

RAPPORT THÉMATIQUE RÉGIONAL

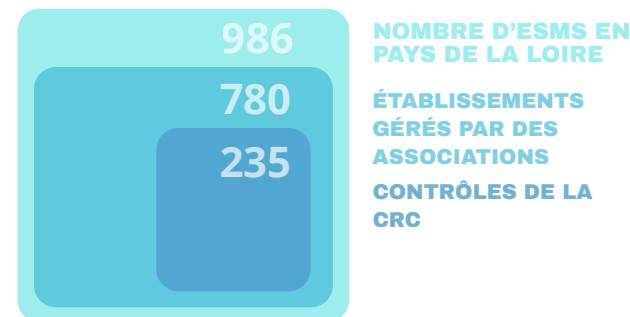
Associations gestionnaires du handicap : renforcer la gouvernance et sécuriser la gestion pour mieux répondre aux besoins

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a inscrit à ses programmes 2022 et 2024, des contrôles portant sur trois associations gestionnaires d'établissements et services médico-sociaux (ESMS) en charge d'enfants et d'adultes en situation de handicap. Le présent rapport thématique régional fait la synthèse des observations définitives issues de ces travaux conformément aux dispositions des articles L. 243-11 et R. 243-15-1 du code des juridictions financières. Il a été délibéré le 16 septembre 2025 par la chambre régionale des comptes Pays de la Loire.

- [Synthèse : Associations gestionnaires du handicap](#)
- [ADAPEI de Maine-et-Loire - rapport organique](#)
- [ADAPEI de Maine-et-Loire - enquête relative aux personnes en situation de handicap vieillissantes](#)
- [ADAPEI-ARIA de Vendée - rapport organique](#)
- [ADAPEI-ARIA de Vendée - enquête sur les actions en matière d'insertion professionnelle](#)
- [ADAPEI Loire-Atlantique - rapport organique](#)
- [SARL Les Pépinières La forêt - filiale de l'ADAPEI Loire-Atlantique](#)
- [SAPRENA](#)

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a conduit entre 2022 et 2024, plusieurs contrôles portant sur trois associations gestionnaires d'établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) accueillant des personnes en situation de handicap : l'ADAPEI de Maine-et-Loire, l'ADAPEI-ARIA de Vendée et l'ADAPEI de Loire-Atlantique.

Ces travaux ont donné lieu à sept rapports : trois rapports organiques sur les comptes et la gestion des trois associations, deux rapports portant sur les filiales de l'ADAPEILA (la SARL Les Pépinières La forêt et la SAPRENA), ainsi que deux rapports thématiques portant, d'une part, sur la prise en charge des personnes en situation de handicap vieillissantes par l'ADAPEI de Maine-et-Loire, et, d'autre part, sur les actions en matière d'insertion professionnelle au sein de l'ADAPEI-ARIA de Vendée.



Source : CRC, d'après base FINESS

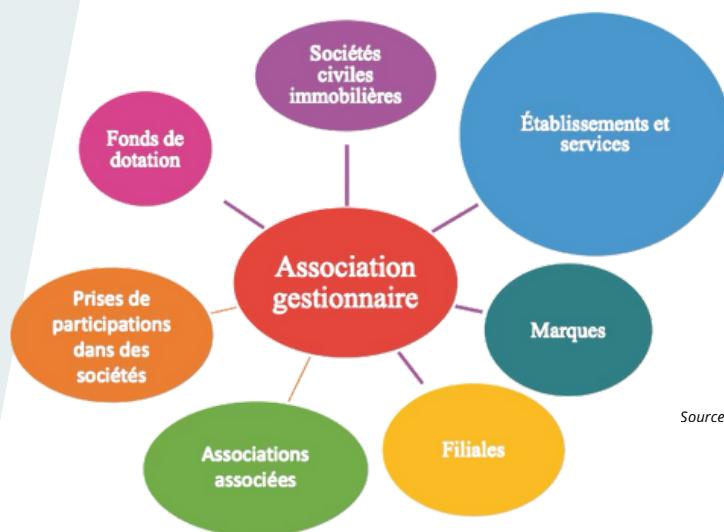
À elles seules, les trois associations contrôlées gèrent 235 établissements et services, soit un quart de l'offre régionale et près d'un tiers de ceux relevant du secteur associatif. Ces structures sont destinées aux enfants et aux adultes en situation de handicap présentant essentiellement des handicaps mentaux et cognitifs (déficience intellectuelle, autisme, troubles envahissant du développement, troubles psychiques, handicaps associés). Elles sont financées à 70-80 % sur des fonds publics.

Maîtriser et contrôler les écosystèmes associatifs

Les trois associations occupent une place prédominante dans l'offre médico-sociale de leurs départements, ce qui leur confère un poids particulier dans leurs relations avec les autorités de tarification et de contrôle, l'agence régionale de santé (ARS) et des départements. Leur activité se déploie dans un contexte de tension sur l'offre avec des listes d'attente importantes, ce qui fragilise la continuité des parcours des personnes.

Ces associations évoluent au sein d'écosystèmes juridiques, financiers et organisationnels complexes, intégrant des filiales, des sociétés civiles immobilières (SCI), des fonds de dotation, des prises de participations dans des sociétés et des marques. Ces montages, parfois anciens, peuvent répondre à des objectifs de gestion patrimoniale ou de développement d'activités. Toutefois, échappant en grande partie à la vigilance des autorités de tarification et de contrôle, ils présentent aussi des risques en matière de gouvernance, de transparence, de conformité réglementaire et d'efficacité dans l'utilisation des fonds publics. Cette complexité est source de perte de lisibilité et de contrôle autant pour la gouvernance associative que pour les financeurs.

¹ Pour être considérée comme une filiale, les sociétés doivent avoir leur capital détenu à plus de 50 % par l'association au sens de l'article L. 233-1 du code de commerce.



Source : CRC

Renforcer et rééquilibrer la gouvernance pour garantir un pilotage stratégique

Les associations contrôlées reposent sur des conseils d'administration (CA) composés majoritairement de parents et proches de personnes en situation de handicap. L'équilibre entre les CA et les directions générales reste insuffisant. Si l'ADAPEILA présente un fonctionnement structuré, les autres associations connaissent des pratiques hétérogènes : CA cantonné à un rôle d'approbation (ADAPEI-ARIA), décisions prises sans validation formelle et dilution des responsabilités liée aux délégations et subdélégations multiples, parfois informelles (ADAPEI 49). Ces pratiques limitent la traçabilité des décisions et accroissent les risques financiers et juridiques. L'absence d'outils consolidés de suivi (tableaux de bord, indicateurs, bilans d'action) empêche les administrateurs d'exercer pleinement leur rôle de contrôle stratégique.

Le renforcement des compétences des administrateurs apparaît essentiel, notamment via des formations et l'ouverture des CA à des membres qualifiés.

Les projets associatifs manquent d'opérationnalité : dépourvus d'indicateurs, de plans d'actions et d'échéances, ils ne permettent ni pilotage stratégique ni évaluation. Par ailleurs, certains statuts et règlements intérieurs, incomplets ou obsolètes, fragilisent la sécurité juridique et l'efficacité de la gouvernance.

Les démarches de prévention des risques d'atteintes à la probité et de conflits d'intérêts sont encore insuffisamment développées. L'absence de cartographie des risques, de procédures claires et de politique explicite de prévention expose les associations à des fragilités juridiques, financières et réputationnelles.

Adapter l'offre pour prévenir les ruptures de parcours

Si l'orientation en ESMS des personnes en situation de handicap est assurée par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), l'admission effective relève de la direction de l'établissement d'accueil. Les politiques d'admission sont plus ou moins formalisées selon les associations. Leur lisibilité est notamment affectée par des incohérences sur les listes d'attente et des procédures peu homogènes.

L'offre nécessite d'être reconfigurée pour prévenir les ruptures de parcours. La bonne prise en charge des mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance nécessite un partenariat renforcé entre associations et départements, encore insuffisamment formalisé. Des expérimentations sont en cours, mais peinent à répondre à l'urgence et à la complexité des situations. Le maintien prolongé en institut médico éducatif (IME) de jeunes adultes en situation d'amendement Creton² compromet la qualité de leur accompagnement et prive les plus jeunes de places adaptées. Malgré des efforts de priorisation, l'insuffisance de l'offre pour les adultes accentue les tensions.

Parallèlement, la prise en charge des travailleurs handicapés évolue vers une logique de parcours et d'inclusion, conformément au cadre législatif. Les associations développent des dispositifs innovants favorisant l'accès au milieu ordinaire. Les résultats sont encourageants, mais les effets financiers et structurels restent peu évalués. Le vieillissement des usagers constitue un autre défi : faute d'alternatives adaptées, le transfert vers les EHPAD demeure la règle, malgré les ruptures qu'il engendre.

Enfin, la qualité des accompagnements repose sur une démarche structurée : évaluation externe, enquêtes de satisfaction, procédures de gestion des événements indésirables et réclamations. Si des progrès sont constatés, l'appropriation reste inégale et la culture de l'évaluation doit encore se renforcer pour traduire les retours en actions correctrices concrètes.



² « L'amendement Creton » à la loi du 13 janvier 1989 permet le maintien, dans l'attente d'une solution adaptée, de jeunes handicapés âgés de plus de vingt ans dans les établissements médico-sociaux pour enfants handicapés qui les accueillent.

Au regard des volumes financiers en jeu, sécuriser les principaux processus de gestion

Le contrôle interne constitue un levier central de bonne gouvernance garantissant fiabilité des informations, conformité réglementaire et maîtrise des risques. Or, les trois associations contrôlées n'ont pas structuré leurs différentes lignes de maîtrise des risques en définissant les contrôles relevant des établissements, des directions du siège et de l'audit interne. Elles ne sont donc pas en capacité de maîtriser leur gestion, leurs opérations et les risques de fraude. Au regard des volumes financiers gérés, le dispositif de contrôle interne mériterait d'être piloté par une instance centralisée comprenant des administrateurs.

Le contrôle de l'ADAPEI 49 a mis au jour d'importants dysfonctionnements dans la gouvernance et la gestion : utilisation non contrôlée des moyens de paiement, disparition de biens divers et d'équipements (équipement numérique, électroménager, mobilier, etc.) sans justificatifs, versement d'indemnités d'astreinte non justifiées, etc. Les dérives identifiées ou les dépenses évitables observées correspondraient au financement d'au moins cinq places par an pour enfants en IME.



Les associations doivent veiller à améliorer la performance de leurs achats, compte tenu des dysfonctionnements majeurs mis en évidence : éclatement des pratiques, absence de procédures homogènes, manque de mise en concurrence et dispersion des fournisseurs. Dans un contexte de ressources publiques contraintes, ces améliorations sont indispensables pour sécuriser les financements et garantir que les moyens soient pleinement consacrés à l'accompagnement des personnes en situation de handicap.

Enfin, l'usage des moyens de paiement présente de graves anomalies : multiplicité excessive de comptes et de cartes bancaires, contrôle hiérarchique insuffisant, cartes utilisées après le départ des titulaires, retraits élevés, dépenses privées imputées aux associations, absence de séparation des tâches, etc. Ces pratiques, relevées notamment à l'ADAPEI 49 et à l'ADAPEI-ARIA, exposent les associations à des risques financiers et réputationnels majeurs. La chambre recommande d'encadrer strictement ces moyens, en réduisant le nombre de comptes bancaires et en privilégiant des outils sécurisés tels que la carte achat, qui permet un contrôle a priori et limite les dérives.

Renforcer le pilotage des ressources humaines

La crise sanitaire de la covid 19 a eu des répercussions importantes sur la gestion des ressources humaines dans le secteur du médico-social : augmentation des démissions de personnels, du taux d'absentéisme et des postes vacants.

Bien qu'employant un nombre important de salariés, les associations ne disposent pas toujours d'indicateurs fiables sur les effectifs ou la masse salariale, ce qui limite le pilotage stratégique. L'ADAPEILA apparaît mieux structurée grâce à un contrôle interne sur les recrutements et la paie, tandis que l'ADAPEI 49 et l'ADAPEI-ARIA souffrent de procédures incomplètes et de risques juridiques. Des anomalies ont été relevées, notamment en matière de recrutement et de rédaction des contrats.

La convention collective applicable au secteur confère aux salariés des droits à congés supérieurs au droit commun, entraînent un recours accru aux remplacements et à l'intérim, coûteux et nuisant à la continuité des accompagnements.

La politique salariale est insuffisamment encadrée, des primes et des compléments indemnitaires sont parfois versés hors du cadre légal ou conventionnel.

Les indemnités de départ constituent une autre source de dérives. La chambre a relevé le nombre élevé de départs indemnisés pour des salariés de plus de 55 ans à l'ADAPEI 49 et le large recours par l'ADAPEI-ARIA à des indemnités transactionnelles pour éviter des contentieux. Au total, les 248 départs indemnisés à l'ADAPEI-ARIA de 2019 à 2024 ont coûté 3,3 M€ à l'association, cotisations patronales incluses.

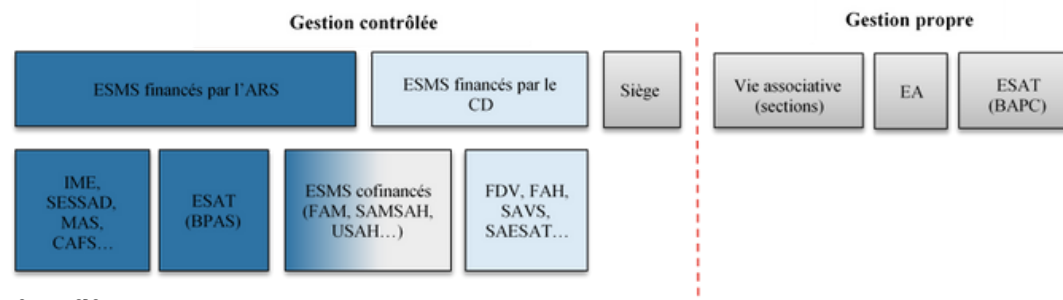
Financées par des fonds publics, ces pratiques posent des questions d'éthique et de soutenabilité.

Enfin, le contrôle systématique des casiers judiciaires, bien qu'obligatoire pour certains personnels, n'a pas toujours été respecté, exposant les associations à des risques de sécurité juridique et de protection des publics.

Améliorer la lisibilité de la situation financière consolidée

L'ADAPEILA et l'ADAPEI 49 présentent une situation globalement solide, avec excédents, trésorerie élevée et faible endettement, offrant des marges de manœuvre importantes. À l'inverse, l'ADAPEI-ARIA a connu depuis 2021 une dégradation (résultats déficitaires, trésorerie faible, incapacité à couvrir ses annuités de dette), nécessitant la mise en œuvre d'un plan de retour à l'équilibre 2023-2028, assorti d'un pilotage renforcé.

La situation financière des associations contrôlées révèle à la fois des points de solidité et des zones de fragilité, dans un cadre marqué par un déficit de lisibilité pour les financeurs publics qui ne disposent pas d'une vision consolidée des comptes.



Source : CRC