



ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

Inspecteur des Affaires Sanitaires et Sociales

Promotion 1999 - 2001

Date du Jury : 26 - 27 - 28 février 2001

**L'ACCOMPAGNEMENT DANS LES CENTRES D'AIDE PAR LE
TRAVAIL : EVALUATION DE SA CONTRIBUTION A
L'INSERTION DES TRAVAILLEURS HANDICAPES
L'exemple du Calvados**

Carine LEGENDRE

SOMMAIRE

I. L'EVALUATION DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ET PROFESSIONNEL ET DE L'INSERTION DANS LES CENTRES D'AIDE PAR LE TRAVAIL _____ **5**

A. LA MISSION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES C.A.T. _____ **5**

1. L'originalité de ce dispositif d'insertion professionnelle et sociale _____ 5
 - a) La mission d'insertion visée par les textes _____ 5
 - b) Les caractéristiques spécifiques du C.A.T. _____ 7
 - c) Les moyens à la disposition du C.A.T. pour accomplir cette mission _____ 12
2. Les risques de dysfonctionnements des C.A.T. _____ 18
 - a) Les risques de dérives liés à l'ambivalence de la mission _____ 18
 - b) La nature des contrôles opérés par la D.D.A.S.S. _____ 20

B. LA NECESSAIRE EVALUATION DE LA MISSION D'INSERTION DES C.A.T. _____ **21**

1. La définition de l'évaluation _____ 21
2. Les enjeux de l'évaluation _____ 22
 - a) Un souci démocratique _____ 22
 - b) Une exigence éthique de qualité de l'accompagnement _____ 23
 - c) Un outil de gestion et de planification _____ 24

C. L'ELABORATION D'INDICATEURS D'EVALUATION ET LES LIMITES _____ **24**

1. Les objectifs et la méthodologie d'élaboration des indicateurs _____ 25
2. Les limites de ces indicateurs _____ 27
3. Les limites des résultats de l'évaluation _____ 27
 - a) La relativité des notions d'insertion et d'accompagnement _____ 27
 - b) La contribution partielle du C.A.T à l'insertion _____ 28
 - c) La relativité de l'évaluation de l'organisation _____ 29

II. L'EVALUATION DE QUELQUES CENTRES D'AIDE PAR LE TRAVAIL DU CALVADOS _____ **30**

A. LA MISE EN PLACE DE L'EVALUATION _____ **30**

1. La méthodologie adoptée _____ 30
2. La présentation des cinq C.A.T. _____ 31
3. Les principaux constats établis d'après les tableaux de bord _____ 33
 - a) L'entrée et la sortie des travailleurs handicapés _____ 33
 - b) L'autonomie _____ 34

c) L'organisation du temps des travailleurs handicapés	34
d) La rémunération des travailleurs	35
e) L'encadrement	36

B. UNE INSUFFISANTE PROMOTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DANS LE

C.A.T. 37

1. Une dynamique de parcours socioprofessionnel retenue par certains C.A.T.	37
a) Le socle du Programme Exceptionnel de l'A.G.E.F.I.P.H. : la personnalisation d'un parcours d'insertion	37
b) La mise en place d'une démarche qualité économique et sociale	40
2. Une conception de l'accompagnement à dynamiser pour d'autres C.A.T.	41
a) L'insuffisante évaluation des besoins des travailleurs handicapés et l'absence de formalisation de projets : une politique et des compétences à renforcer	42
b) Une activité économique insuffisamment exploitée comme vecteur d'insertion	43
c) Des activités de soutien plus ou moins développées : une question pédagogique, organisationnelle et financière à approfondir	44
d) Le développement récent des formations des travailleurs handicapés : une voie à explorer	46
e) Une coordination peu développée avec les relais extérieurs : une volonté à susciter	47
3. Une insuffisante mobilisation des ressources humaines	48
a) Un travail d'équipe souvent peu formalisé	48
b) Une ancienneté importante des personnels et des travailleurs et une formation lacunaire	49

C. UNE TRES FAIBLE INSERTION VERS LE MILIEU MOINS PROTEGE 50

1. Une volonté des C.A.T. peu formalisée d'intégration vers le milieu moins protégé	50
a) L'adhésion d'un C.A.T. au Programme Exceptionnel de l'A.G.E.F.I.P.H. de développement des sorties vers le milieu ordinaire	50
b) L'échec des démarches d'insertion vers le milieu moins protégé pour les autres C.A.T. : une démarche de promotion à approfondir	51
2. De faibles espoirs d'insertion inhérents au travailleur lui-même	52
3. Des freins non négligeables à l'insertion vers le milieu moins protégé	54
a) La faible attractivité des ateliers protégés	54
b) Les réticences de l'environnement économique	54
c) Le manque de coordination avec les établissements pour jeunes handicapés	55

III. DES PROPOSITIONS D'AMELIORATIONS DU DISPOSITIF D'INSERTION

DES C.A.T. 56

A. INCITER LES C.A.T A DETERMINER CERTAINS OBJECTIFS OPERATIONNELS 56

1. Inciter les C.A.T. à adapter les projets des travailleurs à leurs besoins	56
a) L'évaluation des besoins sur la base de critères partagés avec différents partenaires	56
b) L'individualisation des projets et l'expression des travailleurs handicapés	57

c) La diversification des modes d'accompagnement _____	58
2. Inciter à l'amélioration de la qualité de l'accompagnement _____	59
a) La valorisation des compétences _____	59
b) Le développement de l'ouverture du C.A.T. sur son environnement _____	59
c) Le développement de la pluridisciplinarité et la formation de l'équipe _____	60
B. SOUTENIR LES C.A.T. DANS LA FORMALISATION DE LEURS ORIENTATIONS _____	61
1. Soutenir la mise en place d'un projet d'établissement _____	61
2. Soutenir la mise en place d'une convention d'aide sociale _____	62
C. ETABLIR DES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS PLURIANNUELS D.D.A.S.S. / C.A.T. _____	63
D. REGULER LES FINANCEMENTS EN FONCTION DE L'UTILITE SOCIALE _____	64
 CONCLUSION _____	 65
GLOSSAIRE _____	66
LISTE DES TEXTES _____	67
BIBLIOGRAPHIE _____	68
ANNEXES _____	71

REMERCIEMENTS

Je tiens d'abord à remercier mon maître de stage, Pierre REMADI, Inspecteur des Affaires Sanitaires et Sociales à la D.D.A.S.S. du Calvados pour ses conseils et sa disponibilité, malgré sa charge de travail, ainsi que les personnes du service "Développement social" pour leur aide matérielle.

Mes remerciements vont bien sûr également à tous les directeurs et membres des équipes des C.A.T., ainsi qu'aux autres partenaires des C.A.T., pour les entretiens souvent longs et fructueux qu'ils m'ont accordés.

INTRODUCTION

La définition du handicap s'est construite peu à peu. Son caractère relatif a trouvé son aboutissement en 1980 dans les travaux de Philip WOOD¹ auprès de l'Organisation Mondiale de la Santé. Une nomenclature des handicaps est donc mise en place à partir de la définition suivante :

“ Dans le domaine de la santé, le handicap est un désavantage social pour un individu qui résulte de sa déficience ou de son incapacité et qui limite ou interdit l'accomplissement d'un rôle considéré comme normal compte tenu de l'âge, du sexe, et des facteurs socioculturels.”

D'autres définitions élargissent la notion de handicap à celle d'inadaptation qui est tant le fait du milieu, dit inadapté aux personnes, que de la personne elle-même.

Le handicap, du fait du désavantage social qu'il peut impliquer peut être source d'exclusion, ou de dépendance. Ces désavantages liés à l'incapacité ou à la déficience n'ont commencé à être véritablement mesurés qu'à la suite des conflits mondiaux quand l'Office national des mutilés et des réformés a défendu cette nouvelle catégorie d'ayant droit qu'étaient les mutilés de la guerre. A partir de ces années 1920, peu à peu l'action collective se caractérise par l'intervention de plusieurs administrations et organismes publics et privés. La loi du 28 avril 1924 institue une obligation d'emploi des invalides (d'abord de guerre) dans les entreprises industrielles, commerciales et agricoles avec le paiement d'une redevance en cas de non respect de cette obligation. L'idée de réinsertion est donc née historiquement de ce dispositif cherchant à permettre un retour à l'emploi de catégories considérées comme "invalides." L'insertion constitue donc le résultat d'une action publique, visant à pallier les défaillances des mécanismes d'exclusion à un niveau essentiellement individuel. Cette action dépasse l'idée d'assistance par la simple indemnisation. Se fait jour alors le concept de discrimination positive.

Les mentalités évoluent en effet vers une moindre acceptation des inégalités qui ne relèvent plus du mérite personnel de chacun. Les associations s'emparent dès lors de cette question

¹ Philippe WOOD, "Comment mesurer les conséquences de la maladie : la classification internationale des infirmités, incapacités et handicaps", In *Classification internationale des handicaps: déficiences, incapacités, désavantages*, Recueil de textes, C.T.N.R.H.I., 1989, p. 247.

particulièrement après la seconde guerre en créant des structures de prise en charge des personnes handicapées et notamment des déficients mentaux, au delà des publics spécifiques handicapés à cause de la guerre. Ces associations reconnues alors par les pouvoirs publics comme des interlocuteurs véritables développent notamment le secteur du travail protégé en proposant aux travailleurs handicapés des activités de travail adaptées. Le Code de la Famille et de l'Aide Sociale de 1953 prévoit les conditions de "placement" dans des Centres d'Aide par le Travail, mais aucun texte ne vient les définir. En fait le principe légal du travail protégé est posé par la loi du 23 novembre 1957, même si cette loi donne la priorité au reclassement dans les conditions ordinaires de l'emploi. Quelques années plus tard, la circulaire du 18 décembre 1964 relative aux Centres d'Aide par le Travail indique que les C.A.T. sont destinés à accueillir des "infirmes" dont le rendement est le plus limité, et détermine quelques recommandations afin de mieux cerner leur activité.

Puis la loi 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées vient reconnaître aux personnes handicapées des droits à l'intégration. Son objectif global est de favoriser l'autonomie des personnes handicapées et de permettre l'accès "aux institutions ouvertes à l'ensemble de la population et leur maintien dans un cadre ordinaire de vie et de travail."

En sociologie, l'insertion se distingue de l'intégration. L'insertion vise donc des individus qui seraient exclus, à un titre ou à un autre, de la participation à un système social intégré. L'intégration aurait une dimension collective. Actuellement, le travail constitue encore un mode d'intégration évident pouvant générer un ensemble fort de valeurs et croyances communes et le sentiment d'une véritable utilité sociale.

L'intégration vise, au-delà du travail, l'ensemble des activités sociales : les droits concernent tant la formation, les soins, l'éducation, la vie sociale, les loisirs, que les ressources financières. Dans cette optique, la loi dispose que les C.A.T. doivent offrir aux adolescents handicapés *"qui ne peuvent momentanément ou durablement travailler ni dans les entreprises ordinaires, ni dans un atelier protégé, ni exercer une activité professionnelle indépendante, des possibilités d'activités diverses à caractère professionnel, un soutien médico-social et éducatif et un milieu de vie favorisant leur épanouissement et leur intégration sociale"*. La circulaire du 8 décembre 1978 précise que les C.A.T. doivent permettre aux personnes handicapées, qui manifestent par la suite des capacités suffisantes, de quitter le centre et d'accéder au milieu ordinaire de travail ou à un atelier protégé.

Le C.A.T. a donc une finalité affirmée : l'insertion. Les buts de son action visent donc à promouvoir les travailleurs, le développement de cette promotion peut même aboutir à la sortie vers le milieu ordinaire. Ses objectifs opérationnels doivent dès lors consister en la mise en place d'actions et d'outils favorisant cette promotion ou cette sortie. Le dispositif est essentiellement pensé comme un dispositif s'adressant à des personnes à "normaliser" en vue d'une adaptation à la vie professionnelle et sociale.² L'idée que l'individu doit faire l'objet d'une "intervention correctrice" est donc sous-jacente à la notion d'insertion. Mais seule l'acceptation de cette intervention par l'intéressé devient le signe de l'inscription de l'individu dans l'ordre social. Dès lors, il paraît plus approprié d'évoquer le rôle d'accompagnement des C.A.T., qui suggère à la fois le rôle fondamental de la structure, mais également la formulation d'une demande par la personne handicapée.³

Pour mener à bien cette mission d'insertion par l'accompagnement, les CAT disposent, outre des recettes de leur activité commerciale, de financements de l'Aide Sociale de l'Etat par le biais d'une dotation globale annuelle. Ces financements doivent permettre, d'une part, la mise en place d'outils complémentaires à l'outil essentiel qu'est le travail, et d'autre part, compenser une plus faible productivité des travailleurs handicapés par rapport au secteur privé ordinaire, en finançant par exemple les charges du personnel encadrant. Dès lors, les services déconcentrés de l'Etat, et en particulier la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales, en tant que financeurs des C.A.T. et représentants de l'Etat, doivent pouvoir s'assurer que les structures remplissent au mieux leurs missions. Une évaluation doit permettre de mesurer la fonction d'intégration sociale et professionnelle de chaque établissement, ainsi que la qualité des moyens mis en œuvre, notamment la qualité de l'accompagnement des travailleurs handicapés.

Le projet de réforme de la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales prévoit d'ailleurs l'instauration de l'obligation légale pour les établissements d'évaluer la qualité des prestations délivrées⁴. Les établissements "procèdent ou font procéder à l'évaluation de leurs activités qui tient compte de références et de

² Marc LORIOU (dir.), Qu'est ce que l'insertion ? Propositions pour la formalisation théorique d'une notion pratique, In *Qu'est ce que l'insertion ? Entre pratiques et représentations sociales*, Paris : L'Harmattan, 1999, p.12.

³ Patrick GUYOT, *La notion d'accompagnement dans les services et établissements pour adultes handicapés*, Bulletin d'informations du C.R.E.A.I. de Bourgogne, Nov.1999, n°187, p.15.

⁴ Sophie COURAULT et Laurent COCQUEBERT, "Quelle réforme pour la loi sur les institutions sociales ?", *Actualités Sociales Hebdomadaires*, 4 février 2000, n° 2152, p.15.

recommandations de bonnes pratiques professionnelles élaborées dans des conditions prévues par voie réglementaire ; de références et de recommandations de bonne gestion définies conjointement avec les autorités chargées de la tarification" (art. 262.4 de l'avant projet de loi). Il s'agit là d'assurer une qualité de prestations aux usagers mais également de permettre aux autorités de financement un droit de regard sur l'utilisation des sommes allouées.

Au cours du stage de la formation des Inspecteurs des Affaires Sanitaires et Sociales à la D.D.A.S.S. du Calvados, cinq C.A.T. accueillant des déficients mentaux parmi les seize du département ont été évalués. Cette étude ne prétend donc pas à l'exhaustivité d'un point de vue quantitatif, compte tenu des contraintes matérielles, même si les C.A.T. étudiés correspondent très probablement à des C.A.T. représentatifs des seize C.A.T. du Calvados.

Cette étude évaluative visait à dégager dans quelle mesure l'accompagnement médico-social et professionnel dans les CAT contribue à l'insertion des travailleurs handicapés, et à établir, en quoi et pourquoi, certains C.A.T. échouent éventuellement. La démarche d'évaluation constitue en effet un moyen pour entamer une démarche qualité.

Avant l'élaboration d'indicateurs auxquels ont été confrontés les démarches développées dans les C.A.T., un travail d'étude des textes ainsi que de la spécificité de l'accompagnement en C.A.T. a été nécessaire pour déterminer les attentes vis à vis des établissements. Des visites de C.A.T. préalables aux investigations et des rencontres de travailleurs handicapés et des équipes éducatives ont donc été organisées.

Après avoir explicité la nature des missions et de l'accompagnement requis auprès des travailleurs handicapés, fixés par les textes, il s'agissait donc de mettre en place un outil d'évaluation de l'action des C.A.T. Dans cette partie, les risques de détournement des missions ou les freins naturels à l'action ont été abordés, de même que les marges de manoeuvre éventuelles dont disposent les C.A.T. par rapport aux textes, sources d'amélioration de la qualité de leur action. Il est évident par ailleurs que cette évaluation présente des limites dans la mesure où les indicateurs à la base des points étudiés n'ont pas fait l'objet d'une concertation avec les C.A.T. Actuellement, il n'existe pas de références et recommandations de bonnes pratiques établies au niveau national.

Ensuite, il s'agissait concrètement d'évaluer cinq C.A.T. du Calvados, et, à partir des tendances qui se dégagent, de proposer des améliorations de la qualité de l'accompagnement et de l'insertion des travailleurs handicapés dans les C.A.T.

I. L'EVALUATION DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ET PROFESSIONNEL ET DE L'INSERTION DANS LES CENTRES D'AIDE PAR LE TRAVAIL

Avant d'aborder la question de l'évaluation des C.A.T., il faut bien sûr d'abord expliciter les objectifs attendus des C.A.T., les moyens à leur disposition, notamment en termes d'accompagnement des travailleurs handicapés, et les règles qui les régissent. Ensuite, il apparaît légitime, pour des raisons diverses, que soit mise en œuvre une évaluation tant des moyens déployés par les C.A.T. que des résultats de leurs actions, au regard des besoins définis et des objectifs de qualité déterminés par les textes et par des indicateurs. Mais ces indicateurs doivent être élaborés.

A. LA MISSION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES C.A.T.

La mission des C.A.T. a été définie par la circulaire du 8 décembre 1978 relative aux centres d'aide par le travail comme ayant une double finalité : favoriser l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées. Aucun des deux aspects du C.A.T., à la fois structure de mise au travail et structure médico-sociale, ne doit disparaître sous peine d'altérer la vocation de l'établissement.

1. L'originalité de ce dispositif d'insertion professionnelle et sociale

Le dispositif des C.A.T. est original, tant du point de vue de sa double finalité, de ses caractéristiques, que des moyens qu'il met en œuvre en conséquence.

a) La mission d'insertion visée par les textes

La circulaire n° 60 AS du 8 décembre 1978 relative aux C.A.T. définit ainsi la mission des C.A.T. :

- *“faire accéder, grâce à une structure et des conditions de travail aménagées, à une vie sociale et professionnelle, des personnes handicapées momentanément ou durablement incapables d'exercer une activité professionnelle dans le secteur ordinaire de travail ou en atelier protégé ;*

- *permettre à celles d'entre ces personnes qui ont manifesté par la suite des capacités de travail suffisantes pour quitter le centre, d'accéder au milieu ordinaire de travail ou à un atelier protégé."*

Le C.A.T. a pour mission de lutter contre l'exclusion du milieu ordinaire, subie par le travailleur handicapé, afin de lui permettre, malgré son handicap physique ou mental, de participer à la vie de la cité par un travail adapté. Le C.A.T. doit lui apporter une reconnaissance sociale, une reconnaissance à travers le travail, qui reste un vecteur fort d'intégration dans notre société.

L'insertion sociale et l'insertion professionnelle visées par les textes sont intimement liées. L'insertion professionnelle doit procurer au travailleur un épanouissement favorisant son insertion dans la vie sociale, tandis qu'une insertion sociale réussie doit faciliter la vie et l'adaptation au travail. L'insertion sociale consiste en la capacité à créer des liens avec les autres travailleurs, les personnels encadrants, mais également avec l'environnement du C.A.T. (famille, amis, voisins, résidents des foyers...), source d'épanouissement.

Cette insertion présente, outre des natures variées, des degrés divers. La circulaire reconnaît en effet que certains travailleurs handicapés ne pourront jamais accéder au milieu ordinaire de travail. Dès lors, le C.A.T. assure bien en son sein cette mission d'insertion pour cette partie de la population, pour laquelle le C.A.T. est assurément une fin en soi. Dans ce cas, la prestation du C.A.T. a un caractère final. L'établissement dispose alors d'une certaine marge de manœuvre pour concrétiser cette insertion au sein de la structure.

Néanmoins, il doit aussi contribuer à une insertion plus poussée vers le milieu moins protégé des ateliers protégés ou vers le milieu ordinaire de travail pour les travailleurs qui ont ces capacités. Les ateliers protégés sont *"des unités économiques de production à même d'exercer une activité professionnelle salariée dans des conditions adaptées à leur possibilités"*.⁵ Ces établissements ont l'obligation d'obtenir un agrément de l'Etat et de signer des conventions avec lui. Ce statut leur permet de bénéficier de la part de l'Etat de subventions, d'aides à l'investissement et d'aides pour assurer les compléments salariaux. Dans ce cas où un travailleur vise une insertion vers le milieu moins protégé, la prestation du C.A.T. a alors un caractère intermédiaire. Ainsi, dans cette optique, la circulaire n° 2000/20 du 11 janvier 2000 relative à la campagne budgétaire des C.A.T., rappelant que la forte sédentarité des personnes ne correspond pas à la finalité des centres, a fixé un taux de

⁵ Art. R.323-60 du Code du travail.

sortie du C.A.T. de 2 % de travailleurs. *“Ces sorties pourraient être favorisées par la reconnaissance d'un droit au retour pour le travailleur handicapé qui quitte le C.A.T. pour un emploi salarié en milieu ordinaire, et qui pourrait à nouveau intégrer la structure en cas d'échec.”*

La loi de 1975 en faveur des personnes handicapées développe dans ses premiers articles une autre notion : l'autonomie. Permettre à un travailleur handicapé d'accéder à l'autonomie est également une mission importante de la structure, qui consiste “à apporter un peu plus de liberté, de conscience, valeurs qui ne se conjuguent pas forcément bien avec la dépendance.”⁶ Cette notion diffère un peu de l'insertion : l'on peut être autonome sans être inséré et inversement. Cependant, ces missions d'insertion et de développement de l'autonomie se complètent le plus souvent, et notamment quand un C.A.T. aboutit à faire sortir un travailleur handicapé vers le milieu ordinaire.

La finalité d'insertion du C.A.T. impliquera, selon ses valeurs, sa philosophie, ses principes éducatifs, et notamment celles de l'association gestionnaire, des stratégies diverses ⁷:

- la gestion optimale du handicap : la personne handicapée trouve sa juste place en C.A.T. si sa place est là
- l'osmose ou l'entrisme : la personne trouve sa place en évoluant vers le milieu non protégé,
- le contrat d'insertion : la personne n'entre en milieu protégé qu'en s'engageant à en sortir,
- l'évitement : la personne n'entre pas dans le milieu protégé.

Du fait notamment de cette double mission, le C.A.T. présente donc des caractéristiques spécifiques.

b) Les caractéristiques spécifiques du C.A.T.

Le C.A.T. présente des spécificités par rapport à une structure de travail ordinaire dans la mesure où un certain nombre de mesures réglementaires viennent bien sûr réguler l'entrée

⁶ Georges BENGHALEM, *Le C.A.T. Léopold Bellan, passeport pour l'emploi en milieu ordinaire? Mise en œuvre d'actions favorisant l'insertion sociale et professionnelle : incidences sur l'ensemble des travailleurs handicapés*, Mémoire E.N.S.P., 1992.

⁷ “Les stratégies d'insertion des entreprises de travail protégé”, In Etudes C.R.E.A.I. Rhône-Alpes/ AGEFIPH Juin 1993, *Revue C.R.E.A.I. Rhône-Alpes*, sept-oct. 1993, n° 110.

en C.A.T., la gestion, le financement ou le statut du travailleur handicapé. Mais cet établissement présente également des particularités par rapport à certains établissements médico-sociaux dans la mesure où une partie de son activité, l'activité commerciale, est régulée par le marché et fondée sur l'initiative privée.

(1) Le statut d'établissement médico-social et les règles de financement

D'après la circulaire de 1978, "tout en étant juridiquement des établissements sociaux, relevant à ce titre de l'ensemble des dispositions de la loi relative aux institutions médico-sociales, notamment de la procédure de coordination des établissements et services qu'elle institue, les centres d'aide par le travail sont simultanément une structure de mise au travail (ils se rapprochent à cet égard d'une entreprise) et une structure médico-sociale dispensant les soutiens requis par l'intéressé et qui conditionnent pour lui toute activité professionnelle."

Le C.A.T., bien que ressemblant par certains aspects à une entreprise de droit privé, constitue un établissement médico-social régi par la loi de 1975 et nécessitant, pour fonctionner, une autorisation du préfet. Ce statut lui permet de bénéficier d'une prise en charge financière par l'aide sociale de l'Etat, intervenant donc pour compenser la productivité plus faible des travailleurs handicapés, par rapport à des travailleurs du milieu ordinaire.

Pour ce faire, le décret modifié n°77-1546 du 31 décembre 1977 relatif aux C.A.T. prévoit que les C.A.T doivent passer une convention d'aide sociale avec le représentant de l'Etat dans le département. Cette convention précise *"les catégories de personnes reçues, le pourcentage maximum de personnes dont la capacité de travail est supérieure ou égale au tiers de la capacité normale, la nature des activités professionnelles et extra-professionnelles offertes par le centre, le nombre et la qualification des personnels d'encadrement nécessaires à l'exercice des activités professionnelles, les modalités selon lesquelles sont assurées, en fonction des catégories de personnes accueillies, les soutiens médicaux, sociaux, et psychologiques ainsi que le nombre et la qualification des personnels qui y contribuent, les bases de rémunération à la charge de l'établissement"*.

La prise en charge se concrétise par l'allocation d'une Dotation Globale de Fonctionnement annuelle en application du décret du 24 mars 1988 ⁸. Celle-ci finance en partie les dépenses du budget principal du C.A.T. correspondant à l'activité sociale de l'établissement. D'autres recettes telles que la participation au paiement des repas par les travailleurs viennent couvrir les charges. Celles-ci correspondent aux salaires de l'encadrement, aux dépenses de soutien dans leur totalité, aux charges de gestion et à certaines charges de production qui ne sont pas couvertes par le budget commercial.

Le C.A.T. dispose en effet par ailleurs d'un budget correspondant à l'activité de production. Les recettes de cette activité couvrent une partie des rémunérations des travailleurs handicapés, les dépenses liées à la prospection des marchés, aux investissements, à la commercialisation des produits, et à une partie des charges de fonctionnement, ventilées selon une clé de répartition entre les deux budgets.

Il faut noter aujourd'hui une insuffisance de création de places de C.A.T. au niveau national, par rapport aux orientations prononcées vers ces établissements. Celle-ci est liée à des restrictions de crédits, actuellement réorientés vers d'autres priorités de prise en charge des personnes handicapées (en particulier les plus lourds). Ce manque de places se traduit par des listes d'attente parfois importantes dans certains établissements.

(2) Les principes de l'admission dans le C.A.T.

L'admission en C.A.T., du fait de la prise en charge financière par l'aide sociale qu'elle implique, est évidemment conditionnée par des règles particulières. Un travailleur handicapé ne peut intégrer un C.A.T, qu'après une décision de la Commission Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnel (CO.T.O.REP) et, en principe qu'à partir de 20 ans.

Cette Commission (1^{ère} section) présidée par le Directeur Départemental du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle et composée de 24 membres (Syndicats, Agence Nationale Pour l'emploi, Equipe de Préparation et de Suite au Reclassement, médecin du travail...) ne peut orienter qu'une personne handicapée dont la capacité de travail ne dépasse pas le tiers de celle d'un travailleur valide. Il s'agit d'abord, pour l'équipe technique (médecins, assistante sociale, conseillers à l'emploi, secrétaire de la Commission,

⁸ Décret n° 88-279 du 24 mars 1988 relatif à la gestion budgétaire et comptable et aux modalités de financement de certains établissements sociaux et médico-sociaux à la charge de l'Etat ou de l'assurance maladie.

psychologue du travail...), puis pour la Commission, d'apprécier l'aptitude à travailler de la personne handicapée. Cette aptitude peut être potentielle et laisser espérer, selon la circulaire de 1978, *“une amélioration ou un épanouissement psychologique ultérieurs”*. Cependant, il faut rappeler l'arrêt du Conseil d'Etat du 7 avril 1993, qui a confirmé la notion de capacité réelle de travail requise pour être accueilli en C.A.T., défendue par le Ministère des Affaires Sociales contre la notion de potentialité suffisante à motiver l'accès au C.A.T., défendue par une association.

La décision, qui doit être motivée, s'appuie donc sur un diagnostic médical primordial, confronté à des avis de type social, professionnel, psychologique et notamment celui proposé dans un rapport par l'équipe de l'établissement spécialisé ayant éventuellement accueilli le travailleur avant l'âge de 20 ans. Ce rapport est déterminant dans l'orientation, car il relate l'avis de l'équipe ayant une bonne connaissance du jeune.

Une période d'essai, dont la durée est fixée par la Commission à six mois au plus, doit permettre d'établir véritablement à son terme cette capacité de travail. Dès lors, la Commission peut orienter dans un premier temps des personnes dont le travail est difficile à identifier, mais pour lesquelles une chance de progression est estimée. Ensuite, les établissements prononcent l'admission définitive. Une certaine marge de manœuvre dans le recrutement est possible car les candidats sont plus nombreux que le nombre de places proposées et les commissions d'admission ne sont pas contrôlées. Il arrive parfois que des doutes naissent sur une éventuelle sélection des travailleurs en fonction de critères liés à la capacité de travail ou à l'influence des parents. Par la suite, en principe le C.A.T informe la CO.T.O.RE.P. de la décision prononcée.

(3) Le statut juridique et financier du travailleur handicapé

Les travailleurs handicapés ne bénéficient pas du droit commun du travail. Les travailleurs relèvent en principe du Code de la Famille et de l'Aide Sociale et non du Code du Travail, hormis pour les questions d'hygiène, de sécurité et de médecine du travail, comme la réglementation des C.A.T. le prévoit. Ainsi, les travailleurs de C.A.T. ne sont pas salariés, ils ne signent donc pas de contrat de travail et ne peuvent prétendre bénéficier des prestations de l'assurance chômage.

La rémunération des travailleurs, constituant une charge du budget de production, ne peut être assumée dans sa totalité par le seul C.A.T. Son coût total ne permettrait pas, le plus souvent, de rentabiliser l'activité d'une main d'œuvre peu qualifiée exerçant dans un secteur

à faible intensité capitalistique. La circulaire précise que *“les établissements doivent tendre par leur gestion à verser à chaque travailleur handicapé une rémunération de base d’au moins 15 % du Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance (S.M.I.C.).* Le travailleur handicapé bénéficie par ailleurs de deux autres types de ressources : une allocation adulte handicapé (A.A.H.) et une garantie de ressources (complément de rémunérations). L’ensemble de ces revenus doit lui assurer une rémunération minimum de 100 % du S.M.I.C. et au plus de 110 % du S.M.I.C., pour les travailleurs dont la rémunération de base du C.A.T. est supérieure à 15 % du S.M.I.C. La garantie de ressources versée par l’Etat via les Directions Départementales du Travail, de l’Emploi et de la Formation Professionnelle (D.D.T.E.F.P.) ne peut excéder 55 % du S.M.I.C., l’A.A.H. vient donc combler la différence entre la garantie de ressources et la rémunération de base.

La durée du travail est équivalente au droit commun du travail (35 heures), bien que la loi de réduction du temps de travail ne s’applique pas au C.A.T. En effet, selon la circulaire budgétaire du 11 janvier 2000, *“il apparaît équitable de faire bénéficier les travailleurs de cette évolution sociale.”* Ce temps de travail n’est en réalité pas totalement consacré à du travail productif, car du temps de soutien au moins équivalent à quatre heures doit être inclus obligatoirement dans ce volume horaire.

(4) La gestion fréquente par des associations de parents d’enfants handicapés

Les C.A.T. accueillent majoritairement des déficients mentaux et sont gérées en grande partie par le secteur privé non lucratif et notamment par des associations de parents et d’amis d’enfants inadaptés (A.P.A.E.I.). Ces associations sont souvent bien organisées au niveau départemental et influentes au niveau national également. Cette structuration n’est pas neutre, du fait de la qualité de parents des responsables d’associations. Ces derniers sont en effet à la fois juges et parties, en tant qu’employeurs et défenseurs des intérêts des travailleurs handicapés.

Les associations participent ainsi largement au recrutement des travailleurs par une influence parfois non négligeable sur la CO.T.O.RE.P, quand les associations gèrent une filière d’établissements pour enfants et pour adultes. “Il est admis que le jeune handicapé dont les parents sont adhérents d’une association gestionnaire d’établissement de travail

protégé y obtient aisément une place. [...] Les associations peuvent induire aisément les décisions prononcées par la CO.TO.R.EP.”⁹.

Les associations de parents d'enfants handicapés fondent parfois leurs actions sur des valeurs et des idées marquées par une relative volonté de protection. Ainsi, selon les directeurs, ou les parents eux-mêmes, la tendance naturelle des parents est d'assurer la protection de leur enfant en encourageant son entrée dans ce type d'établissement plutôt qu'en atelier protégé ou en milieu ordinaire. Il n'est pas rare d'entendre des responsables d'associations évoquer "leurs petits trisomiques" pour désigner les travailleurs handicapés. Le C.A.T. assure en effet une plus grande sécurité tant financière que psychologique, recherchée assez naturellement par des parents forcément éprouvés par le handicap de leur enfant, et par la recherche parfois difficile d'une situation stable.

Ce C.A.T., structure à l'organisation bien particulière, doit réunir des moyens spécifiques, gages d'une insertion à la fois professionnelle et sociale.

c) Les moyens à la disposition du C.A.T. pour accomplir cette mission

Pour remplir sa finalité d'insertion, le C.A.T. doit procurer aux personnes handicapées, à la fois, un travail adapté et des soutiens de natures diverses, sous la responsabilité de personnels aux compétences multiples. L'accompagnement prend une forme professionnelle et sociale.

(1) Le travail, élément fondateur de la prise en charge

Le C.A.T. fournit selon la loi de 1975 *"des possibilités d'activités diverses à caractère professionnel"*. Le décret de 1977 fait référence à des activités professionnelles, expression plus proche du travail de milieu ordinaire.

⁹ Alain BLANC, *"Les handicapés au travail. Analyse sociologique d'un dispositif d'insertion professionnelle"*, Paris : Dunod, 1999.

En permettant aux personnes handicapées d'accéder au travail comme tout un chacun, l'on reconnaît que "le travail est une pièce maîtresse dans la prise en charge, tant au point de vue éducatif, thérapeutique que soignant".¹⁰

Sur le plan éducatif, le travail favorise une intégration du sujet dans le tissu social comme acteur à part entière. Ce travail, en ce qu'il procure des ressources permet également à la personne handicapée d'assumer une autonomie financière, indispensable dans un processus d'insertion. Par ailleurs, le travail constitue le lieu d'émergence du symbolisme social, ainsi qu'un ancrage dans la réalité, et serait, à ces titres, structurant et porteur de sens, particulièrement pour des personnes handicapées.

Cependant, le travail n'est véritablement porteur de sens que s'il s'inscrit dans une relation. En effet, une activité de travail n'est pas en elle-même structurante. Dans certains cas, notamment quand la division du travail est organisée de manière poussée, le travail peut constituer une perte de sens autant aliénante que pathogène, y compris dans le milieu ordinaire d'ailleurs. Le travail ne peut donc contribuer véritablement à l'insertion que si une démarche de socialisation, de développement de l'expression et des liens sociaux est menée à l'intérieur de la structure de travail. Par ailleurs, le type de travail conditionne de manière évidente le sens qui peut être donné à cette relation au travail. Plus le travail est porteur de sens, plus le projet du travailleur handicapé est soignant et intégrateur.

Actuellement, les C.A.T. proposent plusieurs types de travaux :

- production propre (menuiserie, métallerie...) :

La production propre existe dans les C.A.T. mais demeure encore assez rare, du fait du coût élevé des investissements productifs parfois difficiles à rentabiliser, compte tenu de la faible productivité des travailleurs handicapés.

- sous-traitance (conditionnement...) :

La sous-traitance est l'activité largement dominante des C.A.T. Les C.A.T. concluent de nombreux contrats avec des entreprises, de grosse taille le plus souvent, qui préfèrent délocaliser certaines activités. Ces entreprises réalisent ainsi des économies financières (transfert d'investissement) et bénéficient d'une plus grande flexibilité de la force de travail

¹⁰ Martial GUERINEAU, "La place de toute notion de travail dans la prise en charge éducative, thérapeutique et soignante", *Revue Emergences*, 1995, n° 59-60/98.

gérée à distance et en position de dépendance. Elles se concentrent alors sur des activités à plus forte valeur ajoutée.

La sous-traitance avec les établissements de travail protégé a été encouragée par la loi de 1987¹¹. En effet, cette loi, qui oblige en principe le secteur public et privé (entreprises de plus de vingt salariés) à employer des travailleurs handicapés pour 6 % de ses effectifs, sous peine de devoir s'acquitter d'une cotisation auprès d'un organisme l'A.G.E.F.I.P.H (Association pour la gestion du fonds de l'insertion pour les personnes handicapées), offre une exonération de 50 % de cotisations, notamment quand l'entreprise conclut un contrat de sous-traitance avec le secteur de travail protégé (C.A.T., atelier protégé, centre de distribution du travail à domicile).

Dès lors, par la conclusion de ces contrats de sous-traitance, les employeurs se dédouanent de cette obligation d'emploi qu'ils ne veulent pas remplir, tout en retirant des avantages¹². Les établissements de travail protégé espèrent sans doute obtenir plus de commandes, mais un risque de "dumping social" existe. Les directeurs sont ainsi invités par la circulaire de 1978 à ne pas opérer de remises excessives de prix, rendues possibles par les différentes aides publiques. *"Il sera ainsi impératif d'obtenir des donneurs d'ouvrage l'inclusion dans le salaire patronal des charges sociales correspondant à la rémunération méritée par le travailleur handicapé. Afin que cette inclusion ne se traduise pas par une baisse du taux horaire réel, il appartient aux C.A.T. de se mettre en position de négociation et notamment de s'organiser à cette fin".*

- prestations de service (horticulture, travaux d'encadrement...) ;

Ces prestations sont assez fréquemment développées mais ne représentent qu'une partie des activités.

- prestations de service en entreprise :

Depuis le décret du 14 février 1986,¹³ les travailleurs handicapés peuvent également travailler dans une entreprise extérieure, *"quand cette activité est susceptible de favoriser*

¹¹ Loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés.

¹² Alain BLANC, ouv. cité supra.

¹³ Décret n° 86-510 du 14 mars 1986 portant application du deuxième alinéa du Code la Famille et de l'Aide Sociale et fixant les modalités selon lesquelles les travailleurs handicapés admis dans les centres d'aide par le travail peuvent être autorisés à exercer une activité à l'extérieur de l'établissement.

l'épanouissement personnel et l'intégration sociale du travailleur handicapé". Dans ce cas, le travail est toujours rémunéré par le C.A.T. et toutes les dispositions du C.A.T. s'appliquent (sauf quelques dérogations concernant par exemple les accidents du travail...). La prolongation du contrat au delà de la durée légale d'un an doit être subordonnée à un accord de la CO.TO.RE.P.

(2) Des activités de soutien diverses et indispensables

Au delà de l'activité productive, le C.A.T. doit offrir des soutiens qui conditionnent assurément l'insertion. Ces soutiens ont pour but de rendre le travail intégrateur pour la personne handicapée et non aliénant. Le terme de soutiens, utilisé dans les textes, n'est pas forcément le plus approprié dans la mesure où il souligne la dépendance du travailleur handicapé. Il paraîtrait plus judicieux d'évoquer le terme d'accompagnement, marquant plus, on l'a vu, les potentialités des personnes. Le décret modifié de 1977 précise que sont assurées des activités extra professionnelles, ainsi que "des soutiens médicaux, éducatifs, sociaux et psychologiques".

Les soutiens dits de 1^{er} type, selon la circulaire de 1978, conditionnent directement l'activité productive. Il s'agit de donner le maximum de moyens à la personne handicapée pour qu'elle accomplisse au mieux son activité. *"Ils concourent à la mise au travail et à mettre le travailleur handicapé à même d'exprimer de la manière la plus profitable pour lui sa faculté de travailler : formation, préparation au travail, recyclage, éducation gestuelle, encadrement technico-éducatif permanent, etc. Ils peuvent être selon les cas, social, éducatif, médical, psychologique"*.

Les soutiens de 2^{ème} type correspondent, selon la circulaire, aux activités extra professionnelles visées par le décret. *"Il peut s'agir d'organisation de loisirs, d'activités sportives, d'ouverture sur l'extérieur, d'initiation à la vie quotidienne, etc"*.

L'importance et la nature des soutiens dépendent du type de handicap des personnes accueillies et de leurs besoins des personnes. On ne peut donc établir de modèle type. Chaque C.A.T. doit en faire figurer les caractéristiques dans la convention d'aide sociale. Cependant, tous les travailleurs handicapés sont censés bénéficier de quatre heures de soutien hebdomadaires minimum.

Ces activités sont financées par le budget d'aide sociale, tant pour le coût des personnels qui les dispensent (vacations de psychiatres, psychologues, aide médico psychologique, animateurs, éducateurs...) que pour le coût des activités elles-mêmes.

Les travailleurs handicapés peuvent également bénéficier de formations comme un salarié de droit commun. La législation n'indique pas de réserve pour les travailleurs handicapés de C.A.T. Les formations sont payées grâce aux cotisations assises sur le salaire versé par le C.A.T. Plus les rémunérations versées sont faibles, en pourcentage du S.M.I.C., moins les droits de tirage à la disposition des travailleurs dans le cadre du Plan Annuel d'Utilisation des Fonds (P.A.U.F.) sont importants. La cotisation obligatoire de 1,1 % constitue un plancher qui peut être dépassé.

Il faut rappeler que les soutiens au sens large sont indispensables et constitue une partie de l'essence de la mission des C.A.T. sauf quand dans certains cas, comme le souligne la circulaire, un C.A.T. accueille des handicapés moteurs, aux capacités de travail faibles justifiant donc un accueil en C.A.T., mais disposant d'une entière autonomie intellectuelle et sociale.

D'après des études menées dans plusieurs C.A.T., il apparaît globalement que les soutiens, dont la finalité ultime est l'insertion sociale et professionnelle, tentent d'atteindre les objectifs suivants ¹⁴:

- les thérapies et les rééducations (soutien psychiatrique ou psychologique...) afin de donner à la personne handicapée les conditions d'une mobilisation optimale de son potentiel,
- l'amélioration des capacités instrumentales (maîtrise du corps sur le plan général, de gestes simples, compréhension de consignes...),
- le développement de la capacité de création et de communication (activités d'expression corporelle, artistique...) pour permettre à l'individu d'épanouir sa personnalité,
- le perfectionnement des moyens de participation à la vie sociale par l'accès à l'écrit notamment,
- la formation professionnelle qui consiste en l'apprentissage de gestes efficaces et en l'utilisation correcte des outils.

¹⁴ Jean-Claude BASSALER, *La nécessité de soutien en C.A.T., utilisation optimale des capacités de réponse de l'institution*, Mémoire E.N.S.P., 1985.

(3) La nécessaire pluridisciplinarité de l'équipe et polyvalence de certains personnels

Quant au choix des personnels, il est laissé, d'après la circulaire de 1978, à l'entière appréciation des organismes employeurs sous réserve des règles en vigueur et notamment de l'agrément par le Ministre de l'Emploi et de la Solidarité des avenants à la Convention collective nationale des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966. Cette convention régit en effet les statuts des personnels de la majorité des C.A.T. de statut privé.

Les établissements constituent en général des équipes composées de travailleurs sociaux (moniteur d'atelier, éducateur technique spécialisé, éducateur, assistante sociale...), médecins, psychologues, et de personnels de production (moniteur d'atelier non formés). La pluridisciplinarité est indispensable à une prise en charge complète.

Mais la polyvalence de certains personnels est insuffisamment encouragée.¹⁵ En effet, la convention collective ne prévoit pas que les moniteurs d'ateliers soient titulaires obligatoirement d'un diplôme de travail social. *“Le moniteur de 2^{ème} classe doit justifier :*

- *d'un brevet professionnel et de cinq ans de pratique professionnelle,*
- *ou d'un C.A.P. (Certificat d'Aptitude Professionnelle) dans un métier de base en rapport avec l'emploi et de sept années de pratique professionnelle dans un métier de base en rapport avec sa formation,*
- *et doit avoir une compétence et des qualités humaines pour remplir sa fonction auprès des travailleurs handicapés. Il sera fait obligation à cet agent de s'engager dans une formation complémentaire à la connaissance et à l'approche des besoins des personnes handicapées”.*

Le moniteur de 1^{ère} classe est titulaire du Certificat d'Aptitude aux Fonctions d'Educateur Technique Spécialisé (C.A.F.E.T.S.) ou du certificat pédagogique délivré par l'Association de Formation Pour les Adultes (A.F.P.A.).

Un moniteur principal doit justifier d'une expérience de cinq ans de moniteur 1^{ère} ou 2^{ème} classe, ce qui signifie qu'un responsable d'équipe peut n'avoir jamais suivi de formation au travail social, ce qui peut apparaître dommageable. Mais bien évidemment, il peut aussi justifier du C.A.F.E.T.S. ou d'une expérience de fonction similaire. Par ailleurs, il doit quand

¹⁵ Alain BLANC, cité supra, p.170.

même posséder de solides connaissances techniques et professionnelles, une expérience industrielle, des qualités humaines exigées par la nature des travailleurs.

Cette fonction originale de moniteur d'atelier, au sens large, exige de posséder à la fois des compétences techniques particulières mais également des compétences sociales. Dans la réalité, un même encadrant ne possède pas forcément les deux types de compétences dans la mesure où la formation à ce niveau d'encadrement n'est pas obligatoire.

Les chefs d'atelier en revanche doivent posséder, selon la convention collective une expérience plus grande des relations avec les personnes handicapées.

Les textes ont développé un cadre à l'action des C.A.T. Il est indéniable que des dysfonctionnements par rapport à l'esprit des textes émergent, se traduisant par des stratégies fondées sur des valeurs déviantes.

2. Les risques de dysfonctionnements des C.A.T.

La nature ambivalente du C.A.T. à la fois structure économique et établissement médico-social risque d'engendrer parfois certaines dérives. Celles-ci peuvent aboutir à valoriser une des fonctions et non les deux simultanément. La D.D.A.S.S. exerçant une tutelle sur l'établissement doit veiller, par ses contrôles, à la limitation de ces risques.

a) Les risques de dérives liés à l'ambivalence de la mission

Le C.A.T. n'assure sa vocation que s'il se garde d'évoluer vers l'entreprise, ou vers un foyer de type occupationnel.

(1) Les risques de sur valorisation de la fonction économique

La circulaire de 1978 précise bien que l'évolution du C.A.T. vers *"une entreprise dans laquelle aucune action de soutien ne trouverait place"* doit être proscrite. *"On peut craindre alors que les personnes handicapées ne reçoivent pas l'aide dont elles ont besoin et que le défaut de surveillance médicale ou de soutien psychologique ou socio-éducatif, joint à une exigence de travail excédant leurs capacités physiques et mentales, ne porte gravement préjudice à leur santé et à leur épanouissement. (...)".*

Le directeur du C.A.T. doit donc réussir à maintenir un niveau de rentabilité suffisant pour honorer les commandes des donneurs d'ouvrages, tout en organisant avec son équipe un véritable accompagnement, nécessaire au maintien de l'équilibre des travailleurs.

Un C.A.T. privilégiant le développement économique au détriment de sa fonction sociale peut être tenté de sélectionner les travailleurs les plus performants ou de garder les meilleurs éléments, capables de sortir vers le milieu ordinaire, afin de maintenir un niveau d'activité rentable.

Or, si le C.A.T. ne remplit pas sa fonction sociale, cela signifie que les ouvriers, reconnus travailleurs handicapés, évoluent déjà dans une structure assimilable à une entreprise du secteur ordinaire, le C.A.T. n'a alors plus de sens.¹⁶

(2) Les risques de sur valorisation de la fonction sociale

Le C.A.T. n'est pas non plus *“un établissement qui ne développerait aucune activité productive et où les personnes accueillies ne seraient pas en mesure d'accomplir un véritable travail. Quelle que soit la qualité de l'action éducative qui serait menée dans ce cas, il ne s'agira pas assurément d'un C.A.T. et un tel établissement ne saurait être agréé à ce titre, ni valoir aux personnes qu'il accueille le bénéfice de la garantie de ressources”*.

En effet, des personnes qui n'auraient pas la capacité de travail minimum requise ne peuvent bénéficier d'une prise en charge adéquate dans un C.A.T., sauf à ce que celui-ci ne propose que des activités de type occupationnel. Or la vocation du C.A.T. est tout autre puisqu'elle doit favoriser l'insertion professionnelle.

Ce type de C.A.T. pourrait développer la tendance inverse de maintenir des personnes handicapées ne disposant pas de la capacité suffisante pour travailler.

Finalement, l'activité économique doit être conçue comme un outil au service de l'activité sociale, dès lors la performance de l'un doit venir renforcer la performance de l'autre. La D.D.A.S.S. chargée du contrôle des C.A.T. doit veiller autant sur les indicateurs d'activité sociale que sur les ratios financiers et comptables.

¹⁶ Michel DUVIGNEAU, “Le directeur de C.A.T, chef d'entreprise ou éducateur?”, *Revue Le Nouveau Marsec*, mars 1995, n°33, p.22.

b) La nature des contrôles opérés par la D.D.A.S.S.

Les contrôles de la D.D.A.S.S portant sur la conformité de l'activité à un certain nombre de règles et de normes sont en réalité essentiellement de nature budgétaire, l'évaluation de l'activité sociale étant quasiment inexistante.¹⁷

(1) Un contrôle budgétaire

Le contrôle s'opère le plus souvent dans le cadre de l'allocation de ressources, lors de l'examen prévisionnel du budget. La mission d'appui mise en place en 1995¹⁸, suite aux inspections conjointes de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (I.G.A.S.) et de l'Inspection Générale des Finances (I.G.F.) de 1993 a dégagé quelques outils de diagnostic et de contrôle des dépenses afin de réorienter les crédits entre les C.A.T., dans le cadre d'enveloppes départementales annuelles limitatives. La mission préconise de concentrer les contrôles sur les établissements dont les coûts à la place sont les plus élevés. Actuellement, la régulation du secteur s'opère donc par l'allocation de ressources en fonction essentiellement du coût à la place.

Les contrôles d'exécution portant sur les comptes administratifs ont été encouragés par la mission d'appui. Le but est d'assurer, par un contrôle sur place et sur pièces, une plus grande efficacité de gestion et de veiller à la sécurité de certaines opérations financières.

(2) Une insuffisante évaluation de la production sociale

Cependant, des études successives ont montré que le contrôle des C.A.T par les services déconcentrés de l'Etat sont trop souvent inadaptés car trop exclusivement centrés sur un contrôle budgétaire minimum, l'évaluation a, quant à elle, une portée et des finalités plus larges, insuffisamment développées. Les indices de performance sociale, qui seront détaillées plus loin, sont peu évalués pour réguler, par exemple, ce secteur.

¹⁷ Michel LAFORCADE, "Les services déconcentrés de l'Etat et la mission d'intégration des C.A.T.", *Handicaps et Inadaptations, Les cahiers du C.T.N.R.H.I.*, 1995, n°65-66, p.98.

¹⁸ MINISTERE DU BUDGET ET MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTE, DE LA VILLE, *Rapport de la mission d'appui sur les C.A.T.*, 1995.

La circulaire de 1978 précise (art.540) que la tutelle doit viser à l'appréciation des capacités d'un C.A.T. à remplir sa double mission sociale et économique et notamment sa viabilité économique.

Pourtant, l'évaluation en matière sociale est justifiée et ses enjeux sont réels, ce qui incite les acteurs des politiques sociales à y recourir de plus en plus fréquemment.

B. LA NECESSAIRE EVALUATION DE LA MISSION D'INSERTION DES C.A.T.

L'évaluation qui consiste en une mesure, à plusieurs niveaux, de l'action des C.A.T est motivée par des enjeux certains.

1. La définition de l'évaluation

L'évaluation d'une action consiste à mesurer la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et l'impact de cette action. Plus globalement, il s'agit d'apprécier de porter un jugement sur l'action, dans le but ultime d'en améliorer la qualité. L'on sait la difficulté de cette entreprise dans ces services à haut contenu relationnel.¹⁹

Lors de cette mesure, la détermination des finalités, buts et objectifs à atteindre est primordiale car toute mesure évaluative met systématiquement en lien ces objectifs²⁰ avec d'autres notions tels que les besoins, les moyens ou outils, les résultats, les effets. Ces notions sont à expliciter par des indicateurs.

- L'action du C.A.T. sera qualifiée de pertinente s'il y a bien correspondance entre les objectifs à atteindre et les problèmes à résoudre, autrement dit entre les objectifs fixés par les textes et des référentiels, et les besoins repérés des personnes handicapées en fonction également de référentiels.

Pour ce faire, les objectifs du C.A.T. précédemment étudiés doivent faire l'objet d'une identification claire et correspondront à minima à la base légale ainsi qu'aux référentiels et

¹⁹ A. ALBERANI, "Les droits des travailleurs handicapés à la qualité des services en C.A.T. : quelles évolutions?", In *Les actes du colloque A.N.D.I.C.A.T.*, 20-21 mars 2000, p.18.

²⁰ Il sera fait référence au terme générique d'objectifs pour évoquer les finalités et les buts tels que définis dans l'introduction.

indicateurs élaborés. Mais ces objectifs sont susceptibles de varier en fonction des capacités des personnes handicapées, dès lors, les besoins doivent être bien définis.

- La cohérence de l'action des C.A.T. sera mesurée par la mise en relation des objectifs fixés par les textes et les référentiels, et l'organisation mise en place (outils, moyens), elle-même mesurée par des indicateurs.
- Ensuite, l'efficacité sera appréciée en mettant en relation les objectifs attendus avec les résultats déterminés.
- L'efficience met en rapport les résultats en termes d'insertion et les moyens mobilisés.
- L'impact concerne les effets attendus ou non de l'action.

Les motivations de cette démarche sont multiples.

2. Les enjeux de l'évaluation

Les raisons d'être du souci d'évaluer trouvent des fondements à la fois démocratique, éthique et gestionnaire.

a) Un souci démocratique

Evaluer c'est donc vérifier que les objectifs définis par les textes sont atteints, et que les moyens préconisés sont mis en œuvre. L'obligation de respect de la loi est bien évidemment un souci essentiel dans une démocratie libérale. En l'occurrence, il s'agit pour les C.A.T. de s'inscrire notamment dans la loi de 1975, le décret de 1977, et la circulaire de 1978. En outre, l'évaluation est d'autant plus souhaitée par les citoyens, qu'ils financent ces structures, à travers l'Etat et par le biais des impôts. A ce titre, les citoyens peuvent légitimement réclamer une transparence sur les actions que l'État délègue à ces structures, et notamment que des comptes soient rendus sur l'utilisation des moyens octroyés.

Il s'agit également de prendre en compte les orientations gouvernementales proposées. En 1999, l'Etat et l'A.G.E.F.I.P.H. ont signé au plan national une convention d'objectifs quinquennale. Celle-ci traduit la volonté partagée de développer l'emploi en milieu ordinaire

pour les bénéficiaires de la loi du 10 juillet 1987. Les actions conduites notamment dans le cadre du Programme Exceptionnel triennal (P.E.X.) (1999 – 2001) recherchent ainsi à :

- favoriser en liaison avec le service public de l'emploi, les actions en matière de recherche d'emploi et d'accompagnement vers le milieu ordinaire des ressortissants du milieu protégé, ainsi que les modalités du retour éventuel en milieu protégé,
- accompagner le développement du partenariat entre les entreprises assujetties à la loi et les établissements de travail protégé, dans la perspective de développer l'insertion professionnelle en milieu ordinaire.

Par ailleurs, un plan, présenté en janvier 2000 devant le Comité National Consultatif des Personnes Handicapées (C.N.C.P.H.) a été adopté pour 2001/2003 préconisant des mesures en faveur de l'autonomie des personnes handicapées pouvant y aspirer, pour préparer leur intégration. Il faut néanmoins préciser que ce plan ne prévoit aucune mesure forte en faveur de l'insertion professionnelle.²¹

Au niveau de la région Basse-Normandie, le Comité Technique Régional et Interdépartemental (C.T.R.I.) réunissant les directeurs de services déconcentrés des Affaires Sanitaires et Sociales, prenant acte du plan pluriannuel de créations de places pour adultes lourdement handicapés, va lancer des appels à projets aux responsables de C.A.T. Ces projets seront financés et créeront des places visant :

- à l'amélioration des possibilités de sortie des C.A.T vers d'autres structures, de type atelier protégé, ou le milieu ordinaire de travail ;
- au développement du travail à temps partiel, au développement de stages, de places de C.A.T hors les murs, constituant des possibilités de prise en charge plus nombreuses et plus en rapport avec les besoins manifestés par certaines personnes handicapées.

b) Une exigence éthique de qualité de l'accompagnement

L'évaluation permet en outre de garantir une amélioration de la qualité du service rendu. "La qualité est l'ensemble des caractéristiques d'une entité (organisation, établissement, service, dispositif) qui lui confèrent l'aptitude à répondre aux besoins exprimés et implicites de l'utilisateur et de sa famille en vue de maintenir ou d'améliorer sa santé (au sens bio-psycho-

²¹ Sophie COURAULT et Isabelle SARAZIN, "Un plan triennal pour l'autonomie des handicapés", *Actualités Sociales Hebdomadaires*, 28 janvier 2000, n° 2151, p. 5.

social), son autonomie sociale et sa dignité d'être humain".²² Mais il n'y a pas de définition unique de la qualité, elle s'inscrit à l'intérieur de rapports sociaux, de rapports de force, susceptibles de variations.

En effet, l'objectif du C.A.T. est d'accompagner le travailleur, d'assurer des prestations afin qu'il s'insère au mieux. Il apparaît comme un impératif éthique de vérifier que ce service se soumette à certaines évaluations pour vérifier l'effectivité de la qualité de son action qui ne doit privilégier ni sa mission sociale, ni sa mission économique. L'évaluation constitue en fait la base d'une amélioration de la prise en charge. Cette démarche participe d'une logique de recentrage des actions sur l'usager, logique se situant au cœur de la réforme de la loi de 1975, afin de ne pas perdre de vue le sens de l'action.

c) Un outil de gestion et de planification

La démarche d'évaluation participe également d'une logique d'optimisation des actions, et des moyens dans un contexte de rareté financière. L'autorité de contrôle utilise peu l'évaluation pour allouer les ressources et les répartir de manière plus rationnelle en direction prioritairement des établissements dont la prise en charge est de qualité. Pourtant les rapports coûts-résultats pourraient permettre d'appréhender les deux logiques du C.A.T., économique et sociale, et constituer un critère d'allocations de ressources.²³ Evidemment, l'utilisation de l'évaluation dans cette optique exige également une grande rigueur et la définition d'indicateurs partagés.

Quelque soit l'enjeu de l'évaluation, il apparaît essentiel de relativiser dans certains cas les résultats, car en l'occurrence les référentiels n'ont pas été partagés par les C.A.T., en outre l'objectivation de la qualité est parfois délicate, et les moyens contraints.

C. L'ELABORATION D'INDICATEURS D'EVALUATION ET LES LIMITES

Les indicateurs ont été fixés pour répondre donc à des interrogations et se sont appuyés sur des outils existants ou qui ont été construits. Mais il convient en pratique de nuancer ces résultats d'évaluation, et de les utiliser parfois avec une certaine prudence.

²² Philippe DUCALET, Michel LAFORCADE, *Penser la qualité dans les institutions sanitaires et sociales, Sens, enjeux, Méthodes*, Paris : Seli Arslan, 2000.

²³ Michel LAFORCADE, cité supra.

1. Les objectifs et la méthodologie d'élaboration des indicateurs

La démarche d'évaluation retenue a donc pour objectif de répondre à la question suivante :

- En quoi les C.A.T. répondent-ils à leur vocation ?

Cette analyse devait également permettre simultanément d'obtenir des éléments de réponse à une autre question :

- Pourquoi, dans certains cas, les établissements répondent-ils difficilement à leur vocation ?

La réponse à cette interrogation constitue la base de propositions d'axes d'améliorations du dispositif (voir 3^{ème} partie).

La réponse à la première question suppose que la vocation des C.A.T. ait été définie. Précédemment, les missions et moyens définis par les textes ont été développés, mais il s'agit également de définir d'autres indicateurs inhérents à la vocation des C.A.T., qui n'auraient pas été précisés par les textes.

Un ensemble d'indicateurs de qualité ont été choisis permettant une réponse aux questions suivantes :

- Quels sont les besoins des travailleurs handicapés ?
- Quels sont les finalités et objectifs des C.A.T. ?
- Quels devraient être les moyens à mettre en œuvre ?
- Quels devraient être les résultats ?

Les indicateurs utilisés sont issus, d'une part, des tableaux de bord des C.A.T, construits par les Directions Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales sur la base du décret n°94/08 du 15 mars 1994 et regroupent un ensemble de données²⁴ concernant tous les C.A.T. d'une région. Les données des tableaux de bord ont, d'autre part, été complétées par un questionnaire²⁵ afin d'approfondir les aspects servant de base à l'évaluation.

Le questionnaire a été construit sur la base de sous-questions découlant des quatre grandes thématiques dégagées et intégrant implicitement les indicateurs dégagés.

²⁴ Voir en annexe 2.

²⁵ Voir en annexe 1.

Ainsi les questions portant sur le contenu de l'accompagnement présupposent que les établissements devraient adopter une politique de promotion personnelle et professionnelle des travailleurs. De même, les questions sur l'évaluation des besoins présupposent qu'un projet personnalisé devrait être élaboré.

Plus précisément, le questionnaire a été élaboré d'abord sur la base des attentes des textes (législatifs et réglementaires), d'autre part à partir de référentiels, construits grâce à la littérature (ouvrage de références sur les établissements de travail protégé, sur la qualité ; mémoires de directeurs de C.A.T. ; projet de réforme de la loi de 1975, travaux de C.R.E.A.I.). En effet, les textes ne dictent pas de façon très précise actuellement les objectifs et les moyens à mettre en œuvre. Les dispositions normatives relatives aux établissements pour enfants handicapés (Décret de 1989 qui a refondu les annexes XIV du décret de 1956) encadrent le dispositif de manière plus étroite. Une marge de liberté certaine laisse actuellement aux établissements pour adultes ou à des évaluateurs externes la possibilité de construire et compléter ces normes en référence aux besoins de l'utilisateur.

Il faut également souligner dans la démarche, la participation, d'une part à des visites de C.A.T. occasionnant des rencontres avec des travailleurs handicapés, des moniteurs, des psychologues, d'autre part des contrôles sur place avec l'inspecteur, en présence des directeurs, comptables et présidents des associations. Ces rencontres ont été primordiales, bien que non formalisées dans le cadre de cette étude précise, pour une approche plus complète et plus objective des problématiques et la construction des items d'évaluations.

Après avoir retenu plusieurs items, il s'agissait donc d'évaluer les établissements, en mettant en relation ces items avec la réalité de l'établissement. Ces deux étapes ont été conduites simultanément afin de répondre plus précisément aux interrogations suivantes :

- Quels sont les besoins des travailleurs handicapés perçus par l'établissement par rapport aux besoins à déterminer selon des référentiels ?
- Quels sont les objectifs de leur action attendus par les établissements par rapport aux objectifs dégagés par les référentiels ?
- Quels sont les moyens développés (outils, organisation) par rapport aux moyens qui pourraient être développés, en fonction des objectifs définis par les référentiels ?
- Quels sont les résultats obtenus par rapport aux résultats espérés ?

Certaines questions restent ouvertes et ne vérifient pas explicitement l'existence d'un indicateur de qualité (ex : quel sens donnez vous à l'insertion sociale ou professionnelle ?, ou quels sont les obstacles à la mise en place de soutiens ?) Ces questions ont pour but

d'élargir le débat afin comprendre éventuellement pourquoi le C.A.T. ne satisfait pas éventuellement à la qualité, décrite par des indicateurs (projet individualisé...).

2. Les limites de ces indicateurs

Certains référentiels, notamment les données des tableaux de bord, méritent parfois d'être relativisés, car ils ne reflètent pas toujours la réalité. Ainsi le calcul des heures de soutien n'est, semble-t-il, pas exact. En effet, les directeurs y incluent parfois les temps de repas ou de pauses, alors que d'autres ne comptabilisent que le soutien de 2^{ème} type au sens strict.

Mais, surtout il apparaît essentiel de souligner que l'autorité de tarification, en l'occurrence la D.D.A.S.S., ne dispose pas de toutes les compétences pour réaliser cette évaluation, qui devrait idéalement associer le C.A.T. et l'utilisateur, au cœur des problématiques. L'intervention de la D.D.A.S.S est intéressante dans cette démarche par le regard extérieur permettant de participer à l'objectivation des situations, par ailleurs, sa légitimité dans cette logique est évidente, on l'a vu. Cependant, il serait plus cohérent que la définition de la qualité et les choix de normes, de valeurs, de critères soient issus d'un véritable compromis entre les différentes logiques, attentes et représentations de l'ensemble des acteurs.

3. Les limites des résultats de l'évaluation

Les résultats atteints par la structure en terme d'insertion sont, a priori, à interpréter avec précaution dans la mesure où la finalité du C.A.T. est parfois très relative en fonction des évaluateurs, c'est pourquoi la méthodologie de la démarche engagée ici doit être nuancée, on l'a dit. Par ailleurs, cette démarche d'accompagnement du C.A.T. est complexifiée par l'intervention d'autres acteurs, sur lesquels le C.A.T. n'a pas toujours prise, même si des collaborations peuvent être envisagées. S'agissant de l'accompagnement, il arrive qu'il se transforme plutôt en prise en charge dans certains cas. Quant à l'évaluation des moyens, elle doit être bien mesurée car le C.A.T. subit parfois des contraintes externes.

a) La relativité des notions d'insertion et d'accompagnement

Avant de s'engager dans l'évaluation, on doit intégrer l'idée que la qualité du résultat n'est pas unique. L'insertion se traduit par des niveaux ou des degrés d'insertion. On peut s'attendre bien évidemment à ce que les degrés de l'insertion des travailleurs handicapés soient variables en fonction de l'âge et du niveau de déficience. A priori, plus un travailleur

est âgé et ancien dans la structure, plus ses chances d'insertion en milieu ordinaire sont faibles. De même, plus la déficience mentale est lourde, plus les chances de promotion paraissent restreintes. Cette réalité doit être intégrée dans l'évaluation.

En outre, cette notion d'insertion des C.A.T. semble parfois difficile à circonscrire, elle sera différente en fonction des acteurs qui ont à la définir (la personne elle-même, la famille, les administrations, la société civile...) en particulier quand on évoque la promotion au sein du C.A.T. Finalement l'appréciation de celle-ci est parfois très complexe. Cette notion est fortement influencée par des représentations sociales, par des valeurs, relatives d'une association ou d'un directeur à l'autre.

Par ailleurs, la réussite de l'action du C.A.T. quand un travailleur sort vers le milieu ordinaire peut n'être qu'éphémère. En effet, ces personnes peuvent rencontrer dans certains cas des difficultés relationnelles ou d'adaptation professionnelle plus importantes que prévues réduisant grandement, finalement, leur insertion et leur qualité de vie. Une volonté d'intégration à tout prix peut donc paradoxalement nuire à l'insertion. La complexité de cette question de l'insertion doit dès lors conduire à la manier avec précaution.

Quant à la notion d'accompagnement elle doit également parfois être relativisée car elle sous-entend un minimum de capacités. Adoptée sans réserve, elle pourrait conduire à une négation du handicap. Il arrive fréquemment que les équipes doivent stimuler les personnes handicapées et susciter chez elles une participation à certaines démarches. En outre, bien que le travailleur handicapé soit directement concerné par la qualité des prestations dont il est bénéficiaire, il faut admettre qu'il puisse y avoir des écarts entre le niveau d'insatisfaction perçu par l'utilisateur et celui perçu par les professionnels.²⁶ Les problématiques personnelles complexes peuvent modifier les perceptions de la qualité par l'utilisateur.

b) La contribution partielle du C.A.T à l'insertion

Le C.A.T. joue sans doute un grand rôle en matière d'accès à une vie professionnelle, mais ce rôle n'est pas exclusif concernant l'accès à une vie sociale. En effet, une partie de l'accompagnement vers plus d'insertion est mis en œuvre par d'autres acteurs tels que les familles bien évidemment, les équipes éducatives des foyers d'hébergement, les équipes

²⁶ Jean-Pierre MENDIBOURE, Les préoccupations de la qualité dans le secteur médico-social, *Revue Le nouveau Mascaret*, 4^{ème} trimestre 1999, n°58, p.3.

des Services d'Accès à la Vie Sociale (S.A.V.S.), pour les personnes vivant en logement autonome.

La réussite ou l'échec en matière d'insertion revient aussi, en partie et de manière plus ou moins évidente selon les cas, à ces proches de la vie quotidienne du travailleur handicapé. Ainsi, si des soutiens sont dispensés au foyer, ils renforceront ceux dispensés au C.A.T. Inversement l'absence de prise de relais dans l'accompagnement par des personnes extérieures au C.A.T. et sur lesquelles le C.A.T. n'a pas de moyens incitatifs peut conduire à limiter les effets de l'action menée dans la structure.

De plus, il ne faut pas perdre de vue qu'une partie des potentialités d'insertion se sont structurées avant l'entrée au C.A.T. et notamment à l'Institut Médico-Educatif (I.M.E.). Si l'I.M.E. a insuffisamment préparé le jeune adulte à l'entrée dans le monde du travail, dans le cadre d'un projet, par une formation ou des stages de préparation, l'insertion, vers le milieu ordinaire après le C.A.T., voire seulement dans le C.A.T. risque d'être compromise.

c) La relativité de l'évaluation de l'organisation

L'évaluation de l'organisation et des outils des structures doit intégrer le fait que celles-ci ne disposent pas toujours des moyens financiers suffisants, alloués par l'Etat pour répondre à certaines exigences d'organisation. Néanmoins, les outils à mettre en œuvre ne sont pas tous conditionnés par l'allocation de moyens financiers.

Malgré ces nuances, l'évaluation d'une structure médico-sociale comme le C.A.T. est envisageable sur la base de l'élaboration de critères.

Après la présentation, d'une part, du cadre global d'actions des C.A.T. précisant la situation réglementaire des C.A.T. et, d'autre part, du sens de l'évaluation et des indicateurs retenus, l'évaluation s'est appliquée à cinq C.A.T. dans le Calvados.

II. L'EVALUATION DE QUELQUES CENTRES D'AIDE PAR LE TRAVAIL DU CALVADOS

Deux grandes tendances se sont dégagées suite à la mise en œuvre concrète de l'évaluation dans cinq C.A.T.

A. LA MISE EN PLACE DE L'EVALUATION

Après l'élaboration d'indicateurs de références, la démarche a d'abord consisté principalement à rencontrer les acteurs de ce dispositif d'insertion (C.A.T. et environnement).

1. La méthodologie adoptée

Les C.A.T. évalués ont été choisis parmi les seize du département. Ce choix a été contraint par un manque de temps. Un seul C.A.T. par association a d'abord été sélectionné pour faire l'objet d'une première enquête téléphonique visant à affiner encore le choix. En effet, ce choix d'un seul établissement par association paraît justifié dans la mesure où les politiques développées dans les C.A.T. d'une même association sont souvent comparables. Ce point de vue s'appuie sur l'expérience et la connaissance des établissements des personnes en charge de ces dossiers à la D.D.A.S.S.

Cette enquête téléphonique avait pour but de retenir des établissements développant un accompagnement de manière significative et des établissements développant apparemment peu ces soutiens. Le choix ne pouvait s'opérer en fonction des résultats car les seuls exploitables d'emblée dans les tableaux de bord concernent les sorties de travailleurs vers le milieu ordinaire, or ces résultats ne distinguent aucun C.A.T.

Finalement d'abord deux C.A.T. ont été retenus car s'inscrivant dans des projets innovants, l'un dans celui du Programme exceptionnel de l'A.G.E.F.I.P.H., l'autre dans une démarche de certification de la qualité sur le plan économique et social. Par ailleurs, le premier recourt à l'externalisation des soutiens, ce qui est peu fréquent et méritait une certaine attention.

Deux autres ont été choisis car des actions de soutiens médico-sociaux sont développées par un personnel spécifique. Enfin, le dernier a été choisi car ne présentant pas de démarche affichée et ne disposant pas de responsables de soutiens médico-sociaux.

Des entretiens avec les directeurs et les responsables de soutiens de ces cinq C.A.T. ont ensuite été organisés sur la base des indicateurs préalablement établis (questionnaire et items disponibles dans le tableau de bord) et dont on a indiqué les limites.

Pour compléter cette évaluation centrée sur les C.A.T. et pour déterminer des propositions d'améliorations de ce dispositif d'insertion, outre bien sûr l'inspecteur en charge des C.A.T. à la D.D.A.S.S, plusieurs acteurs de l'environnement du C.A.T. ont été rencontrés, bien que ces rencontres aient encore été limitées par cette contrainte de temps :

- le directeur des services sociaux au Conseil Général,
- un directeur d'I.M.E,
- un responsable régional de formation (PROMOFAF),
- un coordinateur des programmes de l'A.GE.F.I.P.H., cabinet "Savoir et Compétences",
- l'inspecteur principal de la D.R.A.S.S. en charge du service planification des établissements médico-sociaux.

Un autre directeur de C.A.T. d'un autre département, ainsi que le chargé d'insertion ont également été consultés, du fait d'un état d'avancement certain de l'établissement dans le programme de l'A.GE.F.I.P.H. et de projets préalables d'insertion innovants.

La participation à une réunion du comité de pilotage du programme de l'A.GE.F.I.P.H. d'un C.A.T. a permis des discussions avec les responsables de l'Équipe de Préparation de Suivi et de Reclassement, de l'atelier protégé, de l'A.GE.F.I.P.H., et de la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

2. La présentation des cinq C.A.T.

Une présentation descriptive sur la base des données des tableaux de bord²⁷ permet une première approche des établissements :

- C.A.T. St André sur Orne, Association de Parents et d'Amis d'Enfants Inadaptés (A.P.A.E.I.) de Caen.

²⁷ Voir annexe 2.

- C.A.T. "le Grand Pré" Roullours, A.P.A.E.I. du bocage virois et de la Suisse Normande.
- C.A.T. Ifs, Association pour les Adultes et les Jeunes Handicapés (A.P.A.J.H.)
- C.A.T. Bayeux, Association "Les Compagnons".
- C.A.T. Lisieux, Association Départementale de Parents et d'Amis d'Enfants Inadaptés (A.D.A.P.E.I.).

Capacité et déficiences

	Nombre de Places	Nombre T.H.	Nombre E.T.P.	Déficiences légères	Déficiences moyennes	Déficiences lourdes	Autre déficiency
St André/Orne	105	105	104	0	102	0	3
Ifs	90	89	86,50	51	19	0	19
Roullours	90	96	93,25	49	39	2	7
Bayeux	90	92	90	36	35	2	18
Lisieux	135	142	138,50	27	61	41	12

Les places sont calculées en équivalent temps plein. Le nombre de travailleurs est supérieur à la capacité autorisée car quelques personnes travaillent à temps partiel et les C.A.T. recrutent quelques travailleurs de plus pour compenser les absences.

Age et ancienneté des travailleurs handicapés

	Age < 25 ans	Age entre 25 et 45 ans	Age > 45 ans	Ancienneté < 5 ans	Ancienneté entre 5 et 15 ans	Ancienneté > 15 ans
St André/Orne	9,52 %	51,43 %	39,05 %	18 %	33,3 %	48,5 %
Ifs	21,34 %	53,93 %	24,71 %	39,32 %	29,21 %	31,46 %
Roullours	8,42 %	77,89 %	13,68 %	16,4 %	34 %	53,8 %
Bayeux	18,68 %	63,74 %	17,58 %	26,6 %	20 %	54,4 %
Lisieux	8,45 %	80,28 %	11,22 %	16,19 %	33,09 %	35,91 %

Type de production des C.A.T.

	Production propre	Sous- traitance	Prestations de service
St André/Orne	0%	100 %	0 %
Ifs	0 %	66,60 %	33,39 %
Roullours	72,9 %	22,09 %	4,9 %
Bayeux	0%	79,69%	20,30 %
Lisieux	11,12 %	88,87 %	0%

Les ratios reprennent le pourcentage de chiffre d'affaire de chacun des types de production par rapport au chiffre d'affaire total.

3. Les principaux constats établis d'après les tableaux de bord

Quelques indicateurs²⁸ relatifs aux résultats des C.A.T. et à son organisation ont été observés. A partir de ces indicateurs et du questionnaire, une analyse synthétique des tendances sera dégagée.

a) L'entrée et la sortie des travailleurs handicapés

En 1998 et 1999, le taux d'entrée est de 3,53 % sur l'ensemble des C.A.T., ces entrées se font en provenance principalement des I.M.E., et d'autres C.A.T.

Quant aux sorties, les principales destinations de sorties sont la famille ou un autre C.A.T. La troisième cause de sortie est le décès. Le taux de sortie est de 2,19 %. Mais, il n'est enregistré aucune sortie vers un atelier protégé ou en milieu ordinaire sur l'ensemble des C.A.T., en 1998, et ni en 1999 et 2000 pour les cinq C.A.T. évalués.

²⁸ La plupart des indicateurs sont calculés en pourcentage le plus souvent par rapport au nombre de présents dans la structure.

b) L'autonomie

	Logement	avec aide	sans aide	Déplacement	Dont locomotion	Tutelle
St André/Orne	19 %	6,6%	12,3 %	3,8 %	57,1 %	76,1 %
Ifs	22,98 %	13,79 %	9,19 %	98,05 %	68,96 %	55,05 %
Roullours	48,95 %	36,45 %	12,5 %	10,41 %	7,29 %	35,41 %
Bayeux	57,1 %	52,7 %	4,3%	92,3 %	57,1 %	43,9 %
Lisieux	24,76 %	22,53 %	4,25 %	45,07 %	16,90 %	63,38 %

Les personnes dites autonomes dans leur logement vivent seules ou en couples, soit sans aide, ni adaptation, soit avec aide personnelle (service d'accompagnement social, familles,...) et / ou adaptation (domotique).

Quant à l'autonomie dans les déplacements, elle vise des personnes capables de se rendre au C.A.T. sans emprunter des moyens de la structure (bus de ramassage) ou de la famille. Cette locomotion peut être pédestre ou motorisée. Dans le cas d'un foyer sur place, d'une faible distance ou d'un trajet coutumier, il s'agit d'apprécier l'autonomie par rapport à d'autres déplacements (courses, loisirs, stages). L'item locomotion concerne les déplacements avec des engins de locomotion tels que la bicyclette, le cyclomoteur, la voiturette, l'automobile...

c) L'organisation du temps des travailleurs handicapés

	Durée du travail (en heures)	Soutien		Stage	Prestation à l'extérieur	Formation
		1^{er} type	2^{ème} type			
St André/Orne	36	0 %	1,46 %	7,62 %	1,90 %	1,90 %
Ifs	33,20	2,89 %	5,19 %	0 %	0 %	3,45 %
Roullours	37,50	0,028 %	4,09 %	0 %	10,52 %	3,16 %
Bayeux	31	1,12 %	0,49 %	1,10 %	21,97%	13,19 %
Lisieux	30	9,17 %	4,93 %	0 %	4,96 %	3,55 %

Le durée du travail comprend le travail effectif, en dehors des temps de pause.

Le ratio soutien constitue le rapport entre le nombre d'heures de soutien et le nombre d'heures de présence au C.A.T. (sur le temps de travail ou en dehors). Ce calcul est faussé par le fait que tous les C.A.T. ne donnent pas le même sens au soutien. La circulaire sur les tableaux de bord reprend la circulaire de 1978 en distinguant le 1^{er} type, relatif aux activités professionnelles, et le 2^{ème} type, relatif aux activités extra professionnelles. Mais certains C.A.T. comptabilisent parfois les repas, l'accueil ou les pauses comme temps de soutien. Par ailleurs, la durée du soutien de 1^{er} type, est difficile, il est vrai, à évaluer, dans la mesure où il est souvent dispensé quotidiennement sans qu'il soit possible parfois de le distinguer du travail en tant que tel.

Le ratio stages comptabilise le nombre de stagiaires par rapport aux nombres de présents. La durée de ces stages à l'extérieur (en entreprise, atelier protégé...) correspond à quelques semaines voire à quelques mois.

Le ratio prestations à l'extérieur s'entend du nombre de personnes exerçant des activités productives s'accompagnant d'une intégration dans une autre organisation de travail que le C.A.T. (entreprise...). Une prestations d'entretien d'espaces verts ou de voirie, sans contact avec l'organisation bénéficiaire par exemple ne seront pas comptabilisées.

Quant au ratio formation, il permet de connaître le nombre de bénéficiaires de formation (à l'extérieur, professionnelle) par rapport au nombre de présents. La durée des stages varie de 3 jours à quelques semaines. Ces chiffres peuvent varier assez sensiblement d'une année sur l'autre.

d) La rémunération des travailleurs

	< ou = 5 %	>5 % et < ou = 10 %	> 10 % et < ou = 15 %	> 15 % et < ou = 20 %	> 20 %	Rémuné - ration moyenne
St André /Orne	53,3 %	44,7 %	1,9 %	0 %	0 %	5,53 %
Ils	0 %	41,57 %	58,42 %	0 %	0 %	10,06 %
Roullours	0 %	2,1 %	97,8 %	0 %	0 %	11,32 %
Bayeux	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	10 %
Lisieux	3,52 %	41,54 %	43,66 %	11,26 %	0 %	10,01 %

Les rémunérations, correspondant au montant versé par le C.A.T. sont exprimées en pourcentage du S.M.I.C. ce qui représente une moyenne de 9,45 % du S.M.I.C. en 1998 dans le Calvados.

e) L'encadrement

	Personnels			Tx encadrement	Age moyen	Ancienneté moyenne
	Adminis- tratifs et généraux	Socio- éducatifs	Autres			
St André s/Orne	30,85 %	65,89 %	3,25 %	16,92 %	45,9	10,35
Iffs	32,32 %	66,56 %	3,09 %	17,9 %	50,75	10
Roullours	26,37 %	54,35 %	2,10 %	19,4 %	37,68	14,51
Bayeux	27,65 %	55,03 %	0,07 %	20,10 %	49,97	14,57
Lisieux	18,89 %	75,58 %	5,51 %	17,6 %	44	7

Ces données ne reprennent pas exactement celles des tableaux de bord car ces dernières intègrent, dans le ratio personnel administratif et d'encadrement, des personnels socio-éducatifs. Le personnel socio-éducatif, distingué dans un autre ratio, exclut donc les cadres. Dans le tableau ci-dessus, les personnels administratifs et généraux intègrent les directeurs, directeurs adjoints, autres personnels des services administratifs et généraux, cuisiniers, gardiens... Les personnels éducatifs comprennent les éducateurs, les moniteurs d'atelier, les animateurs, les assistantes sociales, et les autres personnels éducatifs, pédagogiques et sociaux, qu'ils soient cadres ou non. Quant aux autres personnels, il s'agit du personnel médical, para - médical et des psychologues.

Ces quelques indicateurs, complétés par l'analyse des entretiens fondés sur le questionnaire, ont permis d'abord permis de dégager une première tendance forte dans ces C.A.T. : une promotion insuffisante à l'intérieur du C.A.T.

B. UNE INSUFFISANTE PROMOTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DANS LE C.A.T.

La dynamique d'accompagnement et de parcours, que l'évaluation a cherché à observer à travers ses référentiels, est assez contrastée entre les C.A.T. Or, elle apparaît fondamentale notamment pour les travailleurs pour lesquels le C.A.T. est une fin en soi. En l'absence de cette dynamique, le C.A.T. risque de dévier vers "le C.A.T. entreprise" ou vers "le C.A.T. occupationnel", dérives contre lesquelles les textes mettent bien en garde. Dans certains C.A.T., on vise en effet plus la protection du travailleur que sa véritable promotion. D'ailleurs, les équipes sont assez peu mobilisées dans cette optique.

1. Une dynamique de parcours socioprofessionnel retenue par certains C.A.T.

Deux C.A.T. présentent des démarches formalisées en vue d'une reconnaissance plus réelle de la capacité de progrès et d'évolution du travailleur dans le C.A.T. La première est en cours d'exécution, la seconde en est encore à l'état de projet.

a) Le socle du Programme Exceptionnel de l'A.GE.F.I.P.H. : la personnalisation d'un parcours d'insertion

(1) La philosophie du programme

Le C.A.T. de l'A.P.A.J.H. s'est engagé dans le Programme Exceptionnel (P.EX.) de l'A.GE.F.I.P.H. sur la période de janvier 2000 à décembre 2001. Ce programme permet, pour les C.A.T. qui s'engagent à poursuivre certains objectifs, de bénéficier de financements de l'A.GE.F.I.P.H. Ce projet a été initié avec l'aide méthodologique d'un cabinet de conseil "Savoirs et Compétences" (Strasbourg).²⁹ Le projet a donc été affiché puis une démarche par étapes a été élaborée en conséquence.

L'ambition du projet est de développer une véritable culture de l'insertion visant à instaurer des flux de sortie permanents. Cependant dans sa dimension minimale, le projet vise à mettre en place des parcours au sein des structures protégées afin de développer la polyvalence professionnelle.

²⁹ Marc LACAUD, Formation et travail protégé, *Etre*, 1996, p.26.

Les deux premières étapes du programme sont successives :

- **le recensement des compétences :**

Les pratiques dans l'établissement seront recensées par un chargé de mission lors d'une série d'entretiens avec les encadrants. De même, les méthodes et les outils existant à l'extérieur seront relevées par une série de contacts avec les entreprises locales, les groupements et associations afin de déterminer les pratiques les plus usuelles.

Des bilans seront ensuite construits pour l'ensemble des travailleurs. Ces bilans portent moins, selon le cabinet de conseil chargé de la promotion de ce projet, sur les compétences techniques que sur l'expression des souhaits de la personne.

- **la construction d'un plan d'action et d'évaluation personnalisé :**

Ce plan vise à l'accroissement des compétences techniques, sociales et personnelles des travailleurs. Une attention particulière est portée à la définition d'objectifs (plan de formation, définition d'axe de progrès...) ainsi que sur les critères d'évaluation. Il s'agit d'identifier les ressources destinées à compléter les acquis, pour atteindre ces objectifs.

Des cartes de compétences sont ensuite montées afin de garder la trace de l'évolution, celle-ci formalise :

- les fiches de poste de chaque salarié,
- l'ensemble des tâches et fonctions à réaliser,
- la traduction de ces notions en termes de compétences,
- l'appropriation de ces compétences par l'individu,
- la cartographie structurée par domaine (savoirs, savoirs - faire, savoir - être),
- la classification et la pondération de ces compétences rapportées au poste,
- la mise en place d'axes de progrès et le développement de centres d'intérêt,
- le développement de programmes de formation et de filière d'évolution.

- **la revalorisation des compétences des encadrants :**

Des programmes de formation adaptés et individualisés seront mis au point afin de renforcer et d'augmenter les potentiels de compétences.

La réussite du projet reposera également sur une véritable implication des travailleurs handicapés. Ils seront progressivement engagés dans l'opération à travers les bilans, les plans d'action et les évaluations, et informés régulièrement sur l'état d'avancement du projet global.

D'autres étapes, qui seront détaillées plus loin, complètent ces dernières afin de permettre pour certains travailleurs la sortie du C.A.T. vers une structure de travail ordinaire ou un atelier protégé.

(2) L'intérêt et les limites du programme

Actuellement, ce projet qui a le mérite d'évaluer les besoins, et de construire une individualisation du projet apparaît pertinent dans la mesure où il prévoit de mettre en lien les objectifs avec les besoins. Ainsi, les objectifs fixés par les projets en terme d'insertion sont adaptés en fonction des potentialités et des besoins perçus ou exprimés par les travailleurs handicapés. La notion de parcours individualisé correspond à une idée de l'insertion progressive, à une logique de développement par étapes. Malgré tout, le projet aborde peu les questions d'insertion sociale, même s'il est vrai qu'une progression professionnelle renforce l'insertion sociale. Cette démarche n'est pas par ailleurs intégrée dans un projet d'établissement.

Par ailleurs, l'action est cohérente car la mise en place de ces parcours se traduit par des outils précis, tels qu'un plan et une carte de compétences, et dont l'acteur principal est le travailleur. Ces outils intègrent cette notion d'axes de progrès, ainsi que celle d'accompagnement et de formation. Ces outils formalisent le projet, valorisent la personne, puisqu'ils recensent les acquis, et constituent un lien avec son environnement.

Pour le moment, l'efficacité et l'efficience du projet ne peuvent être appréciés, car seule la première étape des bilans est engagée. Evidemment la réussite des étapes suivantes nécessite une grande implication et conviction des équipes dans les potentialités d'évolution des travailleurs.

L'inquiétude des directeurs portent sur les implications financières de ce projet, qui engendre des déséquilibres dans les ateliers pendant les temps de formation des travailleurs et donc entravent la production. Selon eux, ces conséquences sont insuffisamment financées par les fonds de l'A.G.E.F.I.P.H.

b) La mise en place d'une démarche qualité économique et sociale

(1) La philosophie et les étapes du projet

Le C.A.T. de Roullours (A.P.A.E.I. du Bocage Virois) s'est engagé dans la démarche de qualité sociale et économique, dans laquelle s'intègre l'élaboration d'un projet d'établissement ainsi que des projets individualisés.

Il s'agit de mettre en œuvre une démarche de certification suivant la norme I.S.O. (International Standards Organization) 9002 afin de reconnaître la qualité du travail des travailleurs handicapés, et donc de "normaliser" la production aux yeux de tous afin qu'elle puisse être identifiée à celle de toute entreprise du champ ordinaire.

Un plan de formation a été monté qui mobilisera l'ensemble des acteurs du C.A.T. c'est à dire :

- les travailleurs handicapés qui sont au cœur de cette démarche,
- le directeur en tant que responsable de la norme I.S.O.,
- l'animatrice des soutiens, en tant que responsable de la qualité sociale,
- le chef d'atelier en tant que responsable de la qualité de la production,
- l'ensemble de l'équipe des moniteurs.

La formation doit atteindre les objectifs opérationnels suivants :

- Formation du responsable ISO 9000 à l'étude des normes, à l'analyse des méthodes et à la préparation de l'audit,
- Pratique d'audit interne / externe,
- Définition du projet d'établissement autour de la mise en symbiose de la dimension sociale et de la réalité économique,
- Formation à la mise en place de la démarche pour tous les services,
- Maîtrise des techniques du projet individualisé pour en faire le levier majeur du projet social,
- Elaboration de grilles de responsabilité et de qualification,
- Elaboration de la chaîne d'activité économique et sociale,
- Elaboration des procédures,
- Sensibilisation à l'enjeu de la certification,
- Elaboration d'un manuel d'assurance qualité,
- Formation des travailleurs à l'application des normes I.S.O. 9002.

(2) L'intérêt et les limites du projet

L'ensemble de ce programme vise à améliorer la qualité du travail mené en C.A.T. et à la faire reconnaître comme certaine, du fait de son évaluation selon des normes définies et communes à l'ensemble des entreprises certifiées. Cette certification mène donc à la valorisation des compétences des travailleurs, et accroît également la compétitivité de la structure.

Le biais de cette démarche de certification économique et d'alignement sur les entreprises du secteur ordinaire peut résider dans l'insuffisante appréciation des effets de cette "normalisation" sur les travailleurs. Cette démarche rigoureuse nécessite en effet de la part des travailleurs handicapés des adaptations non négligeables. Ce risque a été mesuré par l'établissement qui n'omet pas d'accompagner les travailleurs dans cette démarche et se soucie de la mise en œuvre simultanée d'une "qualité sociale".

Ce projet financé par l'organisme de formation PROMOFAP et les fonds européens n'est pour l'instant pas concrètement mis en œuvre.

Les deux démarches précédemment exposées s'appuient sur des outils et développent des stratégies un peu différentes mais indiquent malgré tout des choix pour une promotion du travailleur handicapé au cours de sa carrière.

2. Une conception de l'accompagnement à dynamiser pour d'autres C.A.T.

Les trois autres C.A.T. étudiés³⁰ s'inscrivent peu dans cette conception de l'insertion fondée sur une dynamique de parcours. En tout cas, le C.A.T. ne met pas en œuvre de stratégie et de moyens visibles en conséquence. En effet, les besoins sont insuffisamment évalués, et même si les C.A.T. ont apparemment pleinement conscience de leur rôle d'insertion, les buts qu'ils se fixent ne visent pas une réelle promotion des travailleurs. On peut cependant relever que les activités de soutien sont plus ou moins développées, tandis que les formations des travailleurs tendent à se développer récemment. Les motivations de ces insuffisances, par rapport à des référentiels définis, sont variables selon les C.A.T.

³⁰ Les deux C.A.T. précédemment étudiés seront également cités dans cette partie, car l'organisation antérieure à la mise en place de leur projet n'est pas totalement remise en cause, par ailleurs, la démarche n'est pas encore concrétisée.

a) L'insuffisante évaluation des besoins des travailleurs handicapés et l'absence de formalisation de projets : une politique et des compétences à renforcer

Aucun établissement n'a mis en place un projet d'établissement qui viendrait préciser sa conception de l'insertion et les orientations globales qui en découlent. Les projets d'établissement de ces quatre C.A.T. sont inexistants ou anciens ou en cours de refonte. Certains bénéficient néanmoins de projets associatifs mais qui restent trop généraux pour décliner des outils. La "politique" d'insertion des établissements est donc peu visible. Or l'évaluation est fonction de l'engagement pris, la déclaration d'intentions se prête difficilement à l'évaluation tant qu'elle n'est pas convertie en objectifs définis et en cursus d'actions.

Les projets individuels formalisés sont également quasiment inexistants. En effet, les équipes élaborent parfois des projets avec le travailleur et en lien avec les psychologues ou psychiatre à partir d'une observation dans les ateliers, mais ces projets ne sont pas écrits ou sont montés seulement pour quelques travailleurs. Et puis, il faut distinguer l'accompagnement individualisé du projet. L'accompagnement paraît effectivement individuel dans certains cas, néanmoins, il ne se situe pas dans un projet plus global avec des perspectives communes à toute l'équipe. En fait, les procédures relatives à l'accompagnement sont quasiment absentes. En outre, si esquisse de projet du travailleur il y a, elle ne s'intègre pas dans un ensemble cohérent puisque la stratégie globale n'est pas affichée dans le cadre d'un projet du C.A.T. L'orientation dans le C.A.T. peut difficilement se traduire en terme d'évolution, de promotion, de progrès si un projet n'est pas construit.

Les potentialités qui devraient fonder ces orientations globales et individuelles, en termes d'autonomie, de promotion, voire de sortie du C.A.T. sont en outre peu évaluées, ou alors de manière peu organisée.

Certains C.A.T. comme celui de Bayeux organisent des réunions de synthèse avec l'ensemble de l'équipe, principalement pour la réactualisation de l'orientation C.O.T.O.RE.P. Le C.A.T. de Lisieux recense les besoins spécifiques de soutien de 2^{ème} type en début d'année auprès des travailleurs. Les besoins formulés sont ensuite examinés par le psychologue, le moniteur d'atelier et l'éducatrice, des priorités sont alors définies en fonction d'une part des capacités à optimiser ce soutien, et d'autre part d'autres possibilités d'accompagnement de la personne handicapée à l'extérieur du C.A.T. Par ailleurs, le psychologue évalue les personnes en perte de capacités, repérées par l'équipe. Dans le C.A.T. de St André sur Orne, l'éducatrice dispose de deux jours par semaine pour

appréhender les niveaux des personnes, notamment de celles qui arrivent dans le C.A.T. et des personnes vieillissantes. Pour ce faire, l'éducatrice utilise quelques grilles d'évaluation professionnelle.

Ces difficultés sont probablement liées à l'absence de dégagement d'orientations fortes en terme d'insertion, ce qui s'explique par des conceptions diverses de la mission des C.A.T. par les associations et les équipes des établissements. Il faut également noter les difficultés éventuelles à trouver les compétences indispensables d'une part, pour l'évaluation des capacités et des besoins des travailleurs handicapés, d'autre part, pour le montage de ces projets tant global qu'individuel. Par ailleurs, les moniteurs qui devraient pouvoir participer au montage de ces projets ne disposent pas de la disponibilité suffisante du fait des contraintes de la production.

b) Une activité économique insuffisamment exploitée comme vecteur d'insertion

La plupart des C.A.T. du Calvados pratiquent principalement des activités de sous-traitance. Ces activités qui ne nécessitent pas de qualification importante des travailleurs sont souvent privilégiées par rapport à des activités de production propre plus spécialisées et nécessitant des compétences plus techniques. Elles concernent au moins les deux tiers de l'activité totale et jusqu'à la totalité pour quatre C.A.T. Le C.A.T. de Roullours n'y consacre que 22 % de sa production. Ces activités nécessitent des commandes variées car elles engendrent rapidement une lassitude des travailleurs, mais le travail est d'autant plus apprécié que son utilité est repérée par les travailleurs dans leur vie quotidienne (ex : conditionnement de papeterie).

Les activités de production propre sont moins privilégiées car elles nécessitent des investissements coûteux et donc probablement plus risqués, bien qu'elles soient jugées plus valorisantes. De même, les activités de prestations de services favorisent a priori l'insertion dans le monde ordinaire par les contacts avec les entreprises ou les particuliers qu'elles impliquent. Ces activités se pratiquent plus facilement dans le milieu ordinaire de travail, ce qui doit inciter à leur développement, dans l'optique d'un C.A.T., structure de transition. Quelques C.A.T. délèguent des travailleurs en entreprise à temps complet, mais ces prestations ne se sont jamais traduites par une embauche définitive de l'entreprise d'accueil.

Certains C.A.T. (Roullours) estiment plutôt qu'il est important de développer une identité professionnelle forte, tandis que d'autres favorisent la polyvalence et l'apprentissage de compétences transversales. Les premiers optent donc pour le choix d'activités nécessitant une certaine technicité (métallerie, ...) et ne sont donc pas favorables à un turn-over entre les ateliers, dans la mesure où il s'opposerait à la construction d'une identité professionnelle, et risquerait d'engendrer des pertes de repères. Pour éviter la lassitude, ces établissements préfèrent créer des activités intéressantes.

c) Des activités de soutien plus ou moins développées : une question pédagogique, organisationnelle et financière à approfondir

Les soutiens de 1^{er} type sont en général organisés au cours de l'activité de production de manière informelle. Les moniteurs mettent en œuvre des techniques permettant de pallier les déficiences des travailleurs, par exemple par le montage de gabarits. Il s'agit également de développer la polyvalence des travailleurs. Une certaine divergence apparaît semble-t-il à ce sujet, certains C.A.T. préférant soutenir des apprentissages plus techniques.

Les soutiens psychologiques et médicaux sont assurés dans l'ensemble des C.A.T. par un psychiatre et / ou un psychologue vacataire(s). Leur rôle est d'assister l'équipe et de gérer les situations de crise.

Certains C.A.T. dispensent des activités de soutien de 2^{ème} type au cours de séances de groupe ou individualisées à partir des demandes et des besoins perçus. L'ensemble des éducateurs en charge de ces soutiens s'accordent sur le fait qu'il s'agit de développer l'autonomie et les capacités de chacun pour vivre au mieux sa situation de travailleur et dans la vie quotidienne. Il s'agit de développer, même si aucune formalisation n'est réalisée en ce sens, l'autonomie dans le logement (cuisine ...), dans les déplacements (code de la route, lecture de cartes routières...), dans la gestion du budget (conversion en euro...). Parfois, il faut seulement maintenir les acquis (soutien scolaire). La distinction avec les soutiens de 1^{er} type est parfois difficile, ces soutiens sont le plus souvent complémentaires. En effet, apprendre à compter dans le cadre du soutien de 2^{ème} type sera par exemple très utile pour comptabiliser le nombre de produits à conditionner dans l'atelier de sous-traitance.

Fréquemment, le soutien prend également la forme d'activités physiques ou sportives afin d'améliorer la motricité, la coordination. Une partie de ces activités est envisagée comme

des moments de détente (une fois par mois à Roullours), d'autres soutiens sont considérés comme des outils avec un but précis et la finalité ultime d'une meilleure insertion sociale.

Dans quatre C.A.T., certains travailleurs ne bénéficient d'aucun soutien de toute l'année, car le nombre de travailleurs est trop important. Pour rétablir un peu d'équité entre les travailleurs handicapés, le C.A.T. de Roullours organise une journée d'activités une fois par mois pour l'ensemble des salariés et personnes handicapées. Dans ces C.A.T., le soutien est en général dispensé sur le temps de travail, ce qui le rend encore plus inéquitable pour les travailleurs qui ne bénéficient pas de cette avantage, car ils doivent malgré tout remplir des obligations de travail pendant ce temps. Cependant, les bénéficiaires ne peuvent voir ces activités remises en cause du fait de la production, ou seulement de manière très exceptionnelle.

Dans les cinq établissements, le soutien varie de 0,49 % à 5,19 % du temps de travail. Le C.A.T. de Bayeux ne dispense aucun soutien formel de 2ème type, bien qu'un accompagnement global soit bien sur assuré au quotidien. Les travailleurs bénéficient seulement de quelques interventions sur l'hygiène par exemple. Il faut souligner que certains C.A.T. comme celui d'Ifs A.P.A.J.H. organise le soutien en dehors du temps de travail, afin d'éviter une rupture d'équité face au travail et des difficultés d'organisation par rapport à la production.

En général, ces activités sont dirigées par un éducateur ou un animateur et parfois par les moniteurs pour certaines activités, ce qui implique de leur part une certaine polyvalence qu'ils ne possèdent pas forcément et de façon tout à fait légitime. Les activités peuvent alors se déterminer en fonction de leur compétence et non des besoins des travailleurs. Pour des activités plus spécifiques, les séances sont en général assurées par un prestataire extérieur (équitation, natation...).

Le C.A.T. de l'A.P.A.J.H. recourt jusqu'à présent à des prestations de soutiens à la carte, externes au C.A.T. auprès de l'A.P.A.J.H. Formation, structure spécialisée dans la formation des travailleurs handicapés. L'intérêt de ce choix réside pour le C.A.T. dans la possibilité de recourir à une gamme plus large d'activités, car les besoins des travailleurs sont souvent plus variés que les compétences de l'animateur pour répondre à ces besoins. Ce centre bénéficie en effet des compétences d'une psychologue du travail (évaluation), d'une conseillère en économie sociale et familiale, d'un formateur en informatique, etc. Par ailleurs, le déroulement de ces activités à l'extérieur favorise l'intégration des travailleurs. L'inconvénient réside dans le fait que ces activités sont plus difficilement coordonnées avec

l'équipe du C.A.T., que dans l'hypothèse où l'éducateur du C.A.T. dispense lui-même cet accompagnement. Dans ce dernier cas, l'éducateur bénéficie d'une bonne connaissance globale de la personne, favorable à la cohérence de l'accompagnement.

Finalement, les actions d'accompagnement professionnelles et extra professionnelles sont actuellement sujettes à débat quant à leur contenu et à leur organisation. Il ne paraît cependant pas très cohérent que certaines personnes handicapées ne bénéficient d'aucun soutien. Il faut également souligner l'absence d'évaluation de l'impact de ces soutiens, ou alors de manière informelle, fondamentale dans le cadre d'une promotion fondée sur la notion de trajectoire. En outre, certains C.A.T. ont, selon leurs directeurs, des moyens financiers trop restreints pour financer un développement de cet accompagnement.

d) Le développement récent des formations des travailleurs handicapés : une voie à explorer

Les cinq C.A.T. évalués adhèrent à PROMOFAF, organisme de formation et organisme paritaire collecteur agréé (O.P.C.A.). Cet organisme a pour fonction de collecter les cotisations ouvrant des droits de tirage pour des formations. La plupart des établissements adhèrent à cet organisme pour au moins 50 % de leur plan de formation. Actuellement, les établissements sont censés cotiser sur la base des rémunérations versées aux travailleurs handicapés. Dans les faits, tous les C.A.T. ne disposent pas d'un plan de formation pour les travailleurs. Par ailleurs, l'assiette des rémunérations est assez faible, en effet, peu de C.A.T. versent une rémunération à hauteur de 15 % du S.M.I.C. comme le préconisait la circulaire de 1978 (9,45 % en moyenne dans le département en 1998).

Ainsi, certains C.A.T., comme celui de Bayeux ont pu former certains travailleurs à la conduite de transpalettes, d'autres au brevet de secourisme ou à l'entretien et l'utilisation du matériel espaces verts (à l'A.P.A.J.H. Formation). Ces formations sont parfois financées par le budget commercial.

PROMOFAF prévoit dès lors pour 2001 d'inciter les établissements à cotiser pour les travailleurs handicapés dans le cadre d'un plan de base (P.A.U.F.) en distinguant les actions de formation concernant les travailleurs handicapés de celles concernant les salariés. Ces formations doivent concerner directement la tenue du poste de travail, et se distinguent d'actions de soutien au sens large.

En outre, dans le cadre de sa politique régionale de formation financée par le fonds d'intervention régional (alimenté par une partie seulement des cotisations des adhérents), PROMOFAF Basse Normandie met en place des Actions Prioritaires Régionales (A.P.R.) en direction des personnes handicapées. Ces actions gratuites dispensées par l'Agence pour la Formation Professionnelle des Adultes (A.F.P.A.) ont été proposées à plusieurs C.A.T. depuis 1996. Ces formations sont développées pour 2001 dans un des trois ateliers "menuiserie industrielle", "travaux d'aménagement de l'environnement et des espaces verts", et "restauration collective" et visent à développer :

- la capacité à réaliser un ensemble de tâches simples, en renforçant les compétences transversales,
- l'aisance gestuelle pour la manipulation des outils et machines,
- la capacité d'appréhension du travail dans l'espace,
- la prise en compte des consignes de sécurité.

Le moniteur du C.A.T. est présent au lancement et au bilan de la formation. Après une évaluation en situation de formation, une restitution est prévue à la fin des quelques jours de formation en présence du travailleur, du moniteur et du formateur, ainsi qu'une évaluation en situation de travail lors du retour en C.A.T. L'intérêt de cette formation est en effet d'impliquer les encadrants du C.A.T. pour qu'ils veillent au maintien des acquis et à l'optimisation de la formation.

Ces formations ont été perçues comme stimulantes par les équipes des quatre C.A.T. qui en ont bénéficiées, mais PROMOFAF ne peut répondre à toutes les demandes. Ces formations, bien qu'en développement restent assez restreintes puisqu'elles ne concernaient en 1998 qu'entre 1,90 % et 13,19 % des travailleurs des C.A.T.

e) Une coordination peu développée avec les relais extérieurs : une volonté à susciter

Les relations des équipes des C.A.T. avec celles des foyers d'hébergement sont plus ou moins intenses. Elles sont plus importantes si le foyer se trouve sur le même site que le C.A.T., d'autant plus que le directeur du C.A.T. est souvent directeur du foyer (Bayeux, Ifs A.P.A.J.H.,). En général, les activités accomplies au foyer sont connues de l'éducateur en charge des soutiens ou de l'équipe des moniteurs.

Quelques relations sont également développées avec les services à domicile pour les personnes ne vivant pas en foyer ou les tuteurs, voire les familles, mais dépendent du bon vouloir des équipes. Il en est de même pour d'autres intervenants extérieurs (animateurs sportifs, association de lutte contre l'illettrisme...) avec lesquels les relations ne sont pas véritablement organisées pour un accompagnement plus cohérent de la personne. Cette coordination vise aussi à assurer une meilleure qualité de vie par un accompagnement global de la personne handicapée.

Mais cette collaboration nécessite la définition d'une organisation par exemple dans un projet d'établissement, et une volonté de l'ensemble des acteurs pour être efficace.

Plus globalement, pour mener des projets de changements, l'adhésion de l'équipe éducative et de travailleurs handicapés paraît primordiale, or ces équipes semblent parfois insuffisamment mobilisées.

3. Une insuffisante mobilisation des ressources humaines

Les acteurs de l'équipe des C.A.T. collaborent également parfois de manière insuffisante, ce qui peut s'expliquer par une certaine "routinisation" du travail due notamment à une ancienneté importante des personnels et à une formation lacunaire.

a) Un travail d'équipe souvent peu formalisé

Dans certains C.A.T., des réunions de synthèse portant sur l'organisation globale ou des problèmes particuliers sont organisées, mais celles-ci concernent peu le suivi individuel des travailleurs. Ainsi, l'éducateur spécialisé n'a pas toujours connaissance de l'impact de son accompagnement sur le travail en ateliers. Certains éducateurs essaient d'instaurer des relations informelles avec les moniteurs d'atelier afin d'orienter leurs activités en fonction de besoins repérés dans les ateliers. Il est en effet important pour optimiser cet accompagnement que les moniteurs d'atelier puissent à la fois aider l'éducateur à mieux appréhender les besoins d'un travailleur handicapé ainsi qu'à mieux évaluer les effets du soutien, afin d'assurer une progression des activités ou de les réorienter si besoin.

Ce travail d'équipe pourra se réaliser grâce à une volonté forte de la direction et de l'équipe et à une formalisation de celui-ci. Il est vrai que celui-ci nécessite du temps et une plus

grande disponibilité du personnel. Pour être pleinement efficace, il doit s'intégrer dans le cadre de projet de trajectoire socioprofessionnelle des travailleurs.

b) Une ancienneté importante des personnels et des travailleurs et une formation lacunaire

Ce manque de collaboration et de dynamisme des personnels peut s'expliquer en partie par l'ancienneté importante des personnels. Les personnels des C.A.T. du Calvados ont en moyenne en 1998 une ancienneté de 10,88 ans. Parmi les cinq C.A.T. étudiés, l'ancienneté varie de 7 à 14,57 ans.

En outre, la moitié des effectifs de travailleurs des C.A.T. de Bayeux, Lisieux, Roullours, St André Sur Orne a une ancienneté supérieure à 15 ans, les effectifs du C.A.T. d'Ifs A.P.A.J.H. ont une ancienneté inférieure à 5 ans pour 40 % d'entre eux, entre 5 et 15 ans, pour 30 %, et supérieure à 15 ans pour 30 % également.

Quant à la formation initiale des moniteurs d'ateliers, elle reste avant tout technique puisque la Convention collective du secteur médico-social ne requiert pas une formation sociale obligatoire. Ainsi dans les cinq C.A.T. évalués, plusieurs moniteurs par établissement n'ont aucune formation sociale. Dans certains C.A.T., les moniteurs n'ont pas souhaité participer au stage de formation de connaissance du handicap. La formation reste pourtant selon les directeurs un moyen fort de faire évoluer les mentalités d'encadrants ayant une bonne expérience du monde industriel, mais des connaissances parfois insuffisantes sur le handicap et ce qu'il implique comme accompagnement. D'ailleurs, peu de moniteurs, parmi ceux qui ne sont pas formés, connaissent les bases légales de l'accompagnement et notamment la circulaire de 1978.

Certains directeurs ont d'ailleurs souhaité collaborer dans le Calvados à un comité de pilotage sur la formation des moniteurs d'atelier associant, l'Institut de Formation en Travail Social (I.F.T.S.) et PROMOFAF afin de préciser aux professionnels de la formation leurs attentes par rapport aux compétences qu'ils estiment indispensables s'agissant de l'accompagnement devant être mené sur le terrain.

Au-delà de l'accompagnement envisagé sous l'angle d'un parcours progressif, les C.A.T. ne doivent pas perdre de vue un de leur rôle fondamental de faire sortir certains travailleurs vers

le milieu ordinaire ou moins protégé. Cette forme d'insertion reste exceptionnelle dans les C.A.T. du Calvados.

C. UNE TRES FAIBLE INSERTION VERS LE MILIEU MOINS PROTEGE

Les C.A.T. voient donc très rarement leurs travailleurs quitter la structure pour un atelier protégé ou vers le milieu ordinaire. Ce but est d'ailleurs très peu retenu et formalisé. Il est vrai que les potentialités et les résistances de certains travailleurs limitent naturellement cette éventualité. En outre, des facteurs externes au travailleur lui-même constituent des freins à une insertion plus accomplie.

1. Une volonté des C.A.T. peu formalisée d'intégration vers le milieu moins protégé

Un C.A.T. dans le Calvados s'est fixé comme objectif de faire sortir des travailleurs handicapés vers le milieu ordinaire de travail, les autres échouent dans cette mission, mais ne présentent de toutes façons aucune démarche formalisée dans ce sens.

a) L'adhésion d'un C.A.T. au Programme Exceptionnel de l'A.GE.F.I.P.H. de développement des sorties vers le milieu ordinaire

Ce P.EX. dont le fondement consiste en l'élaboration de trajectoires professionnelles dynamiques pour tous les travailleurs s'est également fixé comme ambition d'accompagner certains travailleurs vers l'entreprise. Il s'agit donc de développer les compétences des travailleurs handicapés et des professionnels des structures protégées, de coopérer avec les environnements économiques. Le programme s'applique aussi à l'atelier protégé (142 salariés) géré également par l'A.P.A.J.H.

Les objectifs quantitatifs de sortie de 5 travailleurs pour 2000, et de 9 pour 2001 concernent donc les deux structures protégées.

Après les deux étapes de recensement des pratiques et de construction d'un plan d'actions, il reste, pour atteindre l'objectif ultime, à développer :

- **la recherche et la mobilisation de partenariats avec les entreprises :**

Une prospection ciblée est prévue pour la recherche d'opportunités de mise à disposition, de détachements, de stages et d'embauches en milieu ordinaire, en lien avec les chargés de placement de l'E.P.S.R., les agences locales de l'Agence Nationale Pour l'Emploi (A.N.P.E.), les sociétés d'intérim et les différents partenaires.

Un certain nombre de moyens humains doivent donc être mis à la disposition de ce projet pour sa coordination (chef de projet), pour le recensement des ressources pédagogiques, pour la réalisation des bilans ciblés (psychologue du travail) et pour la gestion des parcours personnalisés (plan d'actions, carte de compétences, évaluation, prospection en entreprise, placement).

A ce jour, les bilans sont en cours, mais les objectifs ne seront pas atteints pour 2000. Du retard a été pris, pour diverses raisons dans l'établissement des bilans. Par ailleurs, il semble que les objectifs concernent surtout l'atelier protégé. Les autres C.A.T. évalués ne présentent pas de démarche d'insertion de leurs travailleurs vers le milieu moins protégé.

b) L'échec des démarches d'insertion vers le milieu moins protégé pour les autres C.A.T. : une démarche de promotion à approfondir

Les autres C.A.T évalués n'ont pas fait sortir de travailleurs ces dernières années mais ils ne présentent d'ailleurs pas d'objectifs clairs de sortie vers le milieu moins protégé du travail, ni d'outils particuliers pour réussir en ce sens.

(1) Le risque de déstabilisation économique du C.A.T.

Les C.A.T. sont parfois réticents à accompagner un travailleur vers le milieu moins protégé dans la mesure où cette perte de productivité dans un milieu de plus en plus concurrentiel risque de fortement déstabiliser une production. Cette réalité est difficilement avouable par les équipes, mais représentent un frein réel pour des structures parfois économiquement fragiles.

Les équipes ne paraissent pas convaincues par ailleurs des potentialités d'évolution de certains travailleurs selon l'expérience de cabinets de conseils, accompagnateurs de projets d'insertion. Une certaine surprise accompagne toujours la réussite de travailleurs. Pour ce

cabinet, il paraît essentiel d'afficher certaines "opérations" dans certains départements pour convaincre les structures des possibilités de sortie vers le milieu ordinaire.

(2) Des outils d'insertion à perfectionner et élargir

Les difficultés repérées précédemment dans l'accompagnement pour une insertion professionnelle limitée à la structure du C.A.T. sont les mêmes a fortiori pour une insertion à l'extérieur.

Cependant, d'autres aspects doivent être nécessairement approfondis notamment les liens avec l'environnement économique. Or ils sont peu développés hormis avec les donneurs d'ouvrage. De même, le partenariat avec l'E.P.S.R., qui pourrait accompagner le travailleur et le C.A.T. dans ses prospections d'entreprises n'existe pas pour le moment. Certains C.A.T. rejettent d'ailleurs cette fonction estimant qu'ils ne sont pas des structures de placement.

Cependant, ces objectifs doivent être évidemment reliés aux capacités des travailleurs de la structure afin de déterminer la pertinence de l'action et les possibilités réelles d'affichage de ces objectifs. Or, les besoins de ces travailleurs ne sont justement pas évalués, on l'a vu, de manière régulière et très organisée.

2. De faibles espoirs d'insertion inhérents au travailleur lui-même

Il paraît évident, même si les études de besoins ne sont pas toujours rigoureuses, que dans certains C.A.T. une grande partie des travailleurs ne peut envisager une autre insertion professionnelle que dans le C.A.T. La réussite de l'insertion en milieu ordinaire dépend en partie des niveaux de déficience, de l'âge et de l'implication des travailleurs.

Effectivement, certains C.A.T. comme celui de St André accueillent des travailleurs dont la déficience est moyenne, ou celui de Lisieux dont les déficients lourds représentent 30 % et les déficients moyens 45 %, tandis que dans les C.A.T. d'Ifs et de Roullours les travailleurs souffrent majoritairement de déficiences légères. Ces différences de niveaux dans ces populations justifient que certains C.A.T. ne puissent atteindre ces objectifs ambitieux.

Ces différences de niveaux peuvent éventuellement s'expliquer en partie par des politiques différentes de recrutement de l'association. On peut s'interroger sur le suivi de la population et notamment sur la faiblesse des capacités de travail de certains travailleurs. Ainsi dans le

C.A.T. de Lisieux, un atelier passerelle a été créé pour des personnes incapables d'assumer une activité de travail minimum pour un C.A.T., certains de ces travailleurs sont d'ailleurs en attente d'orientation vers une structure plus adéquate à leurs besoins.

De même, certains travailleurs vieillissants n'ont plus les capacités pour assumer certaines activités sur des durées de travail normales. Les cinq C.A.T. étudiés accueillent majoritairement des travailleurs dont l'âge varie entre 25 et 45 ans. Le C.A.T. de St André sur Orne connaît même une population âgée à 40 % de plus de 45 ans, et à environ 50 % de plus de 45 ans. Il faut nuancer le propos du fait de l'amplitude importante de la fourchette 25 / 45 ans pour une population qui évolue plus rapidement pendant cette période que la population dite normale.

Les objectifs de sortie ne peuvent donc être affichés dans tous les C.A.T. à la même hauteur dans la mesure où les populations n'ont pas les mêmes potentialités et besoins. Un C.A.T. accueillant une population jeune et souffrant de déficiences légères aura plus de chances de réussir ses objectifs d'insertion, qu'un C.A.T. accueillant des personnes proches de la retraite et plus lourdement handicapées.

En outre, l'implication du travailleur handicapé, fondamentale, évidemment dans la réussite du projet d'insertion, peut faire défaut. Cette implication est d'autant plus nécessaire que le projet est ambitieux. L'adhésion à ce projet nécessite du travailleur handicapé l'acceptation d'une "intervention correctrice."³¹ Cette intervention n'est pertinente que si la finalité d'insertion correspond aux besoins exprimés ou perçus du travailleur. A ce moment là le C.A.T. joue son rôle d'accompagnateur. Bien évidemment, le rôle de l'équipe éducative est aussi parfois de susciter cette participation plus active au projet. Il arrive que des travailleurs se plaignent des activités de soutien de 2^{ème} type, qu'ils jugent trop infantilisantes, ou qu'ils refusent, craignant le rappel d'échecs passés en matière scolaire, le plus souvent.

Les difficultés d'insertion ne sont pas que du ressort du travailleur lui-même. Ce dernier peut subir des pressions multiples qui peuvent ralentir sa progression, et le C.A.T. doit faire face également à certaines contraintes.

³¹ Alain BLANC, ouv. cité, p.12.

3. Des freins non négligeables à l'insertion vers le milieu moins protégé

L'insertion des travailleurs de C.A.T. est freinée par de multiples facteurs, tant par les acteurs de l'environnement censé accueillir les travailleurs, que les équipes des C.A.T., les familles, voire l'établissement ayant accueilli le jeune avant son entrée au C.A.T.

a) La faible attractivité des ateliers protégés

L'attractivité des ateliers protégés est faible d'un point de vue financier, le travailleur peut ainsi gagner un salaire horaire inférieur à la rémunération qu'il percevait en C.A.T., car celle-ci peut atteindre entre 100 et 130 % du S.M.I.C., tandis qu'elle pouvait atteindre jusqu'à 110 % du S.M.I.C. en C.A.T., pour une durée de travail effectif inférieure. Par ailleurs, les capacités d'accueil en atelier protégé sont assez faibles, de l'ordre de 200 dans le Calvados, alors que le nombre de places de C.A.T. est de 1370 environ en 2000.

Les travailleurs handicapés de C.A.T. trouvent en réalité peu d'intérêt à intégrer un atelier protégé.

b) Les réticences de l'environnement économique

En période de crise économique, les personnes handicapées font partie des personnes qui subissent le plus de difficultés à s'insérer dans les entreprises. En France, les entreprises ne respectent d'ailleurs pas le seuil d'embauches de personnes handicapées pour 6 % de leurs effectifs fixé par la loi de 1987.

Les entreprises sont également réticentes à embaucher des travailleurs en prestations de service. Ainsi, des travailleurs des C.A.T. de Lisieux ou Roullours travaillent depuis des années dans des entreprises mais celles-ci refusent de les employer directement pour des raisons financières et par crainte d'un échec, car tant que le travailleur fait partie du C.A.T., il bénéficie d'un accompagnement régulier.

Par ailleurs, en cas d'échec dans le milieu ordinaire, pour l'instant, aucun droit au retour C.A.T. n'était prévu. Depuis 2000, ce retour est possible par le gel de places. Cette possibilité ne résout donc pas vraiment le problème de fluidité dans les C.A.T. mais constitue une avancée notable. Pour l'instant, les textes ne précisent pas sous quel délai le travailleur pourrait être susceptible de réintégrer le C.A.T.

c) Le manque de coordination avec les établissements pour jeunes handicapés

Les C.A.T. reprochent parfois aux I.M.E. ou IMPRO (Institut Médico-Professionnel) le manque de préparation des jeunes au travail en C.A.T. Ces derniers estiment qu'il est parfois difficile de concrétiser un projet professionnel solide pour des jeunes de 18 – 20 ans, ne disposant pas toujours de la maturité nécessaire pour se projeter. Quand une orientation est envisagée en C.A.T., elle n'est pas forcément étudiée avec le C.A.T. comme une étape transitoire dans la trajectoire professionnelle du jeune. Les listes d'attente en C.A.T. sont souvent longues, dès lors, un travail en ce sens est rare. La période transitoire envisagée dans le C.A.T. correspond parfois en fait à la période pendant laquelle la personne attendra une place. Pourtant, plus le jeune est préparé tôt à l'idée que le travail en C.A.T. représente une étape dans sa vie professionnelle, plus son implication pour sortir de la structure a des chances d'être réelle.

Finalement, les cinq C.A.T. évalués dans le Calvados ont utilisé différemment parfois la marge de manœuvre que leur laissent les textes, en fonction de la population de leur établissement, des contraintes externes, des moyens humains et matériels à leurs dispositions mais également de leurs propres convictions au sujet de l'insertion. La définition des objectifs à atteindre et de la stratégie adoptée apparaît largement insuffisante, ce qui obère les chances de succès de l'évaluation puisque celle-ci se fonde avant tout sur cet aspect. En tout cas, l'organisation mise en œuvre semble assez inefficace ou peu lisible par rapport aux objectifs de promotion inhérents aux indicateurs d'évaluation dégagés. Mais cette organisation n'est pas incohérente par rapport aux objectifs des établissements dans la mesure où ces objectifs sont peu lisibles. D'ailleurs, les résultats sont assez mauvais en ce qui concerne les sorties vers le milieu ordinaire ou difficilement évaluables en ce qui concerne les progressions. En effet, aucun outil ne permet de vérifier la réalité de ces progressions. D'après l'état des lieux de cinq C.A.T., une marge de progression apparaît possible dans ces structures, que la D.D.A.S.S., exerçant une tutelle sur ces établissements, se doit d'accompagner.

III. DES PROPOSITIONS D'AMELIORATIONS DU DISPOSITIF D'INSERTION DES C.A.T.

Le dispositif d'insertion des C.A.T. du Calvados paraît donc perfectible par rapport aux orientations fixées par les textes et aux indicateurs d'évaluation dégagés. Un certain nombre d'évolutions sont à conduire par les établissements eux-mêmes, mais la D.D.A.S.S dispose d'une capacité de conseil, d'accompagnement méthodologique et de soutien financier. Quelques pistes de réflexion peuvent être proposées. Il peut ainsi s'agir pour la D.D.A.S.S. d'inciter les C.A.T. à déterminer certains objectifs opérationnels, et ensuite de les soutenir dans la formalisation de ces objectifs et de ces moyens pour les rendre lisibles. A partir de là des contrats d'objectifs et de moyens peuvent être éventuellement établis entre la D.D.A.S.S. et les C.A.T.

A INCITER LES C.A.T A DETERMINER CERTAINS OBJECTIFS OPERATIONNELS

Au terme de cette évaluation, des insuffisances dans la détermination d'objectifs opérationnels ont pu être relevées. Il semble important que la D.D.A.S.S. puisse rappeler aux établissements leurs missions fondamentales ou déterminer avec eux des référentiels de qualité.

1. Inciter les C.A.T. à adapter les projets des travailleurs à leurs besoins

L'action des C.A.T. ne sera véritablement pertinente que si les besoins des travailleurs sont vraiment évalués avec eux. Ensuite, l'accompagnement doit être déterminé en fonction de ces besoins repérés.

a) L'évaluation des besoins sur la base de critères partagés avec différents partenaires

Il paraîtrait pertinent de développer des outils d'évaluation des compétences, plus rigoureux et consensuels. Ces grilles pourraient être construites par l'ensemble des C.A.T. du département, mais également par les établissements pour les jeunes (I.M.E. ou I.M.PRO) et

en commun avec la CO.T.O.RE.P.³² Cette grille pourrait être utilisée auprès des jeunes lors de stages en C.A.T. préalables à l'orientation de la CO.T.O.RE.P. Elle permettrait de faciliter un consensus entre les établissements d'origine, d'accueil et la Commission et de mieux suivre avec la Commission un travailleur en capacité d'évolution vers le milieu de l'entreprise. Cette grille pourrait donc être utilisée notamment à l'arrivée du travailleur dans la structure et au cours de sa période d'essai, mais également de manière régulière car l'évolution des besoins est parfois très rapide. La "carte de compétences"³³ du P.EX. développé au C.A.T. d'Ifs A.P.A.J.H. a ainsi cette fonction.

L'association des directeurs des Pays de Loire, par exemple, a ainsi travaillé sur la construction d'une grille de codage de la production sociale, faisant apparaître un bilan de la situation de l'intéressé dans sa situation de travail (capacité technique disponible, adaptation au poste, capacité d'analyse de la tâche...) et dans sa situation sociale (intégrité physique fonctionnelle, initiative, compétence à communiquer...). Ensuite, un bilan des interventions est régulièrement alimenté (apprentissage des techniques de base, ergonomie au poste...), puis les effets sur la population sont appréciés en termes de protection et de promotion.

b) L'individualisation des projets et l'expression des travailleurs handicapés

Cette logique de personnalisation des projets actuellement développée dans les établissements pour enfants handicapés est envisagée dans la réforme de la loi de 1975. L'individualisation des projets paraît indispensable pour assurer l'adaptation de l'accompagnement aux différences et spécificités de la personne. Travailler par projet personnalisé exige, en conséquence, une réorientation radicale des méthodes de travail.³⁴ Cela engendre une implication plus grande dans les objectifs poursuivis tant de la part des personnels que des travailleurs.

En effet, ce projet doit résulter d'une approche commune au travailleur handicapé et à l'ensemble de l'équipe. Ainsi, l'accompagnement du C.A.T. (travail, soutien, formation) doit-il s'adapter au projet du travailleur (changement de poste, logement autonome...) dans une

³² GUILLOUX Marie-Paule, *Du travail protégé vers l'emploi ordinaire, une mission d'insertion des C.A.T., L'exemple du Vaucluse*, Mémoire E.N.S.P. 1997, p.49.

³³ Voir supra p. 38.

³⁴ Jean-René LOUBAT, *Elaborer son projet d'établissement social et médico-social, Contexte, méthodes, outils*, Paris : Dunod, 1997, p.127.

perspective de progrès. L'expression du travailleur doit donc être facilitée au maximum par la créations de groupes de paroles ou leur invitation aux réunions portant sur les projets des C.A.T. La mise en place d'un conseil d'établissement prévue par le décret de 1991³⁵ doit être favorisée en ce sens dans la mesure où elle favorise l'expression des travailleurs.

De même, la satisfaction du travailleur devrait pouvoir être appréciée par des méthodes telles que celle importée du Québec : le Programme d'Analyse de Systèmes de Services (P.A.S.S). Pour les utilisateurs de cette méthode adoptée en Basse-Normandie dans les années 1980, "procéder à une évaluation institutionnelle, c'est l'occasion d'une renaissance, de redécouvrir le sens du respect que nous devons aux personnes vivant avec des déficiences ou des inadaptations." ³⁶

Cette notion de promotion sous-tend ce projet individualisé qui doit tenir compte³⁷ :

- des compétences de la personne (points forts/ points faibles),
- des souhaits et motivations de celle-ci (axes de progrès...),
- des opportunités et soutiens dont elle peut disposer,
- de l'environnement dans lequel elle évolue.

Le projet implique logiquement une diversification des modes d'accompagnement.

c) La diversification des modes d'accompagnement

Les modes d'accompagnement sont pluriels du fait de la diversité des modes et des degrés d'insertion. L'insertion peut se concevoir, on l'a vu, comme un processus d'évolution vers le milieu ordinaire ou comme une promotion professionnelle à l'intérieur du C.A.T. L'insertion sociale peut également être privilégiée par le logement ou les loisirs. Selon les buts à atteindre, l'accompagnement sera bien évidemment différent.

Le travail à temps partiel peut également constituer une réponse à des problèmes de fatigabilité, particulièrement chez les personnes vieillissantes et constituer par ailleurs une réponse aux difficultés de créations de places.

³⁵ Décret n° 91-1415 du 31 décembre 1991 relatif aux conseils d'établissements.

³⁶ Jacques FERAGUS, "L'évaluation de l'action sociale. De l'énoncé à la pratique". *Revue Française des Affaires Sanitaires et Sociales*, n°2, 1986.

³⁷ Jean-René LOUBAT, ouv. cité, p.132.

Après le travail sur la détermination d'un projet adéquat aux besoins de la personne, les établissements ont intérêt à travailler sur des outils permettant la concrétisation de ce projet.

2. Inciter à l'amélioration de la qualité de l'accompagnement

Plus globalement, la mission de la D.D.A.S.S. est d'inciter les établissements à s'engager dans une démarche d'amélioration de la qualité du service rendu.

a) La valorisation des compétences

Les compétences des travailleurs doivent être maintenues et valorisées comme pour tout salarié d'entreprise de milieu ordinaire. Les formations des travailleurs handicapés restent à développer. Un P.A.U.F. devrait pouvoir être monté dans l'ensemble des C.A.T.

Les soutiens obligatoires doivent également être étendus pour tous les travailleurs. Ils peuvent être dispensés en interne ou par le recours, comme dans certains C.A.T., à des prestations externes.

La valorisation des compétences passe également par la valorisation des activités économiques développées dans le C.A.T. et la reconnaissance par les entreprises donneurs d'ouvrages d'une qualité de l'activité. Cette reconnaissance implique peut-être une certaine exigence sur les prix³⁸ de la part du C.A.T., voire la mise en œuvre d'une procédure de certification économique, dans laquelle certains C.A.T. du Calvados se sont engagés, et que d'autres vont mettre en œuvre.

L'augmentation des rémunérations représente en outre un vecteur de reconnaissance non négligeable, que les établissements doivent essayer d'étudier.

b) Le développement de l'ouverture du C.A.T. sur son environnement

Pour optimiser le travail d'accompagnement vers l'autonomie mené dans le C.A.T., l'établissement a intérêt à développer les liens avec l'environnement social, c'est à dire notamment les S.A.V.S. et les foyers d'hébergement.

³⁸ Jean-Claude BASSALER, mémoire cité, p.57.

La reconnaissance des travailleurs sera favorisée si le C.A.T. fait véritablement partie intégrante du tissu économique, comme les ateliers protégés et les entreprises. Cette intégration dans l'environnement peut également faciliter, d'une part, le recours par les entreprises à des prestations de services des personnes handicapées et, d'autre part, les offres de stages pour les travailleurs. Dans tous les cas, le développement de ces liens plus ou moins formels changera le regard du milieu ordinaire sur le milieu protégé, et constituera pour ces entreprises une ouverture, que les C.A.T. se doivent absolument de provoquer.

Les organismes tels que l'E.P.S.R. doivent être sollicités, car leur mission reste fondamentalement celle d'instaurer un lien entre les personnes handicapées, qu'elles soient en structures protégées ou anciennes salariées en recherche d'emploi, et le monde économique ordinaire.

Sur le plan de l'intégration sociale, les relations avec les foyers, les S.A.V.S., et éventuellement les assistantes sociales de secteur doivent être encouragées pour un accompagnement plus complet ressortissant de la mission des C.A.T.

c) Le développement de la pluridisciplinarité et la formation de l'équipe

Enfin, le développement de la pluridisciplinarité est essentiel pour adapter les compétences à la nécessaire diversité des besoins. La présence de personnels à la fois éducatifs psychologiques et/ou médicaux constitue le fondement de l'accompagnement.

Les C.A.T. ont intérêt à recruter des techniciens de production, dont les compétences sont indispensables à la bonne marche économique et commerciale de l'établissement, particulièrement dans une période où la concurrence est vive. Néanmoins, il semble très intéressant que ces techniciens puissent bénéficier d'une formation d'éducateur technique spécialisé ou de formation continue régulière. Cette formation doit sensibiliser le moniteur à rechercher l'autonomie des travailleurs handicapés. Il s'agit de mieux identifier les compétences, de mieux intégrer les activités pédagogiques dans les activités de production, et de communiquer de manière adaptée avec le public.

Certains C.A.T. (par exemple dans le département de la Manche) ont opté pour le recrutement de chargés de formation et de référent entreprise, les moniteurs ne disposant

pas toujours de la disponibilité nécessaire voire des compétences pour développer les relations avec cet environnement des formateurs et du milieu ordinaire de travail. La politique de l'établissement doit en effet être relayée sur le terrain par le biais d'un chef de projet par exemple.

Au-delà de son rôle de rappel des textes, voire de conseil, la D.D.A.S.S. doit pouvoir soutenir les structures dans la formalisation de leurs objectifs opérationnels dans le cadre d'un projet d'établissement.

B. SOUTENIR LES C.A.T. DANS LA FORMALISATION DE LEURS ORIENTATIONS

La D.D.A.S.S doit donc accompagner les établissements dans la démarche projet qui fédère l'ensemble des objectifs opérationnels précédemment décrits, le projet consistant à formaliser un processus .La formalisation concerne également les conventions d'aide sociale.

1. Soutenir la mise en place d'un projet d'établissement

La formalisation des objectifs d'un établissement semble fonder l'action de celui-ci. Ce projet définit précisément quelle est la nature de la mission et confère une véritable identité au C.A.T. Le projet s'affirme comme un outil de management parce qu'il constitue un document d'orientations pour assurer un consensus et une pérennité à l'action. Dans cette démarche, c'est la définition du service qui prévaut, c'est pourquoi un vrai travail doit être réalisé par l'établissement sur les finalités de son action, sur ses valeurs en s'interrogeant sur son positionnement puis sur le service rendu aux travailleurs. L'auto-évaluation de son action constitue un préalable indispensable à la définition du projet. Après il peut définir la méthodologie de son action.

Le projet d'établissement vise en fait à établir une relation dynamique entre des états à atteindre, une démarche méthodologique et une organisation de moyens et de conditions.³⁹ Ce projet se fonde préalablement sur une évaluation des besoins et des potentialités. Le projet prévoit également des outils d'auto-évaluation.

³⁹ Jean-René LOUBAT, ouv. cité, p.71.

Cette démarche peut être soutenue par la D.D.A.S.S. d'un point de vue méthodologique par la participation à des groupes de travail et la définition de référentiels d'évaluation en commun avec l'équipe du C.A.T.

2. Soutenir la mise en place d'une convention d'aide sociale

Dans le Calvados, les conventions d'aide sociale sont très anciennes. Or la passation d'une convention est prévue entre tout C.A.T. de droit privé et la D.D.A.S.S. par le décret de 1977. La responsabilité de cette convention incombe aux gestionnaires d'établissements. En effet, ces conventions qui font l'objet "d'une réflexion commune entre la D.D.A.S.S. et les responsables d'établissements, respectent la liberté du gestionnaire et encouragent initiatives et innovations".⁴⁰ Selon la circulaire de 1978, cette convention est "l'occasion tant au moment de son élaboration que lors des amendements qui y sont apportés, pour épouser, traduire ou enclencher les évolutions souhaitables, d'un dialogue approfondi entre la tutelle et les responsables de C.A.T." L'obligation posée par le décret de faire figurer certaines rubriques⁴¹ n'a pour effet que de conduire les gestionnaires à concevoir et consigner les principes et modalités d'organisation. Le contenu traduit des choix de la responsabilité du gestionnaire. Les conventions doivent donc favoriser la réflexion commune.

Le dialogue qui devrait s'instaurer à cette occasion doit être de nature à exercer un contrôle dans l'esprit d'apprécier la double mission sociale et économique du C.A.T.

Gérard ZRIBI⁴² préconise, afin de rendre plus pertinent le conventionnement que les responsables de C.A.T. transmettent à la D.D.A.S.S., l'élaboration "d'une fiche synthétique définissant pour l'année les objectifs concrets à atteindre et en fin d'année d'une fiche intelligible des résultats". On retrouverait alors, grâce à des moyens simples et clairs le "dialogue approfondi" entre les services de contrôle et les établissements, souhaité par les pouvoirs publics. Il faut néanmoins souligner la faiblesse juridique de cet outil non opposable, ce qui ne le rend pas moins indispensable.

Au-delà du soutien méthodologique aux projets, la D.D.A.S.S. doit tenter de financer des projets en fonction d'objectifs pertinents en termes d'insertion.

⁴⁰ Gérard ZRIBI, *L'avenir du travail protégé, C.A.T. et intégration*, Ed. E.N.S.P., 1998, p. 60.

⁴¹ Voir supra p.8.

⁴² Gérard ZRIBI, ouv. Cité, p.61.

C. ETABLIR DES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS PLURIANNUELS D.D.A.S.S. / C.A.T.

La D.D.A.S.S. peut bien sur être sollicitée sur le montage de projets spécifiques mobilisant des fonds d'Etat en totalité ou en partie. La D.D.A.S.S. peut prévoir comme dans le système hospitalier de conclure des contrats d'objectifs impliquant un financement de l'Etat.⁴³ La D.D.A.S.S. choisit les projets présentant les meilleures garanties quant à l'utilité sociale puis procède à l'allocation de ressources sur la base d'objectifs négociés. Ensuite, un contrôle a posteriori est développé au regard des résultats.

Ces projets peuvent par exemple concerner la mise en place d'une organisation de travail à temps partiel plus adaptée aux besoins d'une partie des travailleurs. Ainsi en Basse Normandie des fonds sont mobilisés pour ce type de projets après une sélection des dossiers sur la base d'un appel à projet régional. Les D.D.A.S.S. ont pour rôle de soutenir l'établissement dans la conception du projet en fonction des critères déterminés au niveau régional.

Il peut s'agir de financer des créations de postes pluridisciplinaires dans le cadre de la diversification de l'accompagnement pour une plus grande promotion des travailleurs (recrutement d'un chargé de formation par exemple), des activités de soutien ou des formations dans le but d'un engagement à intégrer une partie des travailleurs dans le milieu ordinaire. Ces activités de soutien peuvent être développées par le financement de prestataires extérieurs (compte 62 du budget) et pas forcément par le recrutement de personnel en interne.

Il peut s'agir également de financer une Contribution Exceptionnelle de Technicité (C.E.T.) sur un projet précis concernant par exemple le développement d'investissement productif.

Dans les projets mobilisant les fonds sociaux européens, la D.D.A.S.S. doit accompagner également l'établissement pour mieux connaître l'établissement et pour éventuellement compléter des financements.

⁴³ Michel LAFORCADE, "Ebauche d'une démarche qualité dans un département", *Les cahiers de l'Actif*, n°256/257, Sept/ oct. 1997, p.24.

D. REGULER LES FINANCEMENTS EN FONCTION DE L'UTILITE SOCIALE

L'autorisation de créations de places et leur financement devrait se fonder sur l'étude des objectifs d'insertion sociale du projet. Dès lors, l'affichage d'objectifs devrait se traduire par la mise en œuvre d'outils spécifiques, concernant l'organisation de l'équipe pour véritablement concrétiser les objectifs. De même, la réorientation des ressources entre les C.A.T. devrait pouvoir se réaliser en fonction beaucoup plus d'une évaluation de l'action, démarche actuellement quasiment absente. Cependant, on l'a vu, cette évaluation nécessite pour ce faire des précautions particulières notamment en matière d'élaborations des indicateurs partagés. La réforme de la loi de 1975 prévoit cette élaboration au niveau national.

CONCLUSION

Les référentiels de l'évaluation des C.A.T. du Calvados présentent des biais, on l'a vu, dans la mesure où ils n'ont pas été partagés avec les établissements, même s'il faut souligner que les établissements ne paraissent pas contredire les indicateurs utilisés. Il est malgré tout apparu une grande difficulté à lire clairement les orientations de certains établissements. Dès lors, les organisations sont difficilement évaluables. Les résultats en termes de sortie vers le milieu moins protégé sont clairs, cependant les résultats en termes de parcours professionnel au sein du C.A.T. sont invisibles du fait de l'absence d'outils pour mesurer ces parcours.

Dans le cadre de la réforme de la loi de 1975, un véritable travail d'évaluation des établissements devrait s'engager pour une véritable amélioration de la qualité. Cette amélioration de la qualité passera la construction de projets, sur la base de cette évaluation.

La dynamique du projet, entreprise de transformation de l'environnement, constitue l'outil de cette politique de la qualité. En l'occurrence, il s'agit d'impulser dans les C.A.T. une véritable culture de l'insertion.

Cet engagement ne sera réussi que si les directions d'établissements et les gestionnaires d'associations s'engagent fortement dans cette voie, en prenant le soin de relayer leur politique sur le terrain en s'appuyant sur un responsable qualité. Les référentiels définis ou à définir devront faire l'objet d'appropriation nécessitant un travail d'équipe évident. Cet engagement s'appuie sur une reconnaissance véritable des droits des personnes handicapées et sur la conviction que les personnes handicapées mentales ont des capacités de progrès et de réelles potentialités à exploiter. Ce n'est qu'à cette condition que l'accompagnement quotidien des équipes des C.A.T. peut pallier une partie du désavantage lié à la déficience.

Projet et évaluation constituent donc des interfaces entre l'établissement et son environnement, ils participent à ce titre d'un réaménagement en profondeur des relations réciproques entre prestataires de services et commanditaires sociaux dans le sens d'une plus grande lisibilité.

GLOSSAIRE

A.R.D.I.C.A.T. : Association Régionale des Directeurs de Centres d'Aide par le Travail
A.F.P.A. : Association Nationale pour la Formation Professionnelle
A.G.E.F.I.P.H. : Association pour la Gestion des Fonds de l'insertion pour les handicapés
A.N.P.E. : Agence Nationale pour l'Emploi
A.P.A.J.H. : Association pour Adultes et Jeunes Handicapés
A.P.A.E.I. : Association de Parents et Enfants Inadaptés
A.P.R. : Actions Prioritaires Régionales
B.P.A.S. : Budget Principal d'Action Sociale
C.A.F.E.T.S. : Certificat d'Aptitude aux Fonctions d'Educateur Technique Spécialisé
C.A.T. : Centre d'Aide par le Travail
C.N.C.P.H. : Comité National Consultatif des Personnes Handicapées
C.O.T.O.R.E.P. : Commission Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnel
C.R.E.A.I. : Centre Régional pour l'Enfance et l'Adolescence Inadaptées
C.T.N.E.R.H.I. : Centre Technique National d'Etudes et de Recherches sur les Handicaps et Inadaptations
C.T.R.I. : Comité Technique Régional et Interdépartemental
D.D.A.S.S. : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
D.D.T.E.F.P. : Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et de la Formation Professionnelle
D.R.A.S.S. : Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
E.P.S.R. : Equipe de Préparation et de Suite au Reclassement
E.N.S.P. : Ecole Nationale de la Santé Publique
F.S.E. : Fonds social Européen
I.F.T.S. : Institut de Formation en Travail Social
I.G.A.S. : Inspection Générale des Affaires Sociales
I.G.F. : Inspection Générale des Finances
I.M.E. : Institut Médico-Educatif
I.M.PRO. : Institut Médico-Professionnel
I.S.O. : International Standards Organization
O.M.S. : Organisation Mondiale de la Santé
P.A.S.S. : Programme d'Analyse de Systèmes de Services
P.EX. : Programme Exceptionnel
S.A.V.S. : Service d'Accompagnement à la Vie Sociale
S.M.I.C. : Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance

LISTE DES TEXTES

Textes législatifs

- Loi N° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées.
- Loi 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales.
- Loi 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des personnes handicapées.
- Code de la Famille et de l'Aide Sociale : Art. 167, 168 et 201 relatifs aux C.A.T.
- Code du travail.

Textes réglementaires

- Décret n°76-479 du 2 juin 1976 relatif à la composition et au mode de fonctionnement de la C.O.T.O.R.E.P. codifié sous les articles D.323-3-1 et suivants du Code du Travail.
- Décret n°77-1546 du 31 décembre 1977 modifié relatif aux Centres d'Aide par le Travail.
- Décret n°86-510 du 14 mars 1986 portant application du deuxième alinéa du Code de la Famille et de l'Aide Sociale et fixant les modalités selon lesquelles les travailleurs handicapés admis en C.A.T. peuvent être autorisés à exercer une activité à l'extérieur de l'établissement.
- Décret n°88-279 du 24 mars 1988 relatif à la gestion budgétaire et comptable et aux modalités de financement de certains établissements sociaux et médico-sociaux à la charge de l'Etat ou de l'assurance maladie.
- Décret n° 91-1415 du 31 décembre 1991 relatif aux conseils d'établissements.
- Décret 94-08 du 15 mars 1994 relatif aux tableaux de bord des C.A.T.
- Circulaire du 18 décembre 1964 relative aux C.A.T.
- Circulaire 60 AS du 8 décembre 1978 relative aux C.A.T.
- Circulaire DAS/TS2/RV1 n°2000/20 du 11 janvier 2000 relative à la campagne budgétaire 2000 des C.A.T.

Arrêté du 4 mai 1988 relatif à la nomenclature des déficiences, incapacités, désavantages, *non paru au Journal Officiel.*

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

Alain BLANC, *Les handicapés au travail. Analyse sociologique d'un dispositif d'insertion professionnelle*, Paris : Dunod, 1999.

Philippe DUCALET, Michel LAFORCADE, *Penser la qualité dans les institutions sanitaires et sociales, Sens, enjeux, Méthodes*, Paris : Seli Arslan, 2000.

Marc LORIOLE (dir.), "Qu'est ce que l'insertion ? Propositions pour la formalisation théorique d'une notion pratique", In *Qu'est ce que l'insertion ? Entre pratiques et représentations sociales*, Paris : L'Harmattan, 1999, p.12.

Jean-René LOUBAT, *Elaborer son projet d'établissement social et médico-social, Contexte, méthodes, outils*, Paris : Dunod, 1997.

Dominique VELCHE, *Principes méthodologiques pour la mise en œuvre des actions de soutiens en C.A.T.*, Cergy-Pontoise : Ed. Dialogues, 1994.

Philippe WOOD, "Comment mesurer les conséquences de la maladie : la classification internationale des infirmités, incapacités et handicaps", In *Classification internationale des handicaps: déficiences, incapacités, désavantages*, Recueil de textes, C.T.N.R.H.I., 1989, p.247.

Gérard ZRIBI, *L'avenir du travail protégé, C.A.T. et intégration*, Ed. E.N.S.P., 1998.

ARTICLES

Michel ADAM, "De la complexité du C.A.T.", *Le nouveau Mascaret*, mars 1995, n°33, p.20.

Sophie COURAULT et Isabelle SARAZIN, "Un plan triennal pour l'autonomie des handicapés", *Actualités Sociales Hebdomadaires*, 28 janvier 2000, n° 2151, p. 5.

Sophie COURAULT et Laurent COCQUEBERT, "Quelle réforme pour la loi sur les institutions sociales ?", *Actualités Sociales Hebdomadaires*, 4 février 2000, n° 2152, p.11.

J. DELVILLE, M. MERCIER, "Apprentissage, autonomie et projet éducatifs, chez la personne handicapée mentale", *Revue Européenne du Handicap Mental*, 1994, Vol.1, n°3, p.30.

Michel DUVIGNEAU, "Le directeur de C.A.T, chef d'entreprise ou éducateur?", *Revue Le Nouveau Mascaret*, mars 1995, n°33, p.22.

Serge EBERSOLD, "L'intégration et l'exclusion", *Handicaps et Inadaptations, Les cahiers du C.T.N.R.H.I.*, 1994, n°64, p.29.

Jacques FERAGUS, "L'évaluation de l'action sociale. De l'énoncé à la pratique". *Revue Française des Affaires Sanitaires et Sociales*, 1986, n°2, p.41.

Jacques GOUDENEGE, "Quel contrôle pour quelle efficacité ?", *Les cahiers de l'Actif*, janvier 1994, n°212-213, p.45.

Patrick GUYOT, "La notion d'accompagnement dans les services et établissements pour adultes handicapés - Essai de clarification", *Bulletin d'informations du C.R.E.A.I. de Bourgogne*, Nov.1999, n°187, p.15.

Marc LACAUD, "Formation et travail protégé", *Etre*, 1996, p.26.

Jacques GRECO, "Les C.A.T. asiles ou usines ?", *Dossier technique / Revue C.R.E.A.I. Rhône-Alpes*, Juin 1998, n°119.

Martial GUERINEAU, "La place de toute notion de travail dans la prise en charge éducative, thérapeutique et soignante", *Revue Emergences*, 1995, n° 59-60/98, p.97.

Michel LAFORCADE, "Les services déconcentrés de l'Etat et la mission d'intégration des C.A.T.", *Handicaps et Inadaptations, Les cahiers du C.T.N.R.H.I.*, 1995, n°65-66, p.98.

Michel LAFORCADE, "Ebauche d'une démarche qualité dans un département", *Les cahiers de l'Actif*, Sept-oct. 1997, n°256/257, p.24.

Jean-Pierre MENDIBOURE, "Les préoccupations de la qualité dans le secteur médico-social", *Revue Le nouveau Mascaret*, 4^{ème} trimestre 1999, n°58, p.3.

Michel RABY, "C.A.T. / Entreprise, lieu d'épanouissement de la personne", *Le nouveau Mascaret*, mars 1995, n°33,

Michel SAUVET, "Les stratégies d'insertion des entreprises de travail protégé, Etude C.R.E.A.I. Rhône-Alpes / AGEFIPH Juin 1993 ", *Revue C.R.E.A.I. Rhône-Alpes*, sept-oct. 1993, n° 110, p.13.

François STALIN, "La place du travail à temps partiel en C.A.T.", *Communautés Educatives*, mars 1995, n°90.

Jacques TREMENTIN, "Comment un C.A.T. et une entreprise font des affaires ensemble", *Lien Social*, 25 mars 1999, n°479, p.4.

Marie-Hélène VIDELA HAIDIK, "La spécificité du comportement des acteurs dans le domaine du travail protégé", *Le nouveau Mascaret*, mars 1995, n°33, p.41.

RAPPORTS

MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE, *Rapport sur l'accès à la formation professionnelle des travailleurs handicapés*, Paris : La Documentation Française, 1991.

MINISTERE DU BUDGET ET MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTE, DE LA VILLE, *Rapport de la mission d'appui sur les C.A.T.*, 1995.

MINISTERE DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES, *Rapport du groupe de travail sur l'insertion professionnelle des personnes handicapées, mis en place dans le cadre du C.N.C.P.H.*, 1997.

ACTES DU COLLOQUE DE L'ASSOCIATION NATIONALE DES DIRECTEURS DE C.A.T., Champigny sur Marne, 20-21 mars 2000.

DOCUMENTS TECHNIQUES

CONVENTION COLLECTIVE NATIONALE DE TRAVAIL DES ETABLISSEMENTS ET SERVICES POUR PERSONNES INADAPTEES ET HANDICAPEES, 15 mars 1966.

SCHEMA DEPARTEMENTAL DES ETABLISSEMENTS ET SERVICES POUR LES ADULTES HANDICAPES, Conseil Général du Calvados, Direction des Services Sociaux, Avril 1996.

TABLEAU DE BORD REGIONAL DES C.A.T., D.R.A.S.S. Basse Normandie, 1998.

GUIDE ET METHODES "Dynamiques d'insertion, la personnalisation des parcours", Réseau Accès Ariadne, F.S.E./ A.G.E.F.I.P.H. Alsace, Torremagiore, Octobre 1999.

GUIDE D'EVALUATION DE LA QUALITE ET DES BONNES PRATIQUES pour les établissements sociaux et médico-sociaux et leurs administrations de contrôle, Centre Régional d'Études et d'Actions pour les Handicaps et l'Insertion, Poitou-Charentes, Janvier 2000.

MEMOIRES

Georges BENGHALEM, *Le C.A.T. Léopold Bellan, passeport pour l'emploi en milieu ordinaire? Mise en œuvre d'actions favorisant l'insertion sociale et professionnelle : incidences sur l'ensemble des travailleurs handicapés*, Mémoire E.N.S.P., 1992.

Jean-Claude BASSALER, *La nécessité de soutien en C.A.T., utilisation optimale des capacités de réponse de l'institution*, Mémoire E.N.S.P., 1985.

Catherine DUMOND, *La qualité de la prise en charge dans les C.A.T.*, 1999, Mémoire E.N.S.P.

Marie-Paule GUILLOUX, *Du travail protégé vers l'emploi ordinaire, une mission d'insertion des C.A.T., L'exemple du Vaucluse*, Mémoire E.N.S.P. 1997.

ANNEXES

ANNEXE 1

QUESTIONNAIRE A L'ATTENTION DES DIRECTEURS DE CAT ET DES ANIMATEURS DE SOUTIENS

Les expressions en italique ne figuraient pas dans le questionnaire qui a été soumis aux établissements. Certaines questions sont assez ouvertes mais cherchent cependant de manière implicite à vérifier la réalité de certains indicateurs dits de référence. L'indicateur de qualité intrinsèque à la question est dans ce cas indiqué entre parenthèses.

Caractéristiques de la population handicapée et du travail

Evaluation des freins éventuels à l'insertion inhérents à la population elle-même :

- ⇒ Quels sont les critères d'admission dans le CAT ?
- ⇒ Les travailleurs handicapés ont-ils un niveau homogène et lequel ?

Evaluation de la conception de l'activité économique (indicateur: valorisation de l'activité)

- ⇒ Quel est le type de production ?

Evaluation de la conception de la polyvalence (indicateur ; valorisation des compétences):

- ⇒ Y a-t-il un turn-over dans l'atelier ou entre les ateliers, pourquoi ?

Contenu et objectifs de l'accompagnement

Evaluation de la conception des missions globales de l'établissement :

- ⇒ Quel sens donnez-vous à l'insertion professionnelle et à l'insertion sociale ?

Evaluation de la capacité du C.A.T. à se fixer des objectifs (Indicateur : existence d'un accompagnement vers une véritable promotion) :

- ⇒ Qu'entendez-vous par activités de soutien ? Quel est pour vous l'objectif de ces soutiens ?

Indicateur du travail autour d'un projet social formalisé et de cohérence par rapport à des objectifs de promotion :

Plus précisément,

⇒ Existe t-il une politique formalisée pour développer l'autonomie dans le logement, les déplacements, la gestion d'un budget... ?

Indicateurs du degré d'ouverture du C.A.T. et de la cohérence par rapport à des objectifs de promotion :

⇒ Existe t-il une politique formalisée d'intégration en entreprise (détachement individuel en entreprise accompagné d'un soutien médico-social, ou équipes de travailleurs handicapés encadrés par des moniteurs) ? Des objectifs sont-ils quantifiés ? Si oui, sont-ils atteints ?

⇒ Cette intégration est-elle préparée par une politique de stages en entreprises ? La durée des stages est-elle au minimum de 30 Jours ?

⇒ Le soutien est-il complété par une formation classique en dehors de l'établissement ?

⇒ Le développement des activités extra-muros fait-il l'objet d'une politique formalisée (prestations de service à l'extérieur : entretiens d'espaces verts, travaux d'aménagement ou prestations de service en entreprise...) ?

Evaluation des besoins d'accompagnement

Indicateur du travail autour des objectifs et de la formalisation des projets :

⇒ Avez vous un projet d'établissement ?

Indicateurs de l'individualisation de l'accompagnement et de l'évaluation des besoins :

⇒ Un projet pour chaque travailleur handicapé est-il formalisé ?

⇒ Des moyens sont-ils mis en place pour évaluer les besoins des travailleurs handicapés en terme d'accès à l'autonomie, de développement de la socialisation, de stage ?

Indicateur de la globalité de l'accompagnement :

⇒ Le projet concerne t-il les aspects social, médico-social et professionnel ?

⇒ Savez-vous si les travailleurs handicapés participent à des activités de type soutien en dehors du CAT, de manière personnelle ou dans une structure relevant du milieu protégé ?

Indicateur de la prise en compte des besoins exprimés par les travailleurs :

⇒ Le souhait des travailleurs handicapés est-il pris en compte ? Comment ? Et celui des familles ?

Temps de soutien et répartition

Indicateur de l'adaptation de l'accompagnement aux besoins et aux objectifs (indicateur de cohérence de l'organisation)

⇒ Le soutien de 2^{ème} type est-il organisé sur le temps de travail ou en dehors ?

⇒ Quelle est la répartition des deux types de soutien ?

⇒ Est-ce que tous les travailleurs handicapés bénéficient de soutiens ? Les travailleurs vieillissant bénéficient-ils de plus d'activités de soutiens ?

⇒ Comment calculez-vous le temps de soutien pour remplir le tableau de bord ?

Encadrement des soutiens

Indicateur de la pluridisciplinarité de l'équipe :

⇒ Qui dispense le soutien de 1^{er} type et de 2^{ème} type ? Soutien psychologique ?

⇒ Qui organise la formation, les stages... pour les travailleurs handicapés ?

⇒ S'il existe un animateur des soutiens de 2^{ème} type : depuis combien de temps, temps de travail, qualification initiale ?

⇒ Quelle est la répartition du personnel (socio-éducatif, médical et para médical) ?

Indicateur de la formation de l'équipe :

⇒ Connaissez-vous, vous et votre équipe le cadre légal de cet accompagnement social ?

⇒ Les personnels éducatifs sont-ils tous formés ?

⇒ Le personnel en général bénéficie-il de formation continue approfondie à l'insertion sociale et professionnelle ?

Indicateur de la mobilisation de l'équipe :

⇒ Existe-t-il un travail d'équipe ?

Organisation de l'accompagnement

Evaluation de l'adaptation de l'accompagnement aux besoins et aux objectifs :

- ⇒ Quelle est la durée du temps de travail ?
- ⇒ Comment le planning des soutiens est-il organisé ?
- ⇒ Ces soutiens sont-ils dispensés dans le CAT ou à l'extérieur ?
- ⇒ Les activités de soutien peuvent-elles être modifiées en fonction de la production ?

Entrées et sorties des TH pendant l'année

Indicateurs de résultat :

- ⇒ Combien de travailleurs handicapés sont rentrés pendant l'année et d'où provenaient-ils ?
- ⇒ Combien sont sortis et vers où ?

Evaluation de l'impact de l'accompagnement

Indicateur du travail d'auto-évaluation et de suivi de l'établissement :

- ⇒ Un suivi du projet du travailleur handicapé, s'il existe, est-il réalisé ? A quelle fréquence ?
- ⇒ Quelles modalités permettent de mesurer l'impact et la satisfaction ?
- ⇒ Si les résultats ne sont pas formellement mesurés, quels sont les résultats perçus ?

Obstacles éventuels dans l'action des C.A.T.

Evaluation des freins en termes d'organisation et d'objectifs :

- ⇒ Rencontrez-vous des difficultés dans votre action ? si, oui, quelles solutions proposez-vous ?

ANNEXE 2

DONNEES DES TABLEAUX DE BORD C.A.T.
--

DONNEES STRUCTURELLES

Identification des C.A.T.

Capacité

Environnement institutionnel (Foyer d'hébergement, accompagnement social)

DONNEES SOCIALES

Population accueillie (Nombre, âge, ancienneté)

Déficiences

Entrées (Nombre et origine)

Sorties (Nombre et origine)

Autonomie (Logement, déplacement)

Emploi du temps (Temps partiel, heures travaillées, soutien 1^{er} et 2^{ème} type, congés)

Essais

Stages (Formation, hors formation)

Prestations à l'extérieur (Intégration en entreprise individuelles ou collectives)

DONNEES ECONOMIQUES

Personnel (Taux d'encadrement, âge, ancienneté, catégorie de personnel, nombre jours congés)

Données économiques globales (Dotation globale de Fonctionnement, complément de rémunérations, chiffre d'affaire)

Données économiques B.P.A.S. - Principales

Données économiques B.P.A.S. - Secondaires

Données économiques B.P.A.C.

Répartition de la valeur ajoutée (Impôts, salaires personnels...)

Activités de production (par type de production : chiffre d'affaire, valeur ajoutée, rémunérations et charges)

Investissements de l'année

Rémunérations

Sont adjoints des tableaux de cadrage, et de synthèse des données sociales et économiques.