



## RAPPORT THÉMATIQUE RÉGIONAL

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

SEPTEMBRE 2025

# SOMMAIRE

|                                                                                                                                                  |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>SYNTHÈSE .....</b>                                                                                                                            | <b>5</b>  |
| <b>INTRODUCTION .....</b>                                                                                                                        | <b>9</b>  |
| <b>1 – DES ACTEURS MAJEURS DU HANDICAP AU CŒUR D’UN ENVIRONNEMENT COMPLEXE PORTEUR DE RISQUES JURIDIQUES ET FINANCIERS .....</b>                 | <b>11</b> |
| A. Une offre médico-sociale variée dans un contexte général d’insuffisance de l’offre .....                                                      | 11        |
| B. Une activité financée principalement par des fonds publics .....                                                                              | 13        |
| C. Des écosystèmes associatifs complexes et porteurs de risques .....                                                                            | 14        |
| 1. Le portage immobilier via des SCI et un fonds de dotation n’est pas contrôlé par les financeurs .....                                         | 14        |
| 2. Des participations dans des entreprises peuvent exposer les associations à des risques importants .....                                       | 16        |
| 3. Des associations associées éloignées de l’objet associatif .....                                                                              | 18        |
| 4. Des marques peu connues à rationaliser .....                                                                                                  | 18        |
| <b>2 - UNE GOUVERNANCE À RENFORCER ET À RÉÉQUILIBRER POUR GARANTIR UN PILOTAGE STRATÉGIQUE.....</b>                                              | <b>19</b> |
| A. Des projets institutionnels à adapter et clarifier .....                                                                                      | 19        |
| B. Un équilibre à trouver entre le conseil d’administration et la direction générale .....                                                       | 19        |
| C. Les démarches de prévention des atteintes à la probité et des conflits d’intérêts sont à formaliser .....                                     | 21        |
| <b>3 - LA QUALITÉ DES PRISES EN CHARGE AU DÉFI DE L’ACCROISSEMENT DES BESOINS .....</b>                                                          | <b>22</b> |
| A. La politique d’admission est plus ou moins formalisée .....                                                                                   | 22        |
| B. Une offre à adapter pour prévenir les ruptures de parcours .....                                                                              | 23        |
| 1. Les mineurs confiés à l’aide sociale à l’enfance .....                                                                                        | 23        |
| 2. Les jeunes pris en charge au titre de l’amendement Creton .....                                                                               | 24        |
| 3. Les personnes en situation de handicap vieillissantes .....                                                                                   | 25        |
| 4. Les travailleurs handicapés .....                                                                                                             | 26        |
| C. Le respect des droits et la participation des usagers doit être effectif .....                                                                | 28        |
| D. La politique qualité monte en puissance .....                                                                                                 | 29        |
| E. Le suivi des événements indésirables, des réclamations et de la satisfaction : des procédures qui nécessitent encore d’être appropriées ..... | 30        |
| <b>4 – DES PROCESSUS DE GESTION À MIEUX MAÎTRISER ET SÉCURISER .....</b>                                                                         | <b>30</b> |
| A. Le contrôle interne : un dispositif à mieux structurer et à renforcer .....                                                                   | 30        |

|    |                                                                      |    |
|----|----------------------------------------------------------------------|----|
| B. | La performance des achats doit être améliorée .....                  | 31 |
| C. | L'usage des moyens de paiement et de retrait doit être encadré ..... | 32 |

## **5 – LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES À MIEUX PILOTER POUR RENFORCER LA PERFORMANCE .....**

|    |                                                                           |    |
|----|---------------------------------------------------------------------------|----|
| A. | La gestion administrative est à sécuriser .....                           | 34 |
| B. | Un temps de travail plus favorable que le droit commun .....              | 34 |
| C. | Une politique de rémunération à mieux encadrer .....                      | 35 |
| D. | Une attribution large et coûteuse des indemnités de départ.....           | 36 |
| E. | Le contrôle systématique des casiers judiciaires doit être effectif ..... | 37 |

## **6 – DES FINANCES SATISFAISANTES MAIS UNE VISION D'ENSEMBLE QUI ÉCHAPPE AUX FINANCEURS .....**

|    |                                                                                          |    |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A. | Une vision budgétaire et comptable d'ensemble qui échappe largement aux financeurs ..... | 38 |
| B. | La transparence financière doit être améliorée.....                                      | 39 |
| C. | La comptabilisation des frais de siège doit être fiabilisée .....                        | 40 |
| D. | Des situations financières contrastées mais globalement satisfaisantes.....              | 41 |

## **ANNEXES.....**

### **1 – LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES .....**

### **2 – RÉPARTITION DES FINANCEURS SELON LES PRINCIPAUX ESMS.....**

### **3 – RÉFÉRENCES ET LIENS.....**

# PROCÉDURES ET MÉTHODES

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.

À elles-seules, ces associations gèrent 24 % des ESMS ligériens.

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.

\*\*\*

Tous les rapports de la chambre régionale des comptes sont publics et accessibles en ligne sur son [site internet](#).

# SYNTHÈSE

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.

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<sup>1</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> 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](#).

## 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 Creton<sup>2</sup> 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.

---

<sup>2</sup> « 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. Cette disposition est codifiée à l'article [L. 242-4 du CASF](#).

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.

---

### **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.

# INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a inscrit, à ses programmes 2022 et 2024, des contrôles portant sur des associations gestionnaires d'établissements et services médico-sociaux (ESMS) en charge d'enfants et d'adultes en situation de handicap.

Ces travaux ont donné lieu à sept rapports : trois rapports organiques sur les comptes et la gestion de trois associations, l'ADAPEI de Maine-et-Loire, l'ADAPEI-ARIA de Vendée et l'ADAPEI de Loire-Atlantique, deux rapports portant sur les filiales de cette dernière, (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.

**Tableau n° 1 : Contrôlés réalisés par la chambre régionale des comptes Pays de la Loire**

| Organismes contrôlés                                                                                              | Délibérés du rapport d'observations définitives | Exercices comptables contrôlés |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------|
| <a href="#">ADAPEI de Maine-et-Loire – rapport organique</a>                                                      | 13 et 14 avril 2023                             | À compter de 2017              |
| <a href="#">ADAPEI de Maine-et-Loire – Enquête relative aux personnes en situation de handicap vieillissantes</a> | 13 et 14 avril 2023                             | À compter de 2017              |
| <a href="#">ADAPEI-ARIA de Vendée – rapport organique</a>                                                         | 31 mars 2025                                    | À compter de 2019              |
| <a href="#">ADAPEI-ARIA de Vendée – enquête sur les actions en matière d'insertion professionnelle</a>            | 31 mars 2025                                    | À compter de 2019              |
| <a href="#">ADAPEI Loire-Atlantique – rapport organique</a>                                                       | 22 avril 2025                                   | À compter de 2019              |
| <a href="#">SARL Les Pépinières La forêt – filiale de l'ADAPEI Loire-Atlantique</a>                               | 22 avril 2025                                   | À compter de 2019              |
| <a href="#">SAPRENA</a>                                                                                           | 22 avril 2025                                   | À compter de 2019              |

Source : Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

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.

### **L'importance du secteur associatif dans la gestion des établissements sociaux et médico-sociaux dans le champ du handicap**

Les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS) remplissent des missions de prise en charge notamment de personnes en situation de handicap, de personnes âgées dépendantes et de mineurs en danger<sup>3</sup>.

Soumis à un régime d'autorisation délivrée principalement par les agences régionales de santé (ARS) et les conseils départementaux, ces établissements sont financés majoritairement par des fonds publics (assurance maladie, ARS, État, conseils départementaux), et, de manière plus subsidiaire, par les usagers eux-mêmes (exemple du ticket modérateur en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes - EHPAD).

Le statut des gestionnaires des ESMS varie : ils peuvent être publics, commerciaux ou privés non lucratif. Le secteur public est présent principalement dans le domaine de la prise en charge des personnes âgées (48 % des places), aux côtés du secteur privé commercial (23 % des places). En revanche, le secteur privé non lucratif domine largement dans le champ du handicap (88,5 % des places) et de la protection de l'enfance (62,4 % des places)<sup>4</sup>. Alors que le secteur public est gestionnaire en général d'un seul établissement (EHPAD, centre départemental de l'enfance), les associations gèrent souvent un grand nombre d'établissements et emploient plusieurs centaines de salariés.

Selon le fichier national des établissements sanitaires et sociaux tenu par le ministère de la santé et l'accès aux soins, les Pays de la Loire comptent 986<sup>5</sup> ESMS assurant la prise en charge des adultes et des enfants en situation de handicap, dont 79 % sont gérés par des associations.

Les trois associations gestionnaires contrôlées par la chambre gèrent 235 établissements et services soit 24 % du total des établissements et services ligériens et 30 % du total géré par des associations.

Associations à but non lucratif régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, elles ont la particularité de disposer d'une gouvernance parentale, ce que reflète leur acronyme ADAPEI (association départementale des amis et parents d'enfants inadaptés).

**Graphique n° 1 : Panorama des ESMS ligériens dans le champ du handicap**



Source : CRC, d'après base FINESS

<sup>3</sup> [CASF, article L. 312-1](#)

<sup>4</sup> Hardy Jean-Pierre, *Financement, tarification et contractualisation des ESMS*, Dunod, 2024.

<sup>5</sup> Consultation à la date d'établissement du présent rapport.

# 1 – DES ACTEURS MAJEURS DU HANDICAP AU CŒUR D'UN ENVIRONNEMENT COMPLEXE PORTEUR DE RISQUES JURIDIQUES ET FINANCIERS

## A. Une offre médico-sociale variée dans un contexte général d'insuffisance de l'offre

### **L'orientation en ESMS est assurée par la MDPH**

Pour bénéficier d'une place au sein d'une structure médico-sociale, les personnes en situation de handicap doivent au préalable s'adresser à la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) de leur département.

Après analyse de leur dossier, la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) attribue les droits et arbitre sur les orientations de chaque usager vers un ou plusieurs types de structures : services d'accompagnement sur site ou à domicile, établissement d'hébergement avec ou sans soins, établissement et service d'accompagnement par le travail, instituts médico-éducatifs pour les mineurs, etc. Aucune admission au sein d'un service ou d'un établissement n'est possible sans cette validation préalable par la CDAPH de l'orientation.

Les trois associations contrôlées gèrent des structures variées destinées aussi bien aux adultes qu'aux enfants en situation de handicap présentant essentiellement des handicaps mentaux et cognitifs (déficience intellectuelle, autisme, troubles envahissant du développement, troubles psychiques, handicaps associés). Leur activité est diversifiée couvrant plusieurs domaines : éducation des enfants, insertion sociale et professionnelle, accueil en établissement, accompagnement à domicile, protection juridique.

Elles occupent une place prédominante au sein de l'offre médico-sociale de leurs départements, l'ADAPEILA et l'ADAPEI-ARIA gèrent chacune une centaine d'établissements et services, l'ADAPEI 49 en gère 35<sup>6</sup>. Leurs capacités d'accueil sont significatives : en Vendée, l'ADAPEI-ARIA représente à elle seule 60 % de l'offre médico-

sociale destinée aux personnes en situation de handicap et en Loire-Atlantique, l'ADAPEILA concentre un tiers de l'offre pour les adultes handicapés et un quart de celle dédiée aux enfants et adolescents. Cette envergure leur confère un poids particulier dans les relations avec les autorités de tarification et de contrôle.

Elles disposent d'une forte implantation locale avec plusieurs sites par type d'établissement : instituts médico-éducatifs (IME), établissements ou services d'aide par le travail (ESAT), foyers d'hébergement (FH), foyers d'accueil médicalisé (FAM), services d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD), maisons d'accueil spécialisée (MAS), etc. Elles veillent à impulser des démarches innovantes d'inclusion des personnes handicapées en milieu ordinaire conformément à leurs projets associatifs.

---

<sup>6</sup> Source : base FINESS (fichier national des établissements sanitaires et sociaux), à la date de l'établissement du présent rapport.

Carte n° 1 : Carte des établissements et services de l'ADAPEILA



Source : ADAPEILA

Le profil des personnes accompagnées s'est fortement modifié au fur et à mesure des années. La part des personnes accompagnées présentant une déficience intellectuelle a reculé au profit des personnes souffrant d'autisme et autres troubles envahissants du développement, ce qui, selon les associations, explique notamment l'accroissement des coûts à la place.

Dans un contexte général de tension sur l'offre, les associations sont en difficulté pour répondre à toutes les demandes et les listes d'attente peuvent être importantes. L'insuffisance de l'offre peut entraîner des ruptures de parcours, notamment pour les personnes en situation d'amendement Creton<sup>7</sup> (en attente de places en ESAT ou foyer de vie), ainsi que pour celles

souhaitant intégrer un service d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD), un foyer d'hébergement (FH) et un service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés (SAMSAH). À titre d'exemple, fin 2023, l'ADAPEI-ARIA recensait 332 personnes sur liste d'attente pour entrer en ESAT, soit 37 % de ses places autorisées pour seulement 46 sorties cette année-là, soit 14 % des places.

Toutefois, le taux de pression<sup>8</sup> sur les structures n'est pas toujours aisé à estimer en raison du manque de fiabilité des données issues des listes d'attente, c'est notamment le cas pour l'ADAPEILA à qui la chambre a recommandé de poursuivre le travail engagé avec l'ARS et la MDPH pour fiabiliser les listes d'attente.

<sup>7</sup> « 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. Cette disposition est codifiée à l'article [L. 242-4 du CASF](#).

<sup>8</sup> Indicateur représentant le rapport entre le nombre de personnes en attente sur le nombre de places disponibles.

## B. Une activité financée principalement par des fonds publics

Le fonctionnement des ESMS s'inscrit dans un environnement réglementaire et stratégique contraint, déterminé par une autorisation à dispenser des prestations prises en charge, dans le cadre du financement des actions prévues par le projet régional de santé défini par l'ARS et par les schémas départementaux de l'autonomie adoptés par les départements.

Les associations gestionnaires sont par conséquent financées principalement par des fonds publics (de 70 à 80 % pour les associations contrôlées), composés par ordre décroissant de dotations versées par l'ARS des Pays de la Loire, par les conseils départementaux et d'aides au poste versées par la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS). Les autres financements proviennent principalement de la production des ESAT et des entreprises adaptées (EA). Les budgets d'exploitation des associations contrôlées sont conséquents : 56 M€ en 2021 pour l'ADAPEI 49, 135 M€ en 2023 pour l'ADAPEI-ARIA et 144 M€ en 2023 pour l'ADAPEILA.

L'activité repose sur un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) signé avec les deux principaux financeurs, l'ARS et le département. Or, la capacité de ces outils à conduire une transformation efficiente de l'offre, adaptée à l'évolution des besoins, est limitée par la difficulté à évaluer les actions souvent très nombreuses.

Ainsi, le CPOM 2019-2023 de l'ADAPEILA est construit autour de trois axes (la réponse aux

besoins territoriaux et l'adaptation des parcours ; la démarche qualité et la maîtrise des risques ; l'efficacité des organisations) déclinés en 15 objectifs puis 123 actions. La chambre relève la difficulté d'évaluer la conformité des réponses apportées à la plupart des objectifs fixés, en l'absence d'une information synthétique et exhaustive présentée aux instances associatives et aux autorités de tarification. Ce constat est partagé par le département de Loire-Atlantique, qui a indiqué à la chambre qu'un travail conjoint avec l'ARS était prévu afin de proposer une trame plus resserrée à l'avenir pour les CPOM.

Le CPOM 2016-2020 de l'ADAPEI-ARIA a été prolongé plusieurs fois dans un contexte de difficultés financières de l'association. Les deux autorités tarificatrices et de contrôle ont diligenté un audit budgétaire et financier à la suite duquel un plan de retour à l'équilibre a été défini sur la période 2023-2028.

Au-delà des actions prévues au CPOM, dont la réalisation a pu être contrariée par la crise sanitaire, les associations ont su se montrer réactives aux demandes des financeurs, notamment lors d'appels à projet. L'ADAPEI-ARIA est ainsi le seul organisme à avoir répondu à l'appel à projet lancé en 2019 pour créer l'emploi accompagné en Vendée qu'elle déploie depuis avec les missions locales.

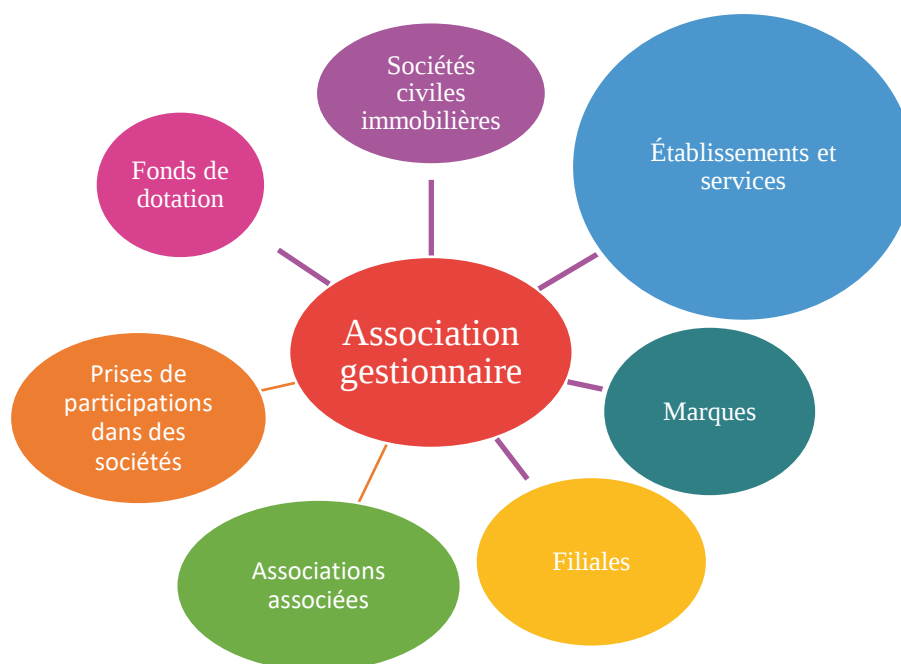
Les associations contrôlées ont également conclu un CPOM distinct avec le ministère du travail, de la santé et des solidarités (mise en œuvre par la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités-DDETS) destiné à soutenir financièrement les EA.

## C. Des écosystèmes associatifs complexes et porteurs de risques

Les trois associations contrôlées se trouvent au centre d'écosystèmes juridiques, financiers et organisationnels complexes, intégrant des filiales<sup>9</sup>, des sociétés civiles immobilières (SCI), des fonds de dotation, des sociétés commerciales 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. Dès lors, la chambre considère que cette situation est source de complexité, de perte de lisibilité et de contrôle, autant pour la gouvernance associative que pour les financeurs.

Schéma n° 1 : Schématisation d'un écosystème associatif



Source : CRC

### 1. Le portage immobilier via des SCI et un fonds de dotation n'est pas contrôlé par les financeurs

Souhaitant externaliser sa gestion immobilière, l'ADAPEI 49 a recours à deux montages juridiques que la chambre estime complexes, peu efficaces et, pour partie, potentiellement irréguliers.

Premièrement, l'association est propriétaire quasi-exclusif des parts de deux SCI créées à son initiative, lesquelles ont acquis des bâtiments et des terrains d'ESAT et d'EA qu'elles louent à l'association. Ces deux sociétés supportent

essentiellement des charges d'amortissement et pourraient donc dégager des excédents à l'expiration des amortissements, car elles continueront de percevoir les loyers facturés à l'ADAPEI 49.

Or, le montage interroge sur l'efficacité de l'usage des financements publics : après amortissement, le maintien d'un loyer conduit l'association à se verser à elle-même des

<sup>9</sup> 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](#).

financements publics au titre de loyers, puisqu'elle possède quasiment toutes les parts des SCI. De plus, les emprunts contractés par les SCI pour la réalisation de travaux sur ces bâtiments échappent au contrôle et à la validation des financeurs prévus à [l'article L 314-7-I du CASF](#)<sup>10</sup>. Ce montage a pour effet de pérenniser des charges et donc de maintenir durablement des financements publics, tout en générant des coûts supplémentaires pour l'association (frais de création des SCI, frais notariés lors des cessions entre l'ADAPEI 49 et les SCI). Au surplus, fin 2021, les SCI présentaient une dette envers l'ADAPEI 49 de 3,3 M€, ce qui soulève des interrogations sur la solidité et la pérennité du modèle financier retenu.

Alertée par le contrôle de la chambre, l'ARS a indiqué qu'une vigilance renforcée serait désormais exercée sur les relations entre les ESMS et les SCI, conformément à [l'article R. 314-86 du CASF](#).

Deuxièmement, l'association a créé en septembre 2014, un fonds de dotation dénommé « Handicap et citoyenneté : agir ensemble ». La chambre a démontré que la finalité du fonds est d'assurer la gestion d'une partie du patrimoine de l'association et de venir en appui de son action.

Le fonctionnement du fonds et la nature de ses ressources soulèvent plusieurs interrogations. L'analyse des bilans et comptes de résultat sur la période examinée montre que ses financements proviennent presque exclusivement de l'ADAPEI 49, les dons de particuliers étant marginaux au regard des opérations financées.

Or, l'ADAPEI 49 tire près de 70 % de ses produits d'exploitation de dotations et subventions publiques. Dès lors, les sommes versées au fonds pourraient provenir, en tout ou partie, de financements publics. Cette situation contrevient à l'article [140 III de la loi du 4 août 2008](#), qui interdit tout versement de fonds publics à un fonds de dotation. Le montage observé contourne ainsi l'intention du législateur, échappe au contrôle des financeurs<sup>11</sup> et contrevient au principe selon lequel les dons et legs reçus par l'ADAPEI 49 ne peuvent être transférés à une autre entité.

Au final, ce montage économique complexe permet à l'association de contourner les modalités de financement autorisées par le législateur. En effet, elle sollicite des financements publics en contrepartie des charges locatives qui lui sont refacturées par le fonds. Une fois les amortissements réalisés, le fonds, en tant qu'outil de gestion patrimoniale externalisé, pourrait générer des marges qui échapperaient au contrôle des financeurs et modifier l'objet et la destination des biens acquis.

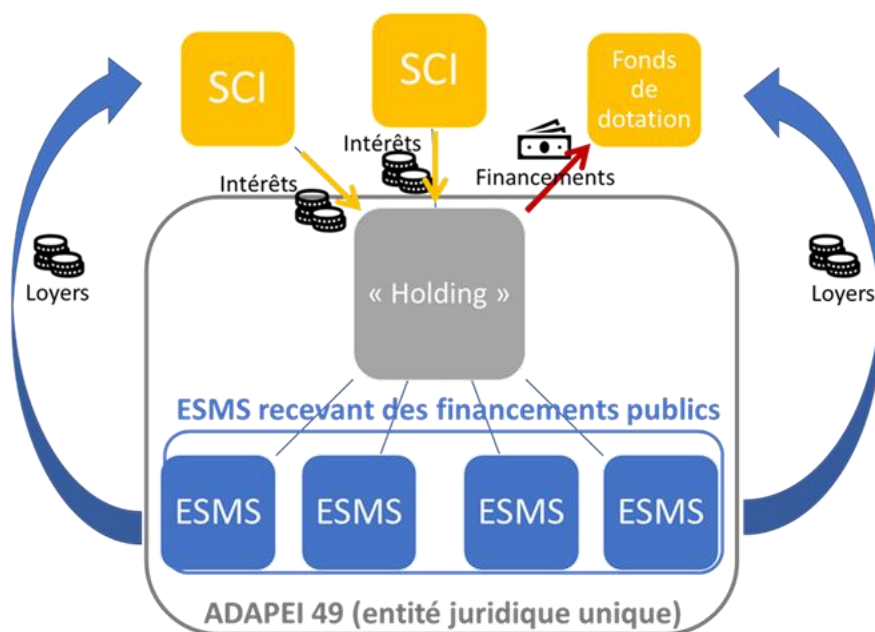
---

<sup>10</sup> Les dispositions du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoient ainsi que les emprunts d'une durée supérieure à un an et les plans

pluriannuels d'investissement sont soumis à l'accord de l'autorité de tarification.

<sup>11</sup> Tel qu'il est prévu par l'article [L. 314-7-1 du CASF](#).

Schéma n° 2 : La gestion patrimoniale de l'ADAPEI 49



Source : CRC

« holding » : compte courant de l'association non contrôlé par les financeurs

## 2. Des participations dans des entreprises peuvent exposer les associations à des risques importants

Deux associations contrôlées détiennent des filiales ou des parts dans des entreprises, ce qui les expose à des risques juridiques, financiers et opérationnels souvent non appréhendés et non maîtrisés.

L'ADAPEILA détient 100 % du capital d'une entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL) créée en 1988. Cette entreprise adaptée, gérée par un gérant non associé, rend compte une fois par an à travers un rapport de gestion. Son activité principale consiste en la production et la commercialisation de jeunes plants élevés en pépinière, ainsi qu'à toute activité susceptible d'être exercée par des travailleurs handicapés.

Pour soutenir sa filiale, l'ADAPEILA est intervenue à plusieurs reprises : en se portant caution solidaire pour plusieurs emprunts et en accordant des avances sur compte courant.

Or, en 2023, un contrôle de l'inspection du travail a relevé un recours excessif à la sous-traitance auprès d'une autre société X, dans le cadre d'un

contrat de prestations administratives, commerciales et techniques. Entre 2019 et 2023, la filiale a employé de manière continue des personnels sans statut de travailleurs handicapés mis à disposition par cette société. Ce fonctionnement faisait peser un risque de retrait de l'agrément d'entreprise adaptée, avec, pour conséquence, l'obligation de rembourser à l'État 2,6 M€ d'aides au poste ainsi que 232 000 € de subventions publiques liées à cet agrément. En réponse aux observations de la chambre, la présidente de l'ADAPEILA s'est engagée à atteindre l'objectif réglementaire de 55 % de salariés reconnus travailleurs handicapés (RQTH).

En cas de mise en liquidation de l'entreprise, l'association aurait eu à prendre en charge les emprunts bancaires pour lesquels elle est engagée pour le compte de sa filiale pour un montant s'élevant à 933 924 € fin 2023, et à supporter les pertes à hauteur de son apport, à savoir 387 000 €.

Le contrôle de la chambre a montré que l'ADAPEILA ne disposait que d'une vision partielle et a posteriori des décisions prises par le gérant, le rapport de gestion annuel étant incomplet. Or, en application de l'article [L. 223-26 du code de commerce](#), l'association peut accéder aux documents comptables et financiers des trois derniers exercices et, conformément à l'article [L. 223-36](#) du même code, interroger le gérant par écrit deux fois par exercice sur tout fait pouvant compromettre la continuité de l'exploitation.

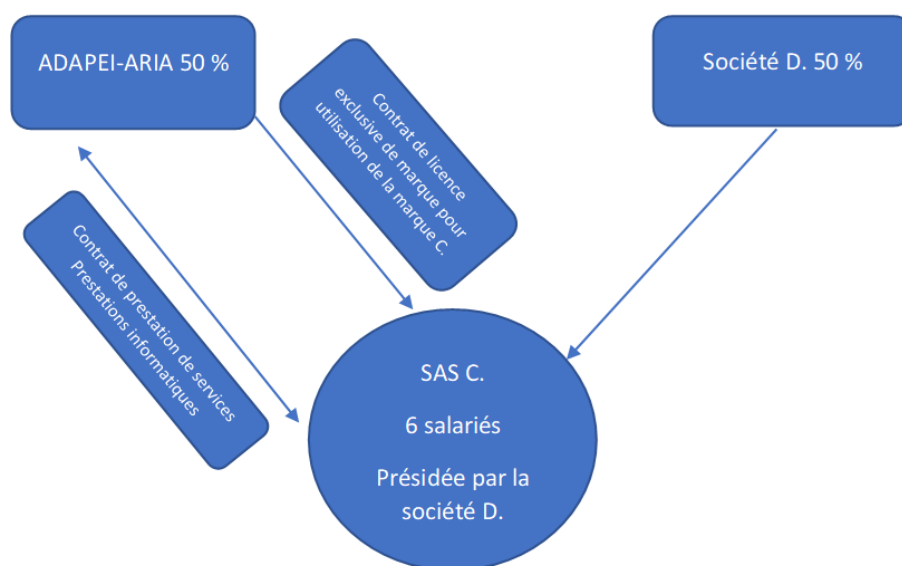
En tant qu'associé unique, l'ADAPEILA dispose également de la possibilité de limiter les pouvoirs du gérant, prévus par les statuts de sa filiale. En réponse aux observations de la chambre, l'association a indiqué avoir renforcé le suivi depuis 2024, notamment grâce à la transmission mensuelle d'une note d'activité et d'effectifs. La

chambre rappelle toutefois que ce contrôle doit rester durable et effectif.

L'ADAPEI-ARIA a créé en 2022 la société C. pour externaliser la gestion de ses systèmes d'information. Cette société est détenue à 50 % par l'association et à 50 % par la société D. fondée par l'ancien directeur des systèmes d'information (DSI) et une autre personne, actionnaires respectivement à 80 % et 20 %. L'ancien DSI de l'association a donc été conduit à signer plusieurs actes en qualité de représentant des sociétés C. et D. alors qu'il était en poste au sein de l'ADAPEI-ARIA.

L'association est liée à la société C. par trois outils juridiques : elle en détient la moitié du capital, elle lui a octroyé, contre redevance, l'usage exclusif de la marque C. et elle a conclu un contrat de prestations informatiques avec la société.

**Schéma n° 3 : Composition du capital de la société C. et relations avec l'ADAPEI-ARIA**



Source : CRC

Les ADAPEI ne constituant pas des personnes privées chargées d'une mission de service public<sup>12</sup>, ce montage est régulier. Par ailleurs, en réponse aux observations de la chambre, l'ARS a indiqué que la société C. se plaçait en dehors de son champ de compétence en matière de contrôle.

Or, cette double position de l'association vis-à-vis de la société C. – à la fois associée et cliente principale – crée une relation ambivalente et source de tensions, notamment dans le cadre du plan de retour à l'équilibre 2023-2028, qui identifie les prestations informatiques comme un levier majeur d'économies.

<sup>12</sup> CE, sect., 22 février 2007, APREI, n° 264541, classé A ; CE, 30 décembre 2020, [n° 435325](#).

Le contrat de prestations, d'une durée de cinq ans et d'un montant annuel de 1,4 M€ TTC, a été approuvé en décembre 2022, alors même que l'association faisait l'objet d'un audit à la demande de ses principaux financeurs. Elle s'est engagée, sans vision stratégique dans un contrat onéreux avec la société C., lequel excède les besoins de l'association. En effet, en août 2024, la société C. n'a consommé qu'une partie limitée des jours prévus au contrat<sup>13</sup>. Cette situation est d'autant plus problématique que le coût des prestations centralisées de systèmes d'information a augmenté de 15 % entre 2023 et 2024 (de 3,61 M€ à 4,15 M€). Cette augmentation de facturation n'est pas justifiable alors que les prestations de services ne sont pas réalisées. En réponse aux observations de la chambre, le dirigeant de l'association a indiqué que les jours non consommés de 2024 seraient utilisés pour travailler à la refonte du schéma directeur en 2025.

En pratique, la sous-consommation permet à la société C. de disposer de moyens humains financés par l'association – et donc, indirectement, par des fonds publics – qu'elle peut affecter à d'autres clients, augmentant ainsi sa valorisation. À terme, si l'ADAPEI-ARIA cédait ses parts, la valeur de celles-ci, tout comme celle de la société D., aurait été en partie financée par des ressources publiques. Enfin, la société C. n'a pas versé à l'association en 2023 et 2024 la totalité de la redevance due pour l'usage de la marque, ce qui revient à faire supporter par l'association le financement de sa trésorerie.

### **3. Des associations associées éloignées de l'objet associatif**

L'ADAPEILA est associée étroitement, via des postes d'administrateurs ou des mandats de

gestion, à trois associations<sup>14</sup> œuvrant dans le domaine sportif, de loisirs (à l'échelle nationale) et sanitaire, pour les deux dernières, l'objectif étant la fusion.

Cette diversification des interventions de l'ADAPEILA sur le plan fonctionnel et géographique est, selon la chambre, susceptible de devenir à terme une source de complexité, en s'éloignant de la vocation de l'association d'accompagnement des personnes en situation de handicap mental.

### **4. Des marques peu connues à rationaliser**

Deux des associations contrôlées disposent d'un portefeuille de marques varié, souvent non exploité. L'absence de stratégie de valorisation entraîne une perte de cohérence de l'image associative et contribue à l'absence de lisibilité de l'activité associative.

L'ADAPEI-ARIA est propriétaire de 16 marques, dont cinq arrivent à expiration en juillet 2026. Lors du contrôle de la chambre, ces marques n'étaient pas connues de la nouvelle direction générale, ni du président de l'association.

Jusqu'en 2023, l'ADAPEILA communiquait au travers de plus d'une douzaine de marques sur ses différents champs d'intervention, la plupart n'étant pas déposées à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI). Elle a procédé en 2024 à une rationalisation et une simplification de celles-ci, qui a le mérite de clarifier la communication de l'association.

---

<sup>13</sup> 96 jours des 162 jours prévus pour le service stratégie alors qu'aucun document stratégique structurant n'a été produit, 238 des 318 jours prévus pour le service projet et la non

consommation de 16 jours de hotline et de 16 jours de gestes de proximité.

<sup>14</sup> L'Ad'APA, Loisirs pluriel et Accompagnement soins et santé

## 2 - UNE GOUVERNANCE À RENFORCER ET À RÉÉQUILIBRER POUR GARANTIR UN PILOTAGE STRATÉGIQUE

### A. Des projets institutionnels à adapter et clarifier

Les trois associations contrôlées sont des associations parentales, les conseils d'administration sont essentiellement composés de parents et amis de personnes en situation de handicap, conformément au modèle d'association parentale de l'UNAPEI (Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis).

Leurs projets associatifs sont porteurs des valeurs du mouvement parental mais leur contenu est insuffisamment opérationnel et ne permet pas de piloter et d'évaluer l'activité. Par exemple, le bilan du projet associatif 2014-2018 de l'ADAPEI 49 ne comporte ni données chiffrées ni exemples concrets et le projet 2019-2023 retient trois axes mais sans plans d'actions, indicateurs ou échéances.

Les statuts et les règlements intérieurs associés peuvent être incomplets ou obsolètes, ce qui est susceptible de fragiliser la gouvernance et exposer l'association à des risques juridiques.

Par exemple, ni le statut, ni le règlement de l'ADAPEILA ne prévoient la possibilité pour l'association de prendre des participations dans d'autres structures juridiques pour diversifier son activité. Les modalités de gestion des bénévoles, le remboursement des frais occasionnés par ces derniers ou par les élus du conseil d'administration (CA) lors des missions de représentation ne sont prévues par aucun texte à l'ADAPEI-ARIA. Enfin, le règlement de l'ADAPEI 49 n'est pas toujours respecté ou plus à jour s'agissant des évolutions de l'activité ou des

pratiques de l'association : décisions non soumises au CA pourtant compétent, séparation des tâches et fonctions non mise en œuvre avec un contrôle des administrateurs délégués non effectif.

Enfin, l'ADAPEI 49 et l'ADAPEILA ont établi des projets d'établissement<sup>15</sup> sur le périmètre de leur activité, ce qui n'était pas encore le cas de l'ADAPEI-ARIA lors du contrôle de la chambre.

### B. Un équilibre à trouver entre le conseil d'administration et la direction générale

Le modèle parental implique que la majorité des administrateurs sont des parents ou proches de personnes en situation de handicap.

Les CA ont des modalités de fonctionnement contrastées. Le CA de l'ADAPEILA fonctionne de manière régulière et structurée, avec des procès-verbaux clairs et une bonne participation. Les rôles du président et du DG sont bien délimités, réduisant les risques de confusion. Le CA de l'ADAPEI 49 dispose de pouvoirs très larges selon les statuts, mais certaines décisions (notamment en ressources humaines et en gestion financière) sont prises par la direction sans validation formelle. Les administrateurs délégués, censés jouer un rôle de relais et de contrôle dans les établissements, ne formalisent pas leurs interventions, limitant la traçabilité et la séparation des tâches. Le CA de l'ADAPEI-ARIA est resté longtemps en retrait des décisions stratégiques, se contentant de valider les propositions de la direction, parfois sans débat approfondi.

<sup>15</sup> Le code de l'action sociale et des familles (article [L. 311-8](#).) prescrit l'élaboration pour chaque établissement ou service social ou médico-social d'un projet d'établissement ou de service. Ce projet

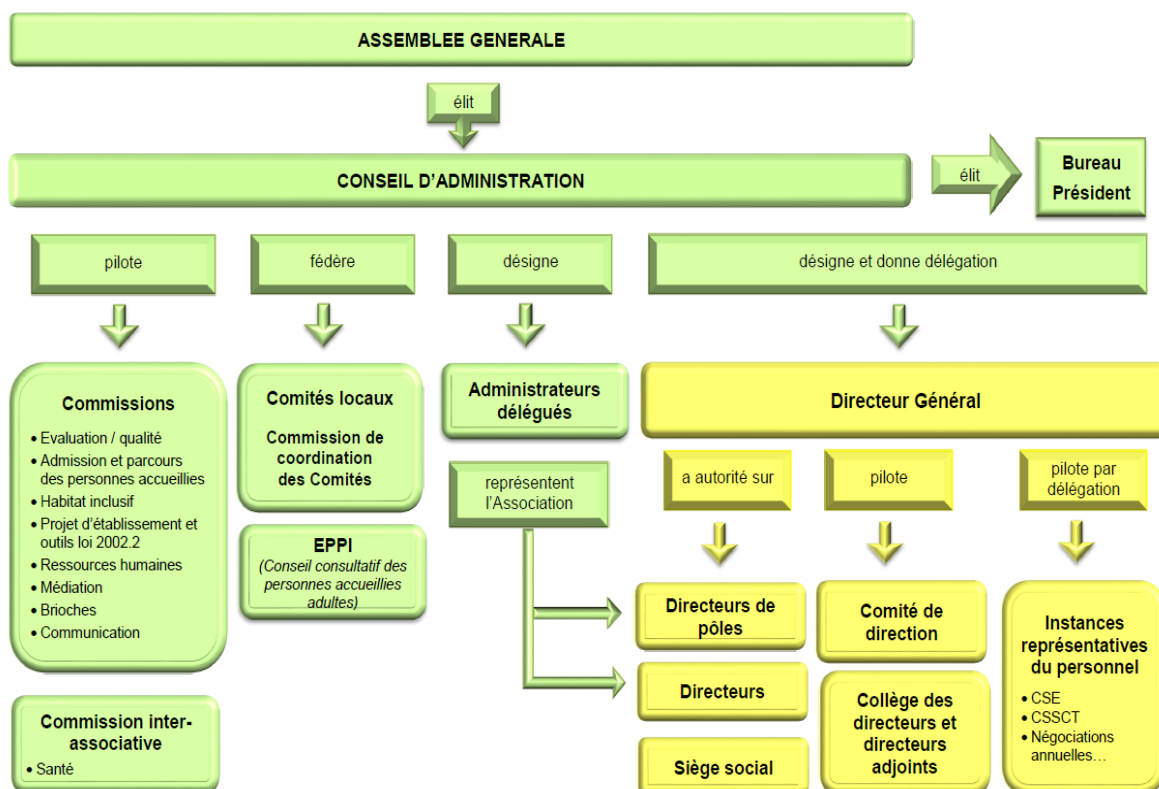
définit les objectifs, notamment en matière de coordination, de coopération et d'évaluation des activités et de la qualité des prestations, ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement.

Les autres organes de gouvernance (bureau, commissions et structures locales) ont une place et un rôle parfois flous. Dans les trois associations, le bureau assure un rôle opérationnel et prépare les décisions du CA. Mais dans certains cas (ADAPEI 49), les comptes rendus sont laconiques et ne permettent pas de vérifier si les validations nécessaires ont eu lieu. Les comités locaux favorisent l'ancrage de proximité avec les familles et assurent la dynamique de la vie associative, mais elles peuvent aussi créer des risques de gouvernance parallèle, notamment lorsque les flux financiers ne sont pas correctement encadrés (ADAPEI 49).

La direction générale détient un rôle central dans l'animation, la gestion et la représentation de

l'association. Les délégations formelles encadrant ce rôle sont de qualité inégale<sup>16</sup>. Le document unique de délégation (DUD) confère au directeur général un périmètre très large, parfois imprécis, permettant des interprétations extensives. Ce document n'est pas toujours à jour (ADAPEI-ARIA). Certaines décisions (licenciements de cadres, gestion financière) sont prises hors du cadre prévu, exposant l'association à des risques juridiques (ADAPEI 49). Les subdélégations restent partielles et certaines responsabilités ne sont pas encore formalisées (cas des responsables d'établissement et chefs de service à l'ADAPEILA).

**Schéma n° 4 : Instances de gouvernance et de décision de l'ADAPEI 49**



Source : ADAPEI 49

La multiplication des niveaux de subdélégation observée notamment à l'ADAPEI 49 (jusqu'à quatre niveaux avec autorisation de subdélégation informelle), entraîne une dilution

des responsabilités et le risque de dépenses irrégulières accentué par l'absence de contrôle interne systématique.

<sup>16</sup> L'article D. 312-176-5 du CASF réglemente cette délégation en disposant que les compétences et missions confiées par délégation doivent être

consignées dans un document unique de délégation (DUD) qui précise la nature et l'étendue de la délégation.

Au final, l'articulation entre le CA et la direction générale nécessite de renforcer des outils de pilotage partagés. Faute de tableaux de bord consolidés, d'indicateurs de performances et de suivi des projets, les administrateurs ne sont pas toujours en capacité de se positionner sur les dossiers soumis à leur validation.

Pour assurer leur capacité à questionner la pertinence des choix proposés par les membres du comité de direction, plusieurs leviers doivent être actionnés. D'une part, les adhérents, et *a fortiori*, les membres élus du conseil d'administration, peuvent et doivent recourir aux formations proposées, par l'association elle-même et le réseau UNAPEI. D'autre part, il est nécessaire d'inclure au sein du CA des membres qualifiés, capables par leur expertise dans des domaines variés d'exercer un rôle pertinent de contrôle des décisions proposées. En réponse aux observations de la chambre, le dirigeant de l'ADAPEI-ARIA a indiqué avoir organisé des formations pour les administrateurs et bénéficier depuis novembre 2024 d'un accompagnement à la gouvernance par un prestataire externe.

### C. Les démarches de prévention des atteintes à la probité et des conflits d'intérêts sont à formaliser

Compte tenu de la taille des associations contrôlées et du volume de leurs actes de gestion, les risques d'erreurs ou d'atteinte à la probité sont importants, elles doivent par conséquent veiller à les prévenir. Or, les contrôles de la chambre relèvent des environnements internes peu favorables à la maîtrise des risques et une insuffisance des contrôles. La chambre rappelle que les gestionnaires de ces associations, qu'ils soient administrateurs ou salariés, qui, en méconnaissance de leurs obligations et intérêt personnel direct ou indirect, procurent à une personne morale, à autrui, ou à eux-mêmes, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, sont passibles de sanctions prononcées par la Cour des comptes<sup>17</sup>.

#### Les recommandations de l'Agence française anticorruption (AFA)

L'Agence française anticorruption (AFA) édicte des recommandations<sup>18</sup> destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme.

Au premier rang de ces recommandations figure notamment l'engagement de l'instance dirigeante sur une politique de tolérance zéro envers tout comportement contraire à l'éthique, en général, et tout risque de corruption, en particulier, qui constitue un élément fondateur de la démarche de prévention et de détection de la corruption.

Au second rang de ces recommandations figure la réalisation d'une cartographie des risques d'atteinte à la probité auxquels l'organisation peut être confrontée, lui permettant de mettre en œuvre des mesures de prévention et de détection efficaces, proportionnées aux enjeux identifiés et adaptées aux activités.

Le cadre statutaire reste globalement insuffisant pour prévenir les risques d'atteinte à la probité et de conflits d'intérêts<sup>19</sup>. Les statuts peuvent être muets sur ce point (ADAPEILA) ou rester

succincts, sans préciser de sanctions ni de modalités concrètes de contrôle (ADAPEI 49).

<sup>17</sup> [Article L. 131-12 du code des juridictions financières.](#)

<sup>18</sup> Les recommandations de l'AFA, publiée au JORF numéro 0010 du 12 janvier 2021.

<sup>19</sup> Selon [l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie](#)

[publique](#), la notion de conflit d'intérêts recouvre « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

La faiblesse ou l'absence de dispositifs internes renforcent les risques encourus en termes juridiques, financiers et d'image.

L'ADAPEI-ARIA est plus avancée : ses statuts prévoient une clause d'incompatibilité avec la fonction d'administrateur, ce qui est de nature à prévenir les conflits d'intérêts. Ni les salariés de l'association, ni ceux des associations affiliées ou adhérentes, des prestataires de services sous contrat ne peuvent être administrateur, de même que les personnes ayant un engagement public notoire, qui serait contraire à la volonté

d'indépendance de l'association. Une déclaration d'intérêts doit être remplie par les candidats au CA.

Enfin elle a mis en place en juillet 2023 un formulaire de recueil des signalements et une procédure de recueil de ces signalements, en application de la [loi n° 2022-401 du 21 mars 2022](#) visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte. Cette procédure rappelle le texte en vigueur, décrit le processus applicable ainsi que le référent à contacter.

### 3 - LA QUALITÉ DES PRISES EN CHARGE AU DÉFI DE L'ACCROISSEMENT DES BESOINS

#### A. La politique d'admission est plus ou moins formalisée

L'admission relève de la responsabilité de la direction de l'établissement d'accueil<sup>20</sup>. Le niveau de formalisation de la politique d'admission varie d'une association à l'autre.

L'ADAPEI-ARIA a mis en place un comité unique d'admission, qui lui permet de gérer au mieux les listes d'attente et de rapprocher les besoins du territoire avec les futures places disponibles, dans une démarche de priorisation.

Les listes d'attente sont d'autant plus importantes en ESAT que l'offre de places dans ces établissements fait l'objet depuis 2013 d'un moratoire à l'échelle nationale empêchant la création de nouvelles places pour des raisons budgétaires<sup>21</sup>. Au 31 décembre 2023, l'ADAPEI-ARIA recensait 332 personnes sur liste d'attente pour entrer en ESAT, soit 37 % de ses places autorisées pour seulement 46 sorties, soit 14 % des places. La contrainte géographique peut allonger la durée d'attente, avec une durée prévisionnelle allant jusqu'à 14 ans pour un ESAT.

Des critères de priorisation ont été définis, à savoir :

- la notification MDPH valide et en adéquation avec la place disponible ;
- la fluidité des parcours au sein de l'association afin de limiter les situations de rupture ;
- le caractère d'urgence, notamment pour les situations réglées précédemment en urgence avec une solution temporaire ;
- l'existence d'un projet global d'accompagnement ;
- l'ancienneté de l'inscription.

<sup>20</sup> [Article D. 312-35 du CASF](#) : Le directeur prononce l'admission de l'enfant ou de l'adolescent conformément à la décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées et dans les conditions fixées à l'article [D. 312-10-3](#). Le directeur est tenu d'informer dans un délai de quinze jours la maison départementale des

personnes handicapées de la suite réservée à la désignation opérée par la commission des droits et de l'autonomie conformément aux dispositions de l'article [R. 146-36](#).

<sup>21</sup> IGF, IGAS, Les établissements et services d'aide par le travail (ESAT), octobre 2019.

Des critères complémentaires ont été fixés pour les IME, SESSAD et ESAT visant à favoriser la cohérence des parcours entre le milieu ordinaire et le milieu institutionnel pour les IME et à rechercher l'adéquation entre la place disponible et le projet professionnel de la personne s'agissant des ESAT.

Le nombre de priorisations a augmenté sur la période atteignant 43,2 % des personnes inscrites sur la liste d'attente en août 2023. Les jeunes en situation d'amendement Creton sont priorités depuis octobre 2023, leur priorisation est passée de 4 % des priorisations totales en 2022 à 8 % en octobre 2024. À l'inverse, les situations extérieures au département vendéen ne sont normalement pas cotées, sauf situation exceptionnelle discutée en séance.

L'ADAPEILA ne dispose pas d'une politique d'admission clairement définie. Elle distingue la procédure d'admission en secteur enfant-adolescent de celle en secteur adulte. Pour le secteur adulte, une procédure d'admissibilité traitée au niveau de l'association précède la procédure d'admission, ce qui n'est pas le cas pour les enfants et adolescents. La déconcentration de la responsabilité des admissions au niveau de chaque structure ne permet pas une régulation optimum du secteur. L'ARS et la MDPH ne savent pas si ce sont les situations les plus prioritaires qui sont privilégiées. Les refus d'admission répétés des personnes dites « cas complexes » sont une source de tension entre l'ARS, le département et l'ADAPEILA, les refus par les responsables d'établissement étant motivés par la volonté de ne pas déstabiliser les équipes et les personnes qu'elles accompagnent par des prises en charge difficiles. Le futur CPOM, en cours de finalisation, prévoit une action sur la politique d'admission de l'association visant notamment à améliorer la prise en charge des situations complexes.

La lisibilité des procédures d'admission est affectée par l'incohérence des données des listes d'attente entre l'ADAPEILA et le département. Ces différences s'expliquent notamment par le fait que l'association accepte des inscriptions d'enfants en dehors des notifications de la MDPH, notamment en IME pour des enfants ayant une orientation en unité localisée pour l'inclusion scolaire (ULIS). Les enfants hors département, inscrits sur les listes d'attente de l'association, ne sont pas recensés par la MDPH.

La chambre rappelle que pour adapter l'offre aux besoins dans le département, les autorités de tutelle ont besoin d'une visibilité sur les places disponibles.

## **B. Une offre à adapter pour prévenir les ruptures de parcours**

### **1. Les mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance**

Les associations accueillent un nombre significatif de mineurs suivis par l'aide sociale à l'enfance (ASE), service relevant des départements, et disposant d'une orientation MDPH,

Selon la MDPH de Vendée, 25 % des mineurs bénéficiant d'une orientation MDPH relèvent également de la protection de l'enfance. Au troisième trimestre 2024, l'ADAPEI-ARIA comptabilisait 106 mineurs accueillis dans ses structures qui relevaient également d'une mesure de protection de l'enfance, dont 49 en SESSAD (17 % de l'effectif) et 57 en IME (12,6 % de l'effectif).

Entre 2019 et 2023, le nombre d'enfants de la protection de l'enfance pris en charge par l'ADAPEILA est passé de 67 à 82, représentant en 2023, près de 10 % des effectifs d'enfants accompagnés par l'association. C'est dans les IME que se concentrent les prises en charge.

La bonne prise en charge de ces mineurs implique un partenariat renforcé avec les services départementaux de protection de l'enfance pour fluidifier les parcours et éviter les ruptures. Toutefois, la formalisation de ce partenariat fait défaut. Une convention a été élaborée en 2016 entre l'ADAPEI-ARIA et l'ASE définissant les principes et modalités de collaboration afin de fluidifier les parcours et prévenir les ruptures d'accompagnement. Cette convention n'a néanmoins jamais abouti, même si des temps de travail réguliers avec l'ASE se tiennent sur les différents territoires afin de développer le lien entre les professionnels, la connaissance des dispositifs et l'étude des situations individuelles des jeunes.

Les associations s'engagent dans des dispositifs spécifiques ou expérimentaux pour répondre à la situation complexe de ces jeunes, même si les résultats et la réactivité peuvent être limités.

En réponse à un appel à manifestation d'intérêt « expérimentation de solutions innovantes de répit pour les enfants et adolescents en situation de handicap confiés à l'aide sociale à l'enfance » lancé par l'ARS et le département de la Vendée en novembre 2023, l'ADAPEI-ARIA a déposé, en concertation avec trois autres associations, un projet visant à accompagner 24 jeunes par mois sur la base de deux week-ends de trois jours par mois et à étayer et soutenir les familles d'accueil. Lors du contrôle de la chambre, les financeurs n'avaient pas donné suite à cette proposition. En réponse aux observations de la chambre, le directeur général de l'ARS a indiqué que le projet était en attente de validation du département.

En 2020, l'ADAPEILA a ouvert une structure expérimentale pour l'accueil et l'hébergement de quatre mineurs dits « sans solution », dans le cadre d'un projet « Réponse adaptée pour tous ». Les enfants sont suivis à la fois sur le plan éducatif, sanitaire et médico-social. Sur les quatre places financées, une est restée vacante pendant près d'un an en raison de l'accueil d'un des enfants en structure psychiatrique. Cette place n'a pas été réattribuée, même de manière temporaire. Les admissions sont prononcées lors des comités de suivi en concertation avec l'ensemble des partenaires du projet. Cette organisation ne s'accorde pas à la réactivité attendue de ce type de dispositif fortement mobilisateur de moyens humains et financiers.

En 2024, l'association s'engage dans la création d'une équipe d'appui médico-sociale pluridisciplinaire qui interviendra au sein de deux maisons de quatre places chacune pour un accompagnement d'enfants de 6 à 12 ans ayant des troubles du neurodéveloppement, en partenariat avec deux autres associations.

## 2. Les jeunes pris en charge au titre de l'amendement Creton<sup>22</sup>

Les associations accueillent un nombre important de jeunes adultes maintenus dans des structures pour enfants en raison du manque de places adaptées dans le secteur adulte.

Au 30 mai 2023, 70 jeunes pris en charge par l'ADAPEI-ARIA étaient en situation d'amendement Creton, soit 15 % des effectifs globaux des IME. Sur ces 70 jeunes, seuls trois n'avaient pas fait l'objet d'une notification adulte. La majorité de ces jeunes avait une notification relevant de structures financées par le département<sup>23</sup>.

En 2024, l'ADAPEILA recense 97 jeunes adultes en situation d'amendement Creton sur les 533 places d'IME, soit 18 % de l'effectif de ces institutions.

Cette situation est de nature à compromettre l'équilibre interne de ces établissements, organisés pour accueillir des enfants de 6 à 20 ans. Le nombre important de jeunes maintenus dans des services et structures qui ne sont plus adaptés pour leur âge génère des risques sur la qualité de leur prise en charge et parallèlement induit des conséquences sur celle des enfants en attente de prise en charge dans des structures qui leur sont adaptées.

Face à cette situation, la présidente de l'ADAPEILA a indiqué à la chambre lors de son audition que l'association n'admettait plus d'enfant de plus de 12 ans en IME. La CDAPH de la MDPH de Vendée a fait le choix en 2024 de mettre fin à des parcours de jeunes en situation d'amendement Creton en ciblant les jeunes les plus autonomes ayant une orientation ESAT. Selon l'ADAPEI-ARIA, des jeunes orientés en foyer de vie ou en foyer d'accueil médicalisé sont également concernés. Pour ces derniers, si un des parents ne travaille pas, la CDAPH peut décider d'un retour en famille.

L'objectif de diminution du nombre de situations Creton se heurte à la démographie des jeunes en

<sup>22</sup> « 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. Cette disposition est codifiée à l'article [L. 242-4 du CASF](#).

<sup>23</sup> La prise en charge de ces jeunes incombe à l'autorité de tutelle de l'établissement adulte vers lequel ils sont orientés mais auxquels ils ne peuvent pas accéder (ARS pour les établissements médicalisés pour les jeunes avec orientation MAS) et département (pour les jeunes orientés en FV ou FAM).

IME et au calibrage insuffisant de l'offre pour les adultes. En mai 2023, 42 % des jeunes accueillis en IME à l'ADAPEI-ARIA avaient 17 ans et plus. Dès lors, si le rythme de 15 à 20 admissions de jeunes en situation d'amendement Creton par an dans le secteur adulte devait se poursuivre, le nombre de ces jeunes pourrait s'élever dans les trois ans entre 131 et 161, soit entre 28 % et 36 % des effectifs des IME de cette association.

Après avoir permis la priorisation des jeunes bénéficiant de l'amendement Creton dans le cadre de sa procédure d'admission, l'ADAPEI-ARIA indique anticiper l'orientation des jeunes vers le secteur adulte, dès 17 ans, en associant les familles. Elle souhaite s'entretenir régulièrement avec les autorités de tarification et de contrôle sur l'évolution et le développement de l'offre afin de mettre en place de nouvelles réponses, l'objectif étant de réserver intégralement les nouvelles places créées en secteur adulte aux jeunes sous amendement Creton.

Par ailleurs, les modalités de prise en charge financière de ces mineurs sont lourdes de conséquence sur la trésorerie de l'ADAPEILA, puisque pour l'année 2023, l'ADAPEILA a facturé 1,27 M€ au département, que ce dernier prévoit de payer en 2025, en raison de sa situation financière et de la capacité de la trésorerie de l'ADAPEILA à supporter cette créance. Parallèlement, l'ARS a minoré la dotation globale d'un montant de 490 192 € en 2024 comme le prévoit le CASF.

### **3. Les personnes en situation de handicap vieillissantes**

L'ADAPEI 49 assure l'accompagnement des usagers depuis l'enfance, une limite d'âge se dessine néanmoins aux alentours de 60 ans. Les usagers en âge de prendre leur retraite sont amenés à déménager vers des structures dédiées au grand âge de type EHPAD. Cette évolution du parcours s'explique, en premier lieu, au regard des listes d'attente et du besoin : en septembre 2022, plus de 700 personnes attendaient une place au sein de l'association depuis en moyenne 580 jours.

L'association estime ne plus pouvoir répondre aux besoins éducatifs et sanitaires des usagers vieillissants. Pourtant, l'admission en EHPAD<sup>24</sup> pour une personne handicapée âgée de 55 à 70 ans est souvent mal vécue par les intéressés et leurs familles. C'est néanmoins la seule solution, surtout pour les travailleurs d'ESAT ou d'entreprises adaptées vivant en foyer d'hébergement, qui doivent déménager à la retraite puisque ces foyers ne sont pas ouverts en journée.

Pour faciliter cette transition, l'ADAPEI 49 a établi des partenariats avec plusieurs EHPAD et accompagne les usagers sur une longue période pour favoriser leur adaptation. Malgré cela, ce passage du secteur du handicap à celui du grand âge reste une rupture importante dans le parcours des usagers : le taux de présence directe des soignants/éducateurs est en moyenne trois fois inférieur en EHPAD par rapport à un foyer de vie, les familles et l'entourage sont davantage sollicités en EHPAD pour accompagner aux diverses activités de confort voire aux consultations médico-soignantes et certaines activités sont à la charge financière de l'utilisateur.

L'offre médico-sociale doit évoluer pour s'adapter à l'évolution des besoins et à la démographie des personnes en situation de handicap. Les solutions inclusives telles que l'habitat inclusif via les aides à la vie partagée offrent des alternatives pour les 55-70 ans. L'ADAPEI 49 tente d'adapter son offre de manière sporadique au travers de réponses à appels à projet. Ces dispositifs répondent toutefois de manière partielle et surtout temporaire aux besoins d'un public âgé en situation de handicap. La fragilité de ces solutions impose une plus grande anticipation des hypothèses d'institutionnalisation à plus ou moins brève échéance.

Enfin, le décroisement des politiques publiques de l'autonomie alliant les champs du sanitaire, du handicap et du grand âge contribuerait à une plus grande lisibilité de l'offre et surtout à sa structuration stratégique.

---

<sup>24</sup> Ou en unité pour personnes en situation de handicap adossée à un EHPAD.

### L'exemple de Victor<sup>25</sup> accompagné par l'ADAPEI 49

Victor, 54 ans, est sous curatelle. Il souffre d'une probable déficience intellectuelle, présente une tendance paranoïde, peut être victime d'hallucinations et de narcolepsie. Il vit en autonomie, a travaillé en établissement adapté et en foyer d'hébergement. Une orientation en ESAT est posée en 2004. Il est accompagné par le SAVS dans le cadre d'un parcours individuel depuis 2014. Pour Victor, travailler devenait de plus en plus difficile ces deux dernières années en raison d'une fragilité psychologique de plus en plus présente nécessitant un accompagnement renforcé.

Petit à petit, un passage vers le SAMSAH a été mis en place à compter de mars 2020 au regard de difficultés psychologiques croissantes : Victor s'est retrouvé isolé car sa compagne a dû être admise dans un établissement, compte tenu de ses propres problèmes de santé. À compter de cette date, des problèmes de voisinage importants sont apparus. Victor est expulsé de son logement pour troubles à l'ordre public. Une solution d'hébergement en urgence doit alors être trouvée dans l'attente d'une place en résidence autonomie. Cependant, son état psychique se dégrade de nouveau et met en péril la sécurité des autres résidents du foyer. Il a cessé son activité professionnelle à l'ESAT au 1<sup>er</sup> janvier 2021, après un temps de travail à temps partiel, puis des périodes assez longues d'arrêt maladie.

Actuellement, le SAMSAH travaille sur un projet d'accompagnement avec une orientation unité pour personne handicapée vieillissante (UPHV) qui a été validée par la MDPH en octobre 2021. La liste d'attente est cependant très longue. Dans cette attente, il est placé en hôpital de jour une journée par semaine. Faute de places en UPHV, une « orientation en EHPAD » a également été validée par la MDPH en mars 2022 (dérogation d'âge).

Source : CRC d'après témoignages recueillis et examen des dossiers individuels

## 4. Les travailleurs handicapés

Le législateur est intervenu à plusieurs reprises depuis [\*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 pour renforcer l'objectif d'inclusion dans l'emploi en milieu ordinaire des personnes en situation de handicap. Toutefois, le principe d'une coexistence entre le milieu protégé et le milieu ordinaire n'a pas été fondamentalement remis en cause.

L'offre de l'ADAPEI-ARIA en matière d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap est riche et variée. Elle est à la fois gestionnaire d'établissements et de services (deux EA, 10 ESAT représentant 79 % des places du département) mais également partie prenante du service public de l'emploi puisqu'elle gère le Cap Emploi de Vendée. Cette offre s'adresse à un large public : aussi bien aux personnes prises en charge dans des ESMS de

l'ADAPEI-ARIA ou d'autres organismes gestionnaires, qu'aux personnes provenant du milieu ordinaire.

Selon l'association, seule une petite partie des jeunes adultes accompagnés par les IME dispose de suffisamment d'autonomie pour travailler en milieu protégé ou ordinaire. Les travailleurs d'ESAT restent majoritairement des personnes atteintes de déficience intellectuelle et de troubles psychiques. La prise en charge des travailleurs d'ESAT est adaptée, ils bénéficient de projets personnalisés évalués régulièrement. L'association doit veiller à adopter un modèle d'accompagnement facilitant l'autonomie des personnes.

La complexité et le manque de lisibilité des ressources des travailleurs d'ESAT peuvent générer des effets désincitatifs à l'insertion en milieu ordinaire<sup>26</sup>. Faute de simulateur de ressources déployé par les pouvoirs publics, les associations ne sont pas en capacité de donner

<sup>25</sup> Le prénom a été modifié.

<sup>26</sup> IGAS, IGF, Convergence des droits des travailleurs handicapés en établissement et services d'aide par le travail (ESAT) vers un statut de quasi-salarié, février 2024.

toutes les informations permettant aux travailleurs d'ESAT de faire leur choix.

La logique de parcours et d'inclusion doit être renforcée. La bonne articulation entre le milieu médico-social et le milieu ordinaire doit amplifier le nombre de sorties vers le milieu ordinaire et faciliter la fluidité des parcours à tous les niveaux, dans un contexte où les listes d'attente pour entrer en ESAT sont importantes.

L'ADAPEILA met en œuvre le dispositif Passerelle pour l'emploi visant à permettre l'accès à l'emploi en milieu ordinaire de travail, l'accès à la formation, ainsi que le droit à l'expérimentation pour les personnes en situation de handicap. La durée moyenne d'un accompagnement s'élève à deux ans et demi.

Ouvert en 1999, sous une forme expérimentale, le dispositif est devenu un ESAT « hors les murs » en application de la loi du 11 février 2005<sup>27</sup> permettant la mise à disposition de travailleurs d'ESAT en milieu ordinaire. Il est co-financé par l'ARS, le département, l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) et le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

Il intervient directement auprès des personnes accompagnées et des entreprises.

#### **Un exemple de parcours de l'IME à l'ESAT à l'ADAPEI-ARIA**

R. a 23 ans. Il a eu un parcours scolaire en classe pour l'inclusion scolaire (CLIS) et en ULIS. Il a été suivi par le SESSAD pendant un an lorsqu'il avait 13 ans, il est ensuite entré en IME à l'âge de 14 ans. Il a fait plusieurs stages dans des entreprises et dans deux ESAT avant d'entrer à la section d'initiation et de première formation professionnelle (SIPFP) de l'IME. À l'âge de 20 ans, il a intégré le groupe « After » de l'IME (regroupant les plus de 20 ans) tout en étant deux jours et demi par semaine en ESAT. Il a pu ensuite intégrer un ESAT à l'âge de 21 ans. Il vit en foyer et fait parfois des périodes d'essai en appartement relais pour se préparer à vivre en autonomie. En ESAT, il a suivi une formation en 2023 sur la conduite de tondeuses autoportées. Il sait lire mais la compréhension d'un texte est complexe. Il peut écrire avec un modèle. Il se déplace à vélo entre le foyer et l'ESAT.

Source : CRC d'après examen des dossiers individuels

L'accompagnement est individualisé sur les plans professionnel et social. Dans le cadre de l'accompagnement vers le milieu ordinaire, Passerelle pour l'emploi met à disposition des personnels ayant un statut de travailleur d'ESAT auprès d'entreprises. Pendant la période de mise à disposition, les travailleurs gardent leur statut de travailleur d'ESAT et sont rémunérés par l'ESAT Passerelle pour l'emploi<sup>28</sup>. Des services d'accompagnement social sont proposés sous réserve d'une orientation MDPH de service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS).

Les indicateurs fixés par le CPOM pour mesurer l'atteinte des objectifs en matière d'inclusion professionnelle, se sont améliorés entre 2019 et 2023. Le taux d'insertion des travailleurs d'ESAT en milieu ordinaire est passé de 50 % en 2019, à 55 % en 2023. Le taux de sortie vers le milieu ordinaire de travail a quant à lui plus que doublé : de 2 % en 2019, il atteint 5,6 % en 2023. Pour rappel, le taux constaté au niveau national n'était que de 0,47 %<sup>29</sup> en 2018, et n'atteignait que 1 % en 2022<sup>30</sup>.

Compte tenu de l'importance des moyens mis en œuvre, la chambre regrette l'absence d'évaluation financière du dispositif Passerelle pour l'emploi.

<sup>27</sup> [Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.](#)

<sup>28</sup> [Article 39 de la loi du 11 février 2005](#) ; [Articles L 344-2-4, R 344-15](#) et suivants du code de l'action sociale et des familles.

<sup>29</sup> Cf. [rapport IGAS-IGF d'octobre 2019 sur les ESAT](#) – statistique issue de l'enquête de l'association nationale des directeurs et cadres d'ESAT (Andicat).

<sup>30</sup> Cf. enquête Andicat 2023 sur l'exercice 2022.

## C. Le respect des droits et la participation des usagers doit être effectif

Pour garantir l'exercice effectif des droits et libertés individuels des personnes accompagnées en structures sociales et médico-sociales, [la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002](#) a imposé la mise en place d'outils obligatoires<sup>31</sup>.

Les exemples transmis par l'ADAPEI-ARIA de livrets d'accueil, de contrats de séjour et de projets personnalisés sont satisfaisants. De même, la participation à la vie du service a été analysée et n'appelle pas d'observation. Un collège de réflexion éthique a, par ailleurs, été mis en place.

Des dysfonctionnements ont été constatés sur les outils de la loi de 2002 lors de la visite de plusieurs établissements : difficultés de communication des différents documents et d'accessibilité de ces documents qui ne sont pas compréhensibles par tous, rédaction des comptes rendus des réunions du conseil de vie sociale non systématique ainsi que leur diffusion, recueil partiel des attentes et besoins des personnes accueillies dans le cadre des projets personnalisés en raison de leur singularité, difficulté d'accès des personnes prises en charge à leur dossier.

L'association réalise des documents en pictogrammes pour certains établissements.

Toutefois, elle ne recourt, par ailleurs, que très peu à la méthode « Facile À Lire et à Comprendre » (FALC)<sup>32</sup> pour les documents de la loi de 2002. La chambre l'invite à recourir de manière plus importante à cette méthode pour ces documents.

En réponse aux observations de la chambre, le dirigeant de l'ADAPEI-ARIA a indiqué avoir lancé une série d'actions pour rendre les outils de la loi 2002-2 plus facilement accessibles : rédaction et diffusion systématiques des comptes rendus des conseils de la vie sociale (CVS), projet de déploiement de la communication alternative augmentée<sup>33</sup>, refonte des outils de la loi 2002-2 pour les actualiser et les rendre plus accessibles.

L'accompagnement des usagers en direction d'une structure externe à l'ADAPEI 49, en particulier, vers la filière grand âge, n'est pas assorti d'un recueil formalisé du consentement de l'utilisateur, ces « orientations » étant réalisées sur initiative des établissements d'origine. La démarche, légitimée par l'absence d'alternative au sein des ESMS gérés par l'association, doit toutefois s'accompagner d'un recueil effectif et éclairé du consentement de l'utilisateur. Ce recueil n'est évidemment pas simple à systématiser tant il doit être personnalisé, certains handicaps pouvant rendre cette démarche plus complexe. Toutefois la seule appréciation de l'établissement d'origine apparaît peu satisfaisante et susceptible de manquer d'impartialité.

<sup>31</sup> Livret d'accueil, charte des droits et des libertés, règlement de fonctionnement, contrat de séjour ou document individuel de prise en charge, le conseil de la vie sociale et le projet d'établissement ou de service.

<sup>32</sup> Le facile à lire et à comprendre (FALC) est une méthode qui a pour but de traduire un langage classique en langage compréhensible par tous.

<sup>33</sup> La communication alternative augmentée recouvre tous les moyens humains et matériels permettant de communiquer autrement pour compenser ou remplacer un manque ou une grande déficience de parole, un défaut de langage impactant la communication, pour la faciliter sous ses deux versants expressifs et réceptifs.

### Le groupe de réflexion éthique de l'ADAPEILA

En 2019, l'ADAPEILA a créé un groupe de réflexion éthique associatif (GREA) avec l'appui de l'Espace de réflexion éthique des Pays de la Loire. Réuni trois à quatre fois par an, il travaille sur saisine d'un professionnel ou d'un parent.

Le GREA a notamment produit une contribution sur la thématique du « consentement au quotidien ». À partir d'un cas concret d'une personne accompagnée à son domicile par le SAVS, il s'est interrogé sur les questions éthiques suivantes : « En quoi l'accompagnement par les services et établissements de services médico-sociaux des personnes vulnérables peut-il contraindre ou promouvoir la personne concernée dans l'exercice de ses droits ? La personne en situation de handicap peut-elle choisir de ne pas être accompagnée ? Quel pouvoir de décision, d'action, les majeurs protégés ont-ils sur leur vie et l'exercice de leur droit de citoyen ? Comment contractualiser l'accompagnement avec les personnes accompagnées ? Comment articuler sereinement la triade : professionnels, proches et personnes en situation de handicap ? Quelles constructions et articulations collectives au bénéfice de chacun ? »

En 2024, sur saisine de professionnels, il a rendu un avis portant sur le sujet suivant « Concilier vie privée, sécurité et respect des choix ». Les professionnels s'interrogent sur la construction d'un partenariat avec les parents tout en maintenant les droits et liberté de la personne, d'une part, et sur l'accompagnement de la personne dans son lien aux autres en conciliant sa sécurité et son libre choix, d'autre part.

## D. La politique qualité monte en puissance

Depuis [la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002](#) rénovant l'action sociale et médico-sociale, les ESMS ont l'obligation de procéder à une évaluation régulière de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils délivrent. [La loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019](#) relative à l'organisation et à la transformation du système de santé réorganise en profondeur les évaluations des établissements médico-sociaux et confie à la Haute autorité de santé (HAS) le pilotage du dispositif<sup>34</sup>. En 2022, la HAS a publié un référentiel national d'évaluation visant à mettre en place un cadre unique et homogène pour toutes les structures.

L'ADAPEILA et l'ADAPEI-ARIA ont adapté leur démarche qualité au référentiel de la HAS, sur lequel sont fondées les évaluations externes.

Lors du contrôle de la chambre, les évaluations externes réalisées selon les nouvelles dispositions réglementaires, de trois établissements de l'ADAPEILA ont été publiées. Celles-ci font état de résultats satisfaisants voire

très satisfaisants de la démarche qualité mise en œuvre dans ces établissements. Pro-active en matière de démarche qualité, l'ADAPEILA déploie, en complément, la certification Handéo au sein de ses établissements. Celle-ci atteste du niveau de qualité de prise en charge des personnes accompagnées.

L'ADAPEI-ARIA a mis en place des auto-évaluations régulières sur l'année 2024, permettant de préparer les évaluations qui seront menées par la HAS. Un service qualité dédié est chargé du pilotage du plan d'amélioration continue de la qualité et accompagne les directeurs d'ESMS dans la réalisation de ces auto-évaluations. Par ailleurs, lors du contrôle, l'association a indiqué à la chambre vouloir organiser à compter de 2025 des audits flash au sein de ses établissements. Conçu comme un outil d'aide à la décision, ces audits permettront de réaliser un diagnostic à un instant donné afin d'identifier les dysfonctionnements majeurs, des leviers de performance et également des axes d'amélioration dans l'établissement audité.

<sup>34</sup> La réglementation a été précisée par deux textes successifs : le [décret n° 2021-1476 du 12 novembre 2021](#), modifié par le [décret du](#)

[26 avril 2022](#) relatif au rythme des évaluations de la qualité des Établissements sociaux et médico-sociaux.

## **E. Le suivi des événements indésirables, des réclamations et de la satisfaction : des procédures qui nécessitent encore d'être appropriées**

Conformément au cadre légal<sup>35</sup>, les associations mettent en place des procédures d'identification et de déclaration des événements indésirables (EI), des événements indésirables graves (EIG) et des événements indésirables graves associés aux soins (EIGS).

Toutefois, leur appropriation et par conséquent leur efficacité est inégale d'un établissement à l'autre.

La déclaration et l'analyse de ces événements a conduit l'ADAPEILA, dans le cadre de la démarche d'amélioration continue de la qualité de la prise en charge des personnes accompagnées à travailler et à éditer un guide de lutte contre la maltraitance, ainsi qu'une procédure de prise en charge en cas d'agression sexuelle.

L'ADAPEILA a élaboré une procédure de gestion des plaintes et des réclamations. Celle-ci sont traitées au niveau des établissements et services. Les premiers résultats d'évaluation externe montrent que l'analyse et les actions correctrices ne sont pas systématiquement mises en œuvre. Le suivi est informatisé seulement depuis début 2024.

L'ADAPEILA et l'ADAPEI-ARIA mènent des enquêtes de satisfaction auprès des personnes accompagnées, de leurs familles et de leurs proches, des travailleurs handicapés et des salariés. Cependant, à l'ADAPEI-ARIA, les résultats de ces différentes enquêtes n'étaient accompagnés d'aucun bilan ou analyse ni de plan d'actions afin d'apporter des solutions concrètes aux problèmes évoqués. Le taux de satisfaction global n'est, par ailleurs, jamais mesuré. Les retours de ces enquêtes ont conduit l'ADAPEILA à rédiger en FALC les documents associatifs.

La culture de l'évaluation et du retour d'expérience doit donc être consolidée pour se traduire en améliorations concrètes de la qualité des accompagnements.

## **4 – DES PROCESSUS DE GESTION À MIEUX MAÎTRISER ET SÉCURISER**

### **A. Le contrôle interne : un dispositif à mieux structurer et à renforcer**

Le contrôle interne constitue un pilier essentiel de la bonne gouvernance des organisations médico-sociales. Il vise à garantir l'efficacité et l'efficacité des opérations, la conformité de ces opérations aux réglementations et aux directives internes, et la fiabilité des informations produites

et utilisées par l'organisation (qui recouvre la fiabilité des comptes ainsi que des données). Son importance est d'autant plus marquée que les financements proviennent majoritairement de fonds publics.

Les contrôles de la chambre mettent en évidence des niveaux de maturité très différents. La chambre a constaté que les cinq composantes<sup>36</sup> du contrôle interne faisaient défaut.

<sup>35</sup> [CASF, article L. 331-8-1](#) et [Code de la santé publique, article R. 1413-67](#).

<sup>36</sup> Selon le COSO : Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

### **Les cinq composantes du contrôle interne**

#### **1- Un environnement interne favorable à la maîtrise des risques**

La gouvernance et le comité de direction doivent créer et maintenir un environnement porteur d'une culture du contrôle et de l'éthique.

#### **2- Une identification et une hiérarchisation des risques à réaliser**

L'association doit évaluer les facteurs internes et externes susceptibles d'avoir des effets sur sa performance et la réalisation de ses objectifs.

#### **3- Des contrôles à mettre en œuvre pour maîtriser les risques**

L'association doit définir des activités de contrôle en élaborant des règles et des procédures permettant la réalisation des actions de contrôle et de gestion des risques pour l'atteinte de ses objectifs.

#### **4 – Une communication active**

L'association doit s'assurer que les informations pertinentes sont identifiées et communiquées, par exemple sur l'intranet et via des rappels réguliers.

#### **5 – Un pilotage global**

L'association doit piloter son contrôle interne afin de s'assurer qu'il est adéquat et appliqué avec efficacité. Ce pilotage passe par la structuration d'une fonction d'audit interne, cellule indépendante et objective qui donne à une entité une assurance raisonnable sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour les améliorer et contribuer à créer de la valeur ajoutée.

Le contrôle de l'ADAPEI 49 a mis au jour d'importants dysfonctionnements dans la gouvernance et la gestion de l'association : 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.

L'ADAPEILA apparaît comme l'association la plus avancée en la matière avec des dispositifs élaborés en matière de ressources humaines et de comptabilité. Toutefois, chaque direction de fonction support (finances, ressources humaines, systèmes d'information, communication, direction générale) anime son propre dispositif sans qu'il n'y ait de pilotage transversal par la direction générale dans le cadre d'une structure ou d'une instance spécifique. Or, le pilotage du contrôle interne doit par nature procéder d'une logique d'ensemble.

Lors du contrôle de la chambre, l'ADAPEI 49 et l'ADAPEI-ARIA n'avaient pas mis en œuvre de

dispositifs formalisés de contrôle interne sur leurs principaux processus de gestion.

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 du volume financier géré, le dispositif de contrôle interne mériterait d'être piloté par une instance centralisée comprenant des administrateurs.

### **B. La performance des achats doit être améliorée**

Les contrôles de la chambre mettent en évidence des dysfonctionnements majeurs dans la fonction achat : éclatement des pratiques, absence de procédures homogènes, faiblesse des contrôles et insuffisante recherche d'efficacité. Ces faiblesses se traduisent par des surcoûts, des risques financiers et juridiques, et une mobilisation excessive des cadres sur des tâches opérationnelles.

La fonction achat est insuffisamment structurée, éclatée entre les établissements et services qui disposent d'une large autonomie pour réaliser leurs achats courants. Cette dispersion ne s'accompagne pas systématiquement de délégations de signature formalisées (ADAPEILA) et de procédures homogènes. L'absence d'outils informatiques adaptés limite encore la capacité de pilotage : les engagements de dépenses ne sont pas enregistrés, aucune nomenclature des achats n'existe (ADAPEI-ARIA), chaque établissement entretient sa propre base de fournisseurs, sans mutualisation à l'échelle associative (ADAPEILA). La stratégie d'achat reste donc peu outillée et faiblement anticipée.

Le manque d'évaluation globale des besoins conduit à des achats faits « au fil de l'eau », directement par les directeurs d'établissement. Cette organisation entraîne une charge disproportionnée d'intendance pour des cadres dirigeants, au détriment de leurs missions stratégiques (ADAPEI 49).

L'absence de mise en concurrence systématique nuit à l'efficacité des achats. L'ADAPEI 49 illustre les risques liés à cette faiblesse. Des contrats importants ont été attribués par l'association sans mise en concurrence, parfois à des prestataires proches de l'association (anciens salariés, relations personnelles). Ces pratiques, contraires aux principes de transparence et de bonne gestion, exposent l'association à des risques financiers, mais aussi de réputation.

Toutefois, des efforts de rationalisation sont à relever : recrutement d'un gestionnaire de patrimoine chargé notamment des achats liés aux bâtiments (ADAPEI 49), élaboration d'une première procédure d'achat (ADAPEI-ARIA), contrats-cadres pour certains achats stratégiques, adhésion à une centrale d'achat et aux accords-cadres de l'UNAPEI, ou encore création en 2024 d'un groupement d'intérêt économique (GIE) avec cinq autres associations régionales (ADAPEILA). Ce dernier doit permettre

de mutualiser les achats et d'instaurer une véritable politique d'achat partagée.

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.

### **C. L'usage des moyens de paiement et de retrait doit être encadré**

Les chefs de services et d'établissements et certains cadres du siège disposent de cartes bancaires et de chéquiers. L'examen des pratiques en vigueur met en évidence un ensemble de dérives allant d'un contrôle interne insuffisant à des abus manifestes.

Les moyens de paiement apparaissent trop nombreux, mal encadrés et faiblement contrôlés (125 comptes courants actifs, avec des moyens de paiement associés à l'ADAPEI-ARIA, 78 cartes bancaires à l'ADAPEILA, 118 comptes courants et 37 cartes bancaires à l'ADAPEI 49).

Bien que les associations aient, à des degrés divers, élaboré des notes de procédures plus ou moins complètes, les contrôles hiérarchiques (signatures, opportunité des dépenses) sont insuffisants et les rapprochements bancaires formels.

À l'ADAPEILA, l'octroi et la suppression des cartes bancaires nominatives donne lieu systématiquement à une décision du conseil d'administration. Les ESMS possèdent également chacun un chéquier. Les responsables d'établissements et directeurs de territoires sont habilités à signer les chèques par le conseil d'administration. Or, en application des statuts de l'association, c'est une délégation formelle de la présidente qui est requise pour l'utilisation de ces moyens de paiement.

**Les contrôles d'échantillon par la chambre ont relevé de sérieuses anomalies, exposant les associations à des risques juridiques et financiers importants :**

- plafonds de retraits autorisés élevés (entre 800 € et 3 000 € de retraits sur 7 jours glissants à l'ADAPEILA),
- des cartes bancaires nominatives utilisées après le départ de leur titulaire pour des montants très élevés (à minima 202 014 € entre 2017 et 2021) (ADAPEI 49),
- non-respect du caractère dérogatoire et donc ponctuel des achats en ligne prévu par la procédure associative (ADAPEILA),
- interrogations sur la pertinence et la régularité de dépenses effectuées (carburant pour des voyages réalisés à titre privé, frais de restaurants au profit de quelques collaborateurs déjeunant pour certains, presque quotidiennement aux frais de l'association) (ADAPEI 49),
- relevés de cartes non systématiquement signés par le titulaire et son responsable hiérarchique (ADAPEILA),
- les pièces justificatives ne sont pas systématiquement jointes (ADAPEI-ARIA),
- certains achats de matériels ne sont pas enregistrés dans l'inventaire, ce qui interroge sur leur usage (ADAPEI-ARIA),
- pas de contrôle de l'utilisation des espèces (ADAPEI-ARIA),
- des tickets paiement de cartes bancaires relatifs à des dépenses de restauration, sans qu'une pièce soit produite pour justifier que le repas est pris dans le cadre d'une mission (ADAPEI-ARIA, ADAPEI 49).

Au regard de la nature des dépenses réglées par carte bancaire, et compte tenu des risques afférents à la mise à disposition de ce moyen de paiement à un grand nombre de salariés, la chambre invite les associations à réduire significativement le nombre de comptes et à étudier le remplacement des cartes bancaires en circulation par des cartes achat, telles qu'utilisées désormais fréquemment dans la sphère publique. La carte achat a l'avantage de

permettre à l'acheteur un contrôle plus strict des dépenses réalisées, notamment via le paramétrage des fournisseurs autorisés, et d'exercer son contrôle préalablement au paiement des fournisseurs<sup>37</sup> et non plus *a posteriori*.

---

<sup>37</sup> Une fois la commande ou l'achat validé par le système d'autorisation de l'opérateur bancaire (paramétré selon les critères d'autorisation retenus par l'acheteur), l'opérateur bancaire règle le fournisseur en faisant l'avance des fonds. Les achats

effectués ne sont payés par l'acheteur qu'après réception et contrôle du relevé d'opérations mensuel transmis par l'opérateur bancaire, qui récapitule l'ensemble des opérations du mois.

## 5 –LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES À MIEUX PILOTER POUR RENFORCER LA PERFORMANCE

### A. La gestion administrative est à sécuriser

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.

Les associations contrôlées emploient un nombre important de salariés : 1 800 pour l'ADAPEILA, 1 062 pour l'ADAPEI 49 et 1 785 pour l'ADAPEI-ARIA. Pourtant, elles ne disposent pas toujours d'indicateurs fiables sur les effectifs, la masse salariale ou l'activité, ce qui limite le pilotage stratégique des ressources humaines.

L'ADAPEILA présente une situation plus structurée grâce à un dispositif de contrôle interne sur les recrutements, les modifications contractuelles et les paies. En revanche, à l'ADAPEI 49 et à l'ADAPEI-ARIA, la fonction ressources humaines, largement décentralisée au niveau des établissements, souffre de procédures incomplètes et d'un contrôle interne lacunaire, source de risques juridiques et d'inefficience.

Les procédures de recrutement et de suivi administratif des salariés sont incomplètes ou hétérogènes d'un établissement à l'autre. Aucun contrôle n'est prévu pour les recrutements des professionnels non managers réalisés par les directeurs d'établissement, ce qui peut conduire à des embauches non adaptées aux besoins (ADAPEI-ARIA). La chambre a relevé un cas de recrutement familial, avec l'embauche à deux reprises de l'épouse d'un directeur, sans que le surcroît d'activité invoqué soit étayé (ADAPEI 49).

D'autres lacunes concernent le contenu des contrats de travail (absence d'indication précise du régime indemnitaire à l'ADAPEI-ARIA) et la tenue des dossiers du personnel. Les entretiens annuels, non obligatoires, ne sont pas systématiquement réalisés à l'ADAPEI 49 et à l'ADAPEI-ARIA, privant les associations d'un outil essentiel de management.

### B. Un temps de travail plus favorable que le droit commun

Les trois associations appliquent la convention collective nationale de travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966, plus favorable que le statut de la fonction publique hospitalière<sup>38</sup> en matière de droit à congés.

Cette convention collective prévoit plusieurs congés supplémentaires au-delà des congés prévus par le droit du travail à hauteur de 25 jours ouvrés par an. Tout d'abord, deux jours ouvrés supplémentaires d'ancienneté sont accordés tous les cinq ans dans la limite de six congés supplémentaires. Ensuite, des congés trimestriels, pouvant atteindre 18 jours par an, sont accordés pour les professionnels exerçant auprès de mineurs.

---

<sup>38</sup> La fonction publique hospitalière limite le volume de jours de RTT à 20 jours par an y compris pour les cadres forfaitisés. Le temps de travail de 1 607 heures par an s'applique. Trois jours de

congés hivernaux et de fractionnement peuvent toutefois venir en déduction si les conditions de prise des congés sont respectées.

Ces dispositions favorables entraînent un recours accru aux contrats à durée déterminée de remplacement et représentent un coût financier significatif que la chambre évalue pour l'ADAPEI 49 à 1,1 M€<sup>39</sup> pour le seul exercice 2021<sup>40</sup>. Bien que variable selon les catégories d'emploi et les affectations, cet avantage peut en conséquence être valorisé à hauteur de 1 760 € en moyenne annuelle par salarié (hors travailleurs d'ESAT et entreprises adaptées).

Jusqu'à une révision intervenue fin 2024 dans le cadre du plan de retour à l'équilibre, les dispositions en vigueur au sein de l'ADAPEI-ARIA étaient plus favorables que le cadre conventionnel. Le nouvel accord d'entreprise devrait permettre d'économiser 1,61 M€. La chambre relève qu'en dépit de cette révision, tous les salariés bénéficient des congés trimestriels, et non pas uniquement ceux exerçant auprès des mineurs.

Les salariés de l'ADAPEILA, par cumul des dispositions conventionnelles et des dispositions propres à l'association, selon leur ancienneté, leur catégorie et leur établissement d'affectation, peuvent bénéficier d'un maximum de 24 jours de congés supplémentaires au-delà des cinq semaines de congés légaux, et d'au plus 2 jours de fractionnement ou de 3 jours supplémentaires si le congé principal n'est accordé par l'employeur qu'en dehors de la période normale (du 1<sup>er</sup> mai au 31 octobre). Ceci en dehors des congés familiaux et exceptionnels prévus par la convention collective, et hors jours de RTT accordés aux cadres.

<sup>39</sup> 33,9 x 32 312,63 € (coût moyen d'un ETP en 2021 calculé d'après CA 2021 hors TH et hors EA).

<sup>40</sup> En 2021, le volume de jours de congés conventionnels (congés d'ancienneté, congés trimestriels) et de RTT obtenus au-delà de 20 jours au sein de l'association se chiffrait à 7 666 jours. En comparaison avec un agent de la fonction publique hospitalière à 35 heures qui travaillerait 226 jours par an, ces jours de congés conventionnels supplémentaires correspondent à 33,9 ETP, soit, au coût moyen d'un ETP à l'ADAPEI 49, un surcoût annuel de près de 1,1 M€.

## C. Une politique de rémunération à mieux encadrer

La rémunération des salariés comprend un salaire indiciaire, un régime indemnitaire et pour certains des avantages en nature.

La politique salariale est globalement conforme en matière de grilles indiciaires mais elle est jugée peu attractive par les dirigeants associatifs, compte tenu de la pénibilité des métiers.

Les contrôles de la chambre ont cependant identifié des cas de réductions d'ancienneté supérieures à celles prévues par la convention collective pour des cadres, à l'instar du directeur général de l'ADAPEILA ou de certains cadres de l'ADAPEI-ARIA.

La rémunération des salariés est complétée par diverses indemnités, en fonction des catégories de personnel, qui sont soit prévues par les conventions collectives applicables, soit instituées par décision de l'association ou par les contrats de travail. Les revalorisations indemnitaires prévues dans le cadre du Ségur de la santé et des accords Laforcade<sup>41</sup> ont notamment été appliquées en 2022, pour un coût total de près de 3,5 M€ par an pour l'ADAPEILA.

Des primes et des compléments indemnitaires sont parfois versés hors du cadre légal ou conventionnel. Les indemnités de sujétions particulières versées à des cadres de l'ADAPEILA et de l'ADAPEI-ARIA excèdent ainsi largement les plafonds fixés par la convention collective. Pour cette dernière, le directeur général et les directeurs du siège bénéficient d'un nombre de points<sup>42</sup> de régime indemnitaire nettement supérieur au nombre de points fixé par la convention : l'échantillon analysé a bénéficié, en effet, d'un nombre de points de régime

<sup>41</sup> Indemnité mensuelle « Laforcade 1 » versée aux personnels soignants (cf. accord Laforcade du 28 mai 2021), indemnité mensuelle versée aux personnels socio-éducatifs (cf. accord de branche du 2 mai 2022), prime « Ségur 2 » versée aux personnels paramédicaux des IME, SESSAD, FAM et MAS.

<sup>42</sup> [Au 1er février 2021, la valeur du point s'élève à 3,82 €.](#)

indemnitaires allant de 280 à 970 points alors que la convention prévoit un nombre de points compris entre 70 et 210. Dans les associations de plus de 800 salariés, le montant de l'indemnité attribuée au directeur général peut être supérieur à 300 points. La pratique à l'ADAPEI-ARIA est nettement plus favorable. Le directeur général précédemment en fonctions bénéficiait d'un régime indemnitaire de 900 points au 1<sup>er</sup> mars 2011, augmenté tout au long de son contrat puisqu'il s'élevait à 2 175 points en mars 2023. L'actuel directeur de l'association bénéficie d'un régime indemnitaire de 1 440 points.

L'ADAPEILA octroie également des primes exceptionnelles individuelles par décision du directeur général, sur proposition du DRH. Celles-ci répondent généralement aux demandes des responsables hiérarchiques de récompenser certains salariés à l'occasion de circonstances exceptionnelles (prise en charge d'un surcroît de travail, compensation de l'absence d'un collaborateur, soutien apporté à un autre service ou travaux ponctuels réalisés). Ces primes exceptionnelles ont bénéficié à 470 salariés sur la période sous revue pour un coût de 490 000 €, avec des montants individuels très hétérogènes allant de 5 € à 34 000 €. L'ancien directeur général s'est notamment vu attribuer durant deux années consécutives une prime individuelle de 10 000 € sur décision de la présidente.

Le contrôle de l'ADAPEI 49 a mis en évidence le paiement d'indemnités d'astreinte infondées pour un montant de près de 60 000 € sur le seul exercice 2021 et le paiement de jours RTT non pris, ce qui est contraire aux règles établies par l'association.

Des salariés peuvent bénéficier d'avantages en nature comme des téléphones portables et des véhicules de fonction. À la faveur du plan de retour à l'équilibre, les gammes proposées ont été revues à la baisse pour l'ADAPEI-ARIA.

La masse salariale des associations est alourdie par le recours important aux remplacements et à l'intérim pour faire face à l'augmentation de l'absentéisme et des vacances de poste. Ce recours important aux contrats non pérennes avec l'intégration limitée qu'il emporte dans les équipes nuit à la continuité et la qualité des accompagnements.

Pour l'ADAPEILA, si l'emploi en contrat à durée déterminée (CDD) et en contrat de travail temporaire (CDT) représente en 2023 17,8 % des heures payées, son poids dans la masse salariale atteint 27,9 %. D'après la présidente, le renchérissement du coût de l'intérim s'explique également par le recrutement par ce biais de plus en plus de salariés diplômés, traduisant une préférence croissante des professionnels pour ce mode d'exercice par rapport au salariat.

#### **D. Une attribution large et coûteuse des indemnités de départ**

La chambre a relevé, au sein de l'ADAPEI-ARIA et de l'ADAPEI 49, une attribution large et non maîtrisée des indemnités de départ, dans le cadre de licenciements, de ruptures conventionnelles ou de transactions.

Entre 2017 et 2021, l'ADAPEI 49 a enregistré 75 ruptures conventionnelles représentant 430 066 € d'indemnités, auxquelles s'ajoutent 521 118 € au titre des licenciements. Ces décisions, y compris pour des cadres de direction, ont été validées par le directeur général ou la directrice des ressources humaines, sans signature de la présidente pourtant prévue par la délégation unique du directeur. Cette omission entache la procédure d'irrégularité, les signataires n'étant pas habilités à statuer pour les cadres de direction.

Près de 28 % des départs indemnisés concernaient des salariés de 55 ans et plus. Or, les indemnités de licenciement ou de rupture conventionnelle excèdent celles prévues dans le cadre d'un départ à la retraite. Ces modalités pourraient ainsi constituer un avantage financier en fin de carrière. À titre d'exemple, une salariée de 61 ans a perçu une indemnité de rupture conventionnelle deux fois supérieure à celle d'un départ à la retraite, tout en bénéficiant ensuite de trois ans d'allocation retour à l'emploi. 15 départs pour rupture conventionnelle pour des salariés âgés de 55 ans ou plus sont recensés sur la période. Cette modalité de sortie à un âge proche de la retraite, financée en grande partie sur des deniers publics, interroge, au minimum, sur les motivations soutenant de tels départs et sur le caractère éthique de l'accord donné.

L'association justifie cette stratégie par des arguments économiques et organisationnels : remplacement de salariés par des recrutés moins rémunérés, rajeunissement de la pyramide des âges, meilleure adéquation aux nouvelles pratiques professionnelles, et optimisation du coût du contrat de prévoyance. Toutefois, alertée par la hausse des demandes de ruptures conventionnelles en 2022, elle a suspendu les ruptures conventionnelles et indiqué que les constats de la chambre nourriraient sa réflexion.

Sur la période 2019-2024, l'ADAPEI-ARIA a admis 115 ruptures conventionnelles. Certains salariés ont, par ailleurs, signé une rupture conventionnelle avec versement d'une indemnité mais ont également perçu en plus une indemnité transactionnelle. Les ruptures conventionnelles ont généré 1 085 385 € d'indemnités et les transactions 492 403 €, auxquels s'ajoutent 1 204 292 € d'indemnités de licenciement.

Au total, entre 2019 et 2024, 248 départs indemnisés ont coûté 2,8 M€, soit 3,3 M€ en incluant les cotisations patronales. Les ruptures conventionnelles et transactions en représentent 47 %, alors même qu'elles relèvent du libre choix de l'association.

Ces accords transactionnels avaient pour finalité d'éviter des contentieux prud'homaux. Ce choix, s'il a réduit les risques contentieux, s'est traduit par des coûts élevés pour l'association. La diminution significative des indemnités de départ versées en 2024 confirme une attribution large et non maîtrisée pour la période antérieure.

Financées principalement par des fonds publics, les associations n'ont pas suffisamment préservé leurs intérêts financiers.

## E. Le contrôle systématique des casiers judiciaires doit être effectif

Le code de procédure pénale prévoit dans son article [L. 776](#) l'obtention préalable à l'embauche de l'extrait de casier judiciaire B2<sup>43</sup> pour plusieurs catégories d'agents publics et de salariés.

L'article [L. 133-6 du CASF](#) prévoit un contrôle des antécédents judiciaires des personnes participant aux accueils collectifs de mineurs. La [loi du 7 février 2022](#)<sup>44</sup> a renforcé ce contrôle, notamment en l'imposant au fil du contrat du salarié et en élargissant la liste des infractions emportant incapacité et en prévoyant que ce contrôle s'exerce quelle que soit la nature et la durée de leur intervention, qu'ils l'exercent de façon permanente, occasionnelle ou bénévolement. Les établissements doivent déposer leurs demandes de contrôle dans le système d'information « honorabilité » qui interagit automatiquement avec le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FJIAIS). La réponse est apportée par les services de l'ARS sous un délai de 24 heures.

Le contrôle de l'honorabilité des salariés intérimaires reste sous la responsabilité des associations, cette fonction ne pouvant pas être déléguée aux sociétés de travail temporaire en raison de leur statut qui ne leur autorise pas l'accès aux casiers judiciaires pour ses recrutements.

<sup>43</sup> Le bulletin n° 2 comporte l'ensemble des condamnations judiciaires et des sanctions administratives. Toutefois, certaines condamnations ne figurent pas sur ce bulletin. Il s'agit notamment des sanctions suivantes :

- décisions à l'encontre des mineurs, y compris celles prononcées par une juridiction étrangère ;
- condamnations prononcées pour contraventions (par exemple, une peine d'amende) ;
- condamnations assorties d'une dispense de peine ou d'un ajournement du prononcé de la peine ;
- décisions prononçant le retrait de l'autorité parentale ;

- condamnations avec sursis considérées comme non avenues (sauf si un suivi socio-judiciaire, une interdiction d'exercer une activité avec des mineurs ou une peine d'inéligibilité a été prononcée pour une durée plus longue que celle de la peine) ;
- arrêtés d'expulsion abrogés ;
- compositions pénales dont l'exécution a été constatée par le procureur de la République.

Le bulletin n° 2 ne peut être communiqué à l'employeur, qui en fait la demande, uniquement s'il ne contient aucune mention.

<sup>44</sup> [Loi n°2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.](#)

Lors des contrôles de la chambre, les associations ne remplissaient pas toujours leurs obligations, ce qui a conduit à des recommandations en la matière, à la régularisation des procédures et au licenciement d'un salarié dans une association.

Par ailleurs, la chambre a relevé que le contrôle des antécédents judiciaires des salariés d'organismes privés en contact avec des personnes majeures vulnérables ne fait pas

l'objet d'obligations législatives. Compte tenu de l'importance du secteur privé, lucratif et non lucratif, dans la prise en charge des personnes majeures vulnérables, l'absence d'une telle obligation paraît constitutive de risques importants.

## 6 – DES FINANCES SATISFAISANTES MAIS UNE VISION D'ENSEMBLE QUI ÉCHAPPE AUX FINANCEURS

Les comptes agrégés des associations et de leurs établissements et services sont certifiés par un commissaire aux comptes, et approuvés par l'assemblée générale. La chambre a alerté l'ADAPEI 49 sur la durée excessive du mandat de son commissaire aux comptes (30 ans), regrettant l'absence de rotation et de mise en concurrence pour le choix de ce prestataire stratégique.

### A. Une vision budgétaire et comptable d'ensemble qui échappe largement aux financeurs

Les budgets et les comptes des ESMS et du siège associatif relèvent de la gestion contrôlée par les tiers financeurs (ARS et départements)<sup>45</sup>, tandis

que la vie associative et les entreprises adaptées relèvent de la gestion propre de l'association, financée en partie par les aides de l'État allouées par la DREETS.

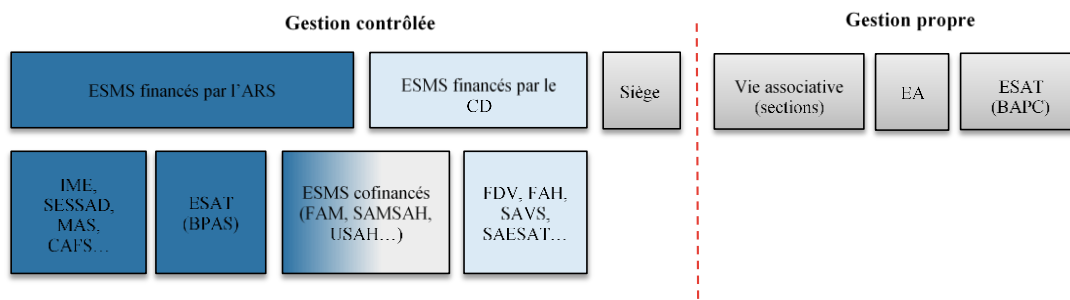
Pour les ESMS relevant du périmètre du CPOM, un état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) et un état réalisé des recettes et des dépenses (ERRD) sont obligatoirement transmis aux autorités de tarification. Pour les entreprises adaptées, les comptes annuels produits selon les normes du plan comptable général sont transmis à l'État dans les six mois suivant la clôture de l'exercice.

L'information financière transmise aux autorités de tarification est limitée à chaque établissement pris isolément sans présentation consolidée des comptes, ce qui empêche les financeurs de disposer d'une vision globale de la situation financière de l'association.

---

<sup>45</sup> La répartition des financeurs par ESMS est présentée en annexe.

## Schéma n° 5 : Architecture budgétaire de l'ADAPEILA



Source : CRC

Le découpage budgétaire et comptable par établissements et services altère la lecture consolidée de la situation financière de l'organisme gestionnaire. Cette approche est prévue par la réglementation, le code de l'action sociale et des familles précisant que « *lorsqu'un organisme [une personne morale de droit privé à but non lucratif] gère plusieurs établissements ou services sociaux et médico-sociaux, il est tenu une comptabilité distincte pour chaque établissement ou service.* »<sup>46</sup>

Il en résulte une méconnaissance de la situation financière et bilantielle consolidée des associations par les financeurs. Pourtant, cette analyse consolidée est essentielle aux arbitrages stratégiques, notamment en matière d'endettement ou de gestion patrimoniale.

L'obligation de comptabilité séparée n'emporte pas d'obligation de gestion de trésorerie distincte ni d'imputation directe de toutes les charges. Or, les associations contrôlées disposent d'une multitude de comptes courants et leur système comptable ne permet pas un suivi analytique transversal des ressources et des charges.

Des refacturations en direction des établissements et services permettraient de combiner l'impératif de lisibilité comptable de chaque autorisation tout en permettant une optimisation des ressources et une homogénéisation des pratiques. De même, la trésorerie devrait être centralisée sur un compte courant unique. Au-delà de la recherche d'efficacité induite par cette organisation et de

la sécurisation associée, un tel système encouragerait chacun des acteurs à une approche plus centralisée, à une gestion partagée et à une responsabilité globale.

## B. La transparence financière doit être améliorée

La vision consolidée des comptes s'appuie sur les comptes annuels certifiés accompagnés des rapports du commissaire aux comptes qui doivent être transmis sans délai aux financeurs après leur approbation<sup>47</sup>. L'information financière consolidée pourrait être enrichie car il est très difficile d'appréhender de façon globale l'activité des associations.

La chambre a relevé l'amélioration de l'information financière délivrée au conseil d'administration de l'ADAPEI-ARIA. Sur la période, l'association a entrepris des démarches pour améliorer la qualité de l'information financière aussi bien auprès des membres du CA que des autorités tarifatrices (reclassement de comptes en conformité avec les plans comptables en vigueur, complétude des comptes administratifs, etc.). Les rapports présentés au conseil d'administration lors de l'approbation des comptes administratifs sont davantage détaillés et permettent à ses membres de comprendre les résultats de l'association ainsi que les perspectives pour l'exercice engagé.

Toutefois, les rapports financiers adoptés en assemblées générales gagneraient à être

<sup>46</sup> [Article R. 314-82 du code de l'action sociale et des familles.](#)

<sup>47</sup> [Article R. 314-49 du code de l'action sociale et des familles.](#)

davantage développés et commentés, afin de faciliter la compréhension des destinataires. De plus, la présentation des comptes et des résultats consolidés par type d'activité ne permet pas d'identifier aisément les structures en gestion contrôlée sous périmètre du CPOM et ceux en gestion propre.

Par ailleurs, le changement de méthode de comptabilisation des compléments de rémunération des travailleurs handicapés sur l'exercice 2023 n'est pas de nature à assurer la qualité des informations communiquées lors de la validation des comptes annuels, ni celles communiquées aux autorités de tarification et de contrôle.

La contraction faite par l'association depuis l'exercice 2023 de la recette des aides au poste versées en compensation des conséquences du handicap et de l'accompagnement spécifique des travailleurs handicapés (ESAT et EA)<sup>48</sup> avec les charges de rémunération des travailleurs handicapés est contraire au code de commerce<sup>49</sup> lequel dispose qu'aucune compensation ne peut être opérée entre les postes d'actif et de passif du bilan ou entre les postes de charges et de produits du compte de résultat, sauf dans des cas exceptionnels prévus par un règlement de l'autorité des normes comptables. Cette contraction ne respecte pas non plus le principe comptable de permanence des méthodes<sup>50</sup>, qui impose aux organisations de conserver et de garder les mêmes méthodes comptables d'un exercice à l'autre, afin de faciliter leur lecture.

S'agissant de l'ADAPEILA, le périmètre des EPRD et ERRD correspond à un sous-ensemble du périmètre de l'association, issu d'une ventilation analytique des écritures comptables par ensemble d'ESMS sous gestion contrôlée relevant du CPOM. À la lecture des EPRD et ERRD, les données financières de tous les ESMS de même catégorie apparaissent ainsi agrégées, ce qui rend impossible la connaissance des données financières et des résultats individuels des ESMS

par les financeurs. En réponse aux observations de la chambre, l'association a néanmoins rappelé qu'elle est en capacité de communiquer les résultats par établissement ou service à tout moment sur demande des financeurs. Cela étant, dans le cadre du CPOM 2019-2023, les comptes de réserves et de reports à nouveau sont compensés entre les établissements et services relevant du même périmètre budgétaire (ARS ou département).

Si les associations ne font qu'appliquer la réglementation budgétaire et comptable prévoyant un découpage par établissements et services, elles doivent cependant présenter dans leurs comptes annuels des éléments suffisamment précis pour permettre aux financeurs de disposer d'une vision sur la situation consolidée de l'association gestionnaire.

### C. La comptabilisation des frais de siège doit être fiabilisée

Conformément au VI de l'article [L. 314-7 du CASE](#), les budgets des ESMS peuvent comporter une quote-part des dépenses relatives aux frais de siège social de l'organisme gestionnaire, calculée en fonction de leur niveau respectif. Cette faculté est subordonnée à une autorisation délivrée pour cinq ans renouvelables par l'autorité compétente entre l'ARS et le département, déterminée dans les conditions prévues à l'article [R. 314-90 du CASE](#), selon la provenance de la majorité des financements perçus par les ESMS gérés par l'association.

L'ADAPEI-ARIA n'a pas maîtrisé ses frais de siège pour lesquels elle dispose d'une autorisation de l'ARS à hauteur de 3,8 % des charges brutes du dernier budget exécutoire (N-2). L'audit diligenté par les financeurs relevait sur l'exercice 2021 une augmentation des services du siège refacturés aux ESMS, qui comprennent les frais de siège couvrant les fonctions support, les prestations

*des Normes Comptables, les méthodes comptables retenues et la structure du bilan et du compte de résultat ne peuvent être modifiées d'un exercice à l'autre. Si des modifications interviennent, elles sont décrites et justifiées dans l'annexe et signalées, le cas échéant, dans le rapport des commissaires aux comptes. »*

<sup>48</sup> Conformément aux articles [R. 5213-76 à R. 5213-78 du code du travail](#).

<sup>49</sup> [Article L. 123-19 du code de commerce](#).

<sup>50</sup> [Article L. 123-17 du code de commerce](#) : « Sauf dans des cas exceptionnels, afin de donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entreprise et dans les conditions prévues par un règlement de l'Autorité

centralisées relatives aux systèmes d'information et les prestations mutualisées (conseils, assistance juridique, honoraires) et qui représenteraient environ 7,5 % des charges, avec une forte augmentation des prestations centralisées sur les systèmes d'information et des prestations mutualisées.

Si les frais de siège ont diminué entre 2019 et 2024<sup>51</sup>, les autres prestations mutualisées ont augmenté, notamment les prestations centralisées systèmes d'information qui ont progressé de plus de 8 % entre 2019 et 2024, malgré l'amorce d'une baisse en 2024. En conséquence, le montant global des prestations refacturées aux ESMS s'établit à près de 7,8 %<sup>52</sup> en 2023 (6,6 % en 2024), les frais de siège représentant 4,38 % (3,8 % en 2024).

#### **D. Des situations financières contrastées mais globalement satisfaisantes**

La situation financière de l'ADAPEILA et de l'ADAPEI 49 apparaît satisfaisante, *in fine* peu affectée par la crise sanitaire de la covid-19.

S'agissant de l'ADAPEILA, le taux de vétusté des biens s'est légèrement amélioré entre 2019 et 2023 traduisant la capacité de l'association à maintenir son niveau d'investissement avec un niveau de dette satisfaisant. La trésorerie est élevée, équivalant à 67 jours de fonctionnement.

La diversité des types de structure et des activités participe à la stabilité financière et à l'équilibre de l'ensemble des comptes de l'association.

La situation financière de l'ADAPEI 49, excédentaire sur toute la période examinée, apparaît confortable. En outre, le besoin en fonds de roulement, structurellement négatif, offre des

marges de manœuvre importantes, les décaissements étant globalement postérieurs aux encaissements. La trésorerie n'est donc pas mise à contribution pour financer la gestion courante. En outre le fonds de roulement permet, à lui seul, l'absorption de 71 jours de charges courantes. Les emprunts réalisés par l'association apparaissent dès lors en partie superflus.

La situation financière de l'ADAPEI-ARIA apparaît dégradée depuis 2021. Fin 2023, les résultats sont déficitaires et la capacité d'autofinancement (CAF) diminue. Toutefois les données d'exécution provisoire de l'exercice 2024, transmises en réponse aux observations de la chambre, révèlent une nette amélioration de la situation, avec un résultat comptable positif et un redressement de la CAF.

La situation bilancielle à la fin de l'exercice 2023 est également fragile, compte tenu de la baisse de la trésorerie, qui représente 36 jours d'exploitation. Si l'endettement est également en baisse, le niveau de la CAF ne permet pas à l'ADAPEI-ARIA de couvrir les annuités de la dette. Or, l'association fait face à des besoins d'investissement importants sur certains de ses sites, plusieurs déjà différés depuis plusieurs années, pourraient profiter de l'amélioration de la CAF si elle se confirme.

La situation financière de l'association a conduit les autorités tarificatrices à diligenter un audit budgétaire, financier et comptable, portant sur les exercices 2017 à 2021, lequel a été suivi d'un plan de retour à l'équilibre pour 2023-2028. La mise en œuvre de ce plan implique un pilotage actif par le siège pour le déploiement des principaux chantiers identifiés comme source d'économies.

<sup>51</sup> Données d'exécution provisoires de l'exercice 2024.

<sup>52</sup> Montant des frais rapporté au montant des charges consolidées relevées au compte administratif N-2.

# ANNEXES

## 1 – LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

|         |                                                                                              |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| ADAPEI  | : association départementale des amis et parents d'enfants inadaptés                         |
| AFA     | : agence française anticorruption                                                            |
| AGEFIPH | : association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées |
| ARS     | : agence régionale de santé                                                                  |
| ASE     | : aide sociale à l'enfance                                                                   |
| BPAC    | : budget principal des activités commerciales (ESAT)                                         |
| BPAS    | : budget principal de l'activité sociale (ESAT)                                              |
| CA      | : conseil d'administration                                                                   |
| CAF     | : capacité d'autofinancement                                                                 |
| CASF    | : code de l'action sociale et des familles                                                   |
| CDAPH   | : commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées                          |
| CLIS    | : classe pour l'inclusion scolaire                                                           |
| CPOM    | : contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens                                               |
| CVS     | : conseil de la vie sociale                                                                  |
| DDETS   | : direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités                        |
| DREETS  | : direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités              |
| DSI     | : directeur des systèmes d'information                                                       |
| DUD     | : document unique de délégation                                                              |
| EA      | : entreprise adaptée                                                                         |
| EHPAD   | : établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes                              |
| EI      | : événement indésirable                                                                      |
| EIG     | : événement indésirable grave                                                                |
| EIGS    | : événement indésirable grave associé aux soins                                              |
| EPRD    | : état prévisionnel des recettes et des dépenses                                             |
| ERRD    | : état réalisé des recettes et des dépenses                                                  |
| ESAT    | : établissement ou service d'aide par le travail                                             |
| ESMS    | : établissements et services médico-sociaux                                                  |
| EURL    | : entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée                                         |
| FALC    | : Facile À Lire et à Comprendre                                                              |

FAM : foyer d'accueil médicalisé

FH : foyer d'hébergement

FJAIS : fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes

FINESS : fichier national des établissements sanitaires et sociaux

FIPHFP : Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique

FV : foyer de vie

GIE : groupement d'intérêt économique

GREa : groupe de réflexion éthique associatif

HAS : haute autorité de santé

IME : institut médicoéducatif

INPI : institut national de la propriété industrielle

MDPH : maison départementale des personnes handicapées

RQTH : reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé

SAMSAH : service d'accompagnement médico-social pour adulte handicapé

SAVS : service d'accompagnement à la vie sociale

SESSAD : service d'éducation spéciale et de soins à domicile

SCI : société civile immobilière

SIPFP : section d'initiation et de première formation professionnelle

ULIS : unité localisée pour l'inclusion scolaire

UNAPEI : Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis

UPHV : unité pour personne handicapée vieillissante

## 2 – RÉPARTITION DES FINANCEURS SELON LES PRINCIPAUX ESMS

**Tableau n° 2 : Principaux établissements et services prenant en charge des personnes en situation de handicap suivant les financeurs**

| ESMS                                                                    | Financeurs      |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Institut médicoéducatif (IME)                                           | ARS             |
| Service d'Éducation Spéciale et de Soins À Domicile (SESSAD)            | ARS             |
| Maison d'accueil spécialisée (MAS)                                      | ARS             |
| Foyer d'accueil médicalisé (FAM)                                        | ARS/Département |
| Établissement et Service d'Aide par le Travail (ESAT)                   | État, ARS       |
| Foyer de vie (FV)                                                       | Département     |
| Foyer d'hébergement (FH)                                                | Département     |
| Service d'Accompagnement Médico-Social pour Adultes Handicapés (SAMSAH) | ARS/Département |
| Service d'Accompagnement à la Vie Sociale (SAVS)                        | Département     |

Source : CRC

# 3 – RÉFÉRENCES ET LIENS

## Contrôles réalisés par la chambre

- Chambre régionale des comptes Pays de la Loire, [ADAPEI de Maine-et-Loire – rapport organique](#), 2023
- Chambre régionale des comptes Pays de la Loire, [ADAPEI de Maine-et-Loire – Enquête relative aux personnes en situation de handicap vieillissantes](#), 2023
- Chambre régionale des comptes Pays de la Loire, [ADAPEI-ARIA de Vendée – rapport organique](#), 2025
- Chambre régionale des comptes Pays de la Loire, [ADAPEI-ARIA de Vendée – enquête sur les actions en matière d’insertion professionnelle](#), 2025
- Chambre régionale des comptes Pays de la Loire, [ADAPEI Loire-Atlantique – rapport organique](#), 2025
- Chambre régionale des comptes Pays de la Loire, [SARL Les Pépinières La forêt – filiale de l’ADAPEI Loire-Atlantique](#), 2025
- Chambre régionale des comptes Pays de la Loire, [SAPRENA](#), 2025

## Autres publications des juridictions financières

- Cour des comptes, [L’accompagnement des personnes en situation de handicap vieillissantes](#), 2023, Cour des comptes
- Cour des comptes, [L’accompagnement des personnes en situation de handicap vieillissantes, Cahier territorial du Maine-et-Loire](#), 2023
- Cour des comptes, [L’inclusion scolaire des élèves en situation de handicap](#), 2024 – [Version Facile à Lire et à Comprendre](#) (FALC)

## Autres publications

- Agence française anticorruption (AFA), [Recommandations destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d’influence, de concussion, de prise illégale d’intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme](#). Version du 4 décembre 2020.
- Association nationale des équipes de direction en ESAT, [résultats de l’enquête sur le taux de sortie en milieu ordinaire, 2023](#)
- Hardy Jean-Pierre, Financement, tarification et contractualisation des ESMS, Dunod, 2024
- IGAS-IGF, [Les établissements et services d’aide par le travail \(ESAT\)](#), octobre 2019.
- IGAS-IGF, [Convergence des droits des travailleurs handicapés en établissement et services d’aide par le travail \(ESAT\) vers un statut de quasi-salarié](#), février 2024.



---

Le présent rapport  
est disponible sur le [site internet](#)  
de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire

---