

Ce thème fera l'objet d'une réunion de la commission régionale des structures de travail protégé au CREAI de Bourgogne mercredi 3 décembre 2003 de 14 h 30 à 17 h.

Les différents scénarios d'évolution de la GRTH envisagés par la mission d'évaluation, dont nous proposons ici une synthèse, alimentera notre réflexion et nos débats.

# Les scénarios d'évolution de la garantie de ressources des travailleurs handicapés

- Rapport d'évaluation de la GRTH – Mai 2003 -

Synthèse élaborée par **Patrick GUYOT**, conseiller technique du CREAI

L'inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) et l'Inspection Générale des Finances (IGF) ont réalisé une mission d'évaluation du dispositif de garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH) commanditée par divers ministères en novembre 2002.

Ce rapport, daté de mai 2003, est disponible sur le site [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr), rubrique « bibliothèque des rapports publics ».

Après avoir établi un état des lieux de la GRTH, et souligné ses limites et dysfonctionnements, trois scénarios d'évolution sont envisagés par la mission d'évaluation. Nous présenterons dans cet article quelques éléments de l'état des lieux, et nous résumerons les propositions contenues dans ce rapport.

Avant cela, il convient de rappeler que cette évaluation et les scénarios envisagés alimenteront sans doute la réforme de la loi d'orientation du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées, annoncée courant 2004.

## I – La garantie de ressources des travailleurs handicapés : état des lieux

La GRTH, instituée par la loi d'orientation de 1975, concerne les personnes handicapées travaillant en milieu ordinaire, en atelier protégé ou en centre d'aide par le travail (CAT). Elle permet d'assurer, comme son nom l'indique, une garantie de ressources aux travailleurs handicapés reconnus par la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP). Cette GRTH est composée d'une rémunération directe versée par l'employeur (milieu ordinaire ou atelier protégé) ou par l'établissement (CAT), et d'un complément de rémunération versée par l'Etat (DDTEFP) en CAT ou atelier protégé, ou par l'AGEFIPH<sup>1</sup> en milieu ordinaire. Le montant de la GRTH, indexée sur le SMIC, est variable en fonction des milieux de travail. Elle permet donc « *de rémunérer des travailleurs handicapés à un niveau supérieur à celui correspondant à leur efficacité de travail*<sup>2</sup> ».

Sans entrer dans les détails, le rapport valide un certain nombre de critiques exprimées par différents rapports antérieurs (1981, 1993, 1996) :

- Absence d'incitation financière, qui ne facilite pas le passage du milieu protégé vers le milieu ordinaire, notamment à cause de la possibilité de cumul entre la GRTH et l'allocation aux personnes handicapées (AAH) en CAT qui approche ou atteint le SMIC.
- Incitation insuffisante à accroître la rémunération directe des travailleurs handicapés en milieu protégé.

<sup>1</sup> AGEFIPH : Association de gestion du fonds pour l'emploi des travailleurs handicapés.

<sup>2</sup> Les citations en italique sont tirées du rapport.

- Carence des contrôles de l'administration sur les demandes de remboursement, liée à la complexité du principe de calcul de la GRTH.
- Absence de la mise en œuvre de la GRTH pour les travailleurs handicapés non salariés.

Pour la mission d'évaluation, la GRTH n'a donc que partiellement atteint les objectifs assignés, tandis que son pilotage et son contrôle par l'administration demeurent défailants. Nous renvoyons à la lecture du rapport pour plus d'informations sur ces défailances.

On notera cependant que la gestion du versement de la GRTH en milieu ordinaire par l'AGEFIPH est qualifiée de « bien organisée », mais que cet organisme n'assure pas le développement de cette mesure, considérant qu'il s'agit d'une charge induite attribuée par la loi de finance initiale du 31/12/1996.

<b><u>Coût de la GRTH</u></b>	
<b>986 millions d'euros</b>	
A titre de comparaison :	
- pension d'invalidité	: 5,5 milliards d'euros
- AAH	: 4,2 milliards d'euros
- hébergement adultes handicapés (aide sociale départementale)	: 2,4 milliards d'euros
<b><u>Nombre de bénéficiaires</u></b>	
- en centre d'aide par le travail	: 100 000
- en atelier protégé	: 20 000
- en milieu ordinaire	: 11 000

## **II – Les trois scénarios d'évolution de la GRTH**

Soulignant qu'un « statu quo » n'est guère envisageable au regard des constats dressés par le rapport d'évaluation, la mission identifie trois évolutions possibles pour la GRTH :

- Une amélioration significative du dispositif existant
- Une refonte du dispositif selon deux grands scénarios :
  - . sa transformation en allocation compensatrice au travailleur handicapé
  - . la transformation du complément en aide au poste.

Quelques questions transversales à tous les scénarios ci-dessus sont abordées avant de développer ces scénarios :

- L'articulation entre la GRTH et l'AAH : une suppression de l'AAH cumulable avec la GRTH est proposée, compensée par une augmentation de complément de rémunération de l'Etat ou de la rémunération directe versée par le CAT.
- L'évolution des COTOREP.
- L'assainissement des bases budgétaires de la GRTH, la mesure étant sous-budgétisée par l'administration centrale, ce qui conduit à des retards de paiement en milieu protégé.

Ces questions transversales sont en lien direct avec la réforme de la loi d'orientation de 1975, qui va sans doute apporter des modifications substantielles à l'AAH et au fonctionnement des COTOREP.

## **A – Amélioration du dispositif existant**

Trois types de mesures correctrices sont proposés :

- Sa simplification en milieu protégé,
- L'amélioration de ses conditions de gestion en milieu protégé,
- Sa redynamisation en milieu ordinaire.

### **1) Simplification en milieu protégé**

Cela consisterait à simplifier le système de remboursement de la GRTH, et à développer la forfaitisation du complément de rémunération.

### **2) Amélioration des conditions de gestion de la mesure en milieu protégé**

Outre la mise en place d'un outil de gestion efficace et l'amélioration du suivi et du contrôle des établissements, la mission propose le transfert du pilotage de la GRTH dans les CAT à la Direction générale de l'action sociale (DGAS). Le paiement pourrait être assuré par un opérateur externe : par exemple, le CNASEA qui serait opérationnel mi 2004. La GRTH en atelier protégé pourrait continuer à être pilotée par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Ces transferts sont bien sûr subordonnés aux dispositions des futures lois de décentralisation.

### **3) Dynamiser la GRTH en milieu ordinaire**

Pour rendre le dispositif de GRTH en milieu ordinaire plus attractif pour les entreprises, il est proposé de définir un barème d'abattement de salaire, fondé sur la catégorie de handicap (A, B ou C) sans enquête de l'inspection du travail.

Pour promouvoir la mesure, il est envisagé de fixer un objectif chiffré de croissance du dispositif à l'AGEFIPH.

## **B – Les deux scénarios de refonte de la GRTH**

Selon la mission, ces deux scénarios de refonte de la GRTH répondraient à trois difficultés que soulève le principe de complément de rémunération : une complexité de gestion, une déresponsabilisation des employeurs qui ne gèrent qu'une fraction de la rémunération, une ambiguïté entre une logique de « droit commun » et une logique de compensation sociale.

Face à ces difficultés, deux attitudes sont envisageables : une allocation compensatrice aux travailleurs handicapés ou une aide au poste. Les deux solutions n'étant en fait que le prolongement de la forfaitisation du complément de rémunération, la mission insiste sur le souci de hiérarchisation entre les différents milieux de travail quant au niveau de revenu.

**L'allocation compensatrice au travailleur handicapé** se substituerait au complément de rémunération. Elle aurait un champ d'application restreint, puisqu'elle ne s'appliquerait qu'en CAT. En effet, selon la mission, son application en atelier protégé ou en milieu ordinaire imposerait la remise en cause du statut de salarié des personnes y travaillant. S'appliquant aux seuls CAT, cette formule réaffirmerait la nature et la vocation médico-sociale des CAT, et éloignerait encore un peu plus les travailleurs handicapés d'un statut de droit commun. Enfin, le montant de cette allocation s'élèverait à 60 ou 65 % du SMIC ; la rémunération directe minimale versée par les CAT pouvant être portée de 5 à 10 % (cela toucherait alors près de 29 %<sup>3</sup> des travailleurs handicapés en CAT percevant actuellement moins de 10 % du SMIC en rémunération directe).

<sup>3</sup> Moyenne des huit départements visités par la mission.

La transformation du complément de rémunération en **aide au poste** semble avoir la préférence de la mission. L'employeur recevrait une aide forfaitaire<sup>4</sup> par travailleur handicapé en équivalent temps plein, et serait responsable du versement d'une rémunération globale du travail. Cette formule serait applicable pour l'ensemble des situations (milieu ordinaire, atelier protégé et CAT).

Pour la mission, ce type de réforme relève d'une logique de non-discrimination et d'assimilation au droit commun. C'est le système appliqué dans le champ des entreprises d'insertion. Cela dit, quelques difficultés (non insurmontables) sont identifiées :

- La fluctuation saisonnière des effectifs de certains ateliers protégés,
- Le risque de sélection à l'entrée des travailleurs les plus productifs, si l'aide forfaitaire est identique pour tous. La solution serait alors de moduler le forfait selon le critère de catégorie de handicap déterminée par la COTOREP (A, B ou C).

## **Analyse**

Alors que nous disposons officiellement de peu d'informations sur le contenu de la réforme de la loi d'orientation de 1975, notamment quant au statut des travailleurs handicapés en CAT et au devenir de l'AAH, il est difficile de se prononcer sur l'opportunité des propositions de la mission. Cela dit, nous savons que le principe de non-discrimination sera au centre de cette réforme, conformément aux règles d'égalisation des chances des Nations Unies (1993), et de l'Union Européenne (1996). Ainsi, la formule d'aide au poste pourrait être finalement retenue, dans la mesure où elle répond à ce principe de non-discrimination. Elle permettrait peut-être de rapprocher le statut des travailleurs handicapés en CAT du droit commun, ce que beaucoup souhaitent. Le montant de cette aide et sa revalorisation seront cependant déterminants, principalement pour les structures protégées (CAT et ateliers protégés), afin d'assurer leur équilibre financier.

Quelle que soit la formule retenue, il n'est pas certain qu'elle soit véritablement incitative pour favoriser les parcours professionnels en direction du milieu ordinaire, dans la mesure où de nombreux facteurs interviennent dans les stratégies des travailleurs handicapés en CAT (la grande majorité des bénéficiaires de la GRTH), parmi lesquels figure l'offre d'emplois en atelier protégé et dans le milieu ordinaire.

---

<sup>4</sup> Le rapport n'indique pas le montant de cette aide au poste.