi accompagné au sein de

rentable, mais le volet accompagnement n'était ni structuré ni professionnalisé. C'est paradoxalement une entreprise adaptée locale qui permet à un grand groupe international de développer son activité commerciale, et ce dernier qui conduit l'entreprise adaptée à satisfaire à sa mission d'accompagnement socio-professionnel.

¹¹³ Les organismes gestionnaires peuvent être des Esat ou d'autres opérateurs relevant du secteur médico-social ayant conclu une convention de gestion avec un opérateur du service public de l'emploi, et tout autre organisme ayant conclu une convention de gestion avec un opérateur médico-social et un opérateur du service public de l'emploi.

¹¹⁴ 31,9 M€ doivent être mobilisés par l'État, l'Agefiph et le FIPHP pour le financement du dispositif en 2022, contre 7,5 M€ en 2018.

celles-ci, la mobilisation des réseaux de ces dernières et de leurs compétences pour réaliser cet accompagnement spécifique en entreprise classique, pour leurs anciens salariés comme pour d'autres, mérite d'être étudiée.

4.2.3 L'insertion par l'activité économique, une source d'inspiration à adapter pour affirmer la logique de parcours des salariés en situation de handicap

4.2.3.1 Une proximité de plus en plus marquée

Les entreprises adaptées disposaient déjà, avant la loi du 5 septembre 2018, de nombreux points communs avec les structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE). Pour mémoire, il existe quatre catégories de structures relevant de l'IAE pouvant conclure des conventions avec l'État¹¹⁵ :

Tableau n° 12 : typologie des quatre types de structures d'insertion par l'activité économique

	Production et vente de biens et de services	Mise à disposition de salariés
<i>Secteur marchand</i>	981 EI (Entreprises d'insertion)	300 ETTI (Entreprises de travail temporaire d'insertion)
	Salariés embauchés en contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI), participant à la production de biens et de services destinés à être commercialisés sur un marché	Salariés mis à disposition auprès d'entreprises clientes, dans le cadre de contrats de travail temporaire
<i>Secteur non marchand, ou dont le caractère lucratif est limité</i>	1 907 ACI (Ateliers et chantiers d'insertion)	655 AI (Associations intermédiaires)
	Salariés embauchés soit en CDDI, soit en CDD mis en situation de travail sur des actions collectives qui participent essentiellement au développement des activités d'utilité sociale, répondant à des besoins collectifs non-satisfaits	Salariés recrutés sur des contrats à durée déterminée d'usage (CDDU), mis à disposition auprès de particuliers, collectivités locales, entreprises, pour la réalisation de travaux occasionnels

Source : Cour des comptes, d'après Dares 2019

Le rapprochement du secteur de l'IAE avec les entreprises adaptées s'est traduit par leur intégration dans le champ du conseil de l'insertion pour l'emploi (CIE), créé en décembre

¹¹⁵ L'insertion par l'activité économique (IAE) est un dispositif dans lequel l'État délègue une mission de service de public à près de 3 900 entités privées (ou portées par des collectivités territoriales), chargées de l'insertion et de l'accompagnement de personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles. Outils de la lutte contre le chômage et la précarité, les SIAE sont aussi des acteurs économiques et de lien social. Leur action repose sur trois facteurs-clés pour la réussite des parcours d'insertion : une mise en situation professionnelle, un accompagnement qui présente à la fois un caractère social et professionnel et des actions de formation.

2018, en lieu et place du conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE) dont elles étaient absentes.

Les entretiens menés durant l'enquête confirment une impulsion commune, qui s'est traduite par la parution, à quelques mois d'écart, de deux documents fondateurs : remis le 19 septembre 2019 par le Président du CIE à la ministre du travail, le « Pacte d'ambition pour l'IAE, permettre à chacun de trouver sa place », fait écho au « Pacte pour une entreprise inclusive 2018-2022 » de juillet 2018, à l'origine des expérimentations des CDD Tremplin et des EATT. Dans les deux cas, il s'agit d'augmenter considérablement les volumes de postes financés (+ 40 000 pour les entreprises d'insertion, + 100 000 pour les SIAE), mais il est demandé aux entreprises adaptées de dépasser le maintien dans l'emploi et de se rejoindre les acteurs de l'insertion vers l'entreprise classique. L'objectif de 30 % de sorties en emploi durable fixé aux CDD Tremplin peut cependant surprendre au regard des objectifs et des résultats de l'IAE (les sorties en emploi dépassent ce niveau mais en emploi durable, l'ensemble des SIAE peinent à atteindre les 25 %, objectif qui leur est fixé depuis de nombreuses années¹¹⁶).

4.2.3.2 Des résultats très inférieurs en termes d'insertion professionnelle

Malgré le volontarisme affiché pour l'expérimentation, les résultats des entreprises adaptées présentent des taux de sortie en emploi bien inférieurs à ceux atteints par les SIAE. Face aux CDD Tremplin qui ne dépassent pas 3,6 % de sorties en emploi durable et aux EATT (6,4 %), les SIAE dans leur ensemble affichent un taux de sortie en emploi de près de 40 % en 2020. Certes, ce taux de sortie inclut des sorties en emploi de transition. Mais, selon la coordination des associations d'aides aux chômeurs pour l'emploi (Coorace), les SIAE de son réseau ont atteint un taux de sortie en emploi durable de 28 % en 2020¹¹⁷, résultat bien supérieur à celui des entreprises adaptées.

Les entreprises adaptées sont évaluées sur une très faible part de leurs effectifs (CDD Tremplin et EATT), alors que les résultats de l'IAE prennent en compte la totalité des effectifs des salariés en insertion du secteur¹¹⁸. Mais la différence de publics entre les SIAE et les entreprises adaptées est importante. Selon les structures, l'IAE emploie entre 5 et 10 % de salariés disposant d'une reconnaissance de leur qualité de travailleur handicapé (RQTH) et accompagne même ceux qui font face aux plus graves difficultés d'accès à l'emploi, en particulier dans les ateliers et chantiers d'insertion (handicap cumulé à de graves difficultés sociales, médicales, addictives, etc.). Mais l'IAE accompagne avant tout des personnes dont les freins face au marché du travail ont un caractère moins pérenne que la plupart des handicaps auxquels font face les salariés des entreprises adaptées.

¹¹⁶ Objectif de 25 % de sorties en emploi durable, au sein d'un objectif plus large de 60 % de « sorties dynamiques », lesquelles incluent, outre les sorties en emploi durable, les sorties en formation, les sorties en emploi aidé, dans d'autres SIAE ou encore les sorties en CDD de moins de 6 mois.

¹¹⁷ Coorace est un réseau national de l'économie sociale et solidaire, il rassemble 600 entreprises d'utilité sociale territoriale, réparties sur l'ensemble du territoire, essentiellement des SIAE.

¹¹⁸ Données retraitées pour que la logique de parcours soit évaluable.

4.2.3.3 Continuer à apprendre de l'insertion

Les entreprises adaptées que l'on peut qualifier d'insérantes, encore minoritaires, présentent des résultats plus encourageants. Avec un public comparable, voire présentant plus de difficultés pour accéder à un emploi que celui accueilli par leurs homologues, ces structures parviennent à des taux de sortie en emploi plus élevés. Ainsi, Amipi qui accueille un public handicapé psychique exclusivement, parvient sur les contrats socles à un taux de sortie de 4 %, supérieur à celui des entreprises adaptées sur les CDD Tremplin. *Messidor* communique de son côté un taux de sortie de 30 % sur ses CDD Tremplin.

Cela montre que les différences de public avec les SIAE ne peuvent être le seul facteur explicatif des écarts dans les résultats obtenus. Les moyens et la pertinence des méthodes d'accompagnement jouent leur rôle. C'est le cas pour l'association *Messidor* (cf. 3.2.3.3) et pour Amipi, qui contribue à la recherche en neurosciences, afin d'identifier les leviers psychiques et neurologiques que le travail permet d'activer, à condition d'offrir aux salariés les conditions managériales adéquates (cf. 4.3.4) et une vision globale et durable de l'activité.

L'IAE, d'inspiratrice, devient donc un modèle opérationnel qui permet aux entreprises adaptées de capitaliser sur les dysfonctionnements et réajustements récents des SIAE. L'Unea développe d'ailleurs des liens particulièrement proches avec le réseau des entreprises d'insertion. Les résultats faibles de l'insertion, peu surprenants si l'on se réfère aux expériences européennes, démontrent qu'après la période de lancement, la réforme doit désormais viser un stade de maturité et de clarification.

De maturité d'abord, car les exemples des entreprises « insérantes » démontrent que les solutions se trouvent souvent au sein des entreprises elles-mêmes. L'IAE a été un modèle utile et facteur de gain de temps. Il s'agit désormais de l'adapter davantage aux spécificités du public et de pratiques des entreprises insérantes. Pour certaines, comme Amipi ou l'ANRH, les entreprises adaptées doivent désormais se fixer des objectifs en interne, y compris sur le socle, pour favoriser la mutation du système vers le modèle inclusif. Concrètement, l'ANRH prévoit, pour l'ensemble de ses salariés, en CDD Tremplin comme en emploi socle, de se fixer une cible de 15 % de sorties en emploi durable.

La clarification peut consister à nourrir cette dynamique encore trop peu répandue, par la reformulation des objectifs fixés par l'État. Cela implique de veiller à bien intégrer les interactions entre les segments attenants du marché du travail : entre l'évolution des Esat vers un modèle plus inclusif, dont certains finiront par ressembler fortement à des entreprises adaptées protectrices, et une réforme de l'OETH qui ne produit pas les effets escomptés, la pertinence du modèle des entreprises adaptées implique que l'État clarifie leur positionnement.

4.3 Des missions à clarifier pour les entreprises adaptées

4.3.1 Une notion d'efficience à mieux prendre en compte

Le cabinet KMPG a réalisé en 2010, puis actualisé régulièrement, une étude commandée par l'Unea analysant le retour sur investissement des aides à l'emploi en entreprise adaptée. Elle concluait à l'époque que l'embauche d'un travailleur handicapé au chômage se traduisait

par une économie budgétaire de 9 891 € pour un niveau de rémunération égal au Smic plus 5 %. Le point d'équilibre, à l'époque, s'établissait à un salaire de 110,25 % du Smic. Cette étude a été contestée par l'Igas et l'IGF dans leur rapport précité de 2016 sur deux points :

- la non-intégration dans le calcul des contreparties découlant des cotisations sociales en entreprise adaptée, en particulier pour les dépenses de retraite et d'accidents du travail ;
- le fait que des entreprises classiques se substituent aux entreprises adaptées en l'absence de ces dernières, pour répondre à la demande sur les secteurs couverts par les entreprises adaptées et apportent dans cette hypothèse des recettes publiques.

En revanche, la comparaison de différents niveaux d'aides en fonction de la situation montrait que l'accès à l'emploi pour un salarié en entreprise adaptée s'accompagnait d'un gain financier sensible, représentant 19 % de l'aide perçue (allocation aux adultes handicapés - AAH, aide au logement et complément de ressources pour la vie autonome).

Convenir d'une méthode appropriée pour mesurer les trajectoires de coûts avant et après l'entrée dans un dispositif tel que l'entreprise adaptée est un sujet complexe. Le comité scientifique en a fait un objectif, sur la base d'un périmètre restreint de profils, tels que les salariés déclarés comme allocataires de l'AAH et rapportés à la trajectoire des autres travailleurs accompagnés en entreprise adaptée.

L'analyse de l'Igas et de l'IGF en 2016 s'était concentrée sur la mesure de la productivité chez les salariés des entreprises adaptées et sur l'adaptation du montant de l'aide à la mesure de cette productivité. Cette démarche peut correspondre à la diversité réelle des situations et des parcours, la notion de gravité du handicap important moins que celle de distance à l'emploi, qui permet d'intégrer les freins sociaux, de formation et de mobilité pour accéder à l'emploi classique.

Une piste de réflexion pourrait par exemple porter sur la différenciation des aides entre les publics très éloignés du marché du travail et les autres, associées aux efforts d'accompagnement dans le cadre d'un parcours court ou long. Mais cette différenciation fine n'est pas exempte de lourdeur et de complexité d'évaluation, dans un contexte de pilotage limité en moyens. La différenciation de l'aide par âge actuellement en vigueur (aide accrue au-delà de 50 ans puis de 55 ans) apparaît déjà complexe pour une différenciation financière très faible, et donc peu incitative. Il semble donc préférable de travailler sur des mesures moins fines, mais plus efficaces.

L'évaluation des expérimentations gagnerait en tous cas à prendre en compte la dimension d'efficacité des dispositifs mis en œuvre. La comparaison entre les CDD Tremplin et les EATT est déjà riche d'enseignements à cet égard. En Bretagne, les fonds publics engagés dans l'un et l'autre dispositif aboutissent, du point de vue de la sortie durable, à une efficacité très différente. Seules deux sorties en CDD Tremplin ont été enregistrées en 2021 pour 206 096 € engagés, alors que l'EATT créée a conduit à 23 sorties pour 128 497 €. Cela représente un coût unitaire de 103 048 € par sortie en emploi durable en CDD Tremplin contre 5 587 € pour une sortie en EATT, même s'il faut prendre les chiffres avec précaution compte tenu du faible nombre de sorties en emploi durable considéré.

Les biais liés aux potentielles différences de publics accueillis au sein des deux types de structures, ainsi que le faible volume d'ETP pris en compte dans cet exemple, nuancent la comparaison, mais une telle analyse gagnerait à être généralisée, afin de mieux prioriser l'utilisation des aides, qu'il s'agisse des aides au socle dans des entreprises commerciales, des aides à la sortie pour les CDD Tremplin et les EATT ou encore pour l'orientation des

investissements en formation. Les possibilités ouvertes par l'activation de dépenses passives, liées à la diminution du recours à l'AAH du fait du retour à l'emploi classique, gagneraient par ailleurs à être exploitées, notamment dans la perspective d'un financement plus orienté vers l'accompagnement de la mobilité.

4.3.2 Des entreprises adaptées confrontées à deux objectifs complexes à concilier

La réforme des entreprises adaptées de 2018 ne peut être dissociée de l'objectif premier de l'accès à l'emploi dans les entreprises classiques pour les salariés en situation de handicap. Les entreprises adaptées sont censées devenir, dans cette perspective, des développeurs de compétences pour les entreprises classiques. Mais parallèlement, l'objectif de mise en emploi et d'accompagnement plus intensif de travailleurs pour certains très éloignés de l'emploi classique demeure. Les résultats pour l'instant décevants des expérimentations traduisent une efficacité encore très limitée du dispositif et amènent à réexaminer la cohérence des objectifs fixés.

4.3.2.1 Les difficultés de la transition vers les entreprises classiques

Les résultats des entreprises adaptées, en termes de transition de leurs salariés vers les entreprises classiques, sont globalement décevants : le CDD Tremplin, en tant que vecteur de transition, n'est utilisé que par une très petite minorité d'entreprises, les mises à disposition et les prestations d'appui sont très peu développées et seule l'EATT semble présenter des perspectives en termes de sorties durables, quoiqu'également limitées quantitativement à ce stade. La faible appropriation des outils de formation, le développement encore limité de l'accompagnement, le souhait de privilégier la stabilité dans l'entreprise sont autant d'obstacles à un développement massif de la mobilité.

L'investissement dans l'accompagnement n'est rentable que lorsqu'une taille critique est atteinte. Surtout, lorsque des acteurs s'emparent de manière volontariste de la logique de transition, cela suppose d'une part de construire l'offre de produit en fonction des métiers en tension chez des clients du bassin d'emploi, d'autre part de l'accompagner par une offre de soutien social sur des sujets tels que le surendettement ou le logement.

La présente enquête confirme la progression du nombre de postes d'accompagnement. Mais trouver des clients susceptibles d'embaucher régulièrement des salariés en situation de handicap n'est réaliste que sur des métropoles présentant une grande diversité d'entreprises acheteuses d'une taille suffisante, ou grâce à l'existence d'un client de taille importante sur le bassin d'emploi. Dans ce dernier cas, le risque demeure qu'un retournement de conjoncture, comme dans la sous-traitance automobile, fragilise l'entreprise adaptée.

Compte tenu de la crise sanitaire, qui a affecté significativement l'activité des entreprises pendant plusieurs mois, mais aussi du changement culturel qu'impose cette nouvelle perspective aux entreprises adaptées, le fait d'obtenir des résultats très limités trois ans après la loi n'est pas en soi de nature à remettre en cause l'objectif.

Les données sur les sorties en emploi dans des entreprises classiques issues du parangonnage international, en Suède, en Allemagne ou en Espagne, montrent qu'il est très

difficile de dépasser un taux de 6 % à 8 % de sorties (cf. 1.1.3 et 3.2.3). Et au-delà d'un petit groupe de structures pleinement engagées dans la démarche d'expérimentation, la réforme fait effectivement évoluer, dans une mesure limitée mais indéniable, une partie significative des entreprises. Ainsi, en Bretagne, le nombre annuel de sorties est passé de 5 en 2019 à 22 en 2021. Cela ne représente que 1,3 % du nombre de salariés en situation de handicap employés, mais il s'agit d'une ouverture réelle pour faire de la mobilité externe une option pour ces salariés.

La DGEFP, comparant le secteur des entreprises adaptées à celui de l'insertion par l'activité économique (IAE), estime à une dizaine d'années le temps nécessaire pour réussir pleinement ce bouleversement proposé, grâce notamment au dialogue de gestion et la remise à plat prévue tous les cinq ans du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM). Cette vision suppose cependant un pilotage territorial performant et des dispositifs d'accompagnement convenablement évalués, qui ne sont pas pleinement établis aujourd'hui.

Quel que soit l'encadrement mis en place, il n'est cependant pas assuré que toutes les entreprises adaptées parviendraient, compte tenu du profil de leurs salariés, à s'inscrire dans la perspective de la transition.

4.3.2.2 Le défi de la moindre dépendance aux aides publiques

La loi de 2018, dans l'application qui en a été faite, fixe un autre objectif : réduire la dépendance des entreprises adaptées aux aides publiques, en stimulant leur capacité à développer leurs ressources commerciales, tout en étant plus attentif à l'accompagnement social.

Les données brutes ne traduisent pas d'augmentation significative de la performance, en particulier en termes de part des aides dans le chiffre d'affaires, qui n'a pas évolué globalement, depuis 2016, à 26 %, et qui reste même supérieure à 60 % pour plus d'un tiers d'entre elles dans des régions de fort développement du secteur (cf. 1.3.1.2.5). Mais la part croissante des entreprises commerciales intégrant ce défi est un signe encourageant. Du côté des clients, le club *Handicap et compétences* témoigne d'une part croissante du secteur orientée vers la qualité de la prestation et du produit, la performance, la rentabilité et le coût (cf. 2.3.1).

Mais cette part du secteur se saisit des expérimentations, et en particulier du CDD Tremplin, avec son aide inférieure à l'aide « socle » et temporaire, comme un relais de croissance, ouvrant sur des CDI non aidés, plutôt que sur une politique volontariste de transition vers l'emploi dans une entreprise classique. Elle privilégie la stabilité de l'activité, ce qui implique la capacité de conserver les meilleurs éléments, et permet aussi d'éviter de faire profiter d'éventuels concurrents de l'investissement en formation effectué sur un salarié en CDD Tremplin.

L'exemple d'une entreprise de recyclage et de services informatiques en Auvergne-Rhône-Alpes, très active dans l'expérimentation des CDD Tremplin, est très intéressant à ce titre : l'entreprise a choisi d'exclure les CDD Tremplin de ses activités traditionnelles, pour ne pas mélanger des équipes, ni fragiliser l'équilibre économique. Son activité nouvelle de support informatique, où elle concentre les salariés en CDD Tremplin, s'appuie sur une coopération dynamique avec le service public de l'emploi, accompagne la croissance et permet un accompagnement réel des salariés, mais sur un format qui l'apparente plus à une forme d'entreprise pro-inclusive qu'à une entreprise d'insertion et de transition orientée vers la sortie

en milieu classique. L'historique de l'entreprise est d'ailleurs instructif : les dirigeants ont abandonné le modèle de l'entreprise d'insertion pour passer à l'entreprise adaptée car la stabilité de cette dernière permet de mieux valoriser une activité.

4.3.3 Des missions à clarifier et des outils à adapter

Transition relevée de fait par des entreprises surtout associatives, productivité assumée par d'autres entreprises attachées au produit mais pas à la mobilité externe : la loi de 2018 poursuit des objectifs qui trouvent difficilement à cohabiter dans des entreprises très hétérogènes. Ces objectifs, pris séparément, sont pertinents : stimuler la formation, renouveler le secteur tout en réhabilitant la notion de parcours, promouvoir rentabilité et moindre dépendance aux aides publiques, préparer des sas d'accompagnement vers les entreprises classiques. Mais il est souhaitable, dans l'attente des résultats des travaux du comité d'évaluation, de s'interroger sur la pertinence d'une généralisation de l'objectif de transition, et de l'adaptation du niveau des aides pour mieux soutenir l'accompagnement vers les entreprises classiques.

Le parangonnage international montre que si le modèle des entreprises adaptées n'est présent que dans quelques pays européens, aucun pays, à l'exception de quelques États américains, n'a abandonné la pluralité des dispositifs d'insertion professionnelle des travailleurs en situation de handicap au profit de la seule inclusion dans le secteur classique. Il montre également que, quel que soit le dispositif choisi, le taux de mobilité externe vers le secteur classique demeure limité, même s'il dépasse celui des entreprises adaptées du socle.

La diversité des situations de handicap, et surtout de distance à l'emploi, plaide donc pour des réponses diverses. L'Unea rappelle à ce sujet, en approuvant l'objectif général d'inclusion, qu'il existe une dualité pérenne entre des entreprises adaptées accueillant les salariés dans un emploi durable, pour des travailleurs « très éloignés » de l'emploi classique, et d'autres constituant des lieux de développement des compétences pour faire accéder à l'emploi classique des travailleurs qui en sont moins éloignés.

La réforme de 2005 a légèrement fait évoluer les publics, mais a surtout donné un cadre à l'apparition d'entreprises commerciales, dont l'équilibre entre la recherche de rentabilité et l'accompagnement social a été conforté par la loi de 2018. Depuis 2018, l'accompagnement se renforce, une part des défis de la transition commence à se concrétiser, mais la permanence de publics peu mobiles, pour lesquels l'entreprise adaptée semble la seule solution de mise à l'emploi, reste une réalité.

La question n'est donc pas de savoir s'il est nécessaire de proposer, dans un cadre adapté, des emplois stables à des publics dont l'intégration dans un cadre classique est problématique¹¹⁹, mais si les entreprises adaptées restent, dans leur forme actuelle, le meilleur cadre pour cela. L'évolution des Esat atténue la différence entre la partie la plus productive du milieu protégé et la partie la plus traditionnelle du secteur adapté : le décret du

¹¹⁹ La Dreets de Bretagne rappelle ainsi que les caractéristiques des recrutés directs en entreprise adaptée constituent un défi important en termes d'évolution ultérieure : il s'agit d'un des derniers, voire le dernier employeur. La typologie des publics recrutés en 2021 par la voie d'un recrutement direct est la suivante : 11 % de 55 ans et plus ; 46 % de bénéficiaires de l'AAH ; 31 % de demandeurs d'emploi de très longue durée (plus de 24 mois sans activité).

13 décembre 2022 sur le parcours professionnel et les droits des travailleurs en Esat permet en effet depuis le 1^{er} janvier 2023 aux travailleurs en Esat de cumuler une activité en Esat et une activité sur le marché du travail. Il est clair dans ces conditions qu'une réponse spécifique doit continuer à être apportée à ce public spécifique, à la fois plus fragilisé mais capable de s'insérer dans des structures proposant produits et prestations au marché concurrentiel. Il doit, tout en profitant des possibilités de mobilité interne et externe grâce à la suppression des cloisonnements entre les dispositifs, et en bénéficiant d'un accompagnement plus approfondi, pouvoir travailler dans un cadre stable, sans être obligatoirement soumis à une logique de sortie. Le SGCIH, au cours de l'enquête, a rappelé dans cette perspective que « *l'entreprise adaptée doit être un tremplin vers le milieu ordinaire de travail, pas un refuge* » pour des salariés qui pourraient travailler dans le secteur classique.

Pour les entreprises commerciales sans orientation vers la mobilité, l'abandon *de facto* de l'hypothèse des entreprises pro-inclusives est d'autant plus dommageable qu'il empêche de tester un modèle commercial, orienté sur le produit et la prestation, mais où les salariés en situation de handicap occupent une part importante, bien au-delà de 6 % des effectifs. Il serait extrêmement utile d'orienter de nouveaux projets commerciaux dans cette direction, afin de pouvoir expérimenter dans un cadre suivi, les défis de l'inclusion et d'en tirer des conséquences en termes d'accompagnement dans les entreprises classiques.

L'hypothèse d'une déclinaison du modèle allemand n'est pas forcément la plus pertinente, ce modèle ayant son historique propre, lié au tissu économique et associatif allemand. Mais il est utile de prolonger la réflexion sur les entreprises pro-inclusives, et le principe de l'allocation d'aides pour des entreprises comptant significativement plus de 6 % de salariés en situation de handicap, sans pour autant en compter une majorité, constituerait une option permettant d'avancer plus concrètement encore dans la voie de l'entreprise inclusive. La contrepartie serait, au contraire du fonctionnement actuel du secteur, d'envisager une modulation de ces aides, dont la vocation serait d'aider à l'inclusion dans ces entreprises.

Plus largement, le défi essentiel en termes de mobilité externe consiste à pouvoir la présenter comme un gain pour le salarié et pour l'entreprise. Cela implique d'associer contrainte et incitation, et il semble que le compromis actuel entre niveau d'aides, primes en cas de sortie durable et aménagement du retour ne soit pas en mesure de convaincre un grand nombre d'entreprises de faire de la démarche de transition le cœur de leur projet. Un remodelage des aides au poste, permettant de les réorienter vers le soutien à la sortie, en associant une modulation pour les demandes nouvelles et un soutien supplémentaire à l'accompagnement et à la transition, pourrait être de nature à mieux centrer les entreprises orientées vers la transition sur leur mission (recommandation n° 9).

4.3.4 Placer l'adaptation du management au cœur de l'emploi direct et valoriser les compétences des entreprises adaptées en la matière

Alors que les entreprises adaptées semblent à ce stade exclues *de facto* du dispositif d'emploi accompagné, il n'en reste pas moins qu'elles disposeraient des atouts pour accompagner en entreprise classique les salariés en situation de handicap. Leurs compétences sur le plan managérial et leur expérience acquise pourraient les conduire à augmenter leurs capacités à promouvoir des parcours d'insertion de leur salariés, et ce de deux manières.

4.3.4.1 Les compétences managériales¹²⁰ au sein des entreprises adaptées, un savoir-faire et des savoir-être à valoriser

Comme les acteurs de l'IAE, les entreprises adaptées parviennent avant tout à mettre en emploi des publics dont les entreprises classiques ne veulent pas, ou difficilement. Or, avec ces salariés, elles parviennent non seulement à produire des activités socialement ou économiquement utiles, mais également, dans de nombreux cas rencontrés, à investir des secteurs concurrentiels à haute valeur ajoutée, à incarner la possibilité de relocaliser certaines activités industrielles ou à dégager des résultats financiers qui permettent à une part non négligeable des entreprises adaptées d'être à l'équilibre, voire en excédent. La description des activités investies par les entreprises adaptées et la tentative de typologie exposés en première partie illustrent ces performances.

Ces résultats sont obtenus avec un public très majoritairement composé de personnes en situation de handicap. Sachant que l'engagement des salariés est une des principales clés de performance pour toute organisation, et alors que la France se caractérise par un niveau d'engagement considéré comme particulièrement faible de ses salariés, ces entreprises adaptées semblent savoir trouver les leviers managériaux adéquats. L'enquête de la Cour a permis de confirmer que la question managériale fait l'objet d'un véritable investissement, voire d'un engagement personnel notable.

Une des entreprises visitées a ainsi choisi d'abandonner l'activité de télémarketing au profit du conseil en recrutement, pour des raisons de stratégie commerciale mais aussi parce que les salariés étaient beaucoup plus à l'aise avec cette activité.

Dans une démarche beaucoup plus structurée, après avoir développé des « entretiens de bien-être » en plus des entretiens annuels avec ses salariés, après avoir beaucoup investi dans l'ingénierie de formation, une entreprise adaptée de ce secteur s'engage désormais dans un projet d'école de formation avec deux axes complémentaires : le développement des compétences psycho-sociales des collaborateurs et le management inclusif des encadrants.

Une autre entreprise alsacienne développe pour sa part un management tout aussi soucieux de la formation de ses salariés et surtout de leur aptitude à être « *en capacité de décider de ce qui relève de leur responsabilité* ». Son responsable, engagé dans le mouvement de l'entreprise libérée¹²², explique que l'engagement des salariés a été le véritable levier de redressement économique de l'entreprise.

4.3.4.2 Des compétences managériales à mobiliser au sein des entreprises adaptées et classiques pour faciliter les sorties vers l'emploi durable

Fortes de ces capacités, les entreprises adaptées disposent d'un véritable atout pour renforcer l'évolution de leur modèle et la révolution culturelle de leur secteur vers l'entreprise inclusive et la logique d'insertion en milieu classique.

¹²⁰ On entendra ici les notions de management ou de compétences managériales au sens des compétences pour animer des équipes et faciliter leur engagement au service de l'entreprise.

¹²² Brian M. Carney et Isaac Getz, *Liberté et Cie*, Flammarion, 2012.

En leur sein, s'appuyer sur ce savoir-faire peut constituer un levier de capital humain pour motiver à la fois les encadrants intermédiaires et les salariés, et les engager dans des démarches de transition, avec les mêmes fondements que ce qui est déployé sur leur poste de travail. En s'appuyant sur la motivation et l'expression des salariés, quitte à ce que cela démontre que nombre d'entre eux préfèrent rester plus longtemps au sein de l'entreprise d'adaptée, celle-ci utilisera le meilleur levier possible pour réussir l'accompagnement professionnel de son salarié.

Ce modèle managérial constitue également un outil potentiel pour réussir l'orientation vers le bon support de poste : il serait en effet dommageable que pour des raisons de processus administratifs, de recrutement ou d'objectifs chiffrés à atteindre, une entreprise recrute par exemple sur un CDD Tremplin une personne peu motivée à la mobilité externe à court terme.

Les savoir-faire et savoir-être managériaux développés au sein des entreprises adaptées constituent autant de compétences potentiellement utiles aux entreprises classiques pour améliorer leur capacité d'accueil des personnes en situation de handicap, *a fortiori* à la sortie d'une entreprise adaptée. La mise à disposition de salariés ou des accords locaux entreprises adaptées et donneurs d'ordre peuvent permettre ce transfert de compétences. Ces transferts de compétences se font sans le soutien spécifique de l'État ni du service public de l'emploi et, surtout, sans valorisation pour les entreprises adaptées de ces compétences clés pour le développement des logiques de parcours et des modèles inclusifs.

Pourtant, ces transferts de compétences sont à la fois au bénéfice de l'entreprise adaptée, en termes d'insertion, du salarié qui prétend à être pleinement inclus, et de son nouvel employeur, qui peut avoir besoin de mieux connaître son nouveau collaborateur pour adapter management et poste de travail, et surtout progresser vers une organisation plus inclusive.

Ces compétences managériales pourraient constituer un outil décisif vers une entreprise plus inclusive. Cela implique de reconnaître les entreprises adaptées, de les soutenir et de mettre leurs compétences à disposition des entreprises classiques, afin qu'elles engagent réellement leur révolution culturelle. Ce point devrait gagner à être débattu à la prochaine Conférence nationale du handicap.

4.4 Le besoin d'une vision globale de l'insertion professionnelle des travailleurs en situation de handicap

Le secteur des entreprises adaptées doit faire face à l'accroissement du nombre de personnes concernées par le handicap et à une diversité croissante des situations individuelles, en conservant une vue globale du dispositif. En attendant les résultats de l'enquête *Autonomie*, le nombre des personnes scolarisées laisse augurer d'une augmentation significative du nombre de travailleurs en situation de handicap dans les années à venir (cf. 4.1). Les publics évoluent également dans les autres tranches d'âge.

En amont des dispositifs d'insertion professionnelle, d'après les interlocuteurs rencontrés au cours de la présente enquête de la Cour dans les entreprises adossées à des Esat, les publics caractérisés par les handicaps les plus lourds, pour lesquels avaient été créées ces institutions spécialisées, seraient moins présents, et la distance à l'emploi des personnes travaillant en Esat et en entreprise adaptée serait moins grande. En aval, à l'inverse, la sélectivité

des entreprises classiques au sein des populations bénéficiant d'une reconnaissance administrative a également été régulièrement rappelée.

Les seuls éléments quantitatifs tangibles concernent la sélectivité effectivement accrue des entreprises adaptées vis-à-vis des CDD Tremplin : en Bretagne, une enquête menée début 2022 par la Dreets avec le service public de l'emploi sur la thématique des difficultés de recrutement signale ainsi qu'en moyenne, le service public de l'emploi adresse en moyenne à chaque entreprise 28,8 candidats, les entreprises adaptées en rencontrent 25,6 et n'en recrutent que 6,6, soit seulement 23 %.

Les entreprises adaptées ne peuvent prétendre, ne serait-ce que par leur taille, apporter une réponse globale au défi de l'évolution des handicaps en milieu professionnel et de l'approche inclusive. Une attention particulière devra être portée à ce que l'évolution de ce secteur ne se traduise pas seulement par des effets de déport des travailleurs en situation de handicap d'un dispositif à l'autre. Il demeurera des situations où, quels que soient les efforts en termes de ciblage du recrutement ou d'accompagnement, une mobilité externe ambitieuse demeurera très hypothétique.

Cela rend nécessaire une vision globale des parcours. Les situations de handicap sont de natures très différentes, mais une part importante intervient dans le cours de la vie professionnelle, et le lien entre la détection du handicap possible, le maintien au travail dans l'entreprise, la formation à la reconversion en cas de sortie, l'accompagnement rapide pour réorienter vers une autre entreprise doivent être réalisés dans un temps suffisamment court pour pouvoir constituer un parcours sans à-coups jusqu'à la fin de la carrière professionnelle.

Ce qui est en jeu, c'est la capacité de l'ensemble des acteurs de l'insertion professionnelle à s'engager pleinement dans l'inclusion en milieu ordinaire, sans pour autant écarter des travailleurs en situation de handicap dont l'insertion en entreprise classique s'avère impossible. Cela suppose une coopération au sein du service public de l'emploi, une simplification de la reconnaissance administrative du handicap, un accompagnement performant au sein des entreprises adaptées et des entreprises classiques. Cela engage également la stimulation de l'emploi direct : l'engagement d'un bilan sur la réforme de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés est indissociable de l'analyse des perspectives concrètes de l'insertion professionnelle des travailleurs en situation de handicap dans les entreprises classiques et de l'efficacité des dispositifs mis en place dans ce cadre, comme l'emploi accompagné ou l'aide à l'emploi des travailleurs handicapés mise en œuvre dans le cadre de la crise sanitaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE ET RECOMMANDATIONS

La réforme de 2018 a voulu faire des entreprises adaptées des laboratoires de l'inclusion, mais les éléments du présent rapport ne permettent pas d'affirmer que ce secteur soit, dans sa configuration actuelle, capable de s'engager pleinement dans cette démarche, au-delà de quelques groupes ayant fait de la transition et la mobilité vers les entreprises classiques les moteurs de leur action. Positionnées entre un secteur protégé en évolution et des entreprises classiques qui peinent à développer l'emploi direct de salariés en situation de handicap, les entreprises adaptées doivent donc continuer à évoluer vers un accompagnement socio-professionnel plus efficace et une activité économique leur permettant de réduire leur dépendance aux aides publiques.

Si le pilotage du secteur a permis de surmonter la crise sanitaire et de stimuler quantitativement les expérimentations, la faiblesse des moyens locaux incite à une concentration des moyens permettant une plus grande efficacité du suivi économique et social. L'accompagnement, en particulier, doit faire l'objet d'un contrôle plus centré sur l'efficacité des moyens mis en œuvre dans les entreprises adaptées, car au-delà de la capacité de mobilité externe forcément hétérogène des salariés, c'est bien cet accompagnement qui justifie le montant important des aides publiques apportées à ces entreprises.

La configuration actuelle des aides ne permet pas de soutenir de façon suffisamment efficace la mobilité externe vers l'entreprise classique, qu'il s'agisse des EATT ou des CDD Tremplin. S'il paraît risqué, compte tenu de la distance à l'emploi toujours importante d'une part élevée des salariés en entreprise adaptée, de modifier les équilibres sur les postes existants, il est nécessaire de revoir l'équilibre global sur les aides au poste nouvellement demandées. Une modulation de ces aides nouvelles pourrait permettre de financer de manière plus dynamique les efforts de transition vers les entreprises classiques.

Recommandation n° 8. : (DGEFP) : modifier l'organisation du pilotage territorial des entreprises adaptées pour permettre un suivi économique et social plus efficace.

Recommandation n° 9. : (DGEFP, SGCIH) : moduler le montant des aides au poste nouvellement attribuées de manière à rendre les soutiens à la mobilité vers l'entreprise classique comparativement plus attractifs.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Liste des acronymes	90
Annexe n° 2.	La commande publique auprès des entreprises adaptées	93
Annexe n° 3.	Le Plan d'investissement dans les compétences – formation des salariés handicapés en entreprise adaptée (PIC EA)	97
Annexe n° 4.	Comparaisons européennes	100

Annexe n° 1. Liste des acronymes

- AAH : allocation aux adultes handicapés
- ACI : ateliers chantiers d'insertion
- AETH : aide emploi travailleurs handicapés
- Afest : action de formation en situation de travail
- AFPR : action de formation préalable au recrutement
- Agefiph : association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
- Ameeth : aide à la mobilisation des employeurs pour l'embauche des travailleurs handicapés
- APF : association des paralysés de France
- Apajh : association pour adultes et jeunes handicapés
- ANRH : association pour l'insertion et la réinsertion professionnelle et humaine des handicapés
- ASP : agence de services et de paiement
- AT-MP : accidents du travail, maladies professionnelles
- BOETH : bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés
- CDAPH : Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
- CDDT : contrat à durée déterminée « Tremplin »
- CDI : contrat à durée indéterminée
- CEE : *Centros especiales de empleo*, centres spéciaux d'emploi
- CEP : contrat d'emploi pénitentiaire
- Cheops : conseil national handicap et emploi des organismes de placement spécialisés
- CIDPH : convention internationale pour les droits des personnes handicapées
- CIE : conseil de l'insertion pour l'emploi
- CIH : comité interministériel du handicap
- CNCPH : conseil national consultatif des personnes handicapées
- CNIAE : conseil national de l'insertion par l'activité économique
- CNLRQ : comité national de liaison des régies de quartier (désormais « Mouvement des régies »)
- CNSA : caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.
- Coorace : comités et organismes d'aide aux chômeurs par l'emploi
- CPF : compte personnel de formation
- CPOM : contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
- CSE : comité social et économique
- DAE : direction des achats de l'État

- Dares : direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques
- DDETS : direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
- Depp : direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
- DGCS : direction générale de la cohésion sociale
- DGEFP : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
- DOETH : Déclaration annuelle obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés
- DOM : département d'outre-mer
- Drees : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
- Dcrets : direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
- DSN : déclaration sociale nominative
- EATT : entreprise adaptée de travail temporaire
- Esat : établissement et service d'aide par le travail, en cours de transformation en établissements et services d'accompagnement par le travail
- ETP : équivalent temps plein
- EURL-SARL : entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée - société à responsabilité limitée
- Fatea : fonds d'accompagnement à la transformation des entreprises adaptées
- Fatesat : Fonds d'accompagnement de la transformation des Esat
- Feacem : *Federacion empresarial espanola de asociaciones de centros especiales de empleo*, fédération espagnole d'entreprises et d'associations de centres d'emploi adapté
- FIE : fonds d'inclusion dans l'emploi
- FIPHFP : fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique
- FO : Force ouvrière
- Fnath : fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés
- GEPSO : groupe national des établissements publics sociaux et médico-sociaux
- GPEEC : gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
- IAE : insertion par l'activité économique
- Igas : inspection générale des affaires sociales
- IGF : inspection générale des finances
- Insee : institut national de la statistique et des études économiques
- MDPH : maison départementale des personnes handicapées
- MRS : méthode de recrutement par simulation
- MSA : mutualité sociale agricole
- OETH : obligation d'Emploi de Travailleur Handicapé
- Opco : opérateur de compétences
- PCH : prestation de compensation du handicap

- PMSMP : période de mise en situation en milieu professionnel
- PNAD : plan national pour des achats durables
- PRITH : plan régional d'insertion des travailleurs handicapés
- RGDP : règlement général sur la protection des données
- RLH : reconnaissance de la lourdeur du handicap
- RQTH : reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé
- RSE : responsabilité sociétale des entreprises
- SAS-SASU : société par actions simplifiée - société par actions simplifiée unipersonnelle
- SIAE : structures d'insertion par l'activité économique
- Smic : salaire minimum interprofessionnel de croissance
- TIH : travailleur indépendant handicapé
- UE : Union européenne
- Unapei : union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis
- Unea : union nationale des entreprises adaptées
- UNML : union nationale des missions locales
- Urssaf : union de recouvrement pour la sécurité sociale et les allocations familiales

Annexe n° 2. La commande publique auprès des entreprises adaptées

Différentes possibilités existent pour stimuler, par la commande publique, l'emploi des publics en situation de handicap :

- l'intégration dans les marchés d'une clause sociale d'insertion par l'activité économique, qui impose au titulaire du marché de réserver un volume horaire pour la mise à l'emploi des publics bénéficiaires du dispositif d'insertion (*via* recrutement direct, co-traitance ou sous-traitance avec les acteurs inclusifs, dont les entreprises adaptées, ou encore mise à disposition de salariés par des EATT) ;
- l'exigence que certaines fournitures aient requis l'emploi de personnes en situation de handicap pour leur fabrication (exemple du marché de fourniture de consommables remanufacturés en co-prescription par la direction des achats de l'État et l'Ugap), une clause peu mise en œuvre ;
- la passation de marchés réservés, outil classique mobilisé pour des prestations de service (gestion des espaces verts, nettoyage/blanchissage de textiles, etc.). Cette possibilité a été utilisée par la direction des achats de l'État, dans le cadre de la passation du marché national de fournitures de masques textiles en janvier 2021 (38 entreprises adaptées et Esat se sont groupés pour répondre au marché). La direction des achats de l'État note que les structures du handicap bénéficient peu des marchés réservés : les marchés réservés au secteur du handicap (entreprises adaptées et Esat confondus) enregistraient une légère baisse en 2019, avec 0,7 % des marchés publics en 2019 contre 0,98 % en 2018, représentant 82 ETP¹²⁵. D'après la direction des achats de l'État, les acheteurs vont majoritairement recruter ou rechercher une mise à disposition des personnes ayant une reconnaissance de leur handicap (RQTH) afin de répondre à deux objectifs en même temps, celui lié au marché et celui lié à l'obligation d'emploi de salariés en situation de handicap au sein de l'entreprise ;
- l'allotissement des marchés afin de les rendre accessibles aux structures inclusives (dont les entreprises adaptées) et permettre à ces dernières, dans des conditions de mise en concurrence classique avec les opérateurs économiques, de remporter les offres.

Il existe des objectifs quantitatifs au périmètre de l'ensemble du secteur responsable, mais pas d'objectif spécifique pour le secteur travaillant avec des personnes en situation de handicap, ni *a fortiori*, avec les entreprises adaptées¹²⁶. Depuis 2016, la direction des achats de l'État définit un couple objectif/indicateur chaque année à partir des objectifs à cinq ans du Plan national pour des emplois durables (Pnad). Cette approche est formalisée dans le guide de la mesure des résultats des achats de l'État et de ses établissements publics de 2016¹²⁷.

La nouvelle rédaction de l'article L. 2113-14 du code de la commande publique, issue de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique du 7 décembre 2020, ne

¹²⁵ Source : rapport 2019 de l'association Alliance Villes Emploi relatif au dispositif de la clause sociale d'insertion dans les marchés.

¹²⁶ Les commandes passées avec ces dernières sont en revanche identifiées dans les formulaires de saisie de consultation, qui déclinent les clauses sociales d'insertion et les marchés réservés aux entreprises adaptées et aux Esat.

¹²⁷ L'indicateur est quantitatif (nombre de marchés notifiés dans l'année) et porte sur les marchés intégrant une considération sociale parmi celles présentées par l'outil PLACE (outil de publication et de notification des marchés de l'État).

poursuivait pas formellement cet objectif, mais pourrait dans les faits constituer un moyen de favoriser l'attribution de marchés publics aux entreprises adaptées. En effet, la précédente rédaction interdisait qu'une même procédure de marché soit réservée à la fois aux entreprises adaptées et aux établissements et services d'aide par le travail, d'une part, et aux structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) d'autre part. L'article L. 2113-14 énonce désormais la règle inverse : « *Un acheteur peut réserver un même marché ou un même lot d'un marché à la fois aux opérateurs économiques qui répondent aux conditions de l'article L. 2113-12 et à ceux qui répondent aux conditions de l'article L. 2113-13* ».

Dans le cas de figure où SIAE et entreprises adaptées se trouveraient en concurrence, le « Mouvement des régies », qui représente les régies de quartier¹²⁸, souligne le risque que les offres des SIAE soient systématiquement classées derrière celles des entreprises adaptées, qui bénéficieraient d'une capacité à proposer des prix très inférieurs.

Cette analyse pose doublement question. Premièrement, elle signifie que l'autorité adjudicatrice serait conduite à attribuer l'offre aux entreprises adaptées essentiellement ou uniquement sur la base du critère prix, aux dépens des atouts que représentent également les SIAE. On peut notamment penser à la mise en activité salariée de bénéficiaires de minima sociaux et demandeurs d'emploi de longue durée, et à la proximité territoriale des marchés sur lesquels les SIAE proposent leurs services, par exemple lorsqu'il s'agit d'une régie de quartier. Son objet est en effet d'inscrire son activité au sein et au service d'un territoire déterminé et de sa population la plus précaire. Deuxièmement, si le développement des parts de marché des entreprises adaptées dans la commande publique peut constituer un objectif louable, il serait contreproductif que ce développement se fasse au détriment d'une partie des SIAE, en particulier celles qui dépendent le plus des acheteurs publics locaux et dont l'équilibre économique est le plus difficile.

À ce stade, ni la DGEFP ni la direction des achats de l'État ne considèrent que cette nouvelle rédaction du code des marchés pose problème. Celle-ci est issue d'un amendement parlementaire qui aurait reçu le soutien de la Fédération des entreprises d'insertion (dont les adhérents sont très peu dépendants de la commande publique) et dont l'exposé des motifs met en avant deux arguments principaux :

- « *la suppression du caractère exclusif des deux types de réservation permettra d'alléger les contraintes des acheteurs dans la mise en œuvre de leur politique d'insertion par la commande publique* » ;
- l'interdiction issue de la rédaction précédente pouvait « *freiner les synergies et les collaborations sur les territoires entre les différents acteurs de l'insertion et du handicap. La suppression du caractère exclusif des deux types de réservation [...] encouragera la constitution de groupements d'entreprises par les acteurs des différents secteurs pour répondre ensemble aux appels d'offres* ».

Au regard des réponses apportées par la direction des achats de l'État et par la DGEFP, évoquant les consortiums comme moyen d'éviter ces situations de concurrence non voulues par l'État, la nouvelle rédaction serait à interprétée comme un moyen de soutenir ces synergies entre les deux secteurs, dans les consortiums et au-delà. Le risque de concurrence n'a cependant pas été clairement évalué.

¹²⁸ Les régies de quartier peuvent être agréées sous forme d'atelier ou chantier d'insertion ou sous forme d'entreprise d'insertion.

Or de premiers cas concrets de concurrence avec le secteur de l'IAE ont été identifiés au cours de l'enquête conduite par la Cour :

- un marché d'entretien d'espaces verts et de terre-pleins attribué par un port autonome à une entreprise adaptée :
 - aux dépens de la régie de quartier, malgré son expertise du territoire sur lequel la totalité de la prestation doit se dérouler ;
 - l'offre de l'entreprise adaptée est retenue uniquement sur le critère de la valeur économique, alors qu'elle s'est vue attribuer une note technique certes bonne mais inférieure à celle obtenue par la régie de quartier ;
 - l'offre de l'entreprise adaptée s'élève un prix plus de deux fois moindre que celui proposé par la régie de quartier.
- un marché d'entretien d'espaces verts d'un centre aquatique attribué par un syndicat intercommunal à une entreprise adaptée :
 - aux dépens de la régie de quartier intervenant en partie sur le territoire de la métropole concernée, alors que l'entreprise adaptée attributaire est située dans le département voisin ;
 - l'offre de l'entreprise adaptée est également retenue sur le critère de la valeur économique, la valeur technique des deux offres ayant été jugée égale (à un point près sur 50) ;
 - un écart significatif sur la valeur prix qui semble conforter l'analyse selon laquelle les entreprises adaptées sont structurellement favorisées par leurs équilibres économiques, et ce alors même que la régie de quartier avait répondu en commun avec une autre entreprise.

Ces situations mériteraient d'être étudiées dans le détail, car elles ne correspondent pas aux intentions de l'exposé des motifs de l'amendement parlementaire ayant conduit à la réécriture de l'article L. 2113-14 du code de la commande publique. On constate aussi que les deux marchés ne correspondent pas aux secteurs d'avenir que la DGEFP et l'Unepa souhaitent investir pour les entreprises adaptées et que les deux situations ne peuvent trouver de réponse via la constitution de consortiums ciblant des secteurs de réindustrialisation potentielle : il s'agit ici de marchés d'entretiens d'espaces verts, une des activités historiques des anciens ateliers protégés, de moins en moins adaptés au vieillissement des salariés des entreprises adaptées, tandis qu'ils peuvent constituer un enjeu pour l'équilibre économique de nombreux ateliers ou chantiers d'insertion.

Tableau n° 13 : art des achats publics comportant des dispositions sociales ou environnementales¹²⁹

	2016		2017		2018		2019		2020	
	Objectif	Résultat								
<i>Dispositions sociales</i>	5 %	4,4 %	10 %	5,3 %	15 %	6,9 %	20 %	7,2 %	25 %	6,1 %
<i>Dispositions environnementales</i>	10 %	12,2 %	15 %	14,9 %	20 %	16,5 %	25 %	19,5 %	30 %	18,1 %

Source: direction des achats de l'État

¹²⁹ Indicateur annuel : nombre de marchés notifiés sur PLACE (plateforme de dématérialisation des procédures de marché de l'Etat) d'un montant supérieur à 40 000 € HT comprenant une considération sociale ou environnementale rapporté au nombre total de marchés notifiés sur PLACE d'un montant supérieur à 40 000 € HT.

Annexe n° 3. Le Plan d'investissement dans les compétences – formation des salariés handicapés en entreprise adaptée (PIC EA)

C'est à l'Agefiph qu'a été confiée la mise en œuvre du Plan d'investissement dans les compétences - formation des salariés handicapés en entreprises adaptées (PIC EA), plan permettant de consolider le parcours d'accessibilité des salariés en CDD Tremplin ou en EATT vers d'autres emplois *via* une convention signée avec la DGEFP courant jusqu'au 31 décembre 2022.

Le PIC EA finance trois aides financières versées par l'Agefiph :

- financement à 100 % de la formation dans la limite de 25 € par heure, intégrant le coût pédagogique, les coûts liés à l'adaptation pédagogique, les frais de certification et d'inscription ainsi que les frais annexes ;
- contribution à la compensation de la rémunération restant à charge de l'entreprise adaptée lorsque les salariés concernés sont en formation sur leur temps de travail, calculée sur la base du nombre d'heures de formation multiplié par le montant du Smic horaire brut. Cette aide vient en déduction de l'aide au poste ;
- contribution à l'ingénierie de formation et de projet, interne ou externe, plafonnée à 15 750 € pour une ingénierie groupée.

Les dispositifs, très longs à se mettre en place, sont montés en puissance à partir de 2021 : par exemple, les aides à la formation ont représenté plus de 85 000 heures en 2021, puis près de 300 000 heures en 2022, contre 25 000 heures seulement cumulées sur 2019 et 2020. C'est le cas également pour les salariés rémunérés (1 849 en 2022, contre 193 cumulés sur 2019 et 2020). Le nombre cumulé de salariés formés qui est très limité sur les trois premières années est le reflet de la lenteur du développement des dispositifs expérimentaux.

Le PIC EA a été mis en œuvre tardivement : mobilisable en novembre 2019, il a souffert d'une communication insuffisante et d'un outil en ligne inadapté : les aides à l'ingénierie, particulièrement utiles au vu de la taille des entreprises adaptées ont été très peu utilisées. En novembre 2020, deux ans après la loi, à peine 130 000 € avaient été versés à ce titre.

La redynamisation du dispositif a eu lieu en juillet 2021. Les 225 entreprises adaptées habilitées ont été contactées : 64 % envisageaient de recourir au PIC EA mais 72 % ne l'avaient pas mobilisé jusqu'alors. Puis, en janvier 2022, l'outil de dépôt des dossiers a été modifié, ainsi que la possibilité pour une entreprise adaptée expérimentatrice de mobiliser des formations communes avec d'autres entreprises adaptées, y compris celles qui ne sont pas engagées dans les expérimentations.

Le nombre d'aides versées progresse, mais les crédits consommés restent encore limités : 5 M€ avaient été consommés fin 2022 sur les 50 M€ budgétés, un résultat reflétant à la fois les retards et le caractère excessivement ambitieux de l'objectif, revu depuis à 30 M€. Les raisons des retards sont multiples :

- des difficultés techniques et de communication ;
- la faible appropriation mutuelle de l'Agefiph et des entreprises adaptées : selon une enquête d'Agefiph, 57 % des entreprises habilitées à embaucher des personnes en CDD Tremplin n'avaient jamais contacté l'Agefiph ;

- le retard de développement de l'expérimentation des CDD Tremplin. Comme constaté en Bretagne au cours de l'enquête, la sous-utilisation du PIC EA est une conséquence de la réserve générale exprimée à l'égard du CDD Tremplin.

Le diagnostic effectué à l'occasion de la mobilisation de l'été 2021 fait ressortir :

- une méconnaissance par les entreprises adaptées de l'ingénierie de formation, de parcours professionnel. Les principaux besoins identifiés des entreprises adaptées ressortant de l'enquête sont, par ordre d'importance : l'appui opérationnel au montage des dossiers de financement via le PIC EA, l'appui à l'ingénierie pédagogique et le renforcement de la capacité d'accompagner les parcours individuels, l'appui au *sourcing* des candidats sur les expérimentations mais également à l'appui au recrutement en sortie ;
- une relation floue avec les opérateurs de compétences. La stratégie consiste désormais à mettre l'accent sur les trois opérateurs de compétences qui, du fait des branches professionnelles couvertes, regroupent l'essentiel des entreprises adaptées : Opco Santé, Opco 2i et Akto.

Les tableaux ci-dessous présentent les principales données physico-financières relatives au PIC EA :

Tableau n° 14 : aides à la formation

	nombre de dossiers	nombre de salariés concernés	nombre d'heures de formation à financer	montants prévisionnels (en €)	montants versés (en €)
2019	25	33	3 787	48 155	47 755
2020	81	160	21 945	283 270	267 622
2021	340	629	85 946	1 819 940	1 740 740
2022	564	1 849	298 054	6 659 333	1 481 605
Total	1010	2 671	409 732	8 810 698	3 537 722

Source : Cour des comptes, d'après Agefiph, 2023

Tableau n° 15 : aides à la rémunération

	nombre de salariés rémunérés	montants prévisionnels (en €)	montants versés (en €)
2019	33	28 022	27 994
2020	149	108 619	105 937
2021	601	448 131	426 168
2022	1 764	1 650 845	353 778
Total	2 547	2 235 617	913 877

Source : Cour des comptes, d'après Agefiph, 2023

Tableau n° 16 : aide à l'ingénierie

	nombre de dossiers	nombre de salariés concernés	montants prévisionnels (en €)	montants versés (en €)
2019	7	52	34 059	21 349
2020	16	101	113 599	108 658
2021	36	197	288 823	235 110
2022	44	408	385 626	192 235
Total	103	758	822 107	557 352

Source : Cour des comptes, d'après Agefiph, 2023

Annexe n° 4. Comparaisons européennes

L'Allemagne

Le handicap concerne 12,5 % de la population allemande¹³³. C'est une estimation plus réduite qu'en France (16,7 % selon l'enquête Emploi relative au handicap de 2011). Cela représente en Allemagne 10,4 millions de personnes, dont 7,6 millions atteintes d'un handicap lourd (degré d'incapacité supérieur à 50)¹³⁴ et 2,8 millions atteintes d'un handicap léger.

La majorité des personnes en situation de handicap n'est pas concernée par l'activité : 51,5 % avaient plus de 65 ans et 76 % des personnes plus de 55 ans. Mais 57 % des personnes en situation de handicap de 15 à 64 ans sont actives : c'est une différence significative avec la France, où seulement ce taux est de 44 %. La différence tend d'ailleurs à croître : alors que le taux d'activité est stable en France, il s'accroît en Allemagne, passant de 52 % en 2009 à 57 % en 2019¹³⁵.

1. UN DISPOSITIF D'INSERTION GLOBALEMENT COMPARABLE EN ALLEMAGNE ET EN FRANCE

1.1. L'obligation d'emploi de travailleurs en situation de handicap

Depuis le 1^{er} juillet 2001, tout employeur employant 20 personnes ou plus est tenu de réserver 5 % de ses postes à des travailleurs atteints d'un handicap lourd (degré de handicap égal ou supérieur à 50). En 2019, sur les 171 599 entreprises concernées par cette obligation, 61 % n'atteignaient pas le taux de 5 % (65 % en France) et 26 % n'employaient aucune personne en situation de handicap lourd¹³⁶ (19 % en France).

Pour chaque poste manquant par rapport à l'objectif de 5 %, les entreprises soumises à cette obligation paient une contribution mensuelle (*Ausgleichsabgaben*) de :

- 140 € pour un taux d'emploi de 3 % à moins de 5 % ;
- 245 € pour un taux d'emploi de moins de 3 % ;
- 360 € pour un taux d'emploi de moins de 2 %.

¹³³ Les éléments de la présente annexe proviennent de travaux de l'ambassade de France en Allemagne, ainsi que d'entretiens avec le ministère fédéral du travail et de l'emploi et l'association des entreprises d'intégration.

¹³⁴ Le degré de handicap commence à 20 et peut atteindre 100 au maximum par paliers de 10 et donne une indication sur la sévérité du handicap. Il ne s'agit cependant pas d'un pourcentage indiquant un taux de productivité d'un travailleur handicapé (déterminé séparément).

¹³⁵ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Behinderte-Menschen/inhalt.html>.

¹³⁶ <https://www.rehadat-statistik.de/statistiken/berufliche-teilhabe/beschaeftigung/beschaefigungsstatistik-schwerbehinderter-menschen/>.

Ces contributions sont réparties entre :

- les fonds des offices d'intégration (*Integrationsämter*)¹³⁷ qui œuvrent pour l'emploi des travailleurs en situation de handicap ;
- un « fonds d'indemnisation pour les projets nationaux visant à l'intégration des personnes handicapées à la vie active » (*Ausgleichsfonds*, 20 % des contributions), géré par le ministère fédéral du travail et des affaires sociales (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales* – BMAS)
- l'Agence fédérale pour l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*) pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi en situation de handicap.

Les entreprises employant moins de 60 salariés bénéficient d'un régime dérogatoire (emploi de 1 salarié demandé jusqu'à 40, 2 jusqu'à 60).

Comme en France depuis la loi de 2018, les employeurs peuvent réduire leur contribution par des commandes aux ateliers protégés officiels comparables aux Esat. Au total, le montant relativement modeste de cette contribution est régulièrement dénoncé par les associations représentant les personnes en situation de handicap.

1.2. Des aides incitatives à l'emploi des travailleurs en situation de handicap

De 2017 à 2019, plusieurs prestations d'incitation à l'emploi définies par les *Länder* ont été harmonisées au niveau fédéral par la loi en faveur de l'intégration des personnes en situation de handicap (*Bundesteilhabegesetz*)¹³⁸ :

- des aides pour l'aménagement des postes de travail et des formations adaptées aux personnes en situation de handicap. Versées en fonction du salaire du travailleur, elles peuvent couvrir jusqu'à 100 % de la perte de productivité liée au handicap. Il s'agit notamment de l'aide visant l'intégration des personnes en situation de handicap (*Eingliederungshilfe*), des coûts techniques d'adaptation du poste, ou de formations à l'intégration au poste. Les textes ne prévoient pas de liste exhaustive des dispositifs et laissent un pouvoir d'appréciation à l'administration chargée du versement de l'aide ;
- le « budget pour le travail » (*Budget für Arbeit*, 2018) permet à une entreprise classique employant une personne en situation de handicap d'accéder à une subvention allant jusqu'à 75 % de la rémunération versée au salarié, versée pour une durée indéterminée, et qui compense les besoins de formation et la productivité plus faible. Cette aide est généralement versée pour l'emploi de personnes venant d'un atelier en milieu protégé (*Werkstatt für behinderte Menschen*). Il existe aussi une aide administrée par l'agence fédérale pour l'emploi (*Eingliederungszuschuss*), pouvant atteindre 70 % du salaire versé, mais elle est limitée à 24 mois ;

¹³⁷ Ces offices (un par Land) sont notamment chargés du recouvrement des contributions mensuelles des entreprises (697 M € en 2020), veillent au respect de la loi relative au licenciement pour les personnes en situation de handicap et mettent en œuvre les « aides d'accompagnement au travail » à destination des personnes lourdement handicapées.

¹³⁸ D'après l'agence fédérale de statistique Destatis, environ 950 450 personnes ont bénéficié d'une aide à l'insertion en 2019 :

<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialhilfe/Tabellen/liste-zv-eingliederung-hilfe-behinderte-nenschen.html>.

- le « budget pour la formation » (*Budget für Ausbildung*, 2020) est une aide pour les apprentis en situation de handicap. Elle peut couvrir 100 % de la rémunération versée à l'apprenti, ainsi que des coûts supplémentaires liés au handicap.

1.3. Les coûts des mesures d'intégration restent stables

Selon l'organisme fédéral chargé de l'ensemble des offices d'intégration (*Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen*), les dépenses des offices d'intégration en faveur de l'insertion professionnelle des travailleurs en situation de handicap se sont élevées à près de 583 M€ en 2020¹³⁹:

Tableau n° 17 : dépenses des offices d'intégration en faveur de l'insertion professionnelles des travailleurs en situation de handicap

<i>en M€</i>		2018	2019	2020
<i>En faveur de l'employeur</i>	Programmes d'insertion au sein d'entreprises d'intégration	48,93	50,28	42,02
	Prestations aux employeurs (création et maintien des emplois et des places d'apprentissage)	208,52	218,03	212,53
	Soutien aux structures d'inclusion	93,99	102,01	118,34
	Prestations aux personnes lourdement handicapées (par exemple : mobilité, qualifications, assistance, logement)	55,39	57,40	56,59
	Soutien aux services d'intégration (accompagnement en entreprise, transition scolaire)	94,80	94,29	100,07
	Promotion institutionnelle	45,12	37,56	30,72
	Formation et communication	7,35	6,78	5,68
	Projets de recherche	18,59	17,98	13,48
	Divers	2,97	2,32	3,23
	Total	575,66	585,93	582,71

Source : Ambassade de France en Allemagne, d'après données *Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen*

L'entrée en vigueur des mesures prévues par la loi en faveur de l'intégration des personnes en situation de handicap n'a pas engendré de forte augmentation des coûts. Elle a surtout eu pour conséquence une harmonisation des possibilités de financement au niveau fédéral. Le nombre de bénéficiaires des aides a peu augmenté.

¹³⁹ <https://www.rehadat-statistik.de/statistiken/leistungen/integrationsaemter/>.

2. ORIENTATION EN MILIEU PROFESSIONNEL ET STRUCTURES SPECIFIQUES

2.1. Deux orientations possibles en milieu de travail

La loi en faveur de l'intégration des personnes en situation de handicap distingue deux orientations :

- si la personne est considérée comme apte à travailler (au moins trois heures par jour), l'Agence fédérale pour l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*) recherche un emploi pour cette personne, soit dans une entreprise d'intégration soit dans une entreprise classique. Pour cela, elle peut verser des aides à la rémunération (*Eingliederungszuschuss*), plus élevées pour une personne porteuse d'un handicap, pendant deux années au plus ans (c'est ensuite l'office de l'intégration *Integrationsamt* qui est en chargé de maintenir la personne en emploi ;
- si la personne n'est pas apte à travailler sur le marché du travail classique, elle est dirigée vers un atelier en milieu protégé (*Werkstatt für behinderte Menschen*) où elle bénéficie pendant deux ans de mesures de formation professionnelle, puis d'un soutien financier par un organisme chargé du versement de la prestation d'aide à l'insertion *Eingliederungshilfe*.

2.2. Les ateliers en milieu protégé

Depuis 1996, il existe un « droit à l'occupation » garantissant, par la loi, l'accès à une activité dans un atelier en milieu protégé, équivalent d'un Esat (*Werkstatt für behinderte Menschen*). Ce droit est ouvert à toutes les personnes n'étant pas employables sur le marché du travail classique en raison de leur handicap. L'activité n'est pas considérée comme un emploi et n'est pas soumise au droit du travail. L'atelier a, sur le long terme, l'objectif de préparer l'intégration sur le marché du travail classique.

Il existe environ 700 structures comptant plus de 2 850 ateliers protégés en Allemagne, permettant ainsi de prendre en charge plus de 320 000 personnes en situation de handicap¹⁴⁰. En 2019, les aides publiques versées au milieu protégé se sont élevées à 5,9 Md€ (contre 5,4 Md€ en 2017), dont 4,9 Md€ pour le travail en atelier en milieu protégé (environ 17 646 € par personne en situation de handicap accueillie). Sur ces 4,9 Md€, 3,87 Md€ (79 %) ont été versés au titre de la rémunération, 0,5 Md€ (11 %) au titre des frais de transport et 0,49 Md€ (10 %) au titre des cotisations sociales.

Les ateliers en milieu protégé ont officiellement l'objectif de proposer une réadaptation qui permet à la personne handicapée d'intégrer à long terme le marché du travail classique. Toutefois, moins de 1 % des personnes en situation de handicap accueillies dans un atelier en milieu protégé intègrent *in fine* le marché du travail classique.

Avec les réformes de 2017 et 2018 destinées à favoriser la mobilité, la personne en situation de handicap est désormais consultée pour l'établissement d'un plan d'insertion

140

<https://www.rehadat-statistik.de/statistiken/berufliche-teilhabe/wfbm/bagwfbm/#:~:text=Der%20Bundesarbeitsgemeinschaft%20Werkst%C3%A4tten%20f%C3%BCr%20behinderte,70.000%20Fachkr%C3%A4fte.>

(*Teilhabeplan*) avant le début de son activité en atelier en milieu protégé. Ce plan établit le parcours d'orientation au long terme de son bénéficiaire (auparavant ce parcours était défini exclusivement par les organismes payeurs¹⁴¹). De plus, le budget pour l'emploi et le budget pour la formation professionnelle permettent aux entreprises employant ou formant des personnes pouvant être accueillies en atelier en milieu protégé de percevoir une aide pouvant atteindre 75 % du salaire ou 100 % de la rémunération versée pendant la formation. Les personnes en situation de handicap disposent par ailleurs d'un droit illimité au retour atelier en milieu protégé.

2.3. Les entreprises d'intégration

Depuis la fin des années 1970, les entreprises d'intégration (*Integrationsunternehmen*) ont la particularité d'employer entre 30 % et 50 % de salariés en situation de handicap lourd avec des perspectives d'emploi faibles en milieu ordinaire. Contrairement aux ateliers en milieu protégé, le droit du travail s'applique dans ces entreprises qui ont vocation à servir de passerelle entre les ateliers en milieu protégé et les entreprises classiques.

3. DES ENTREPRISES D'INTEGRATION SE PARTAGEANT ENTRE INCLUSION ET TRANSITION

Les entreprises d'intégration font partie des « structures d'inclusion » (*Inklusionsbetriebe*), rassemblant aussi les « établissements d'intégration » au sein d'entreprises classiques¹⁴². Ces entreprises d'intégration ont plusieurs objectifs :

- accompagner et soutenir l'emploi des personnes en situation de handicap ;
- accompagner les salariés dans des actions de formation professionnelle continue ;
- faciliter le parcours des travailleurs en situation de handicap vers des entreprises classiques.

Elles accueillent des personnes en recherche d'emploi depuis plus de 12 mois, en situation de handicap lourd, lequel a des répercussions particulièrement défavorables dans la vie professionnelle et empêche la participation au marché du travail classique.

Les offices d'intégration ont soutenu financièrement les entreprises d'intégration à hauteur de 118,34 M€ en 2020 :

- 99,7 M€ (soit 84 %) de compensations salariales (au titre de la moindre productivité), soit environ 7 337 € par salarié handicapé accueilli ;
- 16,4 M€ (soit 14 %) d'investissements sur les lieux de travail ;
- 2,1 M€ de conseil aux entreprises d'intégration.

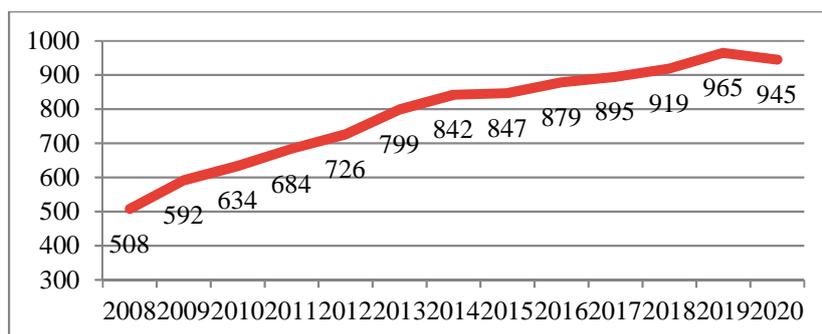
¹⁴¹ Selon la situation et l'origine du handicap, les organismes payeurs peuvent être les caisses d'assurance maladie, les agences pour l'emploi, les caisses d'accidents du travail, les caisses d'assurance retraite, les organismes indemnisant des victimes de guerre, les organismes chargés de l'aide à la jeunesse et les offices d'intégration.

¹⁴² Les données et les chiffres présentés ici portent sur toutes les « structures d'inclusion ».

Le soutien forfaitaire aux coûts supplémentaires pour l'entreprise engendrés par l'emploi de travailleurs en situation de handicap (*Eingliederungszuschuss*), de 210 € à 450 € par mois et par salarié, vient compléter ces aides.

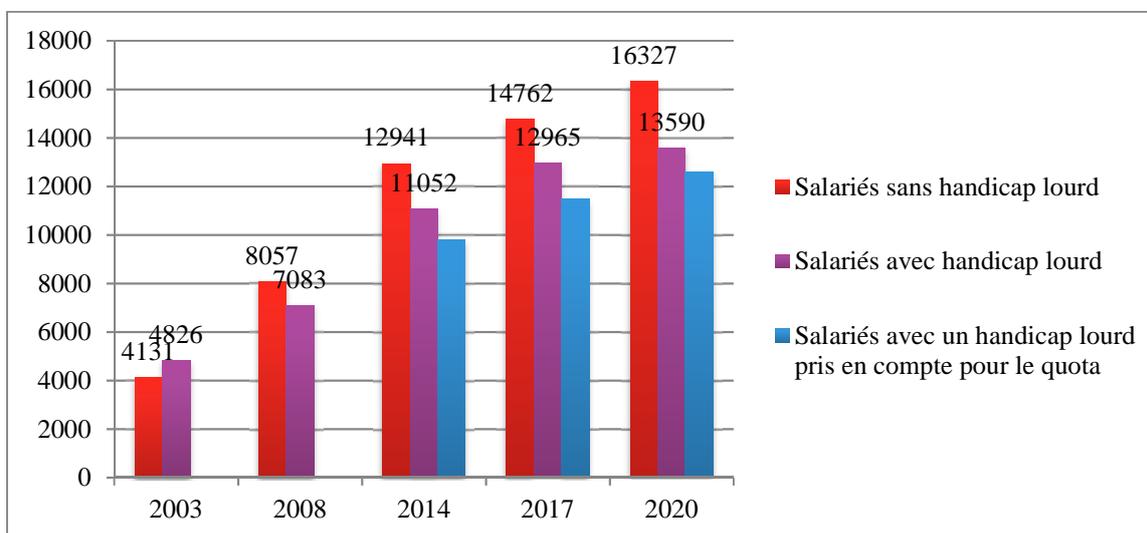
En 2020, les entreprises d'intégration employaient 29 917 salariés, dont 13 590 (45,4 %) étaient en situation de handicap lourd (dont 38,9 % de femmes), ce qui représente un doublement des effectifs par rapport à 2008. Parmi ces derniers, 12 595 (42,1%) étaient embauchés dans le cadre du quota de 30 % à 50 %. Le handicap mental ou psychique concernait en 2020 27 % des salariés, contre 11 % en 2005.

Graphique n° 3 : nombre d'entreprises d'intégration



Source : Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen

Graphique n° 4 : nombre de salariés au sein des entreprises d'intégration

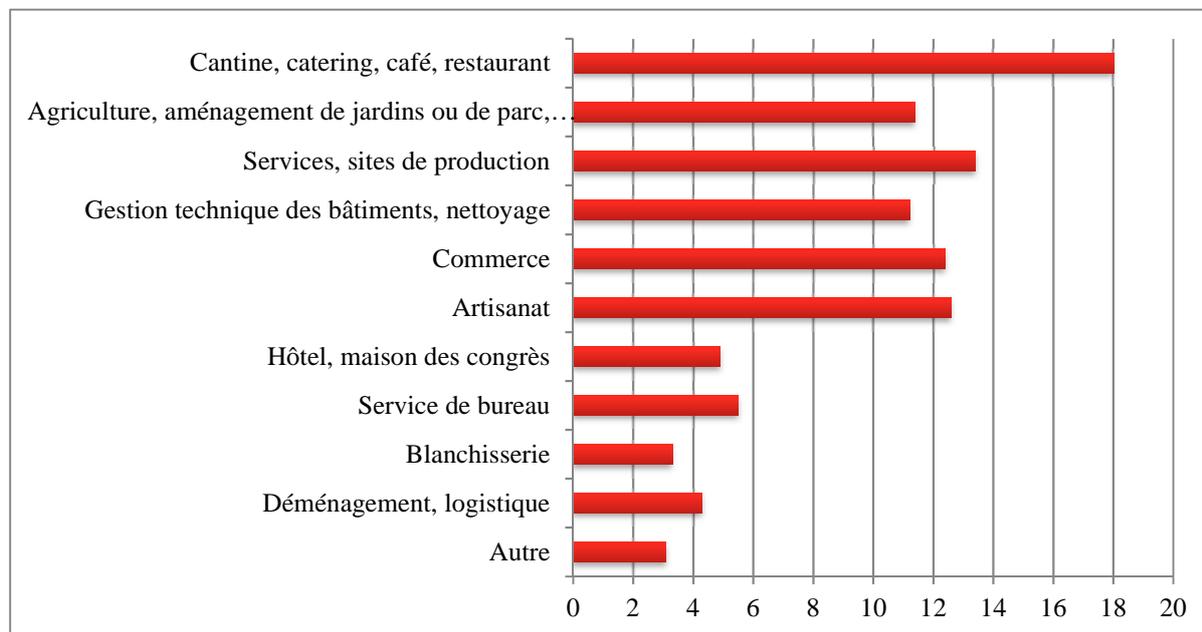


Source : Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen

Les entreprises d'intégration sont inégalement réparties sur le territoire, du fait de dynamiques inégales selon les *Länder*. La majorité des entreprises d'intégration sont situées dans l'ouest et le sud du pays (Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Bade-Wurtemberg, Bavière, Rhénanie-Palatinat), le centre (Hesse, Saxe, Thuringe), Brême et Berlin (avec entre 326 et 662 places dans des entreprises d'intégration pour un million d'habitants). Le nord est moins pourvu (les *Länder* de Saxe-Anhalt, Hambourg ou Basse-Saxe comptent entre 161 et 182 places pour un million d'habitants).

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, les entreprises d'intégration couvrent des branches d'activité assez comparables à celles couvertes en France par les entreprises adaptées :

Graphique n° 5 : entreprises d'intégration par branche (en %, 31 décembre 2020)



Source : *Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen*

La principale différence avec les entreprises adaptées françaises réside dans le plafonnement à 50 % de la part des personnes atteintes d'un handicap lourd présentant des difficultés substantielles à l'intégration professionnelle dans les entreprises d'intégration. Ce plafond plus bas en Allemagne reflèterait la volonté du législateur de ne pas trop peser sur la compétitivité de l'entreprise et de favoriser une mixité entre les salariés en situation de handicap et les autres. Les entreprises d'intégration allemandes sont toutefois libres de recruter des personnes atteintes d'un handicap au-delà de ce taux.

En revanche, l'accompagnement à l'emploi dans un territoire donné est la priorité de ces structures. Il n'existe ainsi pas d'entreprises de taille importante. Au cours de l'enquête, l'Association des entreprises d'intégration (BAG If e.V.), principal acteur du secteur, indiquait par exemple que le secteur n'a pas été en mesure de répondre à des sollicitations d'Airbus pour une sous-traitance comparable à celle organisée avec des entreprises adaptées de Toulouse.

De fait, la part moyenne des travailleurs en situation de handicap dans les effectifs se situe autour de 40 %, afin que les entreprises d'intégration puissent bénéficier de la *Gemeinnützigkeit*, statut caritatif conférant des avantages fiscaux spécifiques.

Les entreprises d'intégration sont libres de définir leur statut juridique (SARL, SA ou autre) et de faire un profit. Les structures restent majoritairement associatives en Allemagne. Deux types d'organismes gèrent souvent à la fois des entreprises d'intégration et des ateliers en milieu protégé : d'une part, de grandes organisations caritatives (Caritas, Diakonie, etc.) qui, en Allemagne, gèrent la majorité des structures de statut associatif de la sphère sociale ; d'autre part, des fondations dont certaines possèdent tout un ensemble d'entreprises (hôpitaux notamment) ou de structures délivrant des services sociaux.

Une évolution récente, dans certains Länder seulement, concerne les établissements inclusifs créés par des entreprises classiques pour embaucher des travailleurs en situation de handicap : la Rhénanie du Nord-Westphalie en compte 70.

4. UNE PROGRESSION DES STRUCTURES ADAPTÉES ET PROTÉGÉES MAIS UNE MOBILITÉ EN MILIEU ORDINAIRE ENCORE TRÈS FAIBLE

Le nombre d'entreprises d'intégration et d'emplois de travailleurs en situation de handicap est en progression, mais demeure limité. Si 12 965 personnes en situation de handicap lourd sont employées par des entreprises d'intégration, ce chiffre est faible comparé aux 1 113 280 salariés en situation de handicap lourd employés par des entreprises classiques et les près de 320 000 personnes prises en charge par un atelier en milieu protégé.

La mobilité vers une entreprise classique serait quasi inexistante. Quatre ans après l'introduction des mesures d'aide à la mobilité dans la loi (*Bundesteilhabegesetz*), aucune évaluation n'est disponible sur d'éventuels mouvements hors des entreprises d'intégration.

Du point de vue de l'Association des entreprises d'intégration, le plafond de 50 % permet d'assurer un équilibre entre les différents publics de salariés : ces entreprises sont considérées comme pleinement inclusives et il n'y a pas lieu de pousser à la transition des salariés vers les entreprises classiques, même si la loi encourage la transition d'une manière générale, sans en préciser le cadre. Le ministère fédéral du travail et des affaires sociales partage ce point de vue : il n'y a pas d'attente de mobilité à l'égard des entreprises d'intégration, qui sont considérées comme inclusives.

En ce qui concerne les ateliers en milieu protégé, selon l'organisme fédéral chargé de l'ensemble des offices d'intégration (*Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen*), seules 656 personnes (sur 320 000 personnes) ont quitté le milieu protégé pour intégrer le marché du travail classique en 2019.

Le constat sur l'évolution de l'emploi direct fait par le ministère fédéral du travail et des affaires sociales reste très prudent. Même si, comme en France, les débats sur l'institutionnalisation et l'inclusion sont très marqués, en particulier dans le champ scolaire et celui des ateliers en milieu protégé, les chiffres ne traduisent pas une évolution très marquée de l'emploi direct. Outre les aides à la mobilité précitées, des espoirs sont fondés sur la mise en place, depuis décembre 2021, du financement par les *Integrationsämter*, de postes de référents handicap dans les entreprises classiques pour soutenir l'inclusion.

L'Espagne

En Espagne, les droits des personnes en situation de handicap sont inscrits à l'article 49 de la Constitution de 1978, qui impose aux pouvoirs publics de poursuivre une politique de prévision, de traitement, de réhabilitation et d'intégration des personnes aux capacités physiques ou sensorielles diminuées et des déficients mentaux. Le droit au travail, mentionné à l'article 35 du même texte, fait partie des droits constitutionnels auxquels les personnes en situation de handicap doivent pouvoir accéder, au même titre que l'ensemble de la population.

Dans cet objectif, l'Espagne a mis en place un dispositif de quotas qui présente des points communs avec la France, mais dont les ambitions et les résultats sont moindres sur le plan de l'insertion des personnes en situation de handicap sur le marché du travail.

1. UN SYSTÈME DE QUOTAS AUX EFFETS LIMITÉS

La loi dite « LIMSI » du 7 avril 1982 est le principal texte qui vise le respect de cette obligation constitutionnelle, en mettant en place l'équivalent de l'OETH française : les entreprises publiques et privées dont les effectifs sont supérieurs à 50 employés doivent compter au moins 2 % de travailleurs en situation de handicap. L'application effective de ce cadre juridique est contrôlée par le centre étatique d'autonomie personnelle et d'aides techniques (Ceapat), centre technologique créé en 1989. Il est rattaché à l'institut des personnes âgées et des services sociaux (Imsero) du ministère de la santé, des services sociaux et de l'égalité, et non au ministère du travail et de l'économie sociale.

Bien que les deux déterminants de l'obligation soient moins élevés qu'en France et même qu'en Allemagne, peu d'entreprises respectent cette obligation légale en Espagne. Malgré un plan lancé en 1997 face à ce constat et l'installation des *medidas alternativas* (mesures alternatives) par un décret royal du 14 janvier 2000, cette obligation ne se traduit pas dans les statistiques de l'emploi des personnes en situation de handicap.

Pourtant, les mesures alternatives permettent aux entreprises de se conformer à la loi en respectant l'une des mesures suivantes :

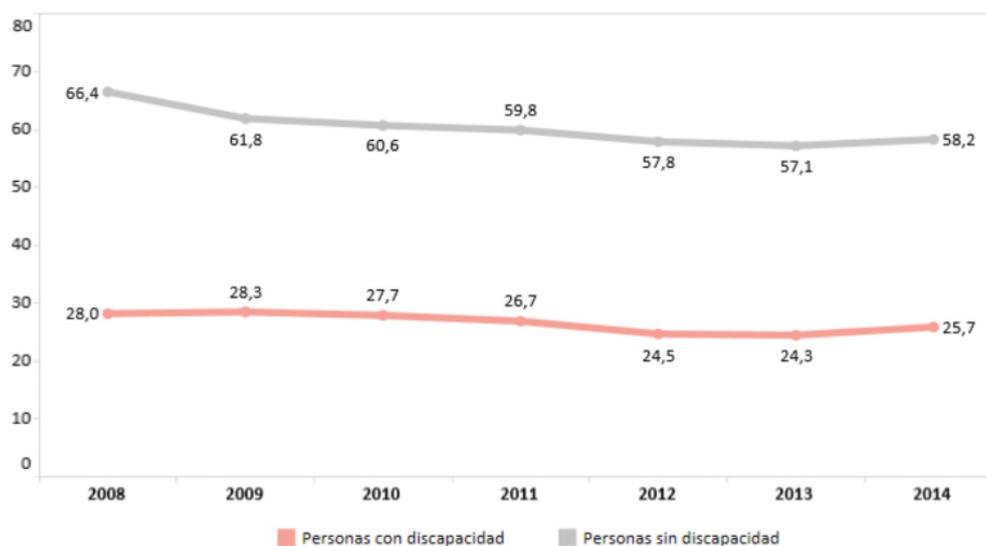
- acheter des biens dans un centre spécial d'emploi (*Centro especial de empleo*, CEE, cf. partie 2 de la présente annexe) ou à un travailleur autonome en situation de handicap ;
- signer un contrat avec un CEE ou avec un travailleur autonome en situation de handicap, pour la prestation de services étrangers ou complémentaires à l'activité normale de l'entreprise ;
- faire des dons ou mener une action de parrainage auprès des personnes en situation de handicap ;
- créer un CEE et signer des contrats *d'enclaves laborales* (littéralement, enclaves de travail) : l'entreprise passe un contrat de prestation de service avec le centre spécial d'emploi, les travailleurs handicapés effectuant une partie au moins de leur temps de travail dans l'entreprise concernée. Ce dispositif a été introduit en 2004.

Tableau n° 18 : taux d'emploi, d'activité et de chômage des personnes en situation de handicap en Espagne

	Taux d'activité	Taux d'emploi	Taux de chômage
2016	35,2 %	25,1 %	28,6 %
2017	34,5 %	25,8 %	25,2 %
2018	34,5 %	25,8 %	25,2 %
2019	34,0 %	25,9 %	23,9 %
2020	34,3 %	26,7 %	22,2 %

Source : Ambassade de France, d'après institut national des statistiques, pour la Cour des comptes

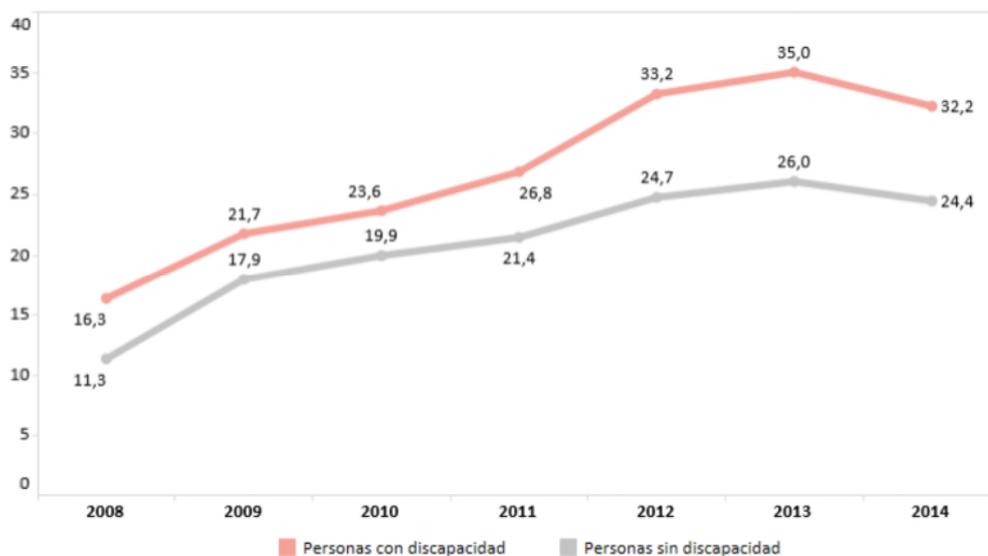
Le tableau ci-dessus illustre à la fois la stagnation globale des taux d'activité et d'emploi des personnes en situation de handicap, qui restent à des niveaux faibles comparativement aux pays voisins dont la France. Le taux de chômage a diminué au cours des dernières années, mais demeure très élevé. Surtout, la situation de cette population ne s'améliore pas relativement à l'ensemble de la population, ce qu'illustrent les graphiques suivants sur la période antérieure.

Graphique n° 6 : évolution du taux d'emploi entre 2008 et 2014

Lecture : en rouge : personnes en situation de handicap ; en gris : personnes sans handicap

Source : Odismet (Observatoire du handicap et du marché du travail en Espagne)

Graphique n° 7 : évolution du taux de chômage entre 2008 et 2014



Lecture : en rouge : personnes en situation de handicap ; en gris : personnes sans handicap

Source : Odismet (Observatoire du handicap et du marché du travail en Espagne)

Les taux d'emploi et de chômage de la population en situation de handicap suivent globalement l'évolution de ceux de l'ensemble de la population, sans que le dispositif législatif, malgré les adaptations intervenues dans les années 2000, ait permis de réduire les écarts. En ce qui concerne le taux de chômage, on constate même une dégradation de la situation relative des personnes en situation de handicap dans le contexte de la crise du début des années 2010, que la relative amélioration de la situation du marché de l'emploi constatée en 2014 n'a pas permis de corriger : l'écart entre les deux populations s'est aggravé à cette époque.

Selon les dernières données de l'institut espagnol des statistiques (INE) publiées en décembre 2021, le taux d'emploi des personnes en situation de handicap âgées de 16 à 64 ans était de 26,7 % (+ 0,8 point par rapport à 2019), le taux d'activité était de 34,3 % (+ 0,3 point par rapport à 2019) et le taux de chômage de 22,2 % (- 1,7 point par rapport à 2019). À titre de comparaison, le taux de chômage de l'ensemble de la population active espagnole s'établit aujourd'hui à environ 13,5 % : l'écart est d'environ 9 points, le même qu'en 2013, soit plus du double de celui constaté à la fin des années 2000, alors inférieur à 4 points.

2. LE DÉVELOPPEMENT DES CENTRES SPÉCIAUX POUR L'EMPLOI (CEE)

C'est dans ce contexte très défavorable pour l'accès des personnes en situation de handicap au marché du travail, que se sont développés les CEE, qui correspondent en partie aux entreprises adaptées françaises. Pour autant, plusieurs différences importantes sont à noter entre les deux dispositifs.

Les CEE peuvent avoir plusieurs statuts et ont des origines diverses : ils peuvent être créés par les administrations publiques, directement ou en collaboration avec d'autres

organismes, par des entités juridiques, personnes physiques ou morales, qui ont la capacité juridique d'agir en tant qu'entrepreneurs ; avoir un caractère public ou privé, à but lucratif ou non. Ils doivent disposer de la qualification nécessaire et être inscrits au registre des centres du service public de l'emploi de l'État (Sepe) ou, le cas échéant, auprès du service public de l'emploi de la communauté autonome pertinente, ce qui équivaut à une forme d'agrément. Leur gestion est soumise aux mêmes règles que n'importe quelle entreprise.

Les CEE ont pour objectif principal de fournir des emplois aux personnes en situation de handicap dans des entreprises classiques et en ce sens, répondent à l'objectif principal de la LISMI. L'Espagne ne connaît pas la différence que la France établit entre Esat et entreprises adaptées.

Les CEE doivent compter un effectif d'au minimum 70 % de travailleurs handicapés qui réalisent des activités de production et d'échanges dans les conditions normales du marché. Les CEE emploient :

- des personnes ayant un handicap mental (personnes atteintes de paralysie cérébrale, personnes atteintes de maladies mentales et personnes intellectuellement déficientes) avec un taux de handicap égal ou supérieur à 33 % ;
- des personnes ayant un handicap physique ou sensoriel, avec un taux de handicap supérieur ou égal à 65 %.

Une étude de 2013 intitulée *Présent et futur des centres spéciaux pour l'emploi*⁶⁶ conclut qu'en 2011, d'après un panel de près de 800 entreprises, les effectifs des CEE se composaient à 42 % de personnes avec un handicap mental, à 48 % avec un handicap physique et à 10 % avec un handicap sensoriel. 65 % des employés avaient entre 25 et 54 ans et la majorité des travailleurs étaient des hommes (61 %). 12 % des employés étaient diplômés d'un cycle supérieur.

Pour travailler dans un CEE, la personne doit présenter un taux de handicap de plus de 33 %, être inscrite auprès du service public de l'emploi, ne pas avoir été liée à l'entité par un CDI dans les 24 mois précédant son embauche. Les travailleurs ayant mis fin à leur CDI dans un délai de trois mois avant la signature du contrat sont donc exclus du dispositif. Cette exclusion ne concerne pas les travailleurs ayant des difficultés spécifiques pour leur insertion professionnelle, à savoir les personnes présentant un handicap mental associé à un taux supérieur à 33 % et les personnes présentant un handicap physique ou sensoriel associé à un taux supérieur à 65 %.

Comme pour les entreprises adaptées, le Sepe, équivalent de Pôle emploi, oriente les personnes en situation de handicap vers les CEE. La plateforme en ligne *DisJob.com*¹⁴⁵ permet d'accéder à un ensemble d'offres de travail réservées aux personnes en situation de handicap.

Il n'existe pas de recensement centralisé des CEE. La politique de l'emploi, y compris des personnes en situation de handicap, relève de la compétence des communautés autonomes. En 2015, on comptait 68 613 personnes travaillant dans plus de 2 000 CEE en Espagne. Plus de la moitié de ces emplois se concentraient dans quatre communautés autonomes (l'Andalousie, la Communauté de Madrid, la Catalogne et le Pays Basque). Les CEE

⁶⁶ KPMG, *Presente y futuro de los centros especiales de empleo*, KPMG Asesores, 2013.

¹⁴⁵ <https://www.disjob.com/home.php>.

représentent environ 72 % des contrats spéciaux pour les travailleurs en situation de handicap. Les 28 % restants sont aussi des contrats spéciaux, mais signés au sein d'entreprises ordinaires. Les CEE emploient environ 5,1 % des personnes en situation de handicap en âge de travailler.

Les centres spéciaux pour l'emploi développent des activités qui ont tendance à se diversifier : alors que la sous-traitance industrielle constituait l'essentiel de leur production, des marchés comme la production de biens ou la prestation de services se sont ouverts. Les principaux emplois offerts dans ces centres concernent la propreté, le jardinage, le textile, le télémarketing, l'assemblage industriel, le traitement de données ainsi que des activités de gestion, de conseil et de logistique.

L'immense majorité des contrats offerts par les CEE sont précaires puisque 94 % des personnes ont un contrat temporaire (CDD, intérim, contrats saisonniers ou de renforcement temporaire des effectifs).

On peut enfin noter que la prestation de services aux CEE, qui fait partie des « mesures alternatives » évoquées plus haut, ne peut porter que sur des services étrangers ou complémentaires à l'activité normale de l'entreprise, ce qui peut constituer un frein au développement des CEE, et donc à la création d'emplois pour la population en situation de handicap.

Néanmoins, au regard de l'absence d'effet du développement des CEE sur l'évolution des courbes du chômage et de l'emploi des personnes en situation de handicap en Espagne, la question de la pertinence du développement du modèle des CEE peut se poser.

3. LES CEE, UN FREIN INVOLONTAIRE À L'ACCÈS DES SALARIÉS EN SITUATION DE HANDICAP VERS L'ENTREPRISE CLASSIQUE ?

Dans un contexte où les entreprises ont tendance à ne pas respecter la loi de 1982 ou à se limiter aux mesures alternatives, les CEE ont constitué le principal levier de mise en emploi des personnes en situation de handicap. Le bilan réalisé par le Ceapat en 2013 salue la contribution des CEE qui ont permis la création d'un volume d'emplois important, tout en permettant la stabilité professionnelle des salariés, en particulier pendant les crises économiques que l'Espagne a traversées, et ce en dépit de la précarité des contrats spéciaux.

L'étude de 2013 déjà mentionnée permet également de constater une convergence statistique entre le développement de l'emploi en CEE et l'amélioration relative de la situation des personnes en situation de handicap au regard du taux de pauvreté. Le taux de risque de pauvreté et d'exclusion a légèrement diminué chez les personnes en situation de handicap malgré la crise alors que celui des personnes non-handicapées a fortement augmenté. On peut au moins y voir à nouveau le potentiel effet amortisseur des CEE pendant les périodes de crise économique. Pour autant, l'absence d'effet notable sur l'emploi des personnes en situation de handicap et même un décrochage manifeste en matière de taux de chômage conduisent à s'interroger sur la pertinence de focaliser l'action publique sur le développement des CEE.

Tout d'abord, ces derniers dépendent des subventions publiques, ce qui peut obérer la capacité des pouvoirs publics à promouvoir des outils complémentaires. Si l'étude de 2013 défend l'idée que les CEE dégagent plus de valeur qu'ils n'en reçoivent, le modèle est très dépendant des aides publiques et repose sur des structures dégageant des chiffres d'affaires très

modestes (un peu plus de 700 000 € serait la médiane des quelque 787 CEE ayant participé à cette étude de 2013).

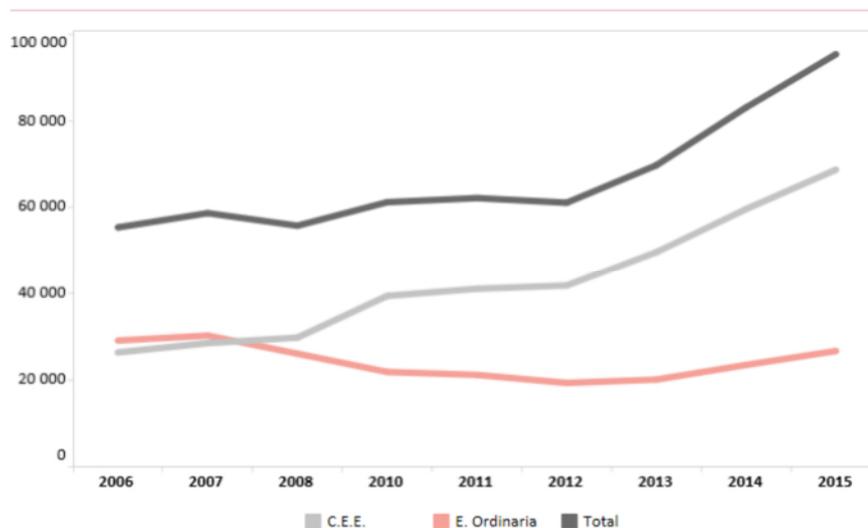
Les CEE bénéficient d'une subvention pour réduire le coût salarial à hauteur de 50 % du salaire minimum interprofessionnel (SMI) ainsi que d'une exonération totale de cotisations sociales, et d'une subvention annuelle de 1 440 € par travailleur en situation de handicap (actualisation à fin 2021).

Ils bénéficient aussi de plusieurs subventions complémentaires :

- des subventions à un investissement de création ou d'agrandissement (12 020 € par emploi stable créé si les personnes en situation de handicap représentent plus de 90 % des effectifs, 9 015 € si elles représentent 70 % à 90 % des effectifs) ;
- des subventions pour l'adaptation matérielle du poste de travail d'un montant maximal de 1 803 € par poste ;
- une subvention d'équilibre à certains CEE en cas de difficulté économique.

Ces dispositifs n'ont pas été repensés en profondeur depuis le début des années 2000, en dépit des mauvais chiffres d'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap. La question d'une évaluation en profondeur peut être posée, alors que l'observation des courbes de recrutement suggère un effet de substitution de potentiels recrutements en entreprise classique par des recrutements en CEE. C'est ce que suggère le graphique n° 13, qui montre une augmentation sensible du nombre de contrats spéciaux en CEE, contre une stagnation des mêmes contrats dans les entreprises classiques.

Graphique n° 8 : évolution entre 2006 et 2015 du nombre de contrats spécifiques aux personnes en situation de handicap, par type d'entreprise



Lecture : en rouge : contrats en entreprises classiques ; en gris : contrats en CEE ; en noir : total

Source : Odismet (Observatoire du handicap et du marché du travail en Espagne)

Enfin, en prévoyant des dispositions favorables aux personnes recrutées en contrats spéciaux, le modèle espagnol des CEE peut contribuer involontairement à renforcer la séparation entre un marché de l'emploi où seraient reléguées des personnes en situation de

handicap et le marché de l'emploi classique auquel elles n'auraient pas accès. En effet, les salariés des CEE sont soumis à la loi sur le statut des travailleurs mais bénéficient de certains aménagements qui peuvent poser question s'ils ne correspondent pas aux besoins de la personne et constituent à terme un frein à la transition vers l'entreprise ordinaire. Par exemple, ils ne peuvent travailler plus de 8 heures par jour et les heures supplémentaires sont interdites à l'exception des cas de prévention ou de réparation de sinistres ou dommages extraordinaires.

La Suède

En Suède, environ 18 % des personnes âgées de 16 à 64 ans sont en situation de handicap, soit 1 144 000 personnes. Il s'agit d'un taux plus élevé qu'en France et en Allemagne mais la comparaison est à nuancer au regard de la méthodologie de recensement du handicap.

Les tentatives pour dresser une typologie¹⁴⁶ des différents modèles européens conduisent à classer le modèle suédois parmi les pays pratiquant la non-discrimination, tout en identifiant des spécificités qui en font un modèle à part, y compris au sein des pays nordiques. En effet, l'absence de statut de travailleur handicapé et d'OETH n'empêche pas la Suède de déployer une politique active pour favoriser l'inclusion.

1. UN DISPOSITIF FONDÉ SUR LA NON-DISCRIMINATION ET L'INCLUSION, PRÉSENTANT DES RÉSULTATS ENGAGEANTS

S'opposant à la logique de quotas et à toute initiative qui aurait pour conséquence de reléguer les personnes en situation de handicap en dehors de l'espace social, citoyen et économique du pays, la Suède n'a pas adopté de loi fixant un cadre général aux droits des personnes en situation de handicap : les textes régissant différents domaines de la vie sociale ou économique comportent des dispositions qui permettent systématiquement d'inclure les personnes en situation de handicap et de leur faire bénéficier pleinement des mêmes droits que l'ensemble de la population. Dans certains cas, la loi prévoit que les adaptations nécessaires peuvent faire l'objet de financements de la puissance publique : c'est le cas des obligations faites aux employeurs en matière d'aménagement des locaux et de matériel adapté.

Pour les mêmes raisons, il n'existe pas en Suède de service spécifique chargé des personnes en situation de handicap, mais un système d'aide à la personne en fonction de ses besoins, en faveur de son inclusion. Cela se traduit par l'absence de statut de travailleur handicapé et de quotas à l'embauche. Dans ce contexte, le service public de l'emploi est un acteur clé dans la mesure où il valide les subventions aux entreprises employant des travailleurs en situation de handicap et peut décider d'une orientation vers l'entreprise publique *Samhall* (cf. 3.).

La Suède a ratifié en 2008 la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes en situation de handicap et s'est engagée à ce que sa législation nationale n'implique aucune discrimination à l'égard de cette population. Cet engagement s'est traduit dans la loi de 2009 contre les discriminations, incluant à la fois un volet préventif et un volet répressif. À son

¹⁴⁶ Igas-IGF, *Handicaps et emploi*, 2019-2020.

adoption, le texte visait notamment le secteur éducatif et le marché du travail. Il a depuis été étendu aux champs de la santé, de la sécurité sociale et de l'assurance chômage.

Ce texte de 2009 et ses modifications ultérieures ont complété deux lois votées en 1993 et 1994 portant sur le « soutien et les services aux personnes atteintes de certaines incapacités fonctionnelles » (LSS) et sur « l'assistance par une tierce personne » (LASS). Ces deux lois fondent le statut juridique de la personne en situation de handicap et déterminent les conditions de son accompagnement sur le plan social et de la santé.

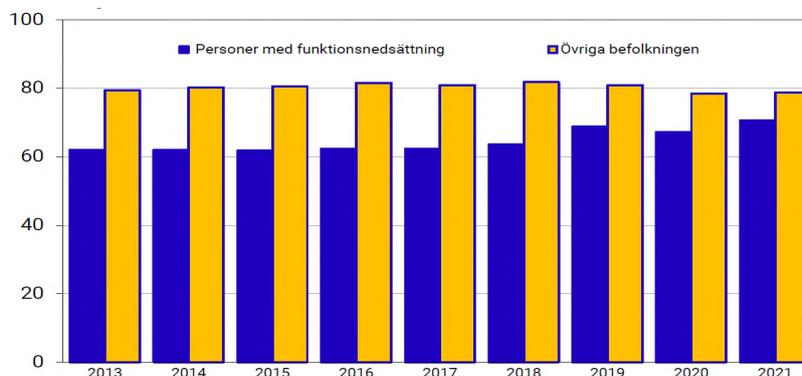
La loi LASS définit les conditions d'éligibilité à l'aide au titre de l'assistance aux personnes en situation de handicap. L'attribution de l'aide est dissociée de tout statut particulier : au-delà de sa reconnaissance médicale et administrative, et de son éventuelle prise en charge financière¹⁴⁷, le handicap ne doit pas empêcher la personne de pouvoir travailler ou rechercher un emploi comme toute autre personne active, et l'organisation sociale et du marché du travail ne doit pas la détourner de cette dynamique inclusive.

L'*Ombudsman* pour l'égalité (structure à compétence universelle à l'instar du défenseur des droits en France) veille au respect de ces lois.

La question de l'accès au marché du travail n'est donc pas envisagée dès l'abord comme une difficulté spécifique aux personnes en situation de handicap et n'est pas directement liée à la question de sa prise en charge administrative, médicale ou sociale.

Les résultats de cette approche, sur le plan des statistiques de l'emploi des personnes en situation de handicap, sont engageants, ce qu'illustre le graphique suivant :

Graphique n° 9 : évolution du taux d'emploi des personnes en situation de handicap et du reste de la population entre 2013 et 2021



Lecture : en bleu, personnes en situation de handicap ; en jaune : autres populations.

Source : Service régional Affaires sociales et santé pour les pays nordiques, 2022

Alors que 42 % des personnes en situation de handicap considèrent que celui-ci réduit leur capacité de travail, leur taux d'emploi s'établit à 71 %, contre 79 % pour l'ensemble de la population. Ce taux d'emploi est en augmentation constante depuis 2017, alors que celui du

¹⁴⁷ L'attribution d'une subvention ou d'une assistance personnelle dépend d'un diagnostic menant à une définition du type de handicap et du niveau d'aide nécessaire. Les personnes en situation de handicap sont classées en trois catégories : les personnes souffrant de déficience intellectuelle, celles affectées d'un handicap mental et celles souffrant de déficiences physiques, mentales majeures et permanentes. Toute personne qui n'est pas diagnostiquée dans l'une des trois catégories de handicap ou âgée de plus de 65 ans n'a pas accès à cette aide.

reste de la population est stable, voire à tendance à diminuer. Près de 80 % de la population en situation de handicap est désormais considérée comme active en 2021, contre moins de 70 % en 2013.

Le taux de chômage est de 11 % en 2021 chez les personnes en situation de handicap, contre 7 % dans l'ensemble de la population. Cet écart reste stable selon la conjoncture économique et demeure une référence à l'échelle européenne.

Pour les personnes en situation de handicap dont la capacité de travail est amoindrie, le taux de chômage s'élève à 17 %. La proportion de demandeurs d'emploi nécessitant une adaptation des conditions de travail pour effectuer un travail est de 54 % (49 % pour les personnes relevant de cette catégorie qui sont en emploi). Parmi les personnes en situation de handicap employées qui ont une capacité de travail réduite, 80 % ont bénéficié de l'adaptation nécessaire : l'approche inclusive développée par la Suède, soucieuse des besoins exprimés par la personne, se traduit par une politique active de l'État auprès de l'ensemble des entreprises.

2. DES INCITATIONS POUR UN MARCHÉ DU TRAVAIL ADAPTÉ

La répartition des travailleurs en situation de handicap sur le marché du travail est, en Suède, proportionnelle à celle de l'ensemble de la population : en 2016, 68 % d'entre elles travaillaient dans le secteur privé, 22 % dans des entreprises sociales, 4 % au sein du gouvernement et 6 % dans les comtés.

Comme les résultats obtenus en termes de taux d'emploi et de taux de chômage, ces chiffres s'inscrivent dans le cadre d'un dispositif très incitatif à l'embauche de personnes en situation de handicap, que la Suède a cherché à renforcer ces dernières années, afin qu'il soit encore plus inclusif.

Le service public de l'emploi, au cœur du dispositif, finance les « dépenses actives » visant à l'insertion professionnelle des travailleurs en situation de handicap. Les aides s'adressent avant tout aux employeurs pour l'emploi de personnes ayant une capacité de travail réduite en raison d'un handicap. C'est la capacité de travail réduite qui ouvre droit à la subvention salariale et non le handicap lui-même, ce qui explique que l'aide ne soit pas automatique et constitue aussi une différence avec le système des quotas et de l'OETH.

Le montant de la subvention dépend :

- du coût du travail supporté par l'employeur ;
- de la capacité de travail du salarié qui est évaluée par le service public de l'emploi.

La subvention compense les adaptations nécessaires des tâches et du lieu de travail. Elle peut être versée pendant une durée maximale de quatre ans, avant une réévaluation des capacités de la personne comme de son environnement de travail au sein de l'entreprise. Les subventions sont plafonnées, différemment selon les dispositifs d'incitation, et vont de 58 % à 80 % des coûts pris en compte.

Le Service régional Affaires sociales et santé pour les pays nordiques, dans son document intitulé *Financement des politiques de l'emploi des personnes handicapées en Suède*, réalisé en 2017 à la demande de l'Igas, et partiellement actualisé en 2022 dans le cadre de la présente enquête de la Cour, détaille les dispositifs existants présentés dans le tableau suivant.

Tableau n° 19 : Dispositifs d'incitation à l'emploi des personnes en situation de handicap en Suède

<i>Dispositifs</i>	<i>Description</i>
<i>emploi de développement</i>	Le but est de développer les compétences et la capacité de travail, afin que le travailleur puisse trouver un emploi plus facilement ou prendre part à une formation. L'employeur doit souscrire des assurances, mais il n'est pas tenu de souscrire une assurance complémentaire de maladie ni d'assurance de réinsertion. La loi relative à la protection de l'emploi et aux conditions de travail n'est pas applicable.
<i>emploi sécurisé</i>	L'emploi est un emploi traditionnel, mais il doit être adapté aux besoins spécifiques du travailleur. En général, cette aide est versée à l'employeur pour une période de quatre ans renouvelable.
<i>embauche avec subvention salariale</i>	Cette subvention est destinée à compenser les adaptations nécessaires des tâches et du lieu de travail, et son objectif est d'accroître les possibilités d'obtenir un emploi où la compétence et les aptitudes pourront être mises à profit.
<i>emplois publics protégés (OSA)</i>	Seuls les employeurs du secteur public peuvent recevoir cette subvention. L'emploi ne doit pas se faire dans un secteur ouvert à la concurrence. La subvention est versée à l'employeur public pour une période d'un an renouvelable.
<i>soutien spécialisé d'initiation et de suivi ("SIUS")</i>	Ce soutien est apporté par un consultant "SIUS" qui a une compétence spécifique dans les méthodes d'initiation. Pour que ce soutien soit accordé, il faut qu'il y ait un besoin de formation à certaines tâches de travail. Ce soutien comprend deux parties : le soutien d'initiation et le soutien de suivi. Le soutien d'initiation dure au maximum six mois, et le soutien de suivi au moins un an.
<i>soutien à la création d'entreprise</i>	Le conseiller du service public de l'emploi évalue tout d'abord les capacités à retrouver un emploi. Il prend en compte les expériences et le domaine professionnel, mais prend aussi en compte l'état de la conjoncture. Le travailleur doit avoir de bonnes capacités à gérer une entreprise, ce qui sera évalué par la présentation d'une stratégie à présenter. Cela signifie que l'activité doit être suffisamment rentable. Il est possible d'effectuer un stage pour acquérir plus d'expérience dans le secteur de l'entreprise et de bénéficier d'une formation préparatoire à la gestion d'entreprise si c'est la première fois que le travailleur crée une entreprise.
<i>subventions aux instruments d'aide sur le lieu de travail</i>	
<i>indemnité pour assistant personnel</i>	
<i>subvention pour l'interprétation pour les personnes ayant une déficience visuelle ou auditive</i>	
<i>emploi protégé au sein de Samhall</i>	Cf. 3.

Source : Cour des comptes, d'après le Service régional Affaires sociales et santé pour les pays nordiques

Tableau n° 20 : dépenses totales du service public de l'emploi au titre des mesures incitatives à l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap entre 2006 et 2016

<i>En €</i>	2006	2011	2014	2015	2016
<i>Embauche avec subvention salariale</i>	729 653 610	651 006 405	457 090 305	431 038 335	415 244 235
<i>Emplois publics protégés</i>	77 641 305	65 44 265	64 253 490	55 096 965	47 938 275
<i>Emploi de développement</i>	7 897 890	62 289,15	161 149 380	141 053 535	144 936 750
<i>Emploi sécurisé</i>	2 708 475	284 684 610	529 392 675	551 588 835	555 267 090
<i>Subvention aux instruments d'aide sur le lieu de travail</i>	7 139 580	9 223 935	10 356 045	9 381 540	7 855 890
<i>Projet</i>	930 720	2 124 045	2 946 090	1 136 625	643 440
<i>Indemnité pour assistant personnel</i>	17 087 805	37 437 855	81 513 390	83 558 685	80 469 060
<i>Soutien spécialisé d'initiation et de suivi ("SIUS")</i>	15 342 075	38 654 910	57 745 695	54 008 430	59 433 675
<i>Autre</i>	2 900 205	6 606 495	3 408 825	2 985 885	2 517 165
<i>Coûts totaux</i>	861 301 665	1 168 571 775	1 367 855 790	1 329 848 730	1 314 305 685

Source : d'après Service régional affaires sociales et santé pour les pays nordiques, pour l'Igas, 2017

La Suède n'a pas réformé son dispositif de manière radicale mais a nettement intensifié son effort financier depuis 2006 (+ 52 % entre 2006 et 2016). Sur le plan plus qualitatif, la Suède a renforcé les moyens alloués à l'emploi sécurisé, au soutien spécialisé d'initiation et de suivi et à l'assistant personnel, notamment en réaffectant les crédits auparavant fléchés vers le secteur public et vers les subventions salariales simples. L'objectif est d'adapter le marché de l'emploi et les entreprises, tout en accompagnant au mieux les personnes concernées.

3. SAMHALL, SEUL ÉQUIVALENT DE L'ENTREPRISE ADAPTÉE FRANÇAISE ?

Dans ce contexte d'incitations financières à l'adresse des entreprises, la Suède ne s'est pas dotée d'un dispositif similaire aux entreprises adaptées comme la France, l'Allemagne ou l'Espagne. La seule structure qui correspond au modèle de l'entreprise adaptée tel qu'il existe en France, est l'entreprise publique *Samhall*. Créée en 1980 et contrôlée entièrement par l'État, elle a pour premier objectif, comme les entreprises adaptées, de développer une activité économique et des postes à destination des personnes en situation de handicap.

Elle bénéficie également d'un soutien public important : en 2021, sa subvention s'élevait à 6,6 milliards de SEK soit 615 M€, soit près de la moitié de ses ressources. Ce fort niveau de subventionnement vient compenser à la fois un taux de productivité affecté par un environnement de travail adapté au handicap, mais aussi l'exigence de couverture nationale par l'entreprise. En 2022, elle emploie en effet près de 25 000 personnes à travers 600 sites en Suède, couvrant 200 localités. Grâce à son importante diversité de métiers, *Samhall* permet à ses employés de changer de postes, le second objectif étant l'insertion socio-professionnelle, qui passe par l'épanouissement de la personne, et la possibilité d'accéder à terme à un emploi dans une entreprise classique.

Comme les entreprises adaptées françaises, le principe de l'orientation par le service public de l'emploi est déterminant, mais cela est encore plus marqué en Suède : *Samhall* est tenu de passer par le service public de l'emploi, ce qui ne l'empêche pas de signer entre 5 000 et 6 000 contrats par an. Le service public de l'emploi utilise l'orientation vers cette structure unique en Suède pour les personnes dont les capacités fonctionnelles sont diminuées et lorsque le conseiller du service public de l'emploi considère qu'au stade de son parcours, la personne concernée ne peut obtenir un emploi dans une entreprise classique.

Toute personne travaillant chez *Samhall* bénéficie d'un environnement tenant compte de ses capacités. La capacité de travail et l'adéquation aux exigences du travail sont déterminées par 16 capacités évaluées selon trois niveaux (supérieures, bonnes et limitées) : la lecture, la rédaction, le calcul, la ponctualité, l'hygiène, l'agilité physique, la force, la mobilité, la performance, l'autonomie, la flexibilité, la communication, la coopération et le travail en équipe, la résolution de problème, la concentration, l'endurance physique. L'accompagnement est ensuite formalisé dans un plan d'action en étapes, dont l'objectif final est de pouvoir travailler dans une autre structure : *Samhall* a pour objectif d'être une structure inclusive, ouverte sur le marché du travail, et offrant chaque année de nouveaux postes, libérés par les personnes ayant quitté l'entreprise. Les personnes bénéficient dans ce cas d'un droit au retour durant les douze mois suivants. Cette sécurité est un levier vers l'insertion professionnelle, en ce qu'elle permet aux salariés de tenter une expérience à l'extérieur avec le soutien de *Samhall*. Ce droit au retour est très utilisé (jusqu'à 40 % certaines années), comme l'avait noté le rapport IGF-Igas, pointant que le taux important de retour à *Samhall* conduit à minorer ses résultats en matière d'insertion professionnelle.

L'entreprise est soumise à la concurrence, au droit du travail, et vend ses prestations comme tout autre acteur économique. Son chiffre d'affaires annuel est d'environ 800 M€, issu de nombreuses activités, notamment dans les domaines suivants : gestion de bâtiment, vente, entreposage et logistique, activités manufacturières, services à la personne et ménage.

Une des spécificités notables de *Samhall* est l'absence de dispositif de licenciement. Deux explications sous-jacentes de cette particularité permettent de mieux comprendre le modèle suédois : la préférence pour le versement d'un salaire, plutôt qu'une aide sociale, d'une part ; l'absence d'alternative pour les personnes éprouvant d'importantes difficultés à accéder au marché de l'emploi du fait de leur handicap. La simplicité du système suédois, qui pose le principe que toute personne, en situation de handicap ou non, a droit au travail, implique que l'entreprise s'adapte au point de ne pas avoir besoin d'un secteur réservé ou d'emplois protégés au sens du droit français. *Samhall* est l'exception qui confirme la règle : par sa taille et la diversité des métiers qu'elle offre, elle constitue un moyen de réguler le système, dans une logique de cohésion sociale et de lutte contre l'exclusion.

Au regard de ses indicateurs économiques et sociaux, *Samhall* est considérée comme un succès : les objectifs fixés par l'État¹⁴⁸ sont globalement atteints chaque année, y compris en matière d'insertion professionnelle. Pour autant, les taux de sortie en emploi en dehors de *Samhall* restent modestes et l'entreprise ne parvient pas à atteindre un seuil de rentabilité qui lui permettrait de supporter une baisse de la subvention de l'État.

Samhall n'échappe pas à la critique en Suède, d'après les informations de l'ambassade de France en Suède, 40 % des conseillers du service public de l'emploi considèrent que ce ne sont pas les personnes qui ont le plus besoin de ces conditions de travail adaptées qui obtiennent un emploi à *Samhall*, qui choisirait ses salariés parmi les moins lourdement affectés par leur handicap.

On note néanmoins que *Samhall* recrute environ 45 % de ses employés parmi les « groupes prioritaires » du service public de l'emploi et respecte chaque année les objectifs fixés par l'État en la matière. Parmi eux, 38 % étaient des femmes et l'âge moyen était de 40 ans. La priorité est donnée aux jeunes adultes avec une incapacité fonctionnelle et en chômage de longue durée. On peut aussi noter que là où l'emploi des femmes reste une marge de progrès importante en France au sein des entreprises adaptées, *Samhall* parvient à un effectif féminisé de 47 %.

Enfin, des initiatives privées, qui ne correspondent pas à un équivalent de l'entreprise adaptée française, viennent compléter les solutions à la disposition du service public de l'emploi suédois.

Exemples d'entreprises sociales

Glasade Gängen est un restaurant qui emploie des personnes ayant un handicap (57 personnes ont une déficience mentale). De nombreux employés ont fait un stage en cuisine, après une formation dans une école de cuisine, puis ont été employés au restaurant.

Le café Hitom emploie 19 personnes ayant un handicap ; 16 assistants personnels les accompagnent, en plus d'un ergothérapeute. Les employés ayant un handicap décrivent ce lieu de travail comme « normal ». Certains employés peuvent avoir jusqu'à 30 ans d'ancienneté. Ils reçoivent une indemnité transport (pour prendre les transports publics ou une voiture spéciale) et un salaire. Ils sont soumis au même régime de retraite qu'un employé sans handicap. Les personnes ayant un handicap ont la possibilité de faire une formation sur un autre lieu de travail (ex: crèche) pour évaluer s'il leur est possible de changer d'emploi. En 2015, 4 personnes ont changé de lieu de travail, et au premier semestre 2016, 3 personnes. Ces formations sont organisées par SKL (association des communes et régions de Suède) pour les personnes ayant un handicap.

Vägen ut est une association de 15 entreprises sociales engagées dans la création d'emplois et la réadaptation des personnes ayant un handicap pour leur permettre d'intégrer le marché du travail. Ce modèle d'entreprise se concentre sur l'autonomie des employés. Le Mat est une entreprise sociale qui gère des hôtels et des auberges de jeunesse. Vägen ut Trädgård offre une formation professionnelle et de l'emploi à travers des contrats avec les municipalités et les centres d'emploi.

Förenigarnas hus est une entreprise sociale qui offre une réadaptation professionnelle et un emploi aux personnes ayant un handicap. L'entreprise emploie 40 personnes et gère un café, un restaurant, un bed-and-breakfast et un hébergement de courte durée pour les jeunes ayant une déficience mentale. Cette entreprise vend ses services au Service public de l'emploi, à la Caisse nationale d'assurance sociale et au Conseil du comté.

Source : Service régional Affaires sociales et santé pour les pays nordiques pour l'Igas, 2017

¹⁴⁸ La subvention à *Samhall* est votée chaque année par le Parlement en contrepartie d'objectifs économiques et sociaux qui ont régulièrement été réévalués ou modifiés.