Chambre régionale des comptes
La Réunion

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

ASSOCIATION DÉPARTEMENTALE D'AMIS ET PARENTS DE PERSONNES HANDICAPÉES MENTALES (ADAPEI)

(Département de La Réunion)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 11 juillet 2024

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE....3
RECOMMANDATIONS....4
PROCÉDURE....5
OBSERVATIONS....6
1 UNE ORGANISATION CONFORME AU MODÈLE UNAPEI....7
1.1 Une gouvernance participative....7
1.1.1 Un mouvement parental....7
1.1.2 Un modèle d'organisation efficace....7
1.1.3 Des améliorations possibles dans le fonctionnement....8
1.1.4 Un positionnement associatif départemental à envisager....10
1.2 Une gestion opérationnelle à adapter....11
1.2.1 Une gestion centralisée....11
1.2.2 Des fonctions support à professionnaliser....12
1.2.3 Une gestion immobilière à mieux concerter....16
1.3 Un pilotage des ressources humaines à renforcer....17
1.3.1 Des conditions de travail satisfaisantes....17
1.3.2 Des faiblesses dans la gestion à régulariser....19
1.3.3 Une trajectoire maîtrisée, qui peut être mieux pilotée....22
2 UNE SITUATION FINANCIÈRE SOLIDE....24
2.1 La double production d'informations financières....24
2.1.1 La présentation comptable....24
2.1.2 Le pilotage budgétaire du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens....26
2.1.3 Le suivi du plan pluriannuel d'investissement (PPI)....28
2.2 Une trajectoire financière conforme....31
2.2.1 Les ressources et dépenses de l'ADAPEI....32
2.2.2 Des performances d'établissements variées....36
2.3 Un contrôle interne à moderniser....39
2.3.1 Un contrôle interne à digitaliser....39
2.3.2 Une aide au pilotage à déployer....40
3 DES ENJEUX IDENTIFIÉS POUR LE FUTUR CPOM....41
3.1 Une bonne qualité de prise en charge à poursuivre et à adapter....42
3.1.1 Des niveaux d'activité variables selon les structures mais globalement soutenus....42
3.1.2 Des effectifs plus concentrés sur la prise en charge des usagers....44
3.1.3 Des évolutions vers de nouvelles pratiques....45
3.2 Des actions en faveur du handicap à mieux valoriser....46
3.2.1 L'engagement dans le développement du facile à lire et à comprendre....47

3.2.2 L'utilisation d'outils de communication pour des publics déficitaires 47
3.2.3 L'obtention de la certification Cap'Handéo Services et établissements Autisme 48
3.3 Des marges de progression sur certaines activités 48
3.3.1 Des évolutions structurelles à envisager pour l'établissement et service d'aide par le travail (ESAT) 48
3.3.2 Une organisation à repenser pour améliorer le taux d'occupation de l'IMPRO 50
3.4 Des problématiques régionales d'accès à la prise en charge dont l'ADAPEI est représentative 51
3.4.1 Un système d'orientation des usagers vers les ESMS non abouti depuis 2018 51
3.4.2 Un accueil significatif de jeunes en amendement Creton 52
3.4.3 Un transport des usagers peu satisfaisant 55
ANNEXES 57

SYNTHÈSE

Les capacités d'accueil des personnes en situation de handicap sont moindres à La Réunion qu'en France métropolitaine. Le taux d'équipement en structures d'hébergement pour adultes handicapés est de 2,9 pour 1 000 adultes, contre 4,1 en Hexagone. S'agissant des enfants handicapés, le taux d'équipement en établissement est de 6 pour 1 000 jeunes de moins de 20 ans, contre 6,8 en Hexagone.

Depuis sa création en 1965, l'association de parents d'enfants inadaptés de La Réunion (APEIR) devenue ADAPEI en 1978 est la seule structure départementale adhérente au mouvement parental de l'union nationale des associations de parents d'enfants inadaptés (UNAPEI) investi dans l'inclusion des enfants et des adultes en situation de handicap dans la société.

Ayant connu des difficultés importantes d'ordre financier par le passé, l'ADAPEI La Réunion est aujourd'hui une association de taille moyenne dont la structuration est solide et le modèle satisfaisant, malgré des améliorations possibles et des évolutions souhaitables.

Sa gouvernance est marquée par une stabilité et un engagement du collectif parental quasi professionnel. Sa direction se caractérise par une gestion centralisée efficace qui comporte des marges d'amélioration par le bais de la modernisation des outils et des méthodes employées. La trajectoire budgétaire se déploie sur des grands équilibres maitrisés, mais sa gestion opérationnelle doit se consolider et évoluer. Le processus de gestion des ressources humaines présente des lacunes et des irrégularités sur l'ensemble des étapes du recrutement à la gestion du temps de travail et doit être renforcé sans plus tarder.

L'association a su maintenir puis améliorer la qualité de la prise en charge, développer des savoir-faire novateurs et des projets innovants. Elle aurait d'ailleurs intérêt à mieux valoriser ses atouts, notamment en tant que première entité à avoir obtenu la labélisation Cap'Handéo sur l'île, mais aussi pour son action d'accompagnement des institutions dans le développement de la méthode facile à lire et à comprendre (FALC). Elle pourrait bénéficier à ce titre d'une meilleure reconnaissance en termes de visibilité et de financements.

Si la prise en charge des usagers constitue le cœur du projet associatif, l'ADAPEI par son intégration au réseau UNAPEI porte également un message d'inclusion sociale qui pour mieux rayonner peut s'appuyer sur les systèmes d'information, la communication et l'ouverture sur sa zone naturelle d'activité.

Son fonctionnement et ses résultats lui ont permis de bien se positionner dans le paysage des associations de taille moyenne du département de La Réunion, mais les extensions capacitaires prochaines doivent l'engager à revoir ses modalités de gestion, tout en préservant sa singularité et son fonctionnement unique à taille humaine.

RECOMMANDATIONS[1]

N°	Nature	Domaine	Objet	Mise en œuvre complète	Mise en œuvre partielle	Non mise en œuvre	Page
1	Performance	Gouvernance et organisation interne	Mettre en place, avant fin 2025, une organisation efficiente des achats et des marchés publics.		X		15
2	Régularité	Gestion des ressources humaines	Vérifier, sans délai, les incompatibilités professionnelles prévues au code de l'action sociale et des familles et au code de la santé publique.		X		21
3	Performance	Gestion des ressources humaines	Définir, avant fin 2025, une charte qui fixe une grille salariale garantissant aux travailleurs handicapés une évolution selon l'ancienneté et les qualifications.			X	50

[1] Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne soit mise en cause. Leur mise en œuvre fait l'objet d'un suivi.

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'association départementale d'amis et parents de personnes handicapées mentales (ADAPEI) La Réunion, conformément à l'article R. 242-1 du code des juridictions financières, a été ouvert par lettre du 15 novembre 2023 du président de la chambre adressée à Mme Danielle PAYET, présidente et représentante légale de l'association.

L'entretien préalable à la formulation des observations provisoires de la chambre prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 3 avril 2024.

La chambre dans sa séance du 18 avril 2024 a arrêté les observations provisoires.

Celles-ci ont été adressées le 23 mai 2024 à l'actuel ordonnateur, qui en a accusé réception le même jour. En application de l'article R. 243 5 du code précité, la chambre a transmis le 29 mai des extraits à cinq tiers mis en cause.

L'actuel ordonnateur a répondu par courrier enregistré au greffe de la chambre le 7 juin 2024. Trois des tiers mis en cause ont répondu, par un courrier enregistré au greffe de la juridiction, entre le 17 juin et le 1er juillet 2024.

Après avoir examiné l'ensemble des réponses, la chambre, dans sa séance du 11 juillet 2024, a arrêté les observations définitives suivantes.

OBSERVATIONS

Créée en 1965, l'association des parents d'enfants inadaptés à La Réunion (APEIR) a débuté son activité en 1968 avec deux instituts médico-professionnels (IMPRO), l'un pour filles et l'autre pour garçons, un centre d'aide par le travail, ainsi qu'un semi-internat créés en 1971, puis un institut médico-pédagogique (IMP) en 1975. Elle devient l'ADAPEI en 1978, association départementale d'amis et parents « d'enfants inadaptés » de La Réunion, une dénomination qui va évoluer et sera remplacée par celle de « personne handicapée ». Elle devient l'ADAPEI La Réunion, l'association départementale des amis et parents de personnes handicapées mentales en 2021.

C'est une association de loi 1901, non lucrative et gestionnaire d'établissements médico-sociaux destinés aux personnes en situation de handicap.

Au 31 décembre 2023, elle comprenait 501 places installées, avec un budget de 19,5 M€ et plus de 300 salariés. Elle se situe sur le territoire réunionnais dans la catégorie des associations gestionnaires d'établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) de taille petite à moyenne.

L'association propose aujourd'hui une prise en charge aux personnes en situation de handicap de l'enfance à l'âge adulte, avec des accueils diversifiés en internat, semi-internat et externat. Elle développe aussi des services d'intervention au domicile et des projets hors les murs, participant à l'inclusion de ses usagers dans la société.

Ses établissements et ses services sont implantés sur la seule commune du Tampon depuis sa création. Elle comprend 8 établissements et services, un IMPRO de 121 places, un IMP de 60 places, un service d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD) de 69 places, un établissement et service d'aide par le travail (ESAT) de 100 places, un foyer d'accueil occupationnel (FAO) de 58 places, un foyer d'hébergement pour personnes handicapés (FHPH) de 24 places, un foyer de vie (FDV) de 40 places et un service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS) de 35 places dont les missions sont définies en annexe n° 1.

Mme Danielle Payet est la présidente de l'association depuis 2014. Son mandat en cours prend fin en juin 2024, elle souhaite le renouveler pour les trois prochaines années. La direction générale est représentée depuis 2011 par M. X, anciennement éducateur au sein de cette association et qui partira à la retraite courant 2024.

1 UNE ORGANISATION CONFORME AU MODÈLE UNAPEI

1.1 Une gouvernance participative

1.1.1 Un mouvement parental

L'ADAPEI La Réunion est membre du réseau UNAPEI (Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis) qui fédère plus de 500 associations et qui comprend des associations familiales, gestionnaires ou non d'établissements et services médico-sociaux, des associations mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des associations d'autoreprésentation.

Il se revendique comme un mouvement regroupant des acteurs se situant sur deux champs : le champ du politique et le champ de la gestion des établissements et services. Il se définit comme un mouvement parental qui œuvre pour garantir la qualité d'accompagnement et le respect des personnes en situation de handicap.

Le mouvement UNAPEI porte un projet de transformation sociale passant par l'apprentissage du vivre ensemble définissant le modèle de gestion associative des établissements du réseau. Il porte également le projet de l'inclusion plus forte des personnes porteuses de handicap dans la société.

Une autre singularité du projet associatif de l'UNAPEI réside dans la mise en œuvre de la triple expertise, réunissant les personnes en situation de handicap, les familles et les professionnels dans le projet de prise en charge et d'accompagnement. La prise en compte de l'action familiale (l'aide, l'écoute et le soutien familial) est incluse au sein du projet associatif et la participation directe des familles de personnes en situation de handicap est inscrite dans le modèle de gouvernance associative.

Ce mouvement revendique une voie à part au sein du secteur médico-social que l'ADAPEI La Réunion incarne sur le département réunionnais, dans ses statuts, à travers sa présidence, ses administrateurs et dans sa gestion d'établissements médico-sociaux.

1.1.2 Un modèle d'organisation efficace

À travers ses instances de gouvernance, ses choix de gestion et son projet de prise en charge, l'ADAPEI porte le modèle UNAPEI auquel elle se réfère. La stabilité du binôme présidente directeur général, qui intervient conjointement depuis 10 ans, a permis d'assoir cette association de taille moyenne dans le paysage médico-social réunionnais.

La gouvernance et la gestion de l'association sont cependant bien séparées, le point de liaison étant assuré par le directeur et l'information circule de façon fluide par ce canal établi dans les statuts, le règlement d'application et le document unique de délégation.

L'association comprend un siège social et une direction générale, en lien hiérarchique direct avec des directeurs d'établissements.

Selon les statuts, sa gouvernance est représentée par une assemblée générale qui élit le conseil d'administration (CA), qui lui-même élit le président. Ce dernier propose la constitution d'un bureau, ratifié par le CA, qui nomme également les administrateurs référents, chargés de représenter l'association au sein de chaque établissement et service et de participer aux conseils de la vie sociale (CVS) qui leur sont associés.

Le modèle d'organigramme intègre des administrateurs référents en lien direct avec les établissements gérés. Cette fonction ne figure pas dans les statuts ni le règlement de fonctionnement. Elle est évoquée sous le terme d'administrateur délégué dans le document unique de délégation (DUD). Cette fonction doit apparaitre clairement dans le règlement de fonctionnement, la participation des parents à la gouvernance associative et le rôle d'administrateur référent pouvant constituer un risque d'interférence avec la direction. Il conviendrait également de formaliser leur rôle dans la remontée des besoins et des attentes des familles et des personnes en situation de handicap puisque la consultation des comptes-rendus des instances ne permet pas d'en détecter l'apport sur les sujets abordés.

Pour autant, les échanges avec les directeurs d'établissement, les familles et les membres de la gouvernance témoignent du respect de ces préconisations. Il n'y a ni ingérences ni interférences observées entre les administrateurs délégués et les directeurs d'établissements.

Le bureau, élu par le CA, se réunit de façon régulière jusqu'à huit fois par an. Le directeur général, dont le rôle est de coordonner et de contrôler l'action des établissements et du siège, y est invité. Le bureau examine tous les sujets qui passent en CA, sur des aspects larges et variés : respect de la séparation des organes de la gouvernance et de la gestion, formation professionnelle, projet associatif, aspects ressources humaines, projets immobiliers, questions financières. Le bureau participe également au recrutement de l'équipe de direction.

Le DUD est régulièrement mis à jour, car il doit être transmis aux autorités lors des négociations avec celles-ci. Il correspond aux axes présentés dans le guide UNAPEI et est conforme aux statuts et au règlement de fonctionnement.

Les instances de gouvernance fonctionnent de façon régulière, selon les documents sources que sont les statuts, le règlement d'application et le DUD.

La gouvernance est impliquée dans la gestion des établissements et services, sans toutefois outrepasser ses compétences vis-à-vis de l'équipe de gestion.

Toutefois, dans son activité de représentation d'un modèle de gestion parentale et dans son souhait de porter une parole d'inclusion du handicap dans la société, la gouvernance actuelle manque de forces vives et d'outils de communication pour faire entendre sa voix au-delà de ses membres.

Les administrateurs rencontrés font état de leur forte implication bénévole dans la gouvernance de l'association, avec en parallèle une difficulté à recruter de nouvelles forces vives en son sein.

1.1.3 Des améliorations possibles dans le fonctionnement

Les administrateurs interrogés estiment dans leur grande majorité que les instances de gouvernance fonctionnent correctement.

Pour autant, la consultation des procès-verbaux (PV) du CA entre 2021 et 2022 laisse apparaitre une carence dans l'information donnée sur la politique financière et les investissements de l'association, sujets relevant de ses attributions au regard du règlement d'application des statuts.

La construction du foyer de vie (FDV) Arc-en-Ciel, dont le montant final dépasse les 6 M€, en fournit une illustration. La construction enregistre des retards régulièrement évoqués, mais également des surcoûts, dont la réfaction de l'enveloppe d'aide du fonds européen de développement régional (FEDER) pour un montant de 250 000 €. Ces éléments ne sont ni suffisamment détaillés ni développés dans les PV du CA et ne permettent pas de s'assurer de sa pleine connaissance de la situation financière. L'emprunt, réalisé auprès de l'Agence française de développement (AFD) pour sa construction et contracté en 2021, n'est évoqué qu'en juin 2022. Ces éléments sont pourtant mentionnés en réunion de bureau. La construction du nouveau FDV, élément important de la politique d'investissement de l'association, aurait dû être mieux présentée aux instances. Quant à la commission financière, prévue par le règlement d'application des statuts, elle n'a pas été mise en place.

Ce règlement d'application préconise également une commission actions familiales, ainsi qu'une autre intitulée information et communication. Ces commissions émanant du CA n'ont pas été mises en place, ces missions étant assurées par le bureau ou des groupes de travail dont les productions ne sont pour autant pas particulièrement visibles ni régulières.

Le nombre relativement limité d'administrateurs (une douzaine de personnes en moyenne) et la taille de l'association peuvent expliquer cette situation. Les statuts indiquent que le conseil d'administration de l'ADAPEI doit comporter au moins deux tiers de parents, et que celui-ci valide les candidatures des nouveaux administrateurs après une année de cotisation. Le choix de n'admettre de nouvelles candidatures qu'après 12 mois d'adhésion est une décision propre à l'association qui favorise l'implication des personnes recrutées mais qui freine le renouvellement des membres. De 2019 à 2023, le CA est passé de 11 à 12 membres. Une certaine stabilité des membres est observée, leurs missions évoluant au cours des mandats.

L'assemblée générale est majoritairement composée de familles qui peinent souvent par faute de temps à s'impliquer plus fortement dans cette gouvernance très établie. Les adhérents cotisants sont passés de 59 en 2018 à 40 en 2022, sans qu'une stratégie en faveur de leur augmentation n'ait été décrite ou formalisée.

Dans le cadre de la participation des familles et des usagers à la gestion des structures, le guide UNAPEI préconise la mise en place d'une commission d'évaluation des besoins et d'analyse prospective, la mise en place de commissions partenariales tripartites (parents, professionnels et personnes en situation de handicap) et l'élaboration de supports de communication témoignant de la réalité de la vie des familles. Bien que l'ADAPEI tente d'impliquer les familles en soumettant systématiquement les projets d'établissement et les nouveaux projets en CVS ou en réunion, de telles commissions n'ont pas été mises en place. Selon la présidente, les familles, les personnes en situation de handicap et les professionnels se retrouvent dans les CVS.

Enfin, l'ADAPEI développe des supports de communication à destination des familles et des professionnels de l'association mais sa communication vers l'extérieur reste peu visible. L'association n'est pas suffisamment présente et réactive sur les réseaux sociaux, comme ses membres l'admettent eux-mêmes.

Ainsi, si l'aspect participatif de la gouvernance est bien observé sur le terrain, la difficulté de renouvellement des membres, le déficit en communication externe, ou encore le manque de formalisation des commissions peuvent pénaliser l'association.

1.1.4 Un positionnement associatif départemental à envisager

La présidente de l'ADAPEI La Réunion est membre du conseil d'administration (CA) de l'UNAPEI depuis 2017, elle y représente l'ensemble de l'hémisphère sud. Pourtant elle se définit avant tout comme représentante de son association. L'ADAPEI n'a pas conclu de partenariat dans la zone océan indien, faute d'interlocuteur adéquat. Les liens ébauchés avec deux associations de la zone (une association malgache, l'autre mahoraise) n'ont pas abouti.

L'association a conclu un partenariat en juin 2021 avec l'ADAPEI 44, une association qui compte plus de 3 000 places et 1 700 agents. L'échange s'est matérialisé par deux déplacements de l'équipe de direction de La Réunion en Loire-Atlantique, et l'accueil de deux délégations de l'ADAPEI 44 à La Réunion. Ces échanges sont à l'origine d'innovations en cours de développement, notamment un projet DAME[2] au sein de l'IMPRO, un projet de GEM (groupe d'entraide mutuel (GEM), ou encore un projet de coopérative d'habitat inclusif.

Tout en affichant l'ambition de prendre une place plus importante dans le secteur médico-social réunionnais, la présidente a formulé la crainte d'être absorbée par des associations plus importantes. Depuis une quinzaine d'années[3], les regroupements sont en effet encouragés pour rationaliser l'offre et augmenter la performance des activités. Dix gestionnaires[4] interviennent à La Réunion dans la prise en charge des PSH. Le secteur est stabilisé, une fusion / absorption est intervenue en 2023[5]. Les réalités de taille et de moyens entre organismes sont hétérogènes, le plus grand compte plus de 2 000 places et le plus petit 14 places. L'association vit un paradoxe interne que la présidente résume clairement : « *rester à taille humaine, tout en grandissant* ». Pour changer de dimension, elle doit investir ses deux fonctions :

- associative : représenter et défendre les droits des personnes avec un handicap et soutenir les familles ;
- gestionnaire : participer au développement de l'offre d'ESMS, pour que toutes les PSH disposent d'une solution d'accompagnement personnalisée à chaque étape de leur vie.

Cela suppose une meilleure valorisation et communication sur l'action spécifique qu'elle mène en tant qu'association de parents. En sa qualité d'organisme gestionnaire d'ESMS, l'ADAPEI doit rester réceptive aux coopérations et se positionner avec une plus grande technicité sur les appels à projets pour être retenue.

---

[2] Dispositif d'accompagnement médico-éducatif (DAME) : il propose un ensemble de prestations spécialisées à destination d'enfants et d'adolescents (de 3 à 20 ans) présentant un handicap. Il privilégie dans la mesure du possible un accompagnement « inclusif » s'appuyant sur les institutions de droit commun et à partir des lieux de vie de l'enfant.

[3] Le mouvement de regroupement s'est intensifié après la loi hôpital, patients, santé, territoires (dite loi HPST) du 21 juillet 2009 qui a défini une nouvelle organisation sanitaire et médico-sociale.

[4] ADAPEI 974, AFL, ALEFPA, APAJH, ASFA, Autisme Bel Avenir, Biotope, Claire Joie, FPF, IRSAM.

[5] L'ARPEDA, association gestionnaire de deux ESMS, a intégré l'ALEFPA.

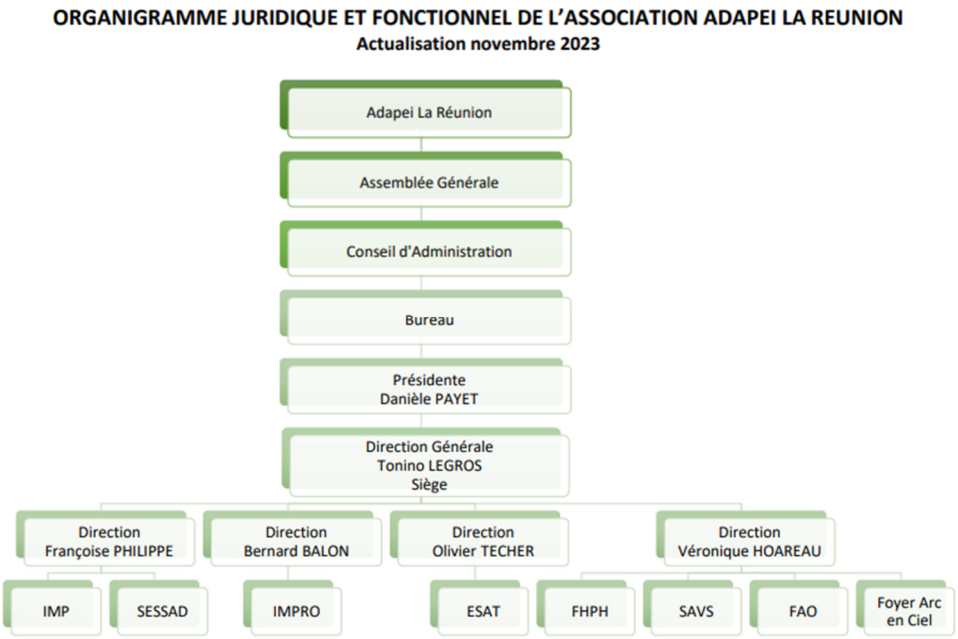
Le dernier projet, dit projet Cayenne, qui comprend la délocalisation de 13 des 58 places du FAO des Trois Mares sur Saint-Pierre puis une augmentation capacitaire de 17 places, est un premier élargissement territorial qui rend compte de la volonté de redimensionnement de l'ADAPEI. L'association doit poursuivre dans ce sens afin de faire valoir sa spécificité sur le territoire.

1.2 Une gestion opérationnelle à adapter

1.2.1 Une gestion centralisée

La centralisation de la gestion s'observe à travers l'organigramme, les liens spécifiques des instances de gouvernance avec le directeur général (DG) et l'ensemble des procédures du DUD.

Organigramme n° 1 : ADAPEI La Réunion au 31 novembre 2023



Source : ADAPEI

Une relation de confiance est établie entre la gouvernance et la « dirigeance[6] » selon les membres interrogés, le DG admettant que les outils de *reporting* et de pilotage auprès des instances de gouvernance sont peu développés, ce qui est objectivé par le peu d'indicateurs de gestion présents dans les divers PV. Fruit d'une relation de long terme et d'une situation

[6] Ce terme est issu du guide UNAPEI sur la gouvernance associative de 2014.

stabilisée au niveau financier, la gestion resserrée autour de la personne du DG devra cependant être repensée dans le cadre des évolutions à venir, notamment avec son départ à la retraite.

Le DUD définit correctement les délégations de pouvoir et de signature qui relèvent du DG auprès des directeurs d'établissements sur le périmètre requis. La majeure partie des procédures de gestion y sont également décrites.

Les actes essentiels de la gestion sont centralisés au niveau du DG. Dans le cadre de la procédure achat, il est le seul à signer des contrats et à passer des bon de commandes au-delà du seuil de 2 500 €. Il autorise les paiements dès le premier euro dépensé et pour l'ensemble du processus d'achat. Il est le seul à pouvoir informer la présidente et le trésorier de l'association. Il signe tous les contrats d'embauche et détient l'autorité de mise en œuvre des procédures disciplinaires. Sa validation est nécessaire dans la plupart des étapes de la gestion, qu'il s'agisse des ressources humaines, de la comptabilité, ou des achats et des investissements. Cette centralisation des décisions a pour effet de réduire les échanges directs entre les équipes du siège et celles du terrain.

Le peu d'outils de pilotage infra-annuels utilisés par l'équipe dirigeante vient cependant plaider pour la construction d'un lien plus direct entre certains services du siège (le service de la comptabilité et du contrôle de gestion notamment) et les équipes de direction des établissements.

Le DG revendique de choisir des profils de directeurs d'établissement issus du terrain et dont le cœur de métier se situe dans la prise en charge des personnes accueillies. Par ailleurs, la taille réduite de l'association et de l'équipe de direction permet à ce modèle de prospérer. Pour autant, l'aide au pilotage serait un atout supplémentaire dans la gestion des établissements, notamment pour la direction de l'ESAT qui contribue au résultat commercial, ce dernier représentant une part non négligeable dans les recettes de l'association.

Dans le cadre de ses projets d'extension de places et d'activités, elle aurait intérêt, selon la chambre, à créer des espaces de dialogue entre les services support du siège et les établissements et moderniser ses procédures.

1.2.2 Des fonctions support à professionnaliser

L'ADAPEI a fait le choix de regrouper au sein du siège l'essentiel des fonctions support. Les effectifs financés par les frais de siège, 12 personnes, obligent chacun à une diversité de tâches qui rend difficile la spécialisation. La centralisation des fonctions n'a pas toujours été accompagnée du transfert adéquat du pouvoir de décision et de mise en œuvre, ce qui a des conséquences sur la gestion.

1.2.2.1 Des évolutions numériques à prévoir

L'association a souhaité développer et sécuriser son système d'information vieillissant, avec l'embauche d'un responsable des systèmes d'informations (RSI) financé grâce à des crédits non reconductibles obtenus pour trois ans en 2017 et déployés en 2019. En déficit sur le siège à partir de 2022, notamment parce qu'elle a fait le choix de maintenir le poste du RSI, l'association a obtenu son financement pour l'année 2023 par avenant de l'autorisation de frais

de siège au contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM), pour une année. Il convient que cette organisation se pérennise au-delà de 2024 et que les services puissent accompagner l'extension capacitaire de l'association par des gains de productivité que la rénovation du système d'information peut apporter.

L'association ne s'est pas non plus emparée des nouveaux outils de communication digitaux et les membres interrogés ont unanimement reconnus un manque dans ce domaine. Malgré les innovations dont elle est porteuse sur son cœur de métier (la certification Cap'Handéo) et l'ouverture récente d'une infrastructure en mai 2023, l'association manque de visibilité et de retombées médiatiques.

Le site internet de l'association comporte trop peu d'informations : le projet associatif ainsi que le rapport d'activité n'y sont pas publiés. En page d'accueil, le nombre de places proposées n'a pas été mis à jour depuis plusieurs années. La description des établissements et services pourrait bénéficier d'une meilleure présentation, elle ne permet pas de découvrir l'association et ses spécificités.

La gouvernance comme la direction n'ont pas suffisamment investi le chantier de la modernisation des outils de communication ce qui ne favorise ni la diffusion de messages auprès du public ni la visibilité de ses actions.

1.2.2.2 Un service des achats à structurer

Jusqu'à la création en 2018 d'un poste à temps plein de technicienne administrative achats, l'association faisait peu d'achats groupés : chaque établissement définissait ses besoins et y répondait directement. Placée sous la responsabilité fonctionnelle de la cheffe comptable et hiérarchique du directeur général, la gestionnaire achat réalise l'essentiel des acquisitions par recours aux accords-cadres[7]. L'ADAPEI passe des marchés ou des bons de commandes auprès des différents titulaires des accords. La fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne (FEHAP) porte la plateforme de dématérialisation des marchés publics et de passation de ceux subséquents[8] dite Sara-demat (structure associative de rationalisation des achats). L'association a utilisé Sara-demat, homologuée par le *Journal officiel de l'union européenne* (JOUE), pour la publication du marché du foyer Arc-en-ciel. Elle recourt également à la centrale d'achats durables et innovants (CADI)[9] à laquelle elle verse une cotisation annuelle de 3 255 €, en contrepartie du bénéficie des marchés publics de fournitures ou de services conclus par la plateforme. Ce recours l'exempte[10] de mise en concurrence et de publicité préalables. Le volume d'achats réalisés sur ces centrales pour la période sous contrôle est cependant peu important : 4 060 € à 25 061,64 € par an. Il est peu significatif par rapport au montant total des

[7] Selon les termes de l'article L. 2125-1 du code de la commande publique (CCP), ces accords permettent « *de présélectionner un ou plusieurs opérateurs économiques en vue de conclure un contrat établissant tout ou partie des règles relatives aux commandes à passer au cours d'une période donnée* ».

[8] Conclus sur le fondement d'un accord-cadre fixant les règles des futures commandes, ces marchés précisent les conditions d'exécution des prestations.

[9] CADI a été créée en 2015, sous forme associative, par la communauté d'agglomérations du Territoire de la Côte Ouest (TCO) et cinq communes (Saint-Paul, La Possession, Le Port, Trois Bassins et Saint-Leu).

[10] CADI applique elle-même le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics et l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics pour toutes ses procédures.

achats et ne permet pas non plus à l'association de bénéficier de remises octroyées en fin d'années (RFA) selon les volumes atteints.

Un travail de structuration a été amorcé. À titre d'exemple, les différents contrats d'électricité ont été regroupés. Dans d'autres domaines, comme la mutuelle santé, l'association procède en opportunité, sans passation de marché. Le DUD permet aux directeurs de pôle de poursuivre leurs achats en autonomie, avec la validation du directeur général. Des pratiques historiques perdurent au niveau des établissements. Elles concernent notamment l'entretien des véhicules, l'achat du carburant et le transport des usagers, emblématique des différences. L'IMP a mis en place un marché public à procédure adaptée (MAPA), pour 42 semaines de fonctionnement, avec un prix forfaitaire journalier de la prestation. Le FAO a des conventions annuelles avec trois taxiteurs et une facturation au kilomètre. L'IMPRO conventionne triennalement avec huit intervenants, sous forme de prix à la journée.

La consultation de la technicienne achats n'est pas une étape obligatoire du processus reliant les directeurs au DG. Une stratégie d'achats commune, en lien avec les projets d'établissement, permettrait de rationaliser les opérations en éliminant les inefficacités et les redondances, de négocier de meilleures conditions avec les fournisseurs et de réévaluer régulièrement leurs contrats. L'ADAPEI doit établir un diagnostic, définir une politique et structurer une organisation des achats qui réponde à ses ambitions de développement.

1.2.2.3 Des procédures de marchés publics mal maîtrisées et au suivi perfectible

L'association n'a pas de procédures concernant la gestion des appels d'offres. La technicienne rédige, avec le directeur d'établissement concerné, le cahier des charges du marché et le dépose sur Sara-demat. Une commission, composée du trésorier de l'association, du directeur général, de la cheffe comptable et de la technicienne achats, dépouille les appels d'offre et fait un choix.

Concernant la construction du foyer de vie Arc-en-ciel, la maîtrise d'œuvre a été confiée à un binôme : une architecte et un cabinet d'ingénierie. Le marché a été alloti[11] en 16 groupes, sans réflexion préalable sur le recours à un entrepreneur général[12]. Un marché à procédure adaptée (MAPA) était prévu initialement ; au regard des montants en jeu, il s'est transformé en appel d'offres. Les pièces constitutives du marché ont été établies par l'architecte choisie, puis spécifiées par la technicienne administrative qui s'est également chargée de la publicité. Quatorze prestataires ont été retenus, l'un d'eux ayant remporté trois lots. Le déploiement du marché a subi des retards et des surcoûts importants, liés à la crise sanitaire du covid 19 et à des demandes complémentaires de l'ADAPEI, maître d'ouvrage de l'opération. La construction du foyer Arc-en-ciel, prévue de s'achever en juillet 2022, a été livrée en octobre 2023. Elle a coûté 6 719 215,88 € TTC[13]. Le budget des travaux issu du dossier de consultation des entreprises

[11] L'allotissement consiste à répartir une opération en lots susceptibles de faire l'objet d'une attribution distincte. La décision de découper une opération en lots revient en toute liberté et opportunité au maître d'ouvrage.

[12] La notion d'entreprise générale renvoie à l'hypothèse où un maître d'ouvrage souhaite avoir un seul cocontractant, capable d'intervenir sur différents corps de métiers. L'entreprise déclarée titulaire du marché a, la plupart du temps, recours à une sous-traitance auprès de petites entreprises.

[13] 6 111 055,96 € au titre des lots du marché et 608 159,92 € de travaux annexes (permis de construire, maîtrise d'œuvre, coordination SSI, contrôle technique, réseau électrique, etc.).

(DCE) était de 5 911 167,85 € ; celui du prévisionnel initial, selon l'acte d'engagement, s'élevait à 4 882 500 €. Le guichet FEDER, qui a soutenu le projet avec une subvention départementale[14] en contrepartie, a procédé à une correction financière de 25 % pour un « *défaut de publication de l'avis de marché* », prévu au cas n° 1 de la grille des irrégularités établie par la Commission européenne[15]. Le recours fait par l'association n'a pas abouti. Le manque à gagner s'élève à 250 000 €. Les dépassements et la réfaction ont été pris en charge par de l'autofinancement.

Le titulaire d'un marché public peut sous-traiter l'exécution de certaines prestations s'il a obtenu de l'acheteur l'acceptation du sous-traitant et l'agrément de ses conditions de paiement[16]. Quand la déclaration de sous-traitance intervient au moment du dépôt de l'offre, il identifie le(s) sous-traitant(s) dans son offre en précisant la nature et le montant des prestations[17]. Si elle survient en cours d'exécution du marché, il remet à l'acheteur un acte spécial de sous-traitance[18]. Lorsque le marché est réservé aux structures du handicap[19], le titulaire peut sous-traiter ou co-traiter à un opérateur économique appartenant au secteur adapté. L'ESAT a remporté un marché public ouvert en 2019[20] et n'a pas déclaré de sous-traitance pour l'élagage[21]. En l'absence de déclaration, le titulaire reste tenu par les stipulations du contrat envers le sous-traitant et ce dernier est fondé à engager une action en responsabilité contractuelle à son encontre[22]. La responsabilité pénale du titulaire est également engagée[23]. Dans les marchés réservés, le calcul de la déduction dont bénéficie l'acheteur au titre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) exclut la sous-traitance ; celle-ci doit être connue.

L'ADAPEI doit formaliser une procédure relative aux appels d'offres et prévoir un double regard sur certaines étapes clés, la technicienne achats ne pouvant porter seule cette responsabilité.

Recommandation n° 1 : Mettre en place, avant fin 2025, une organisation efficiente de la fonction achat et des marchés publics.

[14] Le département a accordé une subvention d'investissement de 500 000 €.
[15] Décision de la commission du 14 mai 2019 établissant les lignes directrices pour la détermination des corrections financières à appliquer aux dépenses financées par l'Union en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics.
[16] Article L. 2193-4 du CCP.
[17] Article. L. 2193-5 du CCP.
[18] Article. L. 2193-5 du CCP.
[19]Article L. 2113-12 du CCP.
[20] Région Réunion, consultation n° 2019004 : entretien des espaces verts du CPOI et du centre horticole – Lot 2, marché passé selon la procédure de l'appel d'offres ouvert, par application des articles 67 et 13 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.
[21] ERRD – Rapport financier et d'activité 2020, p. 31.
[22] Cette possibilité est subordonnée à la livraison par le sous-traitant de prestations exemptes de vices (Cass., civ., 13 avril 1988, n° 87-11036).
[23] L'article 83 de la loi du 16 juin 2011 a créé une infraction pénale : l'article L. 8271-1-1 du CT prévoit que les infractions prévues à l'article 3 de la loi du 31 décembre 1975 sont punies d'une amende de 7 500 euros. La disposition s'applique aussi en cas de non-communication du contrat de sous-traitance au maître d'ouvrage.

1.2.3 Une gestion immobilière à mieux concerter

L'association possède une partie des bâtiments utilisés pour son activité médico-sociale et en a d'autres en location. Elle n'a pas d'outil partagé lui permettant une vision globale de chaque équipement. Les immobilisations sont gérées en comptabilité ; le service récupère aussi les cautions et les trop payés sur les compteurs de fluides. La technicienne achats suit la maintenance, certains travaux de réparation ou de remise à niveau, les contrats obligatoires (systèmes de sécurité incendie, extincteurs, groupes électrogènes, prélèvements biologiques), les assurances et la gestion des sinistres, l'ouverture et la fermeture des compteurs d'eau ou d'électricité ainsi que la résiliation des baux. À chaque mouvement, les directeurs d'établissement font les états des lieux d'entrée et de sortie. Sur une même situation, l'ADAPEI a trois intervenants qui procèdent séparément, ce qui peut être source d'erreurs ou de perte de temps.

L'association a une politique d'acquisition immobilière. Ainsi, d'abord locataire des locaux de son siège, en a-t-elle fait l'acquisition quelques années plus tard. En 2023, elle a versé 163 803,60 € au titre des locations immobilières et 5 039,28 € de charges locatives. Les locaux du SESSAD sont les plus onéreux (52 000 €/an) et l'association recherche une alternative. L'ADAPEI ne paie pas de redevance au département pour les baux à construction[24], en cours pour l'IMPRO et le FDV Arc-en-ciel. L'existence d'un contrat de bail implique le paiement d'un loyer par le preneur au bailleur[25]. En matière de bail à construction, le loyer peut être versé sous forme d'espèces, en nature par la remise au bailleur des constructions sans indemnité en fin de bail ou selon une solution mixte. Le département de La Réunion a opté pour le paiement en nature. À l'expiration du bail à construction, l'ADAPEI perdra tout droit sur les constructions édifiées et les aménagements réalisés qui deviendront propriété de la collectivité. Le bail de l'IMPRO Dassy arrivait à son terme en décembre 2032. L'association indique qu'un nouveau bail, intégrant l'IMPRO et le FDV, a été conclu en juillet 2020 pour une durée de 30 ans. L'acte notarié est en cours de préparation auprès du notaire désigné par la collectivité et devrait, selon celle-ci, être signé en 2024.

La réalisation des travaux n'est pas fluide. La technicienne achats, qui recense les besoins et recherche les prestataires, n'a pas connaissance de toutes les situations. Les directeurs de pôle font des demandes de devis qu'ils soumettent directement à la signature du directeur général. La pratique dessert l'association : absence de vision globale sur les chantiers à mener, retard dans les travaux et non réalisation d'économies d'échelle. L'ADAPEI doit déterminer une façon de faire efficace, qui inclut le professionnel en charge de la fonction.

L'association ne dispose pas de moyens humains spécialisés dans la conduite de travaux. Elle recourt, comme pour la construction du FDV Arc-en-ciel, à des prestataires. Soumise aux conditions minimales de fonctionnement posées par le code de l'action sociale et des familles (CASF) et à des normes de sécurité et d'hygiène renforcées, la construction médico-sociale, est complexe. Elle doit privilégier les prestataires spécialisés dans le secteur pour éviter les retards, les surcoûts et l'inadaptation des locaux au public et définir une démarche qui tient compte de ces contraintes.

---

[24] Selon l'article L. 251-1 du code de la construction (CCH), il s'agit d'un bail « *par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail.* ».

[25] Article L. 251-3 du CCH.

1.3 Un pilotage des ressources humaines à renforcer

L'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) prévoit[26] une annexe 6 comportant le détail des effectifs rémunérés envisagés. À la clôture de l'exercice, un tableau des effectifs et des rémunérations réalisés complète les données financières[27]. Les annexes 9H à 9J des cadres réglementaires ont évolué sur la période de référence mais permettent un suivi de l'analyse.

1.3.1 Des conditions de travail satisfaisantes

L'association a mis en place un comité social et économique central (CSEC) et des comités sociaux et économiques d'établissement (CSEE)[28]. Pour ces derniers, l'unité retenue est celle du pôle. Le CSEC est présidé par un administrateur, assisté du directeur général et les CSEE par les directeurs d'établissement. Dans les entreprises de plus de 50 salariés, le nombre de réunions du comité social et économique (CSE) peut être déterminé par accord collectif, sans être inférieur à 6 par an. En l'absence d'accord, le CSE doit se réunir une fois par mois. Le dialogue social est diversement investi à l'ADAPEI. Les réunions du CSEC et CSEE siège sont en-deçà du minimum contractualisé ou légal. Nonobstant le nombre de réunions, le dialogue social est globalement nourri.

Tableau n° 1 : Nombre de réunions réalisées chaque année au sein des CSE central et d'établissement, entre 2019 et 2023

	2019	2020	2021	2022	2023	Total
CSE central	2	7	4	3	1	***17***
CSE EANM	13	14	14	12	13	***66***
CSE ESAT	4	9	9	11	9	***42***
CSE IMPRO	6	13	11	14	10	***54***
CSE IMP / SESSAD	11	12	12	12	9	***56***
CSE siège	5	4	1	0	1	***11***
Total	***41***	***59***	***51***	***52***	***43***	**246**

Source : CRC, d'après les procès-verbaux des CSES et CSEE

Le budget de fonctionnement (BF) du CSE répond à la prescription légale minimale[29]. Il s'élève à 16 614 € en 2023. Il est réparti entre les différents CSEE en fonction de leur masse salariale et géré au niveau central par le trésorier qui suit l'utilisation du droit de tirage de chacun depuis un compte bancaire unique. En 2023, celui des activités sociales et culturelles

[26] Article R. 314-224 du CASF.
[27] Article R. 314-232 du CASF.
[28] Organisation prévue par l'article L. 2313-1 du code du travail (CT).
[29] Le budget de fonctionnement du CSE est fixé à 0,20 % de la masse salariale brute dans les entreprises de 50 à 1 999 salariés (articles L. 2315-61 et L. 2315-62 du CT).

(ASC) s'élève à 103 837 € et représente 1,25 % des salaires bruts[30]. Les fonds sont mutualisés pour l'ensemble des CSEE, ce qui permet à l'ADAPEI de maintenir l'équité de traitement entre ses salariés[31].

Les quatre représentants du personnel rencontrés ont globalement reconnu une bonne qualité de vie au travail à l'ADAPEI. Ils soulignent les possibilités d'évolution en interne.

Tableau n° 2 : Typologie des évolutions de contrat survenues à l'ADAPEI entre 2019 et 2023

Nature de l'évolution	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Passage en CDI	3	13	20	12	22	*70*
Autre changement de contrat	4	12	4	9	4	*33*
Mobilité inter-ESMS	1	3	2	9	7	*22*
Promotion	1	6	2	5	6	*20*
Total	***9***	***34***	***28***	***35***	***39***	**145**

Source : CRC, d'après les registres du personnel de l'ADAPEI

Sur la période, deux tiers des nouvelles embauches de salariés permanents font suite à un ou plusieurs contrats temporaires. Le personnel non permanent, même lorsqu'il a débuté avec un contrat aidé, a des perspectives d'intégration. L'association peut viser, chaque fois que possible, une réduction des délais entre l'embauche initiale et la cédéisation.

L'ADAPEI se conforme, en matière d'avantages offerts aux salariés, aux obligations légales et conventionnelles. Elle a mis en place une contribution à la mutuelle[32] à hauteur de 50 % de la cotisation. Elle verse mensuellement, aux salariés qui en relèvent, l'indemnité du Ségur de la Santé[33]. Elle gagnerait en lisibilité sur le dispositif de revalorisation en déterminant une appellation unique (quatre existent). Elle a un régime de prévoyance, avec maintien de rémunération, dont bénéficient les salariés présents depuis un an. Elle a dénoncé la subrogation en juillet 2021, suite à une perte consécutive à la non déclaration de leur arrêt à la caisse générale de sécurité sociale (CGSS) par plusieurs salariés.

Certaines conditions sont plus avantageuses que les obligations légales et conventionnelles. En matière de transport, l'employeur a la faculté de prendre en charge tout ou

[30] Le budget des ASC est fixé par accord d'entreprise. Le cas échéant, la contribution annuelle est calculée en référence au rapport de la contribution à la masse salariale brute pour l'année précédente : pour l'année n, ce rapport ne peut être inférieur à celui de n-1 (articles L. 2312-81 à L. 2312-84 du CT).

[31] Les prestations fournies par le budget ASC sont des outils d'amélioration du pouvoir d'achat. Selon l'article L. 2312-78 du CT, le CSE doit faire en sorte qu'elles demeurent accessibles à l'ensemble des salariés, sans discrimination ou exclusion possible d'un collaborateur.

[32] Accord relatif à la participation de l'employeur au régime de base obligatoire des garanties collectives de frais de santé du 5 décembre 2022.

[33] Il s'agit de la démarche de revalorisation des carrières et de rémunération du personnel soignant ou accompagnant les personnes malades ou fragiles. L'objectif a été de renforcer l'attractivité des métiers du secteur sanitaire et médico-social. Le processus s'est déroulé en cinq étapes : les accords du Ségur de la santé, ceux de la branche de l'aide à domicile, ceux dits « Laforcade », leur prolongement dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 et enfin les revalorisations dites « Castex », décidées lors de la conférence des métiers de l'accompagnement social et du médico-social qui ont étendu les hausses de rémunération aux professionnels socio-éducatifs des ESMS.

partie des frais de carburant liés à l'utilisation du véhicule du salarié pour se rendre sur son lieu de travail. L'ADAPEI a conclu un accord[34] prévoyant le versement annuel d'une indemnité forfaitaire, portée à 189 € bruts. S'agissant des salariés en travail posté, l'attribution de la prime est injustifiée en l'état, nécessitant de revoir les bases juridiques de l'accord[35]. L'association a versé en décembre 2021 une prime exceptionnelle de 500 €[36], au *prorata temporis* de l' équivalent temps plein (ETP), aux salariés avec une rémunération annuelle inférieure à trois fois le salaire minimum de croissance (SMIC). L'année suivante, elle a échelonné la prime entre 300 et 1 100 € ; les montants les plus élevés ont été accordés au personnel ne bénéficiant pas des revalorisations du Ségur de la santé.

1.3.2 Des faiblesses dans la gestion à régulariser

1.3.2.1 Des incompatibilités professionnelles insuffisamment vérifiées sur le pôle enfants

L'employeur peut demander à un candidat ou à un salarié toute information ayant « *comme finalité d'apprécier sa capacité à occuper l'emploi proposé ou ses aptitudes professionnelles* »[37]. Dans le secteur médico-social, la qualité et la sécurité de l'accompagnement des usagers suppose de vérifier l'absence de situations constitutives d'incompatibilités professionnelles. La structure s'assure de :

- l'absence d'enregistrement de faits répréhensibles au casier judiciaire[38] du professionnel et d'antécédents de maltraitance, malveillance ou posture inadaptée au cours de ses précédents emplois ;
- l'obtention du diplôme et son enregistrement ou l'inscription du professionnel à l'ordre auquel il appartient ;
- la validité du permis de conduire s'il doit utiliser dans l'exercice de ses fonctions.

Les personnes condamnées définitivement, pour certaines infractions ou à des peines lourdes[39], sont interdites d'exercer dans tout établissement ou service social et médico-social (ESMS) ou lieu de vie et d'accueil (LVA), quel qu'ait été le lieu de commission des faits (France ou étranger). Sont concernés les professionnels chargés de l'exploitation ou de la direction de l'activité mais aussi ceux exerçant une fonction à quelque titre que ce soit, peu

[34] Accord initial en juin 2021, actualisé en novembre 2023.
[35] L'article L. 3121-4 du CT se fonde sur la possibilité de dépassement du temps de trajet habituel par les salariés.
[36] Accord d'entreprise relatif à la mise en place de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat du 8 décembre 2021.
[37] Article L. 1221-6 du CT.
[38] Le volet n° 2 est requis si la structure accueille des enfants, le volet n° 3 est demandé le cas échéant.
[39] L'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF), renforcé par la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, prévoit deux types d'interdiction professionnelle :
- celle à raison de la nature de l'infraction (au titre des atteintes aux personnes, aux biens, à la Nation, à l'État et à la paix publique) ;
- celle en considération de la lourdeur d'une peine (encourt une interdiction d'exercice le professionnel qui a été condamné définitivement à au moins deux mois de prison sans sursis pour des faits tels faux et usages de faux, usage illicite de stupéfiants, etc.).

important la durée[40]. La vérification doit être effectuée avant la prise de fonction du salarié et ensuite, à intervalles réguliers, tout au long de son exercice professionnel.

Le bulletin n° 2 peut être délivré aux dirigeants des organismes de droit privé qui exercent une activité culturelle, éducative ou sociale auprès des mineurs, pour tout professionnel qui sera ou pourra être en contact avec ce public. La demande doit passer par l'autorité administrative spécialisée, en fonction du secteur d'activité[41]. L'autorité sollicite les services judiciaires, reçoit le bulletin n° 2, le transmet au dirigeant de l'organisme quand il ne porte pas de mention de condamnation ou l'informe qu'il ne peut lui être délivré, car il comporte une ou plusieurs condamnations empêchant ou non l'embauche de la personne.

L'ADAPEI demande le volet n° 3 du casier judiciaire et vérifie la validité des permis de conduire. La première demande du volet n° 2 pour les structures accueillant des enfants (SESSAD, IMP et IMPro) est intervenue en février 2024, après l'ouverture du contrôle par la chambre. Les procédures relatives au recrutement[42] ne mentionnent pas les incompatibilités professionnelles. L'insuffisance de la vérification constitue un risque pour les mineurs. L'association doit prévoir le circuit d'obtention et la fréquence des demandes du volet n° 2 du casier judiciaire.

L'ARS La Réunion n'a pas déployé le « SI Honorabilité »[43] en direction des gestionnaires d'établissements et services médico-sociaux selon les termes de l'instruction du 7 avril 2022[44]. Elle prévoit sa mise en œuvre avant la fin de l'exercice en cours. Elle désignera pour chacun un référent au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS), chargé de la vérification des inscriptions. L'association doit se préparer à l'habilitation de référents « SI Honorabilité » et aux changements à apporter à son organisation pour faire face à cette nouvelle tâche.

---

[40] Le contrôle de ces incapacités est assuré par la délivrance du bulletin n° 2 du casier judiciaire, dans les conditions prévues à l'article 776 du code de procédure pénale (CPP), et par l'accès aux informations contenues dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS), dans les conditions prévues à l'article 706-53-7 du même code.

[41] L'article 776 du code de procédure pénale prévoit que la demande de délivrance du bulletin n° 2 et la réponse du casier judiciaire se font par l'intermédiaire des autorités administratives suivantes :

- service départemental de la jeunesse, de l'engagement et des sports pour les centres éducatifs d'accueil de loisirs ou de vacances des mineurs ;
- directeur régional de la protection judiciaire de la jeunesse ou, dans les départements d'outre-mer, directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse, pour les centres d'accueil des mineurs délinquants ou des majeurs de moins de 21 ans protégées par la justice ;
- service départemental chargé des affaires sanitaires et sociales, pour les centres de vie et d'accueil, les centres d'éducation et d'accompagnement, et les centres d'action médico-sociale précoce des mineurs placés par la justice ou ayant des difficultés sociales.

[42] La procédure de recrutement insérée dans le document unique de délégation et les formalités liées à l'embauche incluse dans la procédure de travail préparatoire à la paye.

[43] Arrêté du 31 mars 2021 modifié par l'arrêté du 18 janvier 2022 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « SI Honorabilité » : ce système d'information a vocation à devenir le portail mutualisé et unique de contrôle des antécédents judiciaires de l'ensemble des professionnels exerçant auprès de mineurs. Toutes les structures sanitaires et médico-sociales accueillant des mineurs sont, à terme, concernées. Il s'agit dans un premier temps de couvrir prioritairement les établissements et services pour enfants en situation de handicap.

[44] Instruction n° SGMCAS/Pôle Santé-ARS/2022/48 du 7 avril 2022 relative à la consultation du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS).

Depuis juin 2023, le répertoire partagé des professionnels de santé (RPPS)[45] référence l'ensemble des professionnels ayant un rôle dans la prise en charge ou l'accompagnement des usagers et patients. L'ADAPEI, engagée dans le programme ESMS numérique[46], a désigné un référent. En septembre 2023, le personnel socio-éducatif a été invité à s'enregistrer pour disposer d'une e-CPS[47] et accéder aux services numériques (dossier usager informatisé, e-parcours, dossier médical partagé, etc.). Les services RH et informatique doivent s'assurer que les salariés concernés se sont enregistrés.

Recommandation n° 2 : Vérifier, sans délai, les incompatibilités professionnelles prévues au code de l'action sociale et des familles et au code de la santé publique.

1.3.2.2 Un temps de travail et des infractions routières à mieux suivre

Un salarié qui travaille, à la demande de l'employeur, au-delà de la durée prévue effectue des heures supplémentaires, quand il est à temps plein, ou complémentaires, s'il est à temps partiel. Les premières sont calculées par semaine et ne peuvent avoir pour effet de faire dépasser 10 heures de travail par jour et 48 heures par semaine (sauf circonstances exceptionnelles où le plafond peut être porté à 60 heures). À défaut de convention ou d'accord, leur contingent annuel est fixé à 220 heures par salarié. En cas de dépassement, les obligations à la charge de l'employeur sont accrues : chaque heure supplémentaire effectuée au-delà du contingent doit donner lieu à une contrepartie obligatoire en repos. Les heures complémentaires sont limitées à un dixième de la durée hebdomadaire ou mensuelle de travail prévue dans le contrat et peuvent être portées à un tiers par dispositions conventionnelles. Le paragraphe 7 de l'accord sur l'aménagement et réduction du temps de travail (ARTT) de l'ADAPEI du 18 décembre 1999 établit la durée annuelle du travail à 1 476 heures pour le personnel éducatif et à 1 528 heures pour celui non éducatif. Le document autorise également une durée hebdomadaire de travail maximale de 42 heures.

L'ADAPEI réalise 1,2 à 2 ETP par an en heures supplémentaires et complémentaires. Le montant rémunéré à ce titre atteint, sur la période, 237 432,4 €. Individuellement, les seuils autorisés sont parfois dépassés. Des salariés à temps partiel réalisent un temps plein[48], avec un risque pour l'employeur de requalification du contrat[49]. D'autres dépassent le cadre légal de façon ponctuelle mais importante (ex. 76 heures supplémentaires faites en un mois). Ces anomalies répondent à des situations que l'ADAPEI n'a pas pu anticiper. Elles résultent aussi de la parcellisation des processus : le directeur de pôle valide le besoin et le service RH met en

[45] Le RPPS rassemble et publie les informations des professionnels de santé ou d'accompagnement, sur la base d'un numéro attribué au professionnel toute sa vie. Il est un référentiel opposable : les données enregistrées sont présumées fiables car provenant des autorités d'enregistrement.
[46] Le programme ESMS numérique décline la mesure 21 de la feuille de route du numérique de la délégation du numérique en santé. Il a pour objectif de permettre aux ESMS de déployer une solution dossier usager informatisé (DUI) en leur sein ou de faire évoluer la version déjà en place.
[47] Il s'agit d'une une application mobile permettant d'accéder aux services numériques de santé en mobilité : elle permet d'accéder, via un téléphone ou une tablette, aux services numériques de santé raccordés, sans passer par un lecteur de carte à puce.
[48] L. 3123-9 du CT.
[49] Cass. soc., 1er septembre 2022, n° 20-10.701.

paiement le travail réalisé. Il en est de même pour la prise ou l'indemnisation des congés dits trimestriels, une compensation de la pénibilité du travail spécifique au secteur médico-social. Ces congés sont régulièrement fractionnés, reportés ou indemnisés, en dehors des règles fixées par la convention et la jurisprudence[50]. Il n'y a pas de suivi global du salarié. Le badgeage, envisagé dans la négociation en cours sur l'aménagement du temps de travail, pourra faciliter sa mise en place.

L'ADAPEI a réglé des amendes consécutives à des infractions routières commises lors de l'utilisation des véhicules de son parc automobile. Les salariés commettants ne les ont pas toutes remboursées. La loi du 18 novembre 2016 relative à la modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle contraint l'employeur à communiquer l'identité du conducteur sous 45 jours. Le cas échéant, le représentant légal de la société engage sa responsabilité pénale, paie l'amende initiale et reçoit un avis de contravention pour non désignation du conducteur. La Cour de cassation a jugé[51] que la prise en charge des amendes infligées à l'occasion de contraventions commises par des salariés avec les véhicules de l'entreprise constitue un avantage en espèces, soumis à cotisations sociales, versé en contrepartie ou à l'occasion du travail. L'ADAPEI n'a pas de procédure sur le traitement des amendes. La technicienne achats les règle, identifie le contrevenant et le sollicite pour qu'il rembourse la somme avancée. La cheffe comptable contrôle la recette. Il n'y a pas de suivi commun qui permette de s'assurer de l'effectivité du remboursement. L'association doit l'envisager.

1.3.3 Une trajectoire maîtrisée, qui peut être mieux pilotée

L'effectif réel de l'ADAPEI a continûment augmenté entre 2019 et 2023 (+ 31,7 %). Cette croissance accompagne, pour partie, celle du périmètre des établissements (+ 13,4 % de places). Les prévisions de l'association s'écartent de façon constante du réalisé, avec une marge entre - 3,1 % (en 2019) et 19,6 % (en 2022). Les rémunérations versées équivalent, en 2019, presque au projeté ; en 2023, le dépassement est de plus de 761 000 €. La masse salariale représentant 61 % à 64 % du budget, l'ADAPEI doit améliorer ses prévisions.

Tableau n° 3 : Effectifs prévisionnels et réalisés des ESMS de l'ADAPEI entre 2019 et 2023

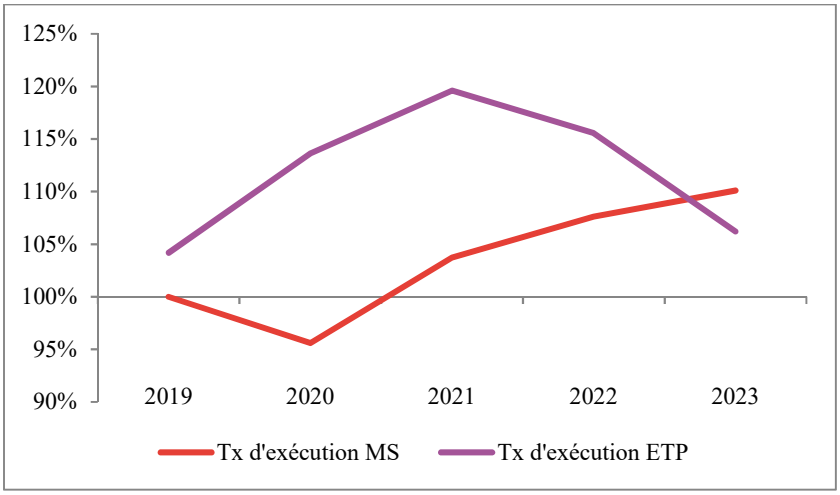
Effectifs des ESMS		2019	2020	2021	2022	2023 provisoire
En équivalents temps plein	Prévisionnel	204,37	195,49	191,39	196,41	237,04
	Réalisé	198,07	203,65	217,50	234,90	260,99
Écart ETP (R – P)		***- 6,29***	***+ 8,16***	***+ 26,11***	***+ 38,49***	***+ 23,95***

Source : CRC d'après les annexes (9H à 9J) aux ERRD, déposées sur la plateforme de la CNSA et pour l'année 2023, les données provisoires transmises par l'ADAPEI

[50] Articles 09.05.1, 09.05.2 et 09.05.3 de la CCN de 1951 ; Cass. soc., 12 décembre 1995, n° 92-42558.
[51] Cass., 2ème chambre civile, 9 mars 2017, n° 15-27538.

Le taux d'exécution des effectifs et celui de la masse salariale divergent à la faveur, jusqu'en 2022, du premier qui croît plus vite que le second : l'association a recruté davantage et payé moins les nouveaux embauchés qu'elle ne l'avait prévu. L'ADAPEI n'effectue pas de suivi du glissement vieillesse technicité (GVT)[52] : elle ne sait pas si elle a engagé du personnel moins expérimenté ou qualifié. La chambre constate que les salariés avec un niveau inférieur ou égal au baccalauréat représentent, en 2019, 59,9 % et, en 2023, 66,9 %. Le personnel socio-éducatif avec un diplôme d'État (DE) de niveau bac+3 diminue sur la période. Depuis 2015, les effectifs ne font plus l'objet d'une autorisation. L'article L. 312-1 II du CASF soumet néanmoins les ESMS à des conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement, définies par décret. Les cahiers des charges, dans les procédures d'appel à projet, caractérisent avec précision la consistance des prestations attendues et du personnel nécessaire pour les réaliser. La chambre s'interroge sur l'adéquation du niveau de qualification des équipes et le lien potentiel avec l'effet de ciseau observé dans le graphique suivant :

Graphique n° 1 : Taux d'exécution des effectifs et de la masse salariale prévus entre 2019 et 2023



Source : CRC, d'après les annexes (9H à 9J) aux ERRD, déposées sur la plateforme de la CNSA et pour l'année 2023, les données provisoires transmises par l'ADAPEI

Le service des RH ne fait pas de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Il compte trois personnes et 2,5 ETP. Son actuelle responsable, récemment en poste, est à mi-temps sur la fonction ; en parallèle, elle assure le secrétariat de direction. Elle est assistée par deux agents qui font la paie et l'administration du personnel. D'autres professionnels du siège (comptabilité, contrôle de gestion, qualité et informatique) contribuent à la gestion administrative. Les dossiers sensibles et les contentieux sont sous-traités à des prestataires extérieurs qui interviennent en conseil ou auprès des juridictions. L'association a peu de procédures en matière de RH. Les décisions sont souvent prises au cas par cas, par la direction générale sur proposition des directions de pôle. L'attribution d'acomptes et d'avances aux salariés est un exemple de ce fonctionnement. Le service RH est avant tout en remontée

[52] Le GVT désigne l'évolution de la masse salariale d'une association (ou autre entité économique) liée au vieillissement et à l'avancement de carrière des salariés. Cette dynamique, avec la prime d'ancienneté et la révision de la valeur du point, entraîne chaque année une augmentation du coût du personnel et donc de la masse salariale.

d'information puis en contrôle de légalité et en exécution des choix effectués par l'équipe de direction.

À travers ses choix de gestion, l'ADAPEI valorise le caractère avant tout humain de ses services. Face aux multiples évolutions du secteur (appels à projets, réformes de la tarification, regroupements, etc.), elle a le désir de préserver une identité propre, une taille humaine, tout en admettant la nécessité d'adopter un mode de fonctionnement adapté à son extension. Ses instances doivent définir l'évolution du périmètre associatif visé et mettre en place les outils de pilotage RH adaptés.

2 UNE SITUATION FINANCIÈRE SOLIDE

2.1 La double production d'informations financières

Les organes de gouvernance de l'association votent le budget et les résultats de l'année écoulée sur la base de la présentation du compte financier, préparé par l'expert-comptable. En parallèle, le CPOM est l'outil utilisé par les autorités pour le pilotage budgétaire des ESMS, dont l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) qui est la traduction comptable et financière du budget prévisionnel des établissements. L'autorisation budgétaire n'est ainsi plus soumise à un équilibre formel annuel des sections de fonctionnement et d'investissement mais elle vise à vérifier que l'exploitation des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) permet de réaliser les engagements du CPOM sur toute sa durée (2018-2023).

2.1.1 La présentation comptable

L'association perçoit plus de 153 000 € de subvention publique chaque année. Ses comptes sont par conséquent soumis, conformément aux dispositions légales et réglementaires[53], à l'examen d'un commissaire aux comptes. Chaque exercice de la période 2019 à 2022 a fait l'objet d'une certification sans réserve, ce qui signifie une tenue des comptes régulière et sincère et donnant une image fidèle du résultat.

Association gestionnaire de droit privé d'ESMS, elle a vu la présentation de ses comptes modifiée à partir de 2020, en application du règlement n° 2019-04 du 8 novembre 2019 relatif aux activités sociales et médico-sociales gérées par des personnes morales de droit privé à but non lucratif.

Le règlement comptable n° 2019-04 opère un rapprochement dans la présentation comptable avec la nomenclature comptable en M22 *bis* applicable aux ESMS dans le cadre de leurs liens avec les autorités de tarification.

[53] Articles L. 612-4 et D.612-5 du code de commerce.

La mise en œuvre de cette règlementation a conduit les gestionnaires de droit privé à but non lucratif à faire le point sur l'historique de leurs comptes et procéder à des reclassements. Elle conduit également à distinguer l'activité sous gestion contrôlée de la gestion libre pour le résultat, le report à nouveau et les réserves des activités médico-sociales.

Le passif du bilan du compte financier de l'ADAPEI produit les détails du report à nouveau (RAN) des activités médico-sociales qu'à compter de 2021 et ne détaille les montants reportés par années qu'à partir de 2022. Il en résulte une difficulté à tracer la formation des reports en lien avec le résultat net comptable.

Il en est de même pour la constitution des réserves dont le détail pour activités médico-sociales n'apparait qu'en 2021 et en 2022 de façon plus détaillée. Leur évolution présente par ailleurs une discontinuité difficilement compréhensible. En 2020, le report à nouveau est de 391 226 €, dont 1 085 624 € de report à nouveau lié aux activités médico-sociales. En 2021, le RAN est de – 115 761 € dont 378 120 € de report lié aux activités médico-sociales. La présentation ne permet pas de suivre la constitution et l'évolution du montant des réserves.

Les comptes de produits et le résultat net des activités médico-sociales doivent également être distinguées au compte de résultat, le résultat de l'activité propre devant apparaitre sur une ligne séparée. Cette présentation n'est pas respectée dans le compte financier. Le règlement ANC (autorité de normes comptables) introduit, par ailleurs en annexe, un tableau de détermination du résultat effectif qui décompose l'excédent ou le déficit global de l'entité entre la part du résultat effectif sous gestion propre et celle sous gestion contrôlée, document qui n'est pas produit par le comptable de l'ADAPEI. La distinction sur les activités propres doit également apparaitre dans le passif du bilan, dans les fonds associatifs, en faisant apparaître sur des lignes séparées les résultats de l'activité propre et sous contrôle. En annexe, le tableau de fonds propres doit faire apparaitre distinctement l'activité sociale et médico-sociale et l'origine des financeurs.

Cette présentation en partie non conforme aux normes comptables aboutit à un manque de transparence. Le vote de l'affectation du résultat de la gestion libre en assemblée générale résulte des montants issus de la présentation en M22 *bis* des états réalisés des recettes et des dépenses (ERRD) utilisés dans les dialogues de gestion avec les autorités. Il y a donc deux sources différentes utilisées pour la présentation des résultats sans que cela soit expliqué en instances. La présentation comptable ne permet pas de distinguer les apports des activités dans la formation du résultat, des RAN et des réserves.

Par ailleurs, cette double présentation comptable induit la possibilité de présenter deux résultats différents, le résultat net comptable et le résultat administratif. À titre d'exemple, en 2021, si le compte administratif de l'ERRD indique un résultat de 461 060 €, le rapport d'activité mentionne un résultat administratif de 985 957 €, issu d'un retraitement comptable mentionnant la reprise d'un RAN excédentaire sur le résultat de 2021. La reprise d'un report issu de 2002 interroge sur son affectation préalable et la raison de sa reprise cette année-là.

En termes de transparence de la présentation comptable, il faut enfin noter l'absence du montant de l'aide au poste versée pour le fonctionnement de l'ESAT par l'État, au motif qu'il est soldé en fin d'exercice par un mécanisme de transfert via des comptes de tiers. Il s'agit cependant d'une information qu'il convient d'intégrer au rapport financer par souci de transparence et en regard du principe comptable de non compensation.

2.1.2 Le pilotage budgétaire du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens

À compter de la conclusion du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM), les documents budgétaires mentionnés au 3° du I de l'article L. 314-7 du code de l'action sociale et des familles (CASF) sont remplacés par un état des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD) dont le modèle est fixé par arrêté des ministres chargés des personnes handicapées et de la sécurité sociale. La présentation des comptes de l'établissement se fait en nomenclature M22 *bis* pour leurs échanges avec les autorités de tarification.

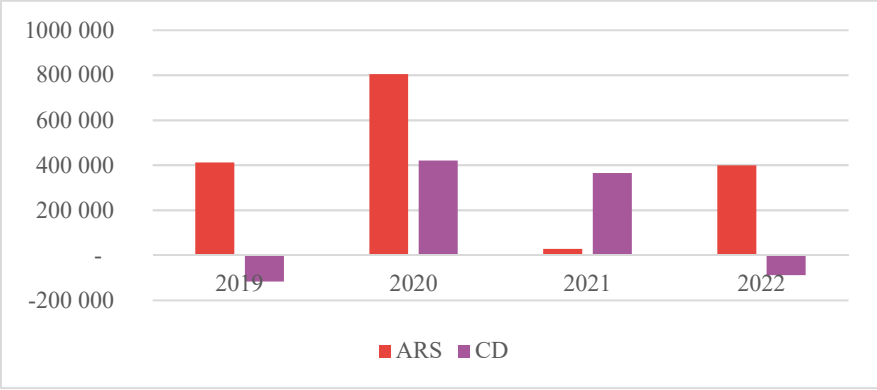
Avant la mise en place du CPOM, la négociation des moyens s'opérait chaque année à partir des demandes du gestionnaire. La signature du CPOM 2018-2022 permet à l'ADAPEI de bénéficier du versement des tarifs et de la dotation par douzième, sur la base des montants négociés en début de période et réévalués chaque année.

Le résultat comptable est validé par les autorités, mais est librement affecté par le gestionnaire contrairement à la situation prévalant avant la signature du CPOM[54], dans laquelle la décision était prise par l'autorité de tarification. L'ADAPEI affecte ses résultats excédentaires sur la période à l'apurement des déficits des établissements relevant d'un seul et même financeur, afin de ne pas imputer les déficits d'un financeur à l'autre.

Sur l'ensemble de la période, l'IMPRO est largement excédentaire et une part de ses excédents a été affectée à l'apurement de la gestion sociale de l'ESAT pour les établissements financés par l'agence régionale de santé (ARS), tandis que le résultat excédentaire de la gestion commerciale de ce dernier est affecté en report à nouveau. Les réserves accumulées majoritairement affectées à l'investissement permettent d'envisager de nouveaux projets ou des extensions de place.

Pour les établissements sous l'autorité du département, les excédents ont été affectés du foyer d'hébergement (FHPH) vers le FDV en 2019 et du FAO vers le FDV, ce dernier établissement ayant porté deux années de charges financières liées à l'emprunt et une réduction d'enveloppe sur sa subvention FEDER.

Graphique n° 2 : Résultats consolidés en euros des ESMS de l'ADAPEI La Réunion par financeurs 2019-2022

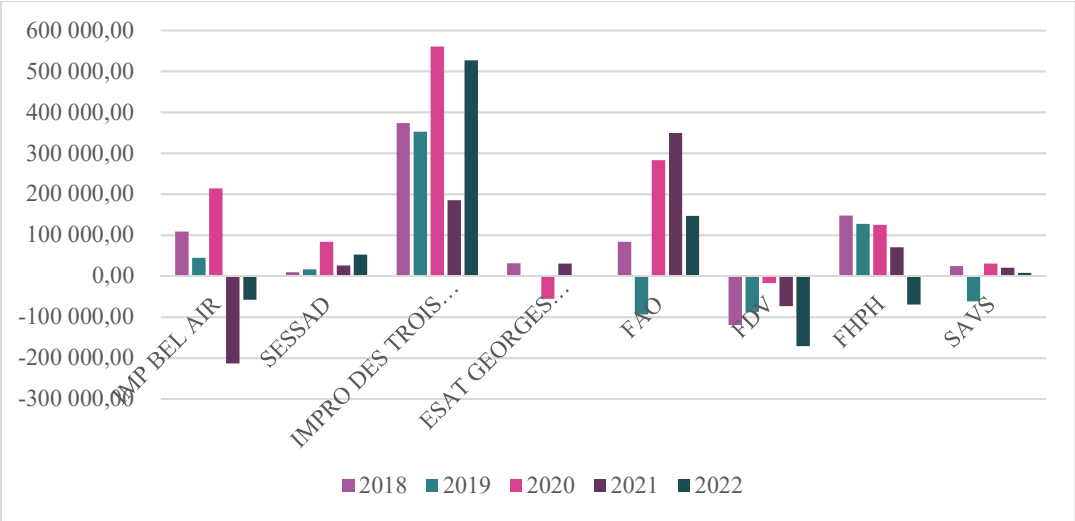


Source : ERRD et rapports d'activité de l'ADAPEI La Réunion

[54] Article R. 314-51 du CASF.

Sur la période 2019-2022 et, notamment, sur les années 2020 et 2021, la variabilité des résultats observée est à mettre en regard des effets de l'épidémie de covid 19 sur les prises en charge : internat, semi-internat, externat, services d'aide au domicile. L'impact des fermetures suite aux confinements n'a pas été le même selon les établissements et les publics reçus.

Graphique n° 3 : Résultats administratifs annuels par établissements et services



Source ERRD

La lisibilité de la constitution des réserves mentionnée plus haut n'est pas aisée, leur montant étant supérieur chaque année au montant du résultat comptable. L'ADAPEI a choisi d'affecter majoritairement ses excédents en réserve d'investissement, avec une augmentation de plus de 2,6 M€ sur la période CPOM.

La réserve de compensation des déficits qui doit être inférieure à 6 % des dépenses de classe 6 selon le CPOM, atteint 86 % de ce montant en 2022.

Les montants placés en réserve affectées à l'investissement CPOM interrogent sur leur utilisation passée et future. Les montants auraient pu faire l'objet de reprise de la part des autorités, ou être affectés en compensation des charges d'amortissement et des amortissements dérogatoires permettant au gestionnaire d'augmenter sa capacité d'investissement tout en limitant le poids des amortissements et des frais financiers sur son fonctionnement.

Enfin les réserves ainsi constituées devraient faire l'objet d'une présentation précise des projets à financer. Par ailleurs, la chambre s'interroge sur leur placement éventuel et leur utilisation avant leur affectation en réserves.

Tableau n° 4 : Tableau de suivi des réserves sur la période CPOM

Réserves	2018	2019	2020	2021	2022	Evol. 18/22	Tx d'évol. 18/22
Réserves affectées à l'investissement	4 928 414	4 788 362	4 788 362	5 262 786	5 262 786	**334 372**	**7 %**
Réserves affectées à l'invest. CPOM	397 113	1 131 342	1 188 474	2 547 402	3 085 893	**2 688 780**	**677 %**
Réserve de trésorerie	631 645	631 645	631 645	631 645	631 645	**-**	**0 %**
Réserve de compensation déficits	691 230	628 780	628 780	675 128	955 762	**264 532**	**38 %**
Réserves diverses	57 084	57 084	57 084	57 084	57 084	**-**	**0 %**
Résultat net comptable	730 858	424 376	1 372 712	461 060	354 406	**-376 452**	**-502 %**

Source : compte financier CAC

2.1.3 Le suivi du plan pluriannuel d'investissement (PPI)

Dans le cadre de la gestion administrée des ESSMS, les opérations d'investissements sont validées par les autorités de tarification et intégrées au CPOM. Le plan d'investissement précise les différents investissements prévus avec leurs caractéristiques essentielles (coût, modalités de financement). L'ARS en valide le contenu en début de CPOM et en vérifie la réalisation en fin de période, avec la possibilité d'une analyse et d'une validation complémentaire par voie d'avenant lorsque des investissements importants doivent être réalisés en cours de période. Le département valide ce document annuellement en années glissantes.

L'association n'a pas pu produire de suivi de la réalisation de l'enveloppe autorisée par l'ARS dans le cadre du CPOM qui s'est terminé par avenant de prolongation, fin 2023.

L'ARS opère une analyse des grands équilibres budgétaires et envisage un bilan à mi-parcours du CPOM des montants investis sur la période, s'attachant à surveiller la capacité d'autofinancement, l'évolution du fonds de roulement et son impact en trésorerie sur l'ensemble des établissements et services gérés par l'association.

L'évolution positive des soldes intermédiaires de gestion et de la capacité d'autofinancement, corrélée à un taux d'indépendance financière assez bas (21 %) permet à l'association de garantir l'équilibre global de son PPI. L'évolution du montant des immobilisations, la constitution des dotations aux amortissements et l'analyse des rapports d'activité permettent de conclure qu'il n'y a pas de sous réalisation du PPI de la part de l'association. L'enveloppe initialement autorisée par l'ARS d'un montant de 1 997 000 € sur 5 années a selon l'association été consommée à plus de 95 %.

S'il n'y a pas de sous-réalisation du plan d'investissements sur la période, il y a lieu de s'interroger sur le dimensionnement initial de celui-ci. Il convient également de prendre avec prudence les résultats des années 2020 et 2021 qui ne sont pas représentatifs du fonctionnement normal des structures et qui ont eu une influence sur les ratios constatés en fin de CPOM.

Tableau n° 5 : Taux d'évolution des équilibres financiers 2018-2022

PPI 18/22	2018	2019	2020	2021	2022	Taux d'évol. 2018-2022
FRI	3 249 022	3 525 249	5 222 467	6 594 291	6 313 265	94 %
FRE	2 444 245	2 849 974	4 524 669	2 472 330	2 943 508	20 %
FRNG	5 693 267	6 375 223	9 747 136	9 066 621	9 256 773	63 %
Trésorerie	6 768 294	6 781 053	9 442 407	9 720 088	10 248 989	51 %

Source : ERRD

Tableau n° 6 : Évolution du taux de capacité d'autofinancement CAF

2017	2018	2019	2020	2021	2022
5,4 %	9,2 %	10,6 %	15,6 %	7,5 %	8,4 %

Source : ERRD

Le département analyse de façon détaillée et annuelle tous les investissements proposés pour les établissements et services sous sa compétence. Il valide les enveloppes autorisées, car les charges d'amortissements sont couvertes par les tarifs de prestation.

L'enveloppe globale autorisée par le département sur la période 2018-2022, n'intégrant pas les différents avenants, est de 601 000 €. Le montant des investissements autorisés est d'environ 4 500 € par place installée dans les établissements du département et de 5 100 € pour les établissements à compétence ARS.

L'inventaire du patrimoine mobilier et immobilier est tenu à jour. Il est cependant à noter que la référence à la réglementation comptable sur la durée des amortissements dans les comptes financiers n'est plus à jour et doit être revue (mention du règlement CRC 02-10 abrogé en 2014).

Le département a une politique plus restrictive en matière d'investissement que l'ARS et il lui arrive de rejeter des investissements en opportunité sur le montant de la dépense, le caractère excessif des investissements proposés, ou encore sur la durée d'amortissement.

L'autorité peut en effet décider pour éviter un impact sur le budget de la structure d'allonger certaines durées d'amortissement. Cette décision sera normalement reprise en amortissements dérogatoires dans les comptes du gestionnaire[55].

La constitution de réserves de compensation peut permettre l'association de réaliser certains de ses investissements en autofinancement. Avec l'accord de l'autorité de tarification dans le cadre de la validation du PPI, la reprise de réserves et de provisions peut alors permettre à l'établissement de réaliser ces investissements en compensant l'impact sur la section de fonctionnement. L'association pourrait aux vues de ses réserves en faire la proposition.

Les investissements proposés pour mises aux normes de sécurité peuvent ainsi être compensés par des réserves de compensation des charges d'amortissement. Or il n'apparait pas

[55] Article D. 314-206 du CASF.

dans les dialogues de gestion sur le PPI que l'association y ait eu recours, malgré des propositions de travaux de mises aux normes rejetées par le financeur départemental.

Par exemple, en 2018, le département rejette une proposition de travaux de mise aux normes d'un local poubelle et des travaux d'évacuation d'eau, alors qu'ils auraient pu être financés par ce biais. La collectivité a indiqué, en réponse à la chambre, que les justifications demandées sur la mise aux normes du local poubelle n'ont jamais été transmises par le gestionnaire.

Le département a pu proposer des modifications de durées d'amortissement qui n'étaient pas toujours cohérentes avec ses propres documents avant 2023. Ainsi pour des dépenses de matériel informatique dont la durée d'amortissement est normalement de quatre ans, un allongement de la durée a été proposé sur cinq ans. Le département a demandé également d'allonger des durées d'amortissement proposées sur cinq ou sur sept ans pour du matériel hôtelier à usage de personnes en situation de handicap, alors qu'il s'agissait de la durée préconisée par les documents cadres et que ces durées étaient cohérentes avec la durée réelle d'utilisation constatée par l'association dans les espaces de vie commune.

Les échanges réguliers entre les services du département et le gestionnaire au sujet des investissements témoignent cependant d'une analyse constante des besoins, confortée par des visites sur place permettant d'objectiver la demande des établissements ciblés.

L'association indique se conformer strictement aux autorités, mais pour rappel, le mécanisme des amortissements dérogatoires permet au gestionnaire de prendre à sa charge le différentiel entre les durées proposées et autorisées. Les amortissements dérogatoires sont constatés lorsque le financement accordé par l'autorité de tarification pour couvrir les dotations aux amortissements est effectué sur une période plus courte que la durée d'utilisation des biens amortissables concernés. Lorsque le financement par le tarificateur de l'amortissement s'achève, le gestionnaire fait une reprise sur la provision pour amortissements dérogatoires.

Par ailleurs, le gestionnaire est bien responsable de sa gestion patrimoniale. Selon les règles comptables, la durée d'amortissement doit être en adéquation avec la durée réelle d'utilisation du bien[56]. Si la durée d'amortissement préconisée par l'autorité n'est pas conforme à celle-ci, il lui revient de la prendre à sa charge s'il en a la possibilité.

L'analyse du besoin et le calcul des surcoûts par établissement ne doivent pas freiner des investissements devenus nécessaires dans les structures parfois vieillissantes détenues par l'ADAPEI (ESAT, IMPRO, FAO).

Enfin, le PPI n'a pas été validé par les autorités lors de la prolongation d'une année du CPOM sur 2023, et ce du fait d'une transmission tardive des éléments par le gestionnaire selon le département. Seul le nouveau foyer de vie a pu bénéficier d'une autorisation d'investissements validée par voie d'avenant. Le département affirme cependant avoir maintenu le niveau des dotations aux amortissements durant cette période pour éviter de pénaliser les établissements.

[56] L'administration fiscale a fixé, à titre indicatif, une liste de taux ou fourchettes de taux les plus couramment admis, considérés comme conformes aux usages dans des conditions d'exploitation courantes mais qui sont modulables.

Tableau n° 7 : Évolution du taux de vétusté 2019-2022

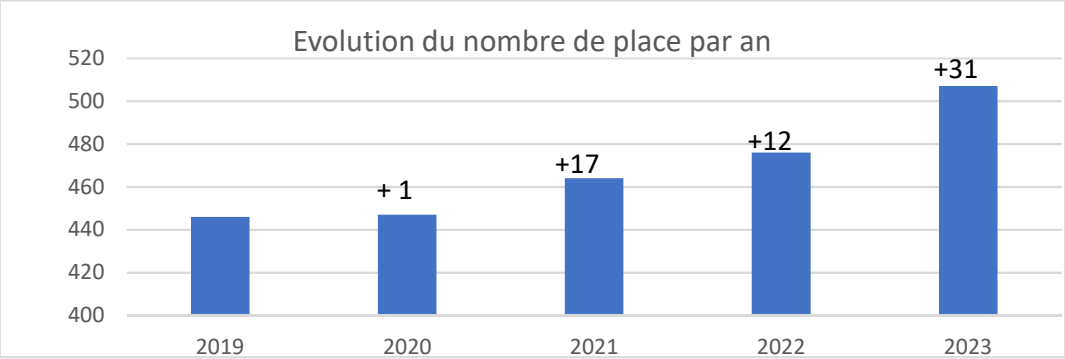
Taux de vétusté	2019	2020	2021	2022	Taux d'évolution 2019-2022
Construction	0.56	0.60	0.63	0.67	19,64 %
Installations et outillages	0.71	0.70	0.76	0.80	12,68 %
Autres immo corporelles	0.65	0.67	0.73	0.74	13,85 %

Source : ERRD

2.2 Une trajectoire financière conforme

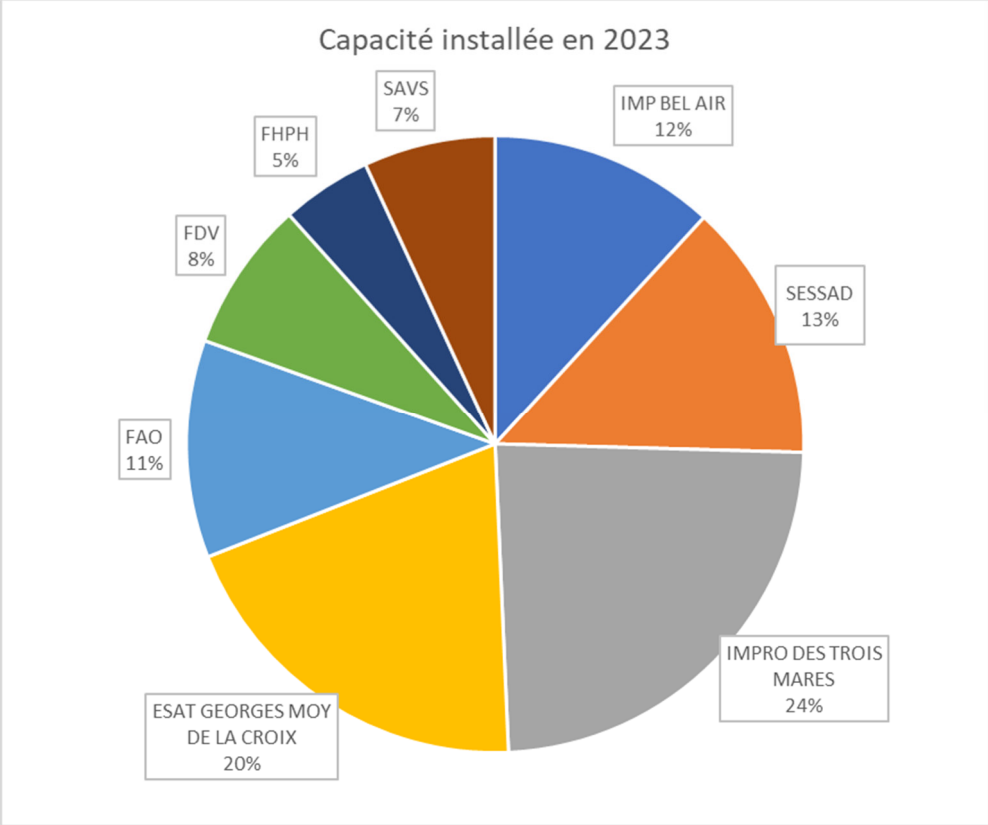
Les places installées sur les établissements et services de l'ADAPEI sont passées de 446 à 507 entre 2019 et 2023, année de l'ouverture du nouveau foyer de vie. Si ces ouvertures se concentrent majoritairement sur les foyers à compétence départementale, les établissements à compétence ARS représentent 69 % des capacités installées en 2023.

Graphique n° 4 : Évolution du nombre de places installées 2019-2022



Source : ERRD ADAPEI

Graphique n° 5 : Capacités installées 2023



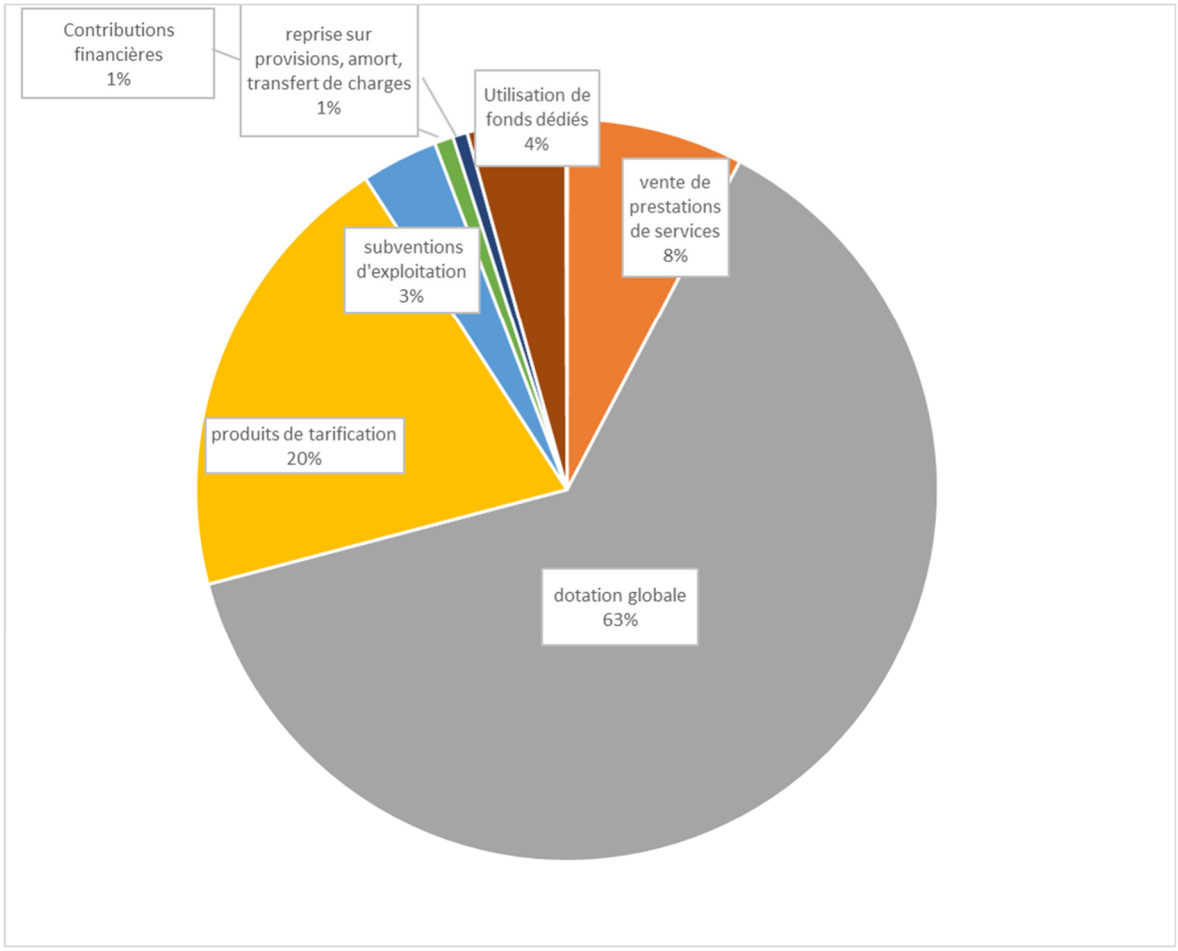
Source : ERRD de l'ADAPEI

2.2.1 Les ressources et dépenses de l'ADAPEI

Toutes les activités déployées par l'association relèvent d'un financement public dont la composition moyenne est présentée dans le graphique suivant. La plus grande partie des ressources provient de la dotation globale à 63 % en moyenne. En 2022, la dotation globale représente 61 % des produits et couvre 72 % des capacités installées. Cette recette contribue à la stabilité financière de l'association, dont le revenu est ainsi garanti.

Le financement à la tarification journalière représente en moyenne 20 % des produits. En 2022, les prestations journalières représentent 21 % des produits et couvrent 28 % des capacités installées.

Graphique n° 6 : Composition moyenne des recettes annuelles de l'association entre 2020 et 2022



Source : CAC 2020-2022

Sur la période couverte par le CPOM, une hausse des recettes de la tarification de 14 % dans laquelle il faut inclure en plus du taux d'actualisation, les extensions de places et les revalorisations salariales des métiers de l'accompagnement social et du médico-social. En ramenant les produits de tiers financeurs au nombre de places installées, l'évolution est de 7 %.

Tableau n° 8 : Évolution des recettes sur la période CPOM

Produits	2018	2019	2020	2021	2022	Var 2018-2022	Tx d'évol.
Groupe I : produits de la tarification	13 634 770	13 870 122	14 157 769	14 335 419	15 555 131	1 920 361	14 %
Groupe II : autres produits d'exploitation	1 752 427	1 616 229	1 990 171	2 099 678	2 588 793	836 366	48 %
Dont recettes de GII de la GESCO	*1 247 885*	*1 353 031*	*1 430 416*	*1 383 474*	*1 422 969*	*175 084*	*14 %*
Groupe III : produits financiers, et exceptionnels	778 645	632 949	712 569	1 074 325	834 509	55 864	7 %
TOTAL DES PRODUITS	**16 165 842**	**16 119 299**	**16 860 508**	**17 509 422**	**18 978 433**	**2 812 590**	**17 %**

Source : ERRD

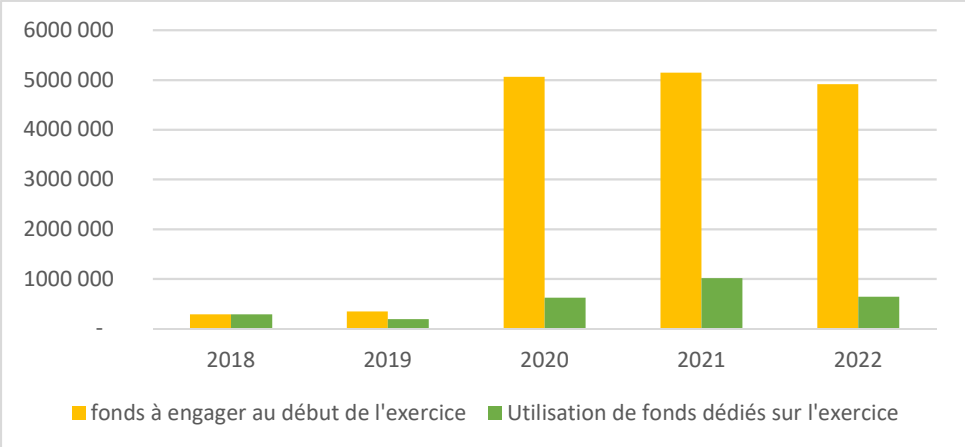
L'association a vu ses recettes d'exploitation augmenter, dont plus de la moitié est issue de la recette commerciale de l'ESAT, bien que cette dernière baisse depuis 2020. En 2022, cette recette n'atteint pas 40 % du résultat obtenu en 2019, en raison de l'arrêt de certains marchés et la fermeture des ateliers de l'ESAT durant la crise sanitaire. L'augmentation du coût des denrées alimentaires sur l'atelier de cuisine centrale (définie à hauteur de 14 % dans le rapport d'activité 2022) est également la cause d'une baisse de rentabilité probable, alors qu'il n'a fait évoluer ses prix de vente que de 5 % à partir de 2023 et qu'il n'a pas les outils de suivi pour détailler ses coûts de production et ses marges internes.

Le délai de paiement des créances s'est dégradé de 15 à 32 jours alors que le délai de paiement des dettes fournisseurs diminue de 37 à 19 jours. La majeure partie de la créance est détenue auprès du département. Elle est liée au versement de la prise en charge des jeunes dits « en amendement Creton » et à la subvention transport versée pour le FAO, dont les délais de recouvrement sont selon l'association de plus de 4 mois. Dans les comptes financiers, la créance détenue auprès du conseil départemental est de plus d'1 M€ en 2019 et de 526 600 € à la clôture de l'exercice 2022.

Selon l'ADAPEI, la facturation des prises en charge en amendement Creton représenterait la majeure partie des créances de ce compte. Les disponibilités de l'association lui permettent d'assumer ce décalage.

Les fonds dédiés ne représentent que 4 % en moyenne de la recette. Ils passent de près de 300 000 € à plus de 5 M€ entre 2018 et 2022 et leur utilisation reste faible, l'enveloppe n'étant consommée qu'à 12 % en 2020, 20 % en 2021 et 13 % en 2022. Le retard dans l'utilisation des fonds dédiés peut être lié encore à la crise sanitaire du covid 19, mais aussi à des retards à la mise en œuvre de projets. Même si les fonds sont versés pour le fonctionnement des projets sur trois années, les montants accumulés et le rythme de leur consommation doivent conduire les autorités et la gouvernance à s'interroger sur le placement des fonds dans l'attente de leur utilisation et la capacité de l'association à agir dans le calendrier défini.

Graphique n° 7 : Utilisation des fonds dédiés sur la période CPOM



Source CAC

Tableau n° 9 : Évolution des charges sur la période CPOM

Charges	2018	2019	2020	2021	2022	Écart 2018-2022	Tx d'évol
Groupe I : *charges afférentes à l'exploitation courante*	2 455 094	2 612 003	2 323 211	2 781 474	3 022 531	567 438	23 %
Groupe II : *charges afférentes au personnel*	9 811 557	9 620 492	9 786 101	10 773 039	11 866 339	2 054 782	21 %
Groupe III : *charges afférentes à la structure*	3 188 659	3 465 387	3 380 810	3 493 799	3 615 409	426 750	13 %
TOTAL DES CHARGES	15 455 310	15 697 882	15 490 121	17 048 312	18 504 279	3 048 969	20 %
RESULTAT COMPTABLE EXCEDENTAIRE	**710 532**	**421 417**	**1 370 387**	**461 110**	**474 153**	**-236 379**	**-33 %**

Source : ERRD

Sur la période du CPOM, les charges augmentent de 20 %, soit plus vite que les recettes et cette tendance est avant tout portée par l'augmentation des charges de personnel qui ont progressé de 21 %. L'étude du tableau des emplois rémunérés sur la même période indique une augmentation de 41,23 ETP (équivalent temps plein), correspondant à une augmentation en ETP de 21 %.

La structure des dépenses de l'association reste stable, les dépenses de personnel représentent 63 % des charges en 2018 et 64 % en 2022. Les charges d'exploitation courante représentent 16 % du total et les charges de structure se maintiennent à 20 %.

L'épidémie de covid 19 a fortement modifié les dépenses d'exploitation courante, principalement en 2020 et en 2021. L'association, comme tout ESMS, présente des montants de charges de transport collectif d'usager et d'alimentation à l'extérieur particulièrement importants et qui ont fortement diminué à cause des fermetures, mais qui ont peu progressé sur la période malgré l'impact de l'inflation sur ces postes. Les résultats à compter de 2023 montreront les véritables équilibres budgétaires des établissements qui ont ouvert la totalité des capacités autorisées.

Tableau n° 10 : Évolution des dépenses de transport collectif et d'alimentation à l'extérieur de 2019 à 2022

Dépenses en €	2019	2020	2021	2022	Écart 2019-2022	Évol en %
Transport collectif d'usagers	670 992	558 192	694 975	721 414	50 422	7,5 %
Alimentation à l'extérieur	525 402	424 689	500 471	529 709	4 307	1 %

Source : CAC

Les frais de siège ont fait l'objet d'une autorisation validée en 2018 et ont été respectés jusqu'en 2022. À compter de 2023, les frais de siège font l'objet d'un avenant qui couvre la période d'un an avant la signature du prochain CPOM. Transmis en décembre 2023, il autorise un montant de frais de siège en augmentation de 11% par rapport à l'autorisation initiale, pour un montant de 1 098 173 €.

Le compte financier ne comprenant pas de comptabilité propre au siège, l'observation du grand livre 2023 indique une quote-part de frais de siège appliquée aux établissements supérieure à l'autorisation, à hauteur de 1 820 819 €. Ce dépassement sera financé sur les fonds

propres de l'association. L'écart peut signaler un déséquilibre du siège, alors que l'autorisation de 2023 intègre déjà la prise en charge de 2,5 ETP supplémentaires. Ce déficit doit contribuer à s'interroger sur son fonctionnement.

Les frais financiers sont peu importants, ils progressent sur la période à la faveur de l'emprunt de 3,6 M€ contracté auprès de l'AFD en 2021 à un taux de 1 % (contracté en plusieurs tranches). Ils passent de 13 000 € en 2019 et 2020 à 37 000 € à partir de 2021 puis 38 000 € en 2022.

La capacité d'autofinancement couvre le remboursement de l'annuité de la dette, permet à l'association de faire de l'autofinancement sur ses divers projets d'investissements et de produire des surplus en trésorerie. Par ailleurs, son taux d'indépendance financière est bon et sa capacité de remboursement est inférieure à trois exercices comptables.

Tableau n° 11 : Ratios d'endettement 2018 à 2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Endettement à moyen et long terme					
Indépendance financière (<50%)	4 %	3,8 %	3 %	16,4 %	21,3 %
Durée apparente de la dette	0,29	0,24	0,15	2,22	2,54

Source : ERRD

2.2.2 Des performances d'établissements variées

Le résultat est positif, en diminution depuis 2018, mais stable sur les années 2019 à 2022, sans mentionner le résultat atypique de 2020.

L'association a autofinancé les deux premières années de remboursement de l'emprunt AFD entre 2021 et 2022 et produit moins de résultats sur la gestion commerciale. Il convient de surveiller le résultat de 2023 qui n'est pas encore connu et l'équilibre du futur CPOM.

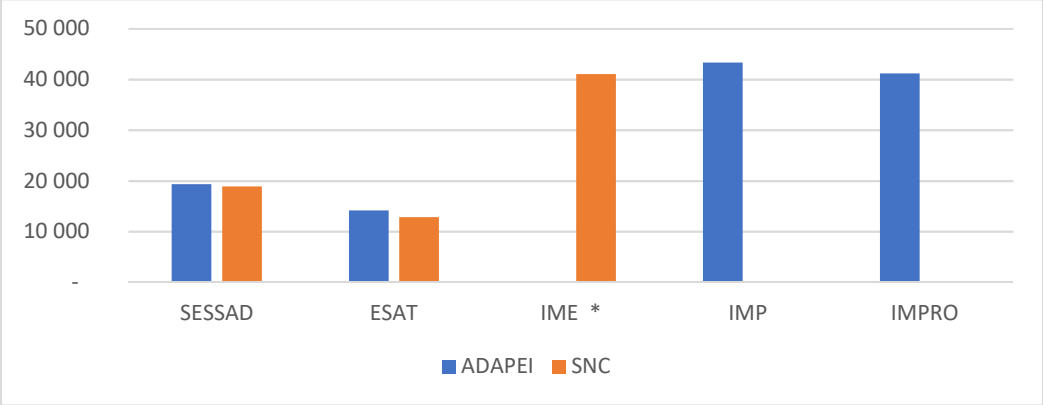
Au-delà des éléments conjoncturels décrits dans les rapports d'activité et de l'analyse des grands équilibres financiers, il est intéressant de comparer la performance des établissements et services de l'ADAPEI, dans la mesure du possible et des indicateurs existants avec celle d'autres établissements comparables.

La caisse nationale de solidarité pour l'autonomie a réalisé une étude parue en 2022 sur les coûts à la place des ESMS par catégorie, entre 2017 et 2020, à partir des documents budgétaires et comptables dont elle dispose. Cette note comporte des indicateurs de coûts moyen et médian à la place pour les SESSAD, les instituts médico-éducatifs (IME), les services d'accompagnement à la vie sociale (SAVS) et les ESAT notamment. Les calculs réalisés à partir des ERRD n'intègrent pas les charges exceptionnelles et non reconductibles et les indicateurs sont donnés toutes modalités d'accueil confondues.

La comparaison effectuée avec les coûts à la place de l'ADAPEI en 2020 se base sur les coûts à la place indiqués dans les notifications de l'ARS de 2020, dont la méthodologie n'est

pas détaillée[57]. Elle permet de tenter une comparaison à une base de référence nationale et n'est qu'un point de vue à prendre avec prudence, parmi d'autres.

Graphique n° 8 : Écart des ESMS ADAPEI au coût médian à la place national pour 2020



Source : Synthèse nationale des coûts 2020 CNSA et ARS 2020

Le coût moyen à la place du service d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD) de l'ADAPEI est inférieur de 8 % au coût moyen national observé en 2020 et se situe à 456 € de plus que la médiane des SESSAD du panel national de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Le coût moyen à la place de l'ESAT de l'ADAPEI est supérieur de 1 % au coût moyen à la place observé dans la synthèse de la CNSA et est supérieur au coût médian à la place de 1 312 €.

La synthèse donne un coût moyen et médian des IME, toutes modalités d'accueil confondues, que nous comparons avec l'IMP et l'IMPRO de l'ADAPEI, qui sont des dispositifs apparentés. L'IMP de l'ADAPEI à un coût moyen à la place équivalent à celui de la moyenne nationale observée et l'IMPRO lui est inférieur de 5 %. L'IMP est supérieur de plus de 2 200 € à la médiane et l'IMPRO est très proche de celle-ci avec un écart de 135 €.

Selon cette comparaison, à prendre avec prudence, les établissements et services de l'ADAPEI mentionnés et comparés à des établissements de l'Hexagone sont performants, notamment le SESSAD et l'IMPRO qui ont des coûts moyens inférieurs à la moyenne nationale en 2020.

Une comparaison de la dotation globale négociée en début de CPOM avec celle observée dans l'EPRD de 2023, associée à l'évolution du coût à la place sur les années 2018 et 2023, donne une autre indication de la performance des établissements.

À ce titre, la dotation globale a évolué de 24 % sur la période et celle du coût à la place de 7 % en moyenne, avec de fortes disparités. Le SESSAD a bénéficié d'une évolution plus

[57] Les coûts à la place notifiés par l'ARS neutralisent les centres nationaux de référence (CNR), mais le détail du calcul n'est pas connu. Par ailleurs, le coût à la place de l'ESAT semble erroné, il a été corrigé suite à un échange avec l'ARS.

importante en dotation globale (31 %), mais qui n'est que de 8 % en coût à la place, avec une extension de 6 places jusqu'en juillet 2023[58].

De même, le FAO a vu sa dotation augmenter de 49 %, mais son coût à la place n'a augmenté que de 15 %. Il une extension de 13 places sur cet établissement.

Concernant le passage du FAO GP au FDV Arc en Ciel (même établissement FINESS) sa dotation a progressé de 124 %, avec un coût à la place en nette diminution (- 16 %). Pour les autres structures, le coût à la place évolue dans les mêmes proportions que la dotation globale.

Tableau n° 12 : Évolution de la dotation globale/tarifs de prestation et du coût à la place sur la période 2018-2023

AT	ESMS	Capacité 2018	DG et TP 2018	Coût à la place en 2018	DG et TP 2023[59]	Ouvertures en cours de CPOM	Tx d'évol. DG et TP	Coût à la place 2023	Tx évol. coût à la place
ARS	IMPRO	120	4 957 456	41 312	5 691 294	121	15 %	47 035	14 %
ARS	IMP	60	2 651 131	44 186	2 978 922	60	12 %	49 649	12 %
ARS	SESSAD	57	1 097 067	19 247	1 434 001	63[60]	31 %	22 783	8 %
ARS	ESAT	100	1 645 711	16 457	1 633 305	100	-1%	16 333	-1 %
CD	FHPH	24	820 199	34 175	825 313	24	1%	34 388	1 %
CD	SAVS	35	263 001	7 514	314 271	35	19%	8 979	19 %
CD	FAO	45	1 149 932	25 554	1 711 549	58	49%	29 509	15 %
CD	FDV	15	1 050 274	70 018	2 353 152	40	124%	58 829	-16 %
Total		**456**	**13 634 770**		**16 941 807**	**501**	24 %		

Source : CPOM et ERRD

La comparaison des coûts à la place et la mise en place de tarifs de référence est utilisée par le département dans le cadre de la convergence tarifaire pour comparer les coûts des structures fournissant des prestations comparables, dans l'objectif de réduire les écarts observés sur le département réunionnais. Le tarif de référence est le coût médian à la place, il est présenté par catégorie d'établissement dans le tableau suivant. L'ADAPEI présente sur la période de l'instruction un coût journalier à la place inférieur ou égal aux tarifs de référence sur son FAO, le foyer Arc en Ciel (FDV AEC) et le SAVS. Le FHPH a un coût journalier figurant parmi le plus élevés du département. Cette structure composée de plusieurs villas et appartements thérapeutiques est effectivement couteuse en frais de logistique et de prise en charge de par son éparpillement, mais fait l'objet d'un projet de centralisation sur 2024, ce qui devrait à terme améliorer sa performance.

Le FAO et le SAVS de l'ADAPEI ont les coûts à la place les plus bas du département, mais leur écart au coût de référence se réduit sur la période, ce qui objective la politique de

[58] L'extension de six places juillet 2023 n'est *a priori* pas prise en compte dans la DG de l'EPRD 2023.
[59] Données prévisionnelles à mettre à jour notamment sur les services ayant connu des extensions en 2023 (SESSAD).
[60] Le montant de la DG étant celui de l'EPRD 2023, l'extension à 69 places partir de juillet n'est pas prise en compte dans ce calcul.

convergence par les tarifs menée par le département. Le FDV a un coût égal au coût médian et il sera utile de comparer l'évolution du coût à la place dans les nouveaux locaux.

Tableau n° 13 : Comparaison du coût à la place ADAPEI par rapport au coût départemental médian par catégorie d'ESMS 2019-2022

En €	2019		2022		Écart à la référence	
ESMS	Coût de référence	ADAPEI	Coût de référence	ADAPEI	2019	2022
Foyer Hébergement	154	238	171	234	84	63
FDV	202	207	204	211	5	7
FAO Semi-Int	139	106	144	136	- 33	- 8
SAVS	29	25	30	28	- 4	- 2

Source : Conseil départemental

2.3 Un contrôle interne à moderniser

2.3.1 Un contrôle interne à digitaliser

Les procédures internes de suivi et de contrôle financier sont régulièrement mises à jour. Elles encadrent l'engagement des dépenses, le paiement des factures, la gestion de caisses des établissements, les achats, etc.

Un classeur de contrôle à destination des instances dirigeantes est établi tous les cinq du mois par le siège. Il comporte des informations sur la gestion des ressources humaines (RH), sur la comptabilité et le contrôle de gestion.

Le siège fourni par ce biais les outils de contrôle internes à la gouvernance. Elle transmet également tous les éléments de suivi et de bilan aux autorités de tarification des moyens qui lui sont confiés.

Dans cette activité de gestion, l'association est équipée d'un logiciel comportant les applicatifs métiers : gestion budgétaire et comptable, gestion commerciale, gestion RH. Un rôle numérique avec des habilitations est attribué aux agents du siège et des établissements en fonction de leur mission. La gestion des droits sur le logiciel comptable est à jour, mais elle n'est pas maintenue depuis 2019. Les autorisations en lecture écriture et les modifications sur la partie budgétaire sont correctes, mais l'ensemble des fonctionnalités n'est pas déployé. Le RSI qualifie de complexe l'actuel module de gestion des habilitations et manquant d'ergonomie.

Le logiciel de comptabilité ne permet pas non plus une automatisation de déversement de toutes les données. La gestion de facturation n'est pas encore dématérialisée, les états bancaires ne remontent pas en temps réel et la direction admet que les fonctionnalités existantes du logiciel sont limitées faute de paramétrages.

Une obligation de dématérialisation des factures viendra accélérer l'installation de la nouvelle interface. Les associations cocontractantes de l'État sont déjà tenues de transmettre

leurs factures par voie électronique[61]. L'ADAPEI a dématérialisé une partie du process dès 2021, sans aller au bout de la démarche. Le projet a dû être décalé pour des raisons financières selon la direction. Cependant, la dématérialisation des factures est un préalable à l'évolution des outils de l'éditeur sur son applicatif de comptabilité.

Le RSI reconnait la fragilité de l'architecture actuelle des applicatifs dont la redondance n'est pas assurée, même s'ils font l'objet de sauvegardes journalières.

L'ADAPEI souhaite ainsi évoluer vers une gestion en interface web, dont le déploiement n'est pas prévu avant 2025 et dont le montant est estimé à 75 000 €. Cette évolution est nécessaire pour sécuriser l'ensemble de la gestion et apporter un gain de temps dans les procédures du siège.

2.3.2 Une aide au pilotage à déployer

Jusqu'à fin 2023, l'ADAPEI ne disposait pas de tableaux de bord de trésorerie. La cheffe comptable estime que la remontée des informations de trésorerie reste lente, retardant la production des états de rapprochement. Un outil manuel de gestion prévisionnelle de trésorerie est en test depuis janvier 2024 mais reste une solution d'attente.

Le retard dans la mise en place d'une véritable gestion de trésorerie est une lacune, dans la mesure où l'association s'est privée d'un revenu complémentaire durant toute la période contrôlée. L'analyse des états bancaires mensuels et de l'indicateur ERRD de trésorerie en jours d'exploitation fait apparaître des disponibilités importantes, de l'ordre d'1 M€ par mois, qui devraient faire l'objet de placements à court termes.

Tableau n° 14 : Évolution de la trésorerie en jours d'exploitation

En jours	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 2018/2022
Trésorerie en jours d'exploitation	177	179	253	234	225	48

Source : ERRD

Le suivi budgétaire infra-annuel des établissements est réalisé en juin avant la transmission de l'EPRD, mais il n'y a pas de suivi trimestriel des projections par le service comptable qui par ailleurs manque de temps pour le faire.

Le contrôle de gestion n'est pas encore en mesure de proposer une véritable aide à la décision et réalise un suivi rétrospectif de l'activité. Ce poste apporte une dimension plus

[61] Depuis le 1er janvier 2020, toutes les entreprises et les associations sont tenues d'envoyer leurs factures à leur clients « publics » (État, collectivités territoriales, établissements publics) sous format électronique. Progressivement (selon la taille des structures), les transactions inter-structures privées (entreprises, associations assujettie) devront également être facturées sous format électronique. Le calendrier de mise en œuvre a été précisé dans le cadre de la loi de finances pour 2024. À partir du moment où l'association est assujettie à la TVA, elle doit respecter cette obligation et donc, dans le respect du calendrier prévu par les pouvoirs publics dans le cadre de la loi de finances pour 2024, passer à la facturation électronique.

transversale au service de comptabilité mais doit structurer sa mission en développant des outils de pilotage prévisionnels.

Tableau n° 15 : Service comptable du siège

Fonction	Technicienne administrative logistique des achats	Secrétaire-Comptable	Assistante-Comptable	Chef Comptable	Contrôleur de gestion	Total
ETP pris en compte	0,95 ETP	0,5 ETP	1 ETP	1 ETP	0,8 ETP	4,25
Missions principales	Gestion des achats et des stocks	Suivi de la facturation	Process comptable et suivi de la trésorerie	EPRD ERRD Process comptable et suivi de la paye	Élaboration et suivi du PPI RA et ERRD	

Source : CRC, d'après ADAPEI

Le siège concentre des missions support importantes, de la paie au suivi budgétaire et comptable, en passant par les achats et le système d'information. Malgré une bonne performance globale observée, celle-ci est principalement opérée depuis la direction générale. Il est souhaitable de mieux exploiter le contrôle de gestion de façon à développer et déployer des outils de suivi qui alimenteront aussi les directeurs d'établissements.

3 DES ENJEUX IDENTIFIÉS POUR LE FUTUR CPOM

Sur la période de référence, l'ADAPEI a augmenté sa capacité d'accueil : 447 places autorisées en 2019 et 507 en 2023 (cf. annexe n° 2). L'accroissement est surtout porté par le pôle adulte. L'évolution s'inscrit dans un contexte local de rattrapage de la prise en charge.

Au niveau régional, sur le champ du handicap, l'ARS de La Réunion dispose d'un plan régional de santé (PRS) 2023-2033 qui inclut un schéma régional de santé (SRS) dont la thématique 11 porte sur la qualité de vie et santé des personnes vivant avec un handicap. Le document fait le constat, par rapport au schéma précédent, d'une augmentation de l'offre médico-sociale mais aussi de la persistance de faiblesses notamment en termes d'offre d'accompagnement[62], une répartition inégale de l'offre sur le territoire et une augmentation des jeunes en amendement Creton.

Le département de La Réunion, dont le précédent schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale s'est achevé en 2017, a formalisé une « *stratégie départementale d'évolution de l'offre d'accueil à destination des publics vulnérables 2023-2027* ». La collectivité y projette sur le champ médico-social la création de 100 places de FAO à répartir entre 4 structures, 40 places de SAVS dans l'est de l'île ainsi que, en collaboration avec l'ARS,

[62] Le taux d'équipement est en retrait sur les moyennes nationales et très en-deçà des besoins évalués à partir des orientations de la MDPH.

25 places de foyer d'accueil spécialisé (FAM) et 25 places de service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés (SAMSAH) dans l'ouest. La collectivité a mis en place des groupes de travail pour élaborer un nouveau schéma qu'elle envisage d'adopter au second semestre 2024.

Les deux autorités de tarification et de contrôle ont signé, le 10 novembre 2023, avec le ministère chargé des personnes handicapées une convention de partenariat en faveur de l'inclusion des personnes vivant avec un handicap. Celle-ci se traduit par des moyens supplémentaires conséquents[63] à engager pour le déploiement de structures nouvelles, dans lequel l'ADAPEI a vocation à s'inscrire.

3.1 Une bonne qualité de prise en charge à poursuivre et à adapter

Le CPOM 2018-2022 a été prolongé d'un an sans dialogue intermédiaire de gestion en raison de la crise sanitaire. La nouvelle négociation a démarré en mars 2023. Les objectifs précédents portaient principalement sur le pilotage de l'activité et des établissements ainsi que l'expression et le respect du droit des usagers.

3.1.1 Des niveaux d'activité variables selon les structures mais globalement soutenus

L'activité réalisée par les établissements et les services de l'ADAPEI est majoritairement supérieure à celle prévue. Sur la période, l'écart est de + 6,8 % et il est positif chaque année. Par structure, les réalités sont contrastées.

[63] Pour l'ARS, 30 millions nouveaux + 7 millions de stock dont la moitié dédiée aux stratégies nationales ; pour le département sont évoqués 29 millions.

Tableau n° 16 : L'évolution du taux d'activité réalisé par ESMS, comparé à celui prévisionnel, entre 2019 et 2023

ESMS	Tx d'activité	2019	2020	2021	2022	2023 provisoire	Moyenne / ESMS
ESAT	Prévisionnel	93,0 %	92,0 %	93,9 %	96,4 %	93,9 %	93,8 %
	Réalisé	96,9 %	98,9 %	107,4 %	111,2 %	110,2 %	***104,9 %***
FAO	Prévisionnel	96,4 %	96,4 %	70,1 %	88,4 %	88,4 %	87,9 %
	Réalisé	92,8 %	95,2 %	72,8 %	84,8 %	88,0 %	***86,7 %***
FDV	Prévisionnel	90,0 %	89,7 %	92,5 %	98,6 %	64,2 %	87,0 %
	Réalisé	98,1 %	99,5 %	97,2 %	98,3 %	71,9 %	***93,0 %***
FH	Prévisionnel	55,9 %	55,9 %	54,8 %	55,0 %	60,1 %	56,4 %
	Réalisé	58,5 %	54,1 %	67,8 %	102,5 %	123,9 %	***81,3 %***
SAVS	Prévisionnel	90,0 %	89,8 %	84,7 %	89,2 %	89,2 %	88,6 %
	Réalisé	75,0 %	92,6 %	99,6 %	97,8 %	95,5 %	***92,1 %***
SESSAD	Prévisionnel	100,0 %	71,1 %	84,5 %	88,5 %	95,5 %	87,9 %
	Réalisé	119,9 %	101,0 %	97,0 %	93,0 %	118,1 %	***105,8 %***
IMP	Prévisionnel	100,0 %	92,0 %	92,0 %	93,9 %	89,7 %	93,5 %
	Réalisé	91,8 %	92,2 %	86,1 %	86,0 %	85,0 %	***88,2 %***
IMPro	Prévisionnel	98,6 %	91,0 %	88,4 %	89,8 %	89,0 %	91,4 %
	Réalisé	90,8 %	94,3 %	86,3 %	84,5 %	87,7 %	***88,7 %***
Moyenne / année	Prévisionnel	90,5 %	84,7 %	82,6 %	87,5 %	83,7 %	85,8 %
	Réalisé	**90,5 %**	**91,0 %**	**89,3 %**	**94,8 %**	**97,5 %**	**92,6 %**

Source : CRC, d'après les annexes activité des EPRD et ERRD

Sur le pôle adultes, l'ESAT a une activité toujours supérieure au prévisionnel et, depuis 2021, plus importante que celle financée, ce qui pose la question de sa soutenabilité. L'établissement est très actif dans le développement de nouvelles activités et le fonctionnement en file active des usagers (cf. *infra*). Le FAO a connu en 2021 une chute drastique de son niveau d'activité qui peine à remonter. La défiance vis-à-vis de l'accueil collectif, amorcée avec la crise sanitaire, ne semble pas résolue. L'habitude de modes de prise en charge autres ou d'une présence plus importante au domicile sont des changements que l'association doit mesurer pour réduire la vacance. La variation du niveau d'activité du FDV est circonstancielle, en lien avec l'installation tardive des 25 places supplémentaires et la nécessaire montée en charge de leur occupation. Le foyer d'hébergement a connu deux évolutions permettant une progression du niveau d'activité. Auparavant réservé à l'hébergement des personnes en situation de handicap (PSH) ayant une activité professionnelle, il est désormais ouvert à des personnes avec une activité occupationnelle. La mise en œuvre de l'habitat inclusif a aussi participé à l'augmentation de l'activité. Le SAVS, en sous-activité en 2019, a depuis une activité supérieure à celle prévisionnelle. La transformation des deux postes socio-éducatifs existant a permis un ETP supplémentaire, créant mécaniquement une capacité de prise en charge plus importante. L'arrêté d'autorisation du service porte sur 365 jours de fonctionnement et 250 jours en moyenne sont réalisés.

Sur le pôle enfants, le SESSAD a un taux d'activité supérieur à 100 % sur trois exercices, avec des variations parfois importantes entre deux années (2022 et 2023), marquées par un accroissement de la capacité d'accueil. Le service fonctionne en 2022 avec une file active[64] de 84 enfants pour 63 places autorisées, cela rend compte du taux d'occupation. L'activité de l'IMPRO est en baisse et inférieure au prévisionnel depuis 2020, où elle a atteint 94,3 %. En 2022, l'association impute la diminution à l'activité cyclonique et aux sorties nombreuses vers des structures pour adultes. L'IMP, excepté en 2020, n'atteint pas le niveau d'activité prévu. La file active passe de 79 enfants en 2021 à 75 en 2022 pour 60 places autorisées. L'établissement a constamment une liste d'attente de près de 50 enfants. Le taux d'activité à 85 % en 2023 n'est pas à la hauteur des besoins du territoire et en-deçà des références nationales[65]. L'ADAPEI doit identifier puis résoudre les points d'achoppement du parcours de prise en charge et améliorer le taux d'occupation de ses instituts médico-éducatifs.

3.1.2 Des effectifs plus concentrés sur la prise en charge des usagers

Le taux d'encadrement[66] est un indicateur important de la qualité de prise en charge en ESMS. À l'exception du SESSAD, en 2022 et 2023, l'ADAPEI concentre sur la période l'essentiel de ses augmentations d'effectifs sur le cœur métier. En part relative, alors que le taux d'encadrement global croit de 10 %, celui spécifiquement mis « *au pied de l'usager* » augmente de 15,4 % tous établissements confondus, dépassant les 50 % au niveau du SAVS et du FAO. Lorsque le taux d'encadrement décroit (FDV, FH et ESAT), la diminution est concentrée sur les fonctions support.

[64] La file active est le nombre de personnes accompagnées par l'ESMS au moins une fois dans l'année. Cette définition est complétée d'une convention de mesure définissant les critères d'entrée dans la file active : un nombre moyen d'actes hebdomadaire par personne accompagnée permet de fixer une cible d'activité.

[65] La médiane nationale du taux d'occupation en accueil de jour d'IME est de 92,7 % en 2022.

[66] Il s'agit du rapport entre le nombre d'usagers accueillis et le nombre d'emplois en équivalent temps plein au sein de l'établissement ou service. Il est dit « global » lorsqu'il prend en compte l'ensemble des professionnels de la structure (encadrement, équipe administrative et logistique compris) ou « restreint » lorsqu'il inclut uniquement ceux en charge du suivi socio-éducatif, paramédical et médical.

Tableau n° 17 : L'évolution des taux d'encadrement dans les ESMS de l'ADAPEI entre 2019 et 2023

ESMS	Indicateur	2019	2020	2021	2022	2023 provisoire	Évolution
IMP	Encadr. global (ETP / place)	0,66	0,77	0,85	0,77	0,75	14,8 %
	Encadr. restreint (ETP / place)	0,46	0,55	0,63	0,53	0,57	***24,3 %***
	Taux d'activité réalisé	91,8 %	92,2 %	86,1 %	86,0 %	85,0 %	-7,5 %
SESSAD	Encadr. global (ETP / place)	0,31	0,30	0,31	0,34	0,33	6,0 %
	Encadr. restreint (ETP / place)	0,23	0,23	0,23	0,24	0,22	***-6,2 %***
	Taux d'activité réalisé	119,9 %	101,0 %	97,0 %	93,0 %	118,1 %	-1,4 %
IMPro	Encadr. global (ETP / place)	0,59	0,64	0,66	0,66	0,67	14,1 %
	Encadr. restreint (ETP / place)	0,47	0,51	0,53	0,51	0,54	***16,6 %***
	Taux d'activité réalisé	90,8 %	94,3 %	86,3 %	84,5 %	87,7 %	-3,4 %
ESAT	Encadr. global (ETP / place)	0,30	0,31	0,33	0,28	0,30	-0,4 %
	Encadr. restreint (ETP / place)	0,18	0,15	0,17	0,17	0,19	***5,0 %***
	Taux d'activité réalisé	96,9 %	98,9 %	107,4 %	111,2 %	110,2 %	13,8 %
FAO	Encadr. global (ETP / place)	0,34	0,37	0,34	0,45	0,49	45,1 %
	Encadr. restreint (ETP / place)	0,26	0,29	0,28	0,37	0,40	***54,2 %***
	Taux d'activité réalisé	92,8 %	95,2 %	72,8 %	84,8 %	88,0 %	-5,2 %
FDV	Encadr. global (ETP / place)	1,37	1,16	1,23	1,28	0,84	-38,7 %
	Encadr. restreint (ETP / place)	0,88	0,88	0,94	0,89	0,63	***-28,7 %***
	Taux d'activité réalisé	98,1 %	99,5 %	97,2 %	98,3 %	71,9 %	-26,7 %
FH	Encadr. global (ETP / place)	0,65	0,69	0,47	0,51	0,65	-0,6 %
	Encadr. restreint (ETP / place)	0,40	0,42	0,27	0,32	0,47	***17,4 %***
	Taux d'activité réalisé	58,5 %	54,1 %	67,8 %	102,5 %	123,9 %	111,8 %
SAVS	Encadr. global (ETP / place)	0,10	0,12	0,15	0,15	0,14	37,3 %
	Encadr. restreint (ETP / place)	0,07	0,09	0,12	0,12	0,11	***52,1 %***
	Taux d'activité réalisé	75,0 %	92,6 %	99,6 %	97,8 %	95,5 %	27,3 %
TOTAL ADAPEI	Encadr. global (ETP / place)	0,44	0,47	0,48	0,47	0,48	10,0 %
	Encadr. restreint (ETP / place)	0,32	0,34	0,35	0,35	0,37	15,4 %
	Taux d'activité réalisé	**90,5 %**	**91,0 %**	**89,3 %**	**94,8 %**	**97,5 %**	**7,8 %**

Source : CRC, d'après les annexes activité et effectifs des ERRD de l'ADAPEI

L'accroissement de l'encadrement « *au pied de l'usager* » ne se traduit pas par un niveau équivalent d'augmentation de l'activité : en moyenne sur la période, l'encadrement restreint augmente de 15,4 % et le taux d'occupation de 7,8 % (cf. annexe n° 3). Sur les structures pour enfants comme pour adultes, l'attribution d'effectifs supplémentaires pour l'accompagnement ne suffit pas à augmenter le niveau de prise en charge.

3.1.3 Des évolutions vers de nouvelles pratiques

Lors du démarrage du précédent CPOM, l'ADAPEI avait un fonctionnement traditionnel reposant sur le principe qu'une place équivaut à un usager. Les autorités de

tarification et de contrôle (ATC) ont demandé la mise en place de l'accueil séquentiel[67] et un fonctionnement en file active. Ces nouvelles modalités ont notamment bénéficié au FAO : le niveau d'activité est passé de 87,5 % en 2018 à 92,8 % en 2019 et 95,2 % en 2020. L'association a poursuivi l'effort : avec 58 places autorisées, elle recevait 54 adultes en 2021 et 78 en 2022. La crise sanitaire et l'habitude d'activités extérieures de droit commun ont conduit à des départs plus fréquents vers des projets familiaux. Cela s'inscrit dans la politique publique d'inclusion des PSH mais a une incidence sur le taux d'occupation.

L'ADAPEI a également mis en œuvre les mutualisations ou la réduction d'effectifs préconisées. Le pôle adulte qui comptait auparavant deux directions (FDV / FAO et FH / SAVS) a été regroupé en une seule. La marge de gestion dégagée a permis la création pérenne d'un poste de responsable qualité. Un effort significatif a été fait sur la veille de nuit. Dès mi 2019, avec des aménagements techniques le permettant (caméras, chambres fermées à clé, etc.), la veille a été assurée par une seule personne contre deux précédemment. L'association ne remonte pas de difficultés particulières consécutives à cette nouvelle organisation.

L'ADAPEI s'est engagée dans de nouvelles formes de prise en charge, préconisées par la stratégie quinquennale d'évolution et de transformation de l'offre médico-sociale[68]. La feuille de route associative pour 2019[69] inclut un ensemble d'actions autour de la vie relationnelle et sexuelle des PSH (formation juridique, recensement de la documentation sur le sujet, intégration dans le projets individualisés, mise en place de rencontres inter-associatives, etc.). L'année d'après, l'association répond à l'appel à projet de l'ARS sur l'habitat inclusif pour lequel elle est retenue. Le projet est aujourd'hui déployé, plusieurs jeunes adultes se partageant deux appartements loués à un bailleur social. L'ADAPEI est également active dans la réponse aux appels à manifestation d'intérêt du département. Quatre projets sont déposés : un hébergement séquentiel « *hors les murs*[70] » adossé au FH, un FAO « *hors les murs* » porté par le FDV, un service d'insertion en milieu ordinaire (SIMO) et un dispositif d'accompagnement en milieu ordinaire (DACMO). Les deux projets « *hors les murs* » sont déployés de manière expérimentale en 2022.

3.2 Des actions en faveur du handicap à mieux valoriser

En sa qualité d'association de parents, l'ADAPEI, au-delà de la gestion d'ESMS, se mobilise pour faire avancer la cause du handicap et de l'inclusion. Elle participe ou impulse différentes démarches, parfois peu connues par défaut de communication de l'association.

[67] L'accueil séquentiel est intermittent, avec une périodicité librement déterminée. Contrairement à celui temporaire, à durée déterminée et de date à date, il repose sur un contrat d'accueil à durée indéterminée (sans date de fin) et précise la périodicité de la prise en charge, qui peut aller de quelques heures à un temps presque complet.
[68] La stratégie quinquennale d'évolution de l'offre médico-sociale (2017-2021) vise à rendre l'accompagnement plus inclusif, souple et adapté aux situations individuelles. Les parcours se construisent à partir des besoins de la personne, en favorisant l'autodétermination, et non à partir d'une offre prédéterminée.
[69] PV du CA du 18 février 2019.
[70] Accompagnement médico-social délivré hors du cadre de l'institution.

3.2.1 L'engagement dans le développement du facile à lire et à comprendre

Le facile à lire et à comprendre (FALC) est une méthode qui traduit un langage classique en un langage simplifié, accessible à des personnes en situation de handicap intellectuel[71]. En France, il est porté par les associations UNAPEI et Nous Aussi. Dès 2019, l'ADAPEI a mis en place un comité de pilotage sur la question, formé une partie de son personnel à la méthode et entamé la transcription des outils de la loi du 2 janvier 2002 (dite loi 2002-2) rénovant l'action sociale et médico-sociale dans ce format[72]. Des administrateurs ont mis en place des modules de formation pour des entités extérieures, privées (ex. Kar Ouest, l'opérateur intercommunal des transports publics de la micro-région ouest) ou publiques (ex. tribunal administratif, gendarmerie)[73]. Ils procèdent également au diagnostic des supports de ces entités, en vue d'améliorer leur lisibilité. À La Réunion, chaque service public est intéressé à la démarche rendue obligatoire par la loi du 11 février 2005[74] pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. L'ADAPEI peut jouer un rôle plus important dans la diffusion et l'appropriation du FALC à La Réunion, en demandant des financements spécifiques.

3.2.2 L'utilisation d'outils de communication pour des publics déficitaires

Depuis 2019, l'ADAPEI a fait l'acquisition de 120 tablettes Amikeo[75], une aide technique de compensation visant à développer l'autonomie des PSH. Les usages de l'outil sont multiples et personnalisables en fonction des besoins de l'utilisateur et de ses capacités de compréhension[76]. La plupart des appareils sont partagés, les usagers les plus déficitaires ont un outil dédié. Les familles peuvent en faire l'acquisition avec le soutien financier de la maison départementale pour les personnes handicapées (MDPH)[77] mais engagent, d'après l'association, difficilement la démarche. L'ADAPEI a organisé en 2022[78] une journée dédiée aux familles et aux partenaires institutionnels afin de faire connaître l'outil et de partager sa pratique. Le relais médiatique de la manifestation a été peu important. L'outil numérique améliore la vie des bénéficiaires et des équipes de professionnels. Comme pour le FALC,

---

[71] Les publications en FALC sont identifiées par un logo. Elles se caractérisent par la mise en page aérée des informations, la taille de police, l'utilisation d'illustrations associées aux textes ainsi que par des contenus exprimés en mots simples, avec des phrases courtes et l'organisation des informations.
[72] PV du CA 18 février 2019.
[73] PV du CA 22 juillet 2022.
[74] Depuis la loi du 11 février 2005, les établissements recevant du public (ERP) doivent être accessibles à tous les types de handicap. Ils doivent permettre à tous d'y accéder, y circuler et recevoir les informations diffusées.
[75] Le système a été conçu par un comité scientifique, en partenariat avec des associations d'usagers dont l'UNAPEI. Il comprend un ensemble de prestations : une tablette adaptée et sécurisée, avec une interface pour l'utilisateur et une pour l'accompagnant ; un pack de 10 applications spécifiquement conçues et adaptées pour le handicap cognitif ou mental et une coque renforcée avec protège-écran et chevalet.
[76] A titre d'exemple apprendre à être autonome dans la vie quotidienne, communiquer avec n'importe quel interlocuteur grâce à des images et une voix de synthèse, se repérer dans sa journée grâce à un emploi du temps simplifié, apprendre à reconnaître les émotions et à adapter son comportement à une situation sociale, etc.
[77] Le dispositif peut être pris en charge au titre de l'aide technique de la prestation de compensation du handicap (jusqu'à 75 % dans la limite de 3 960 € par période de 3 ans).
[78] PV du CA du 1er juin 2022.

l'ADAPEI peut solliciter un financement pour accompagner les familles dans les demandes de prise en charge puis l'utilisation de l'outil.

3.2.3 L'obtention de la certification Cap'Handéo Services et établissements Autisme

Le label Cap'Handéo aide à identifier les ESMS accompagnant les personnes autistes et ayant démontré le respect d'engagements qualité[79]. Ses objectifs sont d'augmenter la confiance qu'ont les personnes autistes et leurs proches dans les services et les établissements qui les accompagnent mais aussi de renforcer la reconnaissance de ces ESMS par les prescripteurs (responsables institutionnels, pouvoirs publics, etc.).

L'ADAPEI a entamé la démarche en 2021[80]. L'engagement du processus entraîne des changements dans les pratiques : les administrateurs doivent – pour la traçabilité – renseigner un document à l'occasion de leur mandat de représentation, des groupes de travail par thématique (petite enfance, habitat inclusif, actions familiale, accessibilité, communication et Serafin PH) sont mis en place[81]. L'IMPRO, le SESSAD et l'IMP réalisent un autodiagnostic, à l'issue duquel la certification pour le premier établissement est engagée[82]. En France, seule une quarantaine d'ESMS sont labellisés Cap'Handeo. L'unité de trouble du spectre de l'autisme (TSA) de l'IMPRO des Trois Mares obtient, la première à La Réunion, la certification en 2022. Cela consacre la professionnalisation de l'accompagnement des enfants avec autisme par un établissement auparavant considéré généraliste. L'ADAPEI dispose d'une expertise à partager qu'elle peut mieux faire valoir, notamment auprès des ATC lors des appels à projets.

3.3 Des marges de progression sur certaines activités

Les retours sur la qualité de la prise en charge au sein des ESMS de l'ADAPEI sont positifs. Les événements indésirables référencés sur la période sont peu nombreux : 15 concernent les usagers et 6 des salariés. Des améliorations demeurent possibles pour parvenir à une prise en charge ou à un niveau d'occupation davantage cohérent avec les besoins.

3.3.1 Des évolutions structurelles à envisager pour l'établissement et service d'aide par le travail (ESAT)

Les travailleurs d'ESAT sont des usagers d'ESMS et non des salariés. À ce titre, ils signent avec l'établissement un contrat d'aide et de soutien et non un contrat de travail ; ils

[79] Il s'agit de de professionnels formés, une prise en compte effective des spécificités de l'autisme, une reconnaissance complète de l'expertise des familles, une évaluation fonctionnelle des besoins de la personne ainsi qu'un accompagnement personnalisé et ouvert sur l'extérieur
[80] PV du CA du 21 mars 2021
[81] PV du CA du 26 avril 2021.
[82] PV du CA du 6 septembre 2021.

élisent des délégués au sein du conseil de la vie sociale et ne disposent pas d'instances représentatives du personnel. Ils perçoivent, lorsqu'ils exercent une activité professionnelle à temps plein, une rémunération garantie (RG) comprise entre 55,7 % et 110,7 % du SMIC[83]. Celle-ci comprend une part financée par l'ESAT (≥ à 5 % du SMIC) et une aide au poste financée par l'État (≤ à 50,7 % du SMIC). La participation de l'Etat est inversement proportionnelle à celle de l'établissement : quand la part ESAT dépasse 20 % du SMIC, les 50,7 % prévus pour le calcul de l'aide au poste sont minorés de 0,5 % pour chaque hausse de 1 % de cette part. L'ADAPEI ne dépasse pas ce seuil. En 2023, elle verse 5 à 15 % du SMIC. Cinq valorisations sont pratiquées : 5 %, 7,5 %, 10 %, 12,5 % et 15 %. Plus d'un tiers des TH perçoivent la rémunération minimale, 12,2 % celle à 15 %. Plus de 10 % des effectifs voient la part versée par l'ESAT revalorisée sur l'année.

L'ADAPEI n'a pas transmis de grille de rémunération des travailleurs handicapés (TH), sans préciser les éléments associés à sa variabilité. L'association a simplement indiqué que « *tous les travailleurs handicapés n'avaient pas le même pourcentage du SMIC* ». L'absence de lisibilité sur les rémunérations complémentaires peut donner une impression d'arbitraire.

L'ADAPEI doit définir et communiquer auprès des TH les critères d'évolution de leur rémunération. La politique de qualification des TH articule les missions économique et médico-sociale de l'ESAT.

Bien que les travailleurs handicapés ne relèvent ni du code du travail ni d'une convention collective, certaines associations gestionnaires d'ESAT se sont dotées d'une charte qui pose les règles de la rémunération en lien avec la qualification (ou la compétence) et l'ancienneté des TH. Une telle charte contribuerait à plus de transparence et à l'information des instances de gouvernance sur la politique de rémunération de l'ESAT.

Le contingent d'aide au poste versé à un ESAT correspond au nombre de places autorisées dans l'établissement, modulé par le taux d'occupation. L'ESAT Moy de la Croix a un agrément de 100 places. La compensation de l'agence de services et de paiements (ASP)[84] équivaut au plus à 100 ETP. L'offre en ESAT fait l'objet, depuis 2013, d'un moratoire empêchant la création de nouvelles places. Des tensions existent sur l'offre. L'ADAPEI a une liste d'attente de 70 personnes en moyenne. Lorsque l'ESAT a un pic de production, il ne bénéficie pas d'aide au poste supplémentaire pour financer le sureffectif transitoire d'usagers, issus de la liste d'attente. Le travailleur absent pour maladie continue de percevoir sa rémunération garantie par subrogation : sans aide au poste de remplacement, l'ESMS n'a pas les moyens de prendre un autre TH. En dernier lieu, quand après un passage en milieu ordinaire un TH souhaite exercer son droit au retour, l'ESAT ne peut financer le sureffectif induit par sa réintégration. Le plan de transformation des ESAT a, depuis 2022, annualisé le taux d'occupation (auparavant mensuel) pris en compte par l'ASP pour déterminer le montant de l'aide au poste à compenser par l'État[85]. Cela représente une flexibilité qui ne suffit pas à compenser le niveau d'accueil de l'établissement depuis 2021 (107 à 110 %). L'ESAT est ouvert en moyenne 250 jours/an au lieu des 225 prévus. Pour répondre aux besoins des clients, il a adapté le fonctionnement de certaines activités en fonctionnant le samedi. Cela favorise sa

[83] Articles R. 243-5 à R. 243-10 du CASF.
[84] L'ASP est l'organisme de paiement public dédié à la mise en place de politiques publiques, au niveau européen, national et territorial, notamment en charge du versement de l'aide au poste.
[85] Circulaire n° DGCS/SD3/2022/139 du 11 mai 2022 relative à la mise en œuvre des mesures du plan de transformation des établissements et services d'aide par le travail (ESAT).

visibilité auprès des entreprises mais a un coût. L'enjeu est celui d'un juste équilibre, difficile à établir, entre une réponse aux besoins des usagers et ceux des entreprises, sans courir le risque d'une mise en difficulté financière de l'établissement.

L'association n'a pas mené de réflexion sur le public aux deux extrémités de l'ESAT : les entrants potentiels et les sortants imminents. Gestionnaire de structures occupationnelles et d'aide par le travail, elle pourrait concevoir une structure passerelle, de type centre d'initiation au travail et aux loisirs, qui apporte des réponses à la liste d'attente. La solution facilite l'entrée dans la vie active de jeunes pour lequel le diagnostic entre activité occupationnelle et professionnelle est incertain : des périodes de travail, en alternance avec un accueil de jour en FAO, permettent d'affiner l'orientation. Elle permet également la préparation à la retraite, une diminution de l'absentéisme et une prolongation de la carrière en bonne santé, par un abaissement progressif du temps de travail des TH âgés en poste, en lien avec une montée en charge de leur activité occupationnelle.

Recommandation n° 3 : Définir, avant fin 2025, une charte qui fixe une grille salariale garantissant aux travailleurs handicapés une évolution selon l'ancienneté et les qualifications.

3.3.2 Une organisation à repenser pour améliorer le taux d'occupation de l'IMPRO

L'établissement, réparti sur 2 sites (Baudelaire et Dassy), dispose de 121 places et fonctionne avec une file active de 127 jeunes. Il accueille les 14-20 ans et, au-delà, quand il s'agit de jeunes adultes en amendement Creton. Il renouvelle son projet d'établissement, le précédent datant de 2018. Il comprend 7 unités, articulées autour de 3 chefs de services.

Les demandes d'admission sont adressées directement à l'établissement qui les gère directement. La procédure comprend plusieurs étapes : la visite de l'IMPRO est sollicitée par le partenaire adresseur. Elle est suivie d'une pré-admission en trois phases. Le postulant et la personne qui en a la responsabilité sont reçus par le directeur et le chef de service. Le recueil des données du jeune est fait (dynamique familiale, compétences, difficultés posées par le handicap, attentes, etc.). Lorsqu'il s'agit d'une admission en unité TSA, la psychologue est impliquée au démarrage du processus. Pour valider la pré-admission, la famille ou le représentant légal du jeune doivent rencontrer la présidente de l'ADAPEI. Selon le projet d'établissement, l'admission devrait être effective en moyenne dans les 10 jours suivant l'entretien. Elle se concrétise par la signature, avec le directeur, du contrat de séjour. L'association ne suit pas les délais de vacance des places et ne sait pas quelle est la durée réelle de la procédure d'admission. En 2023, elle n'a ainsi pas anticipé les départs des jeunes en amendements Creton, à sa main, vers son nouveau FDV Arc-en-ciel. L'impact sur le taux d'occupation a été important. Il a été renforcé par les événements de la vie du jeune (projets familiaux, hospitalisations, etc.) que la file active (+ 5 % de jeunes) ne suffit pas à absorber. Un taux d'occupation de 87,7 % en 2023 signifie que 15 jeunes à temps plein n'ont pas été accueillis. L'association doit revoir sa procédure d'admission, suivre par établissement les perspectives d'entrées/sorties et, peut-être, décorréler la pré-admission de l'admission, en faisant advenir la première dès que des perspectives raisonnables que la seconde se produise, à brève ou moyenne échéance, existent.

Les espaces de régulation existent au sein de l'IMPRO, pour autant, le management des RH est parfois questionné. L'autorité des cadres intermédiaires est considérée, selon les unités, trop ou insuffisamment affirmée. Outre deux situations disciplinaires, des désaccords ont conduit à une réunion exceptionnelle du CSEE en octobre 2023 afin qu'il se prononce sur une proposition de médiation[86]. Il s'agit de situations que l'association doit dépasser.

3.4 Des problématiques régionales d'accès à la prise en charge dont l'ADAPEI est représentative

Dès l'amont, le système d'orientation des bénéficiaires depuis la notification de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) à l'accompagnement au sein des établissements et services de l'ADAPEI peut représenter un écueil. L'accueil de jeunes adultes en structures pour enfants rendent l'entrée des primo-accédants tardive, contrairement aux préconisations de prise en charge précoce du handicap. La mobilité des usagers vers les lieux de prise en charge est parfois un frein à la continuité de l'accompagnement.

3.4.1 Un système d'orientation des usagers vers les ESMS non abouti depuis 2018

Suite au rapport Piveteau[87] préconisant d'anticiper les ruptures de parcours des PSH, la CNSA[88] lance le projet « SI de suivi des orientations des personnes en situation de handicap au sein des ESMS ». Le portage est confié au niveau régional[89], qui est majoritairement celui de la régulation de l'offre et de la mise en œuvre des décisions d'orientation des CDAPH. Localement, l'ARS Océan Indien finance le groupement de coopération sanitaire (GCS) Tesis pour accompagner les organismes gestionnaires d'ESMS pour PSH dans le déploiement du SI. Le système Via Trajectoire est retenu au niveau national. La zone océan Indien opte pour un développement spécifique, confié à l'éditeur ayant mis en place le dossier usager médico-social (DUMS) pour la majorité des gestionnaires d'ESMS pour PSH. OSMOSE visait à être l'outil communicant entre le SI des MDPH et celui des ESMS afin de :

- pour les organismes gestionnaires, suivre des décisions d'orientation concernant chaque ESMS, faciliter les admissions et actualiser les listes d'attente ;
- pour les bénéficiaires et leurs aidants, suivre les demandes d'admission déposées en consultant l'avancement de leur dossier en ligne et contacter les structures grâce à un site internet dédié.

---

[86] La médiation est définie par les articles L.213-1 à L.213-14 du code de justice administrative comme un « *processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction* ».

[87] Denis Piveteau, Zéro *sans solution : le devoir collectif de permettre un parcours de vie sans rupture, pour les personnes en situation de handicap et pour leurs proches*, juin 2014.

[88] La CNSA pilote la mission « Une réponse accompagnée pour tous ».

[89] Instruction n° DGCS/SD3B/CNSA/SGMCAS/DSSIS/2016/322 du 23 septembre 2016.

Le lancement d'OSMOSE était fixé à novembre 2018. Les différences de référencement entre le SI de la MDPH et ce développement, les difficultés d'import du stock de décisions de la CDAPH et la réactivité de l'éditeur décalent le déploiement d'abord à juin 2019 puis à février et enfin novembre 2020. En 2021, au niveau national, la CNSA met en place un plan de financement pour le déploiement de Via Trajectoire comme solution informatique de suivi des orientations des PSH. En parallèle, l'agence du numérique en santé (ANS) lance le système ouvert et non sélectif (SONS), un dispositif d'achat pour compte financé par l'État afin d'accompagner le déploiement des solutions logicielles référencées auprès des acteurs de l'offre de santé. Dans ce contexte, le GCS mandate un cabinet afin de réaliser un état des lieux du fonctionnement d'OSMOSE. Les retours sur les nombreuses difficultés techniques et l'analyse des coûts, nettement défavorable à la solution locale, conduisent à son abandon en février 2022. L'outil Via Trajectoire Handicap, la solution écartée précédemment, est choisi en remplacement.

La démarche a eu un coût direct pour l'ADAPEI (versement d'une cotisation supplémentaire, engagement du temps du référent SI et des équipes ayant participé aux tests), l'ensemble des opérateurs du secteur médico-social adhérents au GCS et l'ARS qui en a financé le développement. L'objectif de facilitation des admissions n'ayant pas été atteint, les usagers subissent un coût indirect du retard de déploiement.

3.4.2 Un accueil significatif de jeunes en amendement Creton

L'accueil en structure pour enfants est indiqué jusqu'à 20 ans. Le déséquilibre entre l'offre pour adultes et celle pour enfants, plus développée, conduit à des « sorties sèches »[90] pour les jeunes adultes n'ayant pu obtenir de place. La loi du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social intègre un article 22[91], dit amendement Creton, permettant le maintien d'adultes en structures pour enfants. Le dispositif a permis d'éviter les ruptures d'accompagnement. La solution, censée être temporaire, s'est installée dans la durée. Dès 2014, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)[92] fait le constat de l'âge de plus en plus avancé des jeunes Creton et de l'inadaptation de leur prise en charge. Du côté des entrants dans les structures pour enfants, la prise en charge n'a pas lieu avec la précocité préconisée faute de places libérées.

[90] L'expression indique la fin de la prise en charge d'un adulte ou enfant dans un ESMS et pour lequel la sortie n'a été ni préparée, ni accompagnée.

[91] Alinéa 1 *bis* de l'article 22 : « *La prise en charge la plus précoce possible est nécessaire. Elle doit pouvoir se poursuivre tant que l'état de la personne handicapée le justifie et sans limite d'âge ou de durée.*
Lorsqu'une personne handicapée placée dans un établissement d'éducation spéciale ne peut être immédiatement admise dans un établissement pour adulte désigné par la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel, conformément au cinquième alinéa (3°) du paragraphe I de l'article L. 323-11 du code du travail, ce placement peut être prolongé au-delà de l'âge de vingt ans ou, si l'âge limite pour lequel l'établissement est agréé est supérieur, au-delà de cet âge dans l'attente de l'intervention d'une solution adaptée, par une décision conjointe de la commission départementale de l'éducation spéciale et de la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel. ».

[92] DREES, Maurine Bessière, « *Les jeunes adultes relevant de l'amendement Creton : En 2014, 25 ans après sa création, le dispositif concerne 5 700 jeunes handicapés* ».

L'ADAPEI est fortement concernée. En 2021, le groupe de travail amendement Creton recense 47 jeunes adultes à l'IMPRO[93] et met en place des accompagnements séquentiels en structures pour adultes. En 2022, 71 des 121 places (59 %) de l'IMPRO sont occupées par de jeunes adultes. L'ouverture de places supplémentaires au FDV Arc-en-ciel en 2023 permet l'accueil de partie de ces adultes.

Tableau n° 18 : L'accueil des jeunes adultes en amendement Creton à l'IMPro de l'ADAPEI entre 2019 et 2023

	2019	2020*	2021	2022	2023	TOTAL
Places	120	120	120	121	121	
Nbre jours théoriques	25 200	25 200	25 200	25 410	25 410	
Nbre jours réalisés	22 886	23 753	21 745	21 300	22 282	111 966
dont Creton (jours)	7 909	9 093	9 917	9 039	6 291	42 249
dont Creton (%)	***34,6 %***	***38,3 %****	***45,6 %***	***42,4 %***	***28,2 %***	**37,7 %**
- ESAT	3 263	3 266*	2 783	3 395	2615	15 322
- MAS						0
- EAM	646	1 500*	2 077	2 185	1 722	8 130
- EANM	4 000	4 327*	5 057	3 459	1 954	18 797
Financement CD (en €)	***855 305***	***1 190 216***	***1 330 065***	***1 007 634***	***1 400 708***	**5 783 927**

Source : CRC, d'après les annexes 9C (tableau complémentaire relatif à l'activité réalisée des établissements et services mentionnés à l'article L. 242-4 du CASF)
** Pour 2020, le réalisé n'ayant pas été renseigné par l'OG, les données concernent le prévisionnel actualisé.*

Sur la période, près de 38 % de l'activité de l'IMPRO a concerné de jeunes adultes. La prise en charge financière de ces jeunes est assumée par l'autorité de tarification et de contrôle qui aurait dû intervenir si le placement en établissement pour adultes avait eu lieu. L'association dit encaisser la dotation départementale avec parfois six mois de décalage. La collectivité indique que les difficultés de paiement sont dues à la tardiveté et à l'incomplétude des éléments transmis par l'ADAPEI aux services de l'aide sociale aux adultes (ASA). Le processus doit être amélioré afin que l'association n'enregistre plus de perte sur les créances Creton (exemple : en 2022, une perte de 32 433 € sur un dossier de 2019).

L'accroissement du nombre et le vieillissement des jeunes adultes touche l'ensemble des instituts médico-éducatifs (IME) régionaux. Pour la période sous revue, leur nombre a cru de 36,9 % (cf. annexe n° 4). Le département a financé 32 093 684 € pour leur prise en charge et l'assurance maladie 27 293 123 €. Le coût à la place en ESMS pour enfants, au regard du taux d'encadrement et de la technicité des professionnels, est généralement supérieur à celui des structures pour adultes. La chambre a effectué une estimation de ce surcoût[94].

[93] PV du CA du 9 décembre 2021.
[94] Les données de référence retenues en structure de destination des jeunes Creton sont l'hypothèse la plus haute, soit :
- ESAT : tarif plafond annuel, divisé par 225 jours d'ouverture de ces établissements. L'aide au poste de 50,7 % du SMIC versée aux TH est ajoutée à la dotation globale,
- MAS : coût moyen pratiqué par l'ARS La Réunion pour les places en internat,
- EAM : coût moyen pratiqué par l'ARS et le département de La Réunion pour les places en internat,
- EANM : coût de journée médian des foyers de vie, pratiqués par le département de La Réunion.

Tableau n° 19 : Estimation du surcoût engendré par la prise en charge d'adultes en structure pour enfants, entre 2019 et 2023 (en €)

ESMS orientation	Indicateur	2019	2020	2021	2022	2023 provisoire	Total
ESAT	Nbre jours Creton payés	11 679	8 850	12 863	13 568	11 253	
	Montant Creton payé	2 661 405	2 312 021	2 610 944	2 806 687	2 773 599	
	Prix de journée structure	59	59	60	60	63	
	Montant structure adressage	688 594	526 477	771 437	817 457	708 189	
	Montant de l'aide au poste	415 731	315 029	457 877	482 973	400 567	
	Surcoût	1 557 080	1 470 515	1 381 630	1 506 257	1 664 843	**7 580 325**
MAS	Nbre jours Creton payés	4 308	3 454	5 405	5 229	5 941	
	Montant Creton payé	1 312 781	1 525 230	2 621 921	2 665 101	2 569 872	
	Prix de journée structure	237	239	247	264	272	
	Montant structure adressage	1 020 768	825 781	1 337 611	1 378 815	1 613 533	
	Surcoût	292 013	699 448	1 284 310	1 286 286	956 339	**4 518 395**
EAM	Nbre jours Creton payés	9 111	8 330	8 474	5 229	7 446	
	Montant Creton payé	2 318 332	2 527 661	2 651 132	2 556 654	2 652 718	
	Prix de journée structure	265	270	270	286	293	
	Montant structure adressage	2 411 874	2 247 263	2 288 001	1 496 014	2 181 591	
	Surcoût	-93 542	280 398	363 131	1 060 640	471 128	**2 081 754**
EANM	Nbre jours Creton payés	21 654	19 377	24 054	20 344	17 587	
	Montant Creton payé	4 549 472	4 753 540	4 742 429	4 537 346	4 237 964	
	Prix de journée structure	202	208	181	204	211	
	Montant structure adressage	4 383 421	4 027 553	4 349 204	4 153 838	3 709 703	
	Surcoût	166 051	725 987	393 225	383 508	528 260	**2 197 032**
	Estimation du surcoût total Creton	**3 083 332**	**1 921 602**	**3 176 349**	**3 422 296**	**4 236 691**	**16 377 506**

Source : CRC, d'après les données de l'ARS La Réunion et du département de La Réunion

À La Réunion, le surcoût du maintien des adultes en structure pour enfants dépasse, en hypothèse basse, 16 M€ sur cinq ans et poursuit une croissance constante.

Le département indique ne pas avoir bénéficié de fonds spécifiques pour la création de places nouvelles dans le cadre de la conférence nationale du handicap de 2023[95] et de la convention tripartite pour l'inclusion des personnes avec handicap. Pour la période 2024-2028, la collectivité est exonérée du paiement de 13 M€ au titre des jeunes relevant de l'amendement Creton : la somme doit servir à financer l'offre relevant de sa seule compétence (FDV, FH, FAO et SAVS). Elle a donc programmé l'ouverture sur la durée de la convention avec l'ARS, de 125 places de FAM et 225 places de SAMSAH, mais aussi de 200 places de FAO et 320 places de SAVS. Sur le champ de sa compétence exclusive, en réponse à la chambre, l'ARS indique prévoir la création de 82 places de MAS. En 2023, les journées réalisées par les jeunes

[95] La conférence nationale du handicap (CNH), prévue par la loi du 11 février 2005, a lieu tous les trois ans, sous l'autorité du président de la République, « *afin de débattre des orientations et des moyens de la politique concernant les personnes handicapées* ». Quatre CNH se sont déjà tenues : le 11 décembre 2014, le 19 mai 2016, le 11 février 2020 et le 26 avril 2023.

en amendements Creton représentent 50 places d'ESAT, 16 en maison d'accueil spécialisé (MAS), 20 en maison d'accueil spécialisé (EAM) et 48 en établissement d'accueil non médicalisé (EANM). Le déploiement du programme prévu pourra apporter des solutions aux jeunes adultes maintenus en structures pour enfants. Il ne répond pas aux orientations en ESAT. En réponse à la chambre, l'ARS, contrainte par le moratoire évoqué *supra*, dit soutenir les projets visant à faciliter la sortie d'ESAT des travailleurs en situation de handicap vieillissants ainsi que les initiatives ayant pour but d'accompagner les jeunes en amendement Creton dans une insertion sociale et professionnelle alternative.

3.4.3 Un transport des usagers peu satisfaisant

Chacun des cinq types de handicap[96] identifiés par la loi du 11 février 2005 produit des contraintes à la vie en société ; les déplacements sont fréquemment affectés. Différents modes de transports[97], privés et publics, existent pour les trajets entre le domicile et l'ESMS qui accueille. La prise en charge des frais, dans les établissements assurant à titre principal une éducation adaptée et un accompagnement social et médico-social, est incluse dans les dépenses d'exploitation[98]. Le montant maximal est égal au produit du nombre de places installées en accueil de jour dans l'établissement et d'un plafond unitaire. Dans les structures avec hébergement, les personnes peuvent, bénéficier d'aide dans le cadre de leur prestation de compensation du handicap (PCH)[99].

Les ESMS pour enfants de l'ADAPEI ont refait les circuits de transport fin 2021. La dispersion géographique des familles, la topographie escarpée de La Réunion et la nécessité pour les structures de maximiser le remplissage des véhicules font que certains jeunes ont jusqu'à 2h30 de trajet par jour. Le sujet est une récurrence des réunions de CVS. Les parents qui le peuvent, transportent leur enfant jusqu'à l'établissement : 12 % des familles ont opté pour cette solution à l'IMP en 2022. Ils ne bénéficient d'aucune prise en charge à cette occasion. L'inclusion de l'enfant suppose des projets individuels modulés qui induisent une multiplicité des transports entre les structures d'éducation spéciale et celles ordinaires, supportés par l'établissement d'accueil spécialisé. Pour la période, sur les quatre exercices clos, l'ADAPEI a augmenté sa charge de 7,5 % sur ce poste. Le résultat négatif de l'IMPRO est à rapporter à la baisse de son taux d'occupation, passé de 90,8 % en 2019 à 84,5 % en 2022. L'année 2020, avec le confinement et la fermeture des accueils de jour, est à neutraliser dans l'analyse. Le compte 6242 prend en compte les prestations sous-traitées ; le transport effectué par le personnel de l'ADAPEI, inclus dans « diverses charges courantes d'exploitation », est difficile à évaluer. L'association escompte une augmentation significative de la charge pour l'exercice 2023, suite à la hausse du prix des carburants.

[96] Handicap moteur, sensoriel, mental et psychique, le polyhandicap et les troubles invalidants de santé.
[97] Les véhicules sanitaires légers (VSL) et les ambulances qui nécessitent une prescription médicale, les services de transport adapté, les taxis aménagés, les véhicules de l'établissement, ceux des familles et enfin le transport du département pour une scolarisation en milieu ordinaire.
[98] Article L. 242-12 du CASF.
[99] La PCH peut permettre de financer les « surcoûts » de transport. Sont pris en compte les surcoûts liés à des transports réguliers, fréquents ou correspondant à un départ annuel en congés (article D. 245-20 du CASF).

Tableau n° 20 : Évolution du coût du transport des usagers, réalisé par les prestataires (2019–2022) (en €)

ESMS	2019	2020	2021	2022	Évolution
IMP Bel Air	208 748,44	210 678,29	231 467,68	236 812,38	13,4 %
IMPRO Trois Mares	257 310,30	179 056,95	255 545,50	255 121,00	-0,9 %
FAO	204 933,48	168 523,50	207 962,21	229 469,80	12,0 %
Total	**670 992,22**	**558 258,74**	**694 975,39**	**721 403,18**	**7,5 %**

Source : CRC, d'après le compte 6242 des ERRD de l'ADAPEI

Pour l'IMP et l'IMPRO, la dotation a été actualisée par l'ARS La Réunion, de 0,46 % en 2022. Concernant les adultes, le département de La Réunion verse une subvention annuelle au FAO qui prévoit deux options d'indemnisation des frais de roulage : la première, à hauteur de 2 €/km et la seconde à 0,90 €/km. 70 % du paiement est effectué à la signature et le restant à terme échu, sur présentation de factures. Jusqu'en 2021, la subvention accordée équivaut aux dépenses présentées. En 2022, près de 9 500 € de dépenses ont été rejetées. Pour contenir la charge tout en proposant un transport de qualité, l'ADAPEI doit avoir une réflexion globale de ses contrats et réaliser des économies d'échelle.

ANNEXES

Annexe n° 1. Sigles et définition des établissements et services médico-sociaux gérés par l'ADAPEI La Réunion : 58
Annexe n° 2. Évolution des capacités autorisées aux ESMS de l'ADAPEI entre 2019 et 2023 59
Annexe n° 3. L'évolution de l'activité rapportée à celle du taux d'encadrement 60
Annexe n° 4. Bilan régional des jeunes en amendement Creton à La Réunion, entre 2019 et 2023 61

Annexe n° 1. Sigles et définition des établissements et services médico-sociaux gérés par l'ADAPEI La Réunion :

ESMS	Définition
ESAT	**Établissement et service d'aide par le travail** : Structure proposant une activité professionnelle aux personnes en situation de handicap avec un soutien médico-social en milieu protégé.
FAO ou FDV	**Foyer d'accueil occupationnel ou Foyer de vie :** Accueil de personnes en situation de handicap ayant une autonomie suffisante pour pratiquer des activités et suivre des animations. L'hébergement est parfois proposé. Un foyer de vie est accessible aux personnes n'étant pas en ESAT en MAS ou en FAM.
FHPH	**Foyer d'hébergement pour personnes handicapées :** Hébergement et accompagnement d'adultes handicapés exerçant une activité professionnelle. Il faut être reconnu travailleur handicapé.
IMP	**Institut médico-pédagogique :** Accueil d'enfants en situation de handicap mental de 3 à 14 ans.
IMPRO	**Institut médico-professionnel :** Accueil d'adolescents en situation de handicap mental de 14 à 20 ans.
SAVS	**Services d'accompagnement à la vie sociale :** Soutien aux adultes en situation de handicap dans la réalisation de leur projet de vie. Accompagnement au maintien ou à la restauration des liens familiaux, sociaux, scolaires et professionnel
SESSAD	**Service d'éducation spéciale et de soins à domicile :** Soutien et assistance aux familles avec l'accompagnement des enfants et adolescents présentant une déficience intellectuelle, motrice ou auditive. L'établissement se déplace à domicile, c'est-à-dire à la maison, à l'école, en crèche, en centre de vacances, etc. pour favoriser l'inclusion.

Nota : L'ADAPEI dispose d'un FAO en externat et d'un FDV en internat. Les documents officiels produits par l'ARS distinguent les 2 structures par ces appellations. Le département utilise l'appellation de « FAO Grand-Parent » pour le FDV, qui une fois reconstruit est nommé FDV Arc-en-Ciel. Le « FAO GP » et le « FDV AEC » sont une seule et même structure juridique et il s'agit d'un foyer d'hébergement en internat, passant de 15 à 40 places en mai 2023.

Annexe n° 2. Évolution des capacités autorisées aux ESMS de l'ADAPEI entre 2019 et 2023

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
IMP	60	60	60	60	60	0,0 %
SESSAD	57	58	63	63	69	21,1 %
IMPRO	120	120	120	121	121	0,8 %
ESAT	100	100	100	100	100	0,0 %
FAO	45	45	58	58	58	28,9 %
FDV	15	15	15	15	40	166,7 %
FH	15	15	24	24	24	60,0 %
SAVS	35	35	35	35	35	0,0 %
Total	**447**	**448**	**475**	**476**	**507**	**13,4 %**
dont enfants	237	238	243	244	250	5,5 %
dont adultes	**210**	**210**	**232**	**232**	**257**	**22,4 %**

Source : CRC, d'après les ERRD déposés

Annexe n° 3. L'évolution de l'activité rapportée à celle du taux d'encadrement

Source : CRC, d'après les annexes activité et effectifs des ERRD de l'ADAPEI

Annexe n° 4. Bilan régional des jeunes en amendement Creton à La Réunion, entre 2019 et 2023

ESMS orientation	Indicateur	2019	2020	2021	2022	2023 provisoire	Total
ESAT	Nbre de jeunes	92	104	114	118	120	548
	Nbre de journées	11 679	8 850	12 863	13 568	11 253	58 213
	F° familles (en €)	3 406	35 569	41 207	49 053	45 362	174 598
	F° A.M. (en €)	2 661 405	2 312 021	2 610 944	2 806 687	2 773 599	13 164 656
	F° CD						
MAS	Nbre de jeunes	25	27	35	28	42	157
	Nbre de journées	4 308	3 454	5 405	5 229	5 941	24 337
	F° familles (en €)	0	9 500	22 286	21 140	32 640	85 566
	F° A.M. (en €)	1 312 781	1 525 230	2 621 921	2 665 101	2 569 872	10 694 904
	F° CD						
EAM	Nbre de jeunes	34	67	59	46	58	264
	Nbre de journées	9 111	8 330	8 474	5 229	7 446	38 590
	F° familles						
	F° A.M. (en €)	699 996	764 105	677 778	639 694	651 989	3 433 563
	F° CD (en €)	1 618 335	1 763 556	1 973 354	1 916 960	2 000 729	9 272 934
EANM	Nbre de jeunes	112	151	162	157	140	722
	Nbre de journées	21 654	19 377	24 054	20 344	17 587	103 016
	F° familles (en €)	0	0	0	0	0	0
	F° A.M. (en €)						
	F° CD (en €)	4 549 472	4 753 540	4 742 429	4 537 346	4 237 964	22 820 750
TOTAL La Réunion	Nbre de jeunes	***263***	***349***	***370***	***349***	***360***	**1 691**
	Nbre de journées	46 752	40 011	50 796	44 370	42 227	224 156
	F° familles (en €)	3 406	45 069	63 493	70 193	78 002	260 164
	F° A.M. (en €)	***4 674 183***	***4 601 355***	***5 910 643***	***6 111 482***	***5 995 460***	**27 293 123**
	F° CD (en €)	***6 167 807***	***6 517 096***	***6 715 783***	***6 454 306***	***6 238 693***	**32 093 684**

Source : CRC, d'après les données de l'ARS La Réunion et du département de La Réunion

Chambre régionale des comptes de La Réunion et de Mayotte
44, rue Alexis de Villeneuve
97488 Saint-Denis Cedex

www.ccomptes.fr/fr/crc-la-reunion-et-mayotte

https://twitter.com/CRCLRM

https://www.linkedin.com/company/chambres-regionales-comptes-reunion-mayotte