



Inspection générale  
des affaires sociales

Suites données au rapport relatif à l'évaluation du  
dispositif d'accueil pour les enfants et adultes  
handicapés géré par l'association  
« Le Silence des Justes »

## **RAPPORT**

Établi par

Geneviève GUEYDAN

Véronique GUILLERMO

Membres de l'inspection générale des affaires sociales

- Mars 2019 -

- 2019-003R -



## SYNTHESE

La présente mission constitue une mission des suites d'un rapport de l'IGAS en date d'avril 2017 relatif à l'évaluation du dispositif d'accueil pour les enfants et adultes handicapés géré par l'association « le Silence des Justes »<sup>1</sup>.

**Cette association implantée à Paris et en Seine Saint Denis et créée en 1996, qui prend en charge des enfants et des adultes autistes relevant de situations complexes, s'est développée depuis l'origine, en s'affranchissant des cadres juridiques d'une autorisation médico-sociale, mais avec la reconnaissance d'acteurs sanitaires et de juges pour enfants.** Après avoir mis en place un accueil de jour pour jeunes autistes, régularisé fin 2007, elle a développé à partir de 2010, hors autorisation, un accueil avec hébergement principalement pour des mineurs sans solution médico-sociale adaptée, cumulant des troubles lourds du spectre autistique et des situations familiales et sociales difficiles, que des juges pour enfants lui ont confiés dans le cadre de placements directs, financés par les départements<sup>2</sup>.

Après plusieurs alertes des départements concernés, une inspection ARS/département de Seine Saint Denis est intervenue en mars 2016, qui a donné lieu à une saisine de la justice au titre de l'article 40<sup>3</sup>. Diligentée dans le prolongement de cette dernière, la mission IGAS a cherché à identifier les voies d'une régularisation ou de solutions alternatives de prise en charge. Elle a pris acte des avis positifs sur le contenu de la prise en charge ressortant des acteurs sanitaires et judiciaires, ainsi que des mesures correctrices intervenues après l'inspection. Elle a souligné les carences de l'offre médico-sociale pour les situations complexes, ce qui conduisait l'ARS et les départements à faire parfois eux-mêmes appel à l'association, faute d'alternative. Elle a pointé également l'urgence d'un changement radical dans la stratégie de l'association, animée par la volonté de répondre à des besoins impérieux, mais dans le cadre d'un rapport de forces permanent avec les institutions et d'un développement affranchi des cadres juridiques et de financement du secteur médico-social, qui sont susceptibles de la mettre en péril.

**Dans l'intérêt des personnes accueillies, la mission IGAS a préconisé une mesure exceptionnelle de régularisation, dans une démarche impliquant toutes les parties (Etat, collectivités et association) et accompagnée d'exigences strictes conditionnant le renouvellement de l'autorisation de fonctionnement, à accorder pour une durée limitée.**

La mission des suites s'est attachée à actualiser les constats et à faire le point sur l'avancée de la mise en œuvre des recommandations.

79 personnes sont actuellement prises en charge par l'association, dont 24 dans l'accueil de jour autorisé depuis 2007 et 55 dans le dispositif en voie de régularisation (14 enfants, 29 adolescents et 12 adultes). Cet accueil se fait dans 4 accueils de jour et 13 lieux de vie en appartement ; la prise en charge est à la fois modulaire (accueil de jour et/ou hébergement inclusif), individualisée au prix de taux d'encadrement hors norme, et ouverte sur l'extérieur grâce aux partenariats tissés par l'association. L'association compte 234 salariés correspondant à 200 ETP.

La mission a pu constater que les recommandations de l'IGAS ont servi de point d'appui aux actions engagées depuis avril 2017. Un consultant est intervenu au second semestre 2017 pour un diagnostic

---

<sup>1</sup> Rapport IGAS d'avril 2017 d'Alain Lopez et Hayet Zeggar.

<sup>2</sup> Ces placements ont fait l'objet de nombreux contentieux judiciaires de la part des départements

<sup>3</sup> L'instruction est toujours en cours.

sans complaisance et un appui à l'association. Surtout suite au dialogue établi entre les différentes parties, **le processus de régularisation est désormais engagé, avec la délivrance par l'ARS, fin janvier 2019, d'une autorisation de fonctionnement, accordée pour une durée de 3 ans renouvelable, au titre d'une structure expérimentale de 32 places.** Si les départements de Paris et de Seine Saint Denis n'ont pas souhaité co-porter l'autorisation, pour en laisser la responsabilité entière à l'ARS, ils ont accepté un co-financement au titre de la protection de l'enfance. Cette autorisation ouvre donc des perspectives de stabilisation de cette offre d'accueil qui reste précieuse pour répondre à des situations très difficiles.

**Toutefois, la démarche de régularisation qui reflète les points d'équilibre atteints entre les financeurs dans un contexte financier contraint, apparaît à ce stade comme au milieu du gué, alors que les difficultés financières de l'association, héritées de son modèle de développement « hors cadre », menacent l'ensemble du processus.**

Le schéma de financement prévu repose une dotation de 140 000€ à la place, partagée entre ARS (80 000 €) et départements (60 000 €), ce qui représente une enveloppe globale de 2,56 M€ pour l'ARS, 660 000 € pour Paris (11 places) et 1,26 M€ pour la Seine Saint Denis (21 places). L'association conteste le montant à la place qu'elle estime d'une part inférieure à son point d'équilibre financier et aux tarifs antérieurement pratiqués, et d'autre part incompatible avec son modèle de prise en charge de personnes très lourdement handicapées, fondé sur des taux d'encadrement élevés. Elle revendique une dotation de 180 000€, au moins le temps de procéder aux ajustements structurels nécessaires pour faire baisser ses coûts (implantations immobilières, calibrage des équipes). L'ARS défend la dotation proposée, en équité par rapport à d'autres structures médico-sociales, et compte tenu de son objectif premier de développer l'offre francilienne dans le champ du handicap, dans le cadre de l'enveloppe fermée du PRIAC. Ce débat est par ailleurs obéré par l'absence d'une procédure budgétaire contradictoire ayant permis ces dernières années de justifier les coûts de prise en charge, dans un processus transparent.

Le second point de fragilité tient au décalage entre le nombre de places autorisées (32) et le nombre de personnes accueillies (55). Les 32 places autorisées vont accueillir des mineurs et quelques jeunes majeurs. S'agissant des 23 personnes prises en charge hors autorisation, certaines bénéficient d'un financement à garantir le temps nécessaire (placements directs, contrats jeunes majeurs, conventions avec l'Aide sociale à l'enfance des Hauts de Seine, crédits non reconductibles de l'ARS pour 4 adultes) mais 9 adultes ne bénéficient d'aucune prise en charge financière. Par ailleurs, le risque d'une poursuite des admissions existe, comme en témoignent les 4 admissions au titre de la protection de l'enfance intervenues depuis fin 2018 pour des situations critiques<sup>4</sup>. Or sans une stabilisation des accueils et sans une convergence, qui ne saurait être que progressive, entre le nombre de places autorisées et celui des personnes accueillies, la situation de l'association restera fragile financièrement et juridiquement.

Surtout, ces différents points prennent une acuité particulière sur fond de difficultés financières aiguës de l'association qui constituent un risque majeur à court terme. Fin 2018, l'association présente une dette de 8,2 M€ vis-à-vis de l'Etat et des organismes sociaux, soit l'équivalent de presque un an de budget de fonctionnement. Si un plan d'apurement, encore fragile, a pu être négocié avec l'URSAFF qui pèse pour moitié de la dette, un créancier privé (1,5 M€ de dettes) a assigné l'association au tribunal, avec une demande de mise en redressement judiciaire, dans le cadre d'une audience programmée le 4 avril prochain.

---

<sup>4</sup> Ce nombre a été porté à 4 le 20 mars dans le cadre d'un placement direct notifié à l'association par le tribunal pour enfants de Bobigny.

Cette situation est héritée d'un mode de développement caractérisé par une croissance des accueils sans recettes garanties, des coûts de prise en charge élevés et contestés par les départements, ainsi que des modes de gestion dont les lacunes ont été soulignées par le consultant mandaté dans le prolongement du rapport IGAS. L'association met pour sa part en regard de ses dettes, des créances sur les départements d'un montant presque équivalent, issues du paiement partiel des tarifs demandés<sup>5</sup>. Elle escompte une clarification judiciaire de ce point, à l'occasion d'un litige qui l'oppose au conseil départemental Val de Marne<sup>6</sup>, une audience de la Cour d'appel administrative étant programmée le 1<sup>er</sup> avril prochain. Si cette situation financière critique relève d'abord de la responsabilité de l'association, elle ne saurait toutefois être ignorée des pouvoirs publics, car elle met en risque l'offre d'accueil qu'ils ont souhaité consolider pour des personnes en grande vulnérabilité.

Par ailleurs, bien que des perspectives significatives de développement de l'offre médico-sociale francilienne se profilent dans le champ du handicap à l'horizon de 2022, avec notamment 3 900 solutions nouvelles financées dans le cadre de l'Appel à manifestation d'intérêt (AMI) lancé en juillet 2018 et l'ouverture de places dédiées aux situations complexes, pour autant, à court terme, les 55 personnes accueillies au Silence des Justes trouveraient difficilement une prise en charge alternative, et on peut considérer que l'offre de l'association correspond à des priorités durables du champ du handicap.

Dans ce contexte, **la mission des suites recommande de consolider le processus de régularisation par des mesures impliquant l'ensemble des parties** : l'association dont les modes de gestion et la relation aux pouvoirs publics doivent continuer d'évoluer, les pouvoirs publics pour mieux conforter la démarche qu'ils ont engagée. Ces mesures doivent être appréhendées dans un équilibre global prenant en compte l'effort soutenable pour les différentes parties. Elles n'ont de sens que dans le cadre d'un plan d'action permettant des évolutions en profondeur de l'organisation et du fonctionnement de l'association sur la durée des 3 ans de l'autorisation, dont la consolidation sera conditionnée aux résultats accomplis. Trois objectifs sont à poursuivre :

### **1 – Faire face au risque d'une rupture de fonctionnement qui compromettrait la prise en charge de personnes vulnérables**

L'ensemble des parties doivent en urgence faire un point précis sur la situation financière de l'association à partir d'éléments à fournir en transparence par cette dernière, afin d'évaluer les risques et d'étudier les mesures susceptibles d'y répondre : dispositions pour améliorer à très court terme la trésorerie de l'association (paiement diligent des prises en charge), appui dans son dialogue avec les créanciers pour leur faire connaître le processus de régularisation, voire contribution exceptionnelle au plan d'apurement d'une fraction de la dette.

Cette éventuelle aide devrait toutefois être impérativement assortie de **contreparties fortes**, - mise en œuvre un audit comptable et financier, renforcement des capacités et modalités de gestion par un accompagnement spécialisé, plan de retour à l'équilibre -, d'autant plus si elle contribuait à écarter la perspective d'une mise en redressement avec la nomination d'un administrateur judiciaire.

---

<sup>5</sup> Les départements du 94 et du 93 ont acquitté un tarif de 460€ par jour au lieu du tarif de 800€ facturé par l'association, pour une prise en charge 24h sur 24; seul Paris a acquitté l'intégralité du tarif demandé.

<sup>6</sup> En première instance, le tribunal administratif de Melun avait conclu au paiement par le département des sommes réclamées par le Silence des Justes, déduction faite des frais de soins supposés relever de l'ARS et estimés au tarif de l'accueil de jour autorisé de Saint Denis. L'association en espère une position de principe à opposer également au département du 93 et à l'ARS, selon l'issue du contentieux.

## 2 - Assurer la transition vers une situation stabilisée dans un cadre régulier

Le passage de la situation actuelle à une situation stabilisée implique de gérer la transition comme un processus de changement, avec des cibles claires, des étapes sur la durée de l'autorisation, et des mesures d'ajustement. Cela suppose un plan de consolidation de l'association avec sur trois registres : la gestion financière, l'élaboration d'un projet d'accueil formalisé<sup>7</sup> et financièrement soutenable, la gestion des ressources humaines à assortir d'un accompagnement expert pour aider l'association à tenir le cap et offrir des garanties aux financeurs.

Deux enjeux appellent l'élaboration d'une stratégie commune :

- la gestion du décalage entre accueils effectifs et capacité autorisée, et sa résorption progressive, à travers des mesures diversifiées : la stabilisation des accueils, notamment dans le cadre d'un dialogue avec les juges, le maintien de financements mixtes à titre transitoire (financements ASE pour les situations de mineurs et jeunes majeurs n'entrant pas dans les places autorisées, CNR pour les adultes), un travail au cas par cas sur les possibilités de réorientation des personnes hors autorisation, en dialogue avec familles et en prenant en compte les ouvertures de places à venir ; une extension ciblée de capacité ne doit pas être exclue, en particulier en direction des adultes, à étudier toutefois dans un contexte de marges financières étroites et de confiance à consolider entre l'association et ses financeurs.
- l'évolution de l'association vers un coût à la place soutenable pour les financeurs, équitable par rapport à d'autres structures, et cohérent par rapport à son public. A ce titre il revient à l'association de fournir des éléments étayés relatifs à ses coûts et notamment ceux induits par son modèle spécifique de prise en charge, et de proposer une trajectoire d'évolution convaincante pour ses financeurs et soutenable dans la durée.

## 3 - réunir les conditions d'un rétablissement de la confiance entre les parties

La situation de l'association, implique un mode de suivi étroit, allant au-delà des modalités habituelles<sup>8</sup>. La mise en place d'un comité de suivi trimestriel, qui s'est réuni pour la première fois le 21 février, offre le cadre d'un travail en commun, à faire fonctionner dans un esprit de transparence et de dialogue. A noter toutefois que ce travail de fond va devoir être poursuivi dans un contexte de pression médiatique potentielle sur les pouvoirs publics, liée à la sortie d'un film s'inspirant de l'histoire de l'association.

En conclusion, la mission estime que la situation des personnes qui ont trouvé au Silence des justes un accompagnement bienveillant et adapté, justifie, dans le contexte actuel de pénurie de réponses, les efforts déployés pour parvenir à une régularisation et ceux à venir pour consolider dans la durée la situation, sans exonérer l'association de sa responsabilité première pour conduire les changements indispensables à sa stabilisation dans le cadre légal des structures médico-sociales qui est désormais le sien.

---

<sup>7</sup> Il conviendra de mettre en place une évaluation de l'évolution des situations, tel que préconisé par le rapport IGAS

<sup>8</sup> La désignation d'un interlocuteur référent, cheville ouvrière du dossier notamment à l'ARS, pourrait contribuer à l'efficacité du suivi.

# SOMMAIRE

SYNTHESE .....	3
RAPPORT .....	9
1 LE CONTEXTE DE LA REGULARISATION : DES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE MEDICO-SOCIALE MAIS AVEC TENSIONS PERSISTANTES ; UNE CROISSANCE DE L'ACTIVITE DE L'ASSOCIATION, SUR FOND DE DIFFICULTES FINANCIERES AIGUES .....	10
1.1 Une offre francilienne dans le champ du handicap qui va connaitre un sensible développement dans les années à venir mais qui reste tendue pour les situations complexes.....	10
1.2 Le silence des Justes a poursuivi le développement de ses accueils et de ses projets .....	13
1.2.1 L'association accueille 79 personnes soit 14 de plus qu'en avril 2017, 24 dans l'accueil temporaire autorisé et 55 dans le dispositif jusqu'à récemment non autorisé.....	13
1.2.2 L'association a poursuivi le développement de son modèle de prise en charge, original mais économiquement mal assuré .....	14
1.3 Une situation financière très précaire qui peut menacer la démarche de consolidation et de régularisation de l'association .....	16
1.3.1 Un lourd passif financier qui met en danger l'association à court terme.....	16
1.3.2 Une situation qui appelle une transformation des modes de gestion de l'association et un examen urgent de la situation par les financeurs.....	18
2 LE PROCESSUS DE REGULARISATION EST ENGAGE EN LIEN AVEC LES DEPARTEMENTS DE PARIS ET DE SEINE SAINT DENIS MAIS NE CORRESPOND PAS A UNE SITUATION STABILISEE .....	19
2.1 L'autorisation de fonctionnement délivrée sous la responsabilité de l'ARS, avec un cofinancement de deux départements, ouvre de nouvelles perspectives pour consolider cette offre spécifique.....	20
2.1.1 L'arrêté pris par l'ARS en janvier 2019 autorise une structure médico-sociale expérimentale de 32 places, sans co-tutelle des départements .....	20
2.1.2 Le co-financement de la structure par les départements permet une dotation à la place importante mais inférieure à ce que l'association estime être son point d'équilibre.....	21
2.1.3 La consolidation de l'association suppose une stabilisation des accueils et une convergence progressive entre le nombre de personnes accueillies et celui des places autorisées.....	22
2.1.4 Le processus de régularisation doit intégrer un plan d'action à court et moyen terme, fortement cadré, permettant de passer le cap de 2019 et de consolider la trajectoire de changement de l'association.....	24
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES .....	27
ANNEXE N°1 : ARRETE D'AUTORISATION .....	29
SIGLES UTILISES.....	35





# RAPPORT

La présente mission constitue une mission des suites d'un rapport de l'IGAS en date d'avril 2017 relatif à l'évaluation du dispositif d'accueil pour les enfants et adultes handicapés géré par l'association « le Silence des Justes »<sup>9</sup>. Il s'agit de faire un point précis sur l'évolution des constats et sur la mise en œuvre des recommandations du rapport, dont la principale consistait à engager un processus, exceptionnel et conditionné, de régularisation de cette association qui avait développé un dispositif d'accueil hors cadre d'une autorisation médico-sociale.

Le Silence des Justes, créé en 1996 à partir de l'association TOP GAN CLUB à laquelle elle reste liée, a commencé par développer, hors autorisation, une activité d'accueil de jour pour jeunes autistes ayant des troubles lourds, qui a bénéficié d'une autorisation médico-sociale en 2007 (accueil de jour de 12 places à Saint Denis pour enfants et jeunes adultes<sup>10</sup>). A partir de 2010, l'association a développé à Paris et en Seine Saint Denis un accueil avec hébergement dans le cadre de placements directs<sup>11</sup> effectués par les juges pour des enfants et des adolescents sans solution médico-sociale adaptée, cumulant des troubles lourds et situations familiales et sociales difficiles. Ce dispositif de « cellule d'accueil d'urgence médicalisé – CUM » ne disposait toujours pas d'une autorisation, mais jouissait de la confiance de plusieurs services sanitaires (pédopsychiatrie, USIDATU et UMI<sup>12</sup>...) et juges pour enfants.

Après plusieurs alertes des départements concernés, une inspection ARS/département de Seine Saint Denis est intervenue en mars 2016. Elle a établi des constats sévères (mauvais état de certains locaux, circuit défaillant du médicament, manque de formation des professionnels) ayant donné lieu à une saisine de la justice au titre de l'article 40<sup>13</sup>. La mission IGAS a été diligentée dans le prolongement de cette inspection, afin d'évaluer si la structure pouvait faire l'objet d'une régulation ou si des solutions alternatives pouvaient être envisagées, notamment pour la prise en charge des personnes accueillies.

La mission IGAS d'avril 2017 a pris acte des avis globalement positifs sur le contenu de la prise en charge ressortant des acteurs tant sanitaires que judiciaires, l'ARS et les départements faisant eux-mêmes appel à l'association pour des situations où aucune autre solution de prise en charge n'apparaît possible. Elle a souligné également les carences dans l'offre médico-sociale adaptée à ces situations particulièrement complexes. Elle a pointé également l'urgence d'un changement radical dans la stratégie de l'association, animée par la volonté de répondre aux besoins impérieux de prise en charge qui lui sont soumis mais dans le cadre d'un rapport de forces permanent avec les institutions et d'un développement réalisé hors cadre autorisé et sans garantie de financement, qui est susceptible de la mettre en péril et de compromettre l'accueil des personnes vulnérables accueillies.

---

<sup>9</sup> Rapport IGAS d'avril 2017 d'Alain Lopez et Hayet Zeggar.

<sup>10</sup> EATEH : établissement d'accueil temporaire d'enfants handicapés.

<sup>11</sup> Dans le cadre d'une ordonnance de placement provisoire prévoyant un placement direct, le juge détermine la structure à laquelle il confie le mineur ; le département n'est pas le service gardien du mineur mais assume le financement de sa prise en charge. Dans le cas d'espèce, les juges doublaient souvent leur OPP d'une mesure d'AEMO afin de veiller au bon déroulement de la prise en charge au Silence des Justes et de la relation parents/enfants.

<sup>12</sup> USIDATU unité sanitaire interdépartementale d'accueil temporaire d'urgence UMI ; unité mobile interdépartementale.

<sup>13</sup> L'instruction est toujours en cours.

A la recherche d'« une voie de sortie acceptable du contentieux existant entre les administrations compétentes et l'associations sans porter préjudice aux enfants et adolescents lourdement handicapés aujourd'hui accueillis », la mission a préconisé :

- une mesure exceptionnelle de régularisation accompagnée d'exigences strictes qui conditionneront le renouvellement de l'autorisation temporairement accordée,
- Une évaluation précise des points d'amélioration et mesures à prendre sans délais pour rendre possible l'autorisation, concernant le fonctionnement, l'organisation et la gestion notamment financière, dans une démarche impliquant les trois parties (Etat, collectivités et association),
- le recrutement d'un consultant pour accompagner l'élaboration d'un projet d'établissement satisfaisant dans toutes ses dimensions (ingénierie administrative et financière, ressources humaines, prise en charge médico-sociale),
- la mise en place dans le délai d'un an suivant l'autorisation, d'un plan sur l'immobilier, d'un projet d'accueil et d'une véritable discussion budgétaire permettant une mise à plat des effectifs et compétences nécessaires,
- la définition avec les équipes médicales, d'un dispositif d'évaluation clinique, prenant en compte le caractère expérimental de la future structure,
- l'installation d'un comité de suivi rassemblant les trois acteurs afin de suivre l'évolution de la structure autorisée, sur des bases communes, avec la transmission régulière de l'état d'avancement des progrès.

Le rapport souligne aussi les améliorations à entreprendre dans un cadre plus large : élaboration un programme d'action dans le cadre du PRS pour favoriser une meilleure prise en charge des enfants et adultes avec d'importants troubles du comportement, amélioration des conditions d'accueil offertes par l'USIDATU, création d'un dispositif d'accueil en réseau pour les usagers en aval d'une hospitalisation.

La mission des suites s'est attachée à actualiser les constats et à faire un point sur l'avancée de la mise en œuvre des recommandations.

## **1 LE CONTEXTE DE LA REGULARISATION : DES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE MEDICO-SOCIALE MAIS AVEC TENSIONS PERSISTANTES ; UNE CROISSANCE DE L'ACTIVITE DE L'ASSOCIATION, SUR FOND DE DIFFICULTES FINANCIERES AIGUES**

Les presque deux années ayant suivi la remise du rapport IGAS, ont vu de nombreux changements dans le contexte, qui ne changent toutefois pas radicalement la donne par rapport à 2017.

### **1.1 Une offre francilienne dans le champ du handicap qui va connaître un sensible développement dans les années à venir mais qui reste tendue pour les situations complexes**

Comme le pointait le rapport IGAS de 2017, les difficultés d'accès à des réponses médico-sociales adaptées aux profils des jeunes accueillis par le Silence des Justes, constituent l'un des facteurs explicatifs du développement de l'association et ont motivé la recherche d'une régularisation. L'ARS comme les départements, ont de nouveau évoqué les décalages persistants entre besoins et offre, accentués par des pratiques d'admission restrictives dans les ESMS existants. Au sein de l'île de

France, caractérisée par le taux d'équipement régional le plus bas de la Métropole, Paris et plus encore la Seine Saint Denis, ressortent toujours avec les taux les plus faibles, d'où un objectif de rééquilibrage dans l'affectation des dotations nouvelles affiché par l'ARS en leur faveur ; la résorption des écarts d'équipement reste toutefois modeste, compte tenu du poids massif de l'existant.

Depuis 2017, 838 nouvelles places (tous handicaps confondus) ont toutefois été livrées, dont 123 en Seine Saint Denis et 214 à Paris, et 829 ont été autorisées qui ouvriront dans les 3 ans qui viennent. S'agissant de l'autisme qui a constitué la priorité de développement de l'offre ces dernières années, fin 2018 on dénombre 4 002 places spécialisées en Ile de France, dont 2 812 pour les enfants et seulement 1 190 pour les adultes. Mais il n'existe que 163 places pour enfants en internat à temps complet 365 jours par an, recherchées pour répondre à des situations, comme celles accueillies au Silence des Justes, qui conjuguent un handicap lourd et des difficultés familiales obérant le retour à domicile de l'enfant.

Afin de développer rapidement des réponses dans le cadre de la stratégie nationale de transformation de l'offre et d'atteindre une cible de 5 000 solutions nouvelles sur la durée du PRS 2018-2022, l'ARS a lancé en juillet 2018 une démarche novatrice, plus souple que celle des appels à projets ((APP); il s'agit d'un appel à manifestation d'intérêt<sup>14</sup> (AMI) pour faire émerger, tous handicaps confondus, des « solutions » à travers des projets d'extension importante, réalisés dans un cadre dérogatoire<sup>15</sup> et des projets d'habitat inclusif, avec une priorité donnée au milieu ordinaire. 60 M€ ont été réservés à la démarche.

Le 14 février dernier l'ARS a publié la liste des 110 projets retenus, sur les 305 reçus ; **tous types de handicap confondus, ils représentent 3 954 solutions**<sup>16</sup>. Ces solutions sont de natures variées : environ 2 400 « places » (internat, semi-internat, accueils de jour ...) et le reste dans le cadre de dispositifs en file active, notamment pour la coordination du traitement des situations complexes, l'appui à l'intégration scolaire ou à l'insertion professionnelle en milieu ordinaire. L'enjeu de rééquilibrage géographique semble n'avoir été que partiellement atteint s'agissant de la Seine Saint Denis.

**Dans ce contexte, l'ARS estime que 1 689 places nouvelles devraient être disponibles dans le champ de l'autisme entre 2019 et 2022, à rapprocher des 4 000 places actuelles.** 635 places résulteront d'extensions et d'APP lancés ces dernières années et 1054 de solutions issues de l'AMI dont 367 à Paris et en Seine Saint Denis. Sur les 877 places d'ores et déjà répertoriées par type de structures et modalités d'accueil<sup>17</sup>, 372 accueilleront des adultes et 504 des enfants et 376 places fonctionneront en internat (aux ¾ pour les adultes).

A noter que la stratégie nationale pour l'autisme en cours de déploiement, prévoit qu'une partie des réponses nouvelles devront résulter de la transformation d'établissements en services (IME en SESSAD notamment), venant en appui de démarches inclusives. L'ARS, bien qu'engagée dans la transformation de l'offre, a pointé les difficultés d'application de cet objectif dans le contexte francilien de faibles taux d'équipement. Il semble que ce problème réel pourrait être pris en compte dans une circulaire en cours de signature.

---

<sup>14</sup> « Avis d'appel à manifestation d'intérêt, pour des projets d'extension visant la mise en oeuvre accélérée de solutions nouvelles permettant de développer l'autonomie des personnes en situation de handicap en Ile de France » avec une fenêtre de dépôt entre le 3 juillet et le 15 octobre 2018

<sup>15</sup> En application du décret du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale reconnaissant un droit à dérogation au DG de l'ARS et aux départements.

<sup>16</sup> Dont 1 423 pour les enfants et 2 531 pour les adultes, pour lesquels l'offre est en forte tension.

<sup>17</sup> Sur les 1069 places, 877 places sont « répertoriées » : 635 places résultant des APP et extensions et 241 de l'AMI

Si le développement global de l'offre est nécessaire pour fluidifier le dispositif de prise en charge, il est décisif de pouvoir mettre en place des solutions ciblées sur les situations complexes. C'est le cas de 577 solutions, tous handicaps confondus, retenues dans le cadre de l'AMI. S'agissant de Paris et de la Seine Saint Denis, la moitié des projets dédiés aux TSA dans le cadre de l'AMI visent à répondre aux situations complexes, parmi lesquels 50 places en internat pour adultes, et des places en semi-internat, accueil séquentiel et en accueil de jour pour les enfants. De nouveaux points d'appui au traitement des situations complexes vont donc émerger, grâce à une évolution de l'offre des ESMS existants ; il faudra toutefois s'assurer dans la durée, que les situations les plus lourdes comme en accueille le Silence des Justes, pourront bénéficier de prises en charge suffisamment solides et adaptées.

D'autres réponses sont prévues dans le cadre d'appels à projets récents, y compris conjoints ARS-département<sup>18</sup>. C'est en particulier l'enjeu des futures URAT (unités renforcées d'accueil de transition) qui vont compléter le dispositif constitué par les 3 UMI<sup>19</sup> et l'USIDATU<sup>20</sup>, dédié aux personnes souffrant de troubles autistiques lourds et de problèmes somatiques importants. Ces 21 places expérimentales<sup>21</sup> doivent ouvrir entre fin 2019 et 2020. Elles accueilleront en internat, pour 3 à 9 mois, des personnes en amont ou aval d'une hospitalisation à l'USIDATU ou bien identifiées comme prioritaires par les MDPH. Les URAT vont donc constituer une réponse précieuse pour des situations complexes, à la réserve près qu'il s'agit d'un accueil de transition, qui impliquera des solutions d'aval à rechercher dans l'offre médico-sociale existante.

A noter que la mission a visité l'USIDATU, dont le rapport de 2017 pointait l'inadaptation de locaux. Si des travaux de peintures sont intervenus, l'USIDATU continue malheureusement d'accueillir des adultes et des enfants très lourdement handicapés, dans des locaux exigus et totalement inadaptés. Compte tenu de difficultés diverses de fonctionnement, ce sont 12 personnes et non pas 16 qui sont accueillies en moyenne, alors même que cette unité répond à des besoins criants.

L'ensemble de ces évolutions ouvrent donc des perspectives significatives de diversification des réponses d'ici 2022. D'ici là, les tensions perdureront et les situations les plus complexes resteront difficiles à traiter malgré la montée en puissance de la Réponse accompagnée pour tous et les efforts de transformation de l'offre conduits dans le cadre des CPOM. Le risque existe par ailleurs qu'une partie de l'augmentation de l'offre soit absorbée par la croissance des situations à prendre en charge, comme observé ces dernières années dans le champ de l'autisme. C'est dans ce contexte qu'il faut resituer les efforts de régularisation et consolidation du Silence des Justes ainsi que la spécificité de la réponse qu'apporte l'association à des situations très difficiles.

---

<sup>18</sup> Un appel à projet conjoint ARS-Ville de Paris pour une double prise en charge ASE/handicap a été lancé fin 2017, un autre est prévu avec le département du 93 ; la collectivité parisienne a également lancé deux AAP pour la prise en charge d'adolescents relevant de l'ASE ayant des troubles lourds du comportement, afin de mettre un terme aux prises en charge à l'hôtel avec éducateurs (27 en cours).

<sup>19</sup> UMI : unité mobile interdépartemental, venant en appui pour le traitement de situations complexes de TSA, et faisant le lien entre tous les acteurs (sanitaire, médico-social, familles...), y compris en se rendant au domicile.

<sup>20</sup> USIDATU : unité sanitaire inter-départementale d'accueil temporaire d'urgence.

<sup>21</sup> Réparties entre 3 URAT pour adultes calées sur le périmètre des 3 UMI et une URAT régionale pour adolescents (5 places).

## 1.2 Le silence des Justes a poursuivi le développement de ses accueils et de ses projets

### 1.2.1 L'association accueille 79 personnes soit 14 de plus qu'en avril 2017, 24 dans l'accueil temporaire autorisé et 55 dans le dispositif jusqu'à récemment non autorisé

Le rapport IGAS comptait 65 personnes prises en charge en mars 2017 dans l'ensemble de ses accueils autorisés et non autorisés. On compte désormais 14 personnes de plus, soit **79 personnes dont 24 dans l'accueil temporaire de Saint Denis (+4) et 55 dans les dispositifs jusqu'alors non autorisés (+10)**. Cette croissance résulte du solde entre des arrivées et des départs de la structure. Parmi les personnes arrivées dans le dispositif non autorisé encore en cours de prise en charge, on compte principalement des accueils de mineurs (11 OPP très majoritairement de Seine Saint Denis, 3 mineurs accueillis sous convention avec l'ASE des Hauts de Seine) ainsi qu'un adulte en situation complexe admis sous CNR et un autre adulte accueilli sans financement public. L'augmentation du nombre de prise en charges est en soi un facteur de complexification pour le processus de régularisation, dans un contexte contraint budgétairement.

**Sur les 55 personnes relevant des dispositifs à régulariser, on compte 2/3 de mineurs et un tiers de majeurs**, soit 37 mineurs et 18 majeurs dont 5 jeunes majeurs de moins de 21 ans. Le cadet a 8 ans, le plus âgé 56<sup>22</sup>. La part des adultes est un point sensible puisqu'on verra qu'ils ne sont pas couverts par l'autorisation ; celle des jeunes majeurs constituait également jusqu'à présent un sujet de contentieux judiciaire avec les départements concernés, pour prolonger le financement des prises en charge de l'ASE au-delà de 18 ans.

Compte tenu de leur âge, on observe **une diversité de statut de prise en charge et de cadre de financement** :

- 31 mineurs sont sous OPP,
- 4 jeunes majeurs en OPP-contrats jeunes majeurs (CJM),
- 7 jeunes sous convention passée avec les services de l'aide sociale à l'enfance des départements,
- 4 adultes sont pris en charge par l'ARS en crédits non reconductibles ;
- 9 adultes ne relèvent d'aucun financement public, mais d'une prise en charge modeste des parents et surtout d'un financement par l'association sur ses fonds propres, ce qui participe de ses difficultés financières et entraîne un certain flou sur ce qui est imputé sur le coût de la prise en charge des mineurs.

**Les personnes accueillies relèvent toujours très majoritairement de Seine Saint Denis et de Paris**, d'où l'implication de ces deux collectivités dans le processus de régularisation. Sur les 55 personnes accueillies, 28 personnes sont issues de Seine Saint Denis, et 17 de Paris, 5 des Hauts de Seine, 2 du Val de Marne (adultes), 3 de Seine et Marne (adultes). L'augmentation des prises en charge en provenance des Hauts de Seine interroge toutefois sur le positionnement à terme de ce département dans le processus de régularisation.

---

<sup>22</sup> L'AT 93 accueille quant à lui 24 personnes, dont 5 de plus de 20 ans (âge plafond de l'autorisation). Les personnes de l'AT 93 relèvent quant à elles pour plus de la moitié de Seine Saint Denis et un cinquième de Paris.

Le rapport de 2017 pointait la complexité des situations prises en charge, cumulant des troubles lourds et des difficultés familiales et sociales aiguës. Cela est toujours le cas. L'équipe médicale qui a évalué au second semestre 2017 les situations à la demande du consultant chargé d'accompagner l'association, a estimé que 70 % des personnes accueillies dans les dispositifs non autorisés étaient très faiblement ou faiblement autonomes. Et si le Silence des Justes n'est plus, comme il le revendique, la sortie privilégiée, voire exclusive de l'USIDATU (1 accueil en 2018), il reste un partenaire majeur de l'UMI Est pour des personnes en rupture de prise en charge ou sans solution adaptée et l'ARS elle-même a dû, sur la période récente, faire appel à l'association comme recours pour des situations particulièrement critiques.

### 1.2.2 L'association a poursuivi le développement de son modèle de prise en charge, original mais économiquement mal assuré

L'association a développé un modèle original d'accompagnement reposant sur des prises en charge modulaires en accueil de jour et/ou en hébergement en appartement, et largement tourné vers l'extérieur (activités de loisirs en milieu ordinaire, séjours de vacances, activités professionnalisantes...). Son projet repose sur l'ambition de développer la capacité d'autonomie de chaque personne, dans un environnement le plus « ordinaire » possible, et dans une logique d'investissement social fort dans les personnes<sup>23</sup>.

Elle a développé de nombreux partenariats, avec des acteurs sanitaires, du secteur scolaire, des loisirs, et des entreprises, et malgré sa situation financière délicate, continue de porter de nouveaux projets comme la création en cours d'une boutique intégrant des jeunes autistes à son fonctionnement, ou la convention avec l'inspection académique portant sur la formation des AVS et l'accompagnement de l'intégration scolaire applicable à partir de la rentrée 2019/2019. Au moment où la politique du handicap met l'accent sur le développement des réponses inclusives, des enseignements sont certainement à tirer de l'expérience du Silence des Justes, qui apparaît, à certains égards, comme précurseur dans ce type d'approche<sup>24</sup>.

L'association compte :

- 4 accueils de jours fonctionnant 210 jours par an : celui de Saint Denis (EATEH), et les trois accueils pour enfants, adolescents et adultes basés à Paris, jusqu'à récemment non autorisés ;
- S'y ajoutent 13 lieux de vie en appartement<sup>25</sup>, accueillant 365 jours par an, entre 2 et 4 personnes, réparties par âge et niveau de troubles (2 appartements sont localisés dans Paris, les autres en Seine Saint Denis<sup>26</sup>).

La diversification des activités en milieu ordinaire et la dissociation entre les lieux de vie et les accueils de jour évitent un fonctionnement en circuit fermé et permet une vraie immersion dans la ville, elle induit une logistique importante dans le transport des personnes qui pèse sur les coûts.

---

<sup>23</sup> Les bilans de suivi des situations repris par les juges font état de progrès dans l'évolution des jeunes. A ce stade, le dispositif d'évaluation clinique de l'évolution des situations préconisé par le rapport IGAS n'a pas été encore mis en place, mais l'idée mérite d'être reprise.

<sup>24</sup> Taille critique des lieux de vie, gestion des problèmes de voisinage, logistique liée à la dissociation des lieux de vie et des lieux d'accueil en journée, activités inclusives en milieu ordinaire, taux d'encadrement, diversification des profils des accompagnants...

<sup>25</sup> 4 lieux de vie pour les enfants, 7 pour les adolescents et 2 pour les adultes.

<sup>26</sup> La présente mission a visité tous les accueils de jour et une grande partie des appartements ; l'ensemble des lieux d'accueil ont été visités par la DT 75 et la DT 93 en décembre 2018 pour s'assurer que la qualité des lieux.



La très grande majorité des enfants et adolescents sont accueillis à la fois en hébergement et en accueil de jour, alors que les adultes le sont pour moins de la moitié, dans un contexte de non prise en charge financière d'une majorité d'entre eux.

Tableau 1 : Personnes accueillies<sup>27</sup> (hors accueil temporaire autorisé de Saint Denis) – janvier 2019

	Accueil de jour (AJ) Hors AT de Saint Denis	Lieux de vie	Total consolidé
Dispositifs Enfants	12 (dont 1 sans hébergement)	13 (dont 10 en AJ)	14
Dispositifs Adolescents <sup>28</sup>	28 (dont 4 sans hébergement)	25 (dont 24 en AJ)	29
Dispositifs Adultes	12 (dont 7 sans hébergement)	5 (tous en AJ)	12
Total	50	42	55

Depuis 2017, le nombre d'accueils de jour n'a pas changé mais les locaux des accueils parisiens ont évolué pour gagner en espace ; l'accueil de jour de Saint Denis, installé dans des locaux anciens et inadaptés, intégrés au sein d'une synagogue, doit déménager en 2020 dans un espace neuf, conçu pour prendre en compte les spécificités sensorielles des personnes ayant des troubles autistiques (formes, couleur, matériaux) et susceptible d'augmenter un peu la capacité comme le nombre de journées d'accueil par usager.

L'association a poursuivi également ses efforts d'amélioration de la qualité des appartements, à travers des locations dans des immeubles neufs à Saint Denis, dotés de jardins, et relativement proches les uns des autres ; des progrès ciblés (notamment pour l'un des deux appartements parisiens) restent à faire. Elle recherche activement des logements plus grands, afin d'optimiser les taux d'encadrement de ses micro-lieux de vie, une démarche à poursuivre impérativement dans le contexte de régularisation pour pouvoir espérer entrer dans la dotation accordée (cf partie 2) ; l'exercice est toutefois difficile dans le contexte immobilier francilien<sup>29</sup>.

Le modèle d'accueil repose sur des taux d'encadrement très élevés qui permettent des prises en charge inclusives et individualisées de personnes lourdement handicapées, avec des résultats qui semblent globalement probants<sup>30</sup> mais au prix de tarifs qui se sont affranchis des cadres appliqués aux établissements médico-sociaux.

140 ETP sont ainsi directement et spécifiquement affectés à la prise en charge des 55 personnes prises en charge (hors EATEH), soit un taux d'encadrement de 2,5, pour un accueil 365 jours par an, 24 H sur 24. A ces équipes dédiées, s'ajoutent une part des effectifs transverses affectés aux services communs et au siège administratif. Ces niveaux d'effectifs et les coûts induits, correspondent à un modèle économique de prise en charge difficilement soutenable dans les cadres de droit commun, et sont à relier à un point de difficulté majeur de la régularisation, le désaccord entre l'association et les

<sup>27</sup> Ce total ne prend pas en compte deux personnes fréquentant le Silence des justes en « consultation » (accueil très ponctuel).

<sup>28</sup> Les dispositifs pour enfants les accueillent jusqu'à 12 ans, ceux pour adolescents peuvent accueillir de jeunes majeurs jusqu'à 21 ans.

<sup>29</sup> L'association semble avoir trouvé un grand 5 pièces qui permettrait d'accueillir 5 enfants et de fermer deux appartements de moindre qualité

<sup>30</sup> Appréciations posées dans les OPP renouvelant le placement, sur avis des services d'AEMO et des services sanitaires

financeurs sur le niveau de la dotation allouée. Comme le préconisait déjà le rapport de 2017, cette réalité appelle un effort de clarification, de réorganisation et rationalisation pour préserver les fondamentaux du modèle de prise en charge, tout en diminuant les coûts et en ne faisant peser sur la tarification médico-sociale que son juste dû.

**Tableau 2 : Répartition des effectifs en ETP et nombre de personnes accueillies**

	AJ (hors AT 93)	Lieux de vie	Services transverses CUM	AT 93	Services communs	Siege administratif	Vie associative	Consultations hors les murs	total
Effectifs accueillis	51	43	55	24 <sup>31</sup>	78			2	
ETP	41	80	18,7	14,6	18,3	12,7	10,6	4,5	200,4

La démarche d'accompagnement et d'audit conduite au second semestre 2017 a pointé de nombreux problèmes dans la gestion des ressources humaines : organigrammes fluctuants, volatilité d'une partie du personnel, problème de tenue des dossiers RH, écarts entre poste occupé et diplôme notamment dans les services administratifs, et surtout des problèmes de qualification.

Fin 2017, le consultant avait compté 50 % de personnels non qualifiés (moniteurs adjoints d'animation) parmi les personnels éducatifs travaillant dans les lieux de vie, sachant que les veilleurs de nuits, présents entre 21 H et 9 H, apparaissaient globalement sans qualification, ce qui constitue potentiellement un facteur de risque dans des lieux de vie de petite taille, isolés les uns des autres. Le consultant notait une part plus importante de personnels diplômés dans les accueils de jour et un effort de qualification pour certains encadrants (CAFDES et CAFERUIS), ce qu'a pu observer la mission. L'association qui revendique le recours à des personnes non diplômées mais motivées et réactives, a fait état d'un effort de formation (méthode ABA et TEACH, particularités sensorielles des personnes ayant des TSA ...) et d'accès à la qualification, que la mission n'a pas été en mesure toutefois de chiffrer pour 2018.

L'audit pointait également l'existence de plusieurs niveaux d'encadrement des équipes (directeur, chef de service, chefs d'équipe supervisant les lieux de vie) visant probablement à sécuriser le fonctionnement collectif, mais pas toujours lisible.

### **1.3 Une situation financière très précaire qui peut menacer la démarche de consolidation et de régularisation de l'association**

#### **1.3.1 Un lourd passif financier qui met en danger l'association à court terme**

L'association connaît de façon chronique une situation financière précaire, liée à son modèle de développement, hors cadre stabilisé. La croissance des prises en charge et des activités sans recettes garanties ainsi que des coûts de prise en charge élevés et contestés par deux départements (93 et 94)

<sup>31</sup> Accueil à temps très partiel



qui n'en acquittent qu'une partie, aboutissent à une situation sensiblement détériorée depuis 2017 et une situation de trésorerie très critique en ce début d'année 2019.

La principale menace tient au poids de la dette vis-à-vis de l'Etat et des organismes sociaux évaluée à 8,265 M€ au 31 décembre 2018 (soit l'équivalent d'un an de fonctionnement), cette dette ayant servi chroniquement de variable d'ajustement dans le fonctionnement financier de l'association<sup>32</sup>.

Tableau 3 : dette sociale de l'association au 31/12 /2018

ORGANISMES	dû au 31/12/2018
MALAKOFF MEDERIC – Retraite	1 492 828,68 €
CHORUM – Prévoyance	346 075,82 €
Mutuelle	21 600,65 €
ETAT - Taxe sur salaires	1 375 162,15 €
UNIFAF - Formation continue	458 052,88 €
Effort de Construction	78 881,51 €
<b>SOUS TOTAL</b>	<b>3 772 601,69 €</b>
URSSAF hors majorations	4 493 183,28 €
<b>SOUS TOTAL URSSAF</b>	<b>4 493 183,28 €</b>
<b>TOTAUX</b>	<b>8 265 784,97 €</b>

Un organisme de retraite détenteur d'une créance de près de 1,5 M€, a assigné l'association pour mise en redressement judiciaire, avec une audience programmée le 4 avril prochain<sup>33</sup>. La mission ne peut préjuger ni des conclusions du tribunal ni de ce que serait l'issue, au terme des 6 mois d'observation, d'une mise en redressement si elle était décidée : liquidation ou bien plan de redressement susceptible de prévoir des options variées (renégociation des dettes, apports exceptionnels de financement, réorganisations, transfert d'activités...), mais il est certain qu'elle s'inscrira dans un contexte particulièrement sensible.

Par ailleurs l'association est parvenue fin 2018 à négocier un plan d'apurement avec l'URSSAF, forte de la perspective de sa régularisation<sup>34</sup>. Ce plan, conditionné à la reprise des paiements courants et du respect de l'échéancier d'apurement, est toutefois fragilisé par la situation de trésorerie particulièrement critique que connaît l'association en ce début d'année. Ces difficultés s'expliquent pour partie par les retards de paiement du département de Seine Saint (en cours de règlement pour les derniers mois de 2018) et par le calendrier de versement des CNR (à compter d'avril ou mai).

<sup>32</sup> Le rapport du 8 décembre 2017 du Commissaire aux comptes sur les comptes 2016 rappelle en introduction, l'augmentation des dettes sociales sans que la conduite de négociations ait abouti à des échéanciers. Cette incertitude faisant peser un doute sur la continuité d'exploitation, l'a empêché de certifier les comptes annuels.

<sup>33</sup> Cette dernière est susceptible de déboucher sur une mise en redressement ou un plan de sauvegarde, sauf accord amiable reposant sur un apurement préalable de tout ou partie des dettes concernées (notamment les 800 000€ de dettes liées aux cotisations sociales salariales)

<sup>34</sup> Sur un total de 4,5 M€ de dettes à l'URSSAF, ce plan prévoit un effacement de la moitié de la dette afférente à la part patronale (soit 1,3 M€) et un étalement sur 3 ans de l'autre moitié, des saisies conservatoires couvrant la dette afférente à la part salariale de 1,857 M€.

Face à cette situation de déséquilibre, l'association oppose toujours, et en premier lieu, le montant des crédits qui lui seraient dus par les conseils départementaux, qu'elle estime à 7,47 M€, chiffre qui amalgame des délais normaux de paiement et des dettes très anciennes, contestées par les départements. En effet placés devant le fait accompli de placements directs tarifés hors procédure budgétaire contradictoire et sur la base de montants exceptionnellement élevés (près de 800 € jour), deux départements (le 93 et le 94) ont suspendu en 2015 et 2016 pendant plusieurs mois leur paiement, puis les ont repris sur une base tarifaire calée sur le prix de journée de l'accueil de jour autorisé (soit actuellement 460 €).

Un contentieux est pendant devant la cour administrative d'appel concernant les dettes du département du Val de Marne, après un jugement du tribunal administratif de Melun concluant au paiement par le département des sommes réclamées, déduction faite des frais de soins alignés sur le tarif de l'EATEH. L'association s'est pourvue en appel dans l'espoir d'une décision de principe lui permettant de négocier avec les départements et avec l'ARS un apurement de sa situation ; si la date de l'audience est désormais proche (le 1er avril), l'issue incertaine de ce contentieux en responsabilité générale<sup>35</sup> constitue un facteur complémentaire d'incertitude pour toutes les parties.

### 1.3.2 Une situation qui appelle une transformation des modes de gestion de l'association et un examen urgent de la situation par les financeurs

Ce contexte pèse lourdement sur le processus de régularisation engagé (cf partie 2). Il appelle une double démarche.

Le redressement financier en profondeur de l'association suppose d'abord un changement radical de stratégie, comme le soulignait le rapport d'avril 2017, et une consolidation de ses modes de gestion, comme l'a pointé en décembre 2017 le consultant chargé de l'audit et l'accompagnement de l'association. Ce dernier pointait des risques financiers importants du fait de dettes en progression ainsi qu'une insuffisante rigueur de gestion liée à une « organisation comptable lacunaire » et des « moyens et modalités de gestion financière et comptable pas en adéquation avec la dimension et les activités développées ». Lors de la mission des suites, la direction de l'association a imputé ces difficultés aux aléas de ses financements et fait état de mesures correctrices (numérisation en cours de la gestion notamment) que la mission, dans le cadre du périmètre de ses travaux, n'a pu vérifier.

Il est désormais indispensable que la démarche de régularisation s'accompagne d'un renforcement substantiel par l'association de ses procédures de gestion : comptes annuels établis dans les délais légaux et certifiés, mise en place d'une comptabilité analytique permettant d'imputer clairement charges et coûts aux différentes activités de l'association, et une traçabilité des flux financiers avec des partenaires associatifs proches. Ce renforcement s'impose d'autant plus que l'association par ailleurs souhaite développer l'appel à la générosité du public. Il est à regretter que la démarche d'accompagnement conduite au second semestre 2017 n'ait pu s'accompagner d'un audit financier approfondi qu'il convient désormais d'engager, pour disposer d'une vision complète de la situation.

Parallèlement, la situation financière critique de l'association appelle la tenue en urgence d'une réunion entre cette dernière et ses financeurs, pour faire toute transparence sur la situation et identifier des voies d'action dans un cadre partagé<sup>36</sup>. A minima, il convient de procéder à un apurement des paiements en retard et au versement d'avances au titre des premiers mois de 2019, en l'attente de la signature de la convention financière liant le Silence des Justes aux deux

---

<sup>35</sup> Le Conseil d'Etat a renvoyé en octobre 2018 l'affaire vers la Cour d'appel estimant qu'il ne s'agit pas d'un contentieux tarifaire en l'absence de tarification au titre d'une structure autorisée.

<sup>36</sup> Une première réunion s'est tenue entre l'ARS et l'association le 19 mars

départements (cf ci-après) ; le versement des CNR dus au titre des situations critiques doit également pouvoir être réglé aussi rapidement que possible.

Par ailleurs, outre une prise de contact de l'ARS avec les créanciers (notamment pour les informer de la régularisation en cours), pourrait être envisagée une aide exceptionnelle, notamment en CNR, pour contribuer à l'apurement d'une fraction de la dette faisant l'objet de la procédure judiciaire de demande de mise en redressement. Cette éventuelle aide exceptionnelle devrait être conditionnée à de strictes contreparties, en particulier si la procédure de redressement et la nomination d'un administrateur judiciaires sont évités : la mise en œuvre d'un audit financier et comptable, l'élaboration d'un plan de retour à l'équilibre et un nouvel accompagnement de l'association, qui aurait vocation à être le dernier. Ces mesures de court terme, pour passer le cap de 2019, doivent s'inscrire dans une discussion plus large, impliquant les différents financeurs, sur les conditions de mise en œuvre de la trajectoire de régularisation sur la durée de l'autorisation, exposée ci-après.

## **2 LE PROCESSUS DE REGULARISATION EST ENGAGE EN LIEN AVEC LES DEPARTEMENTS DE PARIS ET DE SEINE SAINT DENIS MAIS NE CORRESPOND PAS A UNE SITUATION STABILISEE**

Dans le prolongement du rapport IGAS, des travaux et des échanges sont intervenus en 2017 et en 2018, impliquant toutes les parties, - association, ARS, Ville de Paris et département de Seine Saint Denis qui ont permis d'aboutir à un processus de régularisation.

Une démarche d'accompagnement par un consultant, financée par l'ARS, a conduit ses travaux pendant tout le second semestre 2017. Elle s'est inscrite dans un cadre de suivi partagé entre l'association, l'ARS et les deux collectivités et a permis à la fois la conduite d'un diagnostic sans concession exposé en partie 1, l'analyse des zones de risque à travailler, une prise de conscience chez l'association de ses besoins en termes de cadres de gestion et un premier appui pour les mettre en place. La démarche est restée au milieu du gué s'agissant de l'expertise et de la remise en ordre des aspects comptables et financiers.

La période a été marquée par une série de réunions, certaines tripartites, d'autres entre financeurs, d'autres encore, bilatérales entre l'association et l'un de ses financeurs qui ont permis de dégager un schéma de régularisation, dans un contexte où les positions des différentes parties ont mis du temps à converger vers un cadre partagé, compte tenu de leurs contraintes respectives (notamment financières) et de leurs visions différenciées de la situation.

Le cadre de cette régularisation exceptionnelle repose d'une part sur une autorisation prise par l'ARS et d'autre part sur une convention financière liant l'association aux deux départements du 93 et du 75. Une étape décisive a été franchie avec la délivrance par l'ARS le 23 janvier 2019 de l'autorisation de fonctionnement, sur la base de l'accord de co-financement passé avec les départements, résultat qui mérite d'être salué.

Toutefois, cette démarche inscrite dans un contexte difficile, n'est pas complètement bouclée à ce stade : l'association conteste le montant de la dotation à la place, le nombre de places autorisées et cofinancées ne coïncide pas avec le nombre de personnes accueillies, les difficultés financières de l'association font planer une lourde menace. La régularisation doit être conçue comme un processus de transition et de changement, susceptible d'ajustements mais dans le cadre d'objectifs clairs, d'efforts partagés et d'un accompagnement serré, afin de l'ancre dans la confiance nécessaire à sa pleine réussite. Cette trajectoire de transition doit intégrer des mesures d'urgences pour passer le cap de 2019, comme évoqué dans la première partie du présent rapport.

## 2.1 L'autorisation de fonctionnement délivrée sous la responsabilité de l'ARS, avec un cofinancement de deux départements, ouvre de nouvelles perspectives pour consolider cette offre spécifique

Le schéma retenu en termes de nombre de places autorisées et de dotation relève d'une démarche empirique, prenant en compte à la fois les spécificités de la structure, les contraintes financières de l'ARS liées au PRIAC et aux objectifs de développement d'une offre nouvelle portée dans ce dernier, et les points d'équilibre trouvés avec les départements.

### 2.1.1 L'arrêté pris par l'ARS en janvier 2019 autorise une structure médico-sociale expérimentale de 32 places, sans co-tutelle des départements

L'ARS a pris en date du 23 janvier 2019 un arrêté (*cf* en annexe) qui autorise le silence des Justes à faire fonctionner pour une durée de 3 ans renouvelable, une structure médico-sociale expérimentale au sens du I 12° de l'article L. 312-1, de 32 places, ouverte 365 jours par an, pour assurer l'hébergement et l'accueil d'enfants et de jeunes adultes présentant un trouble autistique ou des troubles psychotiques, stabilisés ou en voie de stabilisation, y compris avec des troubles associés, et pouvant faire l'objet d'une mesure de protection de l'enfance. Un considérant de l'arrêté fait référence à la recommandation du rapport IGAS de régulariser le dispositif.

L'arrêté d'autorisation ne relève que de l'ARS car si la Ville de Paris et le département de Seine Saint Denis ont accepté de co-financer la structure, ils n'ont pas souhaité s'inscrire dans une autorisation conjointe, ressortant à la fois du handicap et de la protection de l'enfance<sup>37</sup>. Les deux collectivités estiment en effet que la structure relève de la compétence de l'ARS au titre de la prise en charge des enfants handicapés et que les placements directs au titre de l'aide sociale à l'enfance sont intervenus par défaut d'une réponse médico-sociale relevant de l'Etat. D'autre part elles souhaitent que l'ARS porte la responsabilité de la tutelle de la structure, dans un contexte où le processus de stabilisation du fonctionnement de l'association reste à mener à bien. On peut espérer qu'au terme des 3 ans de l'autorisation, la question puisse se poser dans des termes différents, afin d'affirmer de façon plus structurelle, l'implication commune dans la structure.

L'autorisation vise les accueils de jour parisiens de la rue Goubet et de la rue Petit, ainsi que les lieux de vie implantés à Paris et Saint Denis. Elle préserve le caractère innovant et modulaire de la prise en charge, répartie entre hébergement inclusif et accueil de jour. Par contre par souci de stabilisation des accueils, l'autorisation ne mentionne pas la notion d'accueil en urgence, préconisée par le rapport IGAS et revendiquée par l'association car conforme à sa pratique. Tout changement dans l'activité, l'installation, l'organisation ou le fonctionnement du service, devra être signalé à l'ARS, comme de droit commun, ce qui doit préserver les financeurs de décisions unilatérales.

La durée de 3 ans renouvelable offre le temps à l'association de poursuivre la mise en place du plan d'actions nécessaire pour se consolider et mettre en place un fonctionnement respectant les exigences des ESMS (procédure budgétaire contradictoire, efforts de qualification, évolution des procédures d'admission, engagement des démarches d'évaluation interne...). L'arrêté prévoit la constitution d'un comité de suivi associant l'association et les départements financeurs qui se réunira tous les trois mois, afin de suivre ces évolutions. Il s'agit là d'une démarche exceptionnelle qui

---

<sup>37</sup> Il s'agit d'une position propre à la situation du Silence des justes, sachant que par ailleurs des appels à projets conjoints ont pu être lancés ou vont l'être.

témoigne de l'implication de tous les acteurs impliqués dans ce processus, aussi bien les financeurs que l'association. Le premier s'est tenu le 21 février.

La validité de l'autorisation est conditionnée au résultat positif de la visite de conformité de la Commission de sécurité, clause qui n'est pas anodine dans le cas du Silence des justes dont les activités sont installées dans des locaux de bureaux s'agissant des accueils de jour, et des immeubles d'habitation s'agissant des lieux de vie ; l'ARS a sensibilisé la préfecture à cette particularité.

### 2.1.2 Le co-financement de la structure par les départements permet une dotation à la place importante mais inférieure à ce que l'association estime être son point d'équilibre

Le financement de la structure repose sur le schéma suivant : l'ARS mobilise une enveloppe de 2,56 M€, dégagée par redéploiement (sans toucher aux crédits affectés aux départements franciliens déficitaires), soit 80 000€ la place ; ce montant est mentionné dans les considérants de l'arrêté d'autorisation. Les départements ont accepté de cofinancer à hauteur de 60 000€ la place, avec un engagement de financement de 21 places s'agissant de la Seine Saint Denis (soit 1,26 M€) et de 11 places s'agissant de Paris (soit 660 000€). Ce schéma qui permet de financer de 32 places à 140 000€ chacune, garantit un budget de 4,48 M€ à l'association.

Le cofinancement des départements a permis d'augmenter sensiblement le nombre de places autorisées et le montant de la dotation par rapport au schéma initial d'un financement exclusif par l'ARS <sup>38</sup>, sachant que la dotation de 2,56 M€ a été considérée par cette dernière comme le montant maximal susceptible d'être mobilisé, sans préempter les efforts de développement de l'offre médico-sociale engagés par ailleurs (cf partie 1), ni introduire des distorsions de traitement excessives en termes de coût à la place.

Les 140 000€ correspondent à un point d'équilibre entre financeurs : l'ARS, qui ne finançait pas cette offre, va désormais le faire, mais dans le cadre d'un cofinancement ; les départements maintiennent un financement mais sur une base inférieure à ce qu'ils payaient antérieurement (près de 800€ jour pour Paris soit près de 300 000€ pour une prise en charge de 365 jours et près de 463€ pour la Seine Saint Denis soit de l'ordre de 170 000€ la place à l'année).

Le tarif de 140 000€ est toutefois contesté par l'association qui revendique, à ce stade ultime du processus de régularisation, un montant de 180 000 € à la place, laissant entendre qu'elle ne signera pas la convention. Elle met en avant que la dotation prévue est inférieure aux tarifications actuelles, ce qui ne fera qu'amplifier ses difficultés financières. Elle estime que le tarif proposé ne prend pas en compte les spécificités de sa prise en charge, et retient comme référence le tarif retenu pour les URAT<sup>39</sup> qui ont vocation à accueillir un public comparable au sien, selon elle.

L'ARS récuse ces arguments : elle note que le tarif co-financé est nettement plus élevé que le tarif médian des IME franciliens accueillant des enfants autistes (100 000€) et comparable à celui de structures accueillant des situations complexes<sup>40</sup> ; elle estime que les URAT accueilleront un public globalement plus lourd que celui du Silence des Justes, dans une logique de transition. Un tarif plus élevé lui poserait un problème d'équité et d'équilibre dans l'affectation des moyens, au moment où

---

<sup>38</sup> Schéma de 100 000€ la place pour 25 places, proposé à l'association en septembre 2018

<sup>39</sup> soit 190 000€ pour les adultes et 170 000€ pour les enfants

<sup>40</sup> Un appel à projet conjoint département Paris et ARS pour des situations relevant à la fois de l'ASE et du handicap a prévu une dotation de 140 000€ à la place

dans le cadre de la Réponse accompagnée pour tous, elle s'efforce de faire accepter aux ESMS des situations plus complexes.

L'opacité de la situation antérieure, caractérisée par des tarifs fixés hors débat budgétaire contradictoire, obère à ce stade toute objectivation et pèse fortement sur les échanges. **La mission recommande dans ce contexte une double approche.**

En premier lieu, il revient à l'association dans le cadre de la tarification médico-sociale, d'objectiver ses coûts de façon très précise<sup>41</sup>, en identifiant ceux qu'elle estime liés à ses spécificités (habitat inclusif de petite taille, besoins d'encadrement renforcés compte tenu du profil des personnes accueillies) et ses charges exceptionnelles. En parallèle, elle doit travailler à l'optimisation de son modèle d'organisation et de fonctionnement, pour préserver des aspects fondamentaux de son modèle de prise en charge mais rendre ce dernier économiquement soutenable dans la durée (en agissant en particulier sur les taux d'occupation et la capacité d'accueil des logements, leur regroupement géographique pour optimiser les déplacements, le calibrage des équipes notamment transversales, les pratiques d'admission ...). Certaines activités intéressantes mais coûteuses (cf séjours externalisés) pourraient émarger à d'autres financements que la dotation.

Dans le même temps, le processus de consolidation dans lequel s'inscrit l'association, suppose des ajustements à conduire dans le temps, ce qui peut justifier des mesures ciblées et/ou transitoires : visibilité donnée à l'association sur les crédits non reconductibles affectés à la prise de charge d'adultes<sup>42</sup>, financement renforcé par l'ARS de places susceptibles de permettre des accueils en urgence, voire un apport de financement plus élevé en 2019 que les 140 000 €, pour laisser le temps à l'association de procéder aux ajustements nécessaires (y compris RH) pour atteindre la cible négociée entre l'association et ses financeurs.

Un tel ajustement, à partager entre financeurs, ne saurait être appréhendé que dans une approche globale de consolidation financière de l'association portant sur différents points (dettes, décalage entre la capacité autorisation et les personnes accueillies), prenant en compte les contraintes de financement des contributeurs et assorti de fortes garanties sur le respect de la trajectoire par l'association.

### 2.1.3 La consolidation de l'association suppose une stabilisation des accueils et une convergence progressive entre le nombre de personnes accueillies et celui des places autorisées

Le nombre de 32 places autorisées a été fixé en tenant compte de la dotation dégagée par l'ARS et du cofinancement accepté par les départements. Il correspond à celui des mineurs du 93 relevant d'une OPP (hors CJM et hors admissions intervenues depuis décembre) et à l'ensemble des jeunes parisiens pris en charge par l'ASE (mineurs et jeunes majeurs).

L'association a présenté à ses financeurs une proposition de répartition nominative des personnes accueillies, entre places autorisées (qui vont accueillir seulement des mineurs et 3 jeunes majeurs de Paris et de Seine Saint Denis) et places non autorisées<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Y compris la prise en compte du plan d'apurement des dettes

<sup>42</sup> L'ARS a contribué en 2018 à la prise en charge de 5 adultes en CNR pour 387 000€ ; pur 2019, 4 adultes seront concernés.

<sup>43</sup> Sur les 32 personnes proposées par l'association pour rattachement à l'autorisation, 30 bénéficient d'un hébergement et 26 sont en double prise en charge (de jour et en hébergement), 5 sont uniquement en hébergement, un seul jeune relève de l'accueil de jour.



Sur les 23 personnes non rattachées à l'autorisation, on compte 8 mineurs (tous sous OPP ou convention ASE) et 14 majeurs dont 4 relevant d'un financement en CNR qui ne saurait être considéré comme un financement structurel. Les 9 majeurs qui ne bénéficient d'aucune prise en charge financière (ni CNR ni CJM), relèvent tous d'une prise en charge de jour. Compte tenu de la poursuite de placements directs, on compte 5 mineurs relevant de la Seine Saint Denis, pris en charge hors des 21 places autorisées et cofinancées.

Le maintien dans la durée d'un décalage entre le nombre de places autorisées et le nombre de personnes accueillies, dont des adultes sans cadre financier de prise en charge, constitue un risque à la fois juridique et financier. Si un financement mixte – sur dotation, en CNR, en financements ASE-, va devoir perdurer pendant une partie de la phase de transition, il doit l'être sur des bases maîtrisées, avec comme cible la convergence progressive entre le nombre de places autorisées et celui des personnes accueillies (sous réserve des accueils séquentiels). Différents leviers sont à mobiliser.

**Le premier levier porte sur la maîtrise des admissions, dans un contexte où la pression demeure.** Deux placements directs de mineurs de Seine Saint Denis sont intervenus depuis fin novembre, qui pour la première fois ont fait l'objet d'une procédure d'appel de la part de l'association, le juge ne s'étant pas assuré de sa capacité à les prendre en charge. En février un adolescent a été admis à la demande de l'UMI Centre et sous convention avec l'ASE des Hauts de Seine, après autorisation expresse de l'ARS compte tenu de l'urgence de la situation. Ces exemples témoignent d'une évolution des pratiques d'admission, conforme aux attentes des financeurs, mais encore fragile. Un placement direct concernant un enfant de Seine Saint Denis en situation familiale critique est ainsi intervenu fin mars, dans des conditions très conflictuelles entre toutes les parties, peu conformes au climat de dialogue nécessaire à la gestion de la transition.

Le dialogue avec les juges pour enfants doit donc être mené urgemment avec l'appui de l'ARS, afin de les sensibiliser à l'impératif de tarissement des placements directs hors places autorisées et de les informer des places qui vont ouvrir dans d'autres structures. Ce dialogue a permis à Paris et au Val de Marne, de prévenir de nouveaux accueils ; il est plus tendu avec le tribunal pour enfants de Bobigny, dans un contexte difficile en termes d'offre et de complexité sociale des situations ; toutefois à l'occasion du dernier placement direct, particulièrement conflictuel, le juge concerné s'est dit ouvert à repenser la procédure d'admission dans l'intérêt des enfants. On peut souligner que ce dialogue de sourds, au sein même des pouvoirs publics, est rendu possible par les discordances existant entre les textes relatifs au placement direct et à l'autorisation, non tranchées à ce jour<sup>44</sup> et qui mériteraient une expertise conjointe des deux ministères concernés (Justice et affaires sociales).

**Un examen fin des situations hors autorisation doit être également réalisé par l'association, les MDPH, l'ARS et les services des départements,** pour étudier les possibilités de réorientation, notamment des adultes, vers d'autres structures adaptées, en tirant partie des créations de places qui vont intervenir dans les trois ans qui viennent. Cela doit être conduit, au cas par cas, dans un dialogue avec les parents et les personnes concernées, afin de limiter les risques de déstabilisation de ces dernières.

**Le turn over des personnes accueillies, doit pouvoir être prioritairement utilisé pour positionner sur l'autorisation des prises en charge existantes de mineurs et jeunes majeurs des départements co-financeurs,** qui n'y sont pas à ce stade. Les jeunes majeurs doivent par ailleurs faire l'objet d'un examen attentif impliquant les départements, pour éviter des ruptures de prise en charge et permettre la définition d'une orientation vers une structure pour adultes adaptée.

---

<sup>44</sup> La Cour de cassation n'a pas tranché au fond le débat juridique concernant la régularité de placements directs sur des places non autorisées, arguant du fait que les personnes concernées, ne relevaient plus d'un placement direct à la date de son examen. C'est donc l'arrêt de la Cour d'appel de Paris, validant les placements directs qui continue de prévaloir.

A titre de transition, la prise en charge en CNR des adultes sans aucun financement pourrait être examinée.

**Un ajustement, dans la durée, de la capacité autorisée ne doit pas être exclu compte tenu du manque de solutions pour les situations complexes**, priorité devant être donnée à la consolidation des prises en charge existantes d'adultes, voire à la création de places d'accueil d'urgence. La voie est toutefois très étroite, les marges financières de l'ARS étant déjà massivement préemptées par l'AMI et les AAP programmés<sup>45</sup>, et celles de départements fortement contraintes par leur situation financière. La réflexion gagnerait à prendre en compte la situation de l'accueil de jour de Saint Denis qui s'installe en 2020 dans des locaux plus grands et a dans sa file active des adultes ayant dépassé l'âge plafond de l'autorisation. Elle suppose aussi un dialogue confiant entre l'association et ses financeurs.

Cette convergence progressive entre la capacité autorisée et la « capacité de fait » actuelle peut avoir un impact RH, à gérer dans la phase de transition (en jouant notamment sur le turn over, les CDD).

#### 2.1.4 Le processus de régularisation doit intégrer un plan d'action à court et moyen terme, fortement cadré, permettant de passer le cap de 2019 et de consolider la trajectoire de changement de l'association.

Les grandes lignes du plan d'action dressées par la mission d'avril 2017 pour accompagner le processus d'autorisation restent pleinement d'actualité : remise à plat budgétaire et organisationnelle, élaboration d'un projet d'établissement et d'accueil. L'expérience de ces derniers mois montre la nécessité de l'inscrire dans un accompagnement très structuré sur un an, par des consultants expérimentés qui porte sur deux dimensions : le redressement financier et la conduite des changements organisationnels et de fonctionnement induits par le passage dans le cadre de l'autorisation médico-sociale. Une adaptation qualitative des ressources internes de gestion doit être conduite en parallèle.

Dans ce contexte, **la mission des suites recommande de consolider le processus de régularisation par des mesures impliquant l'ensemble des parties** : l'association dont les modes de gestion et la relation aux pouvoirs publics doivent continuer d'évoluer, les pouvoirs publics pour mieux conforter la démarche qu'ils ont engagée. Ces mesures doivent être appréhendées dans un équilibre global prenant en compte l'effort soutenable pour les différentes parties. Elles n'ont de sens que dans le cadre d'un plan d'action permettant des évolutions en profondeur de l'organisation et du fonctionnement de l'association sur la durée des 3 ans de l'autorisation, dont la consolidation sera conditionnée aux résultats accomplis. Trois objectifs sont à poursuivre :

#### **1 - Faire face au risque d'une rupture de fonctionnement qui compromettrait la prise en charge de personnes vulnérables**

L'ensemble des parties doivent en urgence faire un point précis sur la situation financière de l'association à partir d'éléments à fournir en transparence par cette dernière, afin d'évaluer les risques et d'étudier les mesures susceptibles d'y répondre : dispositions pour améliorer à très court terme la trésorerie de l'association (paiement diligent des prises en charge), appui dans son dialogue avec les créanciers pour leur faire connaître le processus de régularisation, voire contribution exceptionnelle au plan d'apurement d'une fraction de la dette.

---

<sup>45</sup> Le silence des justes pourrait candidater à des AAP portant sur des FAM expérimentaux ou des projets d'habitats inclusifs renforcés si certains sont ouverts dans les 3 ans qui viennent



Cette éventuelle aide devrait toutefois être impérativement assortie de **contreparties fortes**, - mise en œuvre un audit comptable et financier, renforcement des capacités et modalités de gestion par un accompagnement spécialisé, plan de retour à l'équilibre -, d'autant plus si elle contribuait à écarter la perspective d'une mise en redressement avec la nomination d'un administrateur judiciaire.

## **2 - Assurer la transition vers une situation stabilisée dans un cadre régulier**

Le passage de la situation actuelle à une situation stabilisée implique de gérer la transition comme un processus de changement, avec des cibles claires, des étapes sur la durée de l'autorisation, et des mesures d'ajustement. Cela suppose un plan de consolidation de l'association avec sur trois registres : la gestion financière, l'élaboration d'un projet d'accueil formalisé<sup>46</sup> et financièrement soutenable, la gestion des ressources humaines à assortir d'un accompagnement expert pour aider l'association à tenir le cap et offrir des garanties aux financeurs.

Deux enjeux appellent l'élaboration d'une stratégie commune :

- la gestion du décalage entre accueils effectifs et capacité autorisée, et sa résorption progressive, à travers des mesures diversifiées : la stabilisation des accueils, notamment dans le cadre d'un dialogue avec les juges, le maintien de financements mixtes à titre transitoire (financements ASE pour les situations de mineurs et jeunes majeurs n'entrant pas dans les places autorisées, CNR pour les adultes), un travail au cas par cas sur les possibilités de réorientation des personnes hors autorisation, en dialogue avec familles et en prenant en compte les ouvertures de places à venir ; une extension ciblée de capacité ne doit pas être exclue, en particulier en direction des adultes, à étudier toutefois dans un contexte de marges financières étroites et de confiance à consolider entre l'association et ses financeurs.
- l'évolution de l'association vers un coût à la place soutenable pour les financeurs, équitable par rapport à d'autres structures, et cohérent par rapport à son public. A ce titre il revient à l'association de fournir des éléments étayés relatifs à ses coûts et notamment ceux induits par son modèle spécifique de prise en charge, et de proposer une trajectoire d'évolution convaincante pour ses financeurs et soutenable dans la durée.

## **3 - réunir les conditions d'un rétablissement de la confiance entre les parties**

La situation de l'association, implique un mode de suivi étroit, allant au-delà des modalités habituelles<sup>47</sup>. La mise en place d'un comité de suivi trimestriel, qui s'est réuni pour la première fois le 21 février, offre le cadre d'un travail en commun, à faire fonctionner dans un esprit de transparence et de dialogue. A noter toutefois que ce travail de fond va devoir être poursuivi dans un contexte de pression médiatique potentielle sur les pouvoirs publics, liée à la sortie d'un film s'inspirant de l'histoire de l'association.

En conclusion, la mission estime que la situation des personnes qui ont trouvé au Silence des justes un accompagnement bienveillant et adapté, justifie, dans le contexte actuel de pénurie de réponses, les efforts déployés pour parvenir à une régularisation et ceux à venir pour consolider dans la durée la situation, sans exonérer l'association de sa responsabilité première pour conduire les changements indispensables à sa stabilisation dans le cadre légal des structures médico-sociales qui est désormais le sien.

---

<sup>46</sup> Il conviendra de mettre en place une évaluation de l'évolution des situations, tel que préconisé par la rapport IGAS

<sup>47</sup> La désignation d'un interlocuteur référent, cheville ouvrière du dossier notamment à l'ARS, pourrait contribuer à l'efficacité du suivi.



# LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

## **IGAS**

Dr LOPEZ Alain, Inspecteur général des affaires sociales

### **Association le “Silence des Justes” :**

M. BENHAMOU Stéphane, Directeur général

M. PEREZ Stéphane, Directeur général adjoint

Mme DUFOUR Ludivine, Responsable de l'accueil de jour St Denis

M. GUAMS Jean-François, Directeur unité adolescents

## **Premier ministre**

Mme COMPAGNON Claire, Déléguée Interministérielle à l'autisme

Mme MAGNANT Virginie, Directrice de cabinet de la Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargée des personnes handicapées.

## **ARS Ile-de-France :**

Mme BILGER Isabelle, Directrice de l'autonomie (2019)

M. BOURQUIN Marc, Directeur de l'autonomie (jusqu'à 2019)

M. MARTY Didier, Directeur adjoint, direction de l'autonomie

Mme VILLEDIEU Marie-Noëlle, Déléguée départementale de Paris

Mme FAÏSSE Charlotte, Responsable de l'offre pour les personnes en situation de handicap

M. HORREARD Jean-Philippe, Directeur délégué départemental 93

Mme LECOAT Laure, Responsable du pôle autonomie à la DT75

## **DGCS**

BRETENOUX Jean Guillaume, Sous-directeur, Direction de l'Autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées

TALBOT Stéphanie, cheffe du bureau Insertion, citoyenneté et parcours des personnes handicapées

### **Département de Paris**

M. RAYMOND Jean-Paul, Directeur de la DASES

Mme SEBAN Jeanne, Sous directrice aux actions familiales et éducatives

LEON Marie, Adjointe à la sous directrice aux actions familiales et éducatives

### **Conseil départemental de Seine-Saint-Denis**

M. VOISIN Benjamin, Directeur général adjoint

Mme FLAMMARION Flora, Directrice générale adjointe auprès du DGA Pôle solidarité

Mme FRANCOIS Blandine, Directrice adjointe MDPH

M. STECKER Pierre, Directeur de l'enfance

Mme BOGO Daphné, Cheffe de service de l'aide sociale à l'enfance

### **Conseil départemental du Val-de-Marne**

Mme RIMBAULT Chantal, Directrice de la Protection de l'Enfance et de la Jeunesse

Mme LAPORTE-PHOEUN Nadia, Directrice de l'Autonomie.

M. BUTTERRY Emmanuel, Chef service contentieux et assurances Pôle autonomie

M. FEUILLADE Fabien, Directeur adjoint de la Protection de l'Enfance et de la Jeunesse

Mme ESPOSTI Anne, service administratif et financier, Direction de la Protection de l'Enfance et de la Jeunesse

M. COURTOIS Daniel, Chef du service adjoint MDPH

### **Structures sanitaires**

#### **USIDATU**

Dr GIANNITELLI Mariana, responsable de l'USIDATU

#### **UMI Centre :**

Dr ASSOULINE Moïse, chef de service

# ANNEXE N°1 : ARRETE D'AUTORISATION



**ARRETE N° 2019 - 027**  
**Portant autorisation d'une structure expérimentale de 32 places gérée par l'association Le Silence des Justes Ohalei Yaakov**

**LE DIRECTEUR GENERAL DE L'AGENCE REGIONALE DE SANTE  
ILE-DE-FRANCE**

- VU** le code de l'action sociale et des familles et notamment ses articles L. 228-3, L. 312-1 | 12°, L. 313-1, L. 313-1-1, L. 313-4, L. 313-7 et D. 312-0-3 ;
- VU** le code de la sante publique ;
- VU** le code de la sécurité sociale ;
- VU** le code général des collectivités territoriales ;
- VU** le code de justice administrative et notamment son article R. 312-1 ;
  
- VU** le décret du 25 juillet 2018 portant nomination de Monsieur Aurélien Rousseau en qualité de Directeur général de l'Agence régionale de santé Ile-de-France ;
- VU** l'arrêté N°2017-461 du Directeur général de l'Agence régionale de santé Ile-de-France en date du 20 décembre 2017 établissant le PRIAC 2017-2021 pour la région Ile-de-France ;
  
- VU** l'arrêté n° 2018-61 du 23 juillet 2018 du Directeur général de l'Agence régionale de santé Ile-de-France portant adoption du cadre d'orientation stratégique 2018-2027 du projet régional de santé d'Ile-de-France ;
- VU** l'arrêté n° 2018-62 du 23 juillet 2018 du Directeur général de l'Agence régionale de santé Ile-de-France portant adoption du schéma régional de santé 2018-2022 du projet régional de santé d'Ile-de-France
  
- VU** le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales en date du mois d'avril 2017 ;
- VU** la demande de l'association Le Silence des Justes en date du 28 juin 2018 ;

**CONSIDERANT** que le rapport IGAS d'avril 2017 recommande la régularisation du dispositif d'accueil et d'hébergement géré par le Silence des Justes et la prise en compte des besoins des enfants et adultes en situation de handicap qui lui sont confiés.

**CONSIDERANT** que l'évolution des modalités de dialogue entre le Silence ces Justes et les autorités de financement a permis la mise en place d'un plan d'actions, ainsi que l'amélioration de la gestion comptable et la plus grande transparence des informations échangées.

- 
- CONSIDERANT que le Silence des Justes est actuellement en région parisienne la seule structure à assurer l'aval de l'hospitalisation pédo psychiatrique, sans solutions alternatives immédiates alors que le besoin est avéré ;  
que les enfants accueillis l'ont été au fur et à mesure de décisions individuelles de placement par les juges des enfants ;  
que les modalités de fonctionnement proposées pour cette structure expérimentale sont caractérisées par leur modularité en fonction des besoins des personnes accueillies ;
- CONSIDERANT que cette structure, de par ses conditions d'organisation de fonctionnement et son caractère tant social que médico-social, présente un caractère expérimental au sens du I, 12° de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles ;
- CONSIDERANT qu'une convention entre la ville de Paris, l'ARS Ile-de-France et le Département de Seine-Saint-Denis vient préciser le financement complémentaire annuel attribué par les Départements au titre de l'accueil des bénéficiaires confiés par le juge des enfants ou les services de l'aide sociale à l'enfance et relevant de leur responsabilité ; que cette convention d'une durée de 3 ans est équivalente à la durée de l'autorisation ;  
que le plan d'actions d'ores et déjà établi avec les autorités de financement a déjà produit des effets et que les améliorations encore attendues feront l'objet d'un suivi rigoureux
- CONSIDERANT que l'association Le Silence des Justes présente un projet de structure médico-sociale destiné à l'accueil en hébergement de 32 enfants et jeunes adultes.  
que ces personnes présentent un trouble stabilisé ou en voie de stabilisation du spectre autistique ou des troubles psychotiques stabilisés ;  
que la prise en charge proposée est plus spécifiquement adaptée lors de perturbations comportementales importantes et/ou dans des situations d'urgence sociale particulières ;  
que cette structure est constituée de plusieurs unités de vie réparties sur le territoire parisien et de Seine Saint Denis, permettant l'accueil en hébergement et/ou en accueil de jour de ces personnes ;
- CONSIDERANT que l'Agence régionale de santé dispose de crédits nécessaires à la mise en œuvre de ce projet, à hauteur d'un montant maximum de 2 560 000€ ;  
que ce projet présente pour l'Agence régionale de santé Ile-de-France un coût de fonctionnement en année pleine compatible avec le PRIAC Ile-de-France 2016-2019 et les dotations mentionnées aux articles L. 314-3 du code de l'action sociale et des familles ;
- CONSIDERANT que cette compatibilité avec les enveloppes financières régionales est toutefois conditionnée strictement au respect par l'association Le Silence des Justes des engagements auxquels elle s'est obligée dans la convention de financement tripartite susvisée ;



**ARRETE**

**ARTICLE 1<sup>er</sup>**

L'association Le Silence des Justes est autorisée à faire fonctionner une structure médico-sociale expérimentale ouverte 365 jours par an, assurant l'hébergement et l'accueil de jour d'enfants et adultes présentant un trouble stabilisé ou en voie de stabilisation autistique ou des troubles psychotiques stabilisés y compris ceux présentant des troubles associés au sens de l'article D. 312-0-3 du code de l'action sociale et des familles et pouvant faire l'objet d'une mesure de protection relevant de l'aide sociale à l'enfance, pour une capacité d'accueil totale de 32 places.

**ARTICLE 2**

Les personnes accueillies au sein de la structure autorisée par l'article 1<sup>er</sup> du présent arrêté sont accueillies en journée au sein de l'accueil de jour situé au 18, 26 rue Goubet ainsi qu'au 100 rue Petit dans le 19<sup>ème</sup> arrondissement de Paris.

Ces personnes sont par ailleurs hébergées dans les locaux situés aux adresses suivantes :

- 13 rue des Blés - 93210 La Plaine St Denis
- 20 rue Jamin - 93210 La Plaine St Denis
- 7 rue des Fruitiers - 93210 La Plaine St Denis
- 10 rue Emile Connoy - 93200 St Denis
- 7A, 7B et 7C rue Guynemer - 93200 St Denis
- 5 rue de l'Octroi - 93210 La Plaine St Denis
- 7 rue Lauzin - 75019 Paris
- 11 rue Riant - 93200 St Denis
- 7 rue Arthur Fontaine - 93200 St Denis
- 10 allée de Fontainebleau - 75019 Paris

**ARTICLE 3**

La présente autorisation est accordée à titre expérimental pour une durée de trois ans renouvelable dans les conditions prévues à l'article L. 313-7 du code de l'action sociale et des familles et sous réserve du respect des engagements conclus dans le cadre de la convention tripartite susvisée, conformément à l'article L. 313-4 du même code.

**ARTICLE 4**

Cette structure est répertoriée dans le Fichier National des Etablissements Sanitaires et Sociaux (FINESS) de la façon suivante :

N° FINESS de l'établissement :

Unité d'accueil médicalisé pour enfants handicapés :

Code catégorie : 183

Code discipline : 901

Code fonctionnement (type d'activité) : 13

Code clientèle : 437

N° FINESS du gestionnaire : 750037228

Code statut : 60

**ARTICLE 5**

L'Agence régionale de santé Ile-de-France constituera un comité de suivi de la mise en œuvre de l'autorisation associant les conseils départementaux contribuant au financement de la structure, qui se réunira tous les trois mois afin d'évaluer les conditions de fonctionnement de la structure et auquel l'association Le Silence des Justes participera, sur convocation des autorités précitées.

**ARTICLE 6**

La présente autorisation est valable sous réserve du résultat positif de la visite de conformité prévue par l'article L. 313-6 du code de l'action sociale et des familles.

**ARTICLE 7**

La présente autorisation est réputée caduque si le projet autorisé n'a pas été ouvert au public à l'échéance d'un délai de quatre ans à compter de la notification de cette autorisation. Ce délai peut être prolongé à la demande du titulaire de l'autorisation dans les conditions prévues par l'article D. 313-7-2 du code de l'action sociale et des familles.

**ARTICLE 8**

Tout changement important dans l'activité, l'installation, l'organisation, la direction ou le fonctionnement de l'établissement ou du service doit être porté à la connaissance des autorités compétentes.

**ARTICLE 9**

Un recours contre le présent arrêté peut être formé devant le tribunal administratif compétent dans un délai de deux mois à compter de sa notification ou, pour les tiers, de sa publication.

**ARTICLE 10**

La Déléguée départementale de Paris et le délégué Départemental de Seine Saint Denis de l'Agence régionale de santé Ile-de-France sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, publié aux recueils des actes administratifs de la Région Ile-de-France.

Fait à Paris, le 23 JANV. 2019

Le Directeur Général  
de l'Agence Régionale de Santé  
Ile de France

  
Aurélien ROUSSEAU





**ARRETE N° 2019 - 027**  
**Portant autorisation d'une structure expérimentale de 32 places gérée par l'association Le Silence des Justes Ohalei Yaakov**

**LE DIRECTEUR GENERAL DE L'AGENCE REGIONALE DE SANTE  
ILE-DE-FRANCE**

- VU** le code de l'action sociale et des familles et notamment ses articles L. 228-3, L. 312-1 I 12°, L. 313-1, L. 313-1-1, L. 313-4, L. 313-7 et D. 312-0-3 ;
- VU** le code de la sante publique ;
- VU** le code de la sécurité sociale ;
- VU** le code général des collectivités territoriales ;
- VU** le code de justice administrative et notamment son article R. 312-1 ;
- VU** le décret du 25 juillet 2018 portant nomination de Monsieur Aurélien Rousseau en qualité de Directeur général de l'Agence régionale de santé Ile-de-France ;
- VU** l'arrêté N°2017-461 du Directeur général de l'Agence régionale de santé Ile-de-France en date du 20 décembre 2017 établissant le PRIAC 2017-2021 pour la région Ile-de-France ;
- VU** l'arrêté n° 2018-61 du 23 juillet 2018 du Directeur général de l'Agence régionale de santé Ile-de-France portant adoption du cadre d'orientation stratégique 2018-2027 du projet régional de santé d'Ile-de-France ;
- VU** l'arrêté n° 2018-62 du 23 juillet 2018 du Directeur général de l'Agence régionale de santé Ile-de-France portant adoption du schéma régional de santé 2018-2022 du projet régional de santé d'Ile-de-France
- VU** le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales en date du mois d'avril 2017 ;
- VU** la demande de l'association Le Silence des Justes en date du 28 juin 2018 ;

**CONSIDERANT** que le rapport IGAS d'avril 2017 recommande la régularisation du dispositif d'accueil et d'hébergement géré par le Silence des Justes et la prise en compte des besoins des enfants et adultes en situation de handicap qui lui sont confiés.

**CONSIDERANT** que l'évolution des modalités de dialogue entre le Silence des Justes et les autorités de financement a permis la mise en place d'un plan d'actions, ainsi que l'amélioration de la gestion comptable et la plus grande transparence des informations échangées.



## SIGLES UTILISÉS

AAP	Appel à projet
ABA	Analyse appliquée du comportement (Applied behavior analysis)
AEMO	Action éducative en milieu ouvert
AJ	Accueil de jour
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
CAFDES	Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale
CAFERUIS	Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement ou de responsable d'unité d'intervention sociale
CJM	Contrat jeune majeur
CNR	Crédit non reconductible
CPOM	Contrat pluriannuel d'objectifs et moyens
EATEH	Etablissement d'accueil temporaire d'enfants handicapés
ESMS	Etablissement et services médico-sociaux
FAM	Foyer d'accueil médicalisé
IME	Institut médico éducatif
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
OPP	Ordonnance de placement provisoire
PRIAC	Programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie
PRS	Projet régional de santé
TEACH	Traitement et éducation des enfants autistes ou souffrant de handicaps de communication apparentés (Treatment and Education of Autistic and related Communication Handicaped Children)
TSA	Trouble dans le spectre de l'autisme
UMI	Unité mobile interdépartementale
URAT	Unité renforcée d'accueil de transition
USIDATU	Unité sanitaire interdépartementale d'accueil temporaire d'urgence