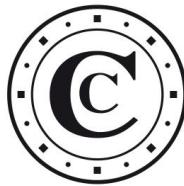


Cour des comptes



6^{ème} CHAMBRE

3^{ème} SECTION

S2025-1702

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

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

L'ASSOCIATION POUR L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES (LADAPT)

Exercices 2018-2024

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 29 octobre 2025.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE.....	3
1 UNE ASSOCIATION NATIONALE DE SOUTIEN AUX PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP	6
1.1 Une gouvernance centrée sur le président et une organisation très décentralisée	7
1.1.1 Une logique présidentielle sous-jacente	8
1.1.2 Une organisation territoriale à trois niveaux	10
1.1.2.1 Le siège et la direction générale	10
1.1.2.2 Les directions régionales	11
1.1.2.3 Les établissements et services locaux.....	12
1.2 L'adoption d'un plan stratégique par LADAPT.....	14
1.2.1 Les nouveaux publics-cibles de LADAPT.....	14
1.2.1.1 Les personnes handicapées vieillissantes	14
1.2.1.2 Les personnes lourdement handicapées.....	14
1.2.1.3 Les aidants.....	14
1.2.2 L'enrichissement de l'offre de LADAPT	15
1.2.3 L'adaptation de l'organisation de LADAPT	15
1.2.3.1 L'appui à la performance.....	15
1.2.3.2 Les ressources humaines	17
1.3 Une association qui conduit des actions pour compte propre qui contribuent à forger son identité	18
1.3.1 Le plaidoyer	18
1.3.2 Les actions dites conventionnelles	19
1.3.3 Les partenariats	20
1.4 Des points de gestion à améliorer	20
1.4.1 Les modalités de paiement des fournisseurs en vigueur à LADAPT	21
1.4.2 Un exemple de non-respect des règles relatives au choix des fournisseurs	21
1.4.3 L'absence de procédures anti-corruption.....	22
1.4.4 L'appel à la générosité publique.....	23
1.4.5 Stratégie immobilière et fonds de dotation.....	23
2 UNE ASSOCIATION GESTIONNAIRE QUI DISPOSE DE MARGES DE PROGRESSION S'AGISSANT DE LA QUALITÉ DE SES ETABLISSEMENTS.....	25
2.1 La réforme du suivi de la qualité, initiée par l'actuelle direction générale	27
2.2 La qualité des établissements de santé de LADAPT : la non-certification par la HAS de deux d'entre-eux lors du dernier cycle quadriennal (2021-2024)	28
2.3 La qualité des ESSMS de LADAPT : un premier bilan (2024-2025) contrasté	29
3 UNE ASSOCIATION DONT LA SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE EST SUJETTE À CAUTION.....	32
3.1 Une lecture critiquable des obligations comptables par LADAPT	32
3.1.1 Le cadre comptable applicable aux entités gestionnaires comme LADAPT	32

3.1.2 Le cadre comptable applicable aux ESSMS gérés par des personnes morales de droit privé à but non lucratif	33
3.1.3 Un cadre comptable similaire pour les ESBNL, nonobstant l'absence pour leur entité gestionnaire d'un règlement homologue au règlement ANC-2019-4.....	34
3.1.4 L'interprétation hasardeuse de LADAPT	35
3.1.4.1 Au plan juridique.....	35
3.1.4.2 Au plan de la transparence financière.....	35
3.2 Une situation financière consolidée de LADAPT optiquement favorable	36
3.2.1 Un résultat net comptable tiré vers le haut par un résultat financier élevé.....	37
3.2.2 Un résultat de la gestion pour compte propre artificiellement majoré	39
3.3 Des résultats par gestion très hétérogènes.....	41
3.3.1 La gestion contrôlée	42
3.3.1.1 Pour le secteur sanitaire.....	42
3.3.1.2 Pour le secteur médico-social :.....	42
3.3.2 La gestion pour compte propre.....	43
3.3.2.1 LADAPT Marne Formation (LMF)	44
3.3.2.2 Les autres actions conventionnelles	46
3.3.2.3 La « Vie Associative »	46
3.4 Une gestion pour compte propre en insuffisance croissante de ressources.....	48
3.4.1 Une gestion pour compte propre en déficit de trésorerie depuis trois ans.....	48
3.4.2 Une hypothèque supplémentaire sur la gestion pour compte propre de LADAPT : les locaux de la Tour Essor	51
ANNEXES.....	54
Annexe n° 1. Les causes institutionnelles à la crise interne à LADAPT entre 2020 et 2022.....	55
Annexe n° 2. La mise en concurrence des organismes d'évaluation des ESSMS	57
Annexe n° 3. La réforme de financement des activités SMR	59

SYNTHÈSE

Une association nationale de soutien aux personnes en situation de handicap (PSH), bientôt centenaire

Bientôt centenaire, LADAPT, siège à Paris 19^{ème}, est aujourd’hui l’une des associations nationales de soutien aux personnes en situation de handicap, qui gère, sous gestion contrôlée par des autorités publiques, au premier chef les agences régionales de santé (ARS), 103 établissements médico-sociaux (ESSMS) et 12 établissements de santé, spécialisés en soins médicaux et de réadaptation (ESMR), répartis dans toutes les régions métropolitaines, à l’exception de l’Occitanie. À ce titre, LADAPT, qui compte près de 3 500 salariés et accompagne désormais plus de 20 000 personnes par an, est très largement financée sur fonds publics, environ 85 % de ses ressources annuelles, celles-ci avoisinant les 300 M€.

Très impliquée dans l’élaboration des politiques en faveur des personnes en situation de handicap, se définissant comme une « *association militante reconnue d’utilité publique* », LADAPT, qui développe des capacités d’expertise, conduit, en s’appuyant sur des partenariats publics et privés, des actions d’interpellation des pouvoirs publics et de sensibilisation de la société civile, parmi lesquelles la "Semaine Européenne de l’Emploi des Personnes Handicapées" (SEEPH), événement annuel de portée nationale et désormais européenne, qu’elle a créée en 1997 et coorganise aujourd’hui avec l’Association de gestion du fonds pour l’insertion des personnes handicapées (Agefiph) et le Fonds pour l’insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Regroupées avec des prestations de formation et de conseil, ces actions dites de « plaidoyer » constituent la gestion pour compte propre de l’association.

LADAPT a connu, de 2020 à 2022, une grave crise de gouvernance avec trois présidents et huit directeurs généraux se succédant en trois ans, crise qui a affecté l’association, ses instances de direction et ses personnels. Désigné en 2022, le nouveau duo exécutif (président et directrice générale) s’est donné la tâche de répondre à cette situation.

Arrêté en 2025, le plan stratégique de LADAPT (1^{er} volet : 2024-2027) se veut la déclinaison opérationnelle du projet associatif de l’association, adopté par l’assemblée générale du 10 octobre 2023 et couvrant la période 2024-2030 après un travail interne important. Concernant en particulier de nouveaux publics-cibles (personnes handicapées vieillissantes, aidants, personnes lourdement handicapées), il se veut adossé aux politiques publiques et aux réflexions engagées par l’État. Ce plan stratégique a aussi pour point de passage obligé l’adaptation de l’organisation de LADAPT, notamment en vue d’améliorer la performance de ses systèmes d’information, la gestion de ses ressources humaines, ses procédures d’achats ou encore ses obligations légales en matière de lutte contre les atteintes à la probité, qui, au regard de l’existant, sont autant de chantiers majeurs dont la mise en œuvre supposera pour LADAPT, continuité dans l’action et mobilisation de toutes ses parties prenantes.

Une association gestionnaire confrontée au défi de la qualité de ses établissements

Organisme gestionnaire d’établissements à dominante médico-sociale - même si ses douze établissements sanitaires, spécialisés en soins médicaux et de réadaptation (SMR), ont accueilli près du tiers des 17 500 personnes qu’elle a prises en charge en 2024 - LADAPT s’est récemment dotée, pour ses deux activités sous gestion contrôlée, de directions métiers (direction de l’offre sanitaire et direction

de l'offre médico-sociale). Elle est aujourd'hui confrontée au défi de l'amélioration de la qualité de ses établissements, au regard des exigences des référentiels de la Haute Autorité de Santé (HAS).

Ainsi, sur 24 de ses ESSMS déjà évalués en application du nouveau dispositif issu de la loi du 24 juillet 2019, seuls cinq avaient rempli l'obligation d'obtenir la note maximale pour tous les critères impératifs, quand, au contraire, dix en affichaient plus de 50 % non satisfaits.

S'agissant du secteur sanitaire, lors du dernier cycle quadriennal d'évaluation (2021-2024), deux de ses douze ESMR se sont vu refuser leur certification par la HAS pour « qualité des soins insuffisante », situation n'affectant pourtant que 2 % des établissements de santé en France. En conséquence, il faut, pour LADAPT, revoir en profondeur ses processus de suivi de la qualité des établissements qu'elle gère, aux fins de remplir ses obligations d'entité gestionnaire, découlant notamment des articles L. 314-87 et L. 314-88 du code de l'action sociale et des familles (CASF), et L. 6111-2 du code de la santé publique.

Une association dont la soutenabilité financière n'est pas assurée

De 2020 à 2024, LADAPT a enregistré dans ses comptes consolidés des excédents pour un montant cumulé de 41,2 M€ (10,5 M€ en 2024) mais provenant exclusivement de ses deux gestions contrôlées, sanitaire pour 4 M€ (2 M€ en 2024) et surtout médico-sociale pour 38,6 M€ (9,6 M€ en 2024), sa gestion pour compte propre affichant, elle, un déficit de 1,4 M€ (1,1 M€ en 2024). Résultat en trompe l'œil pour cette dernière car obtenu au moyen de cessions d'actifs immobiliers, ressource par définition non pérenne, puis par l'affectation indue en 2023 et 2024, de l'intégralité du produit des placement de la trésorerie des établissements de santé (ESMR) gérés par LADAPT, sans oublier, en 2024, un prélèvement sur son fonds de dotation, à hauteur de 0,5 M€.

Sans ces affectations comptables, le déficit cumulé de la gestion pour compte propre de LADAPT se serait alors élevé, en 2024, à près de 9 M€. Affecter à partir de 2023, des produits financiers à sa gestion pour compte propre est d'autant moins fondé que celle-ci, depuis 2022, est en déficit de trésorerie, déficit qui dépassait les 4 M€ à la clôture 2024. Mais, organisme gestionnaire de 12 ESMR, LADAPT, en 2022 a considéré comme fongibles leurs fonds propres et les siens, pour en tirer la conclusion qu'elle pouvait, à sa discrétion, utiliser la trésorerie de ses ESMR pour financer les activités (non rentables) de sa gestion propre.

Préjudiciable à la gestion des ESMR, cette interprétation des règles est contestée par la Cour qui, après avis concordant des administrations centrales compétentes (DGOS et DGCS), la juge : non fondée en droit, les ESMR relevant tout autant que les ESSMS d'une gestion contrôlée par des autorités publiques, donc distincte ; contraire aux principes comptables de régularité et de sincérité ; et, surtout, source d'opacité financière et de risque de dérive.

En effet, sans le recours à la trésorerie de ses ESMR, LADAPT ne serait plus, depuis déjà trois ans, en mesure de régler les dépenses afférentes à sa gestion propre. En conséquence, la soutenabilité financière de LADAPT paraît aujourd'hui sujette à caution. Il lui appartient donc de prendre, sans délai, les mesures nécessaires à son redressement financier, en écartant toute pratique qui menacerait à terme la pérennité même de l'association. Il est, parallèlement, de la responsabilité de l'État d'adopter des dispositions (édiction d'un règlement comptable pour les ESBNL, homologue du règlement ANC-2019-04), visant à clarifier l'emploi des fonds propres de la gestion sanitaire sans que celui-ci occulte la réalité de la situation financière des entités gestionnaires ni ne compromette celle des établissements de santé qu'elles gèrent.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (LADAPT) : clarifier les modalités de délégations de pouvoirs et de signature entre les différents organes de l'association, en se conformant au cadre réglementaire en vigueur, en particulier l'article R. 314-88 du CASF

Recommandation n° 2. (DGOS) : introduire au sein du code de la santé publique, une disposition analogue à l'article D. 312-176-5 du code de l'action sociale et des familles

Recommandation n° 3. (LADAPT) : établir en lien avec l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) et le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), un bilan consolidé au niveau national, quantitatif et qualitatif, de la semaine pour l'emploi des personnes handicapées, ainsi qu'un compte financier de l'événement pour LADAPT

Recommandation n° 4. (LADAPT) : Généraliser la dématérialisation des factures et autres pièces justificatives

Recommandation n° 5. (LADAPT) : Élaborer, après état des lieux, un volet immobilier du plan stratégique, en clarifiant à cette occasion le partage des rôles entre l'association et le fonds de dotation, en assurant l'indépendance de la gouvernance de celui-ci et en précisant par une convention ses relations financières avec l'association

Recommandation n° 6. (LADAPT) : saisir formellement le conseil d'administration de tout dysfonctionnement constaté par les autorités de contrôle ou la HAS, que celui-ci concerne un établissement sanitaire ou un ESSMS.

Recommandation n° 7. (LADAPT) : assurer directement via la plate-forme Synaé de la HAS, le suivi par le siège de la correcte mise en œuvre par les ESSMS de leur processus d'évaluation et, plus généralement, revoir les processus de suivi et de gestion de la qualité afin de seconformer pleinement aux dispositions des articles R. 314-87 et R. 314-88 du code de l'action sociale et des familles.

Recommandation n° 8. (LADAPT) : Procéder à un état des lieux des fonds propres de ses ESSMS, en vue d'établir un diagnostic pour l'association des conséquences des articles nouveaux R. 414-43-3 à R. 314-43-5 du code de l'action sociale et des familles

Recommandation n° 9. (LADAPT) : Adopter sans délai un plan de retour à l'équilibre de la gestion pour compte propre en vue de restaurer tant son résultat que son solde de trésorerie

Recommandation n° 10. (DGOS) : Clarifier l'emploi des fonds propres de la gestion des activités sanitaires grâce à un règlement analogue à celui en vigueur pour les ESSMS, permettant d'isoler ces fonds propres au bilan des entités gestionnaires et de prohiber leur utilisation, donc celle de la trésorerie afférente, à des fins étrangères à l'activité sanitaire, en particulier le financement des actions pour compte propre de ces entités

1 UNE ASSOCIATION NATIONALE DE SOUTIEN AUX PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

LADAPT (« L'association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées »¹) est une association régie par les dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901, déclarée le 19 août 1929, et reconnue d'utilité publique (RUP) par décret du 30 juillet 1934. Cette appellation a été officialisée dans les nouveaux statuts adoptés par l'assemblée générale extraordinaire (AGE) de LADAPT du 10 octobre 2023, homologués par l'Etat par arrêté du 10 juillet 2025.

Jusqu'à une période récente, le siège social de LADAPT était situé Tour Essor, 14 rue Scandini, à Pantin en Seine-Saint-Denis, locaux dont l'association est propriétaire mais qui ont fait l'objet d'un avis défavorable de la commission de sécurité et doivent être vendu (cf. partie 3). Le siège de l'organisme est aujourd'hui situé dans le 19^{ème} arrondissement de Paris².

Aux termes de ses statuts en date du 15 mars 2007³, LADAPT a pour objet : « *1) d'inspirer et de susciter les réformes de structures sociales et de soutenir toute initiative destinée à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des personnes (enfants ou adultes) malades, handicapées ou en grandes difficultés d'insertion ; 2) de créer et d'administrer toute structure susceptible de favoriser cette action ; 3) de soutenir l'étude et la recherche concernant tous les problèmes de réadaptation et d'insertion sociale et professionnelle ; 4) de lutter contre toutes les formes de discrimination en raison du handicap ou d'un état de santé dans tous les domaines de la vie sociale et professionnelle* ».

Depuis sa création, LADAPT n'a cessé de croître et de participer activement aux politiques publiques en ce domaine, en particulier à l'élaboration de la loi d'orientation du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées, jusqu'à être devenue, aujourd'hui, l'une des principales associations nationales de soutien aux personnes en situation de handicap (PSH), membre notamment du "Collectif Handicaps" qui en regroupe la plupart. LADAPT est ainsi à l'initiative de la création en 1997 de la "Semaine pour l'emploi des personnes handicapées" devenue en 2015 "Semaine européenne pour l'emploi des personnes handicapées (SEEPH)", qui est organisée chaque année, en novembre.

LADAPT - qui a adopté pour devise « *Vivre ensemble, tous différents, tous égaux* » - se définit dans son projet associatif 2024 - 2030, comme « *une association militante reconnue d'utilité publique* » ayant pour raison d'être « *d'agir avec les personnes soignées et accompagnées en visant le plein épanouissement, le pouvoir d'agir, l'accomplissement personnel et la participation au sein d'une société juste et solidaire* ».

Dans ce but, elle déclare structurer son action autour de trois axes :

- le savoir-faire d'environ 3500 professionnels œuvrant dans ses 115 services et établissements médico-sociaux et sanitaires, l'association revendiquant plus de 20 000 personnes accompagnées chaque année.
- la défense d'un « *plaider ambitieux* » auprès des pouvoirs publics et dans la société, construit « *à partir de la parole des personnes accompagnées* », avec comme mots d'ordre : « *défendre la citoyenneté* », « *rendre les droits effectifs* » et « *garantir l'autodétermination des personnes vivant avec un handicap* », la personne en situation de handicap devant être « *le premier auteur et le premier acteur de l'accompagnement que lui propose* » l'association. À ce titre, outre sa participation au Collectif Handicaps, LADAPT adhère à plusieurs associations ou instances nationales représentatives du secteur comme l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS) et la Fédération des établissements

¹ Auparavant L'ADAPT (« *La Ligue pour l'adaptation du diminué physique au travail* »)

² 21-23 rue des Ardennes

³ En vigueur sur la période sous revue.

hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs (FEHAP), et revendique être membre de nombreuses associations locales. Enfin, elle est aujourd'hui membre titulaire du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPh) au titre du 3^{ème} collège⁴.

- l'engagement à ses côtés de bénévoles, « *personnes engagées (offrant) un véritable soutien humain et citoyen aux personnes accompagnées* » et qui sont « *parties prenantes dans les actions menées par LADAPT, en complémentarité des activités sanitaires et médico-sociales dispensées par les professionnels* ».

Organisme privé à but non lucratif, LADAPT, en tant qu'entité gestionnaire d'établissements sanitaires et médico-sociaux, est largement financée par des concours publics, ceux-ci représentant environ 84 % de ses ressources, lesquelles s'élèvent aujourd'hui à presque 300 M€.

Tableau n° 1 : Structure des ressources de LADAPT (2023-2024)

RESSOURCES (€)	2023	2024
<i>Concours ARS</i>	183 833 486	193 634 594
<i>Concours départements</i>	28 456 848	30 614 644
<i>Autres financements publics</i>	21 664 669	21 880 414
<i>Total concours publics (A)</i>	234 955 003	246 132 652
<i>Ressources propres (dont activités commerciales des ESAT)</i>	31 142 506	31 366 193
<i>Produits financiers</i>	3 406 948	3 609 440
<i>Dons et legs</i>	293 575	172 745
<i>Autres produits comptables</i>	10 695 412	9 902 471
<i>Total des ressources (B)</i>	280 493 444	291 183 502
<i>% A/B</i>	83,7	84,5

Source : LADAPT

1.1 Une gouvernance centrée sur le président et une organisation très décentralisée

LADAPT a une gouvernance qui s'appuie comme toute association sur le conseil d'administration mais dont le pouvoir de décision réel est détenu par le président. L'organisation de LADAPT est décentralisée, avec des directions régionales et des établissements disposant d'une large autonomie de gestion.

⁴ Au titre des organisations œuvrant dans le secteur du handicap

1.1.1 Une logique présidentielle sous-jacente

Comme toute association relevant de la loi de 1901, LADAPT se compose de membres qui se réunissent chaque année en assemblée générale ordinaire (AGO) pour prendre connaissance des rapports qui leur sont présentés sur sa situation financière et morale, et approuver ses comptes, par ailleurs certifiés par un commissaire aux comptes (CAC).

Dans la perspective de son assemblée générale de juin 2025, LADAPT recensait 727 adhérents, exclusivement des personnes physiques, ayant acquitté une cotisation annuelle, en fait unique, de 20 €.

Cette assemblée générale élit, pour trois ans, un conseil d'administration, renouvelable chaque année par tiers, dont le nombre, au 31 décembre 2024, était de 21 membres dont seulement 6 femmes, les statuts jusqu'à peu en vigueur n'imposant à cet égard aucune obligation.

Dans ses nouveaux statuts de 2025, LADAPT a introduit à l'article 7 une intention sinon un objectif en termes de parité : « *L'association recherche la parité femmes / hommes au sein du conseil d'administration en suscitant autant que possible des candidatures du genre dont la représentation est minoritaire au sein du conseil.* »

LADAPT qui déclare compter dans ses effectifs salariés 82 % de femmes, a arrêté le 7 août 2024, un nouveau "plan d'action relatif à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes".

LADAPT a aussi mis à profit cette réforme statutaire pour prévoir de « *(rechercher) la représentation des personnes handicapées en suscitant autant que possible des candidatures de personnes concernées.* »⁵

Le conseil élit, en son sein, un bureau, aujourd'hui composé de sept membres, soit un président, un vice-président, un secrétaire général, un trésorier, un secrétaire général adjoint, un trésorier-adjoint et un délégué au patrimoine. Le bureau doit se réunir « *au moins dix fois dans l'année* », ambitieux objectif fixé par l'article 6 du règlement intérieur, souvent atteint, parfois dépassé, à l'exception notable de l'année 2024 (cf. infra).

Datant de 2007, les statuts de LADAPT étaient conformes aux statuts types devant être adoptés par les associations reconnues d'utilité publique, en la forme préexistante à la réforme intervenue à partir de 2018, c'est-à-dire celle du 15 octobre 1991.

Dans ce cadre, en application de l'article 7, c'est le conseil d'administration qui apparaît comme l'organe central de décision, les autres instances - le président de l'association et son bureau - n'étant dotés que d'attributions restreintes et agissant sous son contrôle. Simple émanation du conseil, le bureau a ainsi pour seule mission statutaire de préparer ses délibérations, d'arrêter l'ordre du jour de ses réunions et de veiller au suivi de ses décisions.

La fonction de président de LADAPT semble, elle, réduite à la portion congrue, toute entière contenue dans le 1^{er} alinéa de l'article 12 : « *Le président représente l'association dans tous les actes de la vie civile. Il ordonne les dépenses (...)* », formulation à minima qui contraste au demeurant avec les attributions du trésorier à qui l'article 10 confère une large responsabilité en matière financière.

Prévu au préambule de ses statuts afin de préciser « *les modalités d'organisation et de fonctionnement* » de l'association, le règlement intérieur de LADAPT du 22 juin 2012, décrit, cependant, une tout autre répartition des pouvoirs que celle qui transparaît de prime abord à sa lecture.

Son article 5 confirme en les décrivant l'étendue des pouvoirs du conseil d'administration mais autorise, ensuite, une double délégation desdits pouvoirs :

⁵ Art. 7 (8^{ème} alinéa) des nouveaux statuts

- une première délégation au profit du bureau de l'association ce, en application du second alinéa de son article 6, lequel prévoit qu'agissant « *par délégation permanente du conseil d'administration*, (le bureau) *dispose des plus larges pouvoirs pour suppléer le conseil et assumer l'administration courante de l'association* » ;
- une seconde délégation au profit de « *tout administrateur ou (...) tout salarié* » à qui, en application de l'article 5 précité, le conseil d'administration peut « *donner, si nécessaire, la délégation de pouvoirs.* »

Outre que, comme le conseil d'administration ou l'assemblée générale, le bureau de LADAPT est présidé par le président de l'association, celui-ci, nonobstant les textes, est en fait le seul (administrateur ou salarié) à bénéficier d'une délégation du conseil, délégation au demeurant très large⁶.

On relèvera pour finir que, au titre de l'article 13 des statuts ("principe de gratuité") : « *Les membres de l'association ne peuvent recevoir aucune rétribution en raison des fonctions qui leur sont confiées au sein du conseil d'administration, du bureau ou des commissions auxquelles ils participent. Ils ne peuvent recevoir, de manière directe ou indirecte, sous quelque forme que ce soit, des subventions, gratifications, avantages en nature ou en espèce attribués par l'association. Seuls les frais nécessités par l'exercice de leurs mandats peuvent faire l'objet de remboursement.* »

Une association qui a connu depuis 2020 une succession de crises internes dont elle peine à sortir

Après le départ du président en poste de 2011 à 2020, M. Emmanuel Constans, l'organisme a vu se succéder trois présidents en deux ans, jusqu'à l'élection du président actuel en septembre 2022, M. Bruno Pollez, toujours en fonction au moment du contrôle.

Outre une ambiance particulièrement tendue cette instabilité a eu des répercussions sur les instances de direction de l'organisme. S'agissant de la direction générale, pas moins de six personnes occupèrent peu ou prou cette fonction entre le départ effectif d'un directeur resté en poste plus de 10 ans (juin 2019) et l'arrivée de la directrice générale actuelle (avril 2022), soit huit directeurs généraux sur la période sous revue.

Au-delà des antagonismes personnels inhérents à toute organisation, les crises internes de LADAPT ont été favorisées par certaines dispositions statutaires, en particulier deux d'entre-elles (cf. annexe 1).

Lors de sa prise de fonctions, le conseil d'administration de LADAPT avait demandé à l'actuelle directrice générale de rédiger un rapport de premier diagnostic, dont la diffusion aux membres du conseil d'administration a été validée par le bureau, le 14 septembre 2022.

Dans ce rapport, l'auteure décrivait sa perception des difficultés d'organisation et d'action de LADAPT et, notamment, une gouvernance œuvrant en vase clos et déconnectée du réel, et un plaidoyer et des relations extérieures devenus atones.

L'actuel couple exécutif de LADAPT et d'ailleurs toutes ses instances, en particulier ses nouveaux directeurs, ont tiré profit du retour à un climat plus apaisé pour mettre en œuvre différents chantiers : lancement, en février 2023, d'un audit organisationnel sur l'ensemble de l'association mais avec un focus particulier sur l'organisation du siège et des directions régionales, qui a abouti à la refonte de l'organigramme du siège social, validée en octobre 2023 par le conseil d'administration. De même, LADAPT a fait réaliser un audit financier sur ses procédures d'achats et d'investissements⁷ ainsi que sur la cartographie de ses risques en la matière (cf. infra). Doit également être soulignée la rédaction

⁶ Sur la période sous revue, ont successivement exercé les fonctions de président : M. Emmanuel Constans (2011-2020) qui avait déjà été président de LADAPT de juin 2004 à juin 2008, M. Georges Riffard lui ayant succédé de 2008 à 2011 ; M. Patrick Gohet (du 18/09/20 au 16/06/21) ; M. Eric Blanchet (du 18/06/21 au 21/09/22) ; M. Bruno Pollez, depuis le 21/09/22.

⁷ Confié au cabinet Orcom

d'un nouveau projet associatif (cf. infra). Enfin, l'action entreprise en vue de renforcer le rôle externe et donc le plaidoyer de LADAPT s'est - semble-t-il - accrue.

Le contrôle de la Cour a corroboré certains autres constats produits dans le rapport d'étonnement de la directrice générale, et permis de confirmer que de sérieuses lacunes subsistaient dans l'administration du siège de l'association, compromettant en particulier sa fonction de pilotage tant opérationnel que financier, d'où une décentralisation *de facto* et excessive de l'organisation dans laquelle les établissements apparaissent trop souvent livrés à eux-mêmes.

Il revient d'autant plus à LADAPT de remédier à ces carences, qui restent largement d'actualité, qu'elles affectent le pilotage par le siège des établissements en général, des ESSMS en particulier, alors que c'est cette fonction de l'entité gestionnaire qui est pour partie prise en charge par les « *frais de siège* » prévus par le CASF, lesquels pour LADAPT se sont élevés en moyenne à 7,5 M€ par an, pour la période de 2020 à 2024, inclus.

1.1.2 Une organisation territoriale à trois niveaux

Outre les organes de l'association, son règlement intérieur décrit une organisation territoriale à trois niveaux : un siège sous la responsabilité d'un directeur général, des directions « *territoriales* » désormais dénommées « *régionales* », et les établissements et services locaux que gère LADAPT.

1.1.2.1 Le siège et la direction générale

Au 31 décembre 2024, le siège de LADAPT comptait 50 salariés, dirigés par une directrice générale⁸ assistée de huit directeurs : directeur administratif et financier (DAF), directrice des ressources humaines (DRH), directeur projets et appui à la performance, directeur du plaidoyer, de la vie associative et de la communication, directeur de l'offre médico-sociale, directrice de l'offre sanitaire, directrice juridique et directrice de l'offre de formation et conseil.

À peine cité par les statuts - qui se contentent d'indiquer à l'article 7 qu'il figure au rang de ceux qui assistent de droit aux réunions du conseil d'administration, sans prendre part au vote - le « *directeur général* » de LADAPT voit sa fonction, pourtant essentielle, définie et précisée par le seul règlement intérieur (article 9) : « Le directeur général (...) reçoit, pour tous les actes d'administration relevant de sa fonction, délégation permanente de pouvoir du conseil d'administration, auquel il rend compte de l'accomplissement de ses missions (...) ».

Contrairement à ce que laisse entendre cet article, la pratique n'est pas à LADAPT d'une double délégation du conseil, au président, d'une part, et au directeur général, d'autre part, chacun pour les actes relevant de sa fonction.

À cet égard, l'actuelle directrice générale ne dispose d'aucune délégation du conseil d'administration mais simplement d'une délégation du président de l'association par laquelle l'intéressée se voit déléguer l'essentiel des pouvoirs de celui-ci et même, comme cela a été relevé par un conseil juridique de LADAPT, certains pouvoirs du conseil d'administration pourtant non délégués à ce dernier. Ainsi en est-il de « *l'élaboration du règlement intérieur* », compétence du conseil d'administration aux termes de l'article 23 des statuts, et pouvant d'autant moins être déléguée à (donc

⁸ Sur la période sous revue, ont successivement exercé les fonctions de directeur général : M. Eric Blanchet (de juin 2010 à juin 2019)⁸, six personnes parfois à titre intérimaire ou "de transition" (de juin 2019 à avril 2022)⁸ et Mme Karine Reverte, depuis avril 2022

par) son président que cette prérogative du conseil relève, avant comme après 2018, d'une disposition des statuts types qui s'imposent aux associations RUP.

En conséquence, l'essentiel des pouvoirs du directeur général étant des pouvoirs délégués⁹, il en résulte inévitablement une fragilité institutionnelle de la fonction, dès lors que, au cas d'espèce, sa délégation de pouvoirs lui est accordée pour une durée indéterminée donc révocable à tout moment par le délégant.

L'article 9 du règlement intérieur prévoit également la possibilité de subdélégations du directeur général. Outre les directeurs régionaux (cf. infra), au 31 décembre 2024, bénéficiaient d'une délégation de la directrice générale, le directeur administratif et financier (DAF) et la directrice des ressources humaines (DRH).

La directrice générale de LADAPT appuie son action sur deux organes de direction :

- un comité de direction (CODIR) qui réunit chaque semaine les directeurs du siège autour de la directrice générale ;
- un comité exécutif (COMEX) qui réunit, chaque mois, le CODIR et les directeurs régionaux « *afin d'assurer le lien permanent entre le siège national et les directions régionales* ».

1.1.2.2 Les directions régionales

Au 31 décembre 2024, LADAPT comprenait huit directions régionales couvrant le seul territoire hexagonal, dernière organisation territoriale adoptée par l'association, le 1^{er} janvier 2016, suite à la refonte des régions administratives (loi du 16 janvier 2015 faisant passer les régions métropolitaines de 22 à 13 par fusion de 16 d'entre elles).

LADAPT revendique ainsi avoir des établissements et services dans 11 des 12 régions administratives de métropole, à l'exception de l'Occitanie. Néanmoins, son maillage territorial est loin d'être complet, les établissements de LADAPT n'étant, en fait, implantés que dans 42 des 94 départements de l'Hexagone. Par ailleurs, LADAPT n'a plus aujourd'hui aucune activité en outremer et en Corse.

Suite au changement de dénomination induit par la réorganisation précitée de 2016, ses « *directions régionales* » correspondent en fait aux « *directions territoriales* » prévues à l'article 10 de son règlement intérieur. Le directeur de chaque région reçoit « *délégation de pouvoir du directeur général* » pour des fonctions de pilotage et de représentation de LADAPT dans son territoire. Il a également, sur le papier, un rôle-clé dans le « *suivi des établissements* », en particulier en matière budgétaire et financière.

Plus généralement, le directeur régional « *supervise la gestion administrative, technique, logistique, financière et humaine des établissements du territoire, dans le respect de la réglementation en vigueur et des procédures édictées par la direction générale et dont la mise en œuvre et la responsabilité incombent au directeur d'établissements et/ou de services.* »

Sans préjudice de l'effectivité de l'exécution de ces missions, on relèvera que, du point de vue administratif et financier, les directions régionales de LADAPT sont désormais rattachées au siège, leur financement étant couvert, depuis 2020, par les frais de siège attribués à LADAPT par l'agence régionale de santé (ARS) d'Île-de-France, conformément au point VI de l'article L. 314-7 du code de l'action

⁹ A la lecture de l'article 9 du règlement intérieur, les seuls pouvoirs propres du directeur général de LADAPT sont ceux d'un directeur des ressources humaines.

sociale et des familles (CASF), alors que, précédemment, ce financement était réparti dans les différents contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) signés par l'association en région.

Les relations avec les ARS

Alors que les liens avec les conseils départementaux sont jugés satisfaisants par la majorité des directeurs régionaux de LADAPT, celui avec les ARS apparaît hétérogène et partiel.

Ainsi, dans une majorité de régions, le CPOM, arrivé à échéance, a dû être prolongé d'un an comme cela a été le cas en Ile-de-France. Dans les Hauts-de-France, il a même été prolongé deux fois.

De même, les bilans à mi-parcours prévu par les CPOM et qui doivent permettre d'améliorer le pilotage et d'anticiper les évolutions à prendre en compte, dans le nouveau CPOM, n'ont eu lieu que pour la moitié des régions dans lesquelles LADAPT est implantée.

Le contact avec l'ARS semble plus fréquent et régulier sur le volet médico-social que sur le volet sanitaire : sur le premier, toutes les régions dans lesquelles LADAPT est présente disent avoir eu avec leur ARS un échange dédié, dans les six mois qui ont précédé. Sur le volet sanitaire, par contre, seules cinq régions ont eu cet échange. Le délai entre deux réunions est également beaucoup plus élevé, six mois pour le médico-social, près de deux ans pour l'activité de santé.

L'absence de lien suivi avec les ARS n'est pas sans poser de problèmes à LADAPT : ainsi, un projet de coopération entre l'un de ses ESMR en Auvergne-Rhône-Alpes et un hôpital public, pour la reprise des lits de l'hôpital, est-il bloqué dans l'attente d'arbitrage ; de même, dans la région Hauts-de-France, l'ARS ne s'est pas opposée à la création d'un ESMR pédiatrique à proximité d'une structure analogue de LADAPT, alors que celle-ci n'était pas saturée et faisait face, de plus, à des difficultés de recrutement, créant ainsi une concurrence perdante pour les deux établissements.

1.1.2.3 Les établissements et services locaux

Au 31 décembre 2024, LADAPT, à ce titre "entité gestionnaire" au sens du règlement ANC 2019-04¹⁰, gérait 115 établissements, tous dépourvus de la personnalité morale mais relevant soit de l'une des 17 catégories du I de l'article L. 312-1 du CASF pour les établissements et services médico-sociaux (103 ESSMS), soit de l'article L. 6111-1 du code de la santé publique (CSP) pour les établissements sanitaires (12 ESMR).

Conformément à l'article D. 312-176-5 précité du CASF, les directeurs des ESSMS reçoivent de larges délégations de pouvoirs et de signature de la direction générale¹¹ « *établies en référence au document unique en vigueur précisant la définition et les conditions d'exercice de la fonction de Directeur d'établissement et/ou service à LADAPT.* »¹²

Or, aucune disposition analogue ne semble avoir été prévue au CSP, lacune qu'il appartient aux autorités de tutelle de combler sans délai, même si, au cas d'espèce, LADAPT a pris l'utile précaution, s'agissant des directeurs de ses ESMR, de mettre en place un dispositif similaire à celui de l'article D. 312-176-5 du CASF.

Au total, LADAPT, dans l'ensemble de ses structures (siège, directions régionales, établissements), comptait, au 31 décembre 2024, 3 440 salariés dont 11 % en situation de handicap.

¹⁰ Règlement de l'Autorité des normes comptables (ANC) n° 2019-04 du 08 novembre 2019 relatif aux activités sociales et médico-sociales gérées par des personnes morales de droit privé à but non lucratif ci-après règlement ANC 2019-04

¹¹ En fait des directeurs régionaux

¹² "Délégation type de pouvoirs et de signature du directeur régional au directeur d'établissement et/ou de service"

Tableau n° 2 : Répartition des effectifs de LADAPT au 31/ 12/2024

<i>Situation au 31 / 12 / 2024</i>	<i>Effectifs LADAPT</i>
<i>Siège</i>	50
<i>Directions régionales</i>	30
<i>Établissements sanitaires (ESMR)</i>	1 068
<i>Établissements médico-sociaux (ESSMS)</i>	2 292
<i>TOTAL</i>	3 440

Source : LADAPT

Parmi ses ESSMS, LADAPT compte 19 ESAT qui employaient, au 31 décembre 2024, 1 187 personnes en situation de handicap qui ne sont pas des salariés de LADAPT¹³.

L'activité des 19 ESAT de LADAPT

Selon LADAPT, ses 19 ESAT proposent aujourd'hui à plus de 900 entreprises une offre d'au moins 80 prestations dans différents domaines. Trois modalités sont ainsi proposées aux entreprises qui souhaitent s'adresser aux ESAT dits de production par l'association : l'achat de fournitures, la sous-traitance et le détachement de personnel.

S'y ajoute la possibilité, dans le cadre d'activités dites "hors les murs"¹⁴, de mises à disposition, en application de l'article D. 5213-81 du code du travail, qui peuvent être effectuées à titre individuel ou concerner un groupe de travailleurs de l'ESAT. En 2024, LADAPT revendique avoir négocié plus de 600 contrats de mise à disposition.

LADAPT s'inscrit aussi dans le dispositif national des groupes d'entraide mutuelle (GEM)¹⁵ en étant soit "association marraine" (à l'exemple du GEM "Au Petit Grain" à Brest qui a pour objet d'accueillir des « *adultes en situation de fragilité psychique, stabilisés et/ou isolés* »), soit "association gestionnaire" (cas du GEM Nova à Lyon qui a pour mission « *d'améliorer la qualité de vie des personnes cérébro-lésées ou atteintes de maladies chroniques évolutives (comme le VIH, le diabète, etc.)* »).

Dans ce domaine, LADAPT met volontiers en avant, au rang de ses principes d'action, l'autodétermination des personnes en situation de handicap et, partant, son soutien à leur entraide mutuelle désormais dénommée "pair-aidance".

S'agissant des bénévoles, comme cela a été évoqué ci-dessus, LADAPT présente son réseau¹⁶ comme l'un des trois piliers de son action, aux côtés des professionnels et des personnes en situation de handicap (PSH). Pour autant, le 11 janvier 2024, à l'occasion du bilan de ses "états généraux du bénévolat", l'association n'a pu que constater la baisse constante ces dernières années - évolution qui serait générale dans le secteur - du nombre de ses bénévoles : de 370 en 2016 à 150 en 2023, avec, en 2024 selon LADAPT, une légère remontée à 180.

¹³ La PSH accueillie en ESAT n'a pas le statut de salarié soumis au code du travail, ne bénéficie pas d'un contrat de travail et ne peut faire l'objet d'un licenciement. Cependant, elle doit signer, avec l'ESAT, un contrat de soutien et d'aide par le travail, conforme au modèle figurant à l'annexe 3.9 du CASF. Ce contrat est conclu pour une durée d'un an et est reconduit chaque année par tacite reconduction.

¹⁴ Certains ESAT sont exclusivement spécialisés dans la mise à disposition. Ces derniers sont alors qualifiés d'ESAT de transition ou d'ESAT hors-les-murs. LADAPT qui en gère plusieurs, revendique avoir été l'une des premières associations à créer un ESAT hors les murs, celui de Valence, créé en 1998.

¹⁵ Dont le nombre en France avoisinerait les 700 selon la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

¹⁶ Anciennement dénommé "Réseau de réussites"

1.2 L'adoption d'un plan stratégique par LADAPT

Adopté en 2025, le plan stratégique de LADAPT (1^{er} volet 2024-2037) se veut la déclinaison opérationnelle du projet associatif de l'association, adopté par l'assemblée générale du 10 octobre 2023, et couvrant la période 2024-2030, après un travail interne important.

Ce plan stratégique est structuré en trois axes regroupant chacun plusieurs thématiques : « *Enrichir l'offre de LADAPT* », « *Adapter l'organisation* », « *Renforcer le rayonnement de l'association* ».

1.2.1 Les nouveaux publics-cibles de LADAPT

1.2.1.1 Les personnes handicapées vieillissantes

Ce public a été retenu par LADAPT notamment dans la foulée des constats de la Cour des comptes dans son rapport de 2023 consacré à « *l'accompagnement des personnes en situation de handicap vieillissantes* ». Partageant les analyses de la Cour, LADAPT recense ainsi plusieurs actions-clés, en particulier : coopérer avec les professionnels et associations du monde de la gérontologie ; réaliser une enquête nationale sur les souhaits d'évolution des projets de vie des personnes handicapées vieillissantes ; intégrer la thématique du vieillissement au sein du projet personnalisé d'accompagnement.

1.2.1.2 Les personnes lourdement handicapées

Rappelant que « *(favoriser) l'épanouissement personnel et social de toutes les personnes accompagnées et soignées par LADAPT est un défi majeur pour les professionnels.* », l'association souligne que, pour la plupart des personnes lourdement handicapées, « *cet épanouissement ne passe pas par l'insertion professionnelle mais par d'autres vecteurs, d'autres formes d'expression personnelle et de participation sociale.* ». Dans ce cadre, LADAPT souhaite, en particulier, développer la communication alternative et augmentée (CAA) et coopérer avec les acteurs de l'innovation de l'intelligence artificielle (IA).

1.2.1.3 Les aidants

S'appuyant étroitement sur les orientations de l'État¹⁷ qui retenaient, en 2021, le chiffre de 9,3 millions de personnes déclarant apporter une aide régulière à un proche en situation de handicap ou de perte d'autonomie, LADAPT rappelle que l'engagement des aidants « *est souvent une source d'épuisement physique et psychique, nécessitant une attention particulière en matière d'aide et de soutien.* » et se propose, à ce titre, en co-construction avec les aidants, de développer une offre de services particulière à leur destination, envisageant plusieurs actions clés parmi lesquelles : faciliter le développement du répit à domicile, conventionner avec les plateformes de répit du territoire, développer la pair-aidance et déployer un programme de formation à destination des aidants.

¹⁷ « Agir pour les aidants-2^{ème} stratégie de mobilisation et de soutien 2023-2027 »

1.2.2 L'enrichissement de l'offre de LADAPT

Dans le domaine de la santé, LADAPT, à juste titre compte tenu de la réforme du financement des activités SMR et du diagnostic qualité de ses 12 établissements, se propose :

- de définir une stratégie nationale du traitement de l'information médicale ;
- de réaliser, aux fins de « *promouvoir la qualité* » de ses établissements, un diagnostic sur la démarche qualité, structurer une politique nationale qualité et le dispositif qualité associé, renforcer la sensibilisation et la formation des professionnels à la démarche qualité et améliorer le recueil, le traitement et le partage des retours des personnes accompagnées.

On relèvera aussi l'objectif d'« *accélérer la transformation de l'offre et renforcer le virage ambulatoire, domiciliaire* ».

Dans le domaine de l'emploi, l'association rappelle que « *l'accès à l'emploi constitue l'une des principales missions de l'association. Innovante à travers ses ESAT « hors les murs » et/ou le dispositif apprentissage accompagné, réactive et pragmatique via la gestion de plates-formes emploi accompagné, LADAPT couvre une large palette d'interventions dans les domaines de l'insertion et du maintien dans l'emploi. Cette ambition concerne également les emplois du secteur dit protégé, dont le modèle d'établissement est en cours de transformation dans le droit fil de la loi pour le plein emploi promulguée le 18 décembre 2023.* ». À ce titre, LADAPT se propose notamment de renforcer les relations avec les CFA privés et publics pour développer l'apprentissage accompagné

Dans le domaine de la vie quotidienne, dans l'objectif de « *garantir le respect des aspirations (des personnes en situation de handicap) à la vie affective et sexuelle* », LADAPT souhaite :

- mesurer le degré d'application de la circulaire du 5 juillet 2021 relative au respect de l'intimité, des droits sexuels et reproductifs des personnes accompagnées ;
- informer et sensibiliser les personnes accompagnées ;
- former les professionnels.

1.2.3 L'adaptation de l'organisation de LADAPT

1.2.3.1 L'appui à la performance

Ce volet du plan stratégique vise à atteindre principalement deux objectifs, d'une part, développer une démarche de responsabilité sociale des organisations (RSO)¹⁸, d'autre part, piloter la performance du système d'information (PSI).

Pour ce qui concerne la RSO, la nouvelle direction de l'appui à la performance (DAP) a engagé une transformation visant à structurer ses fonctions stratégiques et à renforcer le pilotage des ressources. Longtemps marquée par une approche gestionnaire, le siège intègre désormais une vision plus transversale, avec un accent sur l'amélioration de la performance dans les domaines du système d'information, du patrimoine, de la responsabilité sociétale des organisations (RSO) et des achats. Cette évolution s'est accompagnée de l'intégration en 2024 du contrôle de gestion à la DAP. Celle-ci est composée de 13 ETP (dont 5 postes vacants dans les domaines du patrimoine, des systèmes d'information et du contrôle de gestion).

¹⁸ Dite aussi responsabilité sociétale des entreprises (RSE)

La DAP doit assurer un conseil stratégique efficace et contribuer à enrichir les fonctions transversales dont les manques et les risques en conséquence sont bien connus de l'association. Une cartographie des risques, absente à ce jour, est également en cours d'élaboration par un cabinet conseil, l'objectif étant d'aboutir à une connaissance précise des risques que l'association doit gérer et à un modèle clair de gestionnaire de risque d'ici 2027. Un accent particulier est mis sur les champs des achats et des systèmes d'information. De même, la cartographie des processus, aujourd'hui inexistante, doit être mise en place selon le même calendrier. La DAP doit aussi contribuer au renforcement de l'organisation interne, notamment par la mise en place de référents régionaux sur des thèmes centraux (système d'information et patrimoine), et par leur animation.

De plus, le réseau des référents maintenance, animé auparavant par un directeur adjoint, n'est plus piloté depuis 2023. Un poste national d'entretien et maintenance est prévu pour pallier ce manque. La fonction qualité pour les fonctions support n'est pas actuellement assurée. Enfin, la responsabilité sociétale des organisations (RSO) est progressivement intégrée par la DAP dans le projet associatif et l'objectif de performance de LADAPT. D'ici 2027, une politique nationale de RSO doit être définie et déclinée au niveau régional. Un rapport sur la question de la RSO est également prévu pour cette échéance, incluant des indicateurs environnementaux.

S'agissant du pilotage de la performance du système d'information (PSI), la Cour a constaté un manque de vision stratégique. Dans une volonté de renforcer son pilotage stratégique, un directeur des systèmes d'information (DSI) de transition avait été nommé avec pour objectif d'élaborer un diagnostic de la performance de la gestion des systèmes d'information (SI) de l'association. Suite à la fin de sa mission, le recrutement d'un DSI était en cours. Le diagnostic dresse un bilan plutôt sévère de la situation des SI de LADAPT. L'analyse révèle un manque de gouvernance, de processus et de stratégie au sein de la DSI. La décentralisation et l'absence d'outils et de processus formalisés ont conduit à une situation d'instabilité, des coûts élevés et des risques importants. La dépendance envers quelques fournisseurs et l'obsolescence de certains logiciels sont aussi apparues comme des faiblesses majeures.

En particulier, le diagnostic relève que :

- la documentation, bien que volumineuse, est dispersée et souvent obsolète (certaines procédures remontant à 10 ans), ce qui rend difficile l'évaluation de sa fiabilité ;
- l'instabilité de la direction a affecté la stabilité des projets et des systèmes, comme l'atteste la migration du réseau WAN, qui a duré deux ans au lieu des six mois prévus, engendrant des coûts supplémentaires de 90 000 € par trimestre ;
- l'absence d'outils budgétaires robustes et la faible visibilité des dépenses informatiques ont conduit à une concentration des dépenses¹⁹ sur une quinzaine de fournisseurs, dont cinq représentent les deux- tiers du budget (environ 2,8 M€ sur 10 mois), sans que le siège de LADAPT ait formalisé de doctrine ni sur les achats ni sur l'externalisation ;
- la décentralisation des achats et de la gestion informatique en région et l'absence de responsables système d'information (RSI) dans certaines d'entre-elles, créent des disparités et des coûts élevés, puisque chaque région fait appel aux mêmes prestataires informatiques, tandis que l'absence de contrats nationaux et la juxtaposition de contrats régionaux crée des surcoûts importants ;
- de nombreux processus se révèlent informels ou inexistants, notamment en matière de gestion budgétaire, de gestion de projet, de sécurité et de communication interne ;
- une faible implication de la direction générale dans la stratégie informatique et la transformation digitale, ces dernières années, a sûrement constitué un frein majeur à l'amélioration du système d'information (le DSI n'est toujours pas membre du comité de direction alors que l'informatique est un dispositif clé dans le fonctionnement de LADAPT, dans son volet sanitaire notamment) ;

¹⁹ Analyse portant sur 10 mois de l'année 2024 (janvier à octobre)

- le choix a été fait en faveur de l'externalisation sans prise en compte des coûts : faible nombre d'informaticiens en interne (quatre au siège, une trentaine en région), d'où une forte externalisation, source de disparités et de coûts élevés.

1.2.3.2 Les ressources humaines

S'agissant des ressources humaines, le plan stratégique retient trois objectifs : « *Renforcer l'attractivité pour recruter, fidéliser et développer les compétences* », « *Améliorer les organisations de travail et garantir une qualité de vie au travail* » et « *Garantir aux professionnels les conditions de l'innovation par une organisation adaptée.* »

Si ces objectifs sont louables, la gestion des ressources humaines de LADAPT apparaît comme concentrée sur la paie et le dialogue social, dans un cadre marqué par une forte décentralisation et une absence de vision systémique, au moins jusqu'en 2022.

Dans un contexte où les directions régionales disposent d'une large autonomie, notamment dans la gestion du dialogue social et de l'animation des équipes RH, la DRH du siège, composée de 15 personnes (dont 9 en charge de la paie), coordonne le réseau de responsables RH régionaux, mais les moyens restent en grande partie localisés en région et dans les établissements. L'excessive décentralisation en ce domaine se traduit logiquement par des disparités.

Cette organisation a conduit à des pratiques territoriales hétérogènes et à une absence de normalisation des règles, comme l'a montré l'audit sur le temps de travail, effectué par un cabinet conseil et présenté à LADAPT, le 9 septembre 2024. Les accords en matière de temps de travail se limitent ainsi à l'application des 35 heures sans harmonisation des pratiques, générant des disparités dans la gestion du temps de travail. L'outil de gestion du temps de travail apparaît daté et obsolète, et peu capable de prendre en compte la diversité des métiers exercés par LADAPT.

L'organisation du dialogue social a historiquement mobilisé des moyens importants, au-delà des obligations légales, avec notamment trois commissions économiques annuelles au lieu des deux prévues par le code du travail, ce qui mobilise des ressources conséquentes avec le déplacement d'élus à Paris, ainsi que leur hébergement. Les dirigeants de LADAPT ont tous évoqué un historique de « *cogestion* » pour qualifier le dialogue social de l'association et ont tenté de le réorganiser. Une renégociation des accords a donc été engagée pour en réduire le coût et rationaliser la dizaine d'accords et d'avenants se surajoutant, tous négociés en 2019. La direction s'est exprimée le 3 juin 2024 en faveur d'un accord unique, rationalisant des textes épars et parfois peu compréhensibles, et délimitant les compétences respectives du CSE central et des CSE régionaux. En l'absence de volonté des organisations syndicales de conclure un accord, le précédent est devenu caduc au 1^{er} janvier 2025 et le droit commun s'applique de nouveau dans l'attente de nouvelles négociations.

Du fait de l'accaparement de la DRH sur ces questions de dialogue social, plusieurs sujets sont demeurés au second plan, notamment :

- l'attractivité des métiers (150 postes sont vacants sur 3 500), notamment de médecins et kinésithérapeutes dans les ESMR, la marque employeur (sur laquelle et en l'absence d'initiative du siège, l'ensemble des directions régionales se sont engagées, avec un risque de perte de cohérence) et - paradoxalement - la politique en faveur des salariés en situation de handicap ;
- l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, qui reste un sujet malgré l'adoption d'un plan dédié, au demeurant contesté au plan syndical ; la formation : en matière de management, 270 cadres ne bénéficient d'aucune formation spécifique, le codéveloppement étant privilégié.

En revanche, des procédures de protection des lanceurs d'alerte et de signalement ont, quant à elles, bien été mises en œuvre.

La DRH a cependant mené à bien un premier chantier stratégique avec la centralisation de la paie. Historiquement gérée au niveau des établissements ou des régions, sans harmonisation nationale, celle-ci a, progressivement, été centralisée avec la création d'un centre national de service paie en 2022.

1.3 Une association qui conduit des actions pour compte propre qui contribuent à forger son identité

Outre la gestion sur autorisation administrative de ses établissements sanitaires et médico-sociaux, LADAPT développe des activités propres, généralement en lien avec son plaidoyer et prenant la forme de prestations de services, de formation ou de conseil, son action s'appuyant par ailleurs sur une politique active de partenariats.

1.3.1 Le plaidoyer

Le plaidoyer ou « *parole militante* » de LADAPT a pour vecteur principal un événement annuel, la "Semaine européenne pour l'emploi des personnes handicapées" (SEEPH) qu'elle a créée en 1997²⁰ et coorganise désormais avec l'Association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) et le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), dont la dernière et 28^{ème} édition s'est déroulée du 17 au 24 novembre 2024. Ce rendez-vous de la 3^{ème} semaine de novembre est désormais incontournable pour les acteurs institutionnels et associatifs des politiques publiques en faveur des personnes en situation de handicap (PSH) et, bien évidemment, pour les employeurs publics et nombreux d'employeurs privés, à qui il donne l'occasion de rencontrer celles-ci et d'échanger autour de rencontres et débats, articulés autour d'un thème central : « *Handicap et parcours professionnel : comment assurer une vraie égalité des chances ?* » en 2024 et « *Handicaps et emploi : l'égalité pour toutes et tous !* », prévu en 2025.

A l'occasion de la SEEPH, LADAPT organise ou coorganise, sur tout le territoire mais aussi, depuis 2015, à l'échelle européenne, des actions autour de la thématique choisie à travers des webinaires, des conférences, des initiatives de sensibilisation, des forums ou des rencontres, soit 150 actions en 2024. À ce titre, selon le rapport d'activité 2024 : « *Près de 1 800 candidats en situation de handicap ont participé à des événements organisés par LADAPT afin de rencontrer des recruteurs. En parallèle, plus de 14 000 personnes ont été sensibilisées par LADAPT via des actions comme des ateliers, des webinaires ou des expositions.* »

Le succès de cette manifestation annuelle rend cependant paradoxal qu'aucun des trois organisateurs (LADAPT, Agefiph, FIPHFP) ne semble en élaborer de bilan, consolidé au niveau national, tant quantitatif que qualitatif. Même s'agissant de ses propres actions durant la SEEPH, LADAPT ne publie que peu de données, a fortiori comparables d'une année sur l'autre, se contentant d'un extrait essentiellement qualitatif dans son rapport annuel d'activité. En tout état de cause, l'importance de l'événement justifierait que LADAPT, aux fins de connaissance du coût induit pour elle, en assure un suivi financier, analytique, précis et documenté, objectif qui serait en cours de réalisation selon l'association.

²⁰ C'était alors la "Semaine pour l'emploi des personnes handicapées (SEPH) devenue "européenne" en 2015.

Au-delà de la SEEPH, LADAPT est active en matière de sensibilisation et d'interpellation tant de la société civile que des pouvoirs publics.

1.3.2 Les actions dites conventionnelles

Les "actions conventionnelles" de LADAPT, stricto sensu²¹, forment un ensemble disparate, regroupant, d'une part, des actions de nature commerciale mais pour lesquelles, selon LADAPT, « *l'ambition est toujours de participer au changement de regard sur le handicap et de développer les bons réflexes et les bonnes pratiques de tous les professionnels en matière d'accueil, d'intégration et d'emploi des personnes en situation de handicap* »²², et, d'autre part, l'inscription de l'association dans des dispositifs d'insertion professionnelle des PSH, financés sur fonds publics.

Certaines des actions conventionnelles de LADAPT sont déployées par ses établissements médico-sociaux, d'autres au moyen d'une quarantaine de dispositifs spécifiques, parmi lesquels, on peut citer, à titre d'exemple, LADAPT Marne Formation (cf. infra) ou les plates-formes de répit pour les aidants.

LADAPT - qui a érigé le soutien aux aidants des PSH au rang de ses priorités stratégiques (cf. infra) - a déjà mis en place quatre plates-formes de répit comme celle déployée depuis cinq ans par LADAPT Méditerranée, qui propose pour les aidants des personnes en situation de handicap, dont « *l'engagement implique une importante charge mentale et peut devenir source d'épuisement* », des solutions de répit : les relayages (qui permettent aux aidants de s'absenter pendant plusieurs jours) et les séjours de répit « *qui permettent aux personnes aidantes et aidées de partir en vacances dans un cadre adapté, où chacun pourra participer à des activités différentes selon ses désirs* ». En 2024, l'Agence régionale de santé PACA a autorisé LADAPT à coporter une plate-forme départementale unique avec l'association des établissements médico-sociaux publics du Haut-Var.

Au titre des actions commerciales, on peut citer l'offre aux employeurs publics et privés d'expertises au travers d'actions de sensibilisation, de formation et de conseil. Un des exemples d'une offre de conseil de LADAPT adossée à son expertise est celui de la "Pédagogie de la vie autonome (PéVA®)" qui est « *un programme de formation en trois étapes, conçu pour accompagner les personnes en situation de handicap moteur sévère, dans l'acquisition des compétences nécessaires à une vie autonome à domicile.* »²³

S'agissant des dispositifs d'insertion professionnelle des PSH dans lesquels s'inscrit LADAPT, deux d'entre-eux peuvent être mis en exergue : l'emploi accompagné et les prestations d'appuis spécifiques.

Les dispositifs d'emploi accompagné (DEA) visent à permettre à des personnes très éloignées du monde du travail de s'insérer professionnellement et de se maintenir durablement dans leur emploi, en milieu ordinaire, mais aussi à aider des personnes déjà en emploi mais en risque de désinsertion professionnelle, à y être maintenues. Ils sont directement financés par l'État, l'Agefiph et le FIPHFP, et mobilisables sur décision de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) ou sur prescription d'un service public de l'emploi (France travail, Cap emploi ou mission locale). Ils offrent la possibilité à la PSH de bénéficier d'un accompagnement médico-social et d'un accompagnement à visée d'insertion professionnelle. Ils intègrent également un volet d'accompagnement de l'employeur qu'il soit public ou privé.

²¹ Lato sensu, c'est-à-dire au plan comptable, la notion d'actions conventionnelles inclut le plaidoyer, les partenariats et, plus généralement, toutes les actions ne pouvant être, au plan budgétaire, rattachées à une gestion sous contrôle.

²² Cf. rapport d'activité pour 2024.

²³ Cf. site internet de LADAPT.

Suite à la crise sanitaire de 2020, l'État a décidé de faire évoluer les structures d'emploi accompagné afin qu'elles fonctionnent sous la forme de plateformes départementales de services intégrés, mutualisant les moyens et savoir-faire des acteurs du médico-social et de l'emploi, sur un même territoire, avec désignation d'une personne morale gestionnaire, en tant que « *chef de file* », qui, à ce titre, assure une mission supplémentaire de ressource méthodologique, de coordination et de montée en compétence des opérateurs de la plateforme.

Dans ce cadre, LADAPT affiche être désormais un opérateur majeur de l'emploi accompagné, représentant environ 25 % du total national qui s'élevait fin juin 2024 à 9 411 personnes.

Les prestations d'appuis spécifiques (PAS)²⁴ favorisent l'intégration dans l'emploi ou la formation. Dispositif conçu et financé par l'Agefiph et le FIPHFP, elles permettent aux employeurs ou aux divers conseillers à l'emploi (France Travail, missions locales, etc.) de faire réaliser des expertises par des prestataires, préalablement sélectionnés par les deux cofinanceurs au moyen d'appels d'offres allotis (par type de handicap et par département), expertises comprenant un diagnostic et des préconisations, conseils et appui, en lien direct avec les conséquences du handicap d'une personne, dans son parcours professionnel.

LADAPT, grâce à ses capacités d'expertise en la matière, répond avec succès depuis de nombreuses années aux marchés PAS / SAS de l'Agefiph. À l'issue du dernier appel d'offres, le nouveau marché, démarré en avril 2024, lui a ainsi permis d'être titulaire de 20 lots sur les 158 du marché national, soit près de 13 % du total, le tout se déployant sur six régions administratives (Auvergne Rhône-Alpes, Bretagne, Bourgogne Franche-Comté, Grand Est, Normandie, Pays de la Loire), et trente départements.

1.3.3 Les partenariats

LADAPT consacre chaque année à ses nombreux partenariats un volet spécifique de ses rapports d'activité illustrant, notamment s'agissant du secteur privé, le soutien - jugé par elle crucial - que ses partenaires apportent à des projets concrets pour l'insertion professionnelle des PSH, à commencer par ceux engagés à ses côtés dans le cadre de la SEEPH.

S'agissant des partenaires publics ou à but non lucratif, outre les acteurs institutionnels (pouvoirs publics, ARS, Agefiph, FIPHFP, CNCPh) et associatifs (UNIOPSS, FEHAP, Collectif Handicaps), déjà évoqués, on peut aussi citer les partenariats avec des établissements d'enseignement supérieur comme ceux noués, en 2023, avec l'université de Toulon ou l'Institut national des sciences appliquées (INSA) de Rouen-Normandie.

1.4 Des points de gestion à améliorer

La Cour s'est intéressée à quelques aspects de la gestion de LADAPT : les modalités de paiement des fournisseurs, les procédures anti-corruption, l'appel à la générosité publique et la stratégie immobilière.

²⁴ Désormais regroupées dans un "Service Appui Spécifique" (SAS)

1.4.1 Les modalités de paiement des fournisseurs en vigueur à LADAPT

LADAPT dispose d'une organisation centralisée de sa trésorerie qui veut que tous les paiements aux fournisseurs soient réalisés par le service comptable du siège, y compris ceux aux prestataires des établissements. Pour ce faire, ces derniers, par l'intermédiaire des directions régionales, transmettent au siège une liste nominative de fournisseurs avec le montant à acquitter, les 15 et 30 de chaque mois. Selon la direction financière de LADAPT, au vu de ces listes, normalement visées par les responsables administratifs et financiers des régions, le service comptable central procède aux paiements, à la condition que les bénéficiaires soient répertoriés dans la base fournisseurs. Autrement dit, le siège procède à ces paiements et aux écritures comptables induites, sans aucun contrôle des pièces justificatives afférentes, qui, s'agissant d'achats, prennent nécessairement la forme de factures.

Cette pratique ne respecte pas les prescriptions du plan comptable général, applicable à LADAPT, notamment ses articles 922-1 et 922-2

Il est donc impératif que LADAPT s'assure, au moment du paiement, de la réalité de la charge donc de l'existence d'une facture à l'appui.

En effet, de façon générale, pour avoir valeur probante, la comptabilité doit, pour des raisons fiscales, être justifiée par toute pièce destinée à permettre le contrôle de la réalité des achats. Pour une entreprise, le défaut de production de pièces justificatives peut entraîner le rejet de la déduction fiscale de la charge et donc sa réintégration aux résultats imposables. S'agissant d'une association à but non lucratif, la question de la réalité de la charge se pose moins en termes fiscaux que vis-à-vis du contrôle des autorités de tarification qui peuvent être amenées à refuser de prendre en compte certaines charges, possibilité explicite au CASF (Art. R. 314-52) et implicite avec la réforme de la tarification des ESMR.

Eu égard au nombre d'établissements gérés par LADAPT et à leur dispersion géographique, le contrôle de tout ou partie des dépenses de ceux-ci passe nécessairement par la dématérialisation des factures²⁵, comme l'a recommandé une mission d'audit externe après avoir constaté que les pratiques et les outils utilisés par les régions n'étaient pas harmonisés et que l'archivage des pièces justificatives n'était pas systématiquement numérique, rappelant que les documents financiers (comptes annuels, livres comptables et pièces justificatives) devaient être conservés au minimum dix ans.

Par ailleurs, LADAPT peut aussi envisager le passage à la facturation électronique laquelle sera, par ailleurs, obligatoire, à compter du 1^{er} septembre 2026, mais pour les seuls organismes assujettis à la TVA, ce qui n'est pas le cas d'une association à but non lucratif.

Toutefois, ne pas être soumise à cette obligation n'empêche nullement LADAPT de mettre en place d'elle-même cette facturation électronique.

1.4.2 Un exemple de non-respect des règles relatives au choix des fournisseurs

De 2018 à 2022, la société A a facturé près de 585 000 € à LADAPT pour des prestations de service, pour l'essentiel en région X mais aussi en région Y, période durant laquelle Mme B occupait au sein de l'association les fonctions ci-après :

²⁵ « Le siège social de LADAPT doit mettre en place rapidement une solution de dématérialisation des factures fournisseurs unique pour tous ses établissements et comprenant l'ensemble des étapes de validation des factures en lien avec ses procédures (identification des besoins, analyse des devis, rapprochement des pièces, paiement...). Cette solution permettrait de sécuriser l'ensemble des décisions en conformité avec la réglementation en vigueur et à venir (facturation électronique, dématérialisation des factures...). »

- Du 4/10/2016 au 2/01/2022 : directrice régionale X
- Du 01/07/2021 au 3/04/2022 : directrice générale par intérim

Tableau n° 3 : Facturations société A (2018-2022)

€	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Région X	452	72 788,54	122 544,00	178 395,75	50 297,81	424 478,10
Région Y	0	0	0	0	160 300,37	160 300,37
Total	452	72 788,54	122 544,00	178 395,75	210 598,18	584 778,47

Source : LADAPT

Or, il se trouve que la société A, a été créée, sous forme de SARL, le 26 janvier 2007, par Mme B et son époux, alors associés à parité, celui-ci en assurant la gérance. Une modification des statuts est intervenue ultérieurement, le 29 décembre 2015, au terme de laquelle, d'une part, il a été procédé à une augmentation de capital et, d'autre part, y sont entrés les enfants du couple, Mme B s'étant retirée. Au 1^{er} septembre 2022, comme l'atteste un extrait Kbis à cette date, l'époux de Mme B était toujours gérant de la société.

La mission d'audit de l'Orcom a examiné les factures de prestations de service de la société A et a conclu comme suit : « *Nous n'avons pas identifié d'approbation de paiement sur les factures récupérées. De plus nous n'avons pas identifié de cachet comptable ou de cachet bon à payer sur les factures récupérées. Par ailleurs, nous n'avons pas identifié de bons de commande transmis avec les factures. Nous n'avons récupéré aucune offre de mise en concurrence malgré l'importance des dépenses engagées.*

 »

Les constats ci-dessus amènent à :

- Révéler le non-respect des règles relatives au choix des fournisseurs prévalant à LADAPT lesquelles, s'agissant des achats de fonctionnement, précisent que toute prestation supérieure à 10 000 € / an doit faire l'objet d'une procédure d'appel d'offres laquelle impose un certain formalisme et la consultation d'au moins trois fournisseurs, procédure que ne pouvait ignorer Mme B si l'on considère les fonctions qu'elle a occupées et son ancienneté comme salariée de l'association.
- Porter en germe un préjudice potentiel pour LADAPT dès lors que certains contrats et bons de commande en cause prévoient une remise de 5 %, remise semble-t-il non appliquée au moment de la facturation.
- Illustrer les dysfonctionnements auxquels doit remédier LADAPT et plaider pour une révision en profondeur de ses procédures de vérification et de contrôle.

1.4.3 L'absence de procédures anti-corruption

Comme rappelé en partie 1, l'article 3 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite "loi Sapin 2", à son 3[°]), attribue à l'Agence française anticorruption (AFA) le contrôle de « *la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre au sein (...) des associations et fondations reconnues d'utilité publique pour prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme (...)*

 », ce qui implique qu'existent de telles procédures.

Par ailleurs, indépendamment de la reconnaissance de l'utilité publique, L'AFA considère que toutes « (...) les entités exerçant une activité économique sont concernées, indépendamment de leur forme juridique (GIE, association, syndicat professionnel, fondation, ordre professionnel...) ». Autrement dit, selon l'Agence, les associations qui exercent une activité économique, sous réserve de franchir les seuils quantitatifs définis par l'article 17, sont tenues de mettre en place des dispositifs anti-corruption conformes à la loi.

Outre la liste des entités dont les responsables entrent dans son champ d'application²⁶ l'article 17 précité définit les mesures et procédures à mettre en œuvre, à peine de sanctions prononcées par la commission des sanctions de l'AFA.

Bien que le sujet ait été abordé une fois par son conseil d'administration, aucune des mesures et procédures précitées n'a été encore mise en œuvre par LADAPT, ce que la Cour ne peut manquer de relever même si LADAPT, aux dires mêmes de l'Agence, serait loin d'être un cas isolé en la matière. LADAPT a toutefois indiqué à la Cour qu'une procédure sur les liens d'intérêt est en cours de rédaction et que le recrutement prochain d'un contrôleur interne lui permettra de compléter le volet des procédures anti-corruption afin de s'assurer d'une pleine conformité à la loi Sapin 2.

1.4.4 L'appel à la générosité publique

LADAPT fait appel public à la générosité au sens de l'article 3 de la loi du 7 août 1991. Les ressources collectées sont marginales.

Tableau n° 4 : Produits de la générosité publique perçus par LADAPT (2020-2024)

KE	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Produits de la générosité publique</i>	324	268	281	306	196

Source : comptes certifiés de LADAPT

L'association se conforme à ses obligations légales en publiant dans une annexe à ses comptes :

- un compte de résultat par origine et destination défini à l'article 432-2 (dit CROD) ;
- un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public conformément à la loi n° 91-772 du 7 août 1991 défini à l'article 432-17 (dit CER) ;
- les informations nécessaires à leur bonne compréhension

1.4.5 Stratégie immobilière et fonds de dotation

Concernant le patrimoine de l'association, aucun recensement exhaustif ne semble avoir été réalisé et il n'existe pas de planning consolidé des travaux au moment de l'instruction. Une démarche de recensement aurait toutefois été initiée avec les directions régionales et les directeurs d'établissement.

Par ailleurs, LADAPT dispose avec « Les Maisons de LADAPT » d'un fonds de dotation (au sens de l'article 140 de la loi de modernisation économique du 4 août 2008) qu'elle a créé en juin 2015 avec une dotation initiale de 100 000 €, et qui est administré par un conseil présidé par le président de

²⁶ Sachant qu'indépendamment de la responsabilité des personnes mentionnées au I de l'article 17, l'entité est également responsable en tant que personne morale en cas de manquement aux obligations prévues au présent II.

LADAPT et dont tous les membres sont des administrateurs de celle-ci. Ce fonds de dotation n'a donc aucune indépendance par rapport à l'organisme.

L'article 2 des statuts originels du fonds en définit l'objet. Concrètement, et selon LADAPT, il s'agit avec cet outil :

- développer, pérenniser et sécuriser le patrimoine immobilier de LADAPT ;
- disposer d'un outil susceptible de recevoir et d'administrer donations ou legs immobiliers ;
- trouver de nouvelles sources de financement des actions de LADAPT (mécénat).

Depuis sa création, ce fonds a ainsi été utilisé pour mener à bien dix projets immobiliers, représentant un investissement total de 51 M€.

Outre l'absence de recensement exhaustif de son patrimoine, et comme l'a souligné la mission d'audit externe déjà citée, l'articulation de la stratégie immobilière entre l'association et le fonds de dotation n'est pas claire, sachant que des projets immobiliers sont portés directement par le Fonds de dotation et que les équipes et notamment la direction du patrimoine, sont « *confondues* » entre l'association et le Fonds de dotation.

En conséquence, la Cour recommande à LADAPT d'élaborer, après un état des lieux, un volet immobilier de son plan stratégique, en clarifiant à cette occasion, le partage des rôles entre l'association et le fonds de dotation, en assurant l'indépendance de la gouvernance de cette dernière et en clarifiant par une convention les relations financières entre le fonds et LADAPT.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Bientôt centenaire, LADAPT est aujourd'hui une des associations nationales de soutien aux personnes en situation de handicap, qui gère, sous gestion contrôlée par des autorités publiques, au premier chef les agences régionales de santé (ARS), 103 établissements médico-sociaux (ESSMS) et 12 établissements de santé, spécialisés en soins médicaux et de réadaptation (ESMR), répartis dans toutes les régions métropolitaines, à l'exception de l'Occitanie. À ce titre, LADAPT, qui compte près de 3 500 salariés et accompagne désormais plus de 20 000 personnes par an, est très largement financée sur fonds publics, pour environ 85 % de ses ressources annuelles, celles-ci avoisinant les 300 M€.

Très impliquée dans l'élaboration des politiques en faveur des personnes en situation de handicap, se définissant comme une « association militante reconnue d'utilité publique », LADAPT, forte de ses capacités d'expertise, conduit, en s'appuyant sur des partenariats publics et privés, de nombreuses actions d'interpellation des pouvoirs publics et de sensibilisation de la société civile, parmi lesquelles la "Semaine Européenne de l'Emploi des Personnes Handicapées" (SEEPH), événement annuel de portée nationale et désormais européenne, qu'elle a créée en 1997, et coorganise aujourd'hui avec l'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (Agefiph) et le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Regroupées avec des prestations de formation et de conseil, ces actions dites de "plaidoyer" constituent la gestion pour compte propre de l'association.

LADAPT a cependant connu, de 2020 à 2022, une grave crise de gouvernance avec trois présidents et huit directeurs généraux se succédant en trois ans, crise qui a déstabilisé l'association, ses instances de direction et ses personnels, et mis à jour de nombreux dysfonctionnements et manques dans son organisation, défis auxquels le nouveau duo exécutif (président et directrice générale) installé en 2022 doit répondre.

Arrêté en 2025, le plan stratégique de LADAPT (1^{er} volet : 2024-2027) se veut la déclinaison opérationnelle du projet associatif de l'association, adopté par l'assemblée générale du 10 octobre 2023 et couvrant la période 2024-2030. Définissant de nouveaux publics-cibles (personnes handicapées vieillissantes, aidants, personnes lourdement handicapées), ce plan se veut adossé aux politiques publiques et aux réflexions en cours au niveau de l'État. Ce plan stratégique a aussi pour point de

passage obligé l'adaptation de l'organisation de LADAPT, en particulier au plan de la performance de ses systèmes d'information, de la gestion de ses ressources humaines, de ses procédures d'achats ou encore de ses obligations légales en matière de lutte contre les atteintes à la probité, qui, au regard de l'existant, sont autant de chantiers majeurs.

Recommandation n° 1. (LADAPT) : clarifier les modalités de délégations de pouvoirs et de signature entre les différents organes de l'association, en se conformant au cadre réglementaire en vigueur, en particulier l'article R. 314-88 du CASF

Recommandation n° 2. (DGOS) : introduire au sein du code de la santé publique, une disposition analogue à l'article D. 312-176-5 du code de l'action sociale et des familles

Recommandation n° 3. (LADAPT) : établir en lien avec l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) et le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), un bilan consolidé au niveau national, quantitatif et qualitatif, de la semaine pour l'emploi des personnes handicapées, ainsi qu'un compte financier de l'événement pour LADAPT

Recommandation n° 4. (LADAPT) : Généraliser la dématérialisation des factures et autres pièces justificatives

Recommandation n° 5. (LADAPT) : Élaborer, après état des lieux, un volet immobilier du plan stratégique, en clarifiant à cette occasion le partage des rôles entre l'association et le fonds de dotation, en assurant l'indépendance de la gouvernance de celui-ci et en précisant par une convention ses relations financières avec l'association

2 UNE ASSOCIATION GESTIONNAIRE QUI DISPOSE DE MARGES DE PROGRESSION S'AGISSANT DE LA QUALITÉ DE SES ETABLISSEMENTS

À l'origine fondée en Normandie pour aider les PSH à se réinsérer dans la société par le travail, LADAPT a progressivement élargi son champ d'action. Son développement géographique s'est ainsi accéléré au fil des décennies, avec l'ouverture de nouveaux établissements et services dans d'autres régions françaises. Néanmoins, le développement de l'association ne semble pas reposer sur une stratégie volontariste mais plutôt découler d'opportunités suivant deux modalités :

- les appels à projet de ses tutelles, qui lui permettent de créer de nouveaux établissements ou services ;
- la reprise d'activités préexistantes, parfois à la demande des tutelles, suite à la défaillance d'autres entités gestionnaires.

Dans son dossier en cours de demande de renouvellement d'autorisation de frais de siège auprès de l'ARS d'Ile-de-France, LADAPT propose la répartition suivante des entités qu'elle gère sous autorisation administrative :

- Le secteur médico-social de LADAPT comprend 103 établissements et services médico-sociaux (ESSMS) : 13 établissements et services en charge de la mission "Eduquer", 42, en charge de la mission "Former et Insérer vers l'emploi" et 48 en charge de la mission "Accompagner dans la vie sociale" ;
- Le secteur sanitaire de LADAPT comprend 12 établissements de soins médicaux et de réadaptation (ESMR), incluant un service d'hospitalisation à domicile de rééducation rattaché à un établissement. Le secteur adultes SMR, composé de 9 établissements, intervient principalement dans la prise en charge des affections de l'appareil locomoteur, du système nerveux et en polyvalent, en hospitalisation complète et à temps partiel. Le secteur pédiatrique SMR²⁷ est doté de 3 établissements. Il couvre notamment les affections de l'appareil locomoteur, du système nerveux, les affections respiratoires et cardiovasculaires, les affections du système digestif métabolique et endocrinien, l'oncologie et les brûlés. La prise en soin des personnes en état végétatif chronique ou en état pauci-relationnel est reconnue comme activité d'expertise pour un des établissements SMR pédiatriques mixtes.

Si les établissements sanitaires ne représentent que 10 % du total, ils ont accueilli près de 32 % des personnes prises en charge par LADAPT en 2024²⁸.

Tableau n° 5 : Répartition par type d'établissement des prises en charge par LADAPT en 2024

Secteur	Type d'activité	Nombre de personnes prises en charge
Établissements sanitaire	SMR	5 570
Établissements médico-sociaux	Accompagnement vers le parcours éducatif	1 446
	Accompagnement dans la vie quotidienne et sociale	2 695
	Accompagnement dans la formation et l'emploi	7 804
	Total ESSMS	11 945
<i>Total tout type d'établissements</i>		17 515

Source : LADAPT

²⁷ 771 patients accueillis en 2024

²⁸ Aux personnes « prises en charge » au sein des établissements, LADAPT adjoint les autres personnes accompagnées « au titre d'actions de formation, de conseil et de prestations de sécurisation de parcours ou d'actions concourant au développement de compétences », soit 5 796 personnes en 2024

2.1 La réforme du suivi de la qualité, initiée par l'actuelle direction générale

En janvier 2024, la direction générale de LADAPT a choisi de renforcer l'approche "métiers" de l'association en créant, à ce titre, deux directions : la direction de l'offre sanitaire (DOS) et la direction de l'offre médico-sociale (DOMS). Dans ce cadre, elle a aussi souhaité les doter, chacune, d'une compétence "qualité" sur l'ensemble de leurs périmètres respectifs alors qu'auparavant la gestion de la qualité relevait, au niveau national, de la direction de l'appui à la performance.

Ce transfert du suivi de la qualité, effectif à la mi-septembre 2024, permet désormais d'identifier au siège de LADAPT des responsables "qualité" au sein de chacune de ces directions métiers, soit une « *responsable qualité et gestion des risques* » à la DOS et une « *responsable qualité et projets* » à la DOMS.

Rapportée aux effectifs réduits de ces nouvelles directions²⁹, la répartition de ces derniers entre elles interroge. En effet, si la DOMS bénéficie d'une responsable qualité à temps plein, tel n'est pas le cas de la DOS dont la responsable "qualité et gestion des risques" ne dédie que 25 % de son temps à cette direction, 40 % à la certification Qualiopi et, surtout, 35 % à la DOMS.

Il n'en est pas moins positif que chacun des deux secteurs d'intervention sous gestion contrôlée de LADAPT, le sanitaire et le médico-social, ait désormais des responsables qualité, identifiés au sein de directions ad hoc.

Cependant, la réforme de l'organigramme de LADAPT et, partant, de la gestion des processus qualité, n'a pas, en l'état, modifié l'approche du siège en la matière qui repose moins sur un suivi vigilant et proactif que sur « *l'animation* » d'un réseau de "correspondants qualité" qui œuvrent au sein de chaque direction régionale et dans chaque établissement sanitaire ou médico-social. Cette animation prend notamment, chaque année, la forme de temps d'échange et de concertation (communs aux deux secteurs) lors de deux « *journées qualité* » au siège et jusqu'à quatre « *visioconférences qualité* ».

Pour autant, en matière de qualité, le siège de l'association a pour réflexe de renvoyer aux échelons déconcentrés, d'abord aux directions régionales - qui en sont pourtant une simple déclinaison géographique - mais, en définitive, aux établissements, l'essentiel des responsabilités. LADAPT s'exonère en conséquence de s'assurer du respect par ces derniers de leurs obligations légales et réglementaires, sous-estimant les exigences accrues que celles-ci induisent.

En conséquence, LADAPT, faute d'un état des lieux suivi en temps réel et dépourvue d'une vision globale, se prive de leviers et donc de perspectives d'amélioration de la qualité de ses établissements, au sens de la définition qu'en donne la Haute Autorité de la Santé (HAS), en charge d'y veiller. De plus, s'agissant des ESSMS, LADAPT méconnaît au passage l'une des affectations des frais de siège, prévue à l'article R. 314-88 du CASF³⁰.

²⁹ 5 postes à la DOMS, et 4 postes représentant 3,25 ETP à la DOS

³⁰ I. Les prestations dont la prise en charge peut être autorisée au titre de l'article R. 314-87 portent notamment sur la participation des services du siège social : (...) 2° A l'adaptation des moyens des établissements et services, à l'amélioration de la qualité du service rendu et à la mise en œuvre de modalités d'intervention coordonnées, conformément aux dispositions des articles L. 312-7 et L. 312-8 ;

2.2 La qualité des établissements de santé de LADAPT : la non-certification par la HAS de deux d'entre-eux lors du dernier cycle quadriennal (2021-2024)

Aux termes de l'article L. 6113-3 du code de la santé publique, « *(afin) d'assurer l'amélioration continue de la qualité et de la sécurité des soins, tous les établissements de santé publics et privés doivent faire l'objet d'une procédure externe d'évaluation dénommée certification. Cette procédure, conduite par la Haute Autorité de santé, vise à porter une appréciation indépendante sur la qualité d'un établissement (...)* ». Selon cette fois l'article L. 6113-4, elle doit être « *engagée à l'initiative de l'établissement de santé, notamment dans le cadre du contrat qui le lie à l'agence régionale de santé.* »

L'évaluation par la HAS de la qualité des établissements de santé est fondée sur une visite *in situ* qui donne lieu ensuite à un « *rapport de visite* » lequel, conformément au référentiel de certification, est structuré en quinze objectifs répartis en trois chapitres : 1- le résultat pour le patient 2- les équipes de soins et leur capacité à rechercher la pertinence, l'efficacité et la sécurité des soins 3- l'établissement et sa gouvernance. Chaque chapitre est constitué d'objectifs en nombre limité, eux-mêmes déclinés en critères dont 17, et c'est le point important, sont dits « *impératifs* »³¹.

Les décisions de certification étant valables quatre ans, le processus conduit par la HAS s'appuie sur des cycles quadriennaux, le dernier en date s'étant déroulé de 2021 à 2024, inclus.

Au cours de ce cycle, les douze ESMR de LADAPT ont été évalués, entre octobre 2021 et novembre 2024 : dix ont été certifiés dont un avec mention³², celle-ci ayant été obtenue en mai 2023, avant que LADAPT en devienne, à compter du 1^{er} avril 2024, l'association gestionnaire. Surtout, deux d'entre-eux, se sont vu refuser cette certification pour « *qualité des soins insuffisante* ».

Les deux établissements de LADAPT non certifiés par la HAS sont situés dans le département du Nord : le Centre de Soins Médicaux et de Réadaptation (CSMR) pédiatrique de Cambrai et le Centre de Soins Médicaux et de Réadaptation "Les Abeilles", à Briastre. Cette décision commune de non-certification en février 2024 fait suite à des visites intervenues en octobre 2023.

Quelques critiques de la HAS sur ces deux établissements portaient sur les pratiques des équipes de soin. Mais la plupart portait sur les processus qualité y compris des équipes de soins mais, plus globalement, à l'échelle de l'établissement.

Outre l'attention à porter en premier aux soins apportés aux patients, pareille décision n'est pas neutre pour la réputation tant des établissements en cause que pour leur association gestionnaire ce, d'autant plus que cette décision et le rapport à l'appui font l'objet d'une diffusion publique par la HAS.

De plus, la non-certification d'un établissement de santé reste exceptionnelle puisqu'elle ne concerne que 2 % des établissements de santé en France si l'on en croit le bilan du cycle quadriennal en cours, réalisé à mi-parcours par la HAS.

Enfin, depuis 2018 et en application de l'article L. 6122-2 du code de la santé publique, la non-certification d'un établissement de santé peut ne pas être sans conséquence sur son autorisation administrative.

³¹ « Parmi l'ensemble des critères utilisés par les experts-visiteurs mandatés par la HAS pour évaluer la qualité des soins au sein d'un établissement de santé, 17 sont des critères impératifs. Ces critères constituent l'une des exigences fondamentales pour être certifié. Ne pas les respecter entraîne des conséquences qu'on ne veut plus voir au sein d'un établissement de santé. » (Site internet de la HAS)

³² L'établissement SMR polyvalent de la Paloumère de Caubeyres (Lot-et-Garonne) d'une capacité de 55 lits

Aussi est-il surprenant que cette non-certification des établissements de Cambrai et de Briastre ne soit évoquée dans aucun des procès-verbaux des instances de gouvernance de LADAPT qu'il s'agisse du bureau, du conseil d'administration et, *a fortiori*, de l'assemblée générale.

En effet, selon l'article 5 du règlement intérieur, le conseil d'administration de LADAPT, a compétence pour, d'une part, « *décider de la création, de l'extension, de la modification et de la fermeture des établissements et ou services* », d'autre part, « *décider de l'engagement et de la cessation des contrats de travail des directeurs (...) d'établissement et ou services et des médecins-chefs* », ce qui implique qu'il doit être, en tant que tel, saisi de tout dysfonctionnement constaté par les autorités de contrôle³³ ou la HAS, que celui-ci concerne un établissement sanitaire ou un ESSMS.

2.3 La qualité des ESSMS de LADAPT : un premier bilan (2024-2025) contrasté

Depuis la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, les ESSMS sont eux-aussi soumis à une obligation d'évaluation de la qualité des activités et des prestations qu'ils délivrent, selon une procédure et des modalités inscrites dans le CASF. La loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé, est venue rénover le dispositif.

Comme pour les établissements de santé, les textes³⁴ font le lien entre les évaluations externes des ESSMS et leur autorisation administrative, laquelle est normalement valable 15 ans.

Mais une différence importante existe entre l'évaluation (certification) des établissements de santé et celle des ESSMS. Pour ces derniers, en effet, l'évaluateur n'est pas désigné par la HAS mais par l'établissement lui-même, suivant des modalités prévues par le décret n° 2022-742 du 28 avril 2022 relatif à l'accréditation des organismes pouvant procéder à l'évaluation de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS), et notamment son article 1³⁵.

Par ailleurs, les « *organismes évaluateurs* » des ESSMS doivent désormais être accrédités par le "Comité français d'accréditation" (COFRAC), leurs évaluations devant respecter un cahier des charges arrêté et publié par la HAS, le 10 mai 2022. Les organismes évaluateurs doivent être ainsi choisis au terme d'une procédure de « *mise en concurrence préalable* », obligation qui incombe aux établissements (cf. annexe 2).

Enfin, le nouveau dispositif d'évaluation des ESSMS, d'une part, prévoit pour la plupart des établissements, un calendrier de mise en œuvre s'étalant du 1^{er} juillet 2023 au 31 décembre 2027, d'autre part, s'appuie sur un système de cotation allant de 1 à 4, attribuée par regroupements croissants (critère, puis objectif, puis thématique et enfin chapitre).

Dans ce dispositif, existent là aussi 17 ou 18³⁶ critères dits « *impératifs* », formant un ensemble d'éléments incontournables pour lesquels les ESSMS ont une obligation de totale satisfaction.

³³ Sur la période sous revue, trois SMR de LADAPT (Cénac, Saint-André de l'Eure et Caudebec-lès-Elbeuf) ont aussi fait l'objet d'inspections ARS, respectivement en 2018, 2021 et 2022. Il en est de même de deux ESSMS en 2024 (contrôles diligentés par l'ARS IDF et /ou le conseil départemental du Val d'Oise)

³⁴ Articles L. 313-1 et D. 312-204 du CASF)

³⁵ Pour la réalisation de l'évaluation mentionnée à l'article L. 312-8 du code de l'action sociale et des familles, l'établissement ou le service social et médico-social fait appel, après une mise en concurrence préalable, à un organisme évaluateur qui répond aux conditions du présent décret et figure sur une liste publiée sur le site internet de la Haute Autorité de santé.

³⁶ Les critères impératifs sont applicables à tous les ESSMS, excepté le critère 3.6.2 : « Les professionnels respectent la sécurisation du circuit du médicament », spécifique au secteur médico-social.

Autrement dit, pour chacun de ces critères, l'établissement doit obtenir la note de 4. À défaut, il devra produire un plan d'action de remise en conformité et s'engager à le mettre en œuvre selon des échéances définies, plan devant être transmis à l'autorité en même temps que le rapport d'évaluation.

Dans ce cadre et selon LADAPT, au 31 décembre 2024, 24 de ses ESSMS avaient été évalués en application du nouveau dispositif issu de la loi du 24 juillet 2019.

Tels que recensés par la direction de l'offre médico-sociale de l'association, sur ces 24 établissements, seuls 5 avaient satisfait à l'intégralité des critères impératifs les concernant. A l'inverse, 10 d'entre-eux affichaient plus de 50 % de critères impératifs non satisfaits.

Tableau n° 6 : Bilan intermédiaire de l'évaluation des ESSMS de LADAPT

<i>Seuil de non-conformité concernant les critères impératifs</i>	0 %	< 20 %	> 21 % et < 50 %	> 50 %
<i>Nombre d'établissements</i>	5	2	7	10

Source : LADAPT

De plus, les éléments transmis par la direction de l'offre médico-sociale font apparaître que neuf autres établissements de LADAPT auraient dû avoir fait réaliser leur évaluation avant le 31 décembre 2024.

Si trois d'entre eux ont effectivement obtenu un report sur 2025, le siège de LADAPT n'était pas en mesure d'indiquer la situation des six autres en raison d'*« informations non actualisées par le correspondant qualité »*, constat qui interroge sur le rôle du siège quant au respect par les établissements des procédures réglementaires en vigueur (cf. infra).

Sans remettre en cause la réalité du progrès que représente la création d'une direction de l'offre médico-social, en ce domaine, le suivi par LADAPT de la situation de ses ESSMS mériterait d'être grandement amélioré.

Pour une plus grande efficacité du processus, sa surveillance par l'entité gestionnaire paraît opportune, en particulier concernant les délais qui encadrent son déroulement dont le point de départ est la date limite de transmission à la HAS du rapport d'évaluation, telle que fixée pour chaque établissement par des arrêtés de programmation cosignés par le président du conseil départemental et le directeur général de l'ARS. C'est, en effet, une fois cette date publiée, qu'il appartient aux établissements de lancer, en amont de celle-ci, la procédure de mise en concurrence pour la sélection de l'organisme chargé de réaliser la visite d'évaluation organisée et matérialisée par la signature d'un contrat entre l'ESSMS et l'organisme. Au plus tard, un mois après cette visite, l'organisme transmet à l'ESSMS (via la plate-forme de la HAS, dénommée Synaé) le rapport d'évaluation, celui-ci disposant aussi d'un mois à compter de la réception du rapport pour rédiger ses observations (là encore via la plate-forme Synaé) et les retourner à l'organisme. Ce dernier, après réception des observations de l'ESSMS, procède à la clôture du rapport d'évaluation et le communique définitivement à l'établissement (toujours via la plate-forme Synaé).

Ainsi, toutes les informations relatives à chaque étape du processus d'évaluation des ESSMS figurent-elles sur la plate-forme Synaé de la HAS.

Or, comme indiqué à la Cour par la HAS, *« bien que la plate-forme Synaé soit paramétrée pour que les actes de gestion des évaluations soient effectués au niveau de chaque ESSMS, les organismes gestionnaires (par exemple, le directeur qualité, positionné au niveau d'un siège social) ont toutefois la possibilité d'avoir des droits d'accès en tant que référent ESSMS. Pour cela, il leur faut entrer par le biais d'un ESSMS, puis ils pourront avoir la visibilité de tous les ESSMS ayant le même FINESS juridique. »*

Aussi est-il recommandé à LADAPT de suivre et d'apprécier directement – via la plate-forme Synaé – la correcte mise en œuvre par ses ESSMS de leur processus d'évaluation, à toutes les étapes de celui-ci.

Ce suivi des délais à partir de la plate-forme Synaé permettrait à LADAPT de ne pas être dépendante du partage - par un circuit interne qui demeure aléatoire même s'il a été dématérialisé et rénové³⁷ - d'informations à l'initiative de l'établissement par l'intermédiaire du correspondant qualité de ce dernier. Cela permettrait par exemple d'éviter des situations comme celle du service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés de la Meuse pour lequel, alors que la date limite de transmission du rapport d'évaluation avait été fixée au 30 septembre 2023 et l'évaluation *a priori* réalisée, la direction de l'offre médico-sociale restait, au 30 avril 2025, dans l'attente de la transmission interne dudit rapport compte tenu d' « *informations non actualisées par le correspondant qualité.* »

Outre le suivi via Synaé des délais de réalisation et autres procédures réglementaires de l'évaluation de ses ESSMS, il revient à LADAPT de s'assurer du respect par ces derniers des obligations de publication des résultats de leurs évaluations lesquelles sont de deux ordres : d'une part, celles prévues au II de l'article précité D. 312-201 du CASF récemment entré en vigueur ; d'autre part, celles prescrites en sus par la HAS³⁸.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Organisme gestionnaire d'établissements à dominante médico-sociale, même si ses douze établissements sanitaires, spécialisés en soins médicaux et de réadaptation (SMR), ont accueilli près du tiers des 17 500 personnes qu'elle a prises en charge en 2024, LADAPT s'est récemment dotée, pour ses deux activités sous gestion contrôlée, de directions métiers (direction de l'offre sanitaire et direction de l'offre médico-sociale).

Elle est aujourd'hui confrontée au défi de l'amélioration de la qualité de ses établissements, au regard des exigences des référentiels de la Haute Autorité de Santé (HAS). Ainsi, sur 24 de ses ESSMS déjà évalués en application du nouveau dispositif issu de la loi du 24 juillet 2019, seuls cinq avaient rempli l'obligation d'obtenir la note maximale pour tous les critères impératifs, quand dix en affichaient plus de 50 % non satisfaits.

S'agissant du secteur sanitaire, lors du dernier cycle quadriennal d'évaluation (2021-2024), deux de ses douze ESSMR se sont vu refuser leur certification par la HAS pour « qualité des soins insuffisante », situation n'affectant pourtant que 2 % des établissements de santé en France. En conséquence, il faut, pour LADAPT, revoir en profondeur ses processus de suivi de la qualité des établissements qu'elle gère, pour être en mesure de remplir ses obligations d'entité gestionnaire, découlant notamment des articles L. 314-87 et L. 314-88 du CASF.

³⁷ Aux fins d'amélioration du suivi de la qualité des ESSMS, la direction de l'offre médico-sociale de LADAPT envisage de changer, en 2026, l'outil informatique de management de la qualité qu'elle utilise depuis 2011. Son choix s'est porté sur un outil dont elle considère qu'il « optimisera le suivi de la qualité avec un suivi en temps réel des actions et des résultats. »

³⁸ L'ESSMS doit également assurer la plus large diffusion en interne du rapport d'évaluation (et) doit notamment le porter à la connaissance de l'instance délibérante, de l'instance de représentation des personnels et du conseil de la vie sociale le cas échéant. (Site internet de la HAS).

Recommandation n° 6. (LADAPT) : saisir formellement le conseil d'administration de tout dysfonctionnement constaté par les autorités de contrôle ou la HAS, que celui-ci concerne un établissement sanitaire ou un ESSMS.

Recommandation n° 7. (LADAPT) : assurer directement via la plate-forme Synaé de la HAS, le suivi par le siège de la correcte mise en œuvre par les ESSMS de leur processus d'évaluation et, plus généralement, revoir les processus de suivi et de gestion de la qualité afin de se conformer pleinement aux dispositions des articles R. 314-87 et R. 314-88 du code de l'action sociale et des familles.

3 UNE ASSOCIATION DONT LA SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE EST SUJETTE À CAUTION

LADAPT affiche un résultat consolidé positif. Pourtant, celui-ci cache un déséquilibre entre les activités sous gestion contrôlée (établissements médico-sociaux et sanitaires), excédentaires, et la gestion propre de l'association, déficitaire. Cette situation a conduit LADAPT, en 2022, à décréter fongibles les fonds propres des établissements sanitaires avec ceux de sa gestion propre.

3.1 Une lecture critiquable des obligations comptables par LADAPT

LADAPT se doit de se conformer au cadre comptable en vigueur pour établir les comptes de ses entités sous gestion contrôlée (établissements médico-sociaux et sanitaires), notamment pour l'affectation des résultats.

Or, LADAPT fait une interprétation critiquable sur la fongibilité des fonds propres des établissements sanitaires avec ceux de sa gestion propre.

3.1.1 Le cadre comptable applicable aux entités gestionnaires comme LADAPT

Les associations comme LADAPT établissent leurs comptes annuels selon les règles comptables de droit commun qui leur sont applicables, à savoir le règlement ANC n° 2014-03 relatif au plan comptable général et le règlement ANC n° 2018-06 relatif à la comptabilité des personnes morales de droit privé à but non lucratif. En complément, le règlement ANC n° 2019- 04 du 8 novembre 2019 introduit des dispositions spécifiques qui s'appliquent aux organismes gestionnaires d'établissements sociaux et médicaux sociaux (ESSMS). En revanche, il n'existe pas pour les établissements de santé gérés par des personnes morales de droit privé à but non lucratif (ci-après établissements de santé à but non lucratif - ESBNL), de règlement similaire au règlement ANC- 2019- 04.

Conformément au règlement ANC-2018-06, ses comptes annuels couvrent l'ensemble des activités de LADAPT³⁹. Or, tant les ESSMS que les ESBNL obéissent par ailleurs à d'autres cadres comptables, respectivement fixés par le CASF et le CSP, éventuellement complétés par d'autres réglementations particulières⁴⁰.

Cette situation oblige les entités gestionnaires d'ESSMS et /ou d'ESBNL à pratiquer des retraitements comptables complexes, *a fortiori* compte tenu des évolutions des référentiels, avec la contrainte de l'élaboration de tableaux de passage entre, d'une part, une comptabilité tenue quotidiennement par les établissements selon les règles qui leur sont applicables pour établir leurs comptes de clôture aux appellations diverses (comptes administratifs, état réalisé des recettes et des dépenses - ERRD, comptes financiers, etc.) et, d'autre part, les comptes annuels "consolidés" de l'entité gestionnaire.

3.1.2 Le cadre comptable applicable aux ESSMS gérés par des personnes morales de droit privé à but non lucratif

En application de dispositions du CASF, les documents budgétaires et comptables des ESSMS varient selon les cas mais relèvent principalement de deux catégories : ou bien les établissements élaborent un budget puis un compte administratif, annuels, ou bien ces documents sont respectivement remplacés par un « état des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD) » et un « état réalisé de recettes et de dépenses (ERRD) ».

Cette seconde catégorie, qui est amenée à se généraliser, est celle des ESSMS ayant conclu avec leurs autorités de tarification, volontairement ou par obligation légale, un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM), ce qui concerne la plupart des établissements pour PSH. Cependant, même sous l'hypothèse d'un CPOM obligatoire, les EPRD et ERRD n'entrent en vigueur que lors de l'exercice qui suit la conclusion de ce CPOM. Conséquence, dans le cas des 103 ESSMS de LADAPT, se retrouvent encore les deux situations. Pour les ESSMS pour lesquels l'entité gestionnaire a conclu un CPOM, celui-ci arrête le budget base année zéro de l'établissement ainsi que les modalités de la fixation annuelle des moyens. Dans la plupart des cas, ces modalités suppriment la procédure budgétaire annuelle contradictoire et allègent ainsi la liste des documents budgétaires à transmettre à l'autorité de tarification.

A l'inverse, aucun allègement n'est prévu pour les comptes de clôture, quels qu'ils soient. Compte administratif et ERRD ont par ailleurs en commun certains documents comptables à commencer par le bilan propre à l'établissement⁴¹.

Compte administratif, d'une part, ERRD, d'autre part, ne sont pas neutres en termes de procédure d'affectation du résultat. Dans le premier cas, cette affectation est décidée par une autorité de tarification (ARS ou conseils départementaux) conformément à l'article R. 314-51 du CASF, dans le second, elle est décidée par l'entité gestionnaire, mais à la condition de se conformer strictement aux prescriptions du CASF, telles qu'elles figurent à l'article R. 314-234 de ce code.

En tout état de cause, dans tous les cas, à son bilan consolidé, il est fait obligation à l'entité gestionnaire, de distinguer dans ses fonds propres - donc le résultat, le report à nouveau et les réserves - ceux afférents aux activités de ses ESSMS.

³⁹ A ce titre et sans préjudice de l'approximation sémantique induite (la consolidation concernant des personnes morales distinctes, liées par des intérêts communs et appartenant à un même groupe) les comptes annuels de LADAPT seront qualifiés, dans la suite du présent rapport, de comptes "consolidés".

⁴⁰ Instruction comptable M21, pour partie applicable aux ESBNL, et plan comptable M22 bis, applicable aux ESSMS de droit privé.

⁴¹ Ce dernier constituant l'annexe 3 de l'ERRD.

Toutefois, les fonds propres des ESSMS à isoler, dans les comptes consolidés, sont uniquement ceux qui « *constituent les fonds propres de l'activité médico-sociale sous gestion contrôlée* » comme les définit et le rappelle le règlement ANC-2019-04.

Il en résulte, toujours prévue par le règlement ANC-2010-04, une présentation spécifique de la gestion contrôlée médico-sociale, dans les documents de synthèse des comptes consolidés de l'entité gestionnaire.

3.1.3 Un cadre comptable similaire pour les ESBNL, nonobstant l'absence pour leur entité gestionnaire d'un règlement homologue au règlement ANC-2019-4

En application du I de l'article R. 6161-43 du CSP, les ESBNL sont soumis à la plupart des dispositions d'organisation financière applicables aux établissements publics de santé (EPS).

Ainsi, les ESBNL sont-ils tenus comme les EPS, de transmettre pour accord aux ARS, leurs budgets ou EPRD, y compris quand ils ont conclu un CPOM, cette dernière possibilité étant aussi ouverte aux établissements de santé par l'article L. 6114-1 du CSP.

Cette transmission est également la règle pour leurs comptes annuels. En application de l'article L. 6116-3 du CSP, cette obligation de transmission de comptes aux ARS pèse sur tous les établissements de santé, sans exception. Toutefois les comptes des ESBNL suivent, en sus, les mêmes procédures d'élaboration et de transmission que celles applicables aux EPS.

En effet, comme pour les EPS, la finalité de la transmission aux ARS de leurs comptes par les ESBNL est de permettre à celles-ci d'apprécier et si nécessaire de pallier toute situation de déséquilibre financier, en application de l'article L. 6143 du CSP, lui aussi applicable aux établissements de santé à but non lucratif⁴².

Dans le secteur privé sanitaire, cette situation est spécifique aux ESBNL, comme l'avait déjà souligné la Cour, dans son rapport paru en 2013, sur la sécurité sociale.

Il résulte des dispositions précédentes que, comme l'activité médico-sociale des ESSMS, celle des établissements de santé gérés par des personnes morales de droit privé à but non lucratif relève d'une « *gestion contrôlée* » par les autorités de tarification, à savoir les ARS.

Ce constat n'a d'ailleurs pas échappé à LADAPT puisque, dans ses comptes consolidés, elle présente bien un « *résultat sanitaire* » qui, sommé avec celui de l'activité médico-sociale, établit un résultat de la « *gestion contrôlée* » par opposition à celui de la « *gestion propre* ».

Outre leur compte financier, les ESBNL transmettent aux ARS, via leur entité gestionnaire, l'affectation du résultat qui, en application de l'instruction comptable M21 relative à la comptabilité des EPS qui leur est applicable, peut être réparti en « *report à nouveau excédentaire* », en (réserve pour) « *excédents affectés à l'investissement* » et en « *réserve de trésorerie* ».

⁴² Le directeur général de l'agence régionale de santé demande à un établissement public de santé de présenter un plan de redressement, dans le délai qu'il fixe, compris entre un et trois mois, dans l'un des cas suivants : 1° Lorsqu'il estime que la situation financière de l'établissement l'exige ; 2° Lorsque l'établissement présente une situation de déséquilibre financier répondant à des critères définis par décret. Les modalités de retour à l'équilibre prévues par ce plan donnent lieu à la signature d'un avenant au contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens. (Art. L. 6143-3 du CSP).

3.1.4 L'interprétation hasardeuse de LADAPT

Dans la présentation de ses comptes consolidés, LADAPT distingue, depuis l'exercice 2020, les seuls fonds propres de l'activité médico-sociale, se conformant ainsi au règlement ANC-2019-04.

Faute d'une disposition identique, l'association n'a, en effet, aucune obligation de faire de même concernant les fonds propres tirés de son activité sanitaire - qui ne sont donc pas présentés distinctement dans ses comptes consolidés.

Mais, de cette absence d'obligation, LADAPT tire la conclusion qu'elle peut rendre fongible les fonds propres de l'activité sanitaire et ceux de la gestion propre⁴³.

Autrement dit, elle considère pouvoir utiliser les fonds propres de l'activité sanitaire pour financer d'autres activités de l'association, en fait ses activités pour compte propre, ou pour acquérir de nouveaux locaux qui ne seraient pas affectés à ces établissements mais, par exemple, au siège social.

La Cour considère que cette interprétation de LADAPT, préjudiciable aux intérêts de ses ESMR, ne va nullement de soi pour des raisons tant juridiques que de transparence financière.

3.1.4.1 Au plan juridique

Comme le rappelle le règlement ANC-2019-04, la raison qui conduit à distinguer les fonds propres de l'activité médico-sociale est qu'ils sont, pour partie, restituables (en cas de fermeture définitive de l'établissement). Or, c'est aussi le cas des fonds propres des ESBNL en application de l'article L. 6161-3-2 du CSP⁴⁴ similaire à l'article L. 313-19 du CASF.

Spécifique dans l'activité sanitaire, aux EPS et aux ESBNL, le compte financier n'est pas un simple dossier comptable interne aux fins d'élaboration des comptes consolidés de l'entité gestionnaire, mais un document obligatoire prévu au CSP, dont la présentation et le contenu sont formalisés par arrêté interministériel⁴⁵ et ayant donc, en soi, une valeur juridique qui s'attache à tous ses éléments constitutifs (bilan, compte de résultat et annexes dont le tableau de variation des fonds propres).

En conséquence, utiliser les disponibilités inscrites à l'actif du bilan des ESBNL pour financer des activités sans rapport avec leur vocation relève inévitablement d'opérations extra-comptables irrégulières et va donc à l'encontre, s'agissant du bilan de ces établissements, de principes fondamentaux de la comptabilité, repris à l'instruction M21 qui leur est applicable : le principe de régularité et de sincérité et le principe de l'intangibilité du bilan d'ouverture.

3.1.4.2 Au plan de la transparence financière

Sauf à faire obstacle au contrôle par l'ARS, prévu à l'article L. 6143 précité du CSP, de la situation financière des ESBNL, l'intangibilité de leur bilan, donc son étanchéité, découle aussi du fait

⁴³ S'appuyant sur une note de décembre 2022 d'un cabinet juridique, sollicité à cet effet.

⁴⁴ Constat que prétend relativiser la note précitée du cabinet conseil de LADAPT en soulignant que cet article « ne s'applique qu'en cas de fermeture définitive » et que : « D'expérience, ces dispositions sont en outre rarement mises en œuvre par l'ARS ».

⁴⁵ En vigueur, l'arrêté du 19 décembre 2024 relatif au compte financier des établissements publics de santé.

qu'il est partie intégrante de leur compte financier sur lequel se fonde ce contrôle, alors que l'obligation peut leur être faite de mettre en œuvre un plan de redressement.

Il en résulte que, aux yeux de la Cour, pour une entité gestionnaire d'établissements de santé à but non lucratif, les fonds propres constitués à partir des résultats de ces derniers, ne sauraient, en l'état et fut-ce dans le silence des textes, se confondre avec ceux provenant d'autres activités, à commencer par la gestion d'activités pour compte propre.

Cette position de la Cour est partagée par les administrations de tutelle comme l'atteste cette réponse de la DGOS : « « *La DGOS partage les conclusions de la Cour selon lesquelles les pratiques actuelles de gestion des fonds propres des établissements SMR de LADAPT sont préjudiciables à ces derniers. Leur opacité altère la capacité des tutelles, au premier rang les ARS, à conduire un dialogue de gestion efficace (...). Il est ainsi précisé dans le règlement [ANC-2019-04] que [l'entité] "distingue dans ses fonds propres, les fonds propres restituables à des autorités de tarification par ses établissements (...). Ces fonds propres constituent les fonds propres de l'activité sociale et médico-sociale sous gestion contrôlée". Une extension de ces dispositions sur le champ sanitaire semble pertinente.* » »

Au cas d'espèce, cette confusion est par ailleurs facilitée par le non-respect par LADAPT du CSP qui, s'agissant d'un ESBNL, fait obligation à « *l'organe délibérant de la personne morale gestionnaire de l'établissement de santé ou à l'instance habilitée statutairement à cet effet* » de délibérer, aux fins d'approbation, sur le compte financier et la proposition d'affectation de résultat, transmis par le directeur de l'établissement, délibérations devant intervenir au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice considéré, pour transmission dans les huit jours au directeur général de l'ARS concernée.

Or, l'organe délibérant d'une association 1901 est l'assemblée générale de ses membres et, au cas d'espèce, elle ne peut déléguer cette compétence, en application des statuts types des associations reconnues d'utilité publique, et notamment leur article 6.

Il résulte de ces dispositions que, à la différence des ESSMS⁴⁶, l'approbation tant du compte financier que de l'affectation du résultat de chaque ESBNL est de la compétence exclusive de l'assemblée générale de l'entité gestionnaire, qui doit donc en être formellement saisie, obligation à laquelle, s'agissant de ses ESMR, LADAPT se soustrait, semble-t-il depuis toujours, et, en tout cas, sur la période sous revue.

3.2 Une situation financière consolidée de LADAPT optiquement favorable

Pour l'établissement de ses comptes annuels, sur toute la période sous revue⁴⁷, LADAPT a fait appel à un expert-comptable. Certifiés par son commissaire aux comptes⁴⁸, les comptes de LADAPT, également sur toute la période sous revue, l'ont été sans réserve, à l'exception de l'exercice 2024, avec celle relative à l'évaluation des produits de l'activité sanitaire⁴⁹.

Le règlement ANC-2019-04, applicable à compter de l'exercice 2020, a sensiblement modifié la présentation des comptes de LADAPT, empêchant toute comparaison avec les exercices antérieurs,

⁴⁶ Pour lesquels, l'approbation des comptes et de l'affectation du résultat ne laisse aucun rôle à l'entité gestionnaire

⁴⁷ En fait depuis 2018, contrat annuel renouvelable par tacite reconduction

⁴⁸ Le cabinet Ernst & Young Audit depuis 2016

⁴⁹ Cf. annexe 3

nonobstant un compte 2019 pro forma, publié avec les comptes 2020. En conséquence, pour l'analyse des résultats ci-après, la période sous revue sera celle allant de 2020 à 2024, inclus.

3.2.1 Un résultat net comptable tiré vers le haut par un résultat financier élevé

Les résultats nets comptables de LADAPT, de 2020 à 2024, figurent ci-dessous.

Tableau n° 7 : Résultat net comptable de LADAPT (2020-2024)

K€	2020	2021	2022	2023	2024	Σ
<i>Résultat d'exploitation</i>	7 739	2 192	7 025	1 483	5 532	23 971
<i>Résultat financier</i>	(554)	(367)	(77)	2 813	3 062	4 877
<i>Résultat exceptionnel</i>	3 534	4 295	1 660	1 730	2 380	13 599
<i>dont cessions d'actifs</i>	4 502	3 933	2 044	2 060	1 175	(13 714)
<i>Impôt sur les sociétés</i>	(32)	(42)	(87)	(579)	(516)	(1 256)
<i>Résultat net comptable</i>	10 687	6 078	8 521	5 448	10 458	41 192

Source : comptes certifiés de LADAPT

La décomposition de ces résultats en soldes intermédiaires de gestion s'avère difficile, en particulier pour l'exploitation, s'agissant de comptes agrégant 116 unités (siège social, ESSMS et ESMR) et 213 dossiers comptables, même si LADAPT, dans son rapport à l'appui des comptes certifiés, s'y essaie, chaque année, formellement.

On relèvera toutefois l'augmentation spectaculaire, ces deux dernières années, du résultat financier, alors qu'il avait été déficitaire les quatre années précédentes. Selon LADAPT, cette augmentation serait liée, en 2023 comme en 2024, à « (...) une conjoncture exceptionnelle et (une) gestion fructueuse bien que prudente des placements financiers »⁵⁰. Mais, en application de l'article 11 (modifié) de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association⁵¹, les associations reconnues d'utilité publique comme LADAPT, sont astreintes à une "gestion de bon père de famille"⁵². De fait, en ce domaine, LADAPT se conforme, s'agissant de la nature de ses placements, à ses obligations légales. En particulier, son portefeuille est exclusivement investi sur des produits qui bénéficient d'une garantie du capital par l'établissement bancaire ou la compagnie d'assurance.

Toutefois, s'agissant de placements à moyen terme sur des supports prévoyant des pénalités en cas de sortie par anticipation, la Cour rappelle que, aux termes du 1 de l'article R. 314-95 du CASF : « *I- Les disponibilités de trésorerie des (ESSMS) peuvent faire l'objet de placements financiers à la condition que ceux-ci soient sans risque de dépréciation* ». Il en résulte que, comme l'a confirmé à la Cour la DGCS, lesdites pénalités ne sauraient affecter que les seuls intérêts et, en aucun cas, le capital investi.

⁵⁰ Présentation au président des comptes de l'exercice clos au 31 décembre 2024.

⁵¹ Les associations reconnues d'utilité publique peuvent faire tous les actes de la vie civile qui ne sont pas interdits par leurs statuts. Les actifs éligibles aux placements des fonds de ces associations sont ceux autorisés par le code de la sécurité sociale pour la représentation des engagements réglementés des institutions et unions exerçant une activité d'assurance.

⁵² Notion désormais supprimée de la législation française au profit du terme "raisonnable".

Comme l'affirme LADAPT, il est exact que, même pour les placements sans risque, les années 2023 et 2024 ont confirmé, en l'accentuant, une tendance haussière des taux, comme l'illustrent ceux du livret A.

Tableau n° 8 : Taux du livret A (2020-2025)

%	2020	2021	2022	2023	2024
Taux du livret A	0.52%	0.5%	1.38%	2.92%	3%

Source : direction financière de LADAPT

Mais cette progression réside aussi, voire davantage, dans l'évolution de la structure de sa trésorerie marquée par l'accroissement considérable des placements réalisés par l'association lesquels ont plus que quadruplé entre 2019 et 2024, passant de 18,5 M€ (29,2 % de la trésorerie) à 86,1 M€ (77,8 % de la trésorerie), pendant que, corolairement, les disponibilités (non placées) qui s'élevaient à 45 M€ en 2019, n'étaient plus que de 24,6 M€ en 2024.

Tableau n° 9 : Structure de la trésorerie de LADAPT (2019-2024)

K€	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Valeurs mobilières de placement (VMP) au 31/12/N	18 529	27 536	27 536	46 536	62 742	86 155
Disponibilités au 31/12/N	44 959	54 309	64 218	58 419	50 505	24 620
Trésorerie au 31/12/N	63 488	81 846	91 755	104 955	113 247	110 776

Source : comptes certifiés de LADAPT

Pareille évolution atteste de l'aisance de l'association en termes de disponibilités consolidées.

Il convient cependant pour LADAPT d'être attentive à deux changements de fond.

En premier lieu, en 2024, LADAPT a renoué avec un besoin en fonds de roulement (BFR) positif, diminuant donc sa trésorerie, à hauteur de plus de 8 M€, alors que les deux années précédentes, son BFR négatif lui avait, à l'inverse, procuré une ressource de trésorerie à due concurrence. Or, ce BFR positif 2024 est à relier à la récente réforme du financement des activités SMR (cf. annexe 3) qui implique davantage de facturations qu'auparavant, donc davantage de produits à recevoir (créances), facteur de hausse du BFR.

Alors que, selon LADAPT, la norme du secteur serait d'avoir un BFR négatif⁵³ (ou faiblement positif)⁵⁴, cette réforme (tarification à l'activité), qui est loin d'avoir produit tous ses effets, pourrait, en la matière, sensiblement changer la donne.

Tableau n° 10 : Évolution du besoin en fonds de roulement de LADAPT (2019-2024)

K€	2019	2020	2021	2022	2023	2024
BFR	+ 112	+ 1 136	+ 4 817	(1 388)	(3 050)	+ 8 181

Source : LADAPT

⁵³ Car « la plupart des financements se traduisent par des dotations versées en 12^{ème}, alors que les charges sont payées avec un décalage dans le temps ».

⁵⁴ Pour l'année 2021, également atypique par le niveau du BFR, c'est, selon LADAPT, en lien avec le Ségur de la Santé. Les fonds ont été alloués mais le versement des compléments de dotation ne l'a été que l'année suivante.

En second lieu, la trésorerie de LADAPT pourrait se voir progressivement restreindre, à partir de 2025, en raison de l'évolution récente du cadre légal concernant les fonds propres des ESSMS ayant l'obligation de conclure un CPOM obligatoire, cas notamment des établissements accueillant des mineurs et/ou des majeurs handicapés.

En effet, aux termes de l'article 62 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023, lors du renouvellement des CPOM, et afin de fixer la tarification de l'ESSMS concerné, il est désormais prévu de prendre en compte la part des reports à nouveau ou des réserves figurant à son budget et non justifiés par ses conditions d'exploitation.

Le décret n° 2023-1428 du 29 décembre 2023 a ainsi inséré au CASF, trois nouveaux articles R. 314-43-3 à R. 314-43-5, avec l'objectif de mettre en œuvre ces nouvelles règles.

Certes, aux termes du décret du 29 décembre 2023, la prise en compte de ces reports à nouveau et réserves restera limitée en volume et dans le temps, et ne prendra pas la forme d'un prélèvement direct sur les fonds propres des ESSMS, mais d'une diminution de leurs recettes de tarification sur la durée du CPOM.

Reste que, selon les estimations de LADAPT, l'activité médico-sociale représentait plus de 82,5 % de sa trésorerie au 31 décembre 2024.

En conséquence, la Cour recommande à LADAPT de faire procéder à un état des lieux des fonds propres de ses ESSMS, en vue d'établir un diagnostic des conséquences pour l'association, de ces nouvelles dispositions du CASF.

3.2.2 Un résultat de la gestion pour compte propre artificiellement majoré

Dans l'annexe (obligatoire) présentant le tableau de variation des fonds propres, LADAPT, à partir de 2020, premier exercice d'entrée en vigueur du règlement ANC-2019-04, introduit, par ailleurs, une décomposition présentant, d'une part, le résultat de la gestion contrôlée, en distinguant secteur sanitaire et secteur médico-social, et, d'autre part, celui de la gestion pour compte propre, avec, là encore, une décomposition entre activité commerciale des ESAT et actions dites conventionnelles.

Tableau n° 11 : Répartition par gestion du résultat de LADAPT (2020-2024)

K€	2020	2021	2022	2023	2024	Σ
<i>Sanitaire</i>	1 960	(217)	1 782	(1 519)	1 978	3 984
<i>Médico-social</i>	7 520	4 614	8 702	8 166	9 594	38 596
<i>Résultat gestion contrôlée</i>	9 480	4 397	10 484	6 647	11 572	42 580
<i>Esat commerciaux</i>	475	128	(452)	(425)	(219)	(493)
<i>Actions conventionnelles</i>	732	1 553	(1 511)	(774)	(895)	(895)
<i>Résultat gestion propre</i>	1 207	1 681	(1 963)	(1 199)	(1 114)	(1 388)
<i>RNC</i>	10 687	6 078	8 521	5 448	10 458	41 192

Source : Cour des comptes d'après comptes certifiés de LADAPT

Ces résultats ont nécessité un retraitement de la Cour.

En effet, suivant en cela son choix contestable de fongibilité des fonds propres hors activité médico-sociale, LADAPT, en 2023 et 2024, a réparti ses produits financiers entre l'activité médico-sociale et les deux autres activités (sanitaire et pour compte propre), confondues, avec comme clé de

répartition leurs parts respectives de la trésorerie en 2023 et du fonds de roulement net global (FRNG) en 2024 (estimées dans les deux cas sur les données de l'exercice antérieur).

En fait, cette dernière utilisation du FRNG a pour fondement de pallier l'impossibilité dans laquelle se trouve LADAPT de suivre dans sa trésorerie, à l'euro près, la part respective des trois activités : médico-sociale, sanitaire et pour compte propre.

En tout état de cause, la répartition des produits financiers de LADAPT sur les exercices 2023 et 2024, appelle les observations suivantes :

- elle constitue un double changement de méthode de comptabilisation⁵⁵ qui aurait mérité d'être mentionné dans les annexes aux comptes de l'exercice 2023 puis dans celles de l'exercice 2024, puisque, jusqu'en 2022, inclus, aucun produit financier n'avait été affecté à la gestion propre de l'association.
- LADAPT occulte que, une fois cette répartition de premier rang effectuée, les produits financiers du bloc « *fonds propres et assimilés (sanitaires)* » sont attribués à la seule gestion pour compte propre. D'où, en pourcentage, la répartition des produits financiers sur la période 2020-2024.

Tableau n° 12 : Pourcentages retenus par LADAPT pour la répartition de ses produits financiers (2020-2024)

Répartition des produits financiers	2020	2021	2022	2023	2024
Gestion médico-sociale	100 %	100 %	100 %	60 %	75 %
Gestion sanitaire	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Gestion propre	0 %	0 %	0 %	40 %	25 %
Total	100 %				

Source : Cour des comptes d'après données de LADAPT

- L'attribution de l'intégralité des produits financiers, hors médico-social, à la gestion pour compte propre, est sans fondement au regard des règles édictées par LADAPT elle-même. A fortiori, si on retient comme clé de répartition le poids relatif des FRNG, celui de la gestion pour compte propre étant négatif depuis 2022, LADAPT ne peut justifier d'affecter à celle-ci, le moindre produit financier, sauf à vouloir majorer artificiellement le résultat de celle-ci.
- Si on applique en 2023 la clé de répartition fondée sur le FRNG (de l'exercice N-1), méthode privilégiée par LADAPT, la part des produits financiers revenant à l'activité médico-sociale en 2023, n'est pas de 60 % mais de 70,5 %, ce qui minore, à due concurrence, le montant attribué à la gestion propre, cette même année.

L'ensemble de ces remarques aboutit à modifier comme suit la répartition en pourcentage des produits financiers pour les exercices 2023 et 2024.

⁵⁵ Non assimilable toutefois à un changement de méthode comptable au sens du plan comptable général

Tableau n° 13 : Pourcentages retraités par la Cour pour la répartition des produits financiers (2020-2024)

<i>Répartition des produits financiers à partir des FRNG</i>	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Gestion médico-sociale</i>	100 %	100 %	100 %	70,5 %	75 %
<i>Gestion sanitaire</i>	0 %	0 %	0 %	29,5 %	25 %
<i>Gestion propre</i>	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Cour des comptes

Sur ces bases, compte tenu de produits financiers, nets d'impôt, s'élevant à 2 828 K€ en 2023 et 3 093 K€ en 2024, et en retenant le poids relatif des FRNG comme clé de répartition, le résultat de la gestion propre sur ces deux exercices doit être minoré pour 2023 de 1 131,2 K€ et pour 2024 de 773,25 K€.

En conséquence, une fois ces retraitements effectués, le déficit cumulé de la gestion pour compte propre de LADAPT, de 2020 à 2024, inclus, n'est plus de 1,4 M€, comme résultant de ses comptes, mais avoisine 3,3 M€ quand, dans le même temps, les excédents de la gestion médico-sociale et de la gestion sanitaire se réévaluent respectivement à 5,6 M€ (contre 4 M€ affichés) et 38,9 M€ (contre 38,6 M€ affichés).

Tableau n° 14 : Résultats analytiques cumulés (2020-2024) après retraitement des produits financiers

<i>Résultats cumulés 2019-2024 (K€)</i>	<i>Comptes certifiés</i>	<i>Retraitements produits financiers (2023)</i>	<i>Retraitements produits financiers (2024)</i>	<i>Résultats retraités</i>
<i>Sanitaire</i>	3 984	+ 834,25	+ 773,25	5 591,5
<i>Médico-social</i>	38 596	+ 296,95	0	38 892,95
<i>Résultat gestion contrôlée</i>	42 580	+ 1 131,2	+ 773,25	44 484,45
<i>Résultat gestion propre</i>	(1 388)	(1 131,2)	(773,25)	(3 292,45)
<i>RNC</i>	41 192	0	0	41 192

Source : Cour des comptes

3.3 Des résultats par gestion très hétérogènes

Comme vu auparavant, les résultats par gestion sont très divers : très excédentaire pour la gestion contrôlée, notamment pour le secteur médico-social, et déficitaire pour la gestion propre. La Cour en a fait l'analyse.

3.3.1 La gestion contrôlée

S'agissant de la gestion contrôlée, qu'elle soit sanitaire ou *a fortiori* médico-sociale, il est difficile de dégager un diagnostic d'ensemble, eu égard au nombre et à la diversité des établissements gérés par LADAPT. Pour chacun des secteurs, quelques invariants méritent cependant d'être relevés.

3.3.1.1 Pour le secteur sanitaire

Les résultats sont généralement positifs mais irréguliers

Tableau n° 15 : Résultat de l'activité sanitaire (2020-2024)

K€	2020	2021	2022	2023	2024	Σ
<i>Sanitaire</i>	1 960	(217)	1 782	(1 519)	1 978	3 984

Source : Cour des comptes d'après comptes certifiés de LADAPT

Les vacances de postes dues aux difficultés de recrutement sur les postes médicaux et paramédicaux ont eu des effets négatifs sur le résultat. Ainsi, en 2023 comme en 2024 les difficultés de recrutement, notamment de médecins, engendreraient des coûts de remplacement importants ou des baisses d'activité et, de ce fait, de financements. En 2024, ce constat a particulièrement touché les trois ESMR pédiatriques⁵⁶ qui sont les seuls, sur l'exercice, à avoir enregistré des déficits : 166 K€ pour l'établissement de Cambrai (Hauts de France) ; 306 K€ pour celui d'Aprigny (Normandie) ; 527 K€ pour celui de Caudebec-les-Elbeuf (Normandie) ; soit, à eux trois, un déficit de 1 000 K€, pour un excédent global de la gestion sanitaire de 1 978 K€.

3.3.1.2 Pour le secteur médico-social :

Les excédents sont, chaque année, conséquents et font l'essentiel du résultat global de LADAPT.

Tableau n° 16 : Résultat de l'activité médico-sociale (2020-2024)

K€	2020	2021	2022	2023	2024	Σ
<i>Résultat médico-social (1)</i>	7 520	4 614	8 702	8 166	9 594	38 596
<i>Résultat net comptable de LADAPT (2)</i>	10 687	6 078	8 521	5 448	10 458	41 192
$\% = (1) / (2)$	70,4 %	75,9 %	102,1 %	149,9 %	91,73 %	93,7 %

Source : Cour des comptes d'après comptes certifiés de LADAPT

⁵⁶ Selon le rapport financier 2004 de LADAPT, pour ces trois établissements « des plans d'action sont en cours (...) afin d'obtenir un retour à l'équilibre à terme ».

A l'inverse du secteur sanitaire, les vacances de postes dues aux difficultés de recrutement sur les postes médicaux et paramédicaux ont eu des effets positifs sur le résultat⁵⁷ alors même qu'elles ne sont pas sans conséquence sur la qualité des soins dispensés en ESSMS. Cet effet positif s'explique par les modalités de financement du secteur médico-social, sous forme de dotations établies en nombre de postes budgétés furent-ils in fine vacants. C'est ce qu'entend limiter sinon combattre le décret précité du 29 décembre 2023.

S'agissant de LADAPT, ce constat rend surprenant que, au rang de ses indicateurs stratégiques, l'association n'ait pas retenu le taux de vacance des postes dans ses établissements (ESSMS comme ESMR) compte tenu de ses implications tant budgétaires qu'en termes de qualité des soins, les deux considérations méritant l'une et l'autre, un suivi permanent, aujourd'hui insuffisant sinon absent.

Seule l'activité "hébergement" en médico-social affiche un déficit, qui plus est croissant, sur les deux derniers exercices : 43 K€ en 2023 puis 399 K€ en 2024.

Or, elle est, selon LADAPT, financée intégralement par les départements « *qui ne réévalue pas leurs dotations* », situation qui risque de perdurer compte tenu des difficultés financières importantes que connaissent ces collectivités, et donc à laquelle LADAPT se doit d'être attentive à l'avenir.

3.3.2 La gestion pour compte propre

LADAPT a établi à la demande de la Cour, pour la période 2020-2024, un tableau analytique de ses résultats par catégories d'actions de la gestion propre.

Tableau n° 17 : Décomposition analytique du résultat de la gestion pour compte propre (2020-2024)

Résultats analytiques (K€)	2020	2021	2022	2023	2024
Activité commerciale des ESAT	475	128	(452)	(425)	(219)
Actions conventionnelles	732	1 553	(1 511)	(774)	(895)
dont comités des réussites (1)	14	4	(11)	4	21
dont formation (2)	(479)	(315)	(450)	(370)	(592)
dont résidences d'accueil (3)	(118)	148	(41)	(2)	54
dont vie associative (4)	719	1 603	(1 085)	126	279
dont autres actions conventionnelles (5)	532	134	18	(544)	(647)
TOTAL	1 207	1 681	(1 963)	(1 199)	(1 114)

- (1) Le réseau des bénévoles dit "Réseau des réussites" est structuré en comités départementaux appelés comités des réussites
- (2) Essentiellement Marne Formation (cf. supra)
- (3) Ici, deux résidences : Gîte et Amitié à Bourges et La Source du Mesnil en Normandie
- (4) Plaidoyer, communication, SEEPH frais de structure, etc.
- (5) Pour l'essentiel (cf. infra) des actions en lien avec les contrats passés avec l'Agefiph, type appuis spécifiques (cf. supra)

⁵⁷ Le rapport financier 2024 de LADAPT soulignait qu'« *il faut toutefois rappeler, pour le secteur médico-social, principale source de l'excédent (+9.6 M€) qu'il ne s'agit pas dans l'absolu d'un signe positif, mais avant tout de la traduction de la non-consommation des lignes budgétaires accordées (vacances de postes en majorité).* »

Depuis 2022, la gestion pour compte propre affiche des résultats négatifs tant pour les ESAT que pour les actions conventionnelles.

S'agissant de l'activité commerciale des ESAT, LADAPT est peu diserte dessus dans ses rapports financiers, même si ses résultats sont devenus négatifs depuis 2022. Selon LADAPT, toutefois : « *En majorité l'activité commerciale des ESAT est à la peine sur le volet économique, à LADAPT comme ailleurs. En effet, les meilleurs éléments finissent par sortir du dispositif pour rejoindre un poste dans une entreprise "classique", tandis que ceux qui ne le peuvent sont naturellement les "moins productifs" (...). Par ailleurs, les moniteurs qui encadrent les travailleurs handicapés sont des professionnels rares sur le marché, ce qui complique le plus souvent la bonne marche des activités de ces structures.* »⁵⁸

Mais surtout, et la Cour souscrit à cette analyse, « *les enjeux de rentabilité ne peuvent être (...) analysés sans prendre en considération la mission première de l'ESAT : prendre en charge et accompagner par le travail une population qui n'a pas accès au marché de l'emploi en milieu "ordinaire".* »

Par ailleurs, en cumulé, sur la période, cette activité est équilibrée financièrement, comme d'ailleurs pour l'exercice 2024 dont le déficit de 219 K€, en baisse par rapport à ceux de 2022 et 2023, est la résultante d'autant d'ESAT en excédent que d'ESAT en déficit, tous modérés en valeur absolue.

On relèvera aussi que le déficit 2023 de 425 K€ a pour origine la décision, tout à fait compréhensible, d'attribuer aux travailleurs handicapés de ses ESAT, pour un montant global de 407 K€, une prime de partage de la valeur (PPV), au même titre que les salariés de l'association.

S'agissant des actions conventionnelles, hors vie associative, deux lignes méritent de retenir l'attention :

- la formation (c'est-à-dire pour l'essentiel Marne Formation) qui, sur la période sous-revue, a enregistré, chaque année, un fort déficit, soit plus de 400 K€, en moyenne annuelle, et de 2 M€, en cumulé ;
- les "autres actions conventionnelles" car, sur la même période, leur résultat n'a cessé de se dégrader, passant d'un excédent de 532 K€ en 2020 à un déficit de 647 K€ en 2024, soit en cumulé, un solde négatif de 507 K€.

3.3.2.1 LADAPT Marne Formation (LMF)

Cet établissement a été créé en 2019 suite au rachat par LADAPT, dans le cadre d'une procédure de liquidation judiciaire, de l'association CREF CIBC, pour environ 2 M€, comprenant la reprise de l'immeuble, des prêts bancaires, des actifs et du personnel dans son intégralité. Ses effectifs actuels sont de 29 salariés. Depuis sa création, LMF a toujours été déficitaire, le coût cumulé pour LADAPT, rachat compris, s'élevant fin 2024 à plus de 4 M€.

⁵⁸ Courriel du 13 juin 2025 du directeur financier de LADAPT, adressé au rapporteur de la Cour.

Tableau n° 18 : Coût total pour LADAPT de l'établissement Marne Formation (2019-2024)

Année	Montant (€)
<i>Achat en juillet 2019</i>	2 003 595
<i>Déficit 2019</i>	344 734
<i>Déficit 2020</i>	479 120
<i>Déficit 2021</i>	316 040
<i>Déficit 2022</i>	457 623
<i>Déficit 2023</i>	390 427
<i>Déficit 2024</i>	590 492
<i>Déficit cumulé (2019-2024)</i>	2 121 396
<i>Coût total pour LADAPT à fin 2024</i>	4 124 991

Source : Cour des comptes d'après données communiquées par LADAPT

Selon LADAPT, le déficit structurel de l'établissement réside dans un chiffre d'affaires inférieur au seuil de rentabilité : « *L'établissement a besoin d'un chiffre d'affaires de 2 100 000 € pour couvrir ses charges fixes (dont les salaires, les locaux, etc.) et les coûts variables liés aux activités. Ce chiffre identifie le seuil pour atteindre un résultat à zéro, sans aucune marge et bénéfice. À noter que ce seuil était à 2 500 000 € en 2023. Cette baisse résulte du plan d'actions mis en place depuis 2023, et des efforts réalisés ces dernières années pour rétablir la situation. Néanmoins, cela n'est pas suffisant.* »⁵⁹

LADAPT n'est pas restée inerte devant la situation de Marne Formation, multipliant les plans d'actions depuis 2023 : baisse des effectifs de 12 % entre 2023 et le premier semestre 2024 ; baisse de 20 % des charges externes (locations extérieures, entretien, assurance, etc.) ; mise en place d'un suivi de l'activité, avec un nouvel outil et une analyse précise des seuils de rentabilité ; arrêt de certains marchés. Mais aucun de ces plans n'a permis le rétablissement financier de LMF, dont le déficit s'est, au contraire, aggravé en 2024 passant de 85 000 € budgété à 590 492 € au final.

Pour LADAPT, un des problèmes de LMF est que, à côté de son pôle handicap, l'établissement s'adresse, pour moitié en termes de chiffre d'affaires⁶⁰ comme d'effectifs (ETP), à des publics différents de son cœur de métier, via un pôle formation qui se tourne, lui, vers des publics de droit commun (personnes éloignées de l'emploi, bénéficiaires du RSA, jeunes, demandeurs d'emploi, etc.) ce, « *dans un contexte de contraintes des financements de la formation professionnelle pour adultes* »⁶¹.

Par ailleurs, outre des aléas conjoncturels défavorables, chaque année, la forte dépendance de Marne Formation à trois clients publics ou parapublics a aggravé la situation financière de l'établissement en 2024 avec :

- des marchés en baisse ou non obtenus de la région Grand Est, au titre de son « *Programme régional de formation* » ;
- des augmentations tarifaires insuffisante du conseil départemental de la Marne
- un « *client défaillant : Agefiph sur le marché "Appuis spécifiques"* » (cf. infra)

⁵⁹ "Marne Formation : point d'étape sur la situation et proposition" ; Conseil d'administration du 12 mars 2025.

⁶⁰ 50,28 % du CA pour le pôle formation et 49,72 % pour le pôle handicap en 2024.

⁶¹ "Marne Formation : point d'étape sur la situation et proposition" ; Conseil d'administration du 12 mars 2025.

Dans ce contexte, la Cour prend note de la délibération adoptée par le conseil d'administration du 12 mars 2025 décidant de la fermeture de l'établissement⁶².

3.3.2.2 Les autres actions conventionnelles

S'agissant des autres actions conventionnelles, la question des appuis spécifiques de l'Agefiph doit être soulignée avec un fort déficit avoisinant les 700 K€⁶³ enregistré en 2024, qui explique à lui seul le déficit de l'ensemble des autres actions conventionnelles (647 K€).

LADAPT, en avril 2024, avait soumissionné avec succès au dernier appel d'offres de l'Agefiph relatif au marché PAS/SAS, relatif à des prestations de sécurisation des parcours professionnels des personnes en situation de handicap. Elle s'était d'autant plus positionnée sur ce nouveau marché qu'était annoncé au cahier des clauses administratives particulières (CCAP) un volume d'activité à la hausse par rapport au marché précédent. Selon l'association, elle avait donc non seulement maintenu ses effectifs pour répondre aux exigences du futur marché mais même envisagé des recrutements supplémentaires au regard des conditions de pluridisciplinarité posées par le CCAP.

Pour LADAPT, le fort déficit de 2024 s'explique par les conditions dégradées d'exécution du marché, en particulier un volume d'activité bas par rapport au CCAP, et en baisse par rapport au marché précédent, alors même qu'une progression était annoncée. En conséquence, LADAPT aurait subi un déficit important sur l'année 2024 avec des équipes de professionnels missionnées sur ce marché, mais sans activité réelle.

Face à cette situation, LADAPT, sollicité par d'autres associations soumissionnaires au plan national, convaincues comme elle que la gestion de ce nouveau marché découlait des difficultés financières de l'Agefiph, a décidé de participer à une coordination nationale, constituée pour l'occasion, afin de porter des revendications communes via leurs représentants au collège des associations du bureau et du conseil d'administration de l'Agefiph.

Dans le cadre de ce dialogue, l'Agefiph aurait assuré aux associations que le marché des appuis spécifiques restait pour elle prioritaire au titre de sa mission de « compensation du handicap », leur expliquant toutefois que celui de 2024 avait été passé sur des bases trop optimistes de commande. Ainsi, le volume prévisionnel annuel annoncé au CCAP était-il une donnée indicative, basée sur les réalisations 2023 qui n'étaient pas nécessairement représentatives des besoins futurs.

Couplé aux constats précédents concernant Marne Formation, cet épisode illustre la dépendance de la gestion pour compte propre de LADAPT, à la commande publique ou parapublique (Etat, collectivités territoriales, Agefiph, FIPHP, etc.).

3.3.2.3 La « Vie Associative »

Les actions de la « vie associative » constituent le socle de l'identité de l'association mais leurs résultats en trompe l'œil illustrent l'impasse financière où se trouve aujourd'hui LADAPT.

⁶² « Suite à la présentation faite sur la situation de l'établissement Marne Formation et en raison des difficultés économiques rencontrées par l'établissement, l'accord est demandé aux membres du Conseil pour que, sous réserve de la consultation à venir du CSE⁶² central et du CSE régional, il puisse être : envisagé le projet de fermeture de l'établissement, associée à une recherche de repreneur ; privilégié des départs volontaires dans le cadre d'un accord de rupture conventionnelle collective. Tout pouvoir est donné à la direction générale pour conduire la suite de la procédure conformément au cadre légal. »

⁶³ 694 K€ d'après les données analytiques de LADAPT.

En effet, depuis 2020, la « Vie associative » voit ses résultats majorés, d'abord par d'importants produits exceptionnels dégagés par des cessions d'actifs⁶⁴, puis, à partir de 2023, par l'affectation inédite de produits financiers, auquel s'ajoute, en 2024 une subvention inédite du fonds de dotation de LADAPT⁶⁵, à hauteur de 500 K€.

En effet, le 13 mars 2024, le conseil d'administration de LADAPT a approuvé un projet de modification des statuts du fonds visant à lui permettre de financer les actions propres de LADAPT, en particulier son plaidoyer et sa vie associative.

Ont ainsi été introduits :

- à l'article 2 (« Objet ») la possibilité pour le fonds « *de financer des actions, dont en priorité le plaidoyer de LADAPT, qui ont pour objectif de défendre les intérêts de publics en situation de handicap.* »
- à l'article 3 (« Moyens d'actions ») le rajout ci-après à la liste existante : « *Soutien par tous moyens et plus particulièrement financier à l'activité de plaidoyer et à la vie associative de LADAPT.* »

En déduisant les produits financiers, les cessions d'actifs et la subvention du fonds de dotation, le résultat courant de l'action « Vie associative » de LADAPT est fortement déficitaire, avec un déficit cumulé avoisinant les 6 M€ sur la période 2020-2024, au lieu d'un excédent affiché de 1,4 M€.

Tableau n° 19 : Résultat analytique retraité de l'AGP "Vie Associative" (2020-2024)

Vie associative (K€)	2020	2021	2022	2023	2024	Σ
Résultat (1)	719	1 603	(1 085)	126	279	1 642
Produits nets des cessions d'actifs (2)	2 437	2 354	197	159	4	5 151
Produits financiers affectés (3)	0	0	0	1 131	773	1 904
Prélèvement sur le fonds de dotation (4)	0	0	0	0	500	500
Résultat corrigé des cessions et des produits financiers (5) = (1) – (2) – (3) – (4)	(1 718)	(751)	(1 282)	(1 164)	(998)	(5 913)

Source : Cour des comptes d'après données de LADAPT

La Cour en a déduit le résultat courant de la gestion pour compte propre dans son ensemble, en retraitant le résultat des produits financiers et exceptionnels.

⁶⁴ Ventes d'immeubles, d'appartements ou de terrains provenant de legs ou de donations faits à LADAPT

⁶⁵ Fonds dénommé "Les Maisons de LADAPT", créé par l'association en 2015.

Tableau n° 20 : Résultat retraité de la gestion pour compte propre (2020-204)

Gestion pour compte propre(K€)	2020	2021	2022	2023	2024	Σ
Résultat (1)	1 207	1 681	(1 963)	(1 199)	(1 114)	(1 388)
Produits nets des cessions d'actifs (2)	2 437	2 354	197	159	4	5 151
Produits financiers affectés (3)	0	0	0	1 131	773	1 904
Prélèvement sur le fonds de dotation (4)					500	500
Résultat corrigé des cessions et des produits financiers (5) = (1) – (2) – (3) – (4)	(1 230)	(673)	(2 160)	(2 489)	(2 391)	(8 943)

Source : Cour des comptes d'après données de LADAPT

Ainsi, alors que les résultats de la gestion pour compte propre de LADAPT, en 2020 et 2021, ne ressortaient positifs que grâce à des produits exceptionnels élevés (près de 2,5 M€ par an en produits nets de cessions d'actifs), la quasi-absence de ces derniers à partir de 2022 a fait apparaître un fort déficit sur cet exercice, ce qui explique la décision de LADAPT d'affecter, à partir de 2023, des produits financiers à la gestion pour compte propre, avec l'intention de minorer cette réalité (cf. supra), sachant que, comme l'explique la direction financière de LADAPT, « *la conjoncture en termes de placements financiers a permis d'obtenir des plus-values très importantes mais dont la pérennité n'est pas assurée.* »⁶⁶. Il en de même, en 2024, avec le prélèvement inédit sur le fonds de dotation, à hauteur de 500 K€.

En tout état de cause, sans affectation indue de produits financiers, cessions d'actifs immobiliers, donc produits exceptionnels, et prélèvement sur le fonds de dotation, le déficit de la gestion pour compte propre de LADAPT, de 2020 à 2024, s'élèverait à près de 9 M€ contre 1,4 M€ affiché dans ses comptes.

3.4 Une gestion pour compte propre en insuffisance croissante de ressources

Le déficit « réel » analysé précédemment pour la gestion pour compte propre conduit à un déficit de trésorerie de cette gestion, couverte actuellement par la trésorerie dégagée par la gestion contrôlée sanitaire.

3.4.1 Une gestion pour compte propre en déficit de trésorerie depuis trois ans

Même sans prendre en compte les retraitements de la Cour concernant les produits financiers et en dépit des cessions d'actifs réalisées, le déficit structurel de la gestion pour compte propre a eu pour première conséquence une diminution de 37 % des fonds associatifs de LADAPT entre 2020 et 2024.

⁶⁶ Présentation (au CA) des comptes de l'exercice clos au 31 décembre 2024

Tableau n° 21 : Fonds associatifs de LADAPT (2020-2024)

K€	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Fonds associatifs</i>	18 279	18 361	16 438	15 744	11 912

Source : LADAPT

Cela étant, de 2020 à 2024, malgré la baisse de la dernière année, la trésorerie consolidée de LADAPT, à la clôture de l'exercice comptable, n'a cessé de croître pour s'élever au 31 décembre 2024, à plus de 110 M€. Ce montant, de surcroît représentatif du niveau moyen de l'année, traduit optiquement une aisance de trésorerie générale pour l'association.

Tableau n° 22 : Solde de clôture de la trésorerie de LADAPT (2020-2024)

K€	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Trésorerie au 31/12/N</i>	81 846	91 755	104 955	113 247	110 776

Source : comptes certifiés de LADAPT

Ce solde de 110,8 M€ représente le cumul de trésorerie des trois gestions (médico-sociale, sanitaire et propre), sachant que LADAPT, faute de pouvoir le décomposer directement, estime ses trois composantes par le truchement du calcul des FRNG respectifs.

L'association a toutefois indiqué à la Cour que, dès l'assemblée générale de juin 2026, qui portera sur l'exercice clos au 31 décembre 2025, elle présenterait dans ses comptes les soldes de trésorerie de chacun de ses trois secteurs d'activité (sanitaire, médico-sociale et gestion propre) ce, à l'euro près.

En tout état de cause, selon l'analyse de la direction financière de LADAPT⁶⁷, à laquelle souscrit la Cour, « (...) [le] FRNG (...) correspond à 98 % de la trésorerie dégagée par l'Association. Les 2 % restants correspondent à la trésorerie générée par l'exploitation (excédent de financement d'exploitation), par nature très fluctuante. »

L'examen des FRNG respectifs des trois gestions : médico-social, sanitaire et actions propres, figure ci-après.

Tableau n° 23 : Décomposition par gestion du FRNG de LADAPT (2021-2024)

FRNG (K€)	2021	2022	2023	2024
<i>Médico-social</i>	63 161	73 162	82 552	97 725
<i>Sanitaire</i>	30 888	32 009	29 855	24 994
<i>Total gestion contrôlée</i>	94 049	105 171	112 407	122 719
<i>Gestion propre</i>	2 239	(1 358)	(2 575)	(4 519)
<i>TOTAL</i>	96 288	103 813	109 832	118 200

Source : LADAPT

Estimées sur ces bases, LADAPT se garde de confondre la trésorerie gérée par l'association et la trésorerie de l'association, cette dernière, à ses yeux et à juste titre, ne comprenant pas la trésorerie de

⁶⁷ Cf. supra.

la gestion médico-sociale. En atteste l'extrait du rapport de la direction financière au président lui présentant les comptes 2024 : « *Le FRNG [cumulé, de 118 200 M€] permet de justifier l'écrasante majorité de la trésorerie de l'association. On observe que cette trésorerie est dégagée à fin 2024 à 83 % par le médico-social, à 21 % sur le sanitaire, et que les activités sur fonds propres réduisent de 4 % les capacités disponibles. Si on cumule le sanitaire et les actions en gestion propre, on peut considérer que les fonds dont dispose librement l'Association s'élèvent à 17 % de la trésorerie cumulée [soit 20,5 M€]*⁶⁸»

Mais ce montant de 20,5 M€ est lui-même la somme du FRNG de la gestion sanitaire (+ 25 M€) et du FRNG de la gestion propre (- 4,5 M€).

Or, si on considère que, à l'instar de ses ESSMS, LADAPT ne peut utiliser la trésorerie de ses ESMR à des emplois étrangers à leur activité, il en résulte que l'association se trouverait depuis 2022 dans l'incapacité de payer les factures afférentes à sa gestion pour compte propre, son insuffisance de trésorerie à ce titre atteignant plus de 4,5 M€ à fin 2024.

Autrement dit, au 31 décembre 2024, si, estimée via son FRNG, la trésorerie gérée par LADAPT présentait un solde positif de 118 M€ (110 M€ à l'actif du bilan), la trésorerie propre de LADAPT était, elle, négative de 4,5 M€.

Aussi, non seulement l'affectation à la gestion pour compte propre, de tous les produits financiers provenant du placement de la trésorerie des ESMR, est, en soi, contestable, mais, de plus, on voit mal comment une trésorerie en déficit structurel - celle de la gestion propre - pourrait procurer des produits financiers. Au contraire, elle verrait son résultat grevé de lourdes charges financières, eu égard au coût potentiel d'un découvert (entre 15 et 20 %), bien supérieur au taux moyen des placements sans risque de LADAPT, estimé par sa direction financière à 3,66 %.

Il en résulte que la trésorerie de la gestion pour compte propre présentant un solde négatif du même ordre que son FRNG depuis 2022, LADAPT, depuis trois ans, n'est en mesure de faire face aux engagements afférents à cette gestion qu'en puisant dans la trésorerie de ses ESMR.

Sans la trésorerie provenant de la gestion contrôlée (sanitaire), LADAPT ne serait donc pas en mesure de payer les dettes afférentes à sa gestion pour compte propre, étant entendu que cette situation dure depuis 2022 et semble appelée à perdurer voire à s'aggraver dans l'avenir.

Aux yeux de la Cour, ce constat implique, en premier lieu, que LADAPT arrête, sans délai, des mesures fortes de redressement de la gestion pour compte propre, comme d'ailleurs l'avait évoqué le trésorier de l'association devant l'assemblée générale du 19 juin 2024⁶⁹. La Cour prend donc acte des engagements de LADAPT de viser le retour à l'équilibre de sa gestion pour compte propre en 2028 et, dans l'attente, de recourir à des cessions d'actifs immobiliers aux fins de restaurer la trésorerie afférente.

En second lieu, cette situation appelle de la part de l'État l'édition d'un règlement comptable pour les ESBNL, homologue du règlement ANC-2019-04 pour le médico-social, visant à clarifier le statut, donc l'emploi, des fonds propres de l'activité sanitaire.

En tout état de cause, la Cour se doit d'appeler l'attention des autorités de tutelle sur la double conséquence qu'induit la pratique de fongibilité des fonds propres d'une association gestionnaire avec ceux provenant de la gestion contrôlée de ses ESBNL :

- elle aboutit à occulter (y compris aux yeux de son assemblée générale) l'éventuelle non-soutenabilité financière de la gestion propre de l'association avec un fort risque de fuite en avant puisque ses pertes comptables n'ont - de ce fait - pas d'incidence en trésorerie. Or, l'insuffisance

⁶⁸ Compte tenu des arrondis

⁶⁹ Les Activités en gestion propre recouvrent un large éventail d'activités (...) Ce secteur des AGP, toujours déficitaire, est en nette progression de volume, de 10 %, par rapport à 2022. Il fait l'objet d'un travail, piloté par la Direction Générale, pour permettre son retour à l'équilibre. (Présentation du rapport financier 2023 devant l'AGO).

- de trésorerie est, pour les associations, le seul signal d'alerte dans le cas d'une gestion structurellement déficitaire, avant qu'intervienne l'état de cessation des paiements prévu à l'article L. 631-1 du code du commerce ;
- elle sous-entend que les établissements de santé qu'elle gère disposerait d'une trésorerie, inutile car inemployée, donc supérieure à leurs besoins notamment d'investissement, situation peu crédible.

Dans le cas de LADAPT, se pose également la question de l'information communiquée à l'assemblée générale de l'association en charge d'approuver ses comptes sur le recours à cette pratique.

En effet, jusqu'en 2022 inclus⁷⁰, les dirigeants de LADAPT affirmaient l'étanchéité des fonds propres constitués à partir des gestions contrôlées, sanitaire comprise, comme l'atteste un extrait du rapport du trésorier devant l'assemblée générale de 2022⁷¹.

Mais, dans ses rapports 2023 et 2024, le trésorier de LADAPT se contente, dans ce même rapport, de commenter brièvement les seuls résultat financier et solde de trésorerie de l'ensemble consolidé, sans jamais mentionner le changement de pratique (fongibilité des trésoreries sanitaire et propre et conséquence sur l'affectation des produits financiers) par rapport à 2022, omission dont LADAPT a reconnu devant la Cour le caractère erroné.

Comme l'attestent les éléments transmis par LADAPT, le commissaire aux comptes (CAC) de l'association a, lui, été pleinement informé de la pratique de fongibilité des trésoreries sanitaire et propre, intervenue à partir de 2023, ainsi que de la répartition induite des produits financiers. Reste que ces points ne sont à aucun moment évoqués dans ses rapports sur les comptes certifiés 2023 et 2024 qui, au contraire, reprennent cette observation des comptes 2022 : « *Les réserves au bilan sont constituées des réserves liées à la gestion contrôlée ainsi que des réserves liées à la gestion propre* », observation qui sous-entend un traitement identique pour les deux gestions contrôlées mais distinct de la gestion propre.

Or, en application de l'article 153-2 du règlement ANC-2019-04, le calcul du résultat de la gestion propre entre dans le champ de la certification par le CAC des comptes consolidés de l'association.

En conséquence, la Cour considère qu'il entrait dans la mission du commissaire aux comptes de LADAPT d'appeler son attention sur la nécessité de signaler dans l'annexe 5 (« Variation des fonds propres ») aux comptes annuels 2023, la modification du mode de calcul du résultat de sa gestion pour compte propre.

3.4.2 Une hypothèque supplémentaire sur la gestion pour compte propre de LADAPT : les locaux de la Tour Essor

LADAPT, en raison de l'avis défavorable maintes fois réitéré de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, et en application des dispositions du code du travail relatives aux obligations de l'employeur⁷², a, en octobre 2024, transféré, matériellement, son siège social, de la Tour Essor à Pantin, locaux dont elle est propriétaire, à Paris, dans le 19^{ème} arrondissement cette fois-ci dans le cadre d'un bail locatif.

Depuis, LADAPT reste dans l'attente d'une décision, à date espérée par elle avant la rentrée 2025, d'une décision cette fois-ci favorable de la commission de sécurité, hypothèse subordonnée à

⁷⁰ Pourtant premier exercice de prélèvement indu sur la trésorerie de ses ESMR

⁷¹ « La trésorerie est issue exclusivement des activités sous gestion contrôlée, ce qui implique que les placements et produits financiers qu'ils dégagent soient affectés exclusivement au secteur médico-social et sanitaire, et contribuent donc au financement de ces établissements. »

⁷² Art. L. 4121-1 à L. 4121-5.

l'évacuation totale des copropriétés (effective pour LADAPT fin juin 2025) et / ou à des travaux éventuels de mise aux normes, à un coût prévisionnel pour l'association inférieur à 10 000 €, selon sa direction du patrimoine.

Aujourd'hui, deux scénarios sont envisagés par LADAPT, qui sont tous deux subordonnés, d'une part, à l'existence d'acquéreurs potentiels et, d'autre part, à une décision de l'assemblée générale des copropriétaires de la Tour Essor. Aucun des scénarios n'est neutre financièrement :

- une vente en l'état, à l'euro symbolique, sachant que la valeur nette comptable de l'ancien siège est de 216 K€ à son bilan 2024, soit une moins-value potentielle à due concurrence ;
- une vente après travaux de réhabilitation de la Tour Essor. LADAPT a engagé l'expertise financière de cette solution. En retenant les moins élevées des premières estimations, le coût total avoisinerait les 14,7 M€, dont pour LADAPT, une quote-part de près de 900 000 € TTC⁷³.

Mais, dans tous les cas, tant que n'interviendra pas la vente des locaux détenus par LADAPT dans la Tour Essor, l'association continuera de supporter une charge annuelle de copropriété, d'un montant de plus de 200 K€⁷⁴, qui s'ajoutera au loyer de son nouveau siège social, soit 590 K€ par an, toutes charges comprises ce, après que LADAPT eut déjà investi 1 637 K€ pour la relocalisation de son siège dans Paris.

En tout état de cause, tous les coûts induits pour LADAPT par la Tour Essor, devront être imputés à sa gestion pour compte propre, venant aggraver la situation actuelle.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

De 2020 à 2024, LADAPT a enregistré dans ses comptes consolidés des excédents pour un montant cumulé de 41,2 M€ (10,5 M€ en 2024) mais provenant exclusivement de ses deux gestions contrôlées, sanitaire pour 4 M€ (2 M€ en 2024) et surtout médico-sociale pour 38,6 M€ (9,6 M€ en 2024), sa gestion pour compte propre s'affichant, elle, déficitaire de 1,4 M€ (1,1 M€ en 2024). Résultat en trompe - l'œil pour cette dernière car obtenu au moyen de cessions d'actifs immobiliers, ressource par définition non pérenne, puis par l'affectation indue en 2023 et 2024, de l'intégralité du produit des placement de la trésorerie des établissements de santé (ESMR) gérés par LADAPT, sans oublier, en 2024, un prélèvement inédit sur son fonds de dotation, à hauteur de 0,5 M€.

Sans ces affectations comptables, le déficit cumulé de la gestion pour compte propre de LADAPT se serait alors élevé à près de 9 M€. Pour LADAPT, affecter, à partir de 2023, des produits financiers à sa gestion pour compte propre est d'autant moins fondé que celle-ci, depuis 2022, est en déficit de trésorerie, déficit qui dépassait les 4 M€ à la clôture 2024. Organisme gestionnaire de 12 ESMR, LADAPT a alors considéré comme fongibles leurs fonds propres et les siens, pour en tirer la conclusion qu'elle pouvait, à sa discrétion, utiliser la trésorerie de ses ESMR pour financer les activités non rentables de sa gestion propre.

Évidemment préjudiciable aux intérêts de établissements sanitaires, cette interprétation des règles ne saurait être acceptée par la Cour qui, en l'état, la juge : hasardeuse en droit, les ESMR relevant tout autant que les ESSMS d'une gestion contrôlée par des autorités publiques, donc distincte ; contraire aux principes comptables de régularité et de sincérité ; et, surtout, source d'opacité financière et de risque de dérive.

De fait, sans l'utilisation de la trésorerie de ses ESMR, LADAPT ne serait plus, depuis déjà trois ans, en mesure de régler les dépenses afférentes à sa gestion propre. En conséquence, la soutenabilité financière de LADAPT paraît aujourd'hui sujette à caution. Il lui appartient donc de prendre, sans délai,

⁷³ 5 770 tantièmes pour LADAPT sur un total de 94 236, soit un pourcentage de 6,123 % applicable au coût HT.

⁷⁴ 211 K€ en 2024.

les mesures nécessaires à son redressement financier, en écartant tout mécanisme s'apparentant à une fuite en avant qui menacerait à terme la pérennité même de l'association. Il est, parallèlement, de la responsabilité de l'État d'adopter des dispositions (édiction d'un règlement comptable pour les ESBNL, homologue du règlement ANC-2019-04), visant à clarifier l'emploi des fonds propres de la gestion sanitaire sans que celui-ci fasse écran à la réalité de la situation financière des entités gestionnaires ni ne compromette celle des établissements de santé qu'elles gèrent.

Recommandation n° 8. (LADAPT) : Procéder à un état des lieux des fonds propres de ses ESSMS, en vue d'établir un diagnostic pour l'association des conséquences des articles nouveaux R. 414-43-3 à R. 314-43-5 du code de l'action sociale et des familles

Recommandation n° 9. (LADAPT) : Adopter sans délai un plan de retour à l'équilibre de la gestion pour compte propre en vue de restaurer tant son résultat que son solde de trésorerie

Recommandation n° 10. (DGOS) : Clarifier l'emploi des fonds propres de la gestion des activités sanitaires grâce à un règlement analogue à celui en vigueur pour les ESSMS, permettant d'isoler ces fonds propres au bilan des entités gestionnaires et de prohiber leur utilisation, donc celle de la trésorerie afférente, à des fins étrangères à l'activité sanitaire, en particulier le financement des actions pour compte propre de ces entités

ANNEXES

Annexe n° 1. Les causes institutionnelles à la crise interne à LADAPT entre 2020 et 2022	55
Annexe n° 2. La mise en concurrence des organismes d'évaluation des ESSMS	57
Annexe n° 3. La réforme de financement des activités SMR.....	59

Annexe n° 1. Les causes institutionnelles à la crise interne à LADAPT entre 2020 et 2022

Après le départ du président en poste de 2011 à 2020, M. Emmanuel Constans, l'organisme a vu se succéder trois présidents en deux ans, jusqu'à l'élection du président actuel en septembre 2022, M. Bruno Pollez, toujours en fonction au moment du contrôle.

Outre une ambiance particulièrement tendue cette instabilité a eu des répercussions sur les instances de direction de l'organisme. S'agissant de la direction générale, pas moins de six personnes occupèrent peu ou prou cette fonction entre le départ effectif d'un directeur resté en poste plus de 10 ans (juin 2019) et l'arrivée de la directrice générale actuelle (avril 2022), soit huit directeurs généraux sur la période sous revue.

Au-delà des antagonismes personnels inhérents à toute organisation, les crises internes de LADAPT ont aussi eu pour causes certaines dispositions statutaires les favorisant, en particulier deux d'entre-elles.

Ainsi en est-il tout d'abord de la mise en jeu, chaque année, du mandat de son président, découlant du 3^{ème} alinéa de l'article 7 selon lequel « *le renouvellement du conseil d'administration a lieu chaque année, par tiers* », combiné au dernier alinéa de l'article 8, aux termes duquel « *le bureau est élu lors du conseil d'administration qui suit l'assemblée générale* ». Il s'ensuit un renouvellement annuel du bureau de LADAPT donc de son président, soit potentiellement un mandat d'un an seulement, situation qui s'est produite en 2021 quand le président de l'association, élu en septembre 2020 sur la base d'un mandat préalable d'administrateur de 3 ans, n'a pas été reconduit dans sa fonction ce, dès le premier renouvellement intégral du bureau survenu un an plus tard.

De la même façon, d'une part - faute de recevoir comme le président une délégation du conseil, pourtant envisagée à l'article 9 du règlement intérieur - l'essentiel des pouvoirs du directeur général découle d'une délégation de pouvoir du président, *via*, le cas échéant, une subdélégation de ceux qu'il tient lui-même du conseil d'administration (cf. supra), et, d'autre part, les conditions de nomination et de révocation du directeur général qui, dans le silence des statuts et donc aux termes du seul règlement intérieur actuel de LADAPT, qui le rappelle à deux reprises, sont la prérogative exclusive du conseil d'administration⁷⁵.

La crise de 2022 qu'a connue LADAPT a mis en lumière cette difficulté puisque le président de l'époque s'est trouvé dans l'obligation de solliciter l'accord du conseil d'administration pour révoquer la directrice générale. A l'inverse, exploitant la faille de l'étroitesse des pouvoirs propres de celle-ci, il a pu mettre fin à sa délégation, obligeant le bureau à prendre une délibération *ad hoc* aux fins de continuité.

Sur ce second point, les nouveaux statuts types applicables aux associations RUP règlent le problème pour l'avenir en organisant la subordination quasi-complète du directeur général au président⁷⁶.

Cette disposition a été reprise, à l'identique, à l'article 12 des nouveaux statuts de LADAPT en attente d'homologation par l'État.

⁷⁵ « (...) Le conseil d'administration dispose des plus larges pouvoirs pour assurer l'administration de l'association. Il peut prendre notamment les décisions suivantes (...) : décider de l'engagement et de la cessation du contrat de travail du directeur général (...) » (Art. 5 du RI) ; « (...) Le directeur général est embauché par décision du conseil d'administration (...) » (Art. 9 du RI)

⁷⁶ « (...) Le Président nomme le directeur (général) de l'association, fixe sa rémunération, et met fin à ses fonctions, après avis du conseil d'administration. Le directeur (général) dispose des pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa mission par délégation du président (...) » (Art. 12 des nouveaux statuts types des associations RUP).

Sur le second point, les nouveaux statuts types applicables aux associations RUP, à leur article 7, autorisent un renouvellement du conseil d'administration par moitié, tiers, quart ou cinquième, sans fixer la périodicité de ce renouvellement partiel, en limitant à 6 ans la durée du mandat d'administrateur.

Dans ce cadre, l'article 7 des futurs statuts de LADAPT retient un renouvellement du conseil d'administration tous les deux ans « *par fractions qui ne peuvent être inférieures à 8 et supérieures à 12* »⁷⁷, rendant explicite, à l'article 11 (« *Le bureau est élu pour deux ans, à chaque renouvellement partiel du conseil d'administration* »), la conséquence logique d'un mandat de deux ans pour le bureau⁷⁸ (toujours renouvelé intégralement à chaque renouvellement partiel du conseil), donc pour son président.

Enfin, on notera que les futurs statuts de LADAPT reprennent à leur article 10, trois alinéas relatifs aux conflits d'intérêts, désormais rendus obligatoires par les statuts types des associations RUP.

Ces dispositions s'ajoutent à deux autres dispositifs déjà en vigueur sur la période sous-revue, et s'appliquant, d'une part, aux associations RUP, et, d'autre part, aux associations gérant des établissements et services soumis à autorisation administrative. L'un relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et aux procédures à mettre en place⁷⁹. L'autre portant à l'obligation faite aux établissements de transmettre certains documents aux autorités de tarification⁸⁰.

⁷⁷ Compte tenu d'un nombre de membres du CA « compris entre seize et vingt-quatre ».

⁷⁸ Dont le nombre serait potentiellement ramené à quatre membres (président, vice-président, trésorier et secrétaire général), soit un de plus que le minimum requis par les statuts types des associations RUP, contre sept, on l'a vu, actuellement.

⁷⁹ Article 3 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016.

⁸⁰ Article R. 314-58 du CASF (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017) : « *En vue de l'examen de leurs documents de clôture d'un exercice comptable [des ESSMS et non de l'association gestionnaire] et dans l'année qui suit leur transmission, les établissements et services tiennent à la disposition de l'autorité de tarification les pièces permettant de connaître les conditions dans lesquelles ils ont choisi leurs prestataires et leurs fournisseurs les plus importants.* »

Annexe n° 2. La mise en concurrence des organismes d'évaluation des ESSMS

Dans un but d'optimisation tarifaire, LADAPT a souhaité contractualiser elle-même avec trois organismes accrédités⁸¹ qui se sont vu confier par « *contrat-cadre* », une mission de trois ans à compter du 1^{er} juin 2023, afin d'évaluer « *l'ensemble des établissements désignés par LADAPT* ». Pour chaque organisme, cette contractualisation s'étend à la France entière, les établissements pouvant s'adresser indifféremment à l'un d'entre-eux, et même librement opter pour un organisme n'ayant pas contractualisé avec le siège. Mais alors, « *s'ils consultent d'autres organismes : (lors) de la consultation, il (leur) est préconisé de consulter toujours trois prestataires minimums.* »

Selon LADAPT, l'obligation de mettre en œuvre la procédure réglementaire de mise en concurrence ne s'appliquerait qu'à ceux de ses établissements ne recourant pas à l'un des trois organismes bénéficiant d'un contrat-cadre.

Dès lors, les obligations de mise en concurrence subsistant, il s'ensuit que, pour les autres, celles-ci doivent avoir été - en amont - remplies par LADAPT elle-même pour la sélection des organismes avec lesquels elle a choisi de passer des contrats-cadre, même si, et comme l'a rappelé le Conseil d'Etat, en matière d'achats, les organismes gestionnaires d'ESSMS comme LADAPT ne sont pas soumis aux règles de la commande publique.

Mais, s'agissant des « *procédures habituelles de concurrence* » évoquées il est vrai sans autre précision par la HAS, on est en droit d'attendre autre, en effet, le recueil d'une pluralité de propositions, une note d'analyse de ces offres, à destination de l'instance décisionnaire, aux fins d'en sélectionner la mieux-disante ce, sur la base de critères prédéterminés.

De plus, les organismes gestionnaires et leurs ESSMS peuvent toujours s'inspirer du précédent cadre juridique en la matière, en l'espèce l'annexe 3-10 du CASF, en vigueur du 13 juin 2018 au 28 avril 2022, portant "contenu du cahier des charges pour la réalisation des évaluations externes", laquelle précisait, entre autres, le contenu du document de mise en concurrence et les critères permettant d'apprécier la crédibilité des propositions des organismes évaluateurs.

Sur ces bases, concernant les contrats-cadre précités, il a été demandé à LADAPT de transmettre à la Cour, outre ces derniers, d'une part, les documents de mise en concurrence afférents et, d'autre part, les procédures arrêtées par l'association dans le but de mettre en œuvre cette concurrence.

Les éléments transmis se résument à quelques propositions commerciales émanant d'organismes accrédités et à l'ébauche du plan d'un cahier des charges simplifié.

En particulier, n'y figurent pas de documents de mise en concurrence et, pas davantage, la moindre note d'analyse des offres. Compte tenu des recommandations *a minima*⁸² faites aux établissements qui choisirraient de recourir à un organisme autre que les trois cocontractants du siège, ce constat de carence peut sans mal être étendu au siège dans ce cas de figure.

Il en résulte que, pour le choix des organismes évaluateurs de ses ESSMS, LADAPT ne s'est pas conformée à l'obligation de mise en concurrence fixée par les textes réglementaires, en particulier le décret précité n° 2022-742 du 28 avril 2022.

Les manquements de LADAPT à ses obligations de mise en concurrence pour le choix des organismes évaluateurs de ses ESSMS doivent aussi être appréciés au regard des enjeux financiers en

⁸¹ Quatre à l'origine, mais LADAPT, suite à un rendu insuffisant des prestations fournies dans trois cas, a tout dénoncé ce quatrième contrat-cadre, demandant à ses établissements, dès septembre 2023, de « ne plus travailler » avec l'organisme en cause.

⁸² Simplement consulter au moins trois organismes accrédités.

cause, de l'ordre de 700 000 € HT⁸³ pour le cycle quinquennal en cours, coût réparti sur les budgets des établissements.

⁸³ Sur la base d'un coût moyen des trois contrats-type de 7 000 € HT et de la centaine d'ESSMS de LADAPT.

Annexe n° 3. La réforme de financement des activités SMR

Mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2024, la réforme du financement des activités SMR dispensés par des établissements de santé, a pour objectif affiché de réduire les inégalités territoriales d'équipements tout en reconnaissant les différents niveaux de spécialisation et d'expertise des opérateurs.

Le nouveau modèle de financement se veut mixte car composé, en premier lieu, d'une part forfaitaire (40 % des recettes en modèle national⁸⁴) - pour laquelle les besoins de santé sont appréhendés via les caractéristiques des populations et des territoires - visant à sécuriser les établissements en leur garantissant un niveau minimal de ressources leur permettant de lisser les aléas de revenus liés à leur activité, et, en second lieu, d'une part "activité" (50 % des recettes en modèle national), « *correspondant à un financement au séjour permettant de prendre en compte l'activité réalisée au cours de l'année, qui a vocation à compléter le financement de la part forfaitaire pour permettre à l'établissement de bénéficier de ressources liées à son activité réelle, afin d'accompagner la dynamique d'activité.* »⁸⁵

Mis en œuvre à partir de 2024, ce nouveau modèle de financement a d'emblée été considéré par LADAPT comme globalement favorable⁸⁶, car ses ESMR, évidemment orientés vers le handicap, exercent tous des activités d'expertise (comme les soins et appareillages post-amputations au centre de médecine physique et de réadaptation de Chatillon, ou la prise en charge d'adolescents présentant une obésité sévère et/ou compliquée au centre de soins de suite et de réadaptation de Cambrai), et disposent de plateaux techniques spécialisés (comme à Amilly dans le Loiret avec un plateau de 1990 m²⁸⁷ ou à Thionville, en Moselle, établissement spécialisé dans la prise en charge des pathologies de l'appareil locomoteur).

Cependant, pour les établissements ayant été catégorisés comme bénéficiaires de la réforme, l'impact positif n'interviendra à plein qu'à partir de 2028, étant lissé d'ici-là par une "dotation de transition" prévue dans le nouveau dispositif de financement des activités SMR, qui viendra donc en diminution (décroissante⁸⁸) de leur dotation forfaitaire jusqu'en 2027, inclus.

De fait, pour LADAPT, le montant cumulé de ces dotations de transition s'établit ainsi à 5,1 M€, montant au demeurant provisoire, les modalités de calcul de cette dotation pour les ESMR pédiatriques (au nombre de 3 pour LADAPT) n'ayant pas encore été finalisées par la DGOS.

Avec une valorisation de l'activité désormais à hauteur en moyenne de 50 % des recettes, la maîtrise des règles de codage des programmes de médicalisation des systèmes d'information (PMSI) des activités SMR et de la valorisation des séjours, devient, dans un but d'optimisation, un enjeu stratégique pour une association comme LADAPT. Cette maîtrise passe par la montée en compétence des personnels en charge du codage PMSI-SMR et/ou de son contrôle. Elle implique aussi une description des soins et une traçabilité dans les dossiers "patients" encore plus rigoureuses et donc, en ce domaine, un suivi vigilant des équipes (formation et pratiques) en charge dans les établissements⁸⁹.

⁸⁴ Les proportions retenues par le modèle national variant évidemment au niveau des établissements en fonction de leurs caractéristiques.

⁸⁵ In « Modalités d'application du financement (...) en vue de la facturation des séjours par les établissements » ; ministère des solidarités et de la santé ; avril 2022.

⁸⁶ De fait, il ne s'avère négatif que pour le seul SMR de Château-Rauzé, à Cenac en Gironde, à hauteur de 156 058 €.

⁸⁷ Son activité est axée sur les pathologies neurologiques (paraplégies, tétraplégies, hémiplégies, maladies dégénératives du système nerveux central), la traumatologie (suites d'accidents de la voie publique et traumatologie du sport) et l'appareillage des amputations du membre inférieur.

⁸⁸ 100 % en 2025, 75 % en 2025, 50 % en 2026, 25 % en 2027 et 0 % en 2028.

⁸⁹ Soit selon LADAPT, dans chaque établissement, des équipes constituées d'un médecin DIM à temps partiel et de techniciens de l'information médicale (TIM) positionnés.

L'actuelle direction générale de LADAPT a lancé, dès juillet 2024, le recrutement d'un médecin en charge du département de l'information médicale (DIM) à la direction de l'offre sanitaire, qui se substitue au dispositif précédent qui externalisait cette fonction grâce à un contrat de prestations de services au volume horaire jugé, à juste titre, insuffisant par la nouvelle direction.

Toutefois, le chemin reste long à parcourir comme l'atteste la réserve formulée par le commissaire aux comptes de LADAPT sur les comptes 2024. Il relevait l'absence de dispositif de contrôle interne, jugé insuffisant, appelé à se traduire par la mise en place d'un plan d'assurance qualité, encore absent. Dès lors il s'est déclaré dans l'impossibilité d'apprécier la correcte valorisation des recettes liées à l'activité SMR ni de vérifier que l'ensemble des actes réalisés dans le cadre des séjours concernés a fait l'objet d'une facturation.

En tout état de cause, la direction de l'offre sanitaire a inscrit dans sa feuille de route stratégique, une optimisation de l'activité SMR de LADAPT pour tenir compte de la réforme du financement des activités SMR, visant en particulier le développement des expertises et des possibilités de croissance externe, l'association ayant été saisie, à ce titre, de projets de reprises d'établissements tant du secteur pour adulte qu'en pédiatrie.