

Vacances organisées pour adultes handicapés : état des lieux et leviers d'amélioration

MAI 2024
2023-106R

Christophe
Itier

Thierry
Leconte

Membres de l'Inspection générale
des affaires sociales



Suivez-nous sur LinkedIn

RAPPORT

SYNTHESE

[1] L'incendie mortel survenu à Wintzenheim en août 2023 au sein d'un gîte accueillant deux séjours en Vacances Adaptées Organisées (VAO) a conduit l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) à être saisie d'une mission d'enquête administrative visant à examiner les conditions d'autorisation et d'organisation de ces séjours à destination de personnes adultes handicapées.

[2] Au-delà des causes conjoncturelles du drame, les conclusions de cette enquête ont mis en évidence à la fois une méconnaissance des VAO traduite par une quasi-absence de données quantitatives et qualitatives des réalités de ce secteur à l'échelle nationale, et un cadre réglementaire insuffisamment précis au regard de la complexité de l'organisation de vacances à destination de personnes aux handicaps et niveaux d'autonomie divers. Ces deux points de faiblesse structurels mettent en difficultés tant les opérateurs de VAO (OVAO) dans l'exercice de leurs responsabilités, que les services de l'Etat dans le suivi et le contrôle des opérateurs comme des séjours.

[3] C'est en ce sens qu'une mission d'évaluation de l'encadrement, de l'organisation et de la qualité des Vacances Adaptées Organisées a été confiée à l'IGAS le 28 octobre 2023, avec pour objectifs d'une part d'établir un premier état des lieux national des VAO et d'en identifier les caractéristiques et problématiques principales, et d'autre part, d'évaluer le cadre réglementaire ainsi que les modalités de suivi et de contrôle par les services de l'Etat.

[4] Fruit d'un militantisme associatif né à l'entre-deux guerres, les VAO se sont développées dans le double souci de proposer aux personnes adultes handicapées des vacances au plus proche de leurs envies de dépassement, de loisirs, de découverte, tout en assurant leurs besoins d'accompagnement, de bien-être et de sécurité. Cette double préoccupation fait toute la richesse et toute la complexité des VAO, y compris dans leur traduction réglementaire. Ce n'est d'ailleurs que très récemment qu'un cadre réglementaire général a été posé, par décret n° 2015-267 du 10 mars 2015, décliné dans une instruction du 10 juillet 2015 relative à l'organisation des séjours de vacances pour personnes handicapées majeures.

[5] A l'appui de ces textes qui constituaient pour les parties prenantes du secteur, une première reconnaissance institutionnelle, la création d'un système d'information dédié (SIVAO) avait été programmée. Ce SIVAO avait vocation à centraliser l'ensemble des données des deux procédures administratives structurant le secteur : celles issues de l'agrément quinquennal des opérateurs par les DREETS de leurs sièges sociaux respectifs, et celles des déclarations préalables de séjours enregistrées par les DDETS-PP du lieu de vacances. Il devait également permettre un partage national des conclusions des rapports de contrôle réalisés et des signalements éventuels, comme une dématérialisation des procédures.

[6] L'abandon du chantier de SIVAO a eu un impact non seulement sur l'efficacité du suivi et du contrôle des VAO par les services de l'Etat, mais aussi sur une absence quasi-totale de connaissance de la réalité des VAO en France : à l'entame de la présente mission, pas plus les parties prenantes du secteur que les administrations compétentes n'étaient en mesure

d'identifier ne serait-ce que le nombre d'opérateurs, de séjours ou de vacanciers concernés au niveau métropolitain.

[7] Face à cette situation, la mission a eu recours à quatre questionnaires adressés respectivement aux DREETS, aux DDETS-PP, aux opérateurs de VAO et aux vacanciers. C'est ainsi qu'a pu notamment être établi qu'en 2023, 213 OVAO bénéficiant d'un agrément en cours de validité, avaient organisé 5 229 séjours pour plus de 55 000 vacanciers. Malgré le développement important du secteur lucratif ces dernières années et des phénomènes de concentration économique du secteur¹, 80 % des opérateurs demeurent sous statut associatif.

[8] Si les VAO révèlent une grande diversité de séjours, de lieux d'hébergement et de profils de vacanciers, elles s'adressent majoritairement aux personnes en situation de handicap mental ou psychique, plutôt de bonne autonomie, pour des séjours d'une à deux semaines, en petits groupes, au sein de meublés de tourisme (gîtes). L'exploitation des questionnaires révèle un niveau de satisfaction élevé des vacanciers : 82 % se déclarent satisfaits ou très satisfaits par leur séjour.

[9] Les VAO se caractérisent également par une très forte saisonnalité (près de 60 % des séjours s'organisent en août, 80 % sur la période estivale), accentuée notamment par le fait que près d'un vacancier sur deux est un travailleur en ESAT et que ces établissements à l'activité fortement corrélée à celle de l'industrie, ferment fréquemment au mois d'août. Cette forte saisonnalité est une contrainte supplémentaire dans l'organisation des séjours en VAO tant pour la réservation d'hébergement en zones touristiques déjà tendues, que pour le recrutement massif des accompagnateurs sur une période estivale réduite et concurrentielle.

[10] A l'instar des accueils collectifs de mineurs, l'encadrement des séjours est assuré par le recrutement d'accompagnateurs sous Contrat d'Engagement Educatif, aux conditions dérogatoires au droit du travail en termes de rémunération et de temps de repos. Si les conditions du CEE constituent la clé de viabilité du modèle économique des VAO, elles ne permettent pas de répondre aux problèmes d'attractivité et de fidélisation croissants du recrutement qui fragilisent fortement l'organisation des séjours ces dernières années. Par ailleurs, aucun taux d'encadrement ni niveau de qualification n'étant réglementairement requis, la qualité des séjours reposent essentiellement sur les pratiques de chaque opérateur. Compte tenu des responsabilités et compétences nécessaires pour garantir la sécurité et le bien-être des vacanciers, le statu quo laissant aux opérateurs une grande latitude en matière de durée et de contenu des formations n'est pas acceptable, d'autant moins dans un contexte de turn-over accru.

[11] Il est ainsi proposé de bâtir un référentiel de formation s'imposant à tous les OVAO et de rendre obligatoires des sessions de formation de deux jours rémunérés. Dans le même esprit, intégrer les VAO dans les cursus de formation aux métiers du travail social et du médico-social, et dans les dispositifs de Validation des Acquis d'Expériences professionnelles, pourraient constituer des leviers d'un renforcement de l'attractivité et de la qualité de l'encadrement indispensables à la pérennité et au développement des VAO.

[12] L'offre demeure en effet insuffisante, les séjours affichant « complet » à chaque saison, dès les premières semaines d'ouverture à la réservation. Pourtant, les séjours en VAO emportent pour les vacanciers un surcoût conséquent lié essentiellement à l'encadrement et à la spécificité des

¹ Qui demanderaient à être consolidés d'une étude longitudinale du secteur.

activités proposées, dont le montant est très variable selon la nature du handicap et le niveau d'autonomie, allant de 30 % à 60 % du prix du séjour ; ce qui pose dès lors la question de l'accessibilité économique des VAO.

[13] Peu d'aides sont en effet mobilisables : outre celles proposées par l'ANCV et plus marginalement par les CCAS et mutuelles, la Prestation de Compensation du Handicap (PCH) constitue le principal soutien financier sollicité ouvrant – sous conditions – à une prise en charge partielle du surcoût du séjour, et non sans difficulté pour les vacanciers confrontés à des procédures administratives qui demanderaient à être simplifiées et uniformisées au niveau national. Dès lors, les vacanciers et leurs familles autofinancent aujourd'hui majoritairement leurs séjours.

[14] Comme l'avait souligné sur les questions spécifiques de sécurité incendie-secours, l'enquête administrative menée suite au drame de Wintzenheim, l'instruction du 10 juillet 2015 visant à encadrer réglementairement les VAO, se révèle insuffisamment précise au regard de la complexité et de la diversité des séjours en VAO, et des champs de responsabilité couverts : le texte se contente d'énoncer des recommandations non assorties de standards de qualité ou d'un référentiel de bonnes pratiques et qui ne couvrent pas tous les aspects des séjours.

[15] Cette refonte du cadre réglementaire et l'élaboration d'un référentiel de bonnes pratiques doivent être prioritairement réalisés afin de sécuriser tant les services de l'Etat que les opérateurs dans leurs missions respectives, et de renforcer la qualité des séjours VAO, avec un point de vigilance accrue sur celle des conditions de transports, véritable angle mort aujourd'hui.

[16] Sur la base de ce cadre renouvelé, il conviendra également de davantage animer et coordonner les services déconcentrés de l'Etat et de les outiller, notamment d'un guide et d'une grille nationale de contrôle des séjours et des opérateurs jusqu'à présent inexistants. Dans le même esprit d'efficacité et compte tenu de la concentration géographique des sièges des OVAO, la mission propose également que soit désignée une DREETS référente nationale en charge de l'agrément de l'ensemble des opérateurs.

[17] Enfin, la création et le déploiement du SIVAO constitue aujourd'hui une priorité qui doit permettre à l'Etat comme aux opérateurs de gagner en efficacité et en qualité tant dans les processus d'agrément et de déclaration de séjours encore trop chronophages, que dans la qualification de la conformité des hébergements ou dans la remontée des déclarations d'accidents graves ou situations ayant présenté des risques graves, toutes deux insatisfaisantes aujourd'hui.

[18] À la suite des événements de Wintzenheim, des premières décisions² ont jeté les bases de cette nécessaire consolidation du cadre des VAO que les recommandations formulées par la présente mission visent à approfondir, avec le souci de préserver la philosophie inclusive des séjours en VAO.

² Augmentation des effectifs dédiés à l'inspection-contrôle, renforcement des procédures incendie-secours, lancement des travaux d'élaboration du SIVAO.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
1	Désigner une DREETS référente nationale de l'encadrement et du suivi des VAO, en charge notamment de l'ensemble des procédures d'agrément.	1	DGCS	2024
2	Rappeler l'obligation d'information auprès de la DREETS compétente, de toute évolution de la structuration juridique des OVAO agréés (ouvertures/fermetures d'établissements secondaires, changements de dénomination sociale ou commerciale, ...)	1	DGCS	2024 (lors de la révision de l'instruction de 2015)
3	Conduire avec les parties prenantes du secteur, une étude précise et différenciée des modèles économiques des OVAO	2	DGCS/CNLTA /COTA	2025
4	Intégrer le CNLTA et le COTA au comité de filière Animation dans le cadre de la concertation en cours en vue de la revalorisation du CEE	1	DGCS/DJEPV A	2024
5	Faire des VAO un terrain de stage validant au sein des cursus de formation en travail social/médico-social	1	DGCS	2025
6	Faire reconnaître au titre de la VAE, les parcours professionnels d'accompagnement en VAO	2	DGCS/DGEFP	2025
7	Elaborer un référentiel de formation s'imposant à tous les opérateurs	1	DGCS	2024
8	Rendre obligatoire et rémunérée la formation des accompagnateurs d'une durée minimum de deux jours	1	DGCS	2025
9	Simplifier et uniformiser les démarches pour les demandes de prise en charge du surcoût lié aux séjours de VAO, en ouvrant le droit dès lors qu'un dossier de PCH a été validé	1	DGCS/CNSA	2025
10	Redéfinir plus précisément que dans l'actuelle rédaction de l'instruction de 2015 l'étendue des responsabilités et les diligences attendues des opérateurs en matière de sécurité incendie et	1	DGCS	2024

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
	d'accessibilité en fonction des différents types d'hébergements des séjours VAO (Hôtels, résidences de tourisme, meublés de tourisme, camping)			
11	<p>Modifier la circulaire du 6 octobre 2023 :</p> <p>pour les hébergements ERP : réduire le justificatif à produire à la seule dernière attestation du passage de la commission de sécurité datant de moins de 5 ans</p> <p>pour les hébergements non ERP : élaborer une attestation type à destination des propriétaires</p> <p>pour l'ensemble des cas : diffuser un vade-mecum guidant opérateurs comme propriétaires, et mettre en place une FAQ³ relative à certains cas particuliers.</p>	1	DGCS	2024
12	Créer au sein du SI VAO un répertoire qualifié des hébergements	1	DGCS	2025
13	Dès 2024, créer une première base nationale partagée DGCS/DREETS/DEETS-PP des hébergements à partir des remontées d'informations suite à la mise en œuvre de la circulaire du 6/10/12023.	1	DGCS	2024
14	Modifier le code du tourisme afin de rendre obligatoire les visites préalables des hébergements par les opérateurs VAO et amender l'instruction de 2015 et les CERFA de déclaration de séjours en conséquence.	1	DGCS/DGE	2025
15	Etablir des partenariats avec les fédérations d'hébergeurs et les organismes labellisateurs pour capitaliser leurs données et qualifier progressivement la base nationale des hébergements VAO.	2	DGCS	2025
16	Inclure dans le code du tourisme les dispositions de l'article L133-6 du CASF relatives aux incapacités d'exercer une fonction et au contrôle de ces incapacités, aux séjours de VAO	1	DGCS/DGE	2025
17	Mettre en place une remontée systématique des signalements d'accidents graves ou de situation ayant	1	DGCS	2024

³ Foire Aux Questions

RAPPORT IGAS N°2023-106R

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
	présenté des risques graves vers la DREETS ayant agréé l'organisateur du séjour concerné.			
18	Réaliser et déployer un référentiel de bonnes pratiques relatives à l'activité de VAO pour sécuriser l'activité des organisateurs de séjours.	1	DGCS	2025
19	Elaborer et diffuser à l'ensemble des DREETS et DDETS-PP un guide de contrôle des séjours VAO incluant notamment le contrôle des plateformes de regroupement.	1	DGCS	2025
20	Développer un système d'information destiné aux DREETS, aux DDETS-PP, aux organisateurs de VAO, et consultable par l'administration centrale, permettant de dématérialiser les procédures, de déposer les documents justificatifs et de recouper les informations relatives à tous les séjours organisés par un organisme agréé.	1	DGCS	2024/2025
21	Ajouter à l'article R412-12 du code du tourisme l'obligation de déclarer dans le futur SI VAO les séjours organisés à l'étranger.	2	DGCS/DGE	2025

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	2
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	5
RAPPORT	10
1 LES VAO, UN SECTEUR MECONNU QUI CONCERNE POURTANT CHAQUE ANNEE PLUS 50 000 ADULTES HANDICAPES.....	13
1.1 LES VAO SE CARACTERISENT PAR UNE MULTIPLICITE ET UNE DIVERSITE DES OPERATEURS.....	15
1.1.1 Les opérateurs de VAO sont concentrés sur le plan économique et géographique.....	15
1.1.2 Les modèles économiques des opérateurs de VAO sont fortement conditionnés à la nature du handicap des vacanciers	20
1.2 PLUS DE 5 000 SEJOURS VAO SONT ORGANISES CHAQUE ANNEE SUR DES PERIODES ET DES TERRITOIRES EN TENSION TOURISTIQUE	23
1.2.1 Les séjours se caractérisent par une durée courte, une concentration sur les départements touristiques et une très forte saisonnalité.....	23
1.2.2 Les séjours sont destinés principalement à de petits groupes de vacanciers, très majoritairement en situation de handicap mental ou psychique	28
1.2.3 Les lieux d’hébergement des séjours se caractérisent par leur grande diversité, mais avec une forte mobilisation des meublés de tourisme.....	29
1.2.4 La gestion des séjours repose principalement sur les accompagnateurs.....	30
1.2.5 L’encadrement des séjours souffre d’un défaut d’attractivité et d’une formation insuffisante	31
1.2.6 Les transports, parties intégrantes du séjour, sont insuffisamment encadrés et contrôlés.....	38
1.3 MALGRE DES FREINS ECONOMIQUES A L’ACCES AUX VAO, L’OFFRE DE SEJOURS RESTE INSUFFISANTE.	38
1.3.1 Les vacanciers en VAO sont essentiellement travailleurs en ESAT ou sans emploi.....	38
1.3.2 Les séjours VAO emportent la satisfaction des vacanciers.....	40
1.3.3 L’accès aux VAO est fortement corrélé à la solvabilité des vacanciers.....	41
2 LES CONDITIONS DESTINEES A FAVORISER LA QUALITE ET LA SECURITE DES SEJOURS NE SONT PAS REUNIES.....	49
2.1 LE CONTROLE DE LA SECURITE ET DE L’ACCESSIBILITE DES LIEUX DE SEJOURS DOIT REALISER UN SAUT QUALITATIF.....	50
2.1.1 L’instruction du 10 juillet 2015 encadrant les VAO est insuffisamment précise et prescriptive sur les questions de sécurité et d’accessibilité	50
2.1.2 Les procédures visant la sécurité incendie des locaux commencent à être renforcées mais souffrent d’un défaut d’accompagnement opérationnel	52
2.1.3 Le futur système d’information VAO doit intégrer un répertoire qualifié des lieux d’hébergement	53
2.1.4 Les vérifications de conformité et de qualité des hébergements ne sont pas systématiquement réalisées avant le début des séjours	53
2.2 LES VAO CONSTITUENT UN SECTEUR D’ACTIVITE ENCADRE MAIS QUI MANQUE DE REPERES CONCRETS	56
2.2.1 Les organisateurs de séjours et les DDETS-PP manquent repères de bonnes pratiques concernant le déroulement des séjours.....	56
2.2.2 L’absence de recommandations de bonnes pratiques suffisamment opérationnelles et couvrant l’ensemble de l’activité VAO donne lieu à des initiatives locales non coordonnées	63

2.3 ON CONSTATE UNE ABSENCE DE PILOTAGE DES SERVICES REGIONAUX ET DEPARTEMENTAUX DE L'ÉTAT EN CHARGE DES VAO	64
2.3.1 <i>Les moyens matériels et humains dédiés aux contrôles sont limités</i>	65
2.3.2 <i>Le projet de SI de partage et de remontée des informations relatives aux séjours de VAO, prévu en 2015, vient seulement d'être relancé</i>	67

ANNEXE 1 : METHODOLOGIE	69
--------------------------------------	-----------

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	78
--	-----------

SIGLES UTILISES	85
------------------------------	-----------

LETTRE DE MISSION	87
--------------------------------	-----------

RAPPORT

[19] Par lettre du 28 octobre 2023, la ministre des Solidarités et des familles et la ministre déléguée chargée des Personnes handicapées ont confié à l'inspection générale des affaires sociales une mission d'évaluation de l'encadrement, de l'organisation et de la qualité des Vacances Adaptées Organisées (VAO). Cette mission s'inscrit dans le prolongement de l'enquête administrative réalisée en août 2023 par l'IGAS sur la situation des deux organismes de VAO ayant organisé un séjour au sein d'un gîte à Wintzenheim dont l'incendie, le 9 août 2023, a provoqué la mort de onze personnes.

[20] Une enquête préliminaire pour « homicides et blessures involontaires aggravés par la violation d'une obligation de sécurité ou de prudence », a été ouverte par le Parquet de Paris, afin de déterminer les circonstances et responsabilités exactes dans le déroulement de cette tragédie.

[21] Parallèlement, une mission d'enquête administrative a été réalisée par l'IGAS dans le but « de décrire précisément les procédures réalisées et leur conformité à la réglementation (...) tant du point de vue de la gestion de la procédure par l'administration que de celui des démarches opérées par les organismes concernés, ainsi que celui mis en œuvre par les autorités compétentes⁴ ... ».

[22] Malgré le périmètre restreint car ciblé de l'enquête, les constats et analyses posés par la mission, en raison notamment de l'organisation administrative interrégionale des VAO, de la diversité des opérateurs impliqués, des lieux d'hébergements, des niveaux d'autonomie des vacanciers et des profils des encadrants, ont permis d'identifier des problématiques et enjeux systémiques dans l'organisation des VAO qui demandent à être approfondis et partagés avec l'ensemble des parties prenantes du secteur. Pour sortir de cette situation insatisfaisante tant du point de vue des vacanciers que des politiques publiques, la mission d'enquête a recommandé, dans la continuité de ses travaux, d'initier une évaluation générale du cadre et des modalités d'organisation des VAO. C'est l'objet de la présente mission.

Le dispositif de VAO présente des particularités par rapport au droit usuellement applicable dans le champ médico-social.

[23] Créées en 2005, les VAO sont un dispositif régi par le Code du tourisme (Art. L 412-2 et R 412-8 et suivants), et non par le Code de l'action sociale et des familles, à l'exception des questions relatives aux contrôles par l'administration, exercés dans un cadre identique à celui des ESSMS⁵. Sont définies comme « vacances adaptées organisées », les activités de vacances avec hébergement en France ou à l'étranger, d'une durée supérieure à cinq jours, destinées exclusivement à des groupes constitués de plus de trois personnes handicapées majeures.

⁴ Enquête administrative sur la situation des deux organismes de voyage adapté organisé concernés par l'incendie survenu le 9 août 2023 dans un gîte de Wintzenheim – Rapport IGAS N°2023-080R publié le 25/09/2023

⁵ L'article L412-2 du Code du tourisme renvoie explicitement pour ces questions aux articles L313-13 et L313-13-1 du CASF pour ces questions. Cf. annexe 1.

[24] Il s'agit d'une législation empruntant ses caractères au droit commun des organismes de voyage et de tourisme, tout en intégrant des mécanismes visant à assurer la protection des vacanciers en situation de handicap.

Une double procédure administrative avant les séjours : agrément des structures et déclaration des séjours par l'organisateur agréé.

[25] Les procédures applicables sont codifiées dans le Code du tourisme et issues pour l'essentiel du décret n° 2015-267 du 10 mars 2015. Ce dernier est décliné par l'instruction DGCS/SD3B du 10 juillet 2015 relative à l'organisation des séjours de vacances pour personnes handicapées majeures.

[26] Deux procédures se succèdent :

- Un agrément national pour toute personne physique ou morale qui organise, en les réalisant ou en les faisant réaliser par un intermédiaire, des vacances adaptées organisées : cet agrément est sollicité auprès du préfet de région du lieu d'implantation de l'organisme, ou de son siège social. C'est la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) qui instruit ces demandes et délivre les agréments pour 5 ans ; la règle est celle du silence-acceptation après deux mois et les refus doivent être motivés si l'administration « considère que l'organisme n'assure pas des conditions de sécurité des personnes handicapées majeures et ne garantit pas la prise en compte de leur état de santé ainsi que de leur intégrité et de leur bien-être physique et moral » ;
- Une déclaration de séjour, adressée en deux temps par l'organisateur, deux mois avant le déroulement du séjour puis 8 jours avant ce dernier, sur la base d'un formulaire Cerfa. Cette déclaration est adressée à l'autorité administrative du département dans lequel est effectué le séjour, en pratique la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS-PP), qui l'enregistre.

Un faible niveau de connaissance quantitative et qualitative du dispositif de VAO.

[27] La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ne dispose à ce jour d'aucun outil permettant un recensement national tant des opérateurs agréés que des séjours autorisés ou des vacanciers concernés.

[28] La mission a constaté, dès le début de ses travaux, l'absence de données quantitatives et qualitatives exhaustives, fiables et structurées de l'activité des VAO ; le nombre d'opérateurs énoncé allant du simple au double selon les interlocuteurs.

[29] En ce sens, suivant une des recommandations de l'enquête administrative, il a été décidé de relancer la construction d'un système d'information dédiée aux VAO, dont les premières briques devront être opérationnelles pour l'organisation des VAO de l'été 2024.

[30] Cette absence de données constitue à la fois une des difficultés de la présente mission et un de ses enjeux prioritaires. Pour dresser un état des lieux des séjours de VAO, la mission a réalisé plusieurs questionnaires destinés aux services de l'Etat en région et en département, aux organisateurs de VAO ainsi qu'aux vacanciers.

[31] Enfin, compte tenu de la forte saisonnalité estivale de l'activité des VAO et du calendrier de la mission, cette dernière n'a pu matériellement enrichir ses travaux d'immersion au sein de séjours.

Evolution de l'offre de loisirs à destination des personnes handicapées.

L'histoire du tourisme adapté⁶ remonte aux années 30. Les premières initiatives sont liées à l'éducation populaire, au scoutisme, à l'hygiénisme et au travail social. Ainsi des unités scoutistes (dès 1927 à Berck) et des unités des éclaireurs (en 1932) intègrent des enfants tuberculeux. L'Association des paralysés et rhumatisants (APR) organise également des séjours de vacances (en 1936 à Berck).

Dès l'après-guerre, l'Association des paralysés de France (APF) crée pour ses adhérents un service de vacances qui deviendra par la suite AFP Evasion. Dans les années 60, d'autres initiatives verront le jour, avec notamment la création d'un service de vacances par l'Association des adultes et jeunes handicapés (APAJH) pour les personnes présentant un handicap mental, la création d'un service de vacances adaptées par les Eclaireurs et éclaireuses de France (EEDF) et l'organisation de séjours par l'Union française des colonies de vacances (UFCV).

C'est à partir des années 60-70 que les établissements médico-sociaux (EMS) organiseront des transferts de personnels et de résidents entre établissements. Ces séjours permettent un dépaysement pour une courte période mais conservent les règles propres au fonctionnement des EMS.

En 1999, un rapport du Conseil national du tourisme⁷, réalisé à la demande de la Secrétaire d'Etat au tourisme, dresse le constat suivant :

- Une obligation légale en matière d'accessibilité des bâtiments et des équipements aux personnes handicapées encore incomplète ;
- La prédominance d'une conception a minima de l'accessibilité ;
- Une information en direction de la clientèle handicapée insuffisante et peu fiable ;
- Un savoir-faire en matière de conception, d'accueil et de promotion déficient ;
- Une industrie touristique guère incitée par les politiques locales de développement et de promotion du tourisme à développer l'accueil des touristes handicapés, un marché potentiel mal connu.

⁶ Frédéric REICHHART, Evolution et perspectives de l'offre de loisirs à destination de personnes handicapées, Cahiers handicap et loisirs de nature, Espace 314, septembre-octobre 2013.

⁷ Edmond Maire et Michel Gagneux, Tourisme et handicap, l'offre touristique, Secrétariat d'Etat au tourisme, Conseil national du tourisme, 1999.

C'est ce même contexte qui est à l'origine de la création, presque 10 ans plus tôt, du Conseil national des loisirs et du tourisme adapté (CNLTA). Cette association regroupe des organismes de vacances adaptées, des représentants des vacanciers et des hébergeurs. Le CNLTA élabore en 1999 sa charte nationale de qualité des vacances et loisirs adaptés (mise à jour en 2018) ainsi qu'une grille d'évaluation des autonomies. En 2002, il crée le « référentiel de formation CNLTA » destiné à la formation des animateurs-accompagnateurs de séjours de vacances adaptées. En 2012, il impose à ses adhérents la mise en place une formation pour les animateurs-accompagnateurs d'une durée minimale de 2 journées et publie en 2016 un Guide de bonnes pratiques sur l'hygiène et la sécurité des lieux de séjours vacances adaptées.

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées impose à toute personne physique ou morale qui organise, en les réalisant ou en les faisant réaliser, des activités de vacances avec hébergement d'une durée supérieure à cinq jours, destinées spécifiquement à des groupes constitués de personnes handicapées majeures, de bénéficier d'un agrément « Vacances adaptées organisées » accordé par le préfet de région.

En 2006, l'article 17 de la loi du 23 mai précise le statut et les conditions de travail des encadrants dans le cadre du contrat d'engagement éducatif (CEE).

Les activités touristiques pour les personnes handicapées s'organisent selon deux logiques distinctes et complémentaires : une offre destinée spécifiquement aux personnes handicapées et une offre de séjours proposant l'inclusion de groupes de vacanciers handicapés au sein de structures généralistes.

1 Les VAO, un secteur méconnu qui concerne pourtant chaque année plus 50 000 adultes handicapés

Quatre enquêtes réalisées pour établir le premier état des lieux du secteur des VAO

Comme évoqué précédemment, aucun état des lieux national du secteur des VAO n'a été jusqu'à présent établi tant sur le plan quantitatif que qualitatif, excepté quelques études partielles et ponctuelles menées par le CNLTA (recensement des OVAO agréés en 2016 (229), 2019 (267), et 2022 (237)), ou par quelques opérateurs (APF, ANAE, ...). C'est ainsi que la mission a pu constater dès les premières auditions, qu'aucune des parties prenantes du secteur, pas plus que les administrations en charge de leur suivi et contrôle, n'était en mesure d'indiquer ne serait-ce que quelques données de base telles que le nombre d'OVAO agréés à date, le nombre de séjours organisés annuellement ou encore le nombre de vacanciers concernés par ce dispositif.

Aussi, la mission a élaboré quatre questionnaires diffusés en janvier et clos fin février 2024 :

- un questionnaire à destination des DREETS visant – en l'absence de système d'information national – à recueillir les informations relatives aux OVAO disposant d'un agrément en 2023, complétées de quelques questions transverses liées à l'organisation du suivi et du contrôle, à l'outillage (base de données, grille régionale, etc.) et aux moyens mobilisés par les DREETS pour assurer leurs missions. L'ensemble des DREETS ont répondu.

- un questionnaire à destination des DDETS-PP visant pour les raisons déjà évoquées, à recueillir les informations relatives aux séjours organisés en 2023 tels que déclarés au travers du CERFA 12672*3 et de sa fiche complémentaire à J-8. Comme pour les DREETS, l'enquête a été enrichie de questions relatives à l'organisation, l'outillage et les moyens des services de l'Etat.

Les échanges avec les administrations concernées à l'occasion de la diffusion de ces deux enquêtes, ont permis de révéler une très grande hétérogénéité du volume d'activité VAO selon l'attractivité touristique du territoire comme des moyens et de l'outillage des services.

- un questionnaire à destination des OVAO permettant d'enrichir les données déjà connues via la procédure d'agrément, notamment sur les ressources humaines mobilisées, les modes de gestion des séjours ou encore les structures de coût. En termes de représentativité des résultats de cette enquête, 102 OVAO ont participé, soit 48 % des OVAO agréés en 2023. Toutefois, ces 102 répondants représentent 84 % des séjours organisés en 2023.

- un questionnaire à destination des vacanciers permettant de mieux appréhender leur profil sociologique, leur handicap, leurs pratiques, niveaux de satisfaction et critères de choix comme leurs contraintes, notamment économiques, en matière d'accès aux VAO. 976 vacanciers ont participé à cette enquête. Si ce niveau de participation et la méthodologie employée, ne permettent pas de considérer ce panel comme représentatif au sens statistique, il n'en demeure pas moins le panel le plus important consulté à ce jour sur les VAO. 80 % des répondants déclarent avoir été accompagnés d'un tiers pour compléter le questionnaire (63 % par leur famille et 37 % par un professionnel).

Ces deux questionnaires ont été préalablement soumis aux avis et suggestions du CNTLA, de l'UNAT, du COTA et du CNCPH, puis diffusés par leur entremise aux intéressés et à leurs représentants, complété par une diffusion directe par la mission aux différents acteurs rencontrés.

[32] Les enquêtes ainsi réalisées permettent de dresser un premier état des lieux national du secteur des VAO, d'en identifier les principales caractéristiques et les complexités et problématiques associées.

Chiffres clés du secteur des VAO en 2023

- 213 OVAO agréés ;
- 5 229 séjours enregistrés, ce qui représente :
 - 51 521 journées
 - 55 341 vacanciers (places)
 - 19 822 accompagnateurs (postes).

1.1 Les VAO se caractérisent par une multiplicité et une diversité des opérateurs

1.1.1 Les opérateurs de VAO sont concentrés sur le plan économique et géographique

[33] A l'instar de tout organisateur de voyages ou de séjours touristiques, les opérateurs de VAO sont soumis à une immatriculation obligatoire renouvelable tous les 3 ans au registre d'Atout France permettant principalement un contrôle de prérequis financiers et juridiques protecteurs des consommateurs (garantie financière et assurance responsabilité civile professionnelle, art. L.211-18 du Code du tourisme). En ce qui concerne la garantie financière, les OVAO disposant d'un agrément ESUS⁸ et adhérents à l'UNAT peuvent bénéficier du Fonds Mutuel de Solidarité (FMS).

[34] Le recueil des données auprès des services compétents des DREETS établit que 213 OVAO disposent d'un agrément en 2023 et sont donc, à ce titre, autorisés à organiser des séjours de VAO en France. Certains d'entre eux organisent également des séjours à l'étranger – voire en ont fait une spécialité. Ces séjours échappent au cadre réglementaire des VAO, et ne font donc l'objet aujourd'hui d'aucune déclaration préalable, ni de contrôle.

[35] Les sièges sociaux des OVAO sont majoritairement (48,8 %) implantés dans trois régions : Auvergne-Rhône-Alpes, Île-de-France et Occitanie. Fort de ce constat et afin de pallier les difficultés des services de l'Etat à encadrer et suivre le secteur des VAO comme à la dispersion des moyens humains dédiés, il pourrait être pertinent de positionner une de ces DREETS, référente nationale des VAO. A ce titre, elle centraliserait et instruirait le processus d'agrément de l'ensemble des OVAO, quel que soit l'implantation de leur siège social.

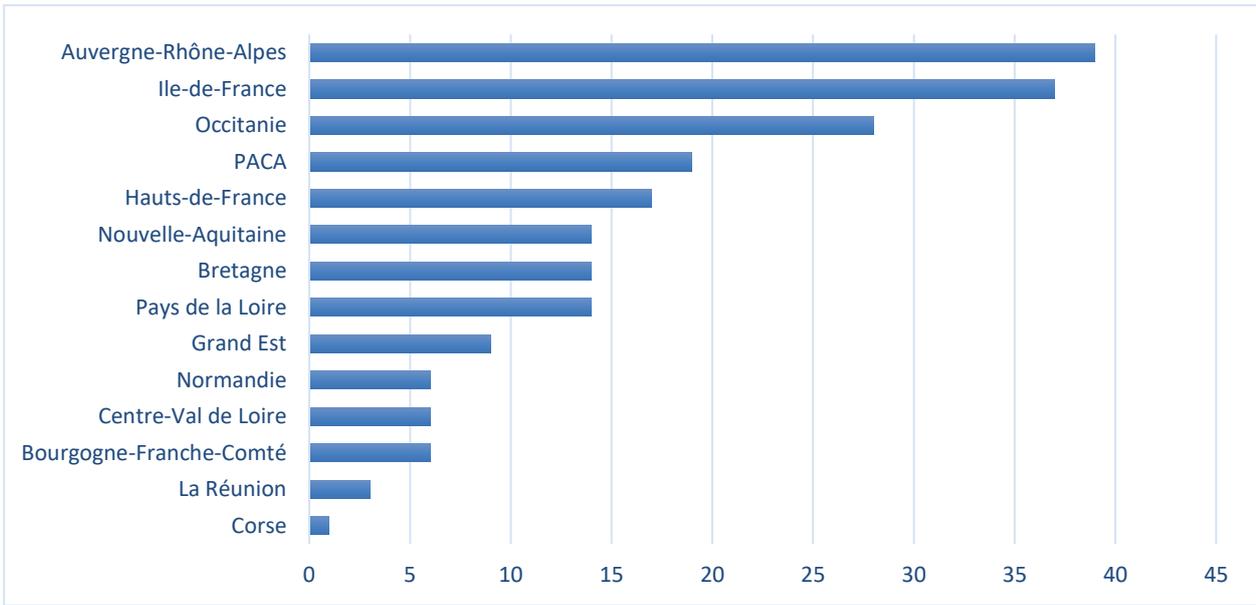
[36] La proximité géographique entre OVAO et DREETS n'est pas en effet un facteur déterminant de la qualité de l'instruction de l'agrément ni du suivi d'opérateurs qui le plus souvent interviennent sur une grande partie du territoire national. Désigner une DREETS référente nationale permettrait en outre une mutualisation des moyens humains, une plus grande efficacité du suivi et du contrôle, une meilleure coordination avec l'ensemble des DEETS-PP, un appui au pilotage par la DGCS et une véritable capitalisation des connaissances du secteur.

[37] Dans cette perspective, au regard des compétences et du dynamisme développés par la DREETS Auvergne-Rhône-Alpes sur le champ des VAO, allié au fait qu'elle est aussi la troisième région de France en termes de destinations des séjours (Cf. 1.2.1), le choix de la DREETS ARA pourrait être pertinent.

Recommandation n°1 Désigner une DREETS référente nationale de l'encadrement et du suivi des VAO, en charge notamment de l'ensemble des procédures d'agrément.

⁸ Entreprise Solidaire d'Utilité Sociale telle que définie par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire

Graphique 1 : Implantation des sièges sociaux des opérateurs VAO agréés en 2023

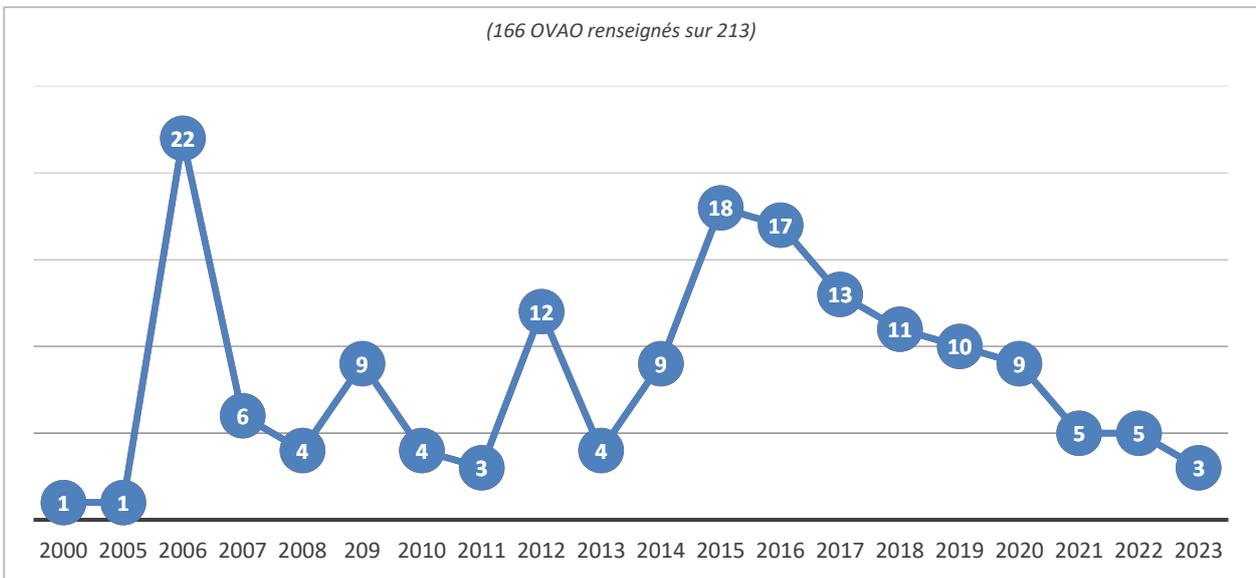


Source : Mission IGAS – Questionnaire DREETS

[38] Après une année record d’octrois d’agrément en 2006, conséquence de l’adoption de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l’égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, le rythme d’agrément de nouveaux opérateurs se stabilise à une petite dizaine par an.

[39] Un nouveau pic de développement des agréments se constitue en 2015-2016, vraisemblablement lié à la dynamique collective de structuration du secteur qui a conduit à mieux reconnaître et encadrer les vacances adaptées organisées, et à établir le cadre règlementaire en vigueur aujourd’hui encore.

Graphique 2 : Année d'obtention du premier agrément des OVAO en activité en 2023



Source : Mission IGAS – Questionnaire DREETS

[40] C’est ainsi qu’aux côtés des acteurs historiques essentiellement de statut associatif tels que l’UFCV, l’APAJH, APF Evasion ou encore EPAL (seuls deux OVAO de statuts lucratifs OK Vacances et Nouvel Envol, disposent d’un agrément antérieur à 2007), le secteur compte plus de la moitié des OVAO (55 %) qui disposent d’un agrément depuis moins de 10 ans.

[41] Cette période voit notamment se développer le secteur lucratif qui représente 25 % des premiers agréments octroyés ces 10 dernières années.

[42] Le développement du secteur lucratif l’amène à représenter aujourd’hui 20 % des OVAO agréés du secteur pour 27 % des séjours organisés en 2023 ; ce qui conduit assez classiquement à une relative mise en tension des acteurs historiques de culture associative avec des acteurs portés par une culture entrepreneuriale et des pratiques commerciales plus prononcées. Les auditions conduites par la mission, ont permis de rencontrer des acteurs très engagés quels que soient le statut et la taille de l’organisation.

[43] Plus globalement, le secteur est constitué très majoritairement de petits opérateurs mais d’une offre de séjour très concentrée sur quelques grands opérateurs.

[44] Ainsi, 62 % des OVAO sont de petite envergure, organisant moins de 10 séjours en 2023, mais ne pèsent que 9 % de l’offre de séjours.

[45] A contrario, les 11 plus importants opérateurs du secteur ayant organisé chacun plus de 100 séjours en 2023, représentent 5 % des OVAO mais plus de 40 % de l’offre de séjours.

Tableau 1 : les 11 plus importants OVAO au nombre de séjours organisé en 2023

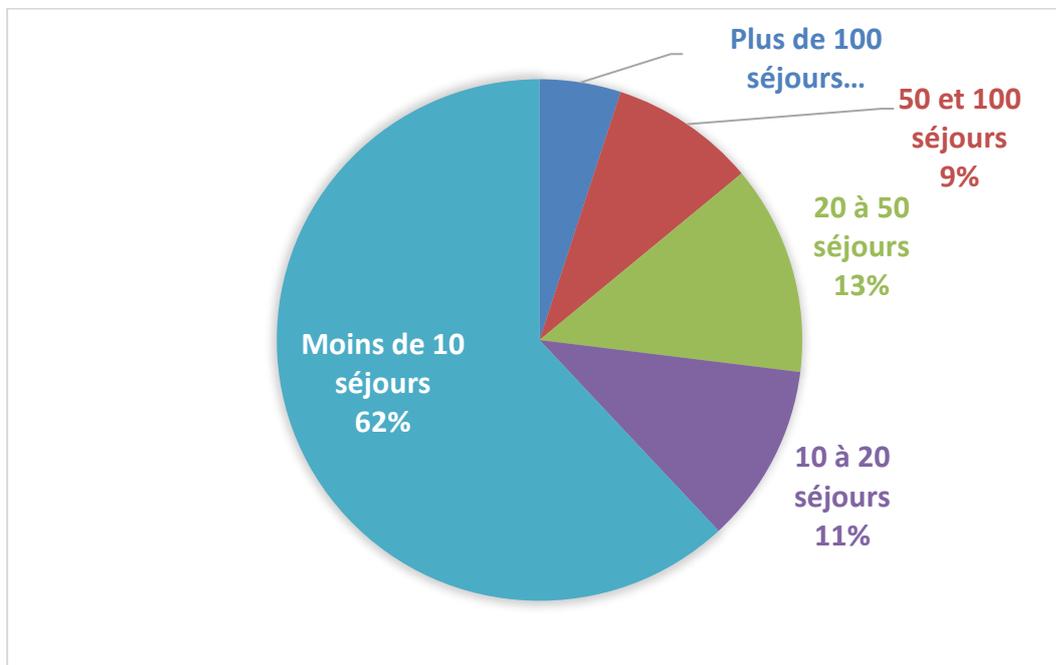
OVAO	Nombre de séjours 2023	Part de marché
UFCV	530	10,1 %
VA DEV (Oxygène VA, Destinations VA, Escapades VA, Occitanie VA, Aventures VA, Ardennes VA)	248	4,7 %
FLEUR DE LAVANDE	224	4,3 %
ROULOTTES & NATURE	191	3,7 %
EPAL	161	3,1 %
LIGUE DE L’ENSEIGNEMENT	139	2,7 %
LOISIRS CULTURE VACANCES	136	2,6 %
VACANCES ADAPTEES	135	2,6 %
NOUVEL HORIZON	125	2,4 %
APAJH	124	2,4 %
ATOUT LOISIRS ADAPTES	106	2,0 %

Source : Mission IGAS – Questionnaire DDETS-PP

[46] Avec 530 séjours organisés, l’UFCV demeure l’organisation associative historique leader avec plus de 10 % de l’offre de séjours en 2023.

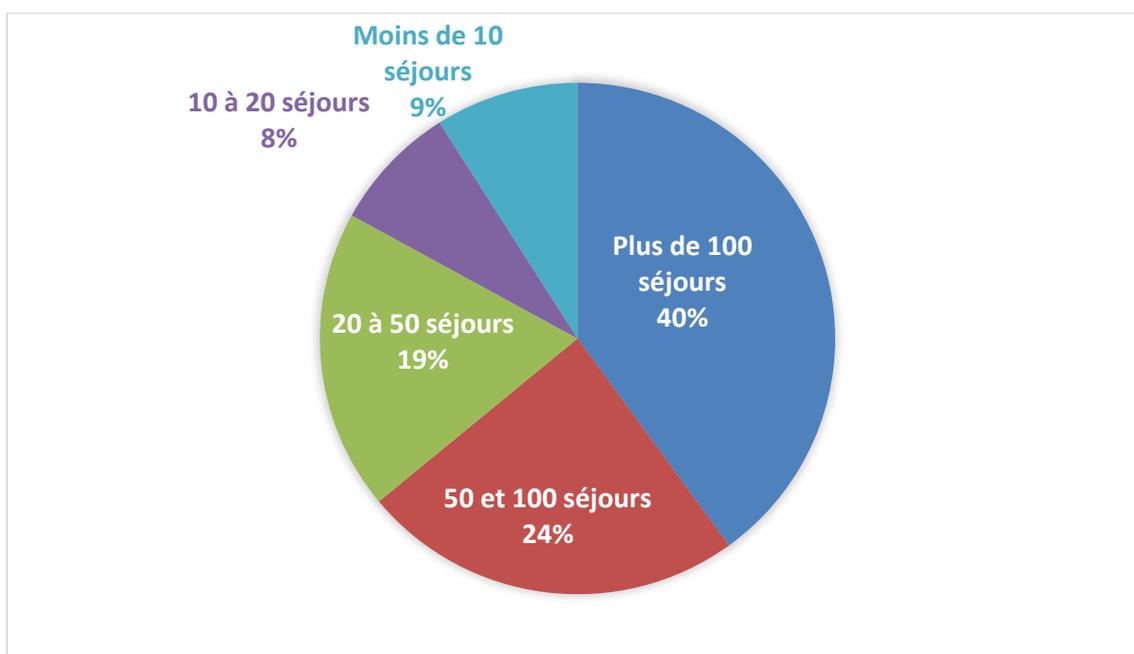
[47] Corroborant la montée en puissance du secteur lucratif, quatre OVAO de statut commercial font partie de ces plus importants opérateurs (VA DEV, Fleur de Lavande, Vacances adaptées et Nouvel Horizon), deux se classant même dans le tiercé de tête.

Graphique 3 : les OVAO en fonction du nombre de séjours déclarés en 2023



Source : Mission IGAS – Questionnaire DDETS-PP

Graphique 4 : Part de marché des OVAO en fonction du nombre de séjours organisés en 2023



Source : Mission IGAS – Questionnaire DDETS-PP

[48] Il est probable que les chiffres ici présentés en matière de concentration du secteur soient minorés. En effet, même si selon l'enquête menée auprès des opérateurs, 94 % d'entre eux se déclarent mono-établissement, il n'en demeure pas moins que certains OVAO notamment de statut lucratif, ont structuré leur développement autour d'un siège social et de plusieurs établissements, dispersés sur l'ensemble du territoire national et aux dénominations parfois distinctes pour des raisons commerciales ou fruits de l'absorption d'entreprises préexistantes.

[49] L'absence de système d'information des VAO rend dès lors complexe tant pour les services de l'Etat que pour la mission, l'établissement des liens juridiques entre siège social et établissements ou délégation locales, comme d'ailleurs l'enquête administrative sur l'incendie de Wintzenheim l'avait révélé pour les multiples entités du Groupe VA DEV.

[50] Aussi, bien que l'instruction du 10 juillet 2015 relative à l'organisation des VAO précise que lors de la présentation du dossier d'obtention ou de renouvellement de son agrément, l'opérateur demandeur doit faire état de l'ensemble de ses établissements secondaires susceptibles d'organiser les séjours localement, il semble nécessaire de rappeler cette exigence et celle prévue à l'article R412-13-1 du code du tourisme⁹, d'une actualisation systématique de toute modification au cours des cinq années de l'agrément.

Recommandation n°2 Rappeler l'obligation d'information auprès de la DREETS compétente, de toute évolution de la structuration juridique des OVAO agréés (ouvertures/fermetures d'établissements secondaires, changements de dénomination sociale ou commerciale, ...)

[51] Par ailleurs, confirmant cette structuration du secteur, les données recueillies auprès des DREETS révèlent que plus de 80 % des OVAO justifient d'un budget ou chiffre d'affaires inférieur à 1 million d'euros, un quart même d'un budget ou chiffre d'affaires inférieur à 100 K€.

[52] De même, les effectifs d'emplois permanents au sein des opérateurs sont très majoritairement faibles : 82 % des OVAO recensent moins de 5 ETP, 7 % plus de 10 ETP permanents.

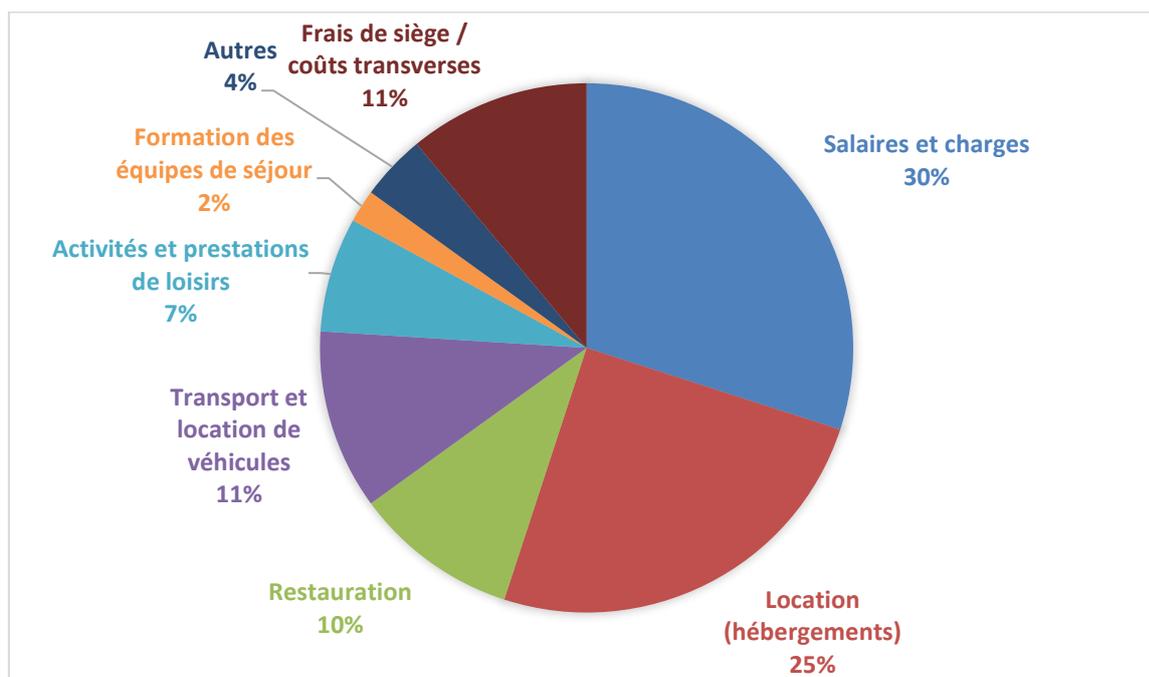
[53] Enfin, 40 % des OVAO déclarent dans l'enquête qui leur a été adressée, organiser des séjours dans une à trois régions et 10 % des OVAO dans plus de 10 régions. Certains opérateurs rencontrés par la mission ont fait part d'un changement de stratégie en la matière, les conduisant à réduire leur rayonnement géographique dans un double objectif à la fois économique de modération de l'impact de l'inflation sur les coûts des transports et carburants, et qualitatif de réduction des temps de transports pour leurs vacanciers. Une étude longitudinale permettrait de valider ces déclarations.

⁹ Article R412-13-1 : Le préfet de région est informé par la personne physique ou morale agréée dans un délai de deux mois de tout changement substantiel affectant les éléments matériels au vu desquels l'agrément a été délivré.

1.1.2 Les modèles économiques des opérateurs de VAO sont fortement conditionnés à la nature du handicap des vacanciers

[54] L'enquête menée auprès des opérateurs et consolidée par les auditions et les documents transmis par certains des opérateurs rencontrés, a permis d'établir une première approche de la structure moyenne des coûts d'un séjour.

Graphique 5 : Structure moyenne de coûts d'un séjour



Source : Mission IGAS – Questionnaire OVAO

[55] Ainsi, la part de la masse salariale chargée dans le coût global moyen d'un séjour (30 %), est très modérée ; ce qui s'explique essentiellement par le faible niveau de rémunération inhérents au Contrat d'Engagement Educatif auquel on recourt les opérateurs pour l'embauche des accompagnateurs saisonniers (Cf. 1.2.5.1.).

[56] Les coûts de location des hébergements pèsent un quart du coût moyen global d'un séjour. Toutefois, ces coûts ne recouvrent pas la même réalité selon le type d'hébergement mobilisé : de la location simple d'un gîte ou d'un emplacement de camping, à des séjours en hôtel ou résidence de tourisme « tout inclus » (frais de restauration notamment).

[57] Concernant les tarifs pratiqués, l'enquête révèle un prix moyen d'un séjour à hauteur de 1 353 € la semaine, avec des tarifs allant de 500 € à 7 000 € la semaine et recouvrant des contenus de séjours très divers.

**Une importante diversité des modèles économiques des OVAO :
L'exemple du handicap moteur et du polyhandicap de l'ANAE et APF Evasion**

La nature du handicap et le degré d'autonomie des vacanciers accompagnés est un des déterminants fondamentaux du coût d'un séjour, notamment au regard des taux d'encadrement. C'est aussi pour cette raison, que les personnes en situation de handicap moteur et de faible autonomie constituent un public minoritaire au sein des VAO (Cf. 1.2.2).

Pour ces derniers, le modèle économique des OVAO est donc fragilisé et ne semble pouvoir être équilibré qu'au prix de choix structurants, comme l'illustrent les deux exemples ci-dessous des associations ANAE et APF Evasion.

L'ANAE (Association Nationale d'Animation et d'Education) est une des associations historiques du secteur des VAO, fondée en 1956 à l'initiative des Scouts et Guides de France pour favoriser l'accès des vacances à tous. Spécialisée dans la pratique des sports et des loisirs adaptés, elle s'adresse essentiellement à des vacanciers en situation d'handicap moteur ou de polyhandicap.

Dans un souci de transparence et de pédagogie sur les surcoûts liés au handicap des séjours, l'ANAE publie sur son site institutionnel la structure de ses coûts :



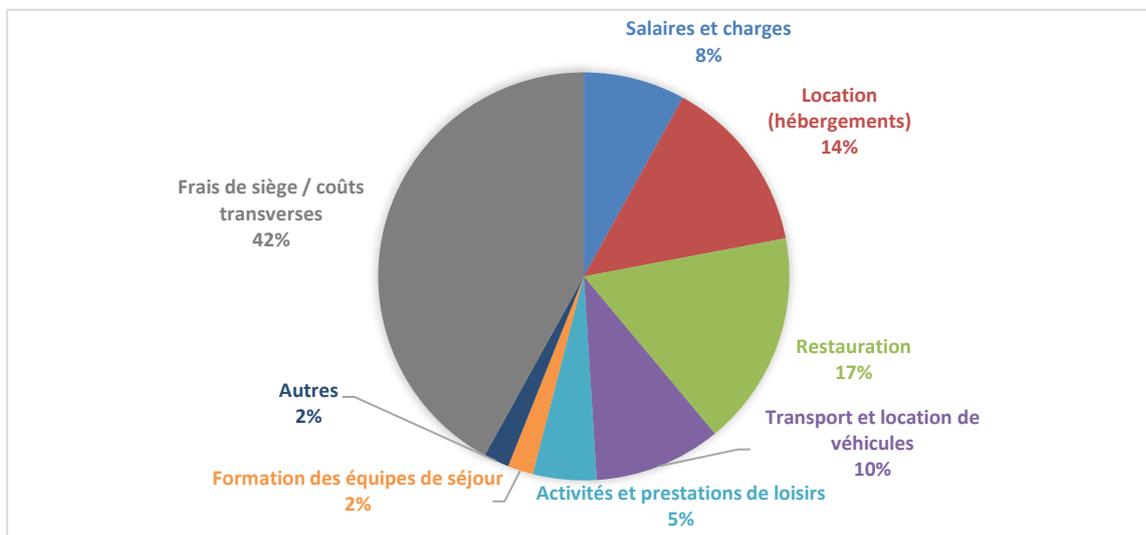
Source : ANAE

Ainsi, on peut relever ici que les coûts liés à l'encadrement des séjours est supérieur à la moyenne établie par l'enquête menée dans le cadre de cette mission : le projet de l'association ciblant principalement des vacanciers en situation de handicap lourd, les taux d'encadrement sont élevés (1 pour 1). Par ailleurs, l'ANAE intègre les coûts de formation à ce poste budgétaire. Pour les mêmes raisons, s'agissant de sports adaptés, le coût des activités est également sensiblement plus élevé.

En revanche, l'ANAE a fait le choix stratégique d'être propriétaire de ses lieux d'hébergement, permettant d'une part, aux coûts induits d'être très en deçà de la moyenne constatée auprès de l'ensemble des OVAO, et d'autre part, de générer des recettes liées à la location à des tiers de ses hébergements.

Autre association historique du secteur des VAO, APF Evasion France Handicap organise elle-aussi des séjours à destination de personnes en situation de handicap moteur ou de polyhandicap, dont la structure moyenne des coûts s'établit comme suit :

Graphique 6 : Structure moyenne de coûts d'un séjour APF Evasion



Source : données APF Evasion, mises en forme par la mission

Cette structure de coût se caractérise par une part relative des charges salariales très atypique au regard du taux d'encadrement élevé des séjours, mais liée à la spécificité de l'encadrement proposé par APF Evasion, qui repose majoritairement sur des accompagnateurs bénévoles. Ainsi, en 2023, 60 % des 776 saisonniers recrutés sont des bénévoles. C'est là aussi un choix stratégique pour permettre un modèle économique équilibré (taux de marge à zéro), au-delà d'un projet associatif reposant sur des valeurs d'engagement citoyen.

A contrario, la part des frais de siège est plus importante que la moyenne du secteur du fait de l'attention particulière de l'association à la préparation et au suivi de ses séjours (ex : visite préalable systématique des sites) qui mobilise plus de 13 ETP de fonctions supports dédiées aux seules VAO.

Ces deux exemples démontrent la diversité des modèles économiques des OVAO, y compris pour des séjours s'adressant pourtant à une même typologie de handicap des vacanciers.

[58] Selon une méthode identique (enquête OVAO et entretiens), une première approche des taux moyen de marge brute et nette réalisés sur un séjour a pu les établir respectivement à 20 % et 5 %. Il convient toutefois de considérer ces estimations avec prudence car fondées sur de simples données déclaratives et sur un échantillon restreint d'OVAO (un tiers des opérateurs agréés en 2023 ont renseigné cet item de l'enquête).

[59] Les délais, prérogatives et moyens attribués à la mission n'ont en effet pas permis de réaliser une analyse approfondie des comptes et bilans d'un échantillon représentatif d'opérateurs. Qui plus est, selon qu'il s'agisse d'un opérateur associatif ou commercial, qu'il ait recouru à des accompagnateurs salariés ou bénévoles, qu'il organise des séjours en hôtel club en zone balnéaire ou en gîte rural, en été ou en hiver, pour des personnes de faible ou grande autonomie, les déterminants du modèle économique se révèlent évidemment très différents.

[60] Il conviendrait de mener avec les représentants du secteur (CNLTA, COTA, UNAT) une étude plus précise des modèles économiques des OVAO, à commencer par les différencier selon les types de handicap et les niveaux d'autonomie des vacanciers.

[61] A ce stade, il est toutefois raisonnable de penser que le développement important du secteur lucratif ces dix dernières années, s'appuie sur un niveau de rentabilité suffisamment robuste et attractif des VAO, permis à la fois par un cadre normatif peu contraignant, un régime de contrat de travail (CEE) économiquement avantageux pour les employeurs et une demande relativement captive et très supérieure à l'offre.

Recommandation n°3 Conduire avec les parties prenantes du secteur, une étude précise et différenciée des modèles économiques des OVAO

1.2 Plus de 5 000 séjours VAO sont organisés chaque année sur des périodes et des territoires en tension touristique

1.2.1 Les séjours se caractérisent par une durée courte, une concentration sur les départements touristiques et une très forte saisonnalité

[62] Les données recueillies auprès des DDETS-PP issues de l'enregistrement des déclarations, ont permis d'établir qu'en 2023, 5 229 séjours ont été organisés en France métropolitaine, ce qui correspond à :

- 51 521 journées ;
- 55 341 vacanciers. Il s'agit de places et non d'individus. Les données transmises ne permettent pas en effet d'identifier les vacanciers participant à plusieurs séjours dans la même année. Toutefois, comme évoqué infra, cette pratique reste peu régulière. On peut donc considérer que les VAO concernent entre 50 et 51 000 personnes par an.
- 19 822 accompagnateurs. Là encore, pour les mêmes raisons, il s'agit de postes et non d'individus, les accompagnateurs occupants plusieurs postes successivement au cours d'un exercice.

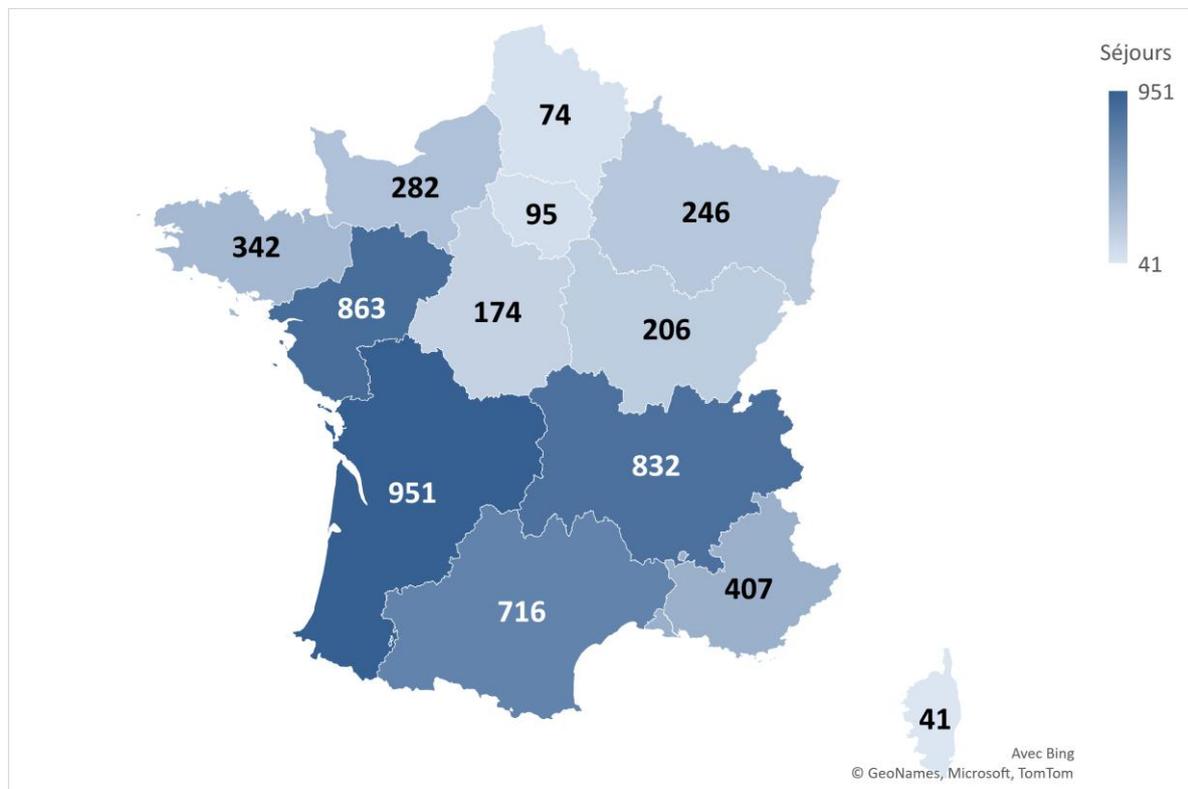
[63] Comme abordé en 1.1.1, seuls les séjours sur le territoire national entrent dans le champ d'application de l'article L. 412-2 du code du tourisme permettant leur contrôle. L'instruction du 10 juillet 2015 fait état d'une simple recommandation visant à signaler les séjours auprès des ambassades et consulats français dans les pays hôtes. Aussi, aucune déclaration n'étant produite pour ces séjours, il est en l'état actuel impossible de disposer d'un recensement précis (Cf. 2.3.2.).

[64] Les séjours VAO se répartissent de manière très inégale selon les régions et départements.

[65] Ainsi, les régions Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes, Pays de la Loire et Nouvelle-Aquitaine accueillent 64 % des séjours en 2023.

[66] De même, les 12 premiers départements en nombre de séjours¹⁰ représentent 41 % du volume annuel en 2023. La Vendée est le département qui accueille le plus de séjours (430), loin devant les Charentes Maritimes (272) et la Loire Atlantique (237).

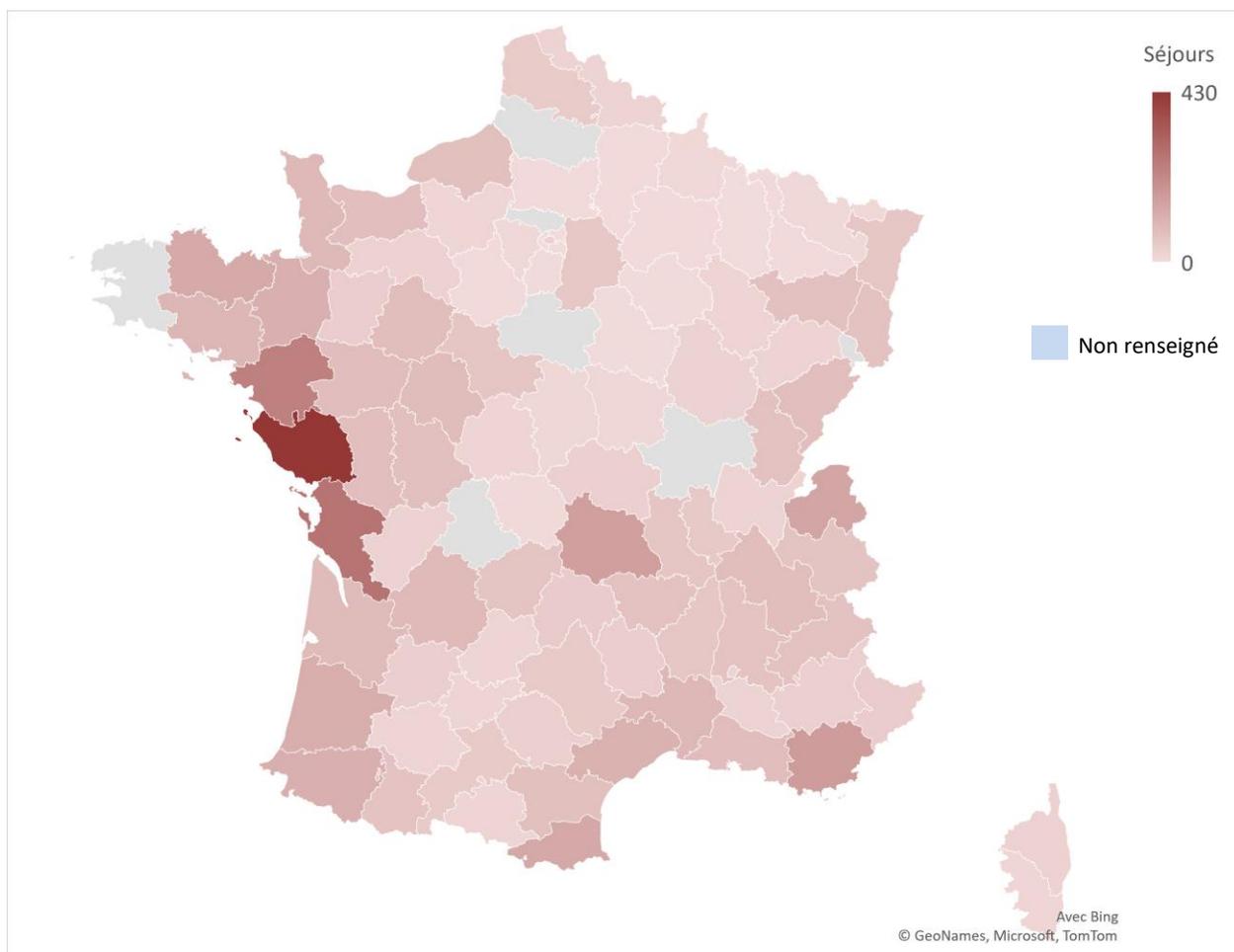
Carte 1 : Séjours déclarés en 2023 par région



Source : Mission IGAS – Questionnaire DDETS-PP

¹⁰ Vendée, Charente-Maritime, Loire-Atlantique, Var, Puy-de-Dôme, Haute-Savoie, Pyrénées-Orientales, Côtes-d'Armor, Landes, Ille-et-Vilaine, Pyrénées-Atlantiques, Hérault.

Carte 2 : Séjours déclarés en 2023 par département¹¹



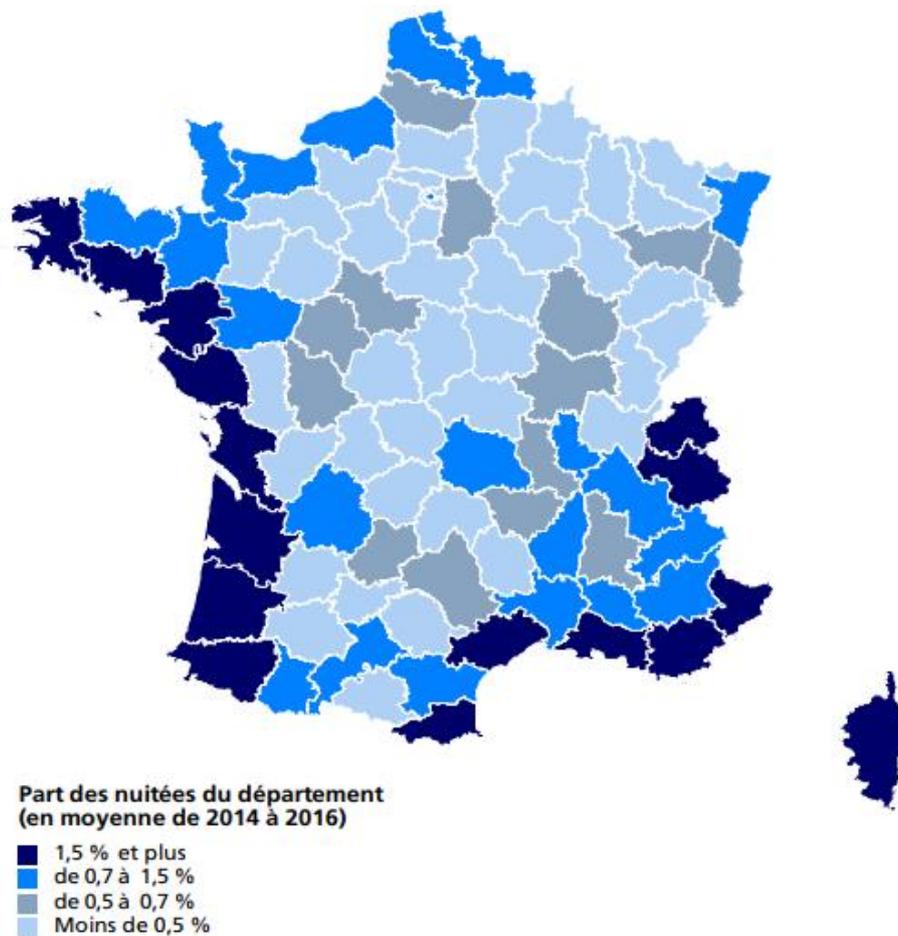
Source : Mission IGAS – Questionnaire DDETS-PP

[67] Ces disparités départementales ont évidemment un impact sur la charge de travail des services des DDETS-PP et les moyens à mobiliser pour enregistrer et instruire les déclarations de séjour, comme pour contrôler les séjours eux-mêmes.

[68] Des échanges de la mission avec les différents services déconcentrés de l'Etat, il s'avère que dans la plupart des régions, les informations entre DREETS et DDETS-PP relatives aux VAO circulent peu ou pas, jusqu'à ignorer pour certaines DREETS le nombre de séjours déclarés dans leurs départements.

¹¹ La mission n'a pas pu obtenir les données des sept départements suivants : Finistère, Haute-Vienne, Loiret, Saône-et-Loire, Somme, Territoires de Belfort et Val-D'Oise.

Carte 3 : destination touristique des résidents français
(moyenne 2014 -2016)

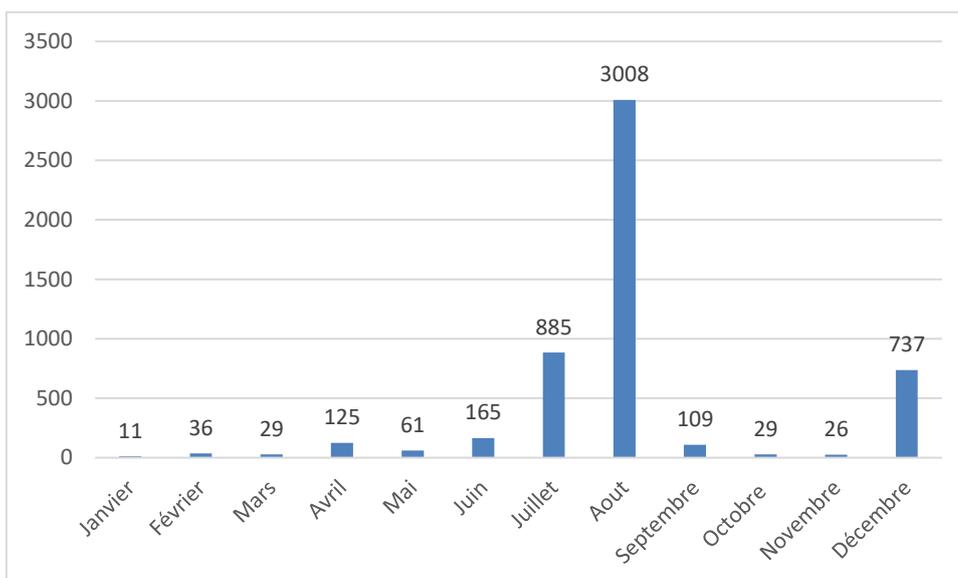


Source : *Atlas du Tourisme 2018 - DGE*

[69] De la lecture comparée des cartes 2 et 3, on peut constater une grande similitude des pratiques des vacanciers en VAO avec celles de la population générale en matière de destinations touristiques préférentielles, excepté pour les départements de l'arc méditerranéen moins sollicités pour les VAO. Du point de vue des OVAO et des associations représentant les vacanciers ou leurs familles, le renchérissement des coûts d'hébergement mais aussi les températures très élevées devenues fréquentes dans ces départements du Sud-Est expliquent cette tendance à privilégier les destinations de séjours vers la côte atlantique, le centre et les Alpes du Nord.

[70] Par ailleurs, les VAO se structurent autour d'une très forte saisonnalité puisque 58 % des séjours réalisés en 2023 se sont déroulés en août, 17 % en juillet et 14 % en décembre.

Graphique 7 : mois de réalisation des séjours 2023



Source : Mission IGAS – Questionnaire DDETS-PP

[71] Au-delà d’accompagner la tendance de la population française à privilégier les vacances au mois d’août, la saisonnalité des VAO se voit plus prononcée encore par le profil des vacanciers.

[72] Historiquement, les VAO ont été imaginé depuis les ESMS pour proposer des séjours de vacances hors les murs et à l’encadrement règlementaire plus souple (notamment que les transferts qui relèvent du CASF), plus propices à un changement d’environnement humain et un dépaysement des vacanciers hébergés à l’année en établissement et encadrés par des professionnels du champ médico-social. Or, ces établissements d’hébergement procédaient par le passé à leur fermeture annuelle durant le mois d’août et demeurent pour beaucoup aujourd’hui en activité réduite, leurs salariés souhaitant eux-aussi disposer comme nombre de Français de leurs congés en août.

[73] Enfin, comme exposé infra (Cf 1.3.1), les vacanciers pratiquant les VAO sont en majorité travailleurs en ESAT dont l’activité se cale le plus souvent sur celles de leurs commanditaires qui tournent au ralenti ou ferment durant le mois d’août, tout particulièrement dans le secteur de l’industrie.

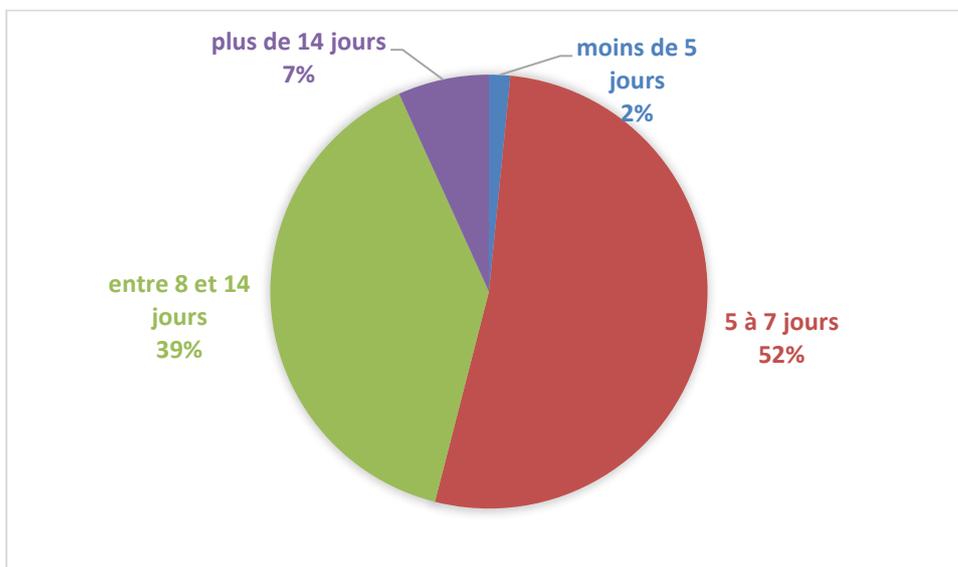
[74] L’ensemble de ces déterminants conduisent donc une très forte concentration des séjours de VAO sur le mois d’août, ce qui constitue un facteur complexifiant et fragilisant tant pour les opérateurs que pour les vacanciers

[75] Pour les opérateurs, cette très forte saisonnalité rend difficile et coûteuse la mobilisation des hébergements en une période et des territoires déjà très demandés par l’ensemble des touristes français et étrangers. Il en va de même pour le recrutement des accompagnants qui se concentre sur une période très réduite.

[76] Pour les vacanciers, cette concentration des séjours sur le mois d’aout et sur des territoires très touristiques, conduit à un renchérissement des prix, à une offre de séjours moins importantes en nombre et, des auditions menées par la mission, à une tendance à réduire à la fois le nombre de départs en vacances par an et la durée des séjours.

[77] Les données disponibles n’ont pas permis à la mission d’objectiver cette tendance partagée unanimement par les parties prenantes du secteur. Il a été toutefois possible d’établir à partir des données recueillies auprès des DDETS-PP, que la durée moyenne des séjours en 2023 était de 9,9 jours, et que 91 % des séjours faisait état d’une durée d’une à deux semaines (entre 5 et 14 jours).

Graphique 8 : durée des séjours en 2023



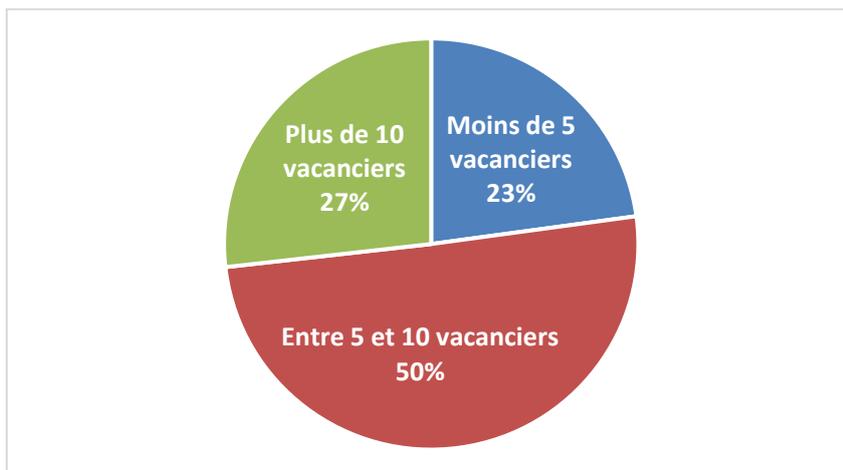
Source : Mission IGAS – Questionnaire DDETS-PP

[78] L’importante concentration des séjours sur le seul mois d’août allée à leurs durées relativement courtes rendent également l’exercice des missions de contrôle des services de l’Etat plus complexes. En effet, en évitant les jours d’installation et de départ des groupes, peu de jours restent opportuns pour réaliser des contrôles qui mobilisent par ailleurs a minima un agent sur une demi-journée sur site et une autre en chambre dans une période de congés aux effectifs sensiblement réduits. Cela constitue une des raisons expliquant le faible nombre de contrôles réalisés, au-delà de la faiblesse structurelle des moyens humains mobilisés sur les missions d’inspection-contrôle des VAO au sein des services déconcentrés de l’Etat (Cf. 2.3.1).

1.2.2 Les séjours sont destinés principalement à de petits groupes de vacanciers, très majoritairement en situation de handicap mental ou psychique

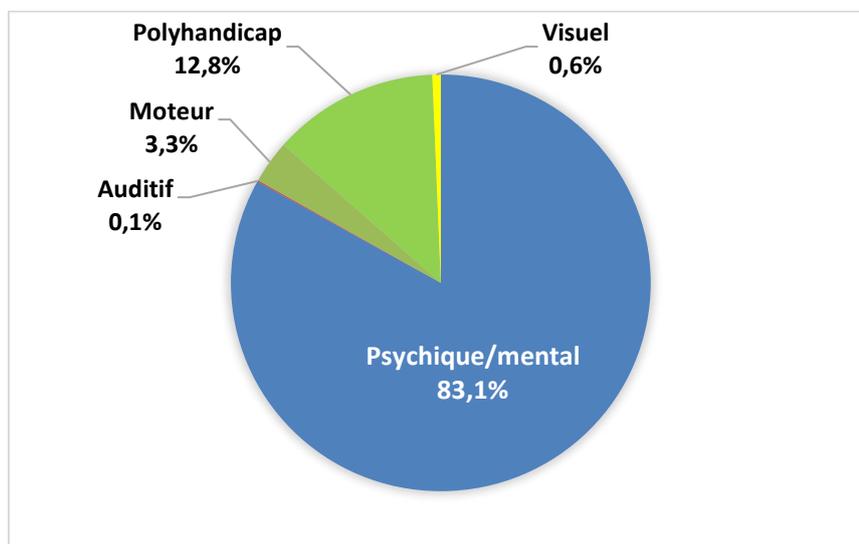
[79] Les déclarations de séjours enregistrées en 2023 révèlent une taille moyenne des groupes à hauteur de 8,5 vacanciers. Par ailleurs, 83 % des séjours sont proposés pour des personnes en situation d’handicap mental ou psychique.

Graphique 9 : taille des groupes de vacanciers des séjours en 2023



Source : Mission IGAS – Questionnaire DDETS-PP

Graphique 10 : type de handicap des séjours en 2023

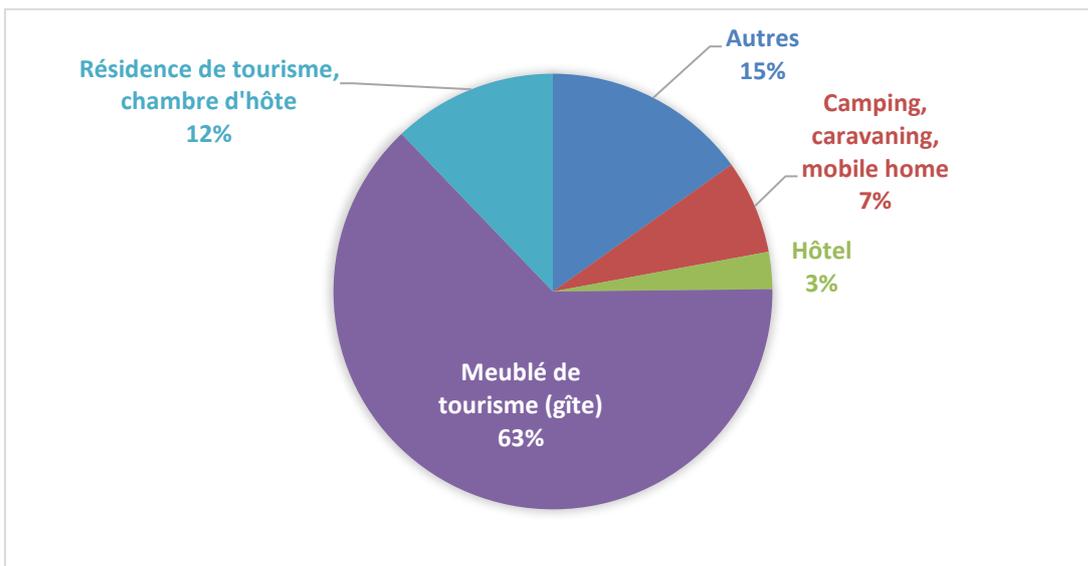


Source : Mission IGAS – Questionnaire DDETS-PP

1.2.3 Les lieux d’hébergement des séjours se caractérisent par leur grande diversité, mais avec une forte mobilisation des meublés de tourisme

[80] Selon les déclarations de séjours enregistrées en 2023, deux tiers des sites d’hébergement accueillant des VAO, sont des meublés de tourisme, favorisant notamment l’accueil des petits groupes qui sont une des caractéristiques des séjours en VAO et proposant à la fois des tarifs de location plus avantageux que l’hôtel ou la résidence de tourisme, et des implantations sur l’ensemble du territoire. C’est aussi une réponse apportée à la demande croissante des vacanciers constatée par les opérateurs d’un « tourisme vert », en ruralité.

Graphique 11 : type d'hébergement des séjours en 2023



Source : Mission IGAS – Questionnaire DDETS-PP

[81] Cette prévalence des meublés de tourisme rend plus complexe les questions d’accessibilité et d’adaptabilité des lieux, comme celles de la sécurité incendie-secours, la réglementation s’appliquant étant très peu prescriptive et contraignante puisque relative à toute habitation privée (Cf 2.1.1.).

1.2.4 La gestion des séjours repose principalement sur les accompagnateurs

[82] Les dispositions prévues par le CERFA 16672*03 prévoient que soit indiqué le recours ou non à un ou des prestataires extérieurs pour assurer certaines missions ou activités inhérentes au déroulement du séjour :

- l’administration des médicaments ;
- le transport sur place ;
- l’entretien des locaux ;
- la restauration.

[83] Les questionnaires adressés aux DDETS-PP révèlent d’une part, que pour 30 à 40 % des séjours, ces items du questionnaire ne sont pas renseignés et que lorsqu’ils le sont, le recours à un prestataire extérieur concerne 50 % des séjours pour chacune des quatre missions ci-dessus listées.

[84] Si l'on se réfère aux réponses de l'enquête adressée aux OVAO¹², les résultats établissent un constat plus précis sur les pratiques des opérateurs :

- 51 % des séjours s'organisent en gestion dite « libre », c'est-à-dire en restauration assurée par les accompagnateurs (45 % en pension complète, 4 % en demi-pension) ;
- l'administration des médicaments est assurée par les accompagnateurs sur deux tiers des séjours ;
- les transferts (transports aller/retour vers le lieu de vacances) comme les transports durant le séjour sont assurés par les accompagnateurs pour 40 à 45 % des séjours, le plus souvent dans des mini-bus de location ;
- l'entretien des locaux est réalisé par les accompagnateurs dans 43 % des séjours.

[85] Ces chiffres démontrent la multiplicité des tâches et l'ampleur des responsabilités confiées aux accompagnateurs, et donc de l'importance de la qualité de l'encadrement des séjours VAO.

1.2.5 L'encadrement des séjours souffre d'un défaut d'attractivité et d'une formation insuffisante

1.2.5.1 Les opérateurs agréés recourent principalement à des recrutements sous Contrat d'Engagement Educatif

[86] Pour assurer l'encadrement des VAO, les opérateurs agréés peuvent avoir recours à l'instar des accueils collectifs de mineurs, au contrat d'engagement éducatif (CEE) qui établit un régime de travail spécifique¹³, en matière notamment de temps de travail, de repos et de rémunération.

Le contrat d'engagement éducatif

Le Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF) prévoit en son article L. 432-1 que « la participation occasionnelle, dans les conditions fixées au présent article, d'une personne physique à des fonctions d'animation ou de direction d'un accueil collectif de mineurs à caractère éducatif organisé à l'occasion de vacances scolaires, de congés professionnels ou de loisirs, dans les conditions prévues aux articles L. 227-4 et suivants, est qualifiée d'engagement éducatif.

Est également qualifiée d'engagement éducatif la participation occasionnelle, pour le compte d'une personne physique ou morale bénéficiant de l'agrément " Vacances adaptées organisées prévu à l'article 48 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, d'une personne physique à des fonctions d'animation ou de direction ».

¹² Pour mémoire, 102 OVAO ont participé à cette enquête, soit 48 % des opérateurs agréés en 2023 qui représentent 84 % des séjours organisés cette même année.

¹³ Loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et de son décret d'application n° 2006-950 du 28 juillet 2006

A l'article D. 423-2, il est précisé que le CEE doit faire mention outre de l'identité des contractants, de la durée et des conditions de rupture du contrat, du montant de la rémunération (avantages en nature compris), du nombre de jours travaillés et de repos prévus.

Ainsi, conformément au droit commun, il est établi une période de repos fixée à 24 heures consécutives minimum par période de 7 jours, et une période de repos quotidien fixée à 11 heures consécutives minimum par période de 24 heures. Toutefois, lorsque l'employé est présent en permanence sur le lieu d'accueil, l'attribution de ce repos quotidien peut être aménagé en repos compensateur d'une durée équivalente mais fractionnée entre repos pris durant le séjour et repos pris en fin de séjour.

A des fins de mise en conformité avec les directives européennes, les conditions de mise en œuvre de ce repos compensateur équivalent au repos quotidien ont été précisées par la circulaire DJEPVA/DJEPVAA3/DGT/2012/230 du 11 juin 2012.

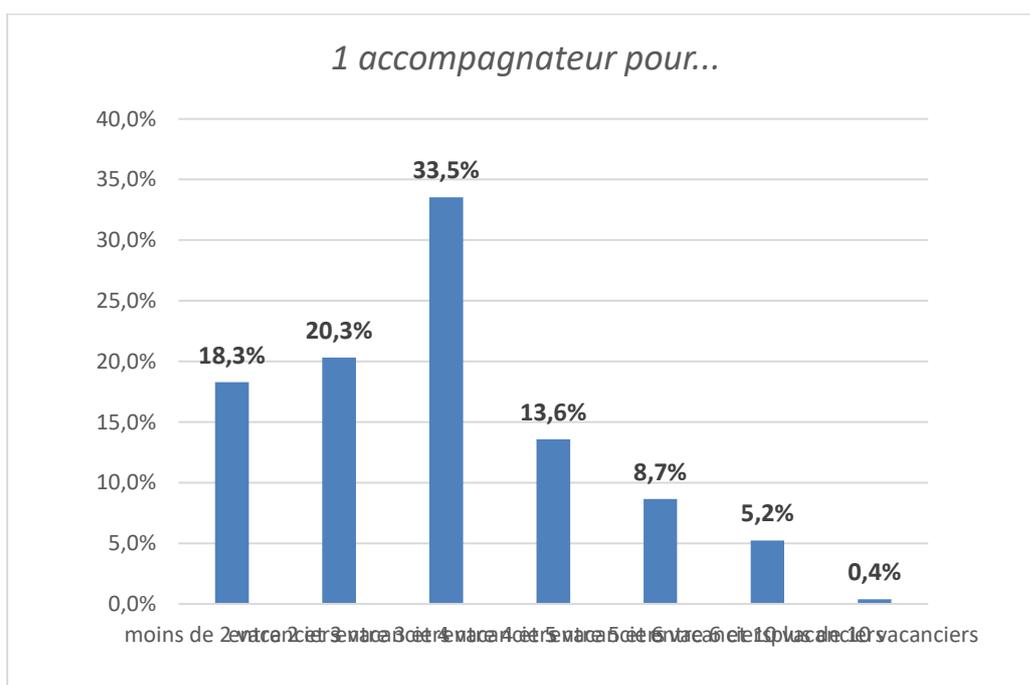
La rémunération par jour de l'employé ne doit pas être inférieure à 25,63 € (brut).

Dans le cadre des travaux du comité de filière Animation instauré par le plan gouvernemental "Pour un renouveau de l'animation en accueils collectifs de mineurs", une revalorisation de ce minima à 50 € (brut) est mise en perspective.

[87] 19 822 postes d'accompagnateurs ont été déclarés aux DDETS-PP pour l'organisation des séjours pour l'année 2023. L'absence de système d'information national ou local ne permet pas aujourd'hui de disposer d'un recensement précis des accompagnateurs effectivement recrutés, ni de leur profil ou qualification.

Les données recueillies ont toutefois permis d'établir un taux d'encadrement moyen de 1 accompagnateur pour 3,3 vacanciers, se répartissant sur les séjours 2023 comme suit :

Graphique 12 : répartition des séjours 2023 selon le taux d'encadrement



Source : Mission IGAS – Questionnaire DDETS-PP

[88] 61 % des séjours ont un taux d'encadrement inférieur à 1 pour 3 indiquant que les séjours en VAO s'adressent à des personnes handicapées plutôt en situation de bonne autonomie.

[89] L'enquête réalisée auprès des OVAO a permis de compléter l'état des lieux en matière d'encadrement des séjours.

[90] Ainsi, si cet encadrement repose essentiellement sur le recrutement d'animateurs sous Contrat d'Engagement Educatif (CEE), les opérateurs recrutent également quelques encadrants saisonniers sous contrat de travail de droit commun (Contrat à Durée Déterminée), afin d'assurer diverses missions transverses ou spécifiques (coordinateur territorial, cuisinier, infirmier, ...). 474 ETP saisonniers dédiés aux VAO (hors CEE) ont ainsi été recrutés en 2023 par les OVAO participants à l'enquête, soit 5,3 ETP en moyenne par opérateurs (même si cette pratique est surtout l'apanage des opérateurs les plus importants qui ont plus largement participé à cette enquête).

[91] Concernant les accompagnateurs recrutés en CEE, les OVAO déclarent dans cette même enquête avoir recruté pour assurer les séjours 2023, au total 11 042 personnes, allant de 2 à plus de 1500 recrutés selon la taille des opérateurs (113 CEE recrutés en moyenne).

[92] Les OVAO répondant au questionnaire de la mission, représentent pour mémoire 84 % des séjours organisés 2023. Par extrapolation des résultats, on peut ainsi estimer le volume de recrutement des VAO pour l'année 2023 entre 12 et 13 000 personnes en CEE sur une durée de contrat moyenne d'un mois selon l'enquête.

[93] Par ailleurs, les VAO recourent également au bénévolat : 1 200 bénévoles estimés en 2023¹⁴. Si ces bénévoles viennent le plus souvent en appoint marginal des accompagnateurs salariés, certains opérateurs ont construit historiquement leur modèle sur un encadrement intégralement ou majoritairement bénévole. C'est le cas par exemple d'APF Evasion (465 bénévoles en 2023) ou de l'association VALENTIN HAÛY pour l'autonomie des Aveugles (140 bénévoles en 2023). Les changements récents de pratiques en matière d'engagement citoyen, rendent plus difficile la fidélisation des bénévoles et fragilisent ces modèles : APF Evasion a vu ces cinq dernières années la part des bénévoles dans l'encadrement de ses séjours VAO passer de 80 % à 60 %.

1.2.5.2 Les opérateurs agréés font face à des difficultés croissantes de recrutement des accompagnateurs

[94] A l'instar de la filière animation des Accueils Collectifs de Mineurs qui recourt également au CEE¹⁵, le secteur des VAO souffre d'importantes difficultés de recrutement qui se traduisent par un turn-over moyen important de 40 % (2023/2022), mais aussi une forte volatilité des recrutés puisque 12 % des accompagnateurs recrutés se désistent en moyenne avant le début du séjour et 2,4 % en cours de séjour.

¹⁴ 1030 bénévoles déclarés par les OVAO participant à l'enquête (84 % des séjours).

¹⁵ 50 000 postes ont été non-pourvus en ACM sur l'année scolaire 2021-2022. Source : Assises de l'Animation - 24 novembre 2021.

[95] Cette instabilité conduit les opérateurs à anticiper et recruter, et donc à rémunérer, des accompagnateurs en CEE « réservistes » pour pallier les désistements et éviter ainsi les perturbations dans l'organisation des séjours voire leur annulation faute d'encadrants en nombre suffisant. 7 % des CEE recrutés en 2023 l'ont été à cette fin de remplacement, soit 7,6 ETP en CEE « réservistes » en moyenne par OVAO, allant jusqu'à 95 ETP pour un opérateur répondant à l'enquête.

[96] Le secteur des VAO est confronté aux difficultés structurelles d'attractivité de la filière animation qui fait l'objet depuis 2022 d'un plan gouvernemental « Pour un renouveau de l'animation en accueils collectifs de mineurs » centré sur les problématiques de recrutement des ACM. Ce plan ne fait pas état de celles du secteur des VAO. Même si des représentants du secteur des VAO (UNAT, Hexopée, ...) ou la DGCS participent aux travaux du comité de filière Animation instauré par ce plan, il conviendrait de renforcer la participation des têtes de réseau et d'inscrire à l'agenda un travail de concertation en vue de résoudre les problèmes spécifiques au champ des VAO.

[97] En effet, le recrutement des accompagnateurs en VAO souffre d'un défaut d'attractivité du CEE en matière de niveau de rémunération pointé par les travaux du comité de Filière Animation qui s'était prononcé dans un avis du 11 juillet 2023, pour un relèvement progressif du minimum légal de rémunération du CEE de 25,63 euros brut par jour (45 % du SMIC) à 50€ brut par jour, sans que cela soit aujourd'hui effectif en raison notamment des discussions en cours sur les impacts budgétaires sur le secteur associatif et les collectivités territoriales organisatrices d'ACM.

[98] Toutefois, les auditions conduites par la mission tendent à démontrer que les employeurs du secteur des VAO pratiquent déjà des niveaux de rémunération bien supérieurs au minimum légal et même pour nombre d'entre eux, supérieurs au 50€ brut mis en perspective.

[99] Malgré cela, les problèmes d'attractivité perdurent en raison de plusieurs facteurs aggravants et spécifiques aux VAO :

- un changement de typologie des animateurs, de profils historiquement militants des VAO, ou engagés sur les questions de handicap vers des profils méconnaissant ces problématiques, recherchant avant tout une source de revenus, notamment pour les plus jeunes d'entre eux le plus souvent étudiants ou en recherche d'emploi tous secteurs.
- des durées de contrats de travail très courtes qui nécessitent pour les accompagnateurs d'enchaîner les séjours, parfois en discontinu et avec toutes les contraintes matérielles et la fatigue voire l'usure professionnelle induites.
- une concentration des recrutements sur une période très réduite liée à la très forte saisonnalité des VAO sur le mois d'août ;
- des conditions de travail difficiles : l'ampleur des tâches et responsabilités à assumer par les accompagnateurs, du transport à l'organisation des activités, de la restauration à la gestion des situations collectives et individuelles de personnes fragiles, de la délivrance des médicaments à la sécurité des locaux... peuvent conduire d'une part, à ne pas pouvoir appliquer les périodes de repos compensatoires obligatoires, et d'autre part, à mettre en difficulté de jeunes professionnels, peu aguerris.

[100] Pour pallier ces difficultés de recrutement, certains OVAO ont été jusqu'à mettre en place un système de parrainage rémunéré de nouveaux candidats accompagnateurs.

Recommandation n°4 Intégrer le CNLTA et le COTA au comité de filière Animation dans le cadre de la concertation en cours en vue de la revalorisation du CEE

[101] Enfin, le dispositif des VAO est insuffisamment connu et reconnu dans l'écosystème de la formation en travail social, et plus largement des formations médico-sociales. L'enquête réalisée par le CNTLA en 2021 révèle que 85 % des étudiants dans ces métiers¹⁶ ne connaissent pas les VAO.

[102] Au-delà d'une campagne de communication à destination des écoles et instituts de formation visant à mieux faire connaître les VAO aux étudiants, il serait pertinent d'étudier les possibilités d'intégrer l'encadrement d'un séjour en VAO dans le cursus de formation aux métiers du travail social et médico-sociaux ; ce qui permettrait en outre pour les étudiants de mieux appréhender ce dispositif qui répond à une vision et une exigence inclusive du handicap.

[103] Dans le même esprit de reconnaissance des VAO comme terrain d'apprentissage et de qualification professionnelle, une forme de validation d'acquis d'expérience pourrait venir consacrer l'expérience et les compétences développées par l'encadrement des séjours en VAO.

Recommandation n°5 Faire des VAO un terrain de stage validant au sein des cursus de formation en travail social/médico-social

Recommandation n°6 Faire reconnaître au titre de la VAE les parcours professionnels d'accompagnement en VAO

1.2.5.3 La formation des accompagnateurs est la clé de la qualité des séjours et du bien-être des vacanciers

[104] L'absence de système d'information national dédié au VAO n'a pas permis à la mission de disposer des données nécessaires pour établir un état des lieux des niveaux de qualification et d'expérience des accompagnateurs recrutés en 2023. Seules les auditions ont donc pu mettre en évidence certaines pratiques telles que veiller à disposer d'au moins un accompagnateur expérimenté par séjour, ou encore de la plus forte propension à recourir à du personnel médico-social qualifié pour les opérateurs organisant des séjours pour des personnes en situation de handicap moteur ou polyhandicap lourd.

[105] Par ailleurs, les difficultés de recrutement et d'attractivité de l'encadrement des VAO semblent amener à une diversification des profils, d'étudiants en travail social ou enseignants prévalents historiquement à des candidats sans aucune expérience ou connaissance des VAO ou de l'accompagnement des personnes handicapées.

[106] Ces tendances déclarées n'ont pu être consolidées d'éléments factuels. Le déploiement du SI VAO devrait à l'avenir permettre de confirmer ces orientations, de mener des études

¹⁶ Etudiants post-bac en écoles de médecine, d'infirmières, kinésithérapie, animation, médicosocial, tourisme, sport, socio-éducation, psychologie, professeur des écoles qui recherchent un emploi saisonnier.

longitudinales sur l'évolution sociologique des encadrants et d'identifier et travailler des viviers potentiels.

[107] L'annexe 2 de l'instruction du 10 juillet 2015 précise que « les accompagnateurs ont pour mission d'apporter toute l'aide utile aux personnes handicapées majeures dans tous les actes essentiels de la vie quotidienne, en particulier pour se nourrir, se laver et se déplacer lors du séjour, sur le lieu d'accueil ainsi que lors des animations et autres excursions proposées ».

[108] En déclinaison concrète de cette annexe comme constaté en 1.2.4, l'organisation des séjours repose essentiellement sur la capacité des accompagnateurs à endosser des missions et tâches très diverses allant de la gestion de la vie en collectivité (organisations des activités, restauration, transports, entretien,...) à celles plus sensibles d'accompagnement de personnes en vulnérabilité physique et/ou mental (aide à la prise de médicaments, aux soins de toilette et d'hygiène, gestion des relations affectives et sexuelles,...).

[109] En regard ces missions larges et complexes, l'encadrement des VAO ne fait l'objet d'aucune obligation réglementaire en termes de qualification minimale ou de formation des accompagnateurs, ladite annexe établissant de simples recommandations quant à « l'accueil, la sensibilisation et le conseil des accompagnateurs ».

[110] Ainsi est-il recommandé aux OVAO d'organiser préalablement à la tenue des séjours (15 jours avant maximum), une session dite de « sensibilisation au handicap et à l'organisation des séjours de VAO »¹⁷ autour de 3 modules :

- Le cadre juridique des VAO et des personnes en situation de handicap ;
- La présentation de l'opérateur et l'organisation du séjour dans toutes ses composantes (logistiques, hygiène, santé, sécurité, transports, ...) et conditions d'accompagnement des personnes en fonction de leur handicap et autonomie ;
- Les risques sanitaires, accidents domestiques, etc.

[111] Ce cadre réglementaire souple vise à respecter la philosophie des vacances adaptées organisées qui doivent permettre aux personnes handicapées de s'extraire pour un temps d'un environnement pour certaines d'entre elles, très médico-social, et d'être accompagnées de professionnels aux profils différents. Il s'agit aussi de proposer un cadre réglementaire adaptable aux différentes formes de handicap et niveaux d'autonomie des personnes : l'intervention des accompagnateurs dans la vie quotidienne, dans la gestion de l'argent de poche ou la délivrance des médicaments par exemple, ne sera pas identique dans le cas d'une personne dépendante ou en grande autonomie.

[112] Néanmoins, ce cadre réglementaire reposant essentiellement sur des recommandations, conduit aussi à une diversité des pratiques des OVAO en matière de formation/sensibilisation des accompagnateurs, tant dans la durée des sessions allant d'une demi-journée à deux jours, tant dans les modalités pratiques allant du présentiel obligatoire à la visioconférence en passant par le e-learning, que dans la qualité des contenus.

¹⁷ Annexe 7 de l'instruction du 10 juillet 2015

[113] Pour la plupart des OVAO rencontrés, ces temps de formation/sensibilisation ne sont pas rémunérés ; ce qui ne favorise pas la motivation ou l'assiduité des accompagnateurs aux sessions de formation, pas plus que l'attractivité des emplois : contraindre à une formation bénévole des accompagnateurs faiblement rémunérés sur de courtes durées de contrats, devient une véritable gageure pour le secteur. C'est dans cette double préoccupation de qualité de la formation et d'attractivité des métiers que certains opérateurs ont fait le choix d'intégrer au CEE les temps de formation. C'est le cas par exemple de l'ANAE et d'Accro'Nat Nature Passion qui rémunèrent 2 jours de formation pour les accompagnateurs, ou encore de l'APAJH qui rémunère 3 jours (5 jours pour les directeurs de séjour de l'ANAE).

[114] Enfin, les désistements croissants d'accompagnateurs avant et durant les séjours, contraignent à des remplacements en urgence des accompagnateurs défaillants, fragilisant davantage encore le processus de formation/sensibilisation de ces derniers.

[115] Conscient de ces difficultés, certains OVAO et organisations du secteur ont élaboré des référentiels de formation. C'est ainsi qu'en 2001, le CNLTA a élaboré un référentiel de formation et de compétences s'imposant à ses OVAO adhérents dès 2002 : il prévoit notamment une session minimale de deux jours de formation des accompagnateurs. Le CNLTA propose également depuis 2005, un guide de formation du formateur. Autre organisation collective du secteur, le COTA s'en remet quant à lui, à la réglementation et dès lors, à « l'appréciation des organismes » pour assurer la formation de tous les accompagnateurs.

[116] En l'absence de niveaux de qualification réglementairement requis, la formation des accompagnateurs est déterminante pour la qualité de l'organisation collective et individuelle des séjours de VAO. Elle doit couvrir un champ de compétences important et adapté aux types de handicap et niveau d'autonomie, tout en intégrant de fortes contraintes inhérentes à des volumes de recrutement massifs, concentrés sur une très courte période et souffrant de désistements et d'un turn-over important.

[117] Afin de prendre en considération la diversification des profils des accompagnateurs recrutés, leur volatilité, tout en évitant de dénaturer la raison d'être des VAO en alignant les normes de qualifications sur le secteur médico-social, il devient nécessaire de renforcer le cadre des formations qui constitue avec le taux d'encadrement, le déterminant principal de qualité et de sécurité des séjours. Cet effort de formalisation est d'autant plus cohérent dans la perspective d'une meilleure intégration des VAO dans les cursus de formation en travail social voire d'une reconnaissance de validation d'expérience professionnelle (Recommandations n°5 et n°6).

[118] En ce sens, il conviendrait d'élaborer avec l'ensemble des parties prenantes, un référentiel de formation s'imposant à l'ensemble des OVAO et différencié par type de handicap et niveau d'autonomie, et de rendre la durée de formation de 2 jours obligatoires et rémunérés.

Recommandation n°7 Elaborer un référentiel de formation s'imposant à tous les opérateurs

Recommandation n°8 Rendre obligatoire et rémunérée la formation des accompagnateurs d'une durée minimum de deux jours

1.2.6 Les transports, parties intégrantes du séjour, sont insuffisamment encadrés et contrôlés

[119] Les pratiques des OVAO en matière de transport vers ou depuis le lieu de vacances sont très diverses en fonction de leur rayonnement géographique (origine des vacanciers et destinations de séjours), de la taille des groupes de vacanciers et de leur profil, ... C'est ainsi que ce transport en amont et aval du séjour, peut prendre la forme de transport routier via des autocaristes ou via des mini-bus conduits par les accompagnateurs, de transport ferroviaire voire aérien pour les séjours à l'étranger. De même, pour les modalités de constitution des groupes de vacanciers, les OVAO peuvent assurer une prise en charge à domicile itinérante comme avoir recours à des plateformes de rassemblement.

[120] Les transports sur place, durant le séjour, sont quant à eux assurés soit par recours à des prestations de transporteurs soit par des mini-bus le plus souvent loués pour la durée du séjour et conduits par les accompagnateurs eux-mêmes.

[121] Au cours des auditions menées par la mission, ont été évoqués à plusieurs reprises, des temps de trajet jugés trop long, des acheminements complexes voire rocambolesques, ou encore des difficultés d'accessibilité comme celle de mobiliser le train pour les groupes de vacanciers en situation de handicap moteur en raison de places PMR limitées ou de référents Handicap en nombre insuffisant en gare. Ces situations relatées n'ont pu être objectivées d'une part, par la quasi-absence de contrôle administratif sur ce domaine et d'autre part, par la faiblesse de la réglementation en la matière (cf 2.2.1.).

[122] Il importe de souligner que les transports constituent un enjeu important en termes de sécurité et de bien-être des vacanciers, qui plus est en vulnérabilité : ils concernent plusieurs dizaines de milliers de personnes et s'effectuent sur des périodes et des territoires de circulation intense.

1.3 Malgré des freins économiques à l'accès aux VAO, l'offre de séjours reste insuffisante

1.3.1 Les vacanciers en VAO sont essentiellement travailleurs en ESAT ou sans emploi

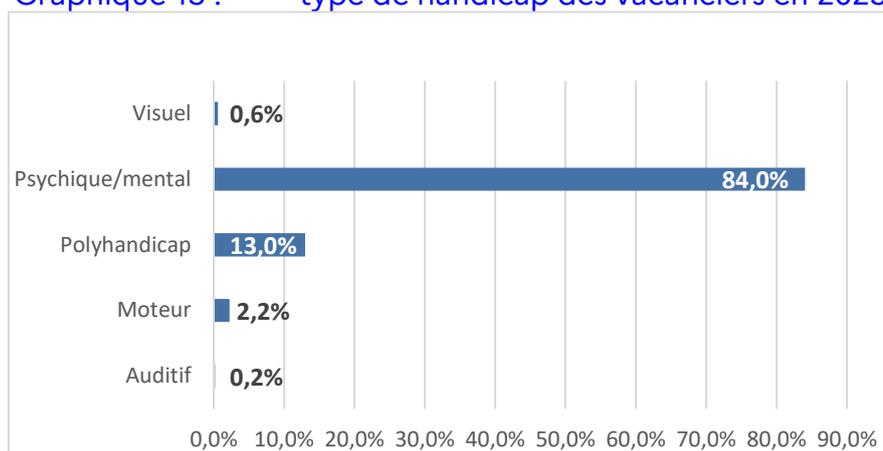
[123] Dans le cadre de l'enquête Vie quotidienne et santé du dispositif Autonomie 2021-2025, la DREES établissait en 2021, à 7,7 millions le nombre de personnes handicapés de plus de 15 ans vivant à domicile auxquels s'ajoutent 310 000 adultes en établissements médico-sociaux, dont 4 millions de personne en handicap moteur, 2,8 millions en handicap sensoriel, 2 millions en handicap cognitif.

[124] En 2023, les séjours VAO ont proposé 55 341 places de vacanciers en 2023, soit une couverture de 0,7 % de la population des personnes handicapées potentiellement intéressées. Si nombre de ces dernières ne sont pas forcément intéressées par ce type de vacances collectives et accompagnées, il n'en demeure pas moins que ces chiffres viennent étayer les constats relayés par l'ensemble des parties prenantes du secteur auditionnés par la mission, d'une demande bien

plus forte que l'offre, la plupart des séjours affichant « complet » peu après l'ouverture des réservations.

[125] Ce sont les personnes en situation de handicap psychique ou mental qui constituent l'essentiel des vacanciers partis en VAO en 2023, les handicaps sensoriels étant les plus marginaux du fait d'une plus grande autonomie de personnes concernées qui ne sont pas les plus enclines à souhaiter des vacances en collectif.

Graphique 13 : type de handicap des vacanciers en 2023



Source : Mission IGAS – Questionnaire DDETS-PP

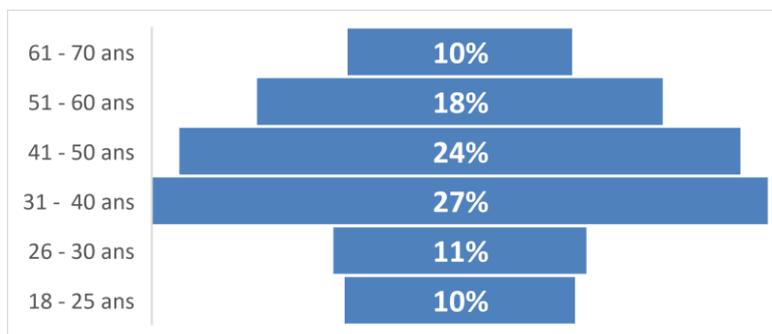
[126] Les 976 répondants à l'enquête réalisée auprès des vacanciers, révèlent une typologie de handicap comparable, confortant ainsi une certaine représentativité des réponses apportées dans ce questionnaire.

[127] Ainsi, les répondants ont entre 30 et 60 ans pour 70 % d'entre eux, et sont majoritairement des hommes (59 %). Ils sont soit sans emploi (50 %), soit travailleurs ESAT (47 %) ; les 3 % restants se déclarent salariés.

[128] 61 % des répondants vivent en établissement, 24 % dans leur famille, 15 % à leur propre domicile.

[129] L'enquête menée parallèlement auprès des opérateurs révèle quant à elle, que les vacanciers sont pour 39 % d'entre eux, très autonomes.

Graphique 14 : âge des vacanciers



Source : Mission IGAS – Questionnaire Vacanciers

1.3.2 Les séjours VAO emportent la satisfaction des vacanciers

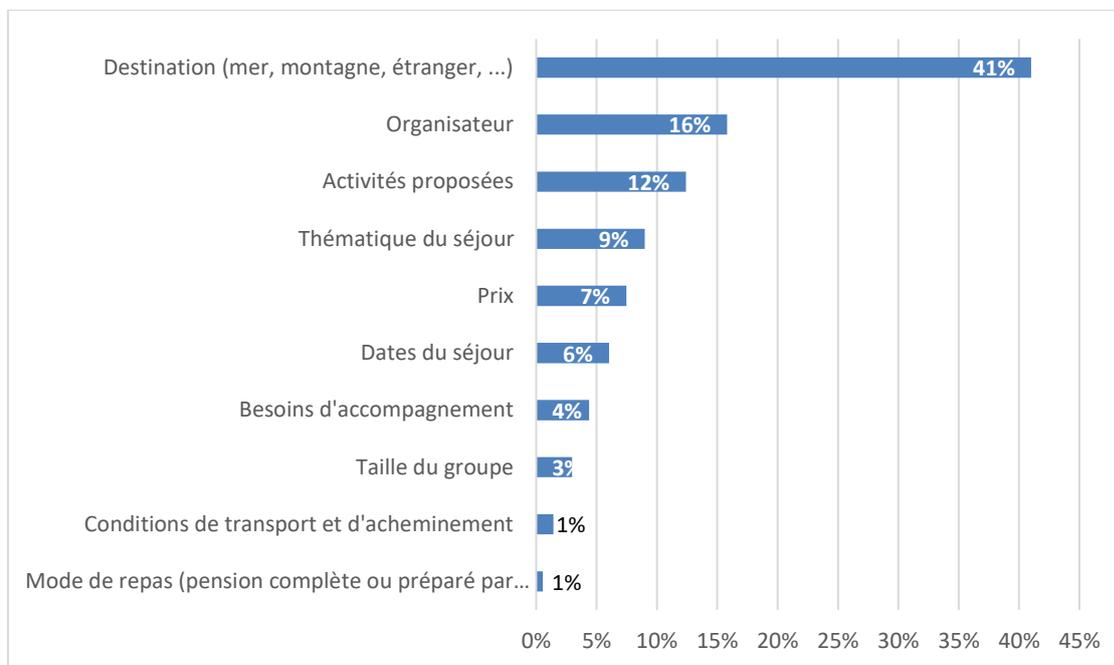
[130] 87 % des vacanciers répondants se font aidés pour le choix de leur séjour et 89 % sont inscrits par des professionnels médico-sociaux.

[131] 65 % des vacanciers répondants partent toujours avec le même opérateur et 88 % partent chaque année, en moyenne 1,3 fois par an

[132] 9 % sont partis à l'étranger, avec un différentiel de coût de 37 %. De manière attendue, les séjours à l'étranger se déroulent principalement en hôtels et résidences de tourisme (40 %) ; là où France, ils se déroulent à 52 % en gîtes.

[133] C'est très majoritairement la destination du séjour, largement devant l'organisateur et les activités proposées, qui constitue le premier critère de choix des vacanciers. Le prix est in fine peu déterminant, comme la taille des groupes contrairement à ce qu'il est pourtant mis en exergue par les professionnels.

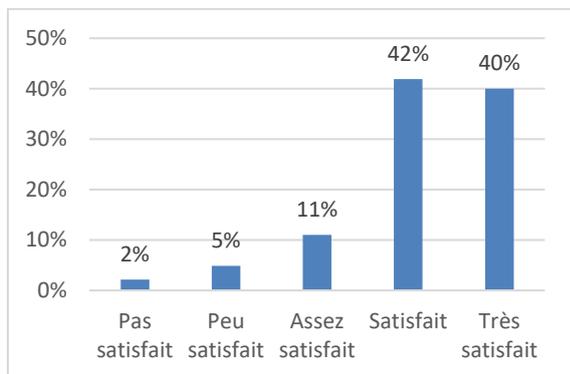
Graphique 15 : premier critère de choix des vacanciers pour leur séjour



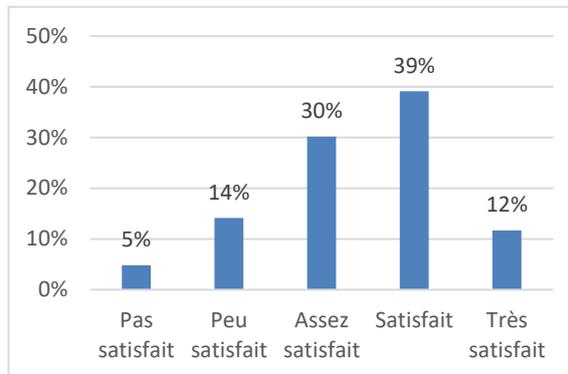
Source : Mission IGAS – Questionnaire Vacanciers

[134] L'enquête révèle enfin un niveau de satisfaction élevé des vacanciers : 82 % se déclarent satisfaits ou très satisfaits par leur séjour, ce niveau de satisfaction générale se déclinant dans les mêmes proportions sur l'ensemble des aspects du séjour : transferts, transports sur place, accompagnateurs, suivi médical, aide à la vie quotidienne, respect du programme annoncé, activités proposées, hébergements. Seul le prix du séjour fait l'objet d'un jugement un plus nuancé avec 51 % de satisfaits à très satisfaits.

Graphique 16 : appréciation globale du séjour



Graphique 17 : appréciation du prix du séjour



Source : Mission IGAS – Questionnaire Vacanciers

1.3.3 L'accès aux VAO est fortement corrélé à la solvabilité des vacanciers

[135] Le prix des séjours de VAO comprend le coût d'un séjour de droit commun, qui varie notamment selon la nature de l'hébergement, la destination, les activités proposées, la saison, auquel il faut ajouter le surcoût lié au handicap. Celui-ci comprend en général la rémunération, le logement, le transport et le repas des personnes en charge de l'encadrement des séjours. Aujourd'hui, il n'y a pas de réflexion sur un éventuel financement public des séjours de VAO.

[136] Les personnes en situation de handicap doivent financer leurs séjours mais elles peuvent bénéficier d'aides de droit commun, proposées par certains organismes, notamment l'ANCV et les centres communaux d'action sociale (CCAS), ou de dispositifs visant à compenser les surcoûts liés au handicap, tels que la prestation de compensation du handicap (PCH).

1.3.3.1 Les surcoûts des séjours liés à la nature du handicap ne sont pas standardisés

[137] Le surcoût lié au handicap correspond aux frais nécessaires pour assurer l'encadrement des séjours. Le taux d'encadrement varie en fonction du degré d'autonomie de la personne handicapée. Aucune norme n'est fixée au plan national. Cependant, le CNLTA a établi en avril 2009 un pourcentage moyen du surcoût à partir des pratiques de ses adhérents.

Tableau 2 : Synthèse des besoins d'encadrement et des surcoûts associés

Degré d'autonomie	Nature de l'encadrement	Surcoût (en % du prix du séjour)
Bonne autonomie	Présence discrète	32,4 %
Autonomie relative	Nécessité d'intervenir dans différents domaines (prise de médicaments, argent de poche, activités). Juste à stimuler dans les actes de la vie courante (toilette, habillement). Accompagnement actif.	34,7 %
Pas autonome	Aide effective dans les actes de la vie quotidienne. Encadrement constant	50,4 %
Grande dépendance	Prise en charge très importante, rapprochée et permanente, nécessitant des locaux et matériels appropriés	64,6 %

Source : CNLTA, mise en forme par la mission

[138] Dans la pratique, compte tenu de la nature de l'encadrement nécessaire et des difficultés de recrutement des encadrants, les séjours proposés par les organismes de vacances adaptées ne s'adressent qu'aux personnes présentant une bonne autonomie, une autonomie relative ou qui sont peu autonomes.

[139] Aucune classification des degrés de dépense applicable aux séjours de VAO n'est standardisée. Ainsi une fédération de personnes handicapées hors CNLTA, qui dispose d'un service organisant des séjours de VAO, identifie trois niveaux d'accompagnements :

- Un séjour avec 1 animateur pour 4 vacanciers autonomes comprend un surcoût représentant 40 % du prix du séjour. A titre d'exemple, un séjour en Europe de trois semaines en août, pour une personne autonome, facturé 3 350 euros, comprend un surcoût lié au handicap de 1 005 euros ;
- Un séjour avec 1 animateur pour 2 vacanciers semi-autonomes comprend un surcoût représentant 50 % du prix du séjour. A titre d'exemple, un séjour en France de deux semaines en août, pour une personne semi-autonome, facturé 2 955 euros, comprend un surcoût lié au handicap de 1 477 euros ;
- Un séjour avec 1 animateur dédié pour 1 vacancier dépendant comprend un surcoût représentant 60 % du prix du séjour. A titre d'exemple, un séjour en France de deux

semaines en août, pour une personne dépendante, facturé 3 895 euros, comprend un surcoût lié au handicap de 2 337 euros.

[140] Plusieurs associations¹⁸ du Finistère membres du CNLTA ont précisé en avril 2023, dans un document commun, la répartition du surcoût sur les différents postes concernés par l'encadrement, selon le niveau d'autonomie des vacanciers.

- Autonomie relative : salaire 19 %, pension 7 %, activités 2 %, déplacements 3,72 %
- Faible autonomie ou handicap mental et moteur : salaire 31 %, pension 11,4 %, activités 3,2 %, déplacements 6,12 %

[141] D'autres associations organisatrices de VAO préfèrent réaliser un lissage du surcoût lié au handicap et appliquer un surcoût standard unique, correspondant généralement au tiers du prix du séjour, quel que soit le niveau d'autonomie du vacancier.

1.3.3.2 Les vacanciers autofinancent majoritairement leurs séjours, malgré les quelques aides potentiellement mobilisables

[142] Il ressort d'une enquête réalisée en 2021 par le CNLTA auprès des établissements et services médicaux sociaux (ESMS)¹⁹ que le manque de moyens financiers est la principale raison pour laquelle les résidents de ces établissements ne partent pas en vacances adaptées.

[143] Dans une autre enquête réalisée en 2022 par le CNLTA auprès des proches des vacanciers²⁰, 74,5 % des répondants indiquent que la personne ne bénéficie d'aucune aide financière au départ en vacances.

[144] La mission a diffusé en janvier 2024 un questionnaire²¹ auprès des vacanciers et de leurs proches. 53 % des répondants déclarent avoir financé seul leur dernier séjour. Pour les 47 % de vacanciers ayant eu recours à des aides, 37 % ont obtenu une aide de la PCH et 29 % une aide au projet vacances de l'ANCV.

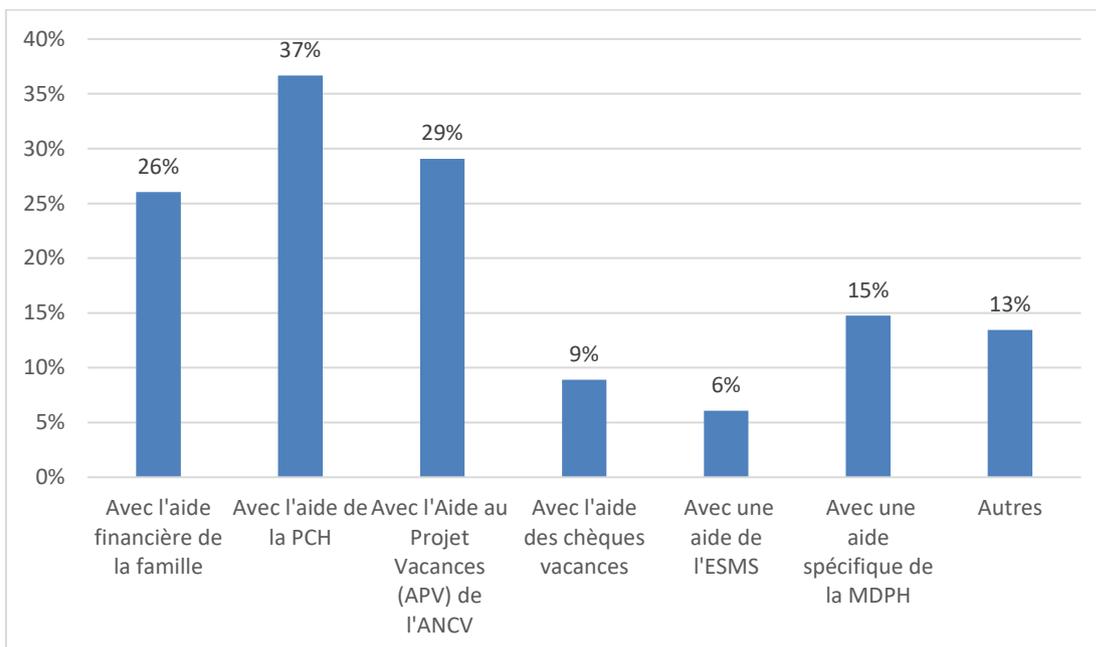
¹⁸ ADAPEI, Alternance, EPAL

¹⁹ Cette enquête a obtenu 401 réponses

²⁰ Cette enquête a reçu 732 réponses

²¹ Ce questionnaire a reçu 976 réponses

Graphique 18 : Aides mobilisées par les vacanciers n'autofinçant pas intégralement leur séjour



Source : Mission IGAS – Questionnaire vacanciers

[145] Plusieurs interlocuteurs de la mission (familles de vacanciers handicapés et associations) regrettent qu’aucune réflexion ne soit engagée sur le financement public dédié aux VAO alors que, pour les résidents d’établissements médico-sociaux, les VAO permettent à ces établissements de réduire leur activité pour que leur personnel puisse prendre des congés.

[146] Partant du constat que certains résidents ne partent pas en vacances, certains établissements modifient les activités proposées à leurs résidents pour sortir du rythme habituel durant la période estivale.

[147] De manière générale, les familles des vacanciers et les organisateurs de VAO rencontrés par la mission estiment que les vacanciers ne sont pas informés des aides qu’ils peuvent solliciter pour contribuer au financement de leurs vacances. Certains organisateurs de VAO orientent les vacanciers en mentionnant sur leur site internet les aides potentiellement mobilisables (PCH, comités d’entreprise, CCAS, action sociale départementale, mutuelles, etc...).

[148] La CNAF a précisé à la mission que la branche Famille ne prévoit pas le financement de séjours de VAO. L’action sociale de la branche étant « familiale », elle s’adresse aux personnes avec enfants et non aux adultes isolés.

[149] Ainsi, les principales aides mobilisables sont celles proposées par l’ANCV et par les MDPH, sous réserve d’éligibilité.

Les aides de droit commun prévues par l'ANCV

[150] **L'Agence nationale pour les chèques vacances (ANCV)** est un acteur public qui favorise le départ en vacances du plus grand nombre. Les aides à la personne ont permis en 2022 de soutenir 242 000 personnes les plus fragiles.

[151] Les aides aux Projets Vacances visent à permettre le départ en vacances de personnes en situation de fragilité économique et sociale, jamais ou peu parties en vacances. Ce programme est mis en œuvre via un appel à projets annuel et se traduit par des partenariats conclus entre l'ANCV et des organismes reconnus dans le cadre de leurs interventions humanitaires, socio-éducatives, médico-sociales, à l'échelle nationale ou locale (associations, collectivités, Caf, services de l'Etat). Une attention particulière est portée à l'inclusion des personnes en situation de handicap au sein de l'ensemble des programmes d'aides aux départs en vacances, ainsi qu'aux aidants familiaux (parents, conjoints, enfants, fratrie) et/ou professionnels qui accompagnent au quotidien la personne handicapée.

[152] En 2022 ce programme a permis le départ en vacances de 14 041 personnes en situation de handicap, au travers de 40 partenariats dont 13 ciblant une majorité de publics handicapés avec des associations œuvrant sur ce champ (gestionnaire ESMS / organisateurs notamment)²². Pour autant, sa mise en œuvre suppose qu'un porteur de projet se manifeste auprès de l'ANCV en réponse à un appel à projet permettant de financer ce type de séjour. Ce n'est donc qu'un mode de financement ponctuel que les vacanciers ne peuvent pas anticiper pour préparer leur séjour.

[153] Caractéristiques des publics aidés :

- 18 % de ces bénéficiaires partent en famille et 82 % dans le cadre de séjours hors famille, au sein desquels 58 % sont des adultes, 10 % des seniors, 8 % des enfants et 7 % des jeunes ;
- 64 % en situation de handicap mental, psychique ou cognitif ; 15 % autres (dont maladies chroniques) ; 14 % de handicap moteur ; 5 % polyhandicap et 2 % sensorial ;
- 58 % d'hommes / 42 % de femmes ;
- 42 % vivent en ESMS, 42 % en logement autonome et 10 % sont hébergés parents / amis ;
- 47 % vivent au sein de foyers percevant 1000 € / mois ou moins contre 33 % tous publics.

[154] Caractéristiques des projets soutenus :

- Séjours PSH non familiaux : 62 % partent en milieu ordinaire et 38% en séjours adaptés ;
- Des séjours longs : 26 % des séjours durent plus de 2 semaines, contre 9 % pour tous publics ;
- 70 % des séjours en juillet et août, dont 50 % en août : impact fermeture des ESMS ;
- Constituent les publics qui fréquentent le plus la campagne (28 % des séjours) mais la mer reste la destination dominante (47 %) ;
- Fréquentent majoritairement la Nouvelle Aquitaine, l'Occitanie, la région AURA ;

²² Source note ANCV remise à la mission

- Se déplacent en minibus (37 %) et en voiture (30 %) ;
- Une moyenne d'aide apportée par l'ANCV de 288 € par personne contre 148 € pour tous publics.

[155] Par ailleurs, l'ANCV et les membres du Comité National Coordination Action Handicap (CCAH) cofinancent un programme spécifique qui favorise le départ en vacances des usagers d'ESAT et de leurs aidants (ainsi qu'aux anciens travailleurs d'ESAT vivant toujours en Foyer d'Hébergement) tout en proposant un projet éducatif et pédagogique autour de la construction de vacances que ce soit pour un séjour individuel ou collectif. Ce dispositif d'aide au départ en vacances est conditionné par la mise en place des Chèques-Vacances dans l'ESAT afin d'initier une logique d'épargne vacances impliquant l'usager et l'établissement. L'ANCV et les membres du CCAH peuvent venir apporter une aide complémentaire sous forme de Chèques-Vacances. En 2022, 3 250 personnes travaillant dans 141 Esat ont bénéficié du dispositif.

[156] L'évaluation du dispositif d'aide au départ en vacances ANCV / CCAH conduite par les cabinets Utopies / EEXISTE en janvier 2019 (Infographie Evaluation CCAH ANCV), a confirmé la pertinence de ce dispositif :

- 44 % des directeurs d'Esat constatent que les travailleurs partis en vacances dans le cadre du dispositif « ANCV / Esat » ont acquis de l'autonomie à cette occasion ;
- 45 % considèrent que le projet vacances renforce leur accompagnement social ;
- 26 % considèrent qu'il contribue à améliorer l'ambiance au travail.

[157] Depuis la loi du 18 décembre 2023, qui pose le principe de nouveaux droits individuels pour les personnes accompagnées en Esat, ces dernières rejoignent le droit commun des salariés français qui bénéficient de Chèque-Vacances, distribués par les comités sociaux et économiques des entreprises et les employeurs selon un critère social : les salariés dont la rémunération est la plus basse reçoivent le plus de Chèques-Vacances. Il faut noter que 84 Esat étaient déjà clients du Chèque-Vacances sans solliciter la bonification de l'ANCV.

La prestation de compensation du handicap (PCH)

[158] La prestation de compensation du handicap (PCH) a vocation à prendre en charge le surcoût lié au handicap dans le cadre de séjours de VAO. Il ne s'agit donc pas de financer les vacances des personnes handicapées mais de prendre en charge une partie de la différence de prix par rapport à un séjour comparable pour une personne qui n'est pas en situation de handicap. Le surcoût lié au handicap doit donc apparaître sur le devis puis sur la facture acquittée qui sera présentée par l'usager à l'appui de sa demande de remboursement.

[159] Cette prise en charge peut concerner :

- le surcoût lié au transport pour un départ annuel en congés²³ prévu par l'élément 3 de la PCH²⁴,
- le surcoût lié aux vacances adaptées²⁵ qui entre dans l'élément 4 de la PCH²⁶.

[160] La prise en charge s'élève à 75 %²⁷ du surcoût figurant sur le devis du séjour, dans la limite du montant maximal attribuable. Celui-ci est défini par l'arrêté du 11 août 2021²⁸. Le montant maximum attribuable sur une période de 10 années glissante, s'élève à 10 000 euros au titre de l'élément 3 (surcoûts dus aux transports) et à 6 000 euros au titre de l'élément 4 (surcoût lié aux vacances adaptées). Par conséquent, pour un vacancier qui demanderait à bénéficier chaque année de la PCH, le montant moyen théorique envisageable s'élèverait à 1 600 euros par an. Contrairement à l'élément 4 (surcoût lié au transport), l'élément 3 de la PCH n'est pas limité à un seul séjour par an.

[161] Pour identifier le surcoût réellement imputable à l'élément 3 et à l'élément 4 de la PCH, certaines MDPH demandent un détail du surcoût dans le devis produit par l'organisme de VAO. D'autres demandent des précisions dans un questionnaire complémentaire qui doit être renseigné par le vacancier. Sur les factures détaillées communiquées à la mission le surcoût lié au transport représente 3,72 % à 6,12 % du surcoût du séjour en fonction du degré d'autonomie (Cf. 1.3.2.1).

[162] La prestation de compensation est accordée par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) et servie par le département où le demandeur a son domicile de secours ou, à défaut, où il réside, dans des conditions identiques sur l'ensemble du territoire national.

[163] L'existence d'un handicap ne suffit pas pour obtenir la PCH. Il faut satisfaire aux conditions d'éligibilité. Outre les critères administratifs de résidence et d'âge, l'accès à la PCH est subordonné à des conditions d'éligibilité liées au handicap. Il faut :

- Soit présenter une difficulté absolue pour la réalisation d'au moins une des 20 activités du référentiel figurant en annexe 2-5 du CASF ;

[164] Ou :

²³ Article D245-20 du CASF

²⁴ Charges liées à l'aménagement du logement et du véhicule de la personne handicapée, ainsi qu'à d'éventuels surcoûts résultant de son transport (article L245-3 du CASF)

²⁵ Charges exceptionnelles permettant de prendre en compte les dépenses ponctuelles liées au handicap et n'ouvrant pas droit à une prise en charge au titre d'un des autres éléments de la prestation de compensation (article D245-23 du CASF)

²⁶ Article L245-4 du CASF

²⁷ Arrêté du 28 décembre 2005 fixant les tarifs des éléments de la prestation de compensation mentionnés aux 2, 3, 4 et 5 de l'article L. 245-3 du code de l'action sociale et des familles

²⁸ Arrêté du 11 août 2021 modifiant l'arrêté du 28 décembre 2005 fixant les montants maximaux attribuables pour les éléments de la prestation de compensation du handicap.

- Présenter une difficulté grave pour la réalisation d'au moins deux des 20 activités du référentiel.

[165] Ces difficultés doivent être définitives ou d'une durée prévisible d'au moins un an. Par conséquent, les demandes de PCH déposées devant les MDPH ne remplissent pas toutes ces conditions, ce qui peut expliquer l'absence de prise en charge du surcoût des séjours pour certains vacanciers. Une MDPH rencontrée par la mission fait état de près d'une demande de PCH sur deux qui ne remplit pas les conditions d'éligibilité. C'est notamment le cas de nombreux travailleurs en ESAT.

[166] L'instruction de la demande de prestation de compensation comporte l'évaluation des besoins de compensation du demandeur sur la base de son projet de vie et l'établissement d'un plan personnalisé de compensation réalisés par une équipe pluridisciplinaire. Il importe donc que le projet de vacances adapté soit mentionné lors de l'évaluation pour être pris en compte par le plan personnalisé de compensation. A défaut, le demandeur devra formuler une demande de modification du plan d'évaluation.

[167] Dans certains départements, dès lors qu'un dossier de PCH est ouvert pour un bénéficiaire de la PCH, il lui suffit d'adresser un devis de séjours VAO mentionnant le surcoût handicap avant le début du séjour pour permettre le traitement de la demande.

[168] Dans d'autres départements, toute demande de prise en charge d'un surcoût pour un séjour de VAO nécessite de déposer un dossier complet, comprenant notamment un certificat médical inférieur à un an, le formulaire de demande de PCH avec les pièces justificatives (identité, domicile ...) ainsi que le devis du séjour faisant apparaître le surcoût lié au handicap, ce qui est très dissuasif.

[169] Le délai moyen de traitement des demandes relatives à la PCH s'élève à presque 6 mois au niveau national au troisième trimestre 2023, mais peut atteindre jusqu'à 10 mois selon les départements²⁹.

[170] Le versement de la PCH interviendra après envoi de la facture acquittée. Aucune MDPH interrogée par la mission n'est en mesure de préciser le délai de paiement, celui-ci étant réalisé directement par le conseil départemental.

[171] Une des MDPH rencontrée par la mission déclare prendre en charge un surcoût lié au handicap à hauteur de 30 % du devis lorsque le surcoût n'est pas expressément mentionné.

[172] La mission n'est pas en mesure d'identifier le nombre de séjours de VAO pris en charge au titre de la PCH, le suivi n'étant réalisé que globalement, par élément de la PCH sans précision d'affectation de la prestation, et par ailleurs, enregistré dans des systèmes d'information propres à chaque MDPH.

[173] Il ressort des entretiens menés par la mission que les vacanciers et leurs familles ainsi que plusieurs associations de personnes handicapées déplorent la complexité et la longueur des démarches permettant d'obtenir la prise en charge d'une partie du surcoût lié au handicap dans le cadre de séjours de VAO, ainsi que la disparité des pratiques selon les départements. Nombreux

²⁹ Baromètre de suivi des relations entre les MDPH et les personnes en situation de handicap - CNSA

sont ceux qui renoncent à demander une aide à la MDPH et à faire le tour de toutes les aides potentielles.

[174] Pour limiter ces disparités territoriales, inhérentes au mode de gestion décentralisé de la prestation, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie doit assurer un rôle d'appui, d'expertise, d'accompagnement et d'animation du réseau des MDPH. La direction générale de la cohésion sociale a réalisé un Vade-mecum relatif à la prestation de compensation.

[175] Au regard des constats réalisés, la mission recommande :

- De développer les actions de communication sur les notions d'éligibilité à la PCH ;
- D'uniformiser les pratiques en matière d'instruction des demandes de PCH pour un séjour VAO lorsque les demandeurs disposent déjà d'un dossier ouvert.

Recommandation n°9 Simplifier et uniformiser les démarches pour les demandes de prise en charge du surcoût lié aux séjours de VAO, en ouvrant le droit dès lors qu'un dossier de PCH a été validé.

[176] Par ailleurs, chaque maison départementale des personnes handicapées gère un fonds départemental de compensation du handicap (FDCH)³⁰. Celui-ci est chargé d'accorder des aides financières afin de permettre aux personnes handicapées de faire face aux frais liés à leur handicap restant à leur charge, après avoir fait valoir leur droit à la prestation de compensation. Un règlement intérieur définit dans les départements le fonctionnement et les critères d'attribution des aides du FDC. Ainsi, lorsque les 25 % de surcoût restant n'ont pas été prise en charge pas d'autres aides extra légales (caisses de sécurité sociale, mutuelle ...), les vacanciers peuvent solliciter le fonds départemental de compensation du handicap (FDCH) qui permet d'attribuer des aides financières conditionnées aux revenus du vacancier.

2 Les conditions destinées à favoriser la qualité et la sécurité des séjours ne sont pas réunies

[177] Les procédures administratives de VAO sont destinées en premier lieu à assurer un bon accompagnement humain des vacanciers en situation de handicap, et peu tournées vers les questions de sécurité des bâtiments et des installations.

[178] Pour autant, si une clarification des règles relatives aux lieux d'hébergement est nécessaire, les recommandations de bonnes pratiques méritent d'être développées et précisées en tenant compte notamment du degré d'autonomie des vacanciers. Aujourd'hui, tant les organisateurs de séjours de VAO que les services de l'Etat en charge du suivi et du contrôle des séjours regrettent le flou lié au manque de références nationales pour l'organisation des VAO.

³⁰ Article L146-5 du CASF

2.1 Le contrôle de la sécurité et de l'accessibilité des lieux de séjours doit réaliser un saut qualitatif

2.1.1 L'instruction du 10 juillet 2015 encadrant les VAO est insuffisamment précise et prescriptive sur les questions de sécurité et d'accessibilité

[179] Les VAO étant fondées sur un principe d'inclusivité, les articles L412-2 et R412-8 à R412-17 du code du tourisme ne définissent pas les lieux d'accueil des séjours VAO, ni les exigences auxquelles ils doivent répondre. L'article R 412-11 du code du tourisme prévoit seulement que la demande d'agrément soit accompagnée d'une note apportant notamment, à titre prévisionnel, les éléments suivants :

- Le nombre et les lieux de séjours de vacances envisagés au cours de l'année suivante, indiquant à titre indicatif leur chronologie et périodicité ;
- Le nombre de personnes susceptibles d'être accueillies par séjour en tenant compte des différents types de déficiences ;

[180] Ces éléments sont ensuite précisés dans les déclarations prévues à l'article R412-14.

[181] L'instruction du 10 juillet 2015 consacre moins de deux pages aux lieux de séjours (Annexe 2 point IV).

[182] Les séjours de VAO s'organisent dans une grande diversité de lieux allant du camping au meublé de tourisme (gîte) en passant par l'hôtel, la chambre d'hôte ou la résidence de tourisme ; avec une forte prévalence des meublés de tourisme puisque qu'ils représentent près des deux tiers des lieux d'hébergement des séjours en 2023³¹.

[183] Cette diversité est dès lors source de complexité à la fois dans l'appropriation par les parties prenantes des obligations réglementaires induites et dans leur juste application et contrôle ; une complexité renforcée par le profil très divers également des vacanciers en matière de handicap et d'autonomie.

[184] Les exigences en termes de sécurité et d'accessibilité s'appliquent en effet par des normes différenciées selon la nature de l'hébergement ou selon certains critères précis (nombre de couchages, par exemple), en référence à une réglementation là encore complexe à appréhender.

[185] Ainsi, un hôtel se doit d'appliquer la législation sur les ERP³² dès la première chambre tandis qu'un établissement accueillant à l'année des personnes âgées dépendantes ou des personnes handicapées relève de la législation sur les ERP de type J dès 7 places d'hébergement ; ce qui n'est pas le cas pour des hébergements accueillant des VAO à raison de la saisonnalité de l'activité. Cela a d'ailleurs pu créer localement des situations de confusion, preuve de la complexité du sujet.

³¹ Questionnaire IGAS diffusé auprès des DDETS-PP dans le cadre de la présente mission.

³² Etablissement Recevant du Public, justifiant de normes de sécurité incendie-secours et d'accessibilité renforcées et établies pour toutes capacités d'accueil supérieure à 15 personnes.

[186] S'agissant des meublés de tourisme, deux situations existent du point de vue du Code de la construction et de l'habitation (CCH) :

- Soit, ils sont redevables de la législation sur les ERP, parce que leur capacité de couchage totale dépasse 15 personnes, et ils doivent se conformer à de règles d'autorisation impliquant des avis préalables de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA). Un point de vigilance est à apporter aux gîtes mitoyens ou en grande proximité qui doivent être considérés comme un seul et même hébergement dès lors qu'ils ne réunissent pas un certain nombre de dispositions techniques règlementaires d'isolation et de retard d'incendie.³³
- Soit, ils n'en sont pas redevables, et se voient appliquer des règles minimales qui sont celles de toute habitation qui se réduit à la présence d'un détecteur automatique de fumée).

[187] L'instruction du 10 juillet 2015 encadrant les VAO aborde cette complexité des questions d'adaptation, d'accessibilité et de sécurité, par la formulation de simples recommandations de bonnes pratiques, sans effet réglementaire opposable, et renvoie l'application de ces recommandations à la responsabilité aux opérateurs et des personnes responsables des séjours : *« bien que non soumis aux exigences strictes du code de la construction et de l'habitation en matière de sécurité incendie, l'organisateur du séjour et le responsable sur place doivent, en fonction de la particularité des lieux, mettre en œuvre tous les moyens utiles permettant de s'assurer de la sécurité des lieux et des personnes (notamment : présence d'extincteurs ou d'alarme ou mise en place de détecteur de fumée). Il est recommandé que la formation des accompagnateurs comprenne un item relatif aux règles de sécurité. »*. On pourra relever que l'instruction recommande ici au titre de bonnes pratiques, des diligences plus étendues que la simple présence d'un DAAF³⁴ prévue au CCH.

[188] De la même manière, l'hébergement en camping qu'il soit en tentes ou en bungalows pour les séjours VAO ne fait l'objet d'aucune mention ou précision dans l'instruction de 2015, alors même que relevant à la fois de la réglementation des ERP, pour toutes les parties construites (accueil, restaurant, ...) et de celle des IOP³⁵ pour le terrain, il emporte des spécificités et donc une complexité tant pour les opérateurs que pour les administrations en charge du contrôle.

[189] Cette inadaptation et inefficacité de l'instruction aux problématiques de sécurité et d'accessibilité des hébergements doit conduire à un toilettage complet de l'instruction de 2015, sur ce sujet en collaboration avec les parties prenantes du secteur³⁶.

Recommandation n°10 Redéfinir plus précisément que dans l'actuelle rédaction de l'instruction de 2015 l'étendue des responsabilités et les diligences attendues des opérateurs en matière de sécurité incendie et d'accessibilité en fonction des différents types d'hébergements des séjours VAO (Hôtels, résidences de tourisme, meublés de tourisme, camping)

³³ Article GN-2 de l'arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP).

³⁴ Détecteur Avertisseur Autonome de Fumée

³⁵ Installation Ouverte au Public

³⁶ y compris sur des points très précis tels que la réalisation des exercices d'évacuation, complexes à organiser au regard des fragilités des vacanciers et de séjours de durée réduite.

2.1.2 Les procédures visant la sécurité incendie des locaux commencent à être renforcées mais souffrent d'un défaut d'accompagnement opérationnel

[190] L'enquête administrative diligentée à la suite de l'incendie dramatique survenu en août 2023 à Wintzenheim dans un gîte accueillant deux séjours VAO, a révélé que l'instruction du 10 juillet 2015 telle que rédigée, ne garantissait pas les conditions d'une vérification rigoureuse et systématique de la conformité de l'hébergement en matière de sécurité-incendie.

[191] A l'issue de l'enquête, ont été mis en évidence un défaut de classification ERP du gîte de Wintzenheim et des dysfonctionnements du contrôle de cette classification et des obligations induites, tant par les opérateurs que par les administrations : de par ses capacités de couchages supérieures à 15, le bâtiment qui accueillait les deux séjours en VAO à Wintzenheim aurait dû être déclaré comme ERP de catégorie 5, et donc bénéficier de dispositions de prévention incendie-secours renforcées.

[192] Conformément à l'une de recommandations de la mission d'enquête³⁷, la DGCS a précisé par circulaire du 6 octobre 2023³⁸, les actions à réaliser par les services déconcentrés pour améliorer le respect des règles de sécurité incendie sur les lieux de séjours de VAO. Ces actions consistent à demander aux organisateurs de vacances adaptées de transmettre l'arrêté d'autorisation et la dernière attestation du passage de la commission de sécurité datant de moins de 5 ans pour les séjours se déroulant en établissement recevant du public (ERP). A défaut, il leur reviendra de recueillir une attestation du propriétaire ou exploitant du lieu du séjour indiquant les raisons pour lesquelles le lieu d'hébergement n'est pas soumis à la réglementation ERP. Sans transmission de l'un ou l'autre de ces justificatifs, le séjour pourra être annulé.

[193] Insuffisamment accompagnée d'explications, la diffusion de cette circulaire a généré un certain nombre de tensions : les opérateurs comme les exploitants éprouvant des difficultés à obtenir les justificatifs, tout particulièrement lorsque l'arrêté d'autorisation d'ouverture date de plusieurs décennies, ne sachant pas à qui s'adresser pour l'obtenir. De même, rien n'ayant été précisé sur les critères à remplir pour le justifier, la production d'une attestation de non-assujettissement à la réglementation ERP a provoqué des incompréhensions des exploitants voire des refus d'accueillir in fine ledit séjour.

[194] Enfin, certains cas particuliers se sont avérés bloquants. Parmi les exemples remontés à la mission, on pourra citer des commissions de sécurité programmées postérieurement à la date butoir de production des justificatifs aux DDETS-PP, ou de publications d'avis de commission de sécurité retardées, ou encore de lieux ERP déclassés là encore postérieurement à la transmission des informations des OVAO aux DDETS-PP.

Recommandation n°11 Modifier la circulaire du 6 octobre 2023 :

pour les hébergements ERP : réduire le justificatif à produire à la seule dernière attestation du passage de la commission de sécurité datant de moins de 5 ans

³⁷ dont le rapport a été remis le 21 septembre 2023

³⁸ Circulaire interministérielle n° DGCS/3B/2023/153 du 6 octobre 2023 relative au respect des règles de sécurité incendie sur les lieux de séjours de vacances adaptées organisées (VAO)

pour les hébergements non ERP : élaborer une attestation type à destination des propriétaires pour l'ensemble des cas : diffuser un vade-mecum guidant opérateurs comme propriétaires, et mettre en place une FAQ³⁹ relative à certains cas particuliers.

2.1.3 Le futur système d'information VAO doit intégrer un répertoire qualifié des lieux d'hébergement

[195] L'ensemble de l'écosystème des VAO, des opérateurs à l'administration, souffre d'un défaut patent d'informations quantitatives et qualitatives concernant les hébergements accueillant les séjours.

[196] C'est ainsi que les questionnaires réalisés dans le cadre de la présente mission révèlent que les DDETS-PP n'ont aucune information sur le classement ERP ou non ERP pour 51 % des hébergements mobilisés pour les séjours déclarés en 2023⁴⁰.

[197] Afin de pallier ce constat général insatisfaisant et s'inspirant du SI dédié aux ACM (sans lui conférer la même obligation réglementaire⁴¹), la mission recommande que soit intégrée au futur système d'information, une base nationale des lieux d'hébergement mobilisés par les séjours VAO, incrémentée chaque année des nouveaux lieux, et reprenant les informations requises à leur identification, à celle de leur propriétaire/exploitant, à la conformité des hébergements en matière d'accessibilité et de sécurité, à leur détention éventuelle de labels ou leur appartenance à des réseaux nationaux (Cf. 2.1.4.).

[198] Sans attendre le déploiement de ce SI, il conviendrait que les informations remontées par les OVAO aux DDETS-PP dans le cadre de la mise en œuvre de la circulaire du 6 octobre 2023 puissent être enregistrées et centralisées ; ce qui permettrait d'ores et déjà de créer les prémises de la base nationale avec un premier recensement qualifié des lieux d'hébergement pour les VAO 2024.

Recommandation n°12 Créer au sein du SI VAO un répertoire qualifié des hébergements

Recommandation n°13 Dès 2024, créer une première base nationale partagée DGCS/DREETS/DEETS-PP des hébergements à partir des remontées d'informations suite à la mise en œuvre de la circulaire du 6/10/2023.

2.1.4 Les vérifications de conformité et de qualité des hébergements ne sont pas systématiquement réalisées avant le début des séjours

[199] Le point II-3 de l'instruction de 2015 indique que le titulaire de l'agrément VAO est responsable du bon déroulement du séjour et qu'il lui revient de s'assurer que les lieux d'accueil

³⁹ Foire Aux Questions

⁴⁰ Les 49 % hébergements restants se répartissent à quasi part égal en ERP et non ERP.

⁴¹ Les exploitants de locaux d'hébergement destinés à l'accueil collectif de mineur sont tenus à une déclaration préalable auprès du préfet du département (arrêté du 25 septembre 2006 relatif à la déclaration préalable des locaux d'hébergement prévue à l'article R. 227-2 du CASF). Les hébergements ainsi déclarés sont répertoriés dans le SIAM et constitue un point bloquant à toute déclaration de séjour en ACM.

sont adaptés aux vacanciers. De même, l'instruction précise que les visites sur place pour le responsable du séjour et accompagnateurs sont « *un plus dans l'organisation du séjour* », sans que celles-ci ne revêtent un caractère obligatoire. Cette information doit simplement être mentionnée dans le formulaire de déclaration de séjour de VAO adressé à la DDETS-PP au moins deux mois avant le début du séjour.

[200] Certains OVAO parviennent à tenir des visites préalables systématiques des sites, tout particulièrement quand il s'agit de handicap lourd et que les conditions d'accessibilité, de confort et de sécurité sont encore plus prégnantes. C'est le cas d'APF Evasion qui a même conçu à l'appui de ses visites, un cahier des charges d'accessibilité des hébergements loués, extrêmement précis en matière d'agencement et d'équipement.

[201] Mais, dans la majorité des cas, ces visites préalables ne sont pas systématiquement réalisées avant chaque séjour, essentiellement pour des contingences matérielles et économiques, d'autant plus prégnantes que l'opérateur sera de petite taille et/ou qu'il proposera un catalogue de séjours importants et dispersés sur une grande partie du territoire national.

[202] Toutefois, cette réalité n'est pas tolérable au regard de son impact potentiel sur la santé et la sécurité des vacanciers. L'incendie mortel survenu à Wintzenheim a démontré avec acuité la nécessité de poser un cadre plus strict d'exercice de la responsabilité des OVAO en matière de vérification de la conformité des lieux d'hébergement.

[203] C'est pourquoi les visites des sites d'hébergements par les OVAO préalablement à tout séjour, doivent être rendues obligatoires. Les constats posés à cette occasion doivent dès lors être formalisés, faire l'objet d'un suivi par les OVAO en cas d'actions correctrices à mener, et être transmis aux DDETS-PP compétentes avec la déclaration préalable (J-60) et complémentaire (J-8) des séjours.

Recommandation n°14 Modifier le code du tourisme afin de rendre obligatoire les visites préalables des hébergements par les opérateurs VAO et amender l'instruction de 2015 et les CERFA de déclaration de séjours en conséquence.

[204] Par ailleurs, les fédérations d'hébergeurs tels que Gîte de France (51 600 hébergements) ou Clévacances (13 000 hébergements), exercent pour leur propre compte, un contrôle de qualité et de conformité des hébergements adhérents.

[205] De même, un certain nombre de labels et certifications viennent évaluer et qualifier des hébergements en termes d'adaptabilité, de confort, de sécurité et d'accessibilité aux personnes en situation de handicap.

[206] C'est le cas tout particulièrement le cas de la marque d'Etat « Tourisme et Handicap » dont l'association éponyme soutient le déploiement du label pour plus de 4 000 hébergements aujourd'hui.

« Tourisme et Handicap », une marque d'Etat qui permet de qualifier l'accessibilité des hébergements

[207] Depuis le 1^{er} janvier 2015, tous les établissements recevant du public (ERP) sont soumis à l'obligation de mise en accessibilité des locaux. Pour les autres, l'instruction de 2015 ne consacre que cinq paragraphes aux règles d'accessibilité dans son annexe 2, ce qui peut mettre les vacanciers et leurs accompagnateurs dans l'embarras lorsque le séjour se déroule dans des locaux peu ou pas adaptés à la composition du groupe.

[208] Afin de pallier cette difficulté, le dispositif des VAO aurait avantage à s'appuyer sur la marque d'Etat « Tourisme & Handicap » attribuée aux professionnels du tourisme qui s'engagent dans une démarche volontaire de qualité ciblée sur l'accessibilité aux loisirs et aux vacances pour tous.

[209] L'association Tourisme & Handicap, composée à la fois de représentants des professionnels du tourisme et de représentants d'associations de personnes handicapées et de partenaires, s'est vu confier par la direction générale des entreprises (DGE) une mission de soutien à la marque d'Etat « Tourisme & Handicap ». L'association constitue une plate-forme de discussion commune entre les prestataires touristiques et les représentants des touristes handicapés.

[210] La marque Tourisme & Handicap a défini des critères d'accessibilité et d'accueil. Elle prend en compte, notamment, l'accès facilité aux bâtiments et aux prestations de l'établissement. Un établissement labellisé, répondant à ces critères, est soumis à un contrôle régulier par des évaluateurs formés et spécialisés.

[211] Ce label concerne diverses structures pour répondre aux différentes attentes et besoins des touristes durant leur séjour. Elle est présente aussi bien au niveau des hébergements, de la restauration, des lieux de visite, des activités de loisirs, ou encore des offices de tourisme.

[212] Les établissements labellisés T&H sont répertoriés sur le site Tourisme & Handicap. Près de 4000 établissements sont aujourd'hui labellisés T&H. Un moteur de recherche permet d'isoler les établissements répondants aux besoins des touristes selon leur handicap. Des pictogrammes visuels permettent de les distinguer. La marque Tourisme & Handicap déclare ainsi offrir une triple garantie :

- Identifier rapidement les sites touristiques adaptés aux besoins grâce aux pictogrammes dédiés ;
- Un personnel sensibilisé et formé ;
- Des prestations respectant la réglementation sur l'accessibilité, contrôlées par des évaluateurs spécialisés.

[213] Ce label permet aux vacanciers qui organisent leur séjour individuel d'identifier des lieux de vacances qui sont répertoriés et qui ont fait l'objet d'une visite préalable et de contrôles réguliers destinés à vérifier la conformité du site au cahier des charges de la marque.

[214] Ainsi, s'appuyant sur leurs process de vérification et de certification respectifs, des partenariats tissés avec certaines fédérations d'hébergeurs et organismes labellisateurs pourraient contribuer utilement à faciliter la vérification de la conformité et de la qualité des

hébergements par les OVAO, et enrichir progressivement la base nationale du SI VAO susmentionnée.

Recommandation n°15 Etablir des partenariats avec les fédérations d'hébergeurs et les organismes labellisateurs pour capitaliser leurs données et qualifier progressivement la base nationale des hébergements VAO.

[215] L'ensemble de ces constats et recommandations mettent en exergue le saut qualitatif important à réaliser par les opérateurs comme par l'administration pour qualifier et mieux contrôler les lieux d'hébergement mobilisés au regard des critères d'adaptabilité, d'accessibilité, de sécurité et même de confort.

[216] Ce saut qualitatif doit s'efforcer en termes de prescriptions techniques et réglementaires d'éviter deux écueils :

- Celui d'accroître excessivement les normes et contraintes conduisant les exploitants et propriétaires à ne plus proposer leurs lieux d'hébergement à l'accueil de VAO, alors même que les VAO se déroulent dans des périodes et des territoires déjà en fortes tensions touristiques.
- Celui de créer des dispositions réglementaires discriminatoires au droit commun, contraires à la raison d'être des VAO et plus globalement aux principes d'une société inclusive.

Aussi, la question d'une éventuelle évolution de la réglementation des hébergements non ERP mobilisés par les VAO ne doit pas être traitée spécifiquement mais se fonder dans les réflexions menées par les services du ministère de l'Intérieur sur l'amélioration des conditions de sécurité des hébergements à l'heure du développement de l'habitat inclusif comme de la location de meublés de tourisme.

2.2 Les VAO constituent un secteur d'activité encadré mais qui manque de repères concrets

[217] Les règles relatives au bon déroulement des séjours sont précisées par l'instruction de 2015. Pour autant, plusieurs aspects essentiels sont laissés à l'appréciation des organisateurs et des services de l'Etat en charge du contrôle des séjours, ce qui n'est pas satisfaisant pour la sécurité des vacanciers.

2.2.1 Les organisateurs de séjours et les DDETS-PP manquent repères de bonnes pratiques concernant le déroulement des séjours

[218] Les séjours de VAO sont encadrés par les articles R412-8 à R412-17-1 du code du tourisme. L'instruction du 10 juillet 2025 précise le cadre réglementaire, énonce des recommandations de bonnes pratiques, présente les différents formulaires de déclarations requis par la réglementation et propose des modèles de documents tels que le modèle de questionnaire adressé au vacancier préalablement à la tenue du séjour pour connaître ses besoins et problèmes de santé ainsi que le modèle de formulaire de remontée des signalements des accidents graves ou situations ayant présenté des risques graves.

[219] Pour autant, indépendamment des questions relatives à la sécurité incendie, cette instruction laisse des questions en suspens et n'est pas suffisamment opérationnelles pour aider les organisateurs et l'équipe d'encadrement.

2.2.1.1 Les règles relatives à l'encadrement des séjours manquent de précision

L'instruction de 2015 ne fixe aucun taux d'encadrement des séjours de VAO.

[220] Les règles relatives à l'encadrement des séjours en fonction de la nature du handicap des vacanciers ne sont pas précisées par l'instruction de 2015, ce qui ne permet pas de garantir l'adéquation de l'équipe d'encadrement aux besoins des vacanciers, ni quantitativement ni qualitativement :

- « Le nombre de personnes dédiées à l'accompagnement des personnes handicapées majeures tient compte du type de handicap des vacanciers, de leur degré d'autonomie, de l'homogénéité des groupes accueillis, du type d'activités de loisirs proposées et des modalités d'hébergement et d'accueil, ainsi que les compétences ou de l'expérience de l'équipe recrutée. »
- « Il ne peut être exigé que l'équipe soit constituée exclusivement ou en majorité de professionnels exerçant habituellement dans le secteur du handicap. Il convient cependant qu'une proportion adéquate de personnes compétentes (titulaires d'un diplôme ou justifiant d'une expérience) compose l'équipe. »

[221] Pourtant, dès 2009 le CNLTA avait présenté, dans une note sur la compensation et le surcoût du handicap, le nombre d'animateurs-accompagnateurs nécessaire en fonction du nombre de vacanciers et de leur degré d'autonomie.

Tableau 3 : Pourcentage moyen du surcoût lié au handicap constaté par le CNLTA

Autonomie Groupes	Bonne autonomie	Autonomie relative	Pas autonome	Grande dépendance
4v+5aa ⁴²				74,19 %
5v+4aa				63,93 %
6v+3aa				55,7 %
6v+6aa			56,5 %	
7v+4aa			48,33 %	
7v+2aa		35,42 %		
8v+4aa			46,33 %	
8v+2aa	32,44 %	33,41 %		
10v+2aa	32,88 %			
11v+3aa		35,14 %		
15v+3aa	32,85 %			
20v+5aa	31,33 %			

Source : CNLTA, mise en forme par la mission

[222] Il faudra définir, avec les représentants des organisateurs de VAO et les services déconcentrés de l'Etat, des taux d'encadrement adaptés au nombre et à la nature du handicap des vacanciers et les inclure dans un référentiel de bonnes pratiques (Cf. Recommandation n°18).

[223] Le souci de maintenir l'activité VAO ne doit pas se faire au détriment de la qualité et de la sécurité des séjours. Le recrutement en quantité et en qualité passe par une rémunération décente des accompagnateurs et par une meilleure solvabilisation des vacanciers (information des vacanciers, simplification des démarches, amélioration des délais de traitement, prise en charge adaptée du surcoût lié au handicap).

Les conditions d'honorabilité des accompagnateurs sont moins contraignantes que pour les ESMS

[224] S'agissant des conditions d'honorabilité des accompagnateurs et du responsable du séjour, l'article R412-14 du code du tourisme indique qu'ils ne doivent pas avoir fait l'objet d'une condamnation inscrite au bulletin n°3 du casier judiciaire. Le bulletin n°3 n'étant délivré qu'à la personne concernée, l'organisateur de séjours VAO ne peut donc pas se le procurer directement.

[225] L'instruction de 2015 précise que les dispositions de l'article L133-6 du CASF relatif aux condamnations qui interdisent d'exercer une fonction au sein des établissements, services ou de lieux régis par le CASF ne s'applique pas aux séjours de VAO. Il n'est donc pas possible de demander la délivrance du bulletin n° 2 du casier judiciaire dans les conditions prévues à l'article 776 du code de procédure pénale ni l'accès aux informations contenues dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes dans les conditions prévues à

⁴² V = vacanciers ; aa = animateur accompagnateur

l'article 706-53-7 du même code, avant l'exercice des fonctions de la personne et à intervalles réguliers lors de leur exercice.

[226] La vulnérabilité des personnes en situation de handicap étant prise en compte par le code pénal qui vise la particulière vulnérabilité liée à une déficience physique ou psychique, la mission considère que les dispositions de l'article L133-6 du CASF devraient être étendues aux séjours de VAO.

Recommandation n°16 Inclure dans le code du tourisme les dispositions de l'article L133-6 du CASF relatives aux incapacités d'exercer une fonction et au contrôle de ces incapacités, aux séjours de VAO

2.2.1.2 L'instruction de 2015 est plus précise concernant les règles d'hygiène et de sécurité sanitaire

[227] L'instruction de 2015 est plus précise concernant la prise en compte des besoins médicaux et l'hygiène alimentaire.

[228] Elle propose un modèle de questionnaire médical à adresser au futur vacancier pour lui permettre d'indiquer ses besoins et ses problèmes de santé, comme le prévoit l'article R412-11 du code du tourisme.

[229] Concernant la distribution des médicaments, elle rappelle les principales règles du code de la santé publique. Elle formule également des recommandations qui peuvent donner lieu à interprétation lors de contrôles :

- A l'arrivée sur le lieu de séjour, il est recommandé que les prescriptions médicales et les médicaments des personnes handicapées majeures qui ne gèrent pas seules le suivi de leur traitement médical, soient stockés, avec la confidentialité requise, dans des conditions garantissant leur identification au nom et à la photographie du vacancier, ainsi que leur parfaite conservation (par exemple, dans un sachet zippé nominatif). Il est recommandé de les placer dans un dispositif, un meuble, une malle ou une pièce, fermés à clé et inaccessibles aux vacanciers.
- Afin de garantir la sécurité du groupe, ce mode de stockage est également proposé aux personnes qui gèrent habituellement seules leur traitement. A défaut d'accord des personnes handicapées majeures ou de leur représentant légal, l'organisateur du séjour s'assure de leur engagement à conserver leurs prescriptions médicales et leurs médicaments, identifiables à leur nom et à leur photographie, dans les conditions de sécurité requises.

[230] Il ressort des entretiens avec les organisateurs de séjours ainsi qu'avec les services de l'Etat en charge du contrôle des séjours que ces dispositions sont celles qui donnent lieu aux principales observations lors des contrôles.

[231] L'instruction précise également les règles relatives à l'encadrement sanitaire, sans pour autant imposer la présence d'au moins une personne formée aux gestes de soins et d'urgence.

[232] Plusieurs services départementaux de l'Etat ont fait part à la mission des difficultés d'interprétation qu'elles peuvent rencontrer concernant la mise en œuvre des règles relatives à la sécurité sanitaire, ne disposant pas en interne des compétences sanitaires, contrairement aux agences régionales de santé (ARS).

2.2.1.3 La diversité de situation personnelle des vacanciers mérite une attention particulière pour assurer l'équilibre entre vigilance et libertés individuelles.

[233] Les sujets relatifs à la vie privée des vacanciers ont parfois été évoqués par les organisateurs de VAO et des vacanciers.

[234] Le sujet de couples constitués avant ou durant le séjour et se logeant en chambre partagée, qui peut faire l'objet d'observations et de discussions lors de contrôles, semble pourtant relativement bien précisé dans l'instruction de 2015 (annexe 2).

[235] Concernant la libre gestion de son argent de poche par le vacancier, ce point ne figure que dans le questionnaire adressé au vacancier avant le début du séjour. Il peut ainsi indiquer s'il est autonome ou non pour la gestion de son argent de poche et pour la réalisation d'un achat simple.

[236] Des organisateurs de VAO ont sensibilisé les membres de la mission à la très grande variété de situations à prendre en compte. Certains vacanciers, porteurs d'un handicap mental, ne sont pas en mesure de détenir et de prendre seuls leurs médicaments ni de gérer leur argent de poche, alors que d'autres, en situation de handicap moteur ou sensoriel sont parfaitement en mesure de gérer leurs médicaments et leur argent de poche.

[237] Par ailleurs, la question du recueil du consentement des vacanciers prévu par l'article R313-3 du CASF pour le contrôle effectué dans les locaux, lieux, installations et moyens de transport à usage d'habitation mérite d'être précisée. En effet, l'article L. 313-13-1 du CASF dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2018-22 du 17 janvier 2018 relative au contrôle de la mise en œuvre des dispositions du CASF et de l'article L. 412-2 du code du tourisme et aux suites de ce contrôle :

- Etend aux autorités de contrôle des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) les moyens dont sont dotés les médecins inspecteurs, les pharmaciens inspecteurs, les ingénieurs du génie sanitaire, les ingénieurs d'études sanitaires, les techniciens sanitaires ainsi que les inspecteurs de l'action sanitaire et sociale en application de l'article L. 1421-1 à L. 1421-3 du code de la santé publique (CSP) ;
- Lève l'obligation de recourir au juge pour le contrôle effectué dans les locaux, lieux, installations et moyens de transport à usage d'habitation dès lors que ce dernier est effectué en présence de l'occupant et avec son accord écrit ou celui de son représentant légal.

2.2.1.4 Aucun développement n'est consacré par l'instruction de 2015 aux plateformes de regroupement lors du transport des vacanciers

[238] Sur le plan réglementaire, le transport fait partie intégrante des activités « vacances adaptées organisées » (article R. 412-8 du code du tourisme) qui le place donc sur la responsabilité de l'opérateur.

[239] L'instruction du 10 juillet 2015 formule en son annexe 2, des recommandations en matière de bien-être physique et moral ou de sécurité des vacanciers, tant autour des conditions de rassemblement qui peuvent se faire sur des plateformes dédiées, que d'acheminement vers le lieu de vacances ou de déplacements pendant le séjour. Ces recommandations sont toutefois très générales : des lieux de regroupement « propices à la détente et au repos des vacanciers autant qu'à leur sécurité », des modes de transports « adaptés aux déficiences des vacanciers ainsi qu'à leur nombre », « éviter les transports de nuit et les temps de transport trop longs », « disposer de véhicules en nombre suffisant », « maintenus dans un état de propreté et de fonctionnement optimal ». Des recommandations sont également formulées sur la nécessité que « plusieurs accompagnateurs soient titulaires du permis de conduire » et qu'ils « ne soient pas tous conducteurs novices ».

[240] La diversité des modalités de transports mobilisées par les OVAO alliée à une réglementation qui se limite à des recommandations très générales, ne permettent pas de garantir un niveau de qualité minimale de transport pour des vacanciers en situation pourtant fragile.

[241] Concernant les plateformes de regroupement, l'annexe 2 de l'instruction de 2015 précise que la réglementation ne les interdit pas mais ne donne aucune précision sur leur fonctionnement.

[242] Or le recours aux plateformes de regroupement constitue une zone de risque pour des vacanciers handicapés qui sont parfois amenés à enchaîner 12 voire 24 heures de trajet pour se rendre sur leur lieu de séjour. Ces plateformes peuvent recevoir plusieurs centaines de vacanciers en transit le même jour, chacun restant en moyenne 2 à 3 heures. Les différents flux à gérer par les organisateurs concernent les vacanciers, les bagages, les médicaments et les autocars. Outre la gestion de ces flux, les organisateurs doivent être en mesure de gérer plusieurs types de risques, tels que la gestion des retards, la gestion des problèmes de santé, les risques liés à la coactivité (la plateforme de regroupement n'étant pas un lieu dédié uniquement au transit des séjours de VAO)

2.2.1.5 Les conditions de déclaration de signalements d'accidents graves ou situations ayant présenté des risques graves sont peu ou mal connues.

[243] L'article R412-14-1 du code du tourisme, créé par décret du 10 mars 2015⁴³, prévoit que les personnes responsables de l'organisation du séjour sur le lieu de vacances sont tenues d'informer sans délai le préfet du département du lieu du séjour de tout accident grave ainsi que de toute situation présentant ou ayant présenté des risques graves pour la santé, l'intégrité ou le bien-être physique et moral des personnes handicapées majeures. Pour autant, la déclaration des signalements d'accidents graves ou de situations ayant entraîné des risques graves, prévue ne fait

⁴³ Décret n°2015-267 du 10 mars 2015.

l'objet d'aucun développement dans l'instruction de 2015. Un modèle de formulaire de déclaration figure en annexe 8 de l'instruction sans aucune précision sur la nature des accidents ou situations devant être signalé.

[244] Certains interlocuteurs de la mission n'y avaient jamais eu recours ou parfois n'avaient pas connaissance de cette obligation. Plus généralement les organisateurs et certains services départementaux ont fait part à la mission de leur perplexité quant à la nature des accidents ou situations à signaler. Ainsi, dans un courrier adressé aux organisateurs de VAO⁴⁴, le préfet de Seine et Marne fait état du constat, lors de contrôles récents, de la non-transmission de ces informations et de la découverte sur site de situations particulièrement complexes et problématiques.

[245] Il ressort de l'enquête réalisée par la mission auprès des DDETS-PP que sur les 2591 séjours renseignés sur ce point par les DDETS-PP (qui représentent 49,5 % des séjours réalisés), 168 accidents graves ou situations ayant présenté des risques graves ont été déclarés (ce qui représente 6,5 % des séjours renseignés par les DDETS-PP).

[246] Pour autant, des organisateurs de VAO ont pu se doter en interne d'une procédure de déclaration automatisé. Ainsi APF Evasion France handicap a indiqué à la mission qu'elle utilise un progiciel dédié, développé par l'UFCV. La personne référente de séjour ou d'astreinte y déclare l'évènement selon une classification en trois catégories

- Vert : évènement relatif à la vie courante et réglé sur le séjour (ex : roue de fauteuil hors d'usage) ;
- Orange : une urgence nécessitant une intervention rapide et coordonnée (ex : intervention d'un médecin de ville pour un suivi médical) ;
- Rouge : évènement d'urgence ou de gravité absolue (ex : une hospitalisation).

[247] Un mode opératoire est convenu pour chaque événement signalé et toutes les actions entreprises sont inscrites et tracées sur le progiciel dédié. L'association précise que pour toute atteinte à la personne le service juridique APF Evasion France handicap est mobilisé. Après analyse de la situation, un signalement est réalisé auprès de la préfecture dans laquelle a lieu le séjour et au procureur de la république du département. S'il s'agit d'un adulte protégé ou d'un mineur, le tuteur est systématiquement informé ainsi que, le cas échéant, l'établissement de résidence du vacancier.

[248] Au niveau national, on peut également regretter qu'aucun système de remontée d'information (aujourd'hui sous format papier) ne soit organisé depuis le service départemental du lieu de vacances concerné vers la direction régionale en charge de l'agrément de l'organisme agréé.

Recommandation n°17 Mettre en place une remontée systématique des signalements d'accidents graves ou de situation ayant présenté des risques graves vers la direction régionale ayant agréé l'organisateur du séjour concerné.

⁴⁴ Lettre du préfet de Seine et Marne relative aux modalités de déclaration, de suivi et de contrôle des séjours VAO, du 14 novembre 2023.

2.2.2 L'absence de recommandations de bonnes pratiques suffisamment opérationnelles et couvrant l'ensemble de l'activité VAO donne lieu à des initiatives locales non coordonnées

[249] Si l'instruction de 2015 comporte une annexe 2 consacrée aux bonnes pratiques relatives aux conditions minimales d'accueil et d'accompagnement des vacanciers, celles-ci ne couvrent pas tous les aspects du séjour ou sont trop imprécises pour servir de repères aux organisateurs de VAO et aux services départementaux en charge du contrôle des séjours.

[250] Pour combler ce manque, des services départementaux, le CNLTA et des OVAO ont été amenés à travailler sur des memento, charte qualité, grilles d'évaluation, procédures afin de sécuriser le fonctionnement des séjours.

[251] De même, comme indiqué supra, le CNLTA a réalisé un référentiel de formation et un guide de formation du formateur du CNLTA.

[252] A côté de ces initiatives émanant des professionnels du secteur, certains services départementaux de l'Etat ont élaboré et mis en ligne sur le site internet de la préfecture, des ouvrages de référence sur l'organisation des VAO à destination des organisateurs de séjours.

2.2.2.1 Quelques initiatives sont menées par des organisateurs de VAO.

[253] Ainsi, comme indiqué supra, APF Evasion France handicap a mis en place une procédure de gestion des évènements indésirables et des évènements indésirables graves qui s'appuie sur un progiciel dédié.

[254] Le CNLTA a élaboré une charte qualité qui comporte des engagements parfois très précis, tels que la mise en place d'une astreinte 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 pendant toute la durée du séjour. Indépendamment de la charte qualité, il a élaboré, avec ses adhérents, une grille des taux d'encadrement en fonction du degré d'autonomie des vacanciers (cf. supra). Il a également élaboré une fiche d'autoévaluation des besoins d'accompagnement permettant à chaque futur vacancier choisir un séjour adapté à ses besoins.

2.2.2.2 Plusieurs DDETS(-PP) ont élaboré des documents de référence sur les séjours de VAO, à destination des organisateurs de séjours

[255] Ainsi, dans l'Hérault, un memento VAO sur l'organisation et le fonctionnement des séjours existe depuis plus de dix ans et a fait l'objet d'une mise à jour après la publication du décret du 10 mars 2015. Ce memento présente les principaux aspects relatifs aux séjours de VAO à travers la procédure administrative et judiciaire, la sécurité et l'accessibilité, l'hygiène alimentaire, la gestion sanitaire, l'encadrement du séjour puis le transport et les activités. Il propose notamment des taux d'encadrement en fonction du degré d'autonomie des vacanciers. Ce memento a été élaboré dans un but opérationnel, pour répondre aux interrogations les plus fréquentes formulées par les responsables de séjours et les animateurs, notamment lors des contrôles effectués par les agents de la direction départementale. Il vise à faciliter la gestion d'un séjour et à permettre des conditions d'installation, d'organisation et de fonctionnement ne compromettant pas l'état de santé, la sécurité, l'intégrité ou le bien-être physique et moral des personnes accueillies.

[256] En 2017, la préfecture de Charente Maritime a mis en ligne sur son site internet un « Guide VAO en Charente Maritime », réalisé notamment à partir des travaux déjà réalisés dans le département de l'Hérault. Les développements portent sur le contrôle des séjours, l'encadrement (y compris ratio d'encadrement), les dispositions sanitaires, la sécurité et l'accessibilité, l'hygiène alimentaire, la consommation alimentaire, le transport et les activités, l'obligation de signalement (y compris la prévention de la maltraitance).

[257] Ces documents développent les principaux points figurant dans l'instruction de 2015, notamment sur l'encadrement du séjour, la sécurité et l'accessibilité, pour donner des repères parfois plus concrets aux organisateurs de séjours et abordent également des sujets peu ou pas traités par l'instruction, tel que l'obligation de signalement.

[258] S'agissant du transport, le sujet des plateformes de convoyage, « véritable gare de triage des vacanciers »⁴⁵ doit faire l'objet d'une attention particulière.

[259] Il ressort des entretiens menés par la mission que, tant des organisateurs de séjours que des services départementaux de l'Etat, souhaiteraient disposer de recommandations de bonne pratiques professionnelles couvrant les différents aspects du séjour, communes sur tout le territoire national, et connues de tous. La mise en place par la DGCS d'un référentiel commun, prenant en compte la nature du handicap et le degré d'autonomie des vacanciers devrait permettre une amélioration de la qualité de prise en charge.

Recommandation n°18 Réaliser et déployer un référentiel de bonnes pratiques relatives à l'activité de VAO pour sécuriser l'activité des organisateurs de séjours.

2.3 On constate une absence de pilotage des services régionaux et départementaux de l'Etat en charge des VAO

[260] Aucun service régional et départemental de l'Etat n'a une vision globale sur les séjours organisés par un organisme agréé. En effet, la responsabilité d'accorder et de renouveler les agréments des organisateurs de séjours de VAO est du ressort des DREETS dans le ressort desquelles se trouvent le siège des organisateurs de VAO. Or les séjours organisés par ces organismes peuvent se dérouler dans différents départements, situés dans différentes régions. Ces séjours sont contrôlés par les DDETS(-PP) des départements dans lesquels ils se déroulent. A titre d'exemple, les organismes agréés par la Direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DRIEETS) Ile de France organisent des séjours dans 31 départements.

[261] Par ailleurs, le contrôle des séjours de VAO constitue une activité saisonnière pour les DDETS(-PP) concernées par des séjours se déroulant dans leur département, ce qui ne permet pas développer une expertise pérenne au sein de ces services.

⁴⁵ Mémento VAO de la direction départementale de la cohésion sociale de l'Hérault de juillet 2015 ; repris dans le guide VAO de Charente Maritime de juin 2017.

[262] Par conséquent, il est nécessaire, pour les agents de DDETS(-PP) en charge du contrôle et pour les agents des DREETS en charge des agréments, de disposer de repères écrits et d'outils de partage des informations.

2.3.1 Les moyens matériels et humains dédiés aux contrôles sont limités

2.3.1.1 La faiblesse des effectifs dédiés aux contrôles ne permet pas de sécuriser les séjours de VAO

[263] Le nombre de contrôles de séjours de VAO est contraint par les effectifs dont disposent les administrations : 55 équivalents temps plein (ETP) des DREETS et DDETS(-PP) étaient dédiés aux missions d'inspection contrôle pour les domaines de la cohésion sociale, de la politique de la ville et l'accueil-hébergement-insertion dont 22,9 ETP pour le seul secteur de la cohésion sociale. Un renfort de 22 ETP a été annoncé en 2023.

[264] Au niveau national, d'après les données communiquées par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), 189 contrôles de séjours de VAO auraient été réalisées en 2021 et 201 en 2022, soit environ deux contrôles par département et par an.

[265] Les réponses à l'enquête réalisée par la mission auprès des DDETS(-PP) montre que 342 séjours ont été contrôlés en 2023, pour 3331 séjours renseignés sur ce point par les DDETS(-PP), cette augmentation étant probablement due à la sensibilisation des services départementaux au respect des règles de sécurité des séjours après l'incendie de Wintzenheim.

2.3.1.2 Aucun guide de contrôle des VAO n'a été mis à la disposition des DDETS-PP par l'administration centrale

[266] Aucun guide de contrôle des séjours de VAO n'a été mis à la disposition des DDETS(-PP) par l'administration centrale.

[267] Sur les 2586 séjours 2023 renseignés sur ce point par les DDETS(-PP), 49 % sont contrôlés via une grille régionale, 23 % via une grille départementale, et 28 % sans grille de contrôle.

[268] Le manque de référentiel de bonnes pratiques professionnelles pour les organisateurs de VAO et le manque de référentiel de contrôle commun au niveau national pénalise à la fois les services de l'Etat en charge du contrôle et les organisateurs de séjours qui, selon les départements ou régions peuvent être confrontés à des différences d'interprétation de la réglementation et d'appréciation des bonnes pratiques applicables.

[269] Il a été signalé à la mission certaines exigences particulières lors de contrôles : présence de babyphone à l'étage d'un gîte, installation de barrière de sécurité pour l'accès aux escaliers.

[270] Les guides de contrôle réalisés par les DDETS(-PP) peuvent être très proches de guides ou de mémentos réalisés par d'autres DDETS(-PP) à destination des VAO.

[271] Pour des raisons de cohérence territoriale et de rationalisation des missions de chacun, il est indispensable de coordonner la réalisation des référentiels de bonnes pratiques et des guides de contrôle à l'échelon national.

[272] Ce travail sera l'occasion de prendre en compte le sujet des plateformes de convoyage qui constituent une sorte de boîte noire, peu contrôlée car souvent situées dans des départements différents du lieu de déclaration des séjours.

[273] Pourtant, l'instruction DGCS/SD4C/2022/240 du 7 décembre 2022 rappelle que « l'article R.412-15 du Code du tourisme prévoit que les agents habilités et assermentés exercent non seulement le contrôle des séjours mais aussi celui des lieux de vacances et des lieux de regroupement des vacanciers avant leur départ sur le lieu de séjour. »

[274] Ainsi donc, le service compétent de la DDETS(-PP) pour le contrôle d'un séjour est autorisé aussi à contrôler les conditions d'acheminement des vacanciers, et tout particulièrement lorsqu'il s'effectue via des plateformes de regroupement. Toutefois, ce contrôle se heurte à un certain nombre de difficultés.

[275] En premier lieu, les plateformes de rassemblement ne se situent pas nécessairement dans le département du lieu du séjour visé par un contrôle, puisqu'elles ont vocation à rationaliser le rassemblement de vacanciers aux origines géographiques diverses et à les dispatcher vers des destinations situées dans plusieurs départements de France.

[276] Ces plateformes sont même parfois mutualisées par plusieurs OVAO, leur conférant une importante envergure et complexité. A titre d'exemple, la DDETS(-PP) du Rhône a réalisé le 23 décembre 2023 un contrôle de la plateforme de regroupement située près d'un nœud routier, au Parc Expo de Villefranche-sur-Saône sur laquelle se déroule le transit de vacanciers depuis près de 20 ans. Le jour du contrôle, la plateforme recevait plus de 800 vacanciers (de bonne à moyenne autonomie) et 150 encadrants, relevant de deux organisateurs agréés, pour 35 destinations dont 2 à l'étranger. Le contrôle du transport des vacanciers mérite une attention particulière. Il importe de le développer en précisant les compétences des DDETS(-PP), notamment sur le plan territorial, et les points à contrôler.

[277] Aujourd'hui, pour qu'un contrôle puisse s'opérer sur une plateforme de rassemblement, il faut qu'elle soit implantée dans le département du séjour contrôlé et que la DDETS(-PP) concernée en détienne l'information.

[278] Par ailleurs, ces plateformes desservant bien souvent plusieurs départements voire régions, l'absence de système d'information national ne permet pas aujourd'hui d'informer et de coordonner les contrôles comme leurs éventuelles conséquences entre les services déconcentrés de l'Etat de manière infra ou inter régionale.

[279] Enfin, quelles que soient les modalités de transport en amont, en aval ou durant le séjour, leur contrôle est limité du fait d'une réglementation insuffisamment précise qui ne peut donner lieu qu'à des remarques ou des recommandations. De plus, les compétences de contrôle en matière de droit du travail et du transport doivent pouvoir être mobilisées.

[280] In fine, alors qu'il emporte un certain nombre de risques pour la santé, le bien-être et la sécurité des vacanciers, qu'il concerne plusieurs dizaines de milliers de personnes handicapées chaque année, qu'il se réalise dans des périodes de circulation denses, le transport des VAO constitue en quelque sorte un « angle mort » de l'exigence de qualité et de sécurité plus encore impératives pour des personnes en situation de vulnérabilité.

Recommandation n°19 Elaborer et diffuser à l'ensemble des directions régionales et départementales un guide de contrôle des séjours VAO incluant notamment le contrôle des plateformes de regroupement.

2.3.2 Le projet de SI de partage et de remontée des informations relatives aux séjours de VAO, prévu en 2015, vient seulement d'être relancé

[281] Contrairement aux accueils collectifs de mineurs (ACM), aucun système d'information n'est disponible au niveau national pour améliorer les conditions d'instruction des demandes d'agrément et de déclaration de séjours, assurer le suivi des contrôles et des signalements, connaître l'activité VAO et disposer de procédures unifiées au plan national.

[282] L'instruction de 2015 prévoyait le développement d'un système d'information dédié aux VAO en plusieurs étapes, de 2015 à 2017. Les travaux ont été engagés en mobilisant les services déconcentrés de l'Etat mais le projet a été abandonné.

[283] Si les séjours de VAO ne concernent pas un public aussi nombreux que d'autres dispositifs suivis par la DGCS, les dérives et le non-respect de la réglementation peuvent avoir des conséquences dramatiques. Par ailleurs, l'absence de système d'information implique une charge administrative importante pour les services déconcentrés.

[284] Suivant une des recommandations de l'enquête administrative, la DGCS a décidé de relancer la construction d'un système d'information dédiée au VAO, dont les premières briques devraient être opérationnelles courant 2024.

[285] Au regard des constats effectués par la mission, il importe que le projet de SI VAO soit relancé en prenant en compte toutes les fonctionnalités utiles pour optimiser et sécuriser les procédures. Dans cette perspective, le périmètre initial du projet doit être repris et complété. Il devra notamment prendre en compte :

- **L'accès des DREETS** aux agréments délivrés par la région ainsi qu'aux déclarations de séjours liés aux agréments délivrés dans la région (que ces derniers soient organisés ou non dans la région) ; leur permettre de gérer les organisateurs de séjour, les dossiers d'agrément ou de renouvellement d'agrément, suivre les dossiers correspondants, consulter les séjours des organisateurs qu'il a agréés, consulter les rapports de contrôle des DDETS(-PP) et les signalements avant le renouvellement des agréments, disposer d'alertes pour faciliter les retraits ou suspensions d'agréments en cas risque pour les vacanciers.
- **L'accès des DDETS(-PP)** aux déclarations de séjours en cours dans le département ainsi qu'aux agréments correspondant aux séjours organisés dans le département, la consultation des informations sur les organismes déposant des déclarations de séjour dans le département, consulter les informations sur les agréments des organismes déposant des déclarations de séjour dans le département, enregistrer les déclarations deux mois puis huit jours avant le séjour et suivre les décisions sur les séjours.
- **L'accès des organisateurs de séjours** pour renseigner les informations relatives à leur immatriculation auprès d'atout France et à leur garantie financière, déposer leur demande d'agrément initial et de renouvellement, effectuer les déclarations deux mois et huit jours avant le séjour, renseigner ou mettre à jour les informations relatives aux lieux de séjours (y

compris la date de la dernière commission de sécurité), renseigner les modalités de transport et le recours aux plateformes de regroupement, effectuer les signalements des accidents graves ou situations ayant présenté des risques graves. L'existence d'un SI permettrait également de déclarer les séjours à l'étranger (dans cette perspective, il sera nécessaire de modifier l'article R412-14 du code du tourisme pour ajouter l'obligation de déclarer les séjours à l'étranger)

- **L'accès de l'administration centrale**, en mode consultation, à tous les agréments de la région préalablement sélectionnée, à tous les agréments des séjours en cours dans le département préalablement sélectionné, à toutes les déclarations de séjours en cours.

[286] L'administration centrale pourra utilement examiner les fonctionnalités du SI des ACM lors de la conception du SI VAO. Celui-ci permet notamment de ne pas saisir des informations déjà enregistrées concernant les organisateurs de séjours, les lieux de séjours déjà répertoriés, de délivrer des récépissés de déclaration dès lors que toutes les informations obligatoires ont été mentionnées.

Recommandation n°20 Développer un système d'information destiné aux DREETS, aux DDETS(-PP), aux organisateurs de VAO, et consultable par l'administration centrale, permettant de dématérialiser les procédures, de déposer les documents justificatifs et de recouper les informations relatives à tous les séjours organisés par un organisme agréé.

Recommandation n°21 Ajouter à l'article R412-12 du code du tourisme l'obligation de déclarer dans le futur SI VAO les séjours organisés à l'étranger.

ANNEXE 1 : Méthodologie

Au-delà des auditions et entretiens menés, et afin de pallier l'absence de données quantitatives et qualitatives sur le champ des VAO, la mission a conçu, diffusé et exploité quatre enquêtes.

Ces quatre questionnaires ont été diffusés en janvier et clos fin février 2024 :

1. Questionnaire à destination des DREETS :

En l'absence de système d'information national, ce questionnaire visait à recueillir les informations relatives aux OVAO disposant d'un agrément en 2023, complétées de quelques questions transverses liées à l'organisation du suivi et du contrôle, à l'outillage (base de données, grille régionale, etc.) et aux moyens mobilisés par les DREETS pour assurer leurs missions. Taux de réponse : 100 %. Résultat : 213 OVAO recensés disposant d'un agrément en 2023

Identification

Votre région :

Organisateur

Dénomination sociale de l'opérateur agréé :

SIRET :

Statut juridique :

Adresse mail :

Siège social (code postal) :

Date du premier agrément (jj/mm/aaaa) :

Budget/Chiffres d'affaires :

Effectifs permanents (si connus) :

Nombre d'EIG :

Nombre de contrôles :

Appréciation globale

Niveau de fiabilité :

Niveau de qualité :

Commentaires, points de vigilance ou incidents éventuels

Valider cette fiche opérateur

Questions transverses complémentaires :

- Disposez-vous d'une grille de contrôle régionale/départementale (si oui, la/les joindre) ?
- Existe-t-il des coopérations avec l'ARS (si oui, de quelle nature) ?

- Avez-vous pu détecter ces deux dernières années des séjours non autorisés (si oui, combien) ?
- Nombre d'ETP en DREETS dédiés exclusivement à l'encadrement des VAO?
- Nombre d'ETP en DDETS(-PP) dédiés exclusivement à l'encadrement des VAO?
- Nombre d'ETP dédiés aux missions inspection/contrôle (tout champs de la cohésion sociale)?

2. Questionnaire à destination des DDETS(-PP) :

Ce questionnaire visait à recueillir les informations relatives aux séjours organisés en 2023 tels que déclarés au travers du CERFA 12672*3 et de sa fiche complémentaire à J-8. Comme pour les DREETS, l'enquête a été enrichie de questions relatives à l'organisation, l'outillage et les moyens des services de l'Etat. Taux de réponse : 92 %. Résultat : 5 229 séjours VAO déclarés en 2023.

Identification

Votre département :

Organisateur

Dénomination sociale de l'organisme agréé :

Région d'agrément :

Dénomination sociale de l'établissement/délégation locale organisatrice du séjour :

Séjour

Date début du séjour (jj/mm/aaaa) :

Date fin du séjour (jj/mm/aaaa) :

Code postal de la ville du séjour :

Type d'hébergement :

ERP :

Vacanciers

Nombre de vacanciers :

Type de handicap :

Encadrement	
Nombre d'accompagnants :	
Prestataires	
Administration des médicaments :	<input type="text"/>
Transport :	<input type="text"/>
Restauration :	<input type="text"/>
Entretien/Ménage :	<input type="text"/>
Administration	
Nombre de contrôles :	
Nombre d'EIG :	
Grille de contrôle :	<input type="text"/>
Appréciation globale du séjour	
Niveau de qualité :	<input type="text"/>
Commentaires, points de vigilance ou incidents éventuels	
<i>Valider cette fiche séjour</i>	

3. Questionnaire à destination des OVAO :

Ce questionnaire visait à enrichir les données déjà connues via la procédure d'agrément, notamment sur les ressources humaines mobilisées, les modes de gestion des séjours ou encore les structures de coût.

102 OVAO ont participé à l'enquête, soit 48 % des OVAO agréés en 2023. Ils représentent toutefois 84 % des séjours organisés en 2023.



Enquête IGAS
Activité VAO en 2023



L'opérateur

Dénomination sociale :

Siège social (code postal) :

Nombre d'établissements ou de délégations organisatrices de séjours :

Date du premier agrément (jj/mm/aaaa) :



Régions d'origine des vacanciers :

- | | | |
|--|--|---|
| <input type="checkbox"/> Auvergne-Rhône-Alpes | <input type="checkbox"/> Guadeloupe | <input type="checkbox"/> Mayotte |
| <input type="checkbox"/> Bourgogne-Franche-Comté | <input type="checkbox"/> Guyane | <input type="checkbox"/> Normandie |
| <input type="checkbox"/> Bretagne | <input type="checkbox"/> Hauts-de-France | <input type="checkbox"/> Nouvelle-Aquitaine |
| <input type="checkbox"/> Centre-Val de Loire | <input type="checkbox"/> Ile-de-France | <input type="checkbox"/> Occitanie |
| <input type="checkbox"/> Corse | <input type="checkbox"/> La Réunion | <input type="checkbox"/> Pays de la Loire |
| <input type="checkbox"/> Grand Est | <input type="checkbox"/> Martinique | <input type="checkbox"/> Provence Alpes Côte d'Azur |

Régions de destination des séjours :

- | | | |
|--|--|---|
| <input type="checkbox"/> Auvergne-Rhône-Alpes | <input type="checkbox"/> Guadeloupe | <input type="checkbox"/> Mayotte |
| <input type="checkbox"/> Bourgogne-Franche-Comté | <input type="checkbox"/> Guyane | <input type="checkbox"/> Normandie |
| <input type="checkbox"/> Bretagne | <input type="checkbox"/> Hauts-de-France | <input type="checkbox"/> Nouvelle-Aquitaine |
| <input type="checkbox"/> Centre-Val de Loire | <input type="checkbox"/> Ile-de-France | <input type="checkbox"/> Occitanie |
| <input type="checkbox"/> Corse | <input type="checkbox"/> La Réunion | <input type="checkbox"/> Pays de la Loire |
| <input type="checkbox"/> Grand Est | <input type="checkbox"/> Martinique | <input type="checkbox"/> Provence Alpes Côte d'Azur |

Les ressources humaines

Nombre d'ETP permanents dédiés aux VAO : ETP
Nombre d'ETP saisonniers dédiés aux VAO (hors CEE) : ETP
Nombre total d'encadrants CEE nécessaires de recruter pour assurer les séjours :
Nombre total d'encadrants CEE effectivement recrutés pour assurer les séjours :
 dont nombre d'encadrants CEE recrutés en "réserviste" (pour pallier aux absences ou désistements) :
Taux de renouvellement des CEE entre 2022 et 2023 (turn-over) : %
Durée moyenne des contrats des encadrants CEE en mois : mois
Taux de désistement des encadrants avant saison : %
Taux de désistement des encadrants durant les séjours : %
Nombre d'encadrants bénévoles mobilisés pour les séjours :
Taux d'encadrement moyen : 1 pour....

Les séjours

Nombre total de séjours VAO organisés :
 (un séjour = un groupe sur une période sur un site)
 Dont nombre de séjours en ERP :
 Dont nombre de séjours organisés inférieurs à 5 jours :
Nombre de journées vacances :
Nombre total de vacanciers accompagnés en 2023 :
 Dont inscrits par des professionnels du médico social :
Nature du handicap des vacanciers en % moyen : (saisir des valeurs entre 0 et 100)

Auditif :	%	
Psychique/intellectuel :	%	Total : 0 %
Moteur :	%	
Visuel :	%	Veillez renseigner tous les champs
Polyhandicap :	%	

Niveau d'autonomie des vacanciers en % moyen : (saisir des valeurs entre 0 et 100)

Très Autonomes :	%	Total : 0 %
Moyennement autonomes :	%	
Dépendants :	%	Veillez renseigner tous les champs

Pratiques en matière de recours des prestataires pour :
 Administration des médicaments durant les séjours :
 Transport pour le tranfert vers le séjour :
 Transport sur place :
 Entretien/Ménage :

Modalités de gestion des séjours en % moyen : (saisir des valeurs entre 0 et 100)

Pension complète :	%	Total : 0	%
Gestion autonome (libre) :	%	Veillez renseigner tous les champs	
Demi-pension :	%		

Nombre de contrôles réalisés par les services de l'Etat en 2023 :

Nombre d'EIG signalés en 2023 :

Prix moyen d'un séjour : (une semaine = 7 jours)	€
Prix minimum d'un séjour : (une semaine)	€
Prix maximum d'un séjour : (une semaine)	€

Structure de coûts moyenne d'un séjour en % : (saisir des valeurs entre 0 et 100)

Salaires et charges :	%	Total : 0	%
Location (hébergements) :	%		
Restauration :	%	Veillez renseigner tous les champs	
Transport et location de véhicules :	%		
Activités et prestations de loisirs :	%		
Formation des équipes de séjour :	%		
Autres :	%		
Frais de siège / coûts transverses :	%		
Taux de marge brute moyen :	%		
Taux de marge net moyen (après déduction des frais de siège/structure/transverses) :	%		

Valider mes réponses

4. Questionnaire à destination des vacanciers :

Ce questionnaire visait à mieux appréhender leur profil sociologique, leur handicap, leurs pratiques, niveaux de satisfaction et critères de choix comme leurs contraintes, notamment économiques, en matière d'accès aux VAO.

976 vacanciers ont participé à cette enquête. Si ce niveau de participation et la méthodologie employée, ne permettent pas de considérer ce panel comme représentatif au sens statistique, il n'en demeure pas moins le panel le plus important consulté à ce jour sur les VAO.

80 % des répondants déclarent avoir été accompagnés d'un tiers pour compléter le questionnaire (63 % par leur famille et 37 % par un professionnel).

	Enquête IGAS Votre dernier séjour - vos avis et attentes	
Conditions de réponse		
Etes-vous aidé pour compléter ce questionnaire? <input type="text"/>		
Qualité de la personne accompagnante ? <input type="text"/>		

Votre dernier séjour	
Lieu de séjour (France ou étranger ?)	<input type="text"/>
si France, numéro du département ?	<input type="text"/>
Durée du séjour (en jours) :	jours
Mois du séjour :	<input type="text"/>
Prix du séjour :	€
Prix du transport (si non compris dans le prix du séjour) :	€
Type d'hébergement :	<input type="text"/>
Taille de votre groupe lors du séjour (nombre de vacanciers) :	vacanciers
Nom de l'association ou agence de voyage organisatrice :	

Votre avis

Appréciation globale du séjour :

- sur le transport vers la destination de vacances :
- sur le transport sur place, pendant les vacances :
- sur les accompagnateurs :
- sur le suivi de votre santé et votre prise de médicaments :
- sur l'aide à la vie quotidienne (soins personnels, mobilité,...) :
- sur les activités proposées :
- sur le respect du programme annoncé :
- sur la qualité de l'hébergement :
- sur le prix du séjour :

Espace d'expression libre, vos remarques et suggestions :

Le financement de votre séjour

Le financement de votre séjour :

- Par vos propres moyens uniquement
- Avec l'aide financière de votre famille
- Avec l'aide de la PCH (Prestation de Compensation du Handicap)
- Avec l'aide de chèques vacances liés à l'Aide au Projet Vacances (APV) de l'ANCV (Agence nationale des chèques vacances)
- Avec l'aide des chèques vacances liés à votre travail
- Avec une aide de votre établissement
- Avec une aide spécifique de la MDPH (Maison Départementale des Personnes Handicapées)
- Autres
Préciser. Par exemple: mutuelle, comité d'entreprise,...

Choix des séjours

Partez-vous toujours avec le même organisateur ?

Préférez-vous changer d'organisateur régulièrement ?

Est-ce que vous partez tous les ans en vacances ?

Combien de fois par an partez-vous en vacances ? fois

Etes-vous aidé pour choisir votre séjour ?

Premier critère de choix d'un séjour :

Second critère de choix d'un séjour :

Troisième critère de choix d'un séjour :

Vous

Sexe :

Age :

Type de handicap :

Vous êtes ...

Je vis ...

Si établissement , précisez :

Département (code) du domicile ou de votre lieu de vie :

Valider mes réponses

Les questionnaires à destination des vacanciers et des OVAO ont été préalablement soumis aux avis et suggestions au CNLTA, à l'UNAT, au COTA et au CNCPH, puis diffusés par leur entremise aux intéressés et à leurs représentants, complété par une diffusion directe par la mission aux différents acteurs rencontrés.

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Cabinet ministériel

Maëlig LE BAYON, directeur de cabinet de la ministre déléguée en charge des personnes handicapées

Cécile CHEVALIER, conseillère

Directions d'administration centrale

Direction générale de la cohésion sociale

Jean-Benoît DUJOL, directeur général

Arnaud FLANQUART, sous-directeur chargé de l'autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées

Manuella OLIVIERA, adjointe du chef du bureau insertion, citoyenneté, parcours de vie des personnes handicapées

Nelly JOUSSA, chef de projet

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises

Colonel Frédéric GOULET, chef du bureau de la prévention et de la réglementation incendie

Yannick DURAND, adjoint au chef de bureau

Commandant Thierry GUILLARD, chargé de mission

Direction Générale des Entreprises

Christophe STROBEL, sous-directeur, sous-direction du Tourisme

Joris DUMAZER, directeur de projets, service tourisme, commerce, artisanat et services

Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

Thibaut de SAINT POL, Directeur

Benoit Coquille, chef du bureau de la protection des mineurs en accueils collectifs et des politiques éducatives locales, Secrétaire général du comité de filière animation

Martine Ferrat, chef de projet MOA SIAM

Services déconcentrés de l'Etat :

DREETS Auvergne-Rhône-Alpes

Isabelle NOTTER, directrice régionale

Pierre BARRUEL, directeur adjoint

Arnaud DUCAROUGE, inspecteur de l'action sanitaire et sociale, Département Inspection-Contrôle-Audit (DICA)

Sophie GARDETTE, responsable contrôle audit

Jean-Didier NAUTON, chef du service protection des populations vulnérables

DREETS Occitanie

Julien TOGNOLA, directeur régional

Régis CORNUT, responsable du pôle cohésion sociale

Laurence COULON, responsable de l'unité prévention de la pauvreté et lutte contre les exclusions

Laurent GALLIAGUET, inspecteur de l'action sanitaire et sociale, mission régionale et interdépartementale d'inspection contrôle ;

DRIETS Île-de-France

Gaëtan RUDANT, directeur régional et interdépartemental

Marc ROHFRITSCH, directeur régional adjoint, chef du pôle économie, emploi et solidarités

Alain DUPOUY, chef du département du contrôle de la formation professionnelle

Jean-Sébastien MELIN, inspecteur de l'action sanitaire et social au sein de la mission régionale et interdépartementale d'inspection contrôle

Gérard SCHERRER, chef du service protection et insertion des majeurs

Cherifa BOUDHAR, chargée de mission stratégie pauvreté et VAO

Cloé BLANCHARD, référente inspection-contrôle, unité départementale de Paris

Mirella PHILOMENIN, stagiaire inspectrice de l'action sanitaire et sociale (IASS), unité départementale de Paris

DDETS de Charente-Maritime

Xavier GABILLAUD, directeur départemental

Carole MICHALOWSKI, cheffe de pôle inclusion sociale et solidarités

Nathalie FOUCHÉ, responsable de l'unité de coordination des politiques sociales

Gwenaëlle THIRIOT, gestionnaire instructeur, unité politiques Sociales, pôle inclusion sociale et solidarités

DDETS d'Ille-et-Vilaine

Véronique MARTIN, inspectrice de l'action sociale, unité inclusion handicap, pôle solidarités

DDETS du Var

Nelcie FERRERE, directrice adjointe

Emma IACIANCIO, cheffe de service accès à l'autonomie des populations vulnérables

Valérie LETOURNIANT, adjointe à la cheffe de service accès à l'autonomie des populations vulnérables

Stéphanie DESEEZ, responsable de la mission d'appui des politiques publiques

Marie-Laure ALVAREZ, responsable du département Intégration

Mathilde MICHAUD-MOTTET, agent instructeur

Maisons départementales pour les Personnes Handicapées :

MDPH du Finistère

Delphine BOURDAIS, directrice

Nathalie MAZEAU, responsable du pôle prestation de compensation du Handicap

MDPH de la Moselle

Audrey KAZMIERCZAK, directrice adjointe

Isabelle LABASTIE, coordinatrice équipe pluridisciplinaire d'évaluation

Marc WODEY, infirmier évaluateur

MDPH de la Somme

Pauline VERMEIRSCH, directrice

Hélène ROGNON, coordinatrice vie quotidienne

Acteurs nationaux

Agence Nationale pour les Chèques (ANCV)

Alain SCHMITT, directeur général

Nicolas RANDY, directeur des politiques sociales

Association des Départements de France

Laurette LEDISCOT, conseillère enfance famille

Silva SAHAKIAN, conseillère handicap

Atout France

Pierre MARTIN, responsable de la sous-direction des affaires réglementaires

Association Tourisme et Handicaps

Annette MASSON, présidente

Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA)

Bénédicte AUTIER, directrice de l'accès aux droits et des parcours

Christine LEMOIGNE, médecin expert

Florence LEROY-WARIN, chargée de mission enfance et scolarisation

Anne-Marie HO DINH, conseillère technique

Collectif des Organismes de Tourisme Adapté (COTA)

Brahim GALLOUL, président, dirigeant de Club Evasion

Hamza BENBOUZID, trésorier, dirigeant d'OK Vacances

Conseil National des Loisirs et du Tourisme Adaptés (CNLTA)

René MOULLEC, président,

Sébastien BORT, vice-président, responsable national vacances et loisirs adaptés de l'UFCV

Cécile MICHALECZEK, vice-présidente, directrice adjointe en charge des hébergements et service de FILEAS

Pascaline MARTINEAU, déléguée générale

Union National des Associations de Tourisme et de plein air (UNAT)

Michelle DEMESSINE, présidente

Cécile COTTEREAU, déléguée générale

Judit SALA, chargée de mission

Yannick BECQUELIN et Valérie VIS, co-directeurs d'Alpha Picardie

Universitaire

Frédéric REICHHART, professeur des universités en sociologie, institut national supérieur de formation et de recherche pour l'éducation inclusive (INSEI)

Syndicat National des Affaires Sanitaires et Sociales (SNASS-CGT):

Olivier MIFFRED, secrétaire général
Guilhem SARLANDIE, secrétaire national

Opérateurs VAO :

Accro'nat

Michaël RE, directeur

Association Nationale d'Animation et d'Education (ANAE)

Bernard LOQUAIS, directeur de projet de développement

Association Pour Adultes et Jeunes Handicapés (APAJH)

Jean-Christian SOVRANO, directeur général

Stéphane PARAVEL, directeur général adjoint

Ouafa SAAD, responsable du service accompagnement-loisirs

Association Valentin HAUY

Marie-Claude SCHEHADE, équipe séjours vacances

APF France Handicap

Sévérine RAGON, directrice du développement et de l'offre de service d'APF France Handicap

Christophe ROY, directeur d'APF Evasion

Eclaireuses Eclaireurs de France

Véronique GAILLARD, directrice du service vacances adaptées

Evasion en Pays d'Accueil et de Loisirs (EPAL)

Jean-Marie POULIQUEN, Président

Franck MARTIN, Directeur

Laurent CANIC, responsable pôle séjours

Michel LE GOFF, président d'alternance

Le Compagnon Blanc

Thorany VACHAKONE, directrice

Ligue de l'enseignement 31

Nicolas LECLAIRE, directeur général des services

Nelson BERNARDO, responsable projets inclusifs

Anais RETAILLEAU, coordinatrice VAO

Perrine MEYER, cheffe de service Handiligue

Loisirs Club Aventure

Romain GAUTIER, président

Roulottes et Nature

Sandrine RAMBOUR, directrice adjointe,

Fabienne BRUN, salariée chargée du catalogue, site internet, renseignements et inscriptions

Union Française des Centres de Vacances (UFCV)

Sébastien BORT, responsable national vacances et loisirs adaptés

Vacances Adaptées

Tiphaine LABBE, responsable d'agence

Vita'vie

Cédric ERWEIN, directeur

Laetitia RENOULT, salariée

Yoola

Malik BADSI, PDG fondateur

Représentants des personnes handicapées et des familles, et des ESMS :

Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées (CNCPH)

Juliette TABATH, vice-présidente (AFM-Téléthon)

Danièle LANGLOYS, membre, présidente d'Autisme France

Stéphany BONNOT-BRIEY, pilote de la commission accompagnement des personnes handicapées (AUTOP-H)

Hamou BOUAKKAZ, pilote de la commission accessibilité (H'UP entrepreneurs)

Morgane RAPEGNO, membre, Handi-Voice

Miroslava KACHLER, coordinatrice

Union Nationale des Associations de Parents d'Enfants Inadaptés (UNAPEI)

Alain DUPRE, administrateur

Association Lyonnaise de Gestion d'Etablissement pour personnes Déficiennes (ALGED)

Jacques GUITOU, administrateur, membre de la commission d'aide aux vacances adaptées

Association Filéas

Marie-France CHEDEMAIL, administratrice, mère d'une personne accueillie en accueil de jour

Marcel ANGENARD, administrateur, frère d'un travailleur ESAT

Cécile MICHALECZEK-HEMERY, directrice adjointe en charge des hébergements et services

Anne DEBROIZE, cheffe de service, Foyer du Bois Macé et SAVS

Arnaud POKORSKI, chef de service, foyer de vie Taillepie et Habitat Inclusif à Retiers

Laura CHESNAIS, coordinatrice, foyer de vie Taillepie – Martigné Ferchaud

Zoé DELABOISSIERE, cheffe de service par intérim de l'accueil de jour

Laurine DENIS, coordinatrice, foyer du Bois Macé à Retiers

Christèle DAULAIN, assistante de direction

Fondation Pluriel

Jean Louis FEBVRE, directeur du pôle accompagnement et habitat

Romarc VIEILLE, chef de service

Hébergeurs :

Clévacances France

Christian BIANCANELLO, président

Magali DELBANO, directrice clé

Valérie DANILO, responsable qualité

Gîtes de France

Sylvie PELLEGRIN, présidente

Solange ESCURE, directrice

Maisons internationales de la Jeunesse et des Etudiants (MIJE)

Estelle GASPON-LE COQ, responsable développement commercial

SIGLES UTILISES

A.C.M.	Accueil Collectif de Mineurs
A.N.C.V.	Association Nationale pour les Chèques-Vacances
A.P.A.J.H.	Association pour Adultes et Jeunes Handicapés
A.P.F.	Association des Paralysés de France
A.P.R.	Association des Paralysés et Rhumatisants
A.R.S.	Agence Régionale de Santé
C.A.S.F.	Code de l'Action Sociale et des Familles
C.C.A.H.	Comité National de Coordination Action Handicap
C.C.A.S.	Centre Communal d'Action Sociale
C.C.D.S.A.	Commission Consultative Départementale de Sécurité et d'Accessibilité
C.C.H.	Code de la construction et de l'habitation
C.D.A.P.H	Commission des Droits et de l'Autonomie des Personnes Handicapées
C.E.E.	Contrat d'Engagement Educatif
C.E.R.F.A.	Centre d'Enregistrement et de Révision des Formulaires Administratifs
C.N.A.F.	Caisse Nationale des Allocations Familiales
C.N.C.P.H.	Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées
C.N.L.T.A.	Conseil National des loisirs et du Tourisme Adapté
C.O.T.A.	Collectif des Organismes du Tourisme Adapté
C.S.P.	Code de la Santé Publique
D.A.A.F.	Détecteur Autonome Avertisseur de Fumée
D.R.E.E.T.S.	Direction Régionale de l'Economie, de l'Emploi, du Travail et des Solidarités
D.D.E.T.S.P.P.	Direction Départementale de l'Emploi, du Travail, des Solidarités et de la Protection des Populations
D.G.C.S.	Direction Générale de la Cohésion Sociale
D.R.J.C.S.	Direction Régionale Jeunesse et Cohésion Sociale
E.E.D.F.	Eclaireuses Eclaireurs De France
E.I.G.	Evénement Indésirable Grave
E.R.P.	Etablissement Recevant du Public
E.S.A.T.	Etablissement et Service d'Accompagnement par le Travail

E.S.S.M.S.	Etablissement et Service Social et Médico-Social
E.S.U.S.	Entreprise Solidaire d'Utilité Sociale
I.G.A.S.	Inspection Générale des Affaires Sociales
I.O.P.	Installation Ouverte au Public
M.D.P.H.	Maison Départementale des Personnes Handicapées
M.R.I.I.C.E.	Mission Régionale et Interdépartementale d'Inspection - Contrôle - Evaluation
O.N.I.C.	Orientation Nationale d'Inspection – Contrôle
O.V.A.O.	Organisateur de Vacances Adaptées organisées
P.C.H.	Prestation de Compensation du Handicap
P.R.I.I.C.E.	Programme Régional et Interdépartemental d'Inspection - Contrôle - Evaluation
S.A.S.	Société par Actions Simplifiée
S.A.R.L.	Société A Responsabilité Limitée
S.D.I.S.	Service Départemental d'Incendie et de Secours
S.G.M.A.S.	Secrétariat Général des Ministères chargés des Affaires Sociales
S.I.S.	Services d'Incendie Secours
S.I.V.A.O.	Système d'Information des Vacances Adaptées Organisées
U.F.C.V.	Union Française des Centres de Vacances
U.N.A.T.	Union Nationale des Associations de Tourisme et de plein air
V.A.O.	Vacances Adaptées Organisées

LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DES SOLIDARITES ET
DES FAMILLES

La Ministre

MINISTÈRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ
DES PERSONNES HANDICAPÉES

La Ministre

Paris, le 28 OCT. 2023

Note à l'attention de

Monsieur Thomas AUDIGÉ

Chef de l'inspection générale des affaires sociales

Objet : Evaluation de l'encadrement, de l'organisation et de la qualité des Vacances Adaptées Organisées (VAO)

L'enquête administrative menée par l'IGAS à la demande de la ministre des solidarités et des familles et de la ministre déléguée en charge des personnes handicapées, à la suite de l'incendie dramatique survenu le 9 août 2023 à Wintzenheim, a permis d'identifier des problématiques et enjeux systémiques dans l'organisation des VAO, qui demandent à être approfondis et partagés avec l'ensemble des parties prenantes du secteur. Il en va de la sécurité et du bien-être des vacanciers en situation de handicap, comme du respect de leur droit à des vacances qualitatives.

Comme nous l'avons annoncé à la suite du drame de Wintzenheim, nous souhaitons lancer une mission d'évaluation plus générale de l'encadrement, de l'organisation, des modalités de financement et de la qualité des VAO.

En premier lieu, il s'agira d'établir un état des lieux des VAO en France afin d'identifier les caractéristiques et évolutions de ce secteur, et d'appréhender la diversité des opérateurs et des séjours, comme des besoins des bénéficiaires : cette connaissance de l'offre et de la demande permettra de capitaliser sur les bonnes pratiques du secteur, mais aussi d'identifier les contraintes comme les marges de manœuvre pour une amélioration de l'offre de séjours et de la qualité et de la sécurité des vacances des personnes en situation de handicap.

Le modèle économique des séjours sera détaillé dans ce cadre, ce qui permettra de mieux appréhender la décomposition des charges, les différents financeurs, la hauteur de leur participation et le reste à charge actuel pour les familles. L'analyse portera aussi sur les impacts économiques des évolutions de la réglementation qui seraient recommandées.

Une attention sera portée à l'encadrement des séjours de VAO. Leurs spécificités impliquent de mobiliser du personnel saisonnier, à qui l'on confie des responsabilités et tâches multiples et complexes, en accompagnement de vacanciers aux profils divers et sensibles. Ces impératifs couplés au contexte de tensions sur le marché de l'emploi pouvant dégrader les conditions de recrutement, de formation et d'encadrement, réclament une réflexion pour comprendre les possibles failles actuelles et les leviers d'amélioration.

Il conviendra également d'approfondir la réflexion et de proposer des scénarii d'évolution de la réglementation et des prescriptions en matière de sécurité et de prévention, notamment en lien avec les risques incendies et les conditions de trajets. Ce travail tiendra compte à la fois de la diversité des lieux d'hébergement et des modes de transports mobilisés par les opérateurs de VAO, de la vulnérabilité des vacanciers et du respect de leur droit aux vacances. Il devra permettre de clarifier les rôles et responsabilités des différents acteurs, notamment les opérateurs de VAO, les propriétaires de locaux loués à l'occasion de séjours et les acteurs publics intervenant sur ces différents champs. Un regard croisé avec la réglementation, l'encadrement et les modalités de séjours pour les accueils collectifs de mineurs sera également mené.

En lien avec les parties prenantes du secteur et les représentants des personnes en situation de handicap, cette évaluation de l'encadrement, de l'organisation et de la qualité des VAO devra ainsi permettre d'identifier l'ensemble des leviers d'amélioration de la qualité des séjours, de la sécurité et du bien-être des vacanciers, et d'identifier des pistes de développement de l'offre susceptibles de mieux satisfaire le droit aux vacances des personnes handicapés comme le droit au répit de leurs aidants familiaux.

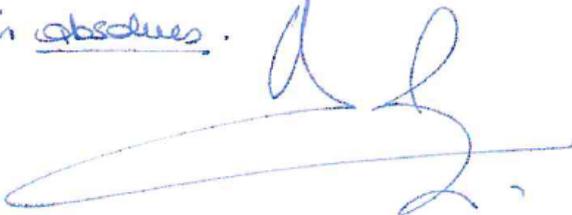
Enfin, dans la continuité des travaux menés par l'enquête administrative, la mission devra se prononcer sur l'évolution du cadre réglementaire des VAO. Elle formulera des recommandations concernant la mobilisation et la coordination des services de l'Etat et l'harmonisation et la qualité des contrôles/inspections associés.

Vos travaux devront être remis avant la fin du mois de février 2024.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le chef de service, l'expression de notre considération distinguée

Aurore BERGÉ

La protection des personnes
vulnérables et donc la garantie
de leur sécurité sont les
priorités absolues.



Fadila KHATTABI

