

RELEVÉ D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-7 du code des juridictions financières)

L'UNION NATIONALE DES ASSOCIATIONS FAMILIALES (UNAF)

- Exercices 2017 à 2021 –

Le présent document qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 12 juillet 2023

TABLE DES MATIÈRES

1	UNE REPRÉSENTATIVITÉ PRESUMÉE, UN FINANCEMENT À NORMALISER	10
1.1	Une représentativité fragilisée par la baisse du nombre des adhérents	11
1.1.1	Une érosion continue de la base d'adhérents	11
1.1.2	Une appréciation toujours imprécise du caractère familial des associations	13
1.2	Le fonds spécial : un mode de financement hors normes.....	15
1.2.1	Un dispositif généreux et complexe en gestion, un contrôle limité	15
1.2.2	Une normalisation nécessaire du financement de l'Unaf et des Udaf.....	21
2	UNE GOUVERNANCE SOUS TENSION, UN RECENTRAGE PROGRESSIF DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES	23
2.1	Des instances rodées et réactives en situation de crise.....	24
2.1.1	Un fonctionnement de l'assemblée générale marqué par le suffrage familial	24
2.1.2	Un conseil d'administration sous tension dans la période récente.....	26
2.1.3	Une direction générale réactive pendant la crise sanitaire	29
2.2	Des objectifs stratégiques mieux ciblés.....	30
2.2.1	Des priorités stratégiques réévaluées avec les Udaf, incluant des services aux personnes vulnérables	31
2.2.2	Des conventions pluriannuelles d'objectifs davantage ciblées	32
3	UNE ACTIVITÉ DE REPRÉSENTATION SOUTENUE, UNE SUPERVISION DU RÉSEAU ENCORE INSUFFISANTE	34
3.1	Une relation étroite avec les pouvoirs publics sur les questions familiales	34
3.1.1	Une mission de représentation exercée sur un large front	34
3.1.2	La poursuite des autres missions, le réexamen de certaines activités	36
3.2	Une animation du réseau renforcée, une fonction de contrôle embryonnaire.....	39
3.2.1	L'association des unions locales à l'élaboration des projets stratégiques.....	39
3.2.2	L'obligation réglementaire de transmission d'informations à l'Unaf.....	39
3.2.3	Un soutien au réseau plus divers et structuré.....	40
3.2.4	Une fonction d'audit et de contrôle interne sous-dimensionnée	42
3.3	La faiblesse préoccupante du contrôle des mesures de protection juridique	44
3.3.1	Une activité à forts enjeux très largement investie par les Udaf.....	45
3.3.2	De fortes contraintes, des chantiers à coordonner par l'Unaf	47
4	UNE SITUATION FINANCIÈRE FAVORABLE, DES VOIES DE PROGRÈS EN GESTION	51
4.1	Des fonctions administratives structurées, plusieurs pratiques à corriger.....	51
4.1.1	La gestion financière et comptable de l'Unaf	51
4.1.2	Des obligations inégalement respectées.....	52
4.2	Une situation financière et patrimoniale très favorable.....	55
4.2.1	Des fonds propres et des réserves aux montants élevés et en croissance continue.....	55
4.2.2	Un parc immobilier étendu grâce à des concours publics.....	56
4.3	Des ressources stables, des dépenses plus fluctuantes	57
4.3.1	Un résultat d'exploitation variable mais largement positif en cumulé	57

4.3.2 Des ressources étales, presque exclusivement d'origine publique	58
4.3.3 Des dépenses fluctuantes constituées pour moitié par des charges de personnel	62
4.4 Une fonction ressources humaines principalement exercée par la directrice générale	65
4.4.1 Un service des ressources humaines aux délégations limitées.....	65
4.4.2 Un effectif stable et majoritairement féminin, des salariés à l'ancienneté élevée	66
4.4.3 Une politique salariale marquée par un recours régulier aux mesures individuelles...	67
4.4.4 Un absentéisme revenu à son niveau d'avant la crise sanitaire.....	68
4.4.5 Une gestion active des conditions et des relations de travail	69
CONCLUSION	72
ANNEXES	73

SYNTHÈSE

La loi a chargé l'Union nationale des associations familiales (Unaf) et les unions départementales (Udaf) de représenter l'ensemble des familles de France et de défendre leurs intérêts matériels et moraux, ainsi que de gérer les services d'intérêt familial dont les pouvoirs publics peuvent leur confier la charge. Elle leur garantit un financement public pour remplir ces missions.

Une érosion continue de la base d'adhérents

La représentativité des unions d'associations familiales s'est trouvée fragilisée par la baisse continue, à partir du milieu des années 1990, du nombre de leurs associations (6 094 en 2021) et familles adhérentes (502 338 en 2021). Cette lente érosion reflète en partie les évolutions qu'ont connues depuis un quart de siècle les structures familiales et l'engagement de la société civile dans le monde associatif. L'Unaf et les Udaf ont, en réponse, mis en œuvre un plan de développement associatif et défini un plan national de communication destiné à valoriser leur actions.

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait relevé l'imprécision des dispositions du code de l'action sociale et de la famille (Casf) relatives au caractère familial des associations, dont une lecture extensive conduit à majorer le nombre des adhérents. Cette imprécision n'a pas été corrigée à l'issue des travaux conduits après ce contrôle, à la demande des ministres de tutelle, par l'administration et l'Unaf. Les unions d'associations familiales conservent, en l'absence de dispositions réglementaires suffisamment précises, la possibilité d'élargir leur base d'adhérents en fonction des situations et d'appréciations locales.

Un financement automatique, déconnecté de l'activité

Le postulat de représentativité de l'ensemble des familles s'accompagne du privilège de financement mis en place en 1945, qui a conduit à accorder aux unions d'associations familiales la totalité des montants versés annuellement par la Cnaf et la CCMSA dans un fonds spécial créé en 1951, à hauteur d'une fraction des montants de prestations familiales de l'année n-1.

Automatique, ce dispositif s'est révélé généreux, du fait de plusieurs augmentations de la fraction des prestations familiales versées par les deux régimes, d'une prise en compte uniquement à la hausse de l'évolution des prestations familiales, et de l'absence d'ajustement des financements à l'activité réelle. Accordé sans lien avec l'activité et les besoins, contrairement au mode commun en matière de subventions publiques, ce financement expose à un risque de thésaurisation.

Complexe et lourd en gestion, il aboutit, au dernier stade de la répartition entre les associations du réseau, à l'octroi de fonds publics à la destination et à l'efficacité incertaines, ou encore à leur saupoudrage. Ce dispositif ne fait toujours pas l'objet d'un contrôle effectif, ni par l'Unaf ni par la commission d'évaluation et de contrôle de l'utilisation du fonds spécial instaurée en 2005.

Une refonte nécessaire du dispositif de financement

Une réforme du mode de financement de l'Unaf et des Udaf s'impose, dans le prolongement de celle de 2005, qui avait conduit à inscrire une partie du fonds spécial dans une approche

conventionnelle avec l'État. Il convient aujourd'hui d'étendre cette approche, qui est au cœur de la relation entre l'État et les associations, à l'ensemble des montants versés par la Cnaf et la CCMSA, et d'accorder à l'Unaf et aux Udaf des dotations de fonctionnement dans le cadre de conventions pluriannuelles assorties d'objectifs de maîtrise de la dépense.

Le précédent que constitue la mise en place du Fonds national pour la démocratie sanitaire, en 2017, dont les montants sont accordés sur une base conventionnelle à l'Union nationale des associations agréées du système de santé, confirme que cette voie n'est pas contraire aux principes fondamentaux de liberté et d'indépendance des associations.

Une gouvernance resserrée, réactive durant la crise sanitaire

La gouvernance de l'Unaf a su maintenir l'institution mobilisée dans l'exercice de ses missions en faisant face, notamment, aux contraintes nées de la crise sanitaire. Le conseil d'administration a pu s'appuyer sur une organisation interne éprouvée et sur une direction générale très mobilisée, qui a mis en œuvre de manière efficace les orientations adoptées par le conseil, en répondant aux besoins prioritaires du réseau.

L'assemblée générale s'est réunie conformément aux statuts, en adaptant le calendrier aux exigences du moment. Elle conserve des règles de fonctionnement au bien-fondé incertain, puisqu'elles privent de droits de vote une partie de ses membres actifs, pourtant reconnus comme associations familiales au sens du Casf. Les décisions sont prises, en assemblée générale, par les seules Udaf.

Un conseil d'administration attentif au positionnement de l'institution

La vitalité du monde associatif dans des domaines d'intérêt pour les familles et l'apparition de nouveaux modes de consultation et de désignation de représentants ont pu remettre en cause le positionnement institutionnel de l'Unaf. Celle-ci a ainsi formé, en 2022, des recours contre les décrets concernant la nomination de représentants d'associations familiales au comité consultatif national d'éthique, avant qu'un décret de mars 2023 ne vienne confirmer son rôle dans cette désignation.

L'Unaf, confrontée aux évolutions de la société et aux attentes de certaines familles, a été conduite à adapter le contenu des statuts-types des unions familiales. Son conseil d'administration est, de plus, chargé d'agréer les modifications apportées par les Udaf à leurs propres statuts.

L'exclusion récente d'une Udaf pour refus de se conformer aux statuts types agréés par les pouvoirs publics, tout comme la décision du conseil d'administration de l'Unaf de réexaminer les conditions d'éligibilité aux fonctions d'administrateur à la suite d'une demande de modification de ses statuts par une union départementale, soulignent la sensibilité et l'actualité de ces sujets.

Un recentrage des objectifs stratégiques à poursuivre

L'Unaf a progressé, depuis 2017, dans la formalisation de ses objectifs stratégiques, qui ont été présentés dans son rapport moral et d'orientation 2016-2020 puis recentrés dans un plan stratégique pour la période 2021-2026. Un travail comparable a été réalisé en matière de communication. L'ensemble des échanges avec le réseau a été facilité par la montée en puissance de la plateforme d'échange interne Rézo.

En parallèle, l'Unaf a redéfini les priorités des conventions pluriannuelles d'objectifs conclues avec l'État pour l'utilisation d'une partie (part 2) du fonds spécial. Les actions ainsi financées font l'objet de restitutions devant la commission d'évaluation et de contrôle du fonds spécial. Celles-ci restent cependant incomplètes et perfectibles, s'agissant notamment de l'évaluation de leur impact.

Une activité soutenue de représentation des familles

La représentation des familles auprès des pouvoirs publics est conduite activement par l'Unaf, au travers d'une présence dans des conseils, assemblées ou autres organismes, ainsi que dans de nombreux groupes de travail. La restitution et la valorisation internes de cette activité de représentation restent encore limitées.

L'activité d'études continue de porter sur un champ très large de sujets intéressant les familles. L'observatoire des majeurs protégés a été abandonné, l'Unaf plaidant pour la mise en place d'un observatoire national par les pouvoirs publics. L'activité de l'Observatoire des familles, à laquelle l'Unaf tient à conserver une dimension départementale, se poursuit depuis peu sans la coopération de la Cnaf.

En matière de formation, l'Unaf, entreprise créée en 1998 dont l'Unaf détient l'ensemble du capital, pourra poursuivre son activité de formation initiale des mandataires judiciaires jusqu'en 2026, l'État ayant décidé de reporter le projet de basculement de cette formation vers les universités. La question de son redéploiement vers d'autres activités sera alors posée, comme celle de son maintien en tant qu'entité distincte de l'Unaf.

Une supervision du réseau insuffisante

L'Unaf a renforcé dans les dernières années l'animation et le pilotage du réseau des Udaf, en multipliant les occasions et outils de collaboration, associant les unions locales à la préparation des documents stratégiques et en leur apportant un appui juridique et technique pour chacun des services qu'elles déploient en direction des familles. Le service d'audit interne que l'Unaf a mis en place à partir de 2013 y contribue, ses rapports pouvant contenir des recommandations sur l'ensemble des activités de l'union départementale concernée.

Le nombre de ces audits et les moyens du pôle qui en est chargé demeurent cependant très insuffisants pour un réseau de plus de cent associations, y compris les treize unions régionales (Uraf). L'Unaf devrait contrôler de façon plus systématique l'organisation et la réalisation des activités porteuses de risques élevés pour l'institution, au premier rang desquels la gestion des 157 000 mesures de protection juridique des majeurs assurée par les Udaf.

L'Unaf œuvre auprès des pouvoirs publics pour faire reconnaître les spécificités du métier de mandataire judiciaire. Elle apporte aux Udaf un appui particulier dans ce domaine, sans pouvoir, cependant, intervenir dans les relations que celles-ci entretiennent avec l'autorité de tarification (Ddets et Driets¹) à l'origine des financements accordés pour cette activité, ni avec les tribunaux qui leur attribuent les mesures.

¹ Directions départementales et directions régionales interdépartementales de l'emploi, du travail et des solidarités.

Une faiblesse préoccupante du contrôle des mesures de protection juridique

Aux difficultés rencontrées par les pouvoirs publics pour exercer un contrôle rapproché de l'activité des associations tutélaires et aux limites des évaluations internes et externes prévues pour les établissements sociaux et médico-sociaux s'ajoute l'absence de dispositif de contrôle interne formalisé commun aux Udaf, alors que celles-ci assurent la gestion d'actifs des majeurs protégés dont le cumul, hors biens immobiliers, atteint 5,6 Md€.

Ces constats doivent conduire l'Unaf à concevoir, documenter et diffuser des procédures et des outils de maîtrise des risques à destination du réseau. Le pôle chargé de l'audit interne devrait être renforcé pour conduire avec les Udaf ce chantier prioritaire pour l'activité de protection juridique des majeurs et superviser le déploiement de plans de contrôle adaptés aux spécificités de cette activité dans le réseau.

Une situation financière très favorable, des charges d'exploitation maîtrisées

L'Unaf bénéficie de financements publics garantis et généreux au travers du fonds spécial. Elle dépend quasi-totalement des financements publics, le fonds spécial et les subventions en provenance des organismes de sécurité sociale (Cnaf, Cnam et CNSA) représentant plus de 90 % des ressources de l'association, soit un montant de 9,37 M€ en 2021. Les cotisations des adhérents sont marginales (0,8 % du total des ressources en 2021) et les dons et legs minimes.

La situation financière de l'Unaf est très favorable. L'Unaf dispose de réserves importantes, qui lui ont, dans le passé, permis d'étendre son patrimoine immobilier. Elle n'est pas endettée à moyen et long terme et ses disponibilités sont abondantes. L'exploitation, stable au cours de la période 2017-2021, a permis de dégager des excédents et d'accroître le montant des fonds propres et des réserves de près de 20 %.

Les charges d'exploitation, de 9,5 M€ en moyenne annuelle au cours de la période 2017-2021, sont maîtrisées (+0,6 %), marquées par le poids des dépenses de personnel qui en constituent près de la moitié.

Une gestion de l'association qui conserve des marges de progrès

La gestion des ressources humaines est marquée par une progression maîtrisée des dépenses de personnel, un recours régulier aux mesures d'augmentation et aux primes individuelles, ainsi que par une adaptation continue des règles et conditions de travail, tout particulièrement durant la crise sanitaire. L'effectif, majoritairement féminin, est resté assez stable depuis 2017. Les contrats à durée déterminée sont l'exception, une ancienneté moyenne élevée soulignant un fort attachement à l'institution.

Les vérifications réalisées à l'occasion du contrôle n'ont pas montré d'irrégularités ou d'anomalies graves. En revanche, plusieurs points appellent des mesures de correction, telles que la publication du montant cumulé des trois plus hautes rémunérations ou la valorisation comptable de l'activité des bénévoles. Enfin, la Cour, comme elle l'avait déjà observé en 2016, estime qu'un rescrit devrait être demandé par l'Unaf à la DGFIP pour confirmer la validité du traitement fiscal de ses activités de nature commerciale.

RECOMMANDATIONS

Les projets de recommandations qui suivent complètent les quinze axes de progrès présentés à l'annexe n° 2 du présent rapport.

Recommandation n° 1. (DGCS, DB, Unaf) : Compléter les dispositions du code de l'action sociale et de la famille afin d'encadrer la détermination du caractère familial des associations susceptibles d'adhérer à l'Unaf et aux Udaf, en excluant les associations dont l'activité relève majoritairement du champ de la prestation de service (recommandation réitérée).

Recommandation n° 2. (Unaf, DGCS) : Renforcer le contrôle des agréments accordés par les Udaf et analyser les décisions prises dans ce domaine pour mettre fin aux disparités existant dans le réseau.

Recommandation n° 3. (DGCS, DB) : Normaliser le financement de l'Unaf et des Udaf en mettant fin au caractère automatique et exclusif des versements provenant du fonds spécial, et déterminer les dotations de fonctionnement sur une base conventionnelle au terme d'un dialogue de gestion avec les pouvoirs publics intégrant des objectifs de maîtrise de la dépense.

Recommandation n° 4. (Unaf, DGCS) : Accorder à tous les membres actifs, Udaf ou mouvements familiaux, les mêmes droits en assemblée générale et réexaminer les modalités du suffrage familial à la lumière de l'évolution des structures familiales (recommandation réitérée).

Recommandation n° 5. (Unaf, DGCS) : Réexaminer le rôle et l'utilité des Unaf et conditionner leur financement par le fonds spécial à la mise en œuvre d'un plan d'action national définissant un socle commun d'activités complémentaires à celles des Udaf et assorti d'objectifs.

Recommandation n° 6. (Unaf) : Compléter les contrôles administratifs des Udaf par une revue de la conformité au règlement général pour la protection des données.

Recommandation n° 7. (Unaf, DGCS) : Renforcer les moyens d'action de l'Unaf pour bâtir, en lien avec les Udaf, un dispositif de contrôle interne permettant de couvrir l'ensemble des risques inhérents à la gestion des mesures de protection juridique et augmenter de manière significative le nombre des audits et des contrôles conduits par l'Unaf dans le réseau.

Recommandation n° 8. (Unaf, DGCS) : Harmoniser les documents et les pratiques comptables des Udaf, s'assurer du respect du cadre normatif et réglementaire en ce domaine et définir une pratique commune pour la présentation de la comptabilité tutélaire dans les états financiers des Udaf concernées.

□

□

INTRODUCTION

Le législateur a confié à l'Union nationale des associations familiales (Unaf) et aux unions départementales (Udaf), par l'ordonnance n°45-323 du 3 mars 1945, une mission de représentation et de défense des intérêts moraux et matériels des familles de France. Ces unions fournissent aux pouvoirs publics, auprès desquels elles représentent l'ensemble des familles, des avis sur les questions d'ordre familial, gèrent tout service d'intérêt familial dont la charge leur est confiée et peuvent ester en justice pour défendre les intérêts des familles.

Dans ses contrôles précédents de l'Unaf, en 2004 puis en 2016, la Cour avait déjà observé que le nombre d'adhérents des unions d'associations familiales connaissait une lente érosion, et que la question du maintien de leur représentativité pouvait être posée. Cette tendance s'est poursuivie, puisque ces unions regroupaient, en 2021, 6 094 associations familiales contre 6 511 en 2017, et 502 338 familles adhérentes contre 612 390 en 2017.

S'il est exact que la représentativité ne se mesure pas exclusivement en termes quantitatifs, et que ce mouvement correspond aussi au recul général de l'engagement associatif, cette question reste centrale dans la mesure où l'Unaf et les Udaf bénéficient depuis 1945 d'un statut spécifique et d'un privilège de financement liés à leur rôle de représentation de l'ensemble des familles.

Ce privilège de financement prend la forme d'une dotation annuelle dont le montant est fixé au *pro rata* des prestations familiales versées par la Cnaf et la CCMSA. Associé au postulat de représentativité, il donne à l'Unaf et les Udaf un statut sans équivalent parmi les associations régies par la loi de 1901².

Ces financements (29,3 M€ en 2022) alimentent un fonds spécial créé en 1951³, et sont ensuite répartis entre l'Unaf (24 %), les Udaf (65 %) et les associations adhérentes à celles-ci (11 %), selon un dispositif complexe de reversements en cascade.

La Cour avait relevé, lors de ses précédents contrôles, que l'exigence de transparence et de rigueur dans la gestion de ces concours publics, contrepartie indispensable d'un financement tout à la fois automatique et généreux de ces associations, n'était pas satisfaite. Dans un référé de janvier 2017, le Premier président de la Cour des comptes avait appelé l'attention des ministres chargés de la famille et du budget sur les graves insuffisances du pilotage et du contrôle de ces unions et recommandé de revoir les modalités de leur financement.

La Cour a souhaité examiner les suites données à ses recommandations et a contrôlé les comptes et la gestion de l'Unaf et de trois Udaf (Moselle, Hauts-de-Seine et Bouches-du-Rhône) pour les exercices 2017 à 2021.

À cette fin, le présent rapport⁴ analyse l'évolution du financement de l'Unaf, de sa base d'adhérents et de sa représentativité (I). Il examine la gouvernance et les objectifs stratégiques de l'association (II), les évolutions intervenues en matière de pilotage du réseau et de contrôle interne (III), ainsi que la situation financière, les comptes et la gestion (IV).

² Ce statut est également sans équivalent avec celui des associations régies par le droit civil local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle

³ Loi n° 51-602 du 24 mai 1951 relative au développement des crédits affectés aux dépenses de fonctionnement des services civils pour l'exercice 1951.

⁴ Des rapports d'instruction à fins d'observations provisoires rendent compte, en parallèle, des résultats du contrôle des comptes et de la gestion de chacune des trois Udaf précitées.

1 UNE REPRÉSENTATIVITÉ PRESUMÉE, UN FINANCEMENT À NORMALISER

Le code de l'action sociale et des familles confie un rôle de représentation des familles à l'union nationale des associations familiales (Unaf) et aux cent unions départementales (Udaf). Avec les treize unions régionales (Uraf) et les mouvements familiaux nationaux (72), elles regroupent 6 094 associations familiales et 502 338 familles adhérentes en 2021. Ces unions forment un réseau qui emploie 8 263 équivalents temps plein (ETP)⁵ salariés. Créée par l'Unaf en 1998⁶, l'Unafor dispense des formations aux salariés des Udaf et aux bénévoles d'organismes associatifs ou institutionnels à vocation sociale.

Le législateur a réservé à ces unions d'associations un statut particulier en 1945. L'Unaf et les Udaf jouissent ainsi de plein droit de la capacité juridique des associations reconnues d'utilité publique⁷ et leur financement est assuré depuis 1951 par un fonds spécial alimenté par un prélèvement sur les prestations familiales versées par la Cnaf⁸ et la CCMSA⁹.

Les missions confiées à l'Unaf et aux Udaf par le législateur

L'ordonnance du 3 mars 1945 assigne à l'Unaf et aux Udaf¹⁰ quatre missions, énoncées à l'article L. 211-3 du code de l'action sociale et de la famille (Casf) :

- donner leur avis aux pouvoirs publics sur les questions d'ordre familial et leur proposer des mesures qui paraissent conformes aux intérêts matériels et moraux des familles ;
- représenter officiellement l'ensemble des familles auprès des pouvoirs publics ;
- gérer les services familiaux dont les pouvoirs publics leur confient la charge ;
- défendre les intérêts matériels et moraux des familles en exerçant l'action civile devant les juridictions.

Ces missions financées par le fonds spécial (séparé en deux parts en 2005) sont dites générales ou institutionnelles, par opposition aux activités identifiées dans des conventions pluriannuelles d'objectifs signées avec l'État, financées au travers de la part 2 de ce fonds.

Lors de précédents contrôles, la Cour avait souligné que le privilège de financement imposait aux unions d'être représentatives de toutes les familles de la société française¹¹, et que cette exigence apparaissait plus difficile à satisfaire du fait d'une réduction continue de la base d'adhérents. Elle avait montré que le dispositif de financement conduisait au versement automatique et garanti de fonds publics sans considération de l'activité réelle. Ces constats demeurent d'actualité.

⁵ Source : commission d'évaluation et de contrôle du fonds spécial, 7 décembre 2022 (62,39 ETP de l'Unaf + 8 193,75 ETP dans les Udaf + 7 ETP dans les Uraf).

⁶ Sous forme d'une société unipersonnelle à responsabilité limitée, agréée par l'État en 2009.

⁷ Sous réserve de l'agrément des statuts de l'Unaf par le ministre chargé de la famille et de ceux des Udaf par l'Unaf.

⁸ Caisse nationale des allocations familiales

⁹ Caisse centrale de mutualité sociale agricole

¹⁰ Des unions régionales (Uraf) ont été constituées dans les années 1980 pour coordonner la représentation officielle des familles auprès des instances régionales (article R. 211-13 du Casf).

¹¹ Cour des Comptes, Rapport public annuel 2005, « L'Union nationale des associations familiales (Unaf) », La Documentation française, février 2006.

1.1 Une représentativité fragilisée par la baisse du nombre des adhérents

La période se caractérise par une poursuite de la réduction du nombre de familles et d'associations adhérentes. L'Unaf souligne que la représentativité résulte de la capacité reconnue par les textes aux associations familiales de porter la parole et de défendre les intérêts des familles et de la présence au sein de l'Unaf et des Udaf de la diversité des configurations familiales et des sensibilités.

Si la représentativité ne se mesure pas exclusivement en termes quantitatifs et si l'évolution du nombre des adhérents ne peut, en conséquence, être le seul critère à retenir en ce domaine, la mobilisation croissante des unions familiales pour enrayer la baisse continue du nombre des familles et des associations adhérentes souligne l'importance de cet enjeu pour leur représentativité, dans un contexte marqué, en particulier, par une diversification des modes de défense des intérêts familiaux (cf. 2.1.2.5 *infra*).

1.1.1 Une érosion continue de la base d'adhérents

L'Unaf et les Udaf sont habilitées, aux termes de l'art. L. 211-3 du code de l'action sociale et des familles, à représenter l'ensemble des familles. Cependant cette prérogative ne vaut pas monopole de représentation¹². Le juge constitutionnel a, ainsi, rappelé en 2010¹³ que les associations familiales qui ne sont pas membres de ces unions peuvent également représenter auprès des pouvoirs publics les intérêts des familles qui en sont adhérentes, ainsi que l'indique l'article précité du code.

Les associations familiales et la famille au sens du code de l'action sociale et des familles (Casf)

Aux termes de l'article L. 211-1 du Casf, ont le caractère d'associations familiales les associations créées selon la loi du 1^{er} juillet 1901 qui ont pour but essentiel la défense de l'ensemble des intérêts matériels et moraux, soit de toutes les familles, soit de certaines catégories d'entre elles, et qui regroupent :

- des familles constituées par le mariage ou le pacte civil de solidarité et la filiation ;
- des couples mariés ou liés par un pacte civil de solidarité sans enfants ;
- toute autre personne physique soit ayant la charge légale d'enfants par filiation ou adoption, soit exerçant l'autorité parentale ou la tutelle sur un ou plusieurs enfants dont elles ont la charge effective et permanente.

Sur cette disposition reposent les règles de vote au sein de chaque union départementale, puisque l'article L. 211-9 du Casf prévoit que chaque association adhérente dispose des suffrages que lui apporte chaque famille ou groupe familial au sens de l'article L. 211-1 précité, le nombre de ces suffrages dépendant de la composition de la famille ou du groupe familial. Les autres adhérents de l'association (célibataires, par

¹² Une association familiale peut être désignée pour siéger au sein d'une instance en complément et aux côtés de l'Unaf. C'est le cas, par exemple, du HCFEA où siègent l'Unaf et des mouvements familiaux ; du Conseil national de l'adoption où siège également l'association familiale EFA ; du Conseil national de la consommation, où siègent des mouvements familiaux impliqués dans la consommation ; de la CNSA, où siègent aussi des associations familiales du handicap. Des associations familiales peuvent, enfin, siéger dans des instances spécialisées ou techniques dans lesquelles l'Unaf n'a pas souhaité être représentée.

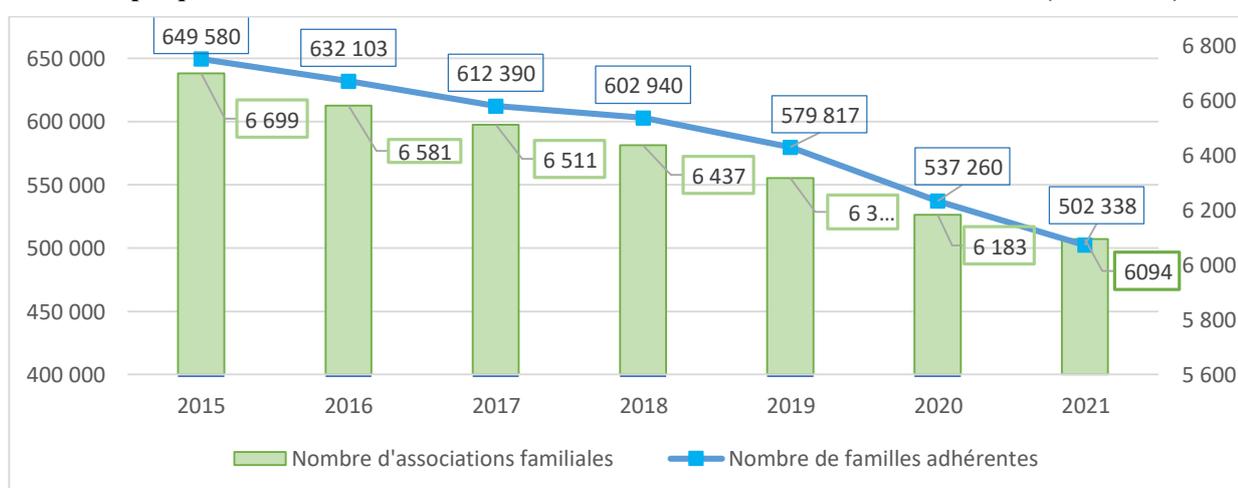
¹³ Décision n° 2010-3 QPC du 28 mai 2010 rendue par le Conseil constitutionnel.

exemple) ne sont pas pris en compte dans ce mode de vote qualifié de suffrage familial (art. L. 211-8 et L. 211-9).

Dès lors, la capacité et la légitimité de l'Unaf et des Udaf à défendre les intérêts et à porter les préoccupations de l'ensemble des familles supposent, indépendamment de la présomption de représentativité inscrite dans la loi, qu'elles puissent maintenir une base d'associations et de familles adhérentes suffisamment large pour représenter ces dernières dans toute leur diversité.

Or, depuis 1995¹⁴ ce nombre d'adhérents connaît, qu'il s'agisse des associations ou des familles, une érosion régulière, qui s'est poursuivie dans la période récente, comme l'illustre le graphique suivant.

Graphique n° 1 : Évolution du nombre d'associations et de familles adhérentes (2015-2021)



Note de lecture : la baisse du nombre des suffrages est encore plus marquée (voir annexe n° 3).

Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Unaf.

Le nombre de familles adhérentes a diminué de 23 % entre 2015 et 2021 (-24 500 en moyenne annuelle). Les familles adhérentes représentaient environ 7,2 % des familles françaises avec enfants de moins de dix-huit ans en 2020, contre 8,7 % en 2012 et 11,8 % en 1995¹⁵. Le recul du nombre des associations adhérentes a été moins marqué depuis 2015, limité à 9 %. L'Unaf observe que cette évolution résulte de la mutation des formes d'engagement et de bénévolat et des modifications qu'ont connues les structures familiales¹⁶, et qu'elle est aussi la conséquence de la crise sanitaire récente sur le fonctionnement des associations.

Afin d'enrayer ce recul de la base d'adhérents, l'Unaf a lancé en 2017, dans le prolongement d'actions engagées en 2014, un plan national de développement associatif (PNDA) visant à faire connaître plus largement auprès des associations familiales ce que peut apporter une adhésion à une union départementale ou à l'Unaf. Le Comité national de développement associatif (CNDA) créé

¹⁴ Plus de 900 000 familles étaient adhérentes aux associations membres des Udaf en 1995, pic atteint au terme d'une croissance régulière depuis 1945.

¹⁵ Calcul de la Cour à partir des données de l'Insee et de l'Unaf.

¹⁶ Voir Raymond Debord, « L'Unaf : la résilience d'une exception française », septembre 2022.

pour coordonner ces actions s'appuie sur 180 référents développement associatif nommés dans le réseau des Udaf. Les principaux axes de ce plan¹⁷ ont été inscrits dans le Plan stratégique 2021-2026 adopté en 2021, intitulé « Nous, demain avec et pour les familles » (cf. 2.2.1. *infra*).

Cette mobilisation a permis une légère hausse du nombre de nouvelles associations agréées par les Udaf depuis le début de la crise sanitaire (101 en 2019, 105 en 2020 et 107 en 2021), le nombre des familles nouvellement adhérentes évoluant de façon moins régulière, selon la taille de ces associations. Pour autant, le solde des adhésions et des départs est resté négatif (196 associations ont, ainsi, quitté le mouvement en 2021), l'érosion de la base d'adhérents s'accroissant dans la dernière période.

L'Unaf devrait, en parallèle à la mise en œuvre du plan de développement associatif, procéder avec le réseau à une analyse des raisons qui expliquent les difficultés rencontrées pour élargir la base des associations adhérentes, parmi lesquelles est parfois mentionné le suffrage familial, qui conduit les associations à vérifier la composition de chacune des familles adhérentes.

Cette réflexion pourrait également porter sur les modifications qu'il conviendrait d'apporter au code de l'action sociale et des familles pour permettre l'engagement à des postes de responsabilité d'adhérents dont la situation du moment ne correspond pas à celles décrites à l'article L. 211-1 de ce code (cf. 2.1.2.2 *infra*).

1.1.2 Une appréciation toujours imprécise du caractère familial des associations

La Cour avait relevé, en 2016, que des associations ou mouvements familiaux ayant pour activité principale la prestation de services étaient comptabilisés parmi les associations membres des Udaf. Des familles recourant à ces services étaient considérées comme adhérentes en l'absence de versement d'une cotisation, ou lorsque le paiement d'une cotisation conditionnait l'accès à un service payant.

C'était le cas, en particulier, des mouvements ADMR¹⁸ et MFR¹⁹, qui représentaient, ensemble, 32,3 % des associations et 26,9 % des familles adhérentes à l'Unaf et aux Udaf en 2021²⁰. À cet égard, l'Unaf fait valoir que du fait même de son activité, le réseau ADMR est « *au coeur de l'accompagnement à la parentalité des familles touchées par le handicap* » et que le fait pour une association d'être gestionnaire de services ne doit pas conduire à son exclusion de l'Unaf.

À la suite de ces constats, les ministres chargés respectivement de la famille et de l'économie ont demandé, en 2017, qu'un groupe de travail – qui a associé la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et l'Unaf – détermine des critères permettant de reconnaître le caractère familial

¹⁷ Prospector, accueillir et accompagner de nouvelles associations, réactiver les contacts avec celles qui ne sont plus actives ou ont quitté le mouvement.

¹⁸ Le réseau de l'aide à domicile en milieu rural (ADMR), qui rassemble environ 2 700 associations regroupées en 87 fédérations départementales, est le premier réseau national associatif « *de services à la personne* », accompagnant le quotidien de 720 000 « *clients* » (source : site internet de l'ADMR, janvier 2022).

¹⁹ Les Maisons familiales rurales d'éducation et d'orientation (MFR) sont des établissements scolaires proposant des formations en alternance, placés sous la responsabilité d'associations qui comptent des parents de jeunes en formation parmi leurs membres. Ce mouvement regroupe 495 associations et 65 fédérations régionales, départementales ou territoriales. Il revendique 70 000 adhérents.

²⁰ L'Unaf recensait 373 associations MFR et 65 261 familles adhérentes en 2021 et, pour les ADMR, 1 593 associations et 69 975 familles adhérentes.

d'une association²¹, afin d'éviter que celles dont le but principal est la prestation de services se voient reconnaître ce statut et accorder un financement au titre du fonds spécial.

Ce groupe de travail a observé que la rédaction actuelle de l'article L. 211-1 du code pouvait donner lieu à des appréciations diverses²² et recherché le moyen d'objectiver les critères fondant les décisions d'agrément des associations familiales par les Udaf et par l'Unaf. *In fine*, il a pourtant, à rebours de l'objectif de clarification et d'harmonisation, écarté toute modification de la rédaction actuelle du code, « *en raison de la marge d'appréciation qu'elle laisse* »²³.

La grille d'aide à la décision élaborée par ce groupe à destination des Udaf²⁴, qui n'a qu'une valeur indicative, ne fournit pas d'élément nouveau concernant les associations principalement prestataires de services. Sur de telles bases, le groupe de travail a pu conclure au caractère familial des ADMR et des MFR, malgré le caractère partiel et imprécis des données fournies par chacun des mouvements (cf. annexe n° 4). Le conseil d'administration a entériné l'ensemble de ces conclusions dans sa séance du 16 septembre 2022.

Au total, la reconnaissance du caractère familial des associations est encore peu encadrée et très largement laissée à l'appréciation des Udaf et de l'Unaf. Celle-ci conserve, selon les termes mêmes de la note présentant les conclusions du groupe de travail, la possibilité de « *compléter les dispositions du code au travers de ses travaux internes afin d'ajuster et d'encadrer l'appréciation du caractère familial des associations* ».

Cette situation est doublement insatisfaisante. Il revient en effet aux pouvoirs publics, et non aux associations elles-mêmes, de déterminer les conditions dans lesquelles certaines d'entre elles peuvent bénéficier de financements publics²⁵. Si l'agrément des associations familiales est délégué aux unions d'associations, comme c'est le cas, les critères de cette décision doivent être clairs, objectifs et fixés par les pouvoirs publics.

Par ailleurs, la diversité des situations observées dans les Udaf doit conduire l'Unaf à contrôler plus étroitement les décisions d'agrément prises dans le réseau²⁶. Elle devrait, par ailleurs, les analyser afin d'identifier et de corriger les disparités observées entre les départements en matière de reconnaissance du caractère familial et dans le choix entre les statuts de membre actif ou d'organisme associé.

²¹ Article. L.211-1 du Casf, (cf. *supra.*) reconnaît le caractère d'associations familiales aux associations loi de 1901 ayant « *pour but essentiel la défense de l'ensemble des intérêts matériels et moraux, soit de toutes les familles, soit de certaines catégories d'entre elles* ».

²² Cf. *Note de présentation au conseil d'administration du 16 septembre 2022 des conclusions du groupe de travail DGCS-Unaf sur le caractère familial des associations.*

²³ L'Unaf a fait valoir que l'appréciation du caractère familial d'une association ne pouvait être strictement identique à tous les niveaux territoriaux, au motif que les principales activités exercées au plan national (missions institutionnelles) diffèrent de celles conduites au plan local (plus de services de proximité, par exemple). La Cour observe que si la part relative de chaque activité diffère, leur nature est la même aux divers échelons territoriaux.

²⁴ Cette grille présente les points à examiner, en distinguant ceux qui sont déterminants parce que correspondant aux conditions fixées par la réglementation (statuts et financement, notamment) et des éléments à prendre en compte lors de l'examen des demandes d'adhésion, relatifs, en particulier, aux activités exercées par l'association candidate.

²⁵ L'agrément des associations voulant rejoindre l'union nationale des associations agréées du système de santé (*France Assos Santé*) créée en 2017 a été confié à l'autorité administrative (cf. 1.2.2.1 ci-dessous).

²⁶ L'agrément comme membre actif donné par l'Udaf des Bouches-du-Rhône à une association constituée pour défendre les intérêts d'une profession (UDSP 13) a permis à cette Udaf d'accroître de 24 % le nombre total de ses adhérents. Plus de la moitié des familles adhérentes à cette Udaf sont apportées par cette association et trois autres (Adar Provence, ADDLS et MFR des Bouches-du-Rhône) dont le caractère familial est également sujet à caution,

La Cour réitère donc sa recommandation visant à encadrer, dans une disposition nouvelle du Casf, l'appréciation du caractère familial des associations et appelle à un contrôle plus étroit des décisions d'agrément, dans le but d'harmoniser les pratiques dans l'ensemble du réseau.

Recommandation n° 1. (DGCS, DB, Unaf) : Compléter les dispositions du code de l'action sociale et de la famille afin d'encadrer l'appréciation du caractère familial des associations susceptibles d'adhérer à l'Unaf et aux Udaf, en excluant, en particulier, les associations dont l'activité relève majoritairement du champ de la prestation de service (recommandation réitérée).

Recommandation n° 2. (Unaf, DGCS) : Renforcer le contrôle des agréments accordés par les Udaf et analyser les décisions prises dans ce domaine pour mettre fin aux disparités existant dans le réseau.

1.2 Le fonds spécial : un mode de financement hors normes

L'Unaf tire l'essentiel de ses ressources annuelles du fonds spécial institué par la loi n° 51-602 du 24 mai 1951 et organisé par le décret n° 51-944 du 19 juillet 1951. Depuis 2005²⁷, ce fonds est alimenté par des versements effectués par la Cnaf et par la CCMSA²⁸ calculés au *pro rata* du montant des prestations familiales versées l'année précédente²⁹ (cf. annexes n° 5 et 6). Ce financement est d'environ 29 M€ par an en moyenne depuis 2017.

1.2.1 Un dispositif généreux et complexe en gestion, un contrôle limité

1.2.1.1 Des versements garantis

Les ressources apportées par le fonds spécial ont augmenté à la faveur de hausses successives du taux fixé à l'origine en 1951 à 0,03 % des prestations familiales versées l'année n-1³⁰, puis à 0,07 % en 1976³¹ et à 0,072 % en 1986³². Il est de 0,1 % depuis 1988³³.

Le montant du fonds spécial est réparti depuis 2005 entre une part 1, destinée à financer le fonctionnement et les missions générales de l'Unaf et des Udaf (art. L. 211-3 du Casf), et une part 2 réservée au financement d'actions définies par voie conventionnelle avec le ministre chargé de la famille, dans les conditions fixées à l'article L. 211-10 du Casf.

²⁷ Décret n° 2005-1715 du 29 décembre 2005 relatif au fonds spécial des unions d'associations familiales pris en application de l'article L. 211-10 du code de l'action sociale et des familles.

²⁸ Art. L211-10 du Casf.

²⁹ Art. 53 de la loi n° 2004-1370 du 20 décembre 2004 de financement de la sécurité sociale pour 2005.

³⁰ Art.2 de la loi n°51-602 du 24 mai 1951.

³¹ Décret n°76-354 du 21 avril 1976.

³² Décret n°86-586 du 14 mars 1986, à la veille de l'élection législative du 16 mars 1986.

³³ Décret n°88-454 du 26 avril 1988, après le premier tour de l'élection présidentielle du 24 avril 1988.

Cet article prévoit que la part 2 peut être revalorisée chaque année dans la limite du taux d'évolution du montant des prestations familiales versées l'année précédente. Pour autant, son montant est resté stable depuis 2015 (6,23 M€), tandis que celui de la part 1 augmentait de 3,95 %, dans les conditions fixées par le code de la sécurité sociale pour les prestations familiales (art. L. 551-1).

La ligne de partage entre les actions financées au travers de chacune des parts peut évoluer en fonction des besoins locaux, une fongibilité ayant été instituée, en l'absence de disposition contraire du Casf, entre ces deux parts. Ainsi, de 2016 à 2019, des montants de la part 1 (pour 1,1 M€) ont financé des actions relevant de la part 2³⁴.

Les montants totaux versés à l'Unaf au titre du fonds spécial n'ont progressé que de 2,8 % entre 2017 et 2022.

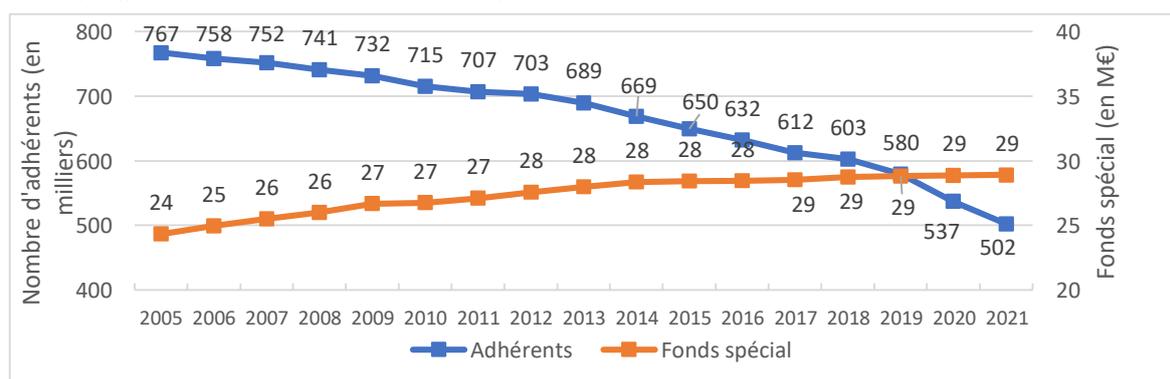
Tableau n° 1 : Évolution des parts 1 et 2 du fonds spécial et des montants versés par les financeurs (2017-2022)

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Part 1</i>	22,30	22,52	22,59	22,66	22,68	23,09
<i>Part 2</i>	6,23	6,23	6,23	6,23	6,23	6,23
Total	28,53	28,76	28,82	28,89	28,91	29,32
<i>dont Cnaf</i>	27,67	27,86	27,93	28,01	28,02	28,44
<i>dont MSA</i>	0,86	0,89	0,89	0,88	0,89	0,88

Source : Légifrance.

Depuis 1995, l'érosion de la base d'adhérents n'a pas empêché le développement des activités à mesure qu'augmentaient les financements, mais cette dynamique ne repose pas sur une stratégie et sur un pilotage par l'Unaf suffisamment clairs et affirmés, ainsi que la Cour l'avait souligné lors de ses précédents contrôles.

Graphique n° 2 : Évolutions du fonds spécial et du nombre de familles adhérentes (2005-2021)



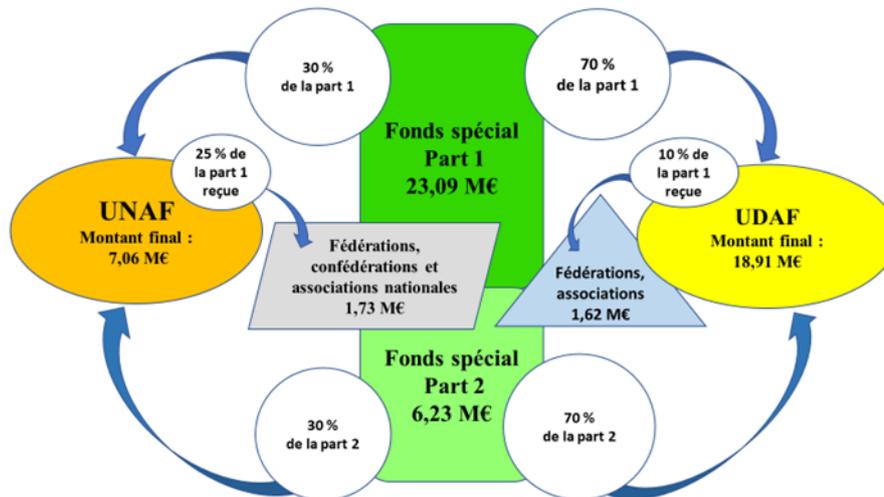
Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Unaf.

³⁴ Pour compléter le financement de services d'intérêt familial (accompagnement scolaire, aidants familiaux, parentalité, espaces rencontre, famille gouvernante dans le cadre de l'habitat inclusif, par exemple) ou en l'absence de financements dédiés (points info-famille ou conseil conjugal, par exemple), selon l'Unaf. Cf. comptes-rendus financiers des actions des Udaf 2016-2019, p 2.

1.2.1.2 Un mécanisme de répartition en cascade

La répartition du fonds spécial s'effectue en plusieurs étapes à partir des montants reçus par l'Unaf, selon des règles complexes (cf. annexe n° 7). L'Unaf reçoit 30 % de la part 1, et reverse 25 % de ce montant aux mouvements à recrutement général nationaux, à hauteur de deux tiers, et aux mouvements à recrutement spécifique, pour un tiers, en pondérant pour chaque mouvement concerné le nombre d'adhérents et le nombre d'implantations.

Schéma n° 1 : Répartition du fonds spécial (29,32 M€, 2022)



Source : Cour des comptes, données Unaf.

La fraction de la part 1 réservée aux Udaf (70 %) est répartie selon d'autres critères. Le montant attribué à chaque Udaf est, ainsi, constitué d'une somme forfaitaire (82 000 € début 2021) et d'un montant calculé en fonction de la population du département (pondération de 60 %) et de la part que représentent les familles adhérentes de l'Udaf dans cette population (40 %)³⁵.

À des degrés divers, ces modes de répartition font dépendre les montants versés du nombre des adhérents. Selon une autre logique, l'Unaf estime que le montant du fonds spécial ne saurait dépendre du nombre des familles adhérentes, faisant valoir que les unions, notamment départementales, représentent l'ensemble des familles et non leurs seuls adhérents. Cette observation pourrait conduire à étudier, dans un objectif de simplification, les effets d'une répartition entre les Udaf qui ne reposerait que sur le nombre des familles du département.

Dans la même perspective devrait être réexaminé le schéma actuel, dans lequel l'Unaf reçoit la totalité des montants du fonds spécial destinés aux Udaf, pour reverser ensuite à chacune, pour la part 1, un montant fixé dans un arrêté ministériel de répartition. Un versement direct à chaque Udaf serait plus simple et économe en gestion.

³⁵ Article R. 211-12 du Casf.

La part 2 destinée à financer des actions définies par voie conventionnelle est répartie entre l'Unaf et les Udaf selon la clef utilisée pour la part 1 (30 % et 70 %, respectivement), puis entre les Udaf sur une base conventionnelle (conventions pluriannuelles d'objectifs signées avec l'Unaf).

Au total, les modalités de répartition entre les Udaf ont conduit au versement de montants allant de 136 763 € à 358 648 € en 2021 (soit un rapport de 1 à 2,6³⁶). Une des plus petites des Udaf en termes d'effectifs³⁷ a reçu un montant (223 894 €) supérieur à celui versé (202 923 €) à l'Udaf à l'effectif le plus élevé (313 ETP)³⁸ et à ceux versés à 18 Udaf comptant plus de cent ETP.

Cette déconnexion entre les montants versés et la taille des Udaf s'explique principalement par le fait que les activités de services aux familles et de protection juridique des majeurs, financées hors fonds spécial, mobilisent souvent la majorité des agents de l'Udaf. Ainsi, une forte corrélation s'observe entre les produits d'exploitation totaux incluant le fonds spécial, qui vont de 0,24 M€ à 20,05 M€ (dans un rapport de 1 à 83) en 2021, et la taille de l'Udaf (ETP).

Le reversement de 25 % de la part 1 reçue par l'Unaf aux fédérations, confédérations et associations nationales et celui de 10 % de la part 1 reçue par chaque Udaf à ses associations et fédérations adhérentes exigent de comptabiliser le nombre d'adhérents de chacune des entités bénéficiaires et d'obtenir les documents attestant de leur activité (rapport d'activité, listes d'adhérents)³⁹.

Si le calcul du montant reversé repose sur le nombre d'adhérents de l'association bénéficiaire, il prend également en compte le nombre d'associations et de fédérations dans le département, ainsi que leur champ de compétence. Ce dernier critère est cependant perçu par l'Unaf comme trop complexe pour être applicable⁴⁰. En pratique, ce schéma n'est pas appliqué de manière homogène dans le réseau des Udaf. Consciente de l'existence de pratiques non conformes aux principes de répartition, l'Unaf en a fait un point de contrôle dans ses contrôles administratifs.

Ce mode de répartition, lourd en gestion, conduit à un saupoudrage de fonds publics, que reconnaissent les Udaf contrôlées par la Cour et qu'illustrent les constats suivants.

Le montant moyen versé à chacune des 6 094 associations adhérentes était de 266 € en 2021. Au titre des 10 % de la part 1 reçue par les Udaf durant la période 2017-2021, 42 % des montants reversés par l'Udaf des Bouches-du-Rhône étaient inférieurs à 50 €, 42 % des montants reversés par l'Udaf des Hauts-de-Seine étaient inférieurs à 200 € et 47 % des montants reversés par l'Udaf de la Moselle étaient inférieurs à 100 €.

³⁶ Le nombre des ETP des Udaf variait de 4 à 313, dans un rapport de 1 à 78.

³⁷ En 2021, les Udaf de Corse-du-Sud, des Ardennes et des Vosges, qui comptaient chacune 4 ETP, ont reçu une part du fonds spécial différente, respectivement 171 405 €, 146 467 € et 223 894 €.

³⁸ Données 2017-2021 du service d'audit FINA de l'Unaf. 8 septembre 2022.

³⁹ Le pouvoir donné aux Udaf d'attribuer à des tiers des fonds publics collectés nationalement reste une exception dans le droit français.

⁴⁰ Réponse de l'Unaf au président de la commission d'évaluation et de contrôle du fonds spécial en amont de la session du 7 décembre 2022 de cette commission.

Tableau n° 2 : Montants reversés par trois Udaf (2017-2021) au titre de la part 1

	Minimum versé	Maximum versé	Moyenne	Montant annuel moyen à reverser
<i>Udaf des Bouches-du-Rhône</i>	1,13 €	2 548,28 €	236,25 €	26 886 €
<i>Udaf de la Moselle</i>	5,72 €	1 397,51 €	244,21 €	17 095 €
<i>Udaf des Hauts-de-Seine</i>	9,19 €	3 355,24 € (*)	492,27 €	20 872 €

(*) Ce montant inclut 859,7 € au titre des montants non versés des années précédentes.

Source : Cour des comptes, données Udaf des Bouches-du-Rhône (13), des Hauts-de-Seine (92) et de la Moselle (57).

La Cour réitère sa recommandation de supprimer le reversement des 10 % de la part 1 du fonds spécial allouée aux Udaf et d'inscrire le financement par les pouvoirs publics des associations membres des Udaf dans un cadre conventionnel, selon l'orientation préconisée pour l'ensemble de la part 1 du fonds spécial à la fin du 1.2. *infra*.

1.2.1.3 Un contrôle de l'utilisation du fonds spécial encore partiel

Des organismes financeurs en retrait

La Cnaf et la CCMSA entretiennent des relations souvent étroites avec l'Unaf et les Udaf. Elles sont à l'origine des montants versés annuellement pour financer le fonds spécial. Par ailleurs, la Cnaf finance directement les Udaf concernées au travers des dotations globales de financement (DGF) accordées au titre des mesures de protection des enfants que leur confient les juges pour l'aide à la gestion du budget familial (AGBF). Des financements des Caf sont obtenus, par ailleurs, dans le cadre d'appels à projets emportés par les Udaf⁴¹.

Sur le plan institutionnel, les unions d'associations familiales désignent des représentants dans les conseils d'administration de la Cnaf et des Caf, ainsi qu'à la CCMSA et dans ses caisses locales. Pour préparer ces délégués des familles à exercer cette fonction, un financement est apporté par la Cnaf et la CCMSA, ainsi que par la Cnam, notamment, au titre de la formation des administrateurs.

Malgré ces collaborations, le caractère automatique du calcul et du versement des montants qui alimentent chaque année le fonds spécial n'incite pas la Cnaf et la CCMSA à se mobiliser pour veiller elles-mêmes à leur bonne utilisation, d'autant que ces deux caisses ont des représentants à la commission d'évaluation et de contrôle du fonds spécial mise en place à cet effet.

Les limites du suivi et du contrôle réalisés par l'Unaf

Les statuts de l'Unaf (art. 9) prévoient la création de deux instances de contrôle et d'évaluation internes : une instance de contrôle de l'utilisation du fonds spécial, composée de deux représentants des Udaf, de trois administrateurs et du trésorier de l'Unaf ; et une instance d'évaluation des actions conventionnelles des Udaf, composée de trois présidents d'Udaf élus par

⁴¹ Les services d'intérêt familial déployés par les Udaf auprès des familles ou de personnes en situation de précarité font l'objet d'une coordination avec les acteurs sociaux du département, au premier rang desquels les services de la Caf et ceux du conseil départemental, dans le cadre des schémas départementaux de soutien aux familles.

l'assemblée générale de l'Unaf, de trois administrateurs élus par le conseil d'administration de l'Unaf et de trois directeurs d'Udaf, élus par le même conseil, qui supervise la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des conventions signées entre l'Unaf et chacune des Udaf.

En application de l'article R. 211-15 du Casf, les Udaf sont tenues d'adresser à l'Unaf⁴², chaque année et au plus tard le 30 avril⁴³, un dossier comprenant leurs comptes de résultats, bilans et annexes de l'exercice écoulé, un budget prévisionnel et un rapport d'activité portant sur toutes les actions financées par le fonds spécial. L'Unaf transmet les documents la concernant avant le 15 mai au ministre chargé de la famille.

Les données fournies par les Udaf ne peuvent faire l'objet d'un contrôle approfondi de la part de l'Unaf, du fait des effectifs réduits du pôle d'audit interne et du nombre d'Udaf, ce qui conduit à vérifier uniquement la présence des documents prévus par la réglementation et leur cohérence.

L'Unaf doit également transmettre avant le 30 juin au ministre chargé de la famille un rapport de synthèse annuel sur l'utilisation du fonds spécial, qui est présenté devant la commission d'évaluation et de contrôle du fonds spécial⁴⁴.

Une commission d'évaluation et de contrôle longtemps peu investie

En 2005, à l'occasion de la réforme du fonds spécial, une instance de contrôle externe - la commission d'évaluation et de contrôle (CEC) - a été créée pour contrôler l'utilisation du fonds spécial. Cette commission réunit les financeurs (direction générale de la cohésion sociale, direction du budget, Cnaf, CCMSA, ministère de l'agriculture) et l'Unaf. La Cour observe que cette commission ne se réunit depuis sa création qu'à la fréquence minimale prévue par le Casf, à savoir une fois par an, au dernier trimestre⁴⁵.

Elle approuve le projet de répartition de la part 2 entre les Udaf et consacre, le cas échéant, un point de son ordre du jour à la préparation ou à la mise en œuvre des conventions pluriannuelles d'objectifs. Jusqu'en 2021, elle procédait principalement, à partir de dossiers préparés par l'Unaf souvent descriptifs et techniques, à la revue des activités financées par le fonds spécial et au bilan financier présentés par l'Unaf, objets du rapport de synthèse envoyé par l'Unaf au ministre chargé de la famille.

⁴² Les Udaf doivent également transmettre ces informations aux Ddets. Des informations de même nature sont transmises par les fédérations, confédérations et associations ayant bénéficié de fonds issus de la part 1.

⁴³ Le délai du 30 avril prévu par les textes n'est souvent pas respecté, car les commissaires aux comptes des Udaf n'ont, à cette date, pas certifié les comptes et ceux-ci n'ont pas été soumis à l'assemblée générale, qui se tient généralement en juin. Pour ces raisons, l'Unaf demande que les comptes administratifs destinés aux autorités de tarification lui soient communiqués pour le 30 avril, l'ensemble des comptes de l'association étant à lui transmettre pour le 30 juin. En mai 2022, 25 dossiers étaient complets, 65 seulement partiels et 35 ne comportaient aucun document, alors que l'Unaf doit envoyer tous les documents au ministre le 30 juin au plus tard (cf. procès-verbal du conseil d'administration de l'Unaf du 12 mai 2022).

⁴⁴ Le rapport doit identifier, pour chacune des parts 1 et 2, les actions prévues pour l'année en cours, avec les indicateurs d'activité correspondants, mentionner le niveau de réalisation de chacune de ces actions et renseigner les indicateurs afférents. S'y ajoutent des données demandées par l'Unaf pour améliorer sa connaissance du réseau.

⁴⁵ Art. R. 211-16 du Casf.

Des missions d'évaluation et de contrôle imparfaitement remplies

Si les documents transmis par l'Unaf sur l'utilisation de la part 2 étaient traditionnellement très détaillés sur la nature des activités conduites, les comptes-rendus financiers⁴⁶ ne présentaient à la commission, en fin de document, qu'un compte de résultat et la liste des montants reversés aux fédérations, confédérations et associations familiales adhérentes⁴⁷.

L'utilisation effective par les bénéficiaires des 25 %⁴⁸ de la part 1 reçue par l'Unaf, que cette dernière répartit entre les fédérations nationales, confédérations et associations familiales nationales, demeure, en l'absence d'une comptabilité analytique assez complète, un angle mort du contrôle dont est chargée la commission.

La commission n'a pas traité au fond des questions sensibles telles que l'absence ou les retards de transmission des données dues par les Udaf, l'hétérogénéité de ces restitutions, l'articulation des activités des Udaf et de leur financement avec ceux d'autres acteurs publics ou associatifs (risque de double ou triple financements, par exemple), le saupoudrage de fonds publics auquel conduit la répartition de 25 % et de 10 % des parts 1 reçues respectivement par l'Unaf et les Udaf, reversés à leurs mouvements ou associations adhérents, ou l'évaluation de l'impact social des actions dirigées vers les familles.

Plus gravement, aucune restitution n'est produite devant la commission, contrairement à ce que prévoit le Casf depuis 2005⁴⁹, des contrôles menés sur l'utilisation du fonds spécial par les ministères chargés de la famille et de la sécurité sociale⁵⁰ et par les unions elles-mêmes.

L'actuel président de la commission, nommé en avril 2022, a engagé des contacts approfondis avec l'Unaf et d'autres parties prenantes, afin de susciter des échanges plus nourris entre les membres de la commission et enrichir le contenu des dossiers présentés devant la commission⁵¹ (coût de chacune des activités financées, résultats enregistrés et apports aux politiques publiques visant les familles)

1.2.2 Une normalisation nécessaire du financement de l'Unaf et des Udaf

Le versement d'un financement automatique et garanti fait plus que jamais figure d'anomalie dans un contexte marqué, comme le relevait l'Unaf dès 2016, par « *une culture de l'évaluation et des résultats qui se diffuse maintenant largement dans la sphère publique afin d'améliorer ses performances et son pilotage* »⁵².

⁴⁶ Pour les exercices 2018, 2019, 2020 et 2022.

⁴⁷ La qualité de ces documents était inégale. La synthèse présentée en 2020 (période 2016-2019) contenait, par exemple, des montants totaux de part 2 pour les Udaf différents de ceux transmis à la commission en 2018 et en 2019.

⁴⁸ Art. R. 211-13 du Casf (répartition au titre du soutien des fédérations nationales, confédérations nationales et associations familiales nationales).

⁴⁹ Al.3 art. R. 211-16 du Casf.

⁵⁰ Art. R. 211-16 Casf.

⁵¹ Les travaux de la commission pourraient conduire à la mise en place d'indicateurs d'impact des principales actions. À plus court terme, une présentation unifiée a été demandée à l'Unaf et à la DGCS pour l'utilisation du fonds par les Udaf. Cette présentation pourrait rendre compte des contrôles réalisés par l'administration et des contrôles incombant aux Udaf et à l'Unaf, à partir d'une typologie et d'un calendrier prévisionnel des contrôles.

⁵² Extrait du *Rapport moral et d'orientation 2016-2020* de l'Unaf.

1.2.2.1 Un dispositif sans équivalent dans le domaine social

Contestant l'existence même d'un privilège de financement dont la Cour relevait la justification incertaine, le président de l'Unaf avait invoqué, en 2007⁵³, le financement également pérenne que la loi accordait aux chambres consulaires au travers de taxes spécifiques. Depuis lors, l'État a mis fin, en 2015, à l'automatisme du financement accordé à ces entités, réduit les montants versés et contractualisé ses relations financières avec elles⁵⁴.

Opérant dans le domaine social, l'Union nationale des associations agréées du système de santé (Unaass), dite *France Assos Santé*, créée en 2017, constitue une référence plus proche de l'Unaf.

Les missions principales de *France Assoc Santé* sont, en effet, semblables à celles de l'Unaf⁵⁵, puisqu'elle a été chargée par le législateur d'animer un réseau d'associations agréées aux niveaux national et régional, de formuler des avis aux pouvoirs publics sur le fonctionnement du système de santé, d'en représenter les usagers auprès de ces derniers, d'agir en justice pour défendre leurs intérêts et de former les représentants d'usagers.

Le dispositif prévu par le législateur pour cette union d'associations diffère cependant de celui de l'Unaf et des Udaf sur le plan financier⁵⁶, l'Unaass n'ayant pas bénéficié, en contrepartie des missions institutionnelles qui lui étaient confiées, d'un privilège de financement comparable à celui accordé à l'Unaf et aux Udaf. Elle reçoit, en effet, une dotation de la Caisse nationale de l'assurance maladie au titre du *Fonds national pour la démocratie sanitaire*⁵⁷, dont le montant est arrêté sur une base conventionnelle avec la Cnam⁵⁸, et les ressources de ce fonds peuvent être utilisées pour financer des projets portés par d'autres entités que *France Assos Santé*⁵⁹.

L'exemple de *France Assos Santé* montre, que les missions institutionnelles de représentation et de défense des intérêts matériels et moraux d'une catégorie de citoyens, confiées par le législateur à des unions d'associations nationale et régionales, peuvent être financées dans un cadre conventionnel dans le respect du statut et de l'autonomie de ces associations.

Il devrait inspirer la refonte, qui s'impose, du mode de financement des unions d'associations familiales, qui continue d'assurer à l'institution familiale un concours public garanti et en croissance annuelle en dérogation au régime de droit commun de la subvention publique aux associations.

⁵³ Cf. Réponse aux observations formulées par la Cour, in Rapport public annuel de 2007, p. 100.

⁵⁴ Rapport public annuel 2021, Tome II – « *Les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat : des réseaux en mutation, un avenir à mieux définir* ». Cour des comptes.

⁵⁵ Article L.1114-6 du code de la santé publique. A été ajoutée une mission de formation, qui pourrait correspondre à celle confiée par l'Unaf à l'Unafor. *France Assos Santé* employait environ quatre-vingts personnes et bénéficiait de 9,62 M€ de ressources publiques (FNDS) en 2022.

⁵⁶ En outre, contrairement au dispositif retenu pour l'Unaf, les associations membres de l'Unaass ne sont pas agréées par son conseil d'administration, mais par l'autorité administrative compétente, l'union nationale n'ayant qu'un pouvoir de proposition en ce domaine. Par ailleurs, toutes les associations membres de l'Unaass y disposent de droits de vote en assemblée générale.

⁵⁷ Art. R. 1114-37 du code de la santé publique.

⁵⁸ L'article D.221-35 du code de la sécurité sociale relatif au FNDS prévoit qu'une convention financière est conclue entre le directeur général de la Cnam et chaque bénéficiaire des financements, comportant la justification des dépenses et la production d'un bilan d'exécution. L'article D.1114-38-1 du code de la santé publique précise que cette convention est établie sur la base d'un programme de travail annuel et d'un budget prévisionnel.

⁵⁹ Article L.221-1-3 du code de la sécurité sociale.

1.2.2.2 L'inscription souhaitable de l'ensemble du financement apporté par le fonds spécial dans une démarche conventionnelle

Une première option, recommandée par la Cour à l'issue de son précédent contrôle de l'Unaf, consisterait à supprimer le fonds spécial et à déterminer les dotations de fonctionnement accordées à l'Unaf et aux Udaf au terme d'un dialogue de gestion avec les pouvoirs publics, intégrant des objectifs de maîtrise de la dépense dans le cadre de conventions pluriannuelles.

Une seconde voie conduirait à mettre fin à l'attribution automatique et exclusive à l'Unaf et aux Udaf de la totalité des ressources versées par la Cnaf et la CCMSA dans le fonds spécial et à leur accorder des dotations de fonctionnement provenant de ce fonds au travers de conventions de financement, selon les modalités indiquées précédemment. La distinction entre les financements accordés au titre des missions générales et ceux réservés à des actions définies contractuellement avec les pouvoirs publics pourrait être préservée.

Pourraient être étudiées, à cette occasion, les conditions dans lesquelles la part des concours publics versés par la Cnaf et la CCMSA qui ne seraient pas attribués à l'Unaf et aux Udaf pourrait être mobilisée pour financer des actions dans le domaine de la politique familiale.

Recommandation n° 3. (DGCS, DB) : Normaliser le financement de l'Unaf et des Udaf en mettant fin au caractère automatique et exclusif des versements provenant du fonds spécial et déterminer les dotations de fonctionnement sur une base conventionnelle, au terme d'un dialogue de gestion avec les pouvoirs publics intégrant des objectifs de maîtrise de la dépense.

2 UNE GOUVERNANCE SOUS TENSION, UN RECENTRAGE PROGRESSIF DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES

Association constituée sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901, l'Unaf jouit de plein droit de la capacité juridique des associations reconnues d'utilité publique, sous condition, toutefois, de l'agrément de ses statuts et de son règlement intérieur par le ministre chargé de la famille.

Ces textes ont fait l'objet de quatorze révisions depuis l'origine de l'association, dont six depuis le précédent contrôle de la Cour⁶⁰, qui ont visé, en particulier, à renforcer les pouvoirs du bureau, à permettre la radiation d'une association adhérente si les conditions de son agrément ne sont plus remplies et à préciser les modalités du recours aux réunions et aux votes à distance dans le contexte de la crise sanitaire.

⁶⁰ Modifications adoptées par l'assemblée générale (AG) de l'Unaf du 26 juin 2016 (mises à jour) ; AG du 25 juin 2017 (sécurisation des délégations) ; AG du 24 juin 2018 (sécurisation des dispositions relatives aux critères d'agrément) ; AG du 12 octobre 2019 (évolution des critères d'agrément, prévoyant notamment un nouveau cas de radiation si les conditions d'agrément n'étaient plus remplies) ; AG du 9 octobre 2021 (fonctionnement par la voie dématérialisée) ; AG du 26 juin 2022 (mises en cohérence sur le fonctionnement du bureau). Toutes ces modifications des statuts et du règlement intérieur ont été agréées par des arrêtés du ministre chargé de la famille.

2.1 Des instances rodées et réactives en situation de crise

L'actuelle présidente de l'Unaf, élue en 2015, a été reconduite pour un nouveau mandat lors de l'assemblée générale de juin 2022. L'actuelle directrice générale de l'association exerce ses fonctions depuis 2005.

La gouvernance de l'Unaf s'est mobilisée pour que les équipes nationales et les associations adhérentes puissent continuer d'exercer leurs missions dans le contexte exigeant né de la crise sanitaire. Plus récemment, le conseil d'administration a été confronté à plusieurs situations qui ont mis à l'épreuve le fonctionnement et la cohésion du réseau et remis en perspective le positionnement institutionnel des unions.

2.1.1 Un fonctionnement de l'assemblée générale marqué par le suffrage familial

2.1.1.1 Une inégalité des droits de vote entre les membres actifs

L'assemblée générale de l'Unaf, qui se réunit une fois par an, est composée des membres actifs que sont les cent Udaf, les sept mouvements familiaux nationaux à recrutement général et les vingt mouvements à recrutement spécifique, et de quarante-cinq organismes associés. Ces derniers, dits groupements familiaux, sont des associations qui ne revêtent pas, du fait de leur objet ou de la nature de leurs adhérents ou de leur activité, un caractère familial au sens du Casf.

Typologie des mouvements familiaux

Les mouvements familiaux nationaux à recrutement général doivent réunir au moins 1 500 familles adhérentes et être présents dans au moins 20 départements. Ils représentent ensemble environ 165 000 adhérents. Il s'agit de la Fédération nationale Familles rurales (environ 85 000 adhérents) ; la Confédération nationale des associations familiales catholiques (20 000) ; Familles de France (19 000) ; le Conseil national des associations familiales laïques (16 000) ; la Confédération syndicale des familles (13 000) ; la Fédération nationale des associations familiales protestantes (6 000) ; l'Union des familles laïques (2 000).

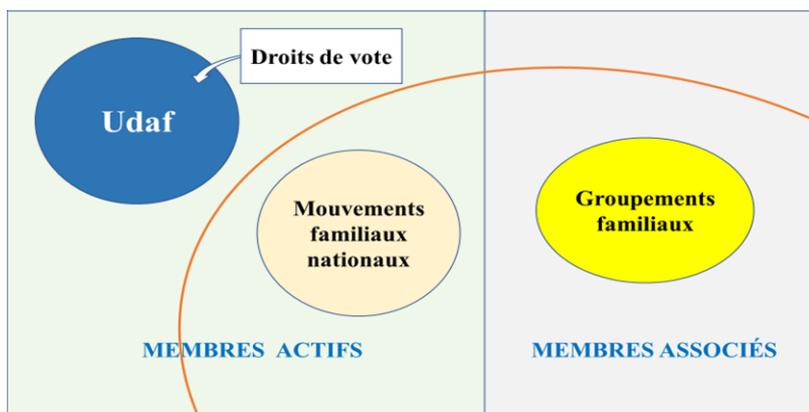
Les mouvements familiaux à recrutement spécifique doivent réunir au moins 100 familles adhérentes et être présents dans au moins trois départements. Ils se répartissent en trois champs d'action : éducatif et professionnel (six membres, 140 000 adhérents) ; sociaux (douze membres, 59 000 adhérents) ; familles monoparentales et familles homoparentales (trois membres, 9 500 adhérents).

Tous les membres de l'assemblée générale, actifs et associés, doivent avoir été agréés par le conseil d'administration de l'Unaf. La distinction entre les associations à caractère familial au sens du Casf (membres actifs) et celles qui ne se voient pas reconnaître ce statut (membres associés) n'a pas de traduction directe et cohérente en termes de droits de vote, ceux-ci étant réservés à une partie seulement des membres actifs, à savoir les Udaf⁶¹, comme le montre le schéma ci-dessous.

⁶¹ Aux termes d'un accord interne validé par l'assemblée générale du 21 octobre 1973, les mouvements familiaux ont été intégrés en qualité de membres actifs à la condition qu'ils renoncent au droit de vote en assemblée générale. Sur de telles bases, celle-ci a pu décider de réserver, en 1975, le droit de vote aux Udaf.

Les statuts instaurent, ainsi, une double ligne de partage entre les divers membres de l'assemblée générale.

Schéma n° 2 : Participation aux votes à l'assemblée générale



Source : Cour des comptes.

L'Unaf explique cette différence de traitement par l'existence d'obligations statutaires plus nombreuses et plus contraignantes pesant sur les Udaf et par le fait que les décisions prises par l'assemblée générale auraient une incidence plus directe sur les Udaf que sur les mouvements familiaux nationaux. Cette dernière observation méconnaît le fait que les associations membres de ces mouvements sont également membres des Udaf.

C'est d'ailleurs pour cette raison que l'Unaf évoque un risque de sur-représentation des mouvements familiaux nationaux, leurs associations adhérentes s'exprimant au travers des suffrages apportés par les Udaf dont elles sont membres. La réalité de ce risque devrait être évaluée, pour y remédier en ajustant les modalités de vote ou de décompte des suffrages les ajustements.

La Cour relève, à ce sujet, que neuf des mouvements nationaux membres de l'Unaf sont, comme celle-ci et à ses côtés, représentés au Conseil de la famille (HCFEA) sans que cela pose la question d'une sur-représentation de l'Unaf dans cette instance. Elle note également que toutes les associations membres de l'Union nationale des associations agréées du système de santé évoquée plus haut (cf. 1.2.2.1) disposent du droit de vote à l'assemblée générale de cette union nationale⁶².

La mission de représentation de toutes les familles confiée à l'Unaf, qui devrait conduire à accorder les mêmes droits à tous les membres actifs, justifie également un réexamen du suffrage familial (art. 211-9 du Casf), pour lequel la pondération des voix décidée en 1945 peut apparaître aujourd'hui décalée par rapport à l'évolution des structures familiales⁶³.

À titre d'illustration, les familles nombreuses, qui bénéficient historiquement d'une voix additionnelle par groupe de trois enfants mineurs, représentent 21 % des familles avec au moins un

⁶² Article 15.1 des statuts de l'Unaass.

⁶³ Certains responsables d'Udaf relèvent que le rôle des grands-parents, membres de la famille proches ou aidants familiaux peut être, dans certaines situations, essentiel dans la gestion de la vie familiale. Le statut des adhérents en union libre ou célibataires, qui peuvent être considérés comme de futurs parents, est également mentionné.

enfant mineur⁶⁴, soit une part désormais inférieure à celle des familles monoparentales (24,7 %), dont le nombre a quadruplé en un demi-siècle.

Recommandation n° 4. (Unaf, DGCS) : Accorder à tous les membres actifs, Udaf ou mouvements familiaux, les mêmes droits en assemblée générale et réexaminer les modalités du suffrage familial à la lumière de l'évolution des structures familiales (recommandation réitérée).

2.1.2 Un conseil d'administration sous tension dans la période récente

2.1.2.1 La composition et le fonctionnement du conseil d'administration

Le conseil d'administration, renouvelable par moitié tous les deux ans, comprend quarante membres, dont le mandat est de quatre ans. Dix-huit membres sont désignés par les confédérations, fédérations et associations familiales nationales et vingt-deux sont élus par l'assemblée générale, sur candidature individuelle (dix-huit sièges) ou dans le cadre d'une liste d'administrateurs d'Udaf établie par le conseil des régions⁶⁵ (quatre sièges). Les fonctions d'administrateur sont gratuites (art. 10 des statuts).

Le conseil d'administration se réunit statutairement au moins sept fois par an, mais, en pratique, plutôt dix fois en moyenne, et il peut procéder à des consultations à distance. Conformément aux statuts de l'Unaf (art. 11), il désigne dix-neuf de ses membres pour constituer son bureau et s'organise en six « départements politiques »⁶⁶, présidés chacun par un administrateur qui assure le lien avec le bureau et le conseil et s'appuie sur un pôle ou un secteur de l'Unaf.

Longtemps simple organe collégial d'information et d'échange, le bureau a vu ses pouvoirs étendus en 2017. Il peut, ainsi, devenir organe collégial de direction en cas d'urgence ou sur délégation reçue du conseil d'administration, avec obligation de rendre compte à celui-ci. Il se réunit généralement trois fois par an.

Le règlement intérieur précise les règles relatives aux incompatibilités avec des mandats politiques et aux conflits d'intérêts. Les règles relatives au remboursement des frais liés à l'exercice du mandat d'administrateur sont fixées par l'Unaf, qui assure la gestion de ces prises en charge et leur contrôle.

⁶⁴ *Panorama des familles d'aujourd'hui*, Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, septembre 2021.

⁶⁵ Le conseil des régions, prévu à l'art. 17 des statuts de l'Unaf, rassemble un représentant des Udaf de chaque région et trois représentants de la conférence nationale des mouvements familiaux (art. 18), celle-ci étant un lieu de concertation entre les confédérations, fédérations et associations familiales adhérentes membres actifs ou associés.

⁶⁶ Santé, protection sociale et autonomie ; parentalité et enfance ; éducation, jeunesse et numérique ; habitat et cadre de vie ; économie, consommation, emploi et Europe-international ; cohésion sociale et vulnérabilités.

Le remboursement aux administrateurs des frais liés à l'exercice de leur mandat

Les frais remboursés aux administrateurs ont connu une baisse continue depuis 2017, qui s'est accélérée à la suite de la crise sanitaire. Ils ont été divisés par 3,6 de 2017 à 2021. La dépense annuelle s'établissait à 1 245 € en moyenne par administrateur en 2021.

<i>En euros</i>	2017	2018	2019	2020	2021
Total des frais remboursés	132 035	124 943	108 828	55 062	36 129

Le contrôle d'un échantillon de 112 dossiers de remboursement de frais de déplacement et d'autres frais incluant ceux présentés par les administrateurs a montré que ces dossiers ne comportaient pas d'anomalies significatives, en dépit de l'absence de certaines pièces justificatives (cf. 4.5.4 *infra*)⁶⁷.

2.1.2.2 L'adaptation au contexte spécifique de la crise sanitaire

Le conseil d'administration a fait la preuve de sa mobilisation et de sa réactivité durant la crise sanitaire. Il a adapté les règles de fonctionnement du mouvement à mesure qu'évoluait la réglementation, sa présidente et la direction maintenant un lien étroit avec les pouvoirs publics, les principaux partenaires et l'ensemble du réseau. Il a décidé, au printemps 2020, de proroger les mandats des administrateurs et des membres du bureau à titre exceptionnel et temporaire et de reporter à l'automne l'assemblée générale.

Début 2021, le conseil d'administration a approuvé un ajustement des règles relatives aux adhésions et à leur décompte, pour modifier temporairement les délais fixés par les statuts. Plus largement, il a soutenu la forte mobilisation de la direction de l'Unaf pour assurer la poursuite de l'activité de l'ensemble du mouvement (cf. 2.1.3 *infra*).

2.1.2.3 Deux commissions essentielles en appui au conseil d'administration

Deux instances prévues par les statuts de l'Unaf permettent au conseil d'administration d'exercer, vis-à-vis des Udaf, sa double prérogative de contrôle administratif et d'agrément.

La commission de contrôle nationale, composée de huit présidents d'Udaf élus par le conseil d'administration de l'Unaf, intervient aux niveaux national, régional et départemental, pour exercer un contrôle administratif du fonctionnement de l'Unaf, des Uraf et des Udaf, dans le but de s'assurer du respect des règles légales et statutaires. Elle rend compte de ses constats annuellement au conseil d'administration. Elle vérifie, à ce titre, le décompte des suffrages familiaux apportés par chacune des associations adhérentes lors des votes en assemblée générale.

⁶⁷ Les règles de remboursement aux administrateurs des frais engagés dans le cadre de leurs fonctions ont été adaptées durant la crise sanitaire. Ainsi, le conseil d'administration a décidé, en novembre 2019, d'actualiser des dispositions de 2006 et d'attribuer une contribution de l'Unaf à l'équipement informatique des administrateurs – ordinateur, tablette, smartphone – égale à 50 % du prix d'achat, plafonnée à 500 € pour la période de quatre ans correspondant à la durée d'un mandat. Les administrateurs bénéficiant d'un équipement *via* les instances où ils siègent ne peuvent en bénéficier.

La commission d'agrément et d'arbitrage, composée de vingt membres répartis en trois collèges, instruit l'agrément des statuts et des règlements intérieurs des Udaf et des Uraf, leurs modifications, ainsi que les modifications à apporter aux statuts et au règlement intérieur types des Udaf et des Uraf. Le respect de ces textes de référence conditionne l'agrément donné par le conseil d'administration de l'Unaf, qui lui-même ouvre, en pratique, le bénéfice du fonds spécial⁶⁸.

2.1.2.4 Des tensions liées à l'évolution des statuts des Udaf

Sur le fond, les refus d'agrément, peu nombreux, portent souvent sur des projets de modification des statuts renvoyant aux dispositions de l'article L. 211-1 du Casf relatif au caractère familial des associations et à l'article L. 211-9 consacré au suffrage familial, deux articles essentiels pour le fonctionnement de l'institution. Ainsi, par exemple, une mention au second article figurant dans les statuts des unions (art. 10) conduit à limiter l'accès aux fonctions d'administrateur aux seuls adhérents apportant des voix à leur Udaf dans le cadre du suffrage familial.

Les propositions de modification des statuts présentées récemment par une Udaf afin d'élargir l'accès aux fonctions d'administrateur à des représentants des salariés, avec voix consultative, ainsi qu'à des adhérents célibataires ou en union libre sans enfant mineur, ont été jugées contraires à la loi et rejetées par le conseil d'administration de l'Unaf en novembre 2022⁶⁹.

Conscient que l'absence d'évolution des dispositions statutaires et de celles du Casf relatives aux familles et groupes familiaux au sens de l'art. L.211-1 peut contrecarrer les efforts déployés pour gagner de nouveaux adhérents et leur permettre de prendre des responsabilités dans les instances de gouvernance de l'institution familiale, le conseil d'administration de l'Unaf a décidé d'examiner les questions juridiques soulevées par ces demandes.

Par ailleurs, le conseil d'administration a dû veiller à la cohésion du mouvement familial à la suite du refus de l'Udaf de la Meuse de mettre ses statuts en conformité avec les statuts types des Udaf, en raison de la possibilité que ces statuts ouvrent, pour l'Unaf, de réaliser des audits sur l'ensemble de l'activité des Udaf⁷⁰. Après plusieurs mois de consultations et de médiation infructueuses, le conseil d'administration a décidé, en septembre 2022, de suivre l'avis rendu par la commission d'agrément et d'arbitrage et d'exclure pour motifs graves cette union départementale.

2.1.2.5 Un rôle de représentation des familles récemment réaffirmé

L'Unaf relevait dans son dernier rapport moral que le champ de la représentation est depuis plusieurs années plus ouvert et plus concurrentiel, du fait de la généralisation des procédures d'appel à projets, de l'émergence d'associations spécialisées sur des thématiques spécifiques (logement, santé, etc.) et de la diversification des modes de consultation (conférences de citoyens, collèges d'usagers, groupes d'experts, sondages, réseaux sociaux, notamment).

⁶⁸ Cette commission instruit également l'agrément des autres membres actifs et organismes associés de l'assemblée générale, l'exclusion ou la radiation des membres actifs, le retrait d'agrément des membres associés et l'arbitrage des contestations. Ses avis sont présentés au conseil d'administration pour décision.

⁶⁹ Pourtant, la disposition qui fait de l'inscription sur la liste des adhérents apportant des suffrages à leur association une condition pour devenir administrateur figure dans les statuts de l'Unaf (article 10). L'article L. 211-8 du Casf précise simplement qui peut participer au vote et comment seront décomptées les voix, sans énoncer de conditions d'éligibilité. De même, l'incompatibilité entre la fonction d'administrateur et le statut de salarié n'est prévue qu'à l'article 7 du règlement intérieur type des unions familiales.

⁷⁰ Cette possibilité a été introduite en 2013 dans les statuts de l'Unaf, agréés par les pouvoirs publics.

Ces évolutions remettent en perspective la présomption de représentativité reconnue à l'Unaf et aux Udaf en 1945, sur le fondement de laquelle elles ont été habilitées à désigner ou à proposer les représentants des familles aux divers conseils, assemblées ou autres organismes institués par l'État, la région, le département ou la commune sans disposer, comme souligné plus haut (cf. 1.1.1), d'un monopole de représentation.

Ainsi, l'État a nommé à plusieurs reprises, dans la période récente, des représentants d'associations familiales selon des procédures qui ont fait intervenir d'autres acteurs que l'Unaf.

Le décret n° 2021-309 du 24 mars 2021 fixant la répartition et les conditions de désignation des membres du Conseil économique, social et environnemental (Cese) prévoit, ainsi, de nommer « six représentants des associations familiales, dont cinq désignés par l'Union nationale des associations familiales et un désigné par accord entre les mouvements familiaux à recrutement spécifique dédiés aux familles homoparentales, habilités à cet effet par l'Unaf ».

L'année suivante, le décret n° 2022-436 du 28 mars 2022 relatif à la composition du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) précisait que deux représentants d'associations familiales sont nommés sur proposition du président du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)⁸⁶. Estimant qu'il revenait à l'Unaf de proposer ces deux représentants des associations familiales au CCNE, l'Unaf a exercé des recours devant le Conseil d'État contre le décret du 28 mars 2022 précité et celui désignant les deux représentants⁷¹.

À la suite de ces actions, le décret n° 2023-244 du 30 mars 2023 a retiré au président du HCFEA et confié au président de l'Unaf la responsabilité de proposer les deux représentants des associations familiales au CCNE.

2.1.3 Une direction générale réactive pendant la crise sanitaire

Sous l'autorité de la présidente du conseil d'administration, la directrice générale prépare et exécute les orientations arrêtées par l'assemblée générale, le conseil d'administration et, le cas échéant, le bureau et elle participe à la mise en œuvre des missions légales et statutaires de l'Unaf. Elle exerce les missions pour lesquelles elle a reçu une délégation expresse de pouvoir de la présidente.

La direction générale est structurée autour de trois directions : la direction des politiques et actions familiales et des études (DPF), la direction de la vie de l'institution (DVI) et la direction de l'administration et des finances (DAF), auxquelles s'ajoutent un service des ressources humaines, un service communication, conseil, édition et digital (COM) et un pôle placé auprès de la présidence et de la direction générale.

La DPF est la direction la plus importante, avec une trentaine de salariés. La DVI, créée en 2006 et qui n'a jamais eu de responsable, a été réorganisée en 2019. Au sein de la DVI, le pôle « évaluation, développement des activités, protection et droits des personnes » (EDAP) a, alors, été remplacé par deux pôles « convention d'objectifs, bientraitance et évaluation des activités » (COBE) et « protection et droits des personnes » (PDP).

Pour l'essentiel, ces équipes conçoivent, conduisent et coordonnent les actions s'inscrivant dans les missions de représentation des familles et de défense de leurs intérêts matériels et moraux

⁷¹ M. Jean-Louis Haurie et Mme Sylviane Giampino ont été nommés par le décret du 22 avril 2022 portant nomination au CCNE.

(« *représenter et donner avis* »), assurent une veille et une expertise sur « *les réalités de vie des familles* », ainsi que sur les évolutions législatives et réglementaires, en lien avec les pouvoirs publics. Dans son rôle de tête de réseau, l'Unaf anime et soutient l'action des Udaf et des Uraf, et promeut leurs réalisations.

La direction générale s'est employée, durant chacune des phases de la crise sanitaire, à poursuivre l'activité de l'institution, tout en adaptant, souvent dans l'urgence, les services apportés aux familles et aux personnes vulnérables⁷².

L'adaptation des activités et des moyens d'action durant la crise sanitaire

La crise sanitaire a perturbé le fonctionnement des services et la vie des associations, et a aggravé les difficultés rencontrées par une partie des publics accompagnés par les Udaf.

L'Unaf, qui a dû adapter son propre fonctionnement aux contraintes nées de la crise, s'est employée à maintenir un lien étroit avec les pouvoirs publics, qu'elle a tenu informés des difficultés rencontrées par les Udaf et les publics aidés (majeurs protégés, aidants, parents et enfants scolarisés, etc.).

Elle a renforcé le soutien apporté aux Udaf (groupe « gestion de crise », visio-conférences et *hotlines*, notamment) en diffusant des recommandations, consignes ou guides thématiques (sortie du confinement, protection de l'enfance et réouverture des services de médiation familiale, par exemple).

Plusieurs des mesures prises en urgence pour assurer la continuité de l'activité ont contribué à faire évoluer durablement le fonctionnement du réseau. Le recours à la voie dématérialisée dans le fonctionnement des instances, le travail collaboratif à distance, le partage d'informations sur la plateforme Rézo ou l'activité de formation ont été durablement développés, tandis que des actions d'information en direction des familles étaient étendues à de nouveaux sujets (vaccination et consentement des personnes protégées, par exemple).

2.2 Des objectifs stratégiques mieux ciblés

Le législateur a confié à l'Unaf et aux Udaf des missions dont le champ est aussi large que celui des intérêts matériels et moraux des familles. Les Udaf conduisent des activités ciblant, au-delà des familles au cœur de leurs missions, des personnes vulnérables parfois isolées.

La Cour avait constaté, en 2016, une dispersion des objectifs et des domaines d'action. Un recentrage a été engagé depuis lors, à l'occasion de la préparation des divers documents exposant les orientations stratégiques pluriannuelles de l'Unaf et du réseau.

⁷² Le rapport sur l'utilisation de la part 1 du fonds spécial en 2021 dresse la liste des quatre-vingt services aux familles recensés dans le réseau des Udaf, dont les principaux concernent les mesures de protection juridique, l'accompagnement à la gestion du budget familial, le soutien à la parentalité et l'accompagnement social lié au logement.

2.2.1 Des priorités stratégiques réévaluées avec les Udaf, incluant des services aux personnes vulnérables

Le rapport moral et d'orientation 2016-2020 intitulé « *Stratégie du réseau Unaf/Uraf/Udaf : quelles évolutions pour accompagner les changements et remplir nos missions ?* », adopté par l'assemblée générale en 2016 et prorogé pour couvrir l'année 2020, proposait un cadre global commun à l'Unaf et aux unions du réseau centré autour de cinq domaines prioritaires⁷³, déclinés en vingt-sept axes stratégiques. Le bilan qui en a été tiré en 2021 montre que les actions correspondant à six axes stratégiques avaient été réalisées en fin de période, tandis que dix en étaient à un stade avancé et onze n'étaient qu'engagées.

Ce bilan du rapport moral et d'orientation a été utilisé pour préparer le « *Plan stratégique 2021-2026 - Nous demain, avec et pour les familles* » adopté en juin 2021 au terme d'un travail collaboratif. L'enjeu était de mieux répondre à l'évolution des attentes des familles, de renforcer la qualité et l'impact social des services apportés aux familles et aux personnes vulnérables et de favoriser la cohésion du réseau. Pour y parvenir, sept chantiers prioritaires ont été retenus, assortis d'objectifs opérationnels dans le plan stratégique.

Le tableau qui suit présente les axes prioritaires du rapport moral 2016-2021 et les chantiers du plan stratégique 2021-2026.

Tableau n° 3 : Des axes stratégiques retenus en 2016 aux chantiers prioritaires de 2021

Rapport moral 2016-2020		Plan stratégique 2021-2026
<i>Stratégie politique et de représentation</i>		Renforcer la colonne vertébrale militante familiale
<i>Stratégie de rapprochement avec les adhérents</i>		Structurer une démarche qualité nationale
<i>Stratégie pour les services aux familles</i>	→	Définir et mettre en œuvre une stratégie nationale de services aux familles et aux personnes vulnérables
<i>Renforcer les synergies entre les missions</i>		Organiser la veille sur les besoins des familles et sur l'offre existante
<i>Stratégie d'organisation du réseau des unions</i>		Mobiliser autrement les moyens humains et techniques
<i>Gouvernance et prévention des risques</i>		Diversifier de manière coordonnée les ressources
<i>Stratégie relationnelle vers les partenaires</i>		Simplifier et fiabiliser le système de collecte de données dans le réseau

Source : Données Unaf.

Si les sujets « *Gouvernance et prévention des risques* » et « *Stratégie politique et de représentation* » n'ont pas été repris parmi les priorités du plan stratégique en 2021, une continuité a été assurée, puisque les actions engagées au titre de seize des vingt-sept axes stratégiques du rapport moral doivent être poursuivies dans le cadre du plan stratégique⁷⁴.

Le comité de pilotage du plan stratégique mis en place pour superviser la mise en œuvre des sept chantiers prioritaires, qui réunit des représentants de l'Unaf, des Uraf et des Udaf, s'est réuni avec régularité depuis septembre 2021⁷⁵. Le conseil d'administration est tenu informé de la mise en œuvre de ces orientations.

⁷³ Stratégie politique et de représentation ; rapprochement avec les adhérents ; valorisation des services aux familles ; gouvernance et prévention des risques ; relation avec les partenaires.

⁷⁴ Dix seront poursuivies en dehors du plan stratégique, au titre des missions ou activités récurrentes.

⁷⁵ Le renforcement de la collaboration entre les unions qu'il permet pourrait trouver un prolongement au travers de la réalisation conjointe d'un projet de management associatif, visant à clarifier les rôles, les responsabilités et les engagements réciproques.

Des actions visant des personnes isolées vulnérables

Le passage de l'axe « *Stratégie pour les services aux familles* » retenu en 2016 au chantier prioritaire de 2021 « *Définir et mettre en œuvre une stratégie nationale de services aux familles et aux personnes vulnérables* » consacre l'extension du champ d'intervention des Udaf en direction de personnes en situation de précarité, opérée à la faveur d'appels à projets ou de mesures de protection juridique confiées par les tribunaux.

Ces actions pouvant viser des personnes isolées ne s'inscrivent dans les missions confiées aux Udaf par l'article L. 211-3 du Casf que si elles peuvent être considérées comme des « *services d'intérêt familial* » ou contribuer à la défense des intérêts matériels et moraux des familles. Pour l'Unaf, cette extension se justifie par le fait que les Udaf suppléent les familles et que les personnes temporairement isolées ont vocation à retrouver un environnement familial⁷⁶.

Dans un secteur marqué par une grande pluralité d'acteurs, la participation des Udaf aux comités départementaux des services aux familles⁷⁷ doit permettre de s'assurer de la bonne articulation de ces activités des Udaf avec celles d'autres intervenants et de l'absence de doublonnage de leur financement avec d'autres subventions publiques, apportées notamment dans le cadre de l'action sociale familiale exercée par les Caf⁷⁸ et les caisses de la MSA.

Des projets conduits avec le réseau en matière de communication

Enfin, l'adoption d'une stratégie globale de communication lors de l'assemblée générale de l'Unaf de juin 2019 a marqué une étape importante. Préparé avec le réseau et avec le soutien d'une agence-conseil, ce plan propose des domaines d'action, des axes de communication et une identité graphique communs à l'ensemble du réseau.

En outre, un chantier a été engagé en 2020 pour introduire plus de cohérence dans les sites internet, en spécialiser certains par public-cible⁷⁹ et créer des passerelles entre les différents sites.

2.2.2 Des conventions pluriannuelles d'objectifs davantage ciblées

La structuration du fonds spécial en une part 1 et une part 2, en 2005, visait à financer par cette seconde part des actions définies par voie conventionnelle entre l'État et l'Unaf, ainsi qu'entre l'Unaf et les Udaf, en sus des missions générales confiées en 1945 à l'Unaf et aux Udaf. Depuis 2017, deux conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) ont précisé les actions à financer par la part 2 du fonds spécial⁸⁰.

⁷⁶ Ce qui est vrai des adhérents des associations familiales célibataires ou en union libre.

⁷⁷ Instaurés par l'ordonnance n° 2021-611 du 19 mai 2021 et présidés par le préfet de département et animés par les Caf qui en assurent le pilotage opérationnel, les comités sont le lieu de coordination de l'ensemble des acteurs autour d'objectifs tenant compte des orientations nationales et des spécificités locales.

⁷⁸ Arrêté du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des Caf.

⁷⁹ Trois sites nationaux sont en cours d'élaboration : l'un destiné au public et aux pouvoirs publics ; un conçu pour les représentants familiaux ; un dernier pour valoriser auprès des familles l'offre de services proposée par les Udaf.

⁸⁰ Il s'agit de la convention couvrant la période 2016-2020, prorogée pour un an, puis de la convention couvrant la période 2022-2026.

Tableau n° 4 : Actions prioritaires de la CPO 2022-2026 (part 2 du fonds spécial)

Actions réservées à l'Unaf	
•	<i>Améliorer les systèmes de recueil des données du réseau</i>
•	<i>Améliorer la qualité des activités</i>
•	<i>Soutenir et promouvoir les services d'information et de soutien aux tuteurs familiaux (ISTF)</i>
•	<i>Gestion et suivi des partenariats liés à la carte familles nombreuses</i>
Actions pour les Udaf et l'Unaf	
•	<i>Numérique « conseil, accompagnement et parentalité »</i>
•	<i>Accompagner la structuration et le développement de lieux de soutien à la parentalité</i>
•	<i>Accompagner le développement d'actions de répit parental</i>
•	<i>Proposer une offre d'ateliers de soutien à la parentalité et favoriser leur déploiement</i>
•	<i>Développer des ateliers de parole et de soutien pour les enfants de parents séparés</i>
•	<i>Partager la lecture</i>
•	<i>Habitat inclusif : Habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale</i>
•	<i>Accompagner et soutenir les aidants familiaux</i>
•	<i>Accompagnement budgétaire</i>

Source : CPO 2022-2026 de l'Unaf.

Les conventions précisent le montant alloué à l'Unaf à ce titre et les modalités de la répartition entre les Udaf, les conditions du pilotage, par l'Unaf, des CPO qu'elle signe avec chacune des Udaf, ainsi que les actions des Udaf finançables à ce titre.

Tableau n° 5 : Origine du financement des actions inscrites dans la CPO (cumul 2016-2021)

M€	Unaf	Udaf	Total
Part 2	11,22	25,93 (*)	37,15
Part 1	0,78	1,56	2,34
Cofinancements	0	19,42	19,42
Total	12,0	46,92	58,92

(*) Des comptes-rendus financiers manquent, un en 2020 et six en 2021.

Source : Unaf, commission d'évaluation et de contrôle, 7 décembre 2022.

Les actions éligibles à la part 2 sont conduites, pour une part, par l'Unaf et par les Udaf, tandis que d'autres sont propres à l'Unaf. Celles financées dans le cadre de la CPO 2016-2021 ont pu bénéficier de compléments de financement provenant de la part 1 du fonds spécial et de cofinancements de partenaires extérieurs, pour les montants suivants, cumulés sur la période.

L'évaluation des résultats des CPO est réalisée à mi-parcours, puis en fin de période, par un prestataire extérieur⁸¹. Ces rapports d'évaluation ont aidé à évaluer le processus de pilotage de gestion et de suivi des convention et à opérer un recentrage des objectifs poursuivis conjointement par l'Unaf et l'État et des activités conduites en application des CPO par les Udaf. Ainsi, le nombre des actions communes à l'Unaf et aux Udaf est passé de douze en 2016 à neuf en 2022. Celui des actions propres à l'Unaf a diminué de huit à quatre.

⁸¹ Groupe Eneis en 2018, SPQR en 2021.

Pour limiter la dispersion des actions et des financements, le nombre des actions que chaque Udaf pouvait choisir d'inscrire dans sa CPO avec l'Unaf a été limité à quatre en 2016, puis à trois en 2022. Des actions à champ très étroit (« innovation sociale ») en ont été exclues.

Au total, au risque de dispersion relevé par la Cour en 2016 a répondu un resserrement progressif des priorités stratégiques et une réduction du nombre des actions financées par le fonds spécial. Cette évolution doit s'accompagner d'un approfondissement des travaux de la commission d'évaluation et de contrôle visant à renforcer le suivi de chacune de ces actions et à mettre en place des indicateurs permettant d'en évaluer les effets pour les publics bénéficiaires.

3 UNE ACTIVITÉ DE REPRÉSENTATION SOUTENUE, UNE SUPERVISION DU RÉSEAU ENCORE INSUFFISANTE

La Cour avait relevé, en 2016, le développement et la diversification des activités de l'institution et un défaut de pilotage du réseau des Udaf par l'Unaf. La crise sanitaire a conforté l'Unaf dans son rôle de tête de réseau, mais la fonction d'audit et de contrôle apparaît toujours sous-dimensionnée au regard des risques auxquels l'institution est exposée du fait de ses activités.

3.1 Une relation étroite avec les pouvoirs publics sur les questions familiales

Parmi les missions confiées à l'Unaf⁸² et aux Udaf, la représentation et la défense des intérêts des familles auprès des pouvoirs publics sont exercées sur un champ dont le législateur n'a pas fixé clairement les limites.

3.1.1 Une mission de représentation exercée sur un large front

L'Unaf participe à de nombreuses instances, telles que le HCFEA⁸³ et le Cese. Elle contribue à des rapports et à des études sur des sujets en lien avec la politique familiale et participe activement aux groupes de travail sur ces thématiques.

3.1.1.1 Une grande diversité d'instances, un nombre de mandats en baisse

L'Unaf et les Udaf conduisent sur un large front leur mission de représentation des familles dans les conseils, assemblées ou commissions institués par l'État et les collectivités territoriales. Le rapport d'utilisation de la part 1 du fonds spécial par les Udaf et les Uraf en 2021 rend compte de

⁸² Pour l'essentiel : donner avis aux pouvoirs publics, représenter l'ensemble des familles, gérer des services d'intérêt familial et exercer l'action civile au nom des familles (article L. 211-1 du Casf). S'y est ajoutée une mission de formation, confiée à l'Unaf.

⁸³ L'Unaf y dispose de cinq sièges sur les quatorze réservés aux membres représentant le mouvement familial, tandis que sept autres membres du Conseil de la famille représentent les associations ou organismes concourant aux politiques en faveur des familles vulnérables et des personnes handicapées.

manière détaillée de la gestion de ces représentations, s'agissant, en particulier, des 873 représentants qui siégeaient en 2021 aux conseils d'administration des Caf, des Cnam et des caisses de la MSA.

En 2021, 10 061 représentants des Udaf et des Unaf siégeaient dans des instances au niveau départemental et régional, dont 6 860 dans les centres communaux d'action sociale (CCAS)⁸⁴, et 203 dans des institutions et organismes régionaux tels que les conférences régionales de la santé et de l'autonomie (CRSA), les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (Ceser) ou les comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH).

La Cour avait noté, lors de son précédent contrôle, une dispersion de ces représentations. L'Unaf et les Udaf soulignent, à cet égard, qu'elles se doivent de répondre aux demandes des pouvoirs publics et que ces missions sont assurées par des bénévoles.

En 2021, 70 représentants familiaux bénévoles ont représenté l'Unaf dans 80 instances nationales (pour 14 695 heures, soit 8,8 ETP⁸⁵). Par ailleurs, 64 bénévoles ont siégé dans les instances internes de l'Unaf en 2021, consacrant à cette activité un temps de travail - incluant le trajet, la préparation et la tenue de la réunion et son compte-rendu - estimé à 5 643 heures, soit environ 3,5 ETP.

L'activité de représentation dans les instances nationales a été réduite dans la période récente. Ainsi, entre 2017 et 2021, l'Unaf a abandonné 48 mandats et en a assumé 10 nouveaux, ce qui s'est traduit par une baisse de 32 % du nombre de ces représentations, qui s'établit à 80 en 2021 (voir annexe n° 9).

Tableau n° 6 : Nombre d'instances dans lesquelles siège l'Unaf (2017-2021)

2017	2018	2019	2020	2021
118	117	111	89	80

Source : Unaf.

3.1.1.2 Des représentations dont tout le profit n'est pas encore tiré au plan interne

Les services de l'Unaf chargés de la vie associative des Udaf assurent la gestion des représentations. Ils supervisent le volet formation, pris en charge par l'Unaf ou par des intervenants externes (*France Assos Santé*, par exemple). L'Unaf organise des rencontres nationales à destination des représentants autour des principales thématiques auxquelles ils sont exposés (assurance maladie, système de santé et logement, par exemple).

Contrastant avec cette forte mobilisation, les comptes-rendus annuels de mandat ne sont pas toujours remis⁸⁶. Consciente de ces limites, l'Unaf a déployé en 2021 un outil en ligne

⁸⁴ Les six instances dans lesquelles les postes de représentation étaient les plus nombreux en 2021 étaient les commissions des usagers (CDU ; 1 257 postes en 2021), les caisses d'allocations familiales (Caf ; 652), les conseils de pupille de l'État (258), les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (Capex ; 221) et les CPAM (221).

⁸⁵ La valorisation du temps de bénévolat est devenue obligatoire à compter de l'exercice comptable 2020.

⁸⁶ S'agissant des mandats nationaux générés par l'Unaf, 44 % des comptes-rendus annuels de mandat avaient été envoyés à l'Unaf en mars 2019 (cf. CA du 15 mars 2019) et 60 % en mai (CA du 17 mai 2019). L'année suivante,

(*Contributions*, accessible via la base de connaissance partagée Rézo) pour faciliter l'envoi des comptes-rendus de mandat par les représentants familiaux exerçant un mandat national et le décompte des heures de bénévolat correspondantes. Dans l'attente du déploiement de cet outil dans le réseau des Udaf⁸⁷, certaines mettent à disposition des représentants des applicatifs de saisie ou d'exploitation des comptes-rendus.

Une première analyse des comptes-rendus de mandat des représentations nationales exercées en 2020 avait fourni des indications utiles sur le caractère stratégique de chacune⁸⁸. Un suivi structuré de cette activité permettrait de valoriser les retours d'expérience de plusieurs centaines de représentants familiaux, en particulier dans le cadre du projet de veille et de décryptage des orientations des principaux organismes partenaires (Cnaf, CNSA⁸⁹, CCMSA et Action Logement, par exemple) qui figure parmi les objectifs et actions du plan stratégique 2022-2026⁹⁰.

3.1.2 La poursuite des autres missions, le réexamen de certaines activités

3.1.2.1 Une mission consultative soutenue

Durant la période 2017-2021, l'Unaf a formulé des avis sur vingt-neuf projets ou propositions de lois susceptibles d'avoir une incidence sur les intérêts des familles, sur des sujets aussi divers que la protection des mineurs ou l'accueil du jeune enfant, l'école, la bioéthique, les droits familiaux de retraite, la participation financière due par les majeurs protégés ou la protection du pouvoir d'achat. En 2021, l'Unaf a participé à dix-huit auditions parlementaires.

L'Unaf exerce son influence au travers d'une participation de ses représentants à des groupes de travail consacrés à des sujets d'intérêt pour les familles, dont le rapport d'activité de l'Unaf, comme ceux des Udaf, illustrent la grande diversité. Pendant la période 2017-2021, l'Unaf a participé à 360 groupes organisés par environ 180 organismes, administrations ou entités diverses, pour un total de 1 379 réunions⁹¹. Les annexes n° 9 et n° 10 fournissent des données sur ces activités.

Illustration de cet engagement, le rapport demandé au Cese sur la mise en place du service public de la petite enfance annoncé par le Gouvernement a été réalisé sous la conduite de la présidente de l'Unaf. Ce projet pourrait conduire à un examen du rôle ou des missions du comité départemental des services aux familles, auxquels participent les unions d'associations familiales.

3.1.2.2 Une prérogative de défense des familles devant les juridictions peu mobilisée

La mission de défense des familles devant les juridictions, inscrite à l'article L. 211-3. 4° du code de l'action sociale et des familles, concerne la défense d'un intérêt collectif lié à une utilité

70 % avaient été reçus au printemps (CA du 16 avril 2021) et 86 % en juin 2021 (CA du 18 juin 2021). En février 2022, 77 % des comptes-rendus attendus pour le 15 janvier avaient été reçus un mois plus tard (CA du 11 février 2022).

⁸⁷ Un module « notes de frais » devait y être intégré.

⁸⁸ Compte-rendu du conseil d'administration de l'Unaf du 18 juin 2021.

⁸⁹ Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

⁹⁰ Cf. Plan stratégique, Feuille de route du chantier 2.1, point 2.1.2. Tâche principale 3.

⁹¹ Dans le cadre des réunions tenues avec les services de la DGCS (186 durant cette période) ont été examinées, en particulier, les suites à donner aux constats et recommandations formulés par la Cour en 2016.

sociale. Aucune Udaf n'a exercé l'action civile relativement aux faits de nature à nuire aux intérêts matériels et moraux des familles en 2021.

L'Unaf a introduit en 2022 plusieurs recours contre des textes qu'elle estimait contraires au Casf, comme relevé précédemment. Elle avait formé en 2020 un recours devant le Conseil d'État pour faire annuler le décret relatif à la participation des majeurs au financement des mesures de protection juridique dont ils font l'objet⁹². Parmi les éléments contestés figuraient les nouvelles règles de calcul de cette participation qui pouvaient, selon les associations familiales, augmenter excessivement ces frais et porter atteinte à certains des droits fondamentaux de ces personnes.

3.1.2.3 Un repositionnement en cours des activités d'étude et de formation

La fin d'un partenariat ancien et structurant avec la Cnaf

L'Unaf a, traditionnellement, développé une activité soutenue d'études et d'observatoires pour appuyer et documenter sa mission de représentation et l'axe « donner avis » auprès des pouvoirs publics, en exploitant les multiples sources d'information, capteurs d'opinions et relais dont elle dispose au travers des Udaf et de leurs associations adhérentes.

L'Observatoire des familles, qu'elle a coconstruit avec la Cnaf, va désormais reposer sur un partenariat avec un organisme prestataire privé, la Cnaf ayant décidé de poursuivre cette enquête annuelle au seul niveau régional. Autour de cet observatoire s'était organisée une coopération avec le réseau des Udaf visant à identifier des thématiques, animer un comité de pilotage et préparer les propositions soumises au conseil d'administration. L'Unaf entend préserver cette dimension collaborative, facteur de plus grande cohésion au sein de l'institution.

L'abandon de l'Observatoire des majeurs protégés, dont le positionnement était difficile tant les angles possibles sont divers (profils sociologiques, situations familiales et patrimoniales, pathologies et nature des mesures de protection, par exemple), a conduit l'Unaf à intervenir publiquement en faveur de la constitution d'un observatoire national par les pouvoirs publics.

Pour le reste, l'Unaf réalise des études avec des partenaires tels que la Cnaf, l'OFCE⁹³, la Drees⁹⁴ ou l'Observatoire de la parentalité en entreprise. Certains de ces travaux sont conduits en s'appuyant sur le réseau, et si nécessaire, sur un prestataire extérieur. Ainsi, l'Unaf a publié en octobre 2019, avec la Fnaf⁹¹ et l'Unapei⁹², une étude inédite, conduite avec le cabinet *Citizing*, mesurant les gains socio-économiques qu'entraîne, pour la collectivité, la protection juridique des majeurs.

Elle répond également à des demandes des pouvoirs publics. Durant la crise sanitaire, elle a ainsi apporté des contributions utiles sur plusieurs sujets d'intérêt pour les familles, tels que l'école à la maison, la répartition des rôles entre les parents ou les conditions d'une sortie du confinement.

⁹² Pris en application de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019.

⁹³ Observatoire français des conjonctures économiques.

⁹⁴ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

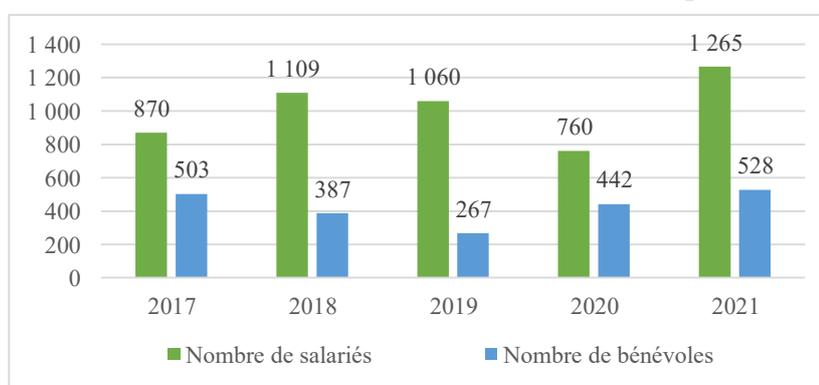
Une activité de formation fragilisée par la réforme du certificat national de compétence

L'Unaf a confié à l'Unafor (entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée -EURL) dont elle détient la totalité des parts⁹⁵) les actions de formation qu'elle destine aux administrateurs, aux salariés et aux bénévoles du mouvement. L'Unafor lui a facturé des formations pour les bénévoles pour un montant de 82 750 € en 2021. Elle agit, en parallèle, comme prestataire auprès d'autres réseaux associatifs, voire pour former des mandataires judiciaires libéraux⁹⁶.

L'Unafor a enregistré un chiffre d'affaires constitué des frais d'inscription et des prestations de formation de 699 420 € en 2021, en hausse par rapport à 2020 (+ 11,8%). Les charges d'exploitation de 661 294 € comprenaient notamment, 377 214 € de charges de personnel, 40 202 € de prestations administratives facturées par l'Unaf, des honoraires de comptabilité et de commissariat aux comptes de 27 851 € et des frais de maintenance de 13 153 € en 2021.

Elle a maintenu son activité durant la crise sanitaire en recourant aux formations à distance.

Schéma n° 3 : Évolution du nombre de salariés et de bénévoles formé par l'Unafor (2017-2021)



Source : Unaf-Unafor.

L'Unafor a dégagé un excédent d'exploitation de 52 658 € en 2021, contre un déficit de 76 987 € l'exercice précédent. Elle disposait de 285 775 € de réserves en 2021.

La formation des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations sociales constitue le cœur de métier de l'Unafor, qui les prépare à obtenir le certificat national de compétence sanctionnant cette formation. La réforme qui conduira à confier aux universités la formation des mandataires judiciaires à la protection des majeurs, au travers d'une licence professionnelle, privant l'Unafor de cette activité à compter du 1^{er} janvier 2024, devrait voir sa mise en œuvre reportée à 2027.

Dans cette perspective, le redéploiement des activités de l'Unafor pourrait être étudié, notamment vers la formation continue pour les mandataires judiciaires et la formation pour les assistants tutélaires, la formation des administrateurs et des dirigeants, des formations spécifiques

⁹⁵ Soit 7 200 parts, pour un montant de 204 024 €. L'Unaf et l'Unafor ont constitué une union économique et sociale (UES). L'un des deux co-gérants est la directrice générale de l'Unaf. Les comptes sont certifiés par le même commissaire aux comptes que celui de l'Unaf.

⁹⁶ En 2021, les stagiaires hors réseau Udaf représentait respectivement 33 % et 29 % de l'ensemble des personnes formées au certificat national de compétence pour les mandataires et les délégués aux prestations familiales.

pour les chefs de services sur lesquels repose, dans les Udaf, la supervision des salariés et le contrôle de la régularité et de la fiabilité des opérations, notamment. Une diversification externe est également envisagée dans le champ social et médico-social.

Dans ce contexte, l'Unaf devrait examiner une réintégration en son sein de l'ensemble de l'activité de formation, comme l'avait recommandé la Cour lors de son précédent contrôle.

Outre la simplification qui en résulterait sur le plan financier, comptable et organisationnel, l'Unaf pourrait réorienter cette activité vers des besoins internes prioritaires pour l'institution, tels qu'un renforcement de la formation à destination des bénévoles et des représentants, une montée en compétence en matière de gestion des avoirs des majeurs protégés, la mise en place d'une fonction de supervision et de contrôle aujourd'hui défailante car hétérogène, peu structurée, peu documentée et non-évaluée.

3.2 Une animation du réseau renforcée, une fonction de contrôle embryonnaire

L'Unaf dispose de plusieurs prérogatives pour assurer la cohésion du mouvement et pour en orienter et superviser l'action, parmi lesquels l'agrément des statuts des Udaf, le versement de la part du fonds spécial qui leur est destinée, la signature des conventions relatives à l'utilisation de la part 2 de ce fonds, les obligations réglementaires de transmission d'informations par les Udaf et, depuis 2013, la conduite d'audits dans le réseau. Elle s'est employée, depuis 2017, à développer l'approche collaborative avec le réseau.

3.2.1 L'association des unions locales à l'élaboration des projets stratégiques

L'Unaf a préparé les principaux documents stratégiques adoptés par l'assemblée générale (rapport moral et d'orientation, en 2016, plan national de développement associatif en 2017, stratégie de communication en 2019 et plan stratégique en 2021), notamment en associant les membres du réseau à leur conception, puis à leur mise en œuvre et à leur suivi.

En matière de communication interne et externe, la mise en place d'une charte graphique commune au réseau, la refonte des sites internet de l'Unaf et des Udaf, à partir, pour celles-ci, de la définition d'un socle commun en cours d'expérimentation dans plusieurs Udaf, ainsi que la création d'un réseau de référents communication dans les Udaf ont renforcé la coopération et la convergence des pratiques au sein du réseau, à l'initiative et avec le soutien de l'Unaf.

3.2.2 L'obligation réglementaire de transmission d'informations à l'Unaf

Le pilotage du réseau exige un dispositif efficace de remontée d'informations aussi harmonisé que possible vers l'échelon national.

L'article R.211-15 du Casf précise le contenu du dossier que chaque Udaf doit transmettre annuellement à l'Unaf (cf. 1.2.1.4 *infra*), qui regroupe notamment ses états financiers, un budget prévisionnel et un rapport d'activité détaillé sur toutes les actions financées par le fonds spécial incluant les données relatives à la mise en œuvre des CPO. Un état récapitulatif des sommes attribuées aux fédérations, confédérations et associations familiales adhérentes de l'Udaf et, le cas échéant, le montant de la redevance versée à l'Uraf sont joints à ce dossier.

L'Unaf constate, de façon récurrente, des retards dans la transmission de ces informations dues par les Udaf, de nature à affecter, en particulier, le suivi de l'utilisation du fonds spécial. Cette

situation a conduit le conseil d'administration de l'Unaf à examiner la possibilité de sanctions pour non-respect de ces obligations (cf. 3.2.4.1 *infra*).

Par ailleurs, le logiciel Adhélis permet aux Udaf de transmettre annuellement le nombre des associations adhérentes, le nombre des familles et les suffrages familiaux décomptés au 31 décembre de l'année n-1. Ces données consolidées sont intégrées, une fois validées par la commission de contrôle nationale, dans un module dédié de l'Unaf. Elles sont prises en compte dans la détermination des droits de vote en assemblée générale et dans la répartition du fonds spécial.

De manière plus transverse, le portail Rézo de mutualisation et d'échange de données, déployé dans le réseau en 2017, tient une place désormais centrale dans le dispositif de suivi et d'animation du mouvement par l'Unaf.

Le portail Rézo : un outil essentiel pour suivre les activités du réseau

En 2016, l'Unaf a mis en place un comité de pilotage et un groupe de travail réunissant huit Udaf et une Uraf pour doter le mouvement d'un outil de mutualisation des données. Ce projet a débouché, début 2017, sur la mise en ligne d'un portail nommé Rézo, pour un coût de développement et de maintenance total estimé à 1,3 M€ entre 2016 et 2021.

Le portail, qui comporte un peu plus de 5 000 utilisateurs, permet de partager des documents de référence, des actualités, un annuaire du réseau ou un agenda. Il abrite des espaces collaboratifs organisés par thématiques, les groupes de travail associant des représentants des unions nationale et locales.

Chaque union est chargée de tenir à jour dans Rézo les données la concernant et d'y verser, en particulier, les données relatives à leurs instances statutaires (procès-verbaux des réunions et données relatives aux représentations, par exemple). Bien que toutes les rubriques ne soient pas encore régulièrement mises à jour, cet outil s'est imposé auprès des salariés et des bénévoles du réseau.

Ces derniers peuvent, depuis 2022, y saisir leurs heures de bénévolat et leurs notes de frais et y téléverser leurs comptes-rendus de mandats.

3.2.3 Un soutien au réseau plus divers et structuré

Le pilotage du réseau repose, par ailleurs, sur la capacité de l'Unaf à fournir aux Udaf en leur apportant de l'information, des référentiels ou cadres d'analyse et des expertises juridiques utiles à l'exercice de leurs missions au plus près des familles et des personnes aidées. La crise sanitaire a confirmé l'importance de cet accompagnement.

Un premier axe concerne l'appui au management, au travers de la mise à disposition des Udaf et Uraf d'une grande diversité de supports : fiches de postes et contrats types, documents harmonisés pour les délégations, référentiel pour les délégués aux prestations familiales, modèles types pour la mise en conformité avec les obligations découlant du RGPD, guide pour les professionnels du secteur social et médico-social, actualisation du guide du représentant familial et de la charte d'engagement réciproque signée par chaque représentant, par exemple.

Par ailleurs, l'Unaf accompagne localement les Udaf dans la gestion des services d'intérêt familial dans des domaines très divers : appui aux Udaf auxquelles sont confiées des mesures de protection juridique des majeurs (PJM) (cf. 3.3 *infra*), soutien à la préparation des réponses aux appels à projet, appui au développement de formules d'habitat inclusif, accompagnement social de salariés en difficulté orientés par Action logement vers les Udaf, partenariat avec la CNSA et la Cnaf pour mettre en place une médiation « aidants aidés » en phase d'expérimentation dans vingt

Udaf, coopération de l'Unaf avec la direction générale du Trésor et la DGCS pour un projet d'aide à la gestion du budget familial expérimentée dans les Udaf, notamment⁹⁷.

La collaboration entre l'Unaf et les Udaf a également été resserrée, comme l'a montré l'évaluation finale de la CPO 2016-2021, autour des actions financées par la part 2 du fonds spécial, au travers de nombreux groupes de travail conjoints. Les Uraf ont pu intervenir en soutien ou en relai régional dans ce domaine.

Les unions régionales (Uraf) : trente ans après leur création, une utilité incertaine

L'article R. 211-13 du Casf prévoit que les Udaf peuvent se regrouper au sein d'une association interdépartementale. Les Uraf ont été constituées dans les années 1980 pour coordonner la représentation officielle des familles auprès des instances régionales, les Udaf leur confiant par convention des missions de représentation et de défense des intérêts des familles. L'Unaf les associe à son action, ainsi qu'aux travaux et aux réunions du réseau. Un conseil des régions les réunit deux fois par an.

En pratique, les Uraf interviennent pour soutenir ou compléter les actions conduites par les Udaf, dont elles promeuvent les activités et font connaître les services. Les Udaf qui en sont membres leur versent une redevance en contrepartie des services rendus, provenant des montants reçus au titre de la part 1 du fonds spécial, pour un total de 400 444 € en 2021, soit 30 800 € par Uraf en moyenne et 2,8 % de la part 1 restant aux Udaf après reversement de 10 % aux associations adhérentes.

L'Unaf encourage les Udaf à adhérer à l'Uraf de leur région, et les Uraf à s'affirmer comme acteurs régionaux, malgré la faiblesse de leurs moyens (sur les treize Uraf constituées, huit seulement disposaient d'un salarié en 2022). Pour autant, toutes les Udaf ne rejoignent pas l'Uraf de leur région et l'activité des Uraf reste très variable, allant de la participation à des études et de la réalisation d'enquêtes sur des sujets d'intérêt pour les familles à l'organisation de forums et de rencontres, certaines des Uraf facilitant les mutualisations et partages d'expérience et de compétences entre les Udaf, ou l'organisation de formations.

Ces diverses initiatives locales ne dessinent pas un projet global cohérent pour des structures mises en place il y a près de quarante ans. Elles laissent entières des interrogations sur l'utilité de cet échelon régional, que le plan stratégique 2021-2026 ne contribue pas à dissiper, puisqu'il invite à investir davantage le niveau régional et renvoie à un futur modèle de management associatif une définition plus précise du rôle des Uraf dans le mouvement.

Enfin, l'Unaf apporte, dans des circonstances exceptionnelles, un soutien aux Udaf fragilisées par des défaillances du management ou par des difficultés durables, en mobilisant à leurs côtés des cadres expérimentés ou des administrateurs venant d'autres Udaf.

Ainsi, dans la période récente le directeur général de l'Udaf du Loir-et-Cher a exercé une mission à l'Udaf du Cher, de septembre 2021 à avril 2022, pour aider l'association à surmonter les difficultés qu'elle rencontrait depuis l'été 2021. De même, la directrice de l'Udaf des Hauts-de-Seine a assuré les fonctions de directrice de l'Udaf de l'Oise d'avril à septembre 2021. Un appui a également été apporté à l'Udaf de la Guadeloupe, après que le Préfet en eut confié l'administration provisoire à l'Unaf pendant un an, de juillet 2021 à juillet 2022.

⁹⁷ L'Unaf a incité les Udaf à se porter candidates pour l'obtention de labels Point-Conseil budget (dispositif de prévention du surendettement). L'Unaf a sélectionné un prestataire, via un marché public, en vue de la création d'un logiciel métier de gestion commun aux Udaf. Celles-ci ont obtenu plus de la moitié des labellisations attribuées au plan national (255 sur les 500)

Recommandation n° 5. (Unaf, DGCS) : Réexaminer le rôle et l'utilité des Uraf et conditionner leur financement par le fonds spécial à la mise en œuvre d'un plan d'action national définissant un socle commun d'activités complémentaires à celles des Udaf et assorti d'objectifs.

3.2.4 Une fonction d'audit et de contrôle interne sous-dimensionnée

3.2.4.1 Des pouvoirs de contrôle et d'injonction limités à l'égard des Udaf

L'Unaf souligne qu'en dehors de l'utilisation du fonds spécial par les Udaf, aucun texte ne lui confie explicitement, en sa qualité d'union nationale - et non de fédération d'associations - une mission de contrôle ni, *a fortiori*, un pouvoir d'injonction à l'égard des Udaf, associations indépendantes,

Pour autant, elle n'est pas dépourvue de moyens d'action. Son conseil d'administration peut, pour les motifs et dans les conditions fixées à l'article 7 de ses statuts, prononcer l'exclusion ou la radiation d'un membre actif, notamment en cas d'infraction aux statuts ou au règlement intérieur de l'Unaf. Avant de recourir à de telles mesures (cf. 2.1.2 *supra*), l'Unaf dispose du pouvoir d'audit étendu à la suite de la réforme de ses statuts en 2013, qui lui permet de réaliser des audits pouvant porter sur l'ensemble des activités et services gérés par les unions du réseau.

Cette activité est exercée par l'Unaf en tenant compte des pouvoirs que détiennent les autorités publiques de tarification et de contrôle, au plan national et départemental⁹⁸.

La direction des affaires juridiques des ministères chargés des affaires sociales a été saisie en 2017, à l'issue du précédent contrôle de la Cour, d'une demande d'analyse de l'opposabilité des statuts types et des voies juridiques ouvertes pour permettre, dans le respect des dispositions de la loi de 1901 relative au contrat d'association, l'exercice d'un contrôle des Udaf par l'Unaf.

Il ressort de cet examen que l'absence de mise en conformité aux statuts types ne suffirait à justifier le retrait d'agrément d'une Udaf, cette mise en conformité ayant vocation à intervenir au fur et à mesure des modifications de ses statuts. L'Unaf peut cependant retirer l'agrément délivré à une Udaf dès lors que les conditions ayant justifié l'octroi de cet agrément ne sont plus remplies.

3.2.4.2 Une fonction d'audit interne à amplifier

L'Unaf exerce trois types de contrôles sur les Udaf : des audits financiers, des contrôles administratifs et des missions spécifiques (cf. annexes n° 12 et n° 1).

Les audits financiers sont conduits par le pôle « Financement des unions, appui à la gestion et audits réseau » (Fina)⁹⁹ de la DAF de l'Unaf. Ils interviennent dans la majorité des cas à la demande des Udaf, mais peuvent aussi intervenir en amont d'assemblées générales ou de réunions des présidents et des directeurs.

⁹⁸ DGCS et ses directions régionales et départementales, Tribunaux judiciaires pour les mesures de protection.

⁹⁹ Les audits se déroulent sur place et sont précédés par des envois de documents. Certaines missions sont confiées à des cabinets extérieurs.

L'Unaf peut également décider de son propre chef de conduire un audit, à la suite, notamment, d'une intervention d'une autorité administrative, du signalement d'un problème spécifique ou d'une mise en cause au travers des médias.

Ces audits portent sur la gouvernance et l'organisation de l'Udaf, la situation comptable et financière, le contrôle interne, la comptabilité analytique, notamment. À l'issue de la mission d'audit, des recommandations sont formulées par le pôle Fina à l'adresse de l'Udaf auditée, qui portent souvent sur le suivi des montants provenant du fonds spécial et sur l'insuffisance de documentation du contrôle interne.

L'intention de l'Unaf est de contrôler l'ensemble des Udaf sur une période de six ans, mais la difficulté de recruter et de fidéliser des auditeurs ne lui permettent pas d'atteindre cet objectif. Pour remédier à ces difficultés, l'Unaf pourrait expérimenter, sans renoncer aux audits généraux, l'option d'audits plus ciblés sur les points de gestion les plus sensibles (cf. 3.3 *infra*).

Les contrôles administratifs réalisés par les agents du pôle juridique de l'Unaf sont mentionnés dans les statuts des Udaf (art. 11) depuis 2011. L'objectif est de sécuriser les procédures administratives des Udaf, en vérifiant les dossiers et les agréments des associations et des fédérations départementales, les listes d'adhérents, le versement des cotisations, le respect des statuts et du règlement intérieur s'agissant de l'assemblée générale, du conseil d'administration, du bureau et de la commission de contrôle départementale. Une procédure très détaillée recense les points de contrôle. Il est regrettable que la conformité au règlement général pour la protection des données n'en fasse pas partie, étant donné la sensibilité des données personnelles détenues par la quasi-totalité des Udaf.

Les missions spécifiques concernent les Udaf confrontées à des difficultés et à des risques ponctuels ou plus structurels. Comme mentionné plus haut, ces situations requièrent un accompagnement du management de l'Udaf pendant plusieurs mois, réalisé sous la responsabilité de l'Unaf par des directeurs d'Udaf ou des administrateurs de l'Unaf.

Tableau n° 7 : Nombre des contrôles réalisés par l'Unaf dans les Udaf (2017-2021)

Année	2017	2018	2019	2020 (*)	2021	2022	Total
Audits financiers	2	6	9	1	2	4	24
Contrôles administratifs	0	3	1	0	2	2	8
Missions spécifiques	0	0	4	0	2	4	10
Total	2	9	14	1	6	10	42

(*) Aucune Udaf n'a été contrôlée durant la crise sanitaire.

Source : Unaf.

Au total, un tiers des contrôles réalisés par l'Unaf ont concerné, depuis 2017, cinq Udaf (soit 13 sur 42) : quatre audits pour l'Udaf de la Guadeloupe, trois pour celle du Lot et deux pour chacune des Udaf de la Martinique, de la Guyane et de Corse-du-Sud. Ces actions s'inscrivent dans le cadre plus large du contrôle interne auquel l'Unaf devrait accorder un plus haut degré de priorité et plus de moyens.

Recommandation n° 6. (Unaf) : Compléter les contrôles administratifs des Udaf par une revue de la conformité au règlement général pour la protection des données.

3.2.4.3 Un dispositif de contrôle interne encore embryonnaire

À ce stade, les documents et informations relatifs au contrôle interne traitent de l'organisation et du fonctionnement des services, au travers de notes de procédure, instructions internes ou comptes-rendus d'audits de sécurité. S'y trouvent décrits, pour certains processus tels que la comptabilité ou les achats, des points de vigilance et des contrôles à réaliser, ce qui est un point de progrès notable. Les contrôles effectivement réalisés en application de ces procédures restent cependant insuffisamment documentés.

Plus largement, les éléments constitutifs d'un dispositif de contrôle interne à même de couvrir les principaux risques auxquels est exposée l'institution font encore défaut.

Sous l'autorité de la direction, le pôle Fina pourrait, à la condition d'un renforcement significatif de ses moyens, conduire un travail de préfiguration d'un plan de contrôle comportant une carte des risques assortie d'actions de maîtrise, telles que des supervisions et des contrôles, identifiant les responsables et précisant le calendrier de mise en œuvre de ces actions et prévoyant un bilan annuel du contrôle interne exposant les résultats des contrôles et les actions correctives à engager.

L'un des objectifs devrait être d'accompagner les Udaf dans cette démarche afin de les doter d'un socle commun de contrôles centrés sur les principaux risques – comptables, financiers et juridiques – liés à leurs activités, au premier rang desquels devra figurer la gestion des mesures de protection juridique des majeurs.

Le renforcement du rôle de pilote de l'Unaf en ce domaine soulèvera, notamment, la question de ses moyens d'action, puisqu'elle n'a pas communication, aujourd'hui, des résultats des contrôles effectués auprès des Udaf par les services déconcentrés de l'État.

3.3 La faiblesse préoccupante du contrôle des mesures de protection juridique

Les Udaf prennent en charge, au titre des services d'intérêt familial que leur confient les pouvoirs publics, des mesures de protection des majeurs prononcées par le juge du contentieux de la protection (tutelle et curatelle, principalement) et des mesures de protection des enfants décidées par le juge des enfants¹⁰⁰.

Des mesures de protection juridique des majeurs étroitement encadrées

Du fait des restrictions apportées à l'exercice de leurs droits par les personnes protégées¹⁰¹, la protection juridique des majeurs (par des mesures de sauvegarde de justice, curatelle et tutelle, principalement) est

¹⁰⁰ Mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF) visant à s'assurer que les prestations familiales sont utilisées pour les enfants (frais de scolarité, cantine, loisirs, habillement, notamment).

¹⁰¹ Cf. Rapport de la Cour des comptes : « *La protection juridique des majeurs : une réforme ambitieuse, une mise en œuvre défailante* », Septembre 2016.

strictement encadrée par diverses dispositions législatives et réglementaires. Ces contraintes concernent tous les types de mandataires désignés par le juge.

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs a réaffirmé la priorité qui doit revenir à la famille. Si cette option n'est pas retenue, le juge confie la mesure à une association ou à un mandataire privé, qui assure, en lien avec le majeur, la gestion de ses actifs financiers et de son patrimoine immobilier.

Il revient à l'Udaf à laquelle est confiée une telle responsabilité de s'en acquitter en mobilisant les moyens et les expertises nécessaires. L'agent auquel est confiée la gestion d'une mesure de tutelle ou de curatelle doit être titulaire du certificat national de compétence (CNC) de mandataire judiciaire à la protection des majeurs institué par le décret du 30 décembre 2008. Il peut, cependant, exercer cette responsabilité avant d'obtenir cette qualification, pendant deux ans au plus et sous la supervision de mandataires expérimentés.

En raison des enjeux et des risques inhérents à une activité exercée par les Udaf auprès d'environ 156 600 majeurs (2021), l'Unaf intervient auprès des pouvoirs publics pour que des réponses soient apportées aux difficultés rencontrées par les mandataires des unions départementales.

3.3.1 Une activité à forts enjeux très largement investie par les Udaf

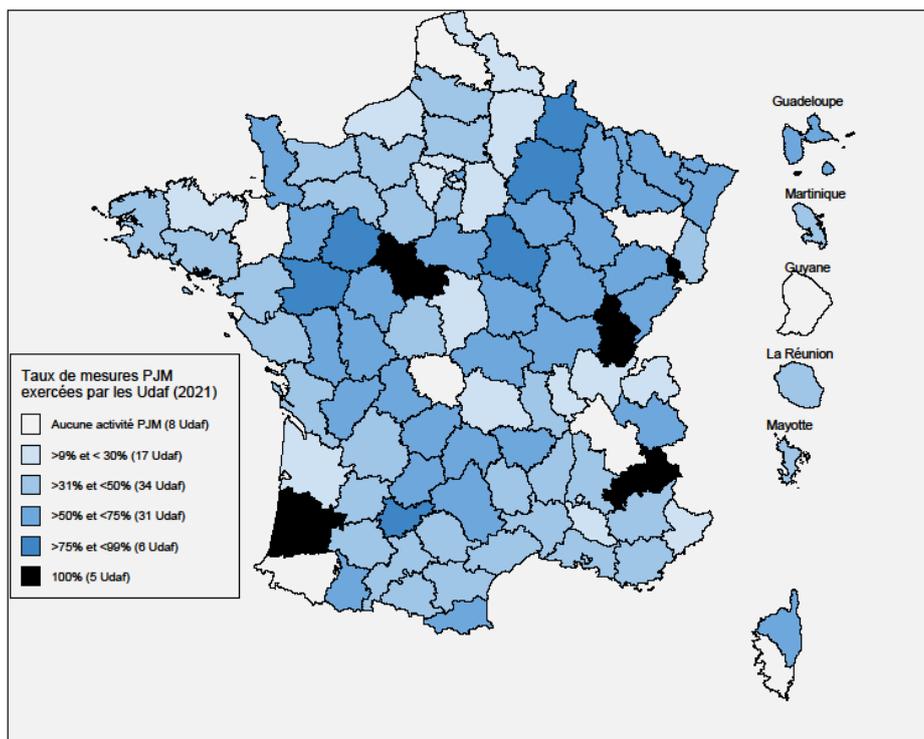
3.3.1.1 Un fort développement dans le réseau, une place des Udaf souvent centrale

La grande majorité des Udaf (92 %) ont mis en place et développé des services de protection juridique des majeurs. Elles occupent, dans ce domaine, une position importante. En 2021, elles géraient 40 % des mesures de protection juridique des majeurs confiées par les tribunaux à des associations (hors mandataires au sein de la famille et hors mandataires privés). Cette part a légèrement diminué par rapport à 2017 (42 %).

La situation est variable selon les départements. En 2021, cinq Udaf exerçaient l'ensemble des mandats de protection des majeurs confiés par les juges de leur département, hors mesures confiées aux familles et aux mandataires privés (Jura, Landes, Loir-et-Cher, Territoire de Belfort et Hautes-Alpes), et seules huit Udaf (Creuse, Ille-et-Vilaine, Isère, Pas-de-Calais, Pyrénées-Atlantiques, Vosges, Guyane et Corse-du-Sud) ne géraient aucune mesure de ce type.

La carte qui suit illustre la place très significative qu'occupent les Udaf dans ce domaine, mesurée par le rapport entre le nombre des mesures de protection juridique des majeurs attribuées à l'Udaf et le nombre des mesures de ce type attribuées par les juges aux mandataires associatifs.

Carte n° 1 : Place des Udaf parmi les mandataires associatifs dans le département (pourcentage du nombre de mesures confiées aux associations, 2021)



Note de lecture : ces taux excluent les mesures de protection exercées par les familles et par les mandataires individuels.

Source : Cour des comptes, à partir des données de la DGCS.

3.3.1.2 Des enjeux financiers élevés, encore mal recensés

La Cour a souhaité évaluer les enjeux financiers de cette activité pour les unions d'associations familiales.

Les données transmises par la DGCS n'ont pas permis de retracer les montants versés annuellement, durant la période 2017-2021, par les services déconcentrés de cette direction générale¹⁰² aux Udaf¹⁰³. Pour sa part, l'Unaf n'a transmis à la Cour que des données globales, qui montrent que les financements publics reçus par les Udaf pour gérer les services qu'elles apportent aux familles¹⁰⁴ (protection juridique des majeurs, aide à la gestion du budget familial, information et soutien aux tuteurs familiaux, mesure d'accompagnement social personnalisé, mesure d'accompagnement judiciaire, point conseil budget, par exemple) ont augmenté de 13 % depuis 2017 (340 M€, contre 385 M€ en 2021¹⁰⁵).

¹⁰² Au titre du programme 304 (*Inclusion sociale et protection des personnes*), dont l'action 16 concerne la protection juridiques des majeurs.

¹⁰³ Aucun des fichiers adressés aux rapporteurs de la Cour (INF-BUD 53 P 304 des 4 octobre 2020 et 8 décembre 2020) n'était exhaustif.

¹⁰⁴ Selon l'art. L.211-3 du Casf, les Udaf peuvent gérer tout service d'intérêt familial dont les pouvoirs publics estimeront devoir leur confier la charge.

¹⁰⁵ La part du fonds spécial reçue par les Udaf est faible (18,9 M€ en 2021, soit 4,8 % du total).

S'agissant de la protection juridique des majeurs, l'Unaf ne dispose de données consolidées au plan national concernant leurs actifs confiés en gestion aux Udaf que depuis 2019, et seulement pour une partie de ces avoirs.

Ainsi, le cumul des montants figurant sur les comptes de fonctionnement gérés au titre des mesures de protection juridique des majeurs atteignait 1,2 Md€ en 2021, tandis que le total des montants figurant sur des comptes de placement des majeurs protégés représentait environ 4,4 Md€, soit un total d'avoirs bancaires de l'ordre de 5,6 Md€.

Les inventaires qui doivent être réalisés lorsqu'une mesure de protection a été confiée à un mandataire par le juge doivent comporter, outre les avoirs financiers, la liste des biens immobiliers détenus par le majeur protégé et une estimation de leur valeur. Alors que cette obligation pèse sur chacune des Udaf concernées, aucune des trois Udaf contrôlées par la Cour n'a été en mesure de fournir une évaluation du total des actifs immobiliers confiés en gestion. L'Unaf indique ne pas disposer des données permettant d'estimer le montant cumulé de la valeur du patrimoine immobilier figurant sur les inventaires établis par unions départementales du réseau.

Si la valeur de ce patrimoine immobilier ne représentait qu'un montant égal à la moitié des actifs financiers précités (soit environ 2,8 Md€), le total des actifs appartenant à des majeurs protégés dont les Udaf assurent la gestion dépasserait 8 Md€.

L'Unaf devrait, dans son rôle de pilote du réseau et au travers d'un travail collaboratif avec le réseau, lancer et coordonner un travail d'évaluation des actifs financiers et immobiliers dont sont comptables les Udaf, afin de prendre l'exacte mesure des risques financiers, juridiques et d'image que cette mission fait peser sur l'ensemble de l'institution.

3.3.2 De fortes contraintes, des chantiers à coordonner par l'Unaf

3.3.2.1 Une régulation du financement et une attribution des mesures mal accordées

Les activités de protection juridique des majeurs mettent en jeu plusieurs acteurs publics (DGCS, services déconcentrés de l'État et juges des tribunaux judiciaires).

La DGCS pilote le financement public (733,6 M€ en 2022) par une instruction annuelle¹⁰⁶, qui fixe des dotations régionales limitatives et les modalités de détermination des dotations globales de financement (DGF). Les services déconcentrés de l'État (Ddets et Dreets) mettent en œuvre ces orientations pour répartir les crédits entre les acteurs départementaux qui exercent les mesures de protection juridique des majeurs.

De manière distincte, les juges des tribunaux judiciaires attribuent les mesures de protection juridique des majeurs en fonction de la situation et des besoins des majeurs, d'une part, et des

¹⁰⁶ Instruction n° DGCS/2A/5A/5C/2022/100 du 7 avril 2022 relative aux orientations de l'exercice 2022 pour la campagne budgétaire des services mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des services délégués aux prestations familiales.

compétences des mandataires, associatifs et individuels, d'autre part, appréciées en lien avec les greffes des tribunaux¹⁰⁷.

Chacun de ces acteurs exerce ses responsabilités de manière indépendante, sous la tutelle de ministères distincts, en l'occurrence le ministère chargé des affaires sociales (direction générale de la cohésion sociale) et le ministère de la justice (direction des affaires civiles et du sceau). Les schéma régionaux des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales, prévus à l'article L.312-5 du Casf, ne suffisent pas à assurer une coordination organisée et régulière entre ces partenaires de premier rang des Udaf¹⁰⁸.

L'Unaf participe de manière active aux réflexions et travaux conduits au plan national pour faire évoluer, coordonner et sécuriser l'activité des mandataires¹⁰⁹. Peuvent être mentionnés à ce titre, depuis 2016, les assises de la protection juridique des majeurs réunies en novembre 2017, des contributions apportées par l'Unaf au groupe interministériel sur la protection juridique des majeurs, dont le rapport a été remis fin 2018, et la participation au groupe de travail traitant de repères éthiques réuni de 2018 à 2020 et au groupe de travail interministériel piloté par la DGCS et la DACS en 2021¹¹⁰.

3.3.2.2 Un manque d'attractivité salariale pénalisant face à d'autres mandataires

Le métier de mandataire judiciaire n'est pas mentionné dans la convention collective nationale de travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966, qui régit les rémunérations dans la quasi-totalité des Udaf¹¹¹. Les mandataires judiciaires sont ainsi¹¹² assimilés depuis 1966 à des éducateurs spécialisés et les niveaux de leurs salaires se trouvent limités par la convention collective.

Les dirigeants des Udaf contrôlées par la Cour identifient tous la question de la rémunération des mandataires judiciaires et des contraintes résultant de la convention collective comme centrale. En effet, d'autres associations tutélaires peuvent, *via* une autre convention collective ou un accord d'entreprise, proposer des rémunérations supérieures à celles des Udaf, tandis que les mandataires individuels bénéficient souvent de conditions d'exercice et de rémunération plus favorables. Certains mandataires des Udaf rejoignent ces structures privées après avoir été accompagnés, formés et financés par celles-ci dans la préparation du certificat national de compétence.

¹⁰⁷ Les mandataires transmettent les inventaires des biens du majeur protégé, les comptes de gestion et les comptes-rendus de gestion annuels (CRG) aux greffes, qui connaissent bien leurs méthodes respectives.

¹⁰⁸ Ces schéma sont parfois anciens. Ainsi, le dernier schéma régional concernant la région Île-de-France couvrait la période 2015-2020, celui de la région Centre-Val-de-Loire la période 2015-2019 et ceux de Bourgogne-Franche-Comté, d'Auvergne-Rhône-Alpes et d'Occitanie la période 2017-2021.

¹⁰⁹ Les positions et contributions préparées avec des Udaf le sont parfois en lien avec les fédérations de professionnels de la PJM (Unapei, Fnat, ANDPP, FNMJI). Des courriers sont régulièrement adressés, à des membres du Gouvernement ou à des administrations ou autorités publiques (Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), Défenseur des droits, Gouverneur de la Banque de France, DGFIP, DACS, DGCS, par exemple).

¹¹⁰ L'objectif de ces travaux est de préparer une réforme de la profession de mandataires à la protection juridique des majeurs (MJPM). Sont étudiés les métiers, le statut, la déontologie, la formation initiale et continue, la mise en place d'une commission nationale sur la PJM. Une dizaine d'Udaf participent à ces sous-groupes aux côtés de l'Unaf.

¹¹¹ Sauf pour les Udaf des départements de la Creuse, de l'Isère et des Pyrénées-Atlantiques.

¹¹² Dès 2017, le rapport d'évaluation externe du service PJM de l'Udaf des Hauts-de-Seine indiquait que l'Unaf, la préfecture et les syndicats employeurs ont été alertés de la difficulté rencontrée pour recruter des mandataires.

Le manque de reconnaissance de la profession de mandataire judiciaire est identifié jusque dans les schémas régionaux des mandataires à la protection des majeurs les plus récents (régions Paca, Nouvelle-Aquitaine, Hauts-de-France, Grand-Est, Bretagne).

L'Unaf poursuit avec d'autres fédérations (Fnaf et Unapei) des contacts sur ces questions statutaires et salariales essentielles pour les Udaf et des actions en défense des métiers de la protection des majeurs. Sur le plan conventionnel, l'organisation professionnelle des employeurs du secteur social, médico-social et sanitaire privé à but non lucratif *Nexem* a créé, en 2019, une commission nationale dédiée à la protection juridique des majeurs et à ses enjeux. L'organisation *Axess* regroupe *Nexem*, la *Fehap* et la *Croix-Rouge*.

Cette mobilisation a, notamment, permis d'obtenir l'inclusion des mandataires et délégués aux prestations familiales dans le dispositif de revalorisation salariale issu du Ségur de la santé.

3.3.2.3 Une montée en gamme des compétences à organiser

Les lois de 2007 réformant la protection de l'enfance et la protection juridique des majeurs ont renforcé les exigences en termes de formation et de qualification des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales. Les modalités et l'obligation de cette formation sont définies aux articles L. 471-4 et L. 474-3 et suivants du Casf. L'arrêté du 2 janvier 2009¹¹³ et la circulaire de 2010¹¹⁴ définissent le contenu du certificat national de compétences (CNC).

Depuis lors, le métier de mandataire judiciaire a fait l'objet de nombreuses propositions, notamment dans le rapport de mission interministériel remis aux pouvoirs publics en 2018¹¹⁵. La reconnaissance de la spécificité du métier de mandataire judiciaire à la protection des majeurs¹¹⁶, le contenu du CNC et celui du diplôme universitaire qui doit le remplacer, ainsi que la formation continue constituent des enjeux majeurs sur lesquels l'Unaf reste mobilisée au plan national.

Localement, les Udaf doivent veiller à l'acquisition des compétences nécessaires pour gérer les avoirs des majeurs protégés. L'encadrement et la formation interne, la constitution de cellules spécialisées auxquelles sont confiés les dossiers à forts enjeux financiers et le recours à des expertises externes sont autant de réponses possibles, dont il serait utile d'évaluer, par un état des lieux et des retours d'expérience au sein du réseau pilotés par l'Unaf, les limites et mérites respectifs.

3.3.2.4 Une couverture très insuffisante des risques inhérents à cette activité

Dans les Udaf, l'activité des mandataires judiciaires fait l'objet de procédures particulières et d'un suivi rapproché par la direction et l'encadrement direct, en raison de la responsabilité très particulière confiée à l'organisme. Des applications informatiques spécifiques permettent de documenter et d'archiver chaque acte de gestion et de suivre l'activité de chaque mandataire. La

¹¹³ Arrêté du 2 janvier 2009 relatif à la formation complémentaire préparant aux certificats nationaux de compétence de mandataire judiciaire à la protection des majeurs et de délégué aux prestations familiales

¹¹⁴ Circulaire DGCS/2A/4A n° 2010-270 du 23 septembre 2010 relative aux conséquences de la loi n°2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures pour les mandataires individuels.

¹¹⁵ 2018, Rapport de mission interministériel, Mme Anne Caron Déglise.

¹¹⁶ L'Unaf a publié en octobre 2020, avec la Fnaf et l'Unapei, une étude mesurant les gains socio-économiques qu'entraîne, pour la collectivité, la protection juridique des majeurs, conduite avec le cabinet *Citizing*.

supervision et le contrôle de ces actions sont assurés par les chefs de service ou les responsables d'équipe.

Pour autant, des procédures ou des référentiels identifiant les principaux risques et contrôles associés, assortis d'un dispositif de traçabilité et de suivi des contrôles, font largement défaut.

Des dispositifs de supervision encore très insuffisants

Pour l'essentiel, cette activité est contrôlée *a posteriori*, de manière irrégulière et partielle, soit au travers d'évaluations internes peu fréquentes ou d'audits ciblés demandés au commissaire aux comptes, peu nombreux, soit à l'initiative de l'autorité de tarification (Ddets, Drets ou Driets), dont les moyens d'actions demeurent limités en ce domaine et tendent à décroître.

Or, les greffes des tribunaux, auxquels doivent être transmis, en particulier, les inventaires, les comptes de gestion et les comptes-rendus annuels de gestion, exercent un contrôle dont la fréquence, la couverture et la profondeur varient selon les tribunaux et qui est souvent réalisé à l'occasion du renouvellement de la mesure de protection et *a posteriori*. Les juges du contentieux de la tutelle rencontrés par les rapporteurs soulignent les difficultés auxquelles font face les mandataires pour respecter l'ensemble des obligations réglementaires attachées à leur mission, notamment en matière de délais de transmission, de réalisation des inventaires (présence de deux témoins) ou dans la tenue de la comptabilité tutélaire.

L'annexe n°14 illustre les nombreuses faiblesses constatées à ces différents niveaux de contrôle et montre que le risque d'erreurs, d'irrégularités n'est que très imparfaitement couvert.

La responsabilité qui est celle de l'institution à l'égard des majeurs, de leurs familles et des pouvoirs publics qui lui délèguent cette mission d'intérêt général, l'ampleur des enjeux financiers et les risques élevés qui en découlent en termes d'atteintes à la probité et d'image doivent conduire l'Unaf à accorder une haute priorité au développement d'outils de contrôle de cette activité.

Un palier à franchir avec le réseau en matière de contrôle interne

L'Unaf a engagé le développement d'outils destinés à aider les Udaf dans la mise en place d'actions de maîtrise des risques, en lien, notamment, avec les éditeurs de logiciels. Elle doit aller plus loin, en ouvrant et en pilotant un chantier ambitieux visant à mettre en place dans les Udaf un dispositif commun de contrôle interne de l'activité PJM, combinant un volet interne structuré et régulièrement évalué et le recours, le cas échéant, à des audits externes.

La conception, la mise en place et la supervision d'un dispositif-socle de contrôle interne commun aux Udaf ne requièrent pas un accès aux données individuelles ni aux comptes de gestion de chaque majeur protégé. L'objectif poursuivi est, en effet, de s'assurer que la cartographie des risques inhérents à cette activité, la définition de procédures et la réalisation des contrôles et supervisions font l'objet d'une répartition des responsabilités et de calendriers précis, permettant une évaluation de l'efficacité du dispositif de maîtrise des risques selon une grille d'analyse et de restitution homogène dans le réseau.

Le pôle Fina devrait être significativement renforcé pour pouvoir animer ce chantier, en lien avec le pôle chargé de l'évaluation des services et de la bientraitance, le pôle responsable du suivi de l'activité de protection juridique des majeurs et les Udaf, et avec le soutien, si nécessaire, d'une expertise extérieure.

Il reviendra à l'Unaf de vérifier, dans le cadre des audits qu'elle conduit dans le réseau, la correcte mise en œuvre du socle commun de supervisions et de contrôles ainsi défini.

Recommandation n° 7. (Unaf, DGCS) : Renforcer les moyens d'action de l'Unaf pour bâtir, en lien avec les Udaf, un dispositif de contrôle interne permettant de couvrir l'ensemble des risques inhérents à la gestion des mesures de protection juridique et augmenter de manière significative le nombre des audits et des contrôles conduits par l'Unaf dans le réseau.

4 UNE SITUATION FINANCIÈRE FAVORABLE, DES VOIES DE PROGRÈS EN GESTION

4.1 Des fonctions administratives structurées, plusieurs pratiques à corriger

4.1.1 La gestion financière et comptable de l'Unaf

4.1.1.1 La fonction comptable

Le service comptabilité, gestion financière et contrôle interne (CGF) de l'Unaf compte trois agents¹¹⁷ de même que le pôle Financement des unions, appui à la gestion et audits réseau (Fina). Le service CGF consacre l'essentiel de son activité à l'Unaf tandis que le pôle Fina est davantage tourné vers les Udaf. Il est notamment chargé de suivre les remontées d'information en provenance des Udaf sur l'utilisation des parts 1 et 2 du fonds spécial et de conduire les audits financiers des unions départementales¹¹⁸.

Le service CGF et le pôle Fina dépendent de la direction de l'administration et des finances (DAF) dotée au total de quinze agents¹¹⁹ et qui inclut également les services généraux¹²⁰ et la coordination des événements (SG) et le service informatique (INF)¹²¹.

Les comptes annuels de l'association sont établis et présentés conformément aux dispositions du plan comptable général¹²² et des normes comptables des personnes morales non commerçantes à but non lucratif¹²³.

¹¹⁷ Dont une experte comptable.

¹¹⁸ Certains audits sont confiés à des cabinets de commissaires aux comptes.

¹¹⁹ Lors du contrôle de la Cour, seuls douze postes étaient pourvus.

¹²⁰ Ce service gère, notamment, l'organisation de l'assemblée générale annuelle et les deux réunions des présidents et directeurs des Udaf, tenues en mars et octobre (l'une à Paris, l'autre dans une Udaf de province).

¹²¹ Le poste de responsable informatique, vacant depuis décembre 2021, devait être pourvu début 2023.

¹²² Règlement ANC n°2014-03 modifié par le règlement ANC n°2015-06 du 23 novembre 2015 et le règlement ANC n°2016-07 du 4 novembre 2016 de l'autorité des normes comptables (ANC).

¹²³ Règlement ANC n°2018-06 du 5 décembre 2018.

4.1.1.2 Le trésorier et la gestion des comptes

Le trésorier de l'Unaf, qui exerce ses fonctions depuis septembre 2017, était auparavant trésorier adjoint. Il connaît bien le réseau, pour avoir été directeur-adjoint d'une Udaf et vice-président d'une Caf pendant plusieurs années.

Son rôle consiste à proposer les orientations budgétaires, sous le contrôle de la présidente et la validation du conseil d'administration¹²⁴. Il peut déléguer la signature des ordres de paiement avec information au conseil d'administration. En pratique la directrice générale et le directeur administratif et financier bénéficient d'une délégation de signature limitée sur certains comptes.

Enfin, le trésorier préside la commission financière, instance collégiale¹²⁵ qui s'est réunie en moyenne six fois par an pendant la période, pour valider le projet de budget, les comptes annuels, et évoquer divers sujets liés à la gestion comptable et financière de l'Unaf.

Depuis 2016, le nombre de comptes bancaires a très fortement diminué, passant de seize comptes et livrets, à cinq comptes ouverts dans de grands établissements bancaires.¹²⁶

L'association possédait également un compte à la Banque postale qui a été clôturé en janvier 2021. En outre, l'Unaf détient trois comptes d'épargne sur livret, à la Société générale, au Crédit du Nord et à la Bred.

4.1.2 **Des obligations inégalement respectées**

4.1.2.1 Le non-respect des règles de durée d'exercice du commissaire aux comptes

L'Unaf respecte l'obligation¹²⁷ de désignation d'un commissaire aux comptes et d'un suppléant, conformément aux dispositions de l'article L.612-4 du code de commerce.

Dans son précédent rapport, la Cour avait critiqué la permanence dans les fonctions du commissaire aux comptes en place depuis 2006, dont le mandat avait été renouvelé en 2015, relevant que cela « *était contraire à l'esprit des dispositions du code de commerce sur la rotation des commissaires aux comptes auprès des organismes faisant appel à la générosité publique* ».

¹²⁴ La présidente comme le trésorier sont détenteurs de pouvoirs propres concernant ces attributions. Ils sont seuls habilités, chacun en ce qui le concerne, à donner délégation. Le trésorier rend compte au conseil d'administration et à l'assemblée générale, charge à cette dernière de statuer. La signature des ordres de paiement lui est dévolue, l'ordonnancement revenant à la présidente

¹²⁵ La commission financière est composée de la présidente, du vice-président, de la directrice générale, du directeur administratif et financier, du responsable du service comptabilité, de la responsable des ressources humaines et du trésorier. Celle-ci intervient également pour évoquer toutes les questions relatives aux comptes et aux finances (mise en concurrence pour la désignation du commissaire aux comptes, choix d'un nouveau logiciel comptable, etc.) et en matière de marchés.

¹²⁶ Un compte utilisé pour les fonds collectés dans le cadre de l'opération « La Mère et l'enfant ». Cette opération a permis de collecter un montant de 14 656 € en 2021. Elle s'est déroulée pour la première fois en ligne *via* la plateforme *HelloAsso* et le montant collecté a été reversé en totalité à des associations. Elle n'a pas été organisée en 2020, compte tenu de la crise sanitaire.

¹²⁷ L'Unaf et l'Unafor recourent aux services du cabinet, Deloitte et Associés situé à Bois-Guillaume (76).

Cette pratique, contraire aux dispositions de l'article L.822-14 du code du commerce¹²⁸, a perduré et le commissaire aux comptes en place a continué de certifier seul les comptes des exercices 2017 et 2018 et a co-signé avec son successeur, membre du même cabinet, les comptes 2019 et 2020. Au total, il aura signé les comptes de quatorze exercices, bien au-delà de la période maximale prévue par la réglementation. Les comptes de l'exercice 2020 et de l'exercice 2021 sont signés du seul nouveau commissaire aux comptes.

L'Unaf a reconduit début 2021, à l'issue d'une mise en concurrence au travers d'un marché à procédure adaptée (Mapa), le cabinet assurant son commissariat aux comptes pour un nouveau mandat de six ans¹²⁹.

4.1.2.2 Une publication des comptes conforme aux obligations réglementaires

Comme toute association ayant reçu plus de 153 000 € de subventions publiques¹³⁰, l'Unaf est tenue de publier ses comptes sur le site internet de la direction des Journaux officiels¹³¹. Elle a respecté cette obligation. Les comptes des exercices 2017 et 2018 ont été publiés, respectivement, en août et septembre 2019, ceux de 2019 en mars 2021 et ceux de 2020 et 2021 ont été publiés, respectivement, en juin et septembre 2022.

4.1.2.3 Une valorisation du bénévolat mise en œuvre à partir de 2020

Le règlement n°2018-06 de l'Autorité des normes comptables relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif a rendu obligatoire à compter de 2020 une information dans leurs comptes annuels¹³² sur les contributions volontaires dont elles bénéficient. Outre qu'elle améliore la sincérité des comptes, la valorisation des contributions volontaires met en lumière l'apport des bénévoles qui constituent une ressource essentielle pour une association.

En l'espèce, les heures de bénévolat sont saisies par les intéressés à travers un outil spécifique appelé « *Contributions* » accessible *via* la base d'échanges Rézo¹³³ commune à l'Unaf et au réseau des Udaf. L'outil permet de recenser et de valoriser les heures de bénévolat réalisées dans

¹²⁸ Aux termes de l'article L.822-14 du code du commerce « *Le commissaire aux comptes, personne physique, et dans les sociétés de commissaires aux comptes, les personnes mentionnées au premier alinéa de l'article L. 822-9 ne peuvent certifier durant plus de six exercices consécutifs, dans la limite de sept années, les comptes des entités d'intérêt public, des personnes et entités mentionnées à l'article L. 612-1 et des associations mentionnées à l'article L. 612-4 dès lors qu'elles font appel à la générosité du public au sens de l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991.* » L'Unaf organise chaque année une campagne d'appel à la générosité publique dans le cadre de la collecte *La mère et l'enfant*.

¹²⁹ Avec un montant d'honoraires de 32 395 € au titre du contrôle légal pour 2021. Il n'y a pas d'honoraires facturés au titre d'autres services. Le commissaire aux comptes de l'Unaf est également celui de l'Unafor.

¹³⁰ Article D. 612-5 du code du commerce.

¹³¹ Décret n° 2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publicité de leurs comptes annuels.

¹³² Article 431-10 : « *L'entité fournit des informations sur les contributions volontaires en nature dont elle bénéficie. Si l'entité décide de ne pas comptabiliser les contributions volontaires en nature, l'entité mentionne les motifs de cette décision et donne une information sur la nature et l'importance des contributions volontaires en nature. Si l'entité décide de comptabiliser les contributions volontaires en nature, les modalités de recensement, de quantification et de valorisation des contributions volontaires en nature sont explicitées dans l'annexe.* »

¹³³ Les représentations de chacun sont préenregistrées dans l'outil, sans possibilité d'ajout par les utilisateurs.

les instances internes de l'Unaf et les représentations familiales externes. L'Unaf a fait le choix de valoriser les heures des bénévoles au Smic¹³⁴ avec un taux de charges sociales de 65 %. 8 122 heures en 2020 et 19 767 heures en 2021 (dont 5 643 heures de bénévolat dans les instances internes de l'Unaf et 14 124 heures au titre des représentations nationales)¹³⁵ ont été enregistrées, pour des valorisations respectives de 136 023 € et 336 179 €. L'augmentation du montant valorisé entre 2020 et 2021 s'explique principalement par un recensement plus exhaustif des heures des bénévoles.

4.1.2.4 Un défaut de publication des plus hautes rémunérations des dirigeants

L'article 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat et à l'engagement éducatif impose aux associations, dont le budget annuel est supérieur à 150 000 € et recevant une ou plusieurs subventions de l'État ou d'une collectivité territoriale dont le montant est supérieur à 50 000 €, de publier chaque année dans le compte financier le montant cumulé des rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés, ainsi que leurs avantages en nature.

Plusieurs unions départementales ont déjà mis en œuvre cette disposition ou se sont engagées à le faire, considérant que la mission d'intérêt général qu'elles remplissent et les financements publics qu'elles reçoivent les obligent à ce titre.

Pour sa part, l'Unaf méconnaît, en ne mentionnant pas le montant cumulé des rémunérations les plus élevées dans les annexes aux comptes, l'objectif poursuivi par le législateur qui entendait, comme le précise l'amendement parlementaire à l'origine de l'article 20, « *renforcer la transparence de la gestion des fonds publics* ». Elle fait valoir qu'une application de cette obligation conduirait à ne publier la rémunération que d'un seul salarié, ce qu'elle juge impraticable.

En sa qualité de tête de réseau, l'Union nationale se doit pourtant d'être exemplaire en termes de transparence. La difficulté invoquée, à savoir le fait que l'Unaf ne comporterait qu'un seul « cadre dirigeant » au sens strict du code du travail, ne devrait pas l'empêcher, pour respecter l'esprit du texte législatif précité, de publier dans les annexes aux comptes annuels le montant cumulé des trois plus hautes rémunérations accordées à des cadres que leurs fonctions, titres et responsabilités suffisent à désigner, pour l'ensemble des salariés, comme des cadres de direction (cf. 4.4.3.1 *infra*).

4.1.2.5 Des normes comptables imparfaitement respectées

Le contrôle par la Cour des comptes de trois Udaf et la revue des audits financiers conduits par le pôle Fina de l'Unaf mettent en évidence une grande disparité des pratiques des Udaf et de leurs commissaires aux comptes en ce qui concerne la présentation des comptes annuels, le contenu et la présentation des annexes.

Ainsi, pour la valorisation du bénévolat devenue obligatoire en 2020, certaines Udaf, en lien avec leurs commissaires aux comptes, enregistrent les montants correspondant dans des comptes spéciaux, comme le prévoit la réglementation, et, surtout, fournissent le détail des calculs, tandis que d'autres ne le font pas, ou seulement partiellement¹³⁶. En ce qui concerne les comptes personnels des majeurs protégés, le total des comptes suivis par l'Udaf est parfois présenté au bilan, et non dans

¹³⁴ Salaire minimum interprofessionnel de croissance.

¹³⁵ Procès-verbal du conseil d'administration de l'Unaf du 11 mars 2022 et rapport annuel du commissaire aux comptes pour l'exercice 2021.

¹³⁶ Certaines annexes des comptes ne distinguent pas les honoraires du commissaire aux comptes entre mission légale de certification et les autres missions.

les annexes, comme recommandé par l'Unaf. Enfin, comme indiqué plus haut, certains commissaires aux comptes n'exigent pas la mention - pourtant obligatoire - dans les comptes certifiés du montant cumulé des rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés, ainsi que leurs avantages en nature.

Le cadre fixé par l'Autorité des normes comptables (ANC)

La présentation des comptes et de l'annexe des associations est précisée par des règlements de l'Autorité des normes comptables (ANC).

Plusieurs articles concernent les associations qui gèrent des établissements et services sociaux et médico-sociaux (cf. annexe n° 18). L'article 431- 5 du règlement ANC n° 2018-06 prévoit un tableau de de variation des fonds propres détaillé, présentant l'affectation détaillée du résultat de l'année.

L'article 153-2 du règlement ANC n° 2019-04 prévoit un tableau de détermination de l'excédent/déficit selon un modèle complété d'informations sur les éléments de résultats, reports et réserves qui n'a pas encore fait l'objet d'une notification d'affectation de la part de l'autorité de tarification. L'article 431-6 prévoit un modèle de tableau relatif aux fonds dédiés.

En sa qualité de tête de réseau, l'Unaf devrait rappeler aux Udaf ces prescriptions de l'ANC. Les audits qu'elle conduit pourraient inclure des points de contrôle relatifs au respect de la réglementation comptable. Pour faciliter la remontée d'informations comptables des Udaf vers l'Unaf, celle-ci devrait élaborer un cahier des charges unique pour le choix des commissaires aux comptes par les Udaf et des annexes types.

L'Unaf pourrait également recommander aux Udaf de faire expliciter par leurs commissaires aux comptes la réglementation comptable applicable aux services qu'elles gèrent, réglementation complexe et évoluant chaque année (voir annexe n° 16)¹³⁷.

Recommandation n° 8. (Unaf, DGCS) : Harmoniser les documents et les pratiques comptables des Udaf, s'assurer du respect du cadre normatif et réglementaire en ce domaine et définir une pratique commune pour la présentation de la comptabilité tutélaire dans les états financiers des Udaf concernées.

4.2 Une situation financière et patrimoniale très favorable

4.2.1 Des fonds propres et des réserves aux montants élevés et en croissance continue

Avec un montant de 5,5 M€, les fonds propres représentaient fin 2021 plus de la moitié (55 %) du total du bilan de l'association (10 M€). Leur niveau a augmenté de plus de 20 % entre 2017 et 2021. Ils sont composés des fonds associatifs sans droit de reprise (1,7 M€) et des réserves

¹³⁷ Cf. arrêté relatif plan comptable M.22 applicable aux établissements et services publics sociaux et médico-sociaux, généralement pris en décembre de chaque année pour l'exercice comptable de l'année suivante.

(415 k€), des réserves fléchées (251 k€), du report à nouveau (2,7 M€) et du résultat de l'exercice (394 k€ en 2021). Les comptes pour l'exercice 2021 figurent en annexe n° 17.

Les fonds associatifs sans droit de reprise sont constitués de subventions d'investissement non renouvelables accordées dans le cadre de l'acquisition de locaux situés au 26 place Saint-Georges à Paris¹³⁸ (cf. *infra*).

Au passif, figurent aussi des dettes courtes (moins d'un an) pour un montant de 2,8 M€¹³⁹ en 2021 représentant 28 % du total du bilan, et des provisions (1,7 M€) principalement constituées pour les indemnités de départ en retraite¹⁴⁰. Ces caractéristiques expliquent que l'actif soit constitué aux deux-tiers de disponibilités (6,7 M€ fin 2021)¹⁴¹.

4.2.2 Un parc immobilier étendu grâce à des concours publics

L'Unaf détient dans le IX^e arrondissement de Paris, où se trouve son siège, un patrimoine immobilier important.

Ainsi, elle occupe une partie de l'immeuble situé au 28 place Saint-Georges, un hôtel particulier du XIX^e siècle d'une superficie totale de 3 600 m²¹⁴². Financé par appel à la générosité publique, cet immeuble est la propriété d'une société anonyme dont l'Unaf détient 53,75 % du capital social, à côté d'autres actionnaires du mouvement familial¹⁴³ qui prennent à bail, comme le fait l'Unaf, les surfaces dont ils ont besoin moyennant le paiement d'un loyer. Quarante-quatre salariés de l'Unaf y travaillent, disposant en moyenne de 13,2 m² chacun¹⁴⁴. Depuis le précédent contrôle de la Cour, l'Unaf a réduit ses surfaces louées de 20 % afin de rationaliser et de regrouper ses locaux.

¹³⁸ Ces subventions sont considérées comme des apports en capital à maintenir durablement au bilan et font partie du fonds associatif. Les réserves fléchées correspondent à des excédents des années précédentes qui doivent être utilisés dans un but prédéterminé.

¹³⁹ Les dettes à court terme sont constituées des dettes fournisseurs (436 136 €), des dettes fiscales et sociales (853 613 €) et des autres dettes dont 1 048 529 € correspondant aux montants du fonds spécial à reverser aux Udaf (37,4 % du total des dettes à fin 2021). L'Unaf n'est pas endettée à moyen et long terme.

¹⁴⁰ Les comptes de l'exercice 2021 mentionnent un montant de provisions de 1 660 503 €, soit 17 % du total du bilan. Les provisions pour les indemnités de départ en retraite constituent l'essentiel du poste (94 %) devant les provisions pour grosses réparations (6 %). Aucun litige justifiant la constitution de provisions n'était recensé à la clôture de l'exercice.

¹⁴¹ Si l'on exclut de ce montant la part du fonds spécial à reverser aux Udaf, les disponibilités propres à l'Unaf représentaient 57,8 % du total du bilan.

¹⁴² L'Unaf occupait, fin 2021, une surface de 1 108 m² de bureaux et de salles de réunion. Elle s'est acquittée d'un loyer de 220 260 €, soit 220 €/m², et d'un montant de 129 000 € au titre des charges locatives.

¹⁴³ Société anonyme *Immeuble du 28 place Saint-Georges* au capital de 124 865 €, créée en 1943. La société compte 6 500 actions dont 3 493 sont détenues par l'Unaf, soit 53,75 % du capital social. Les autres actionnaires sont des mouvements familiaux : l'Udaf de Paris, l'association du Moulin Vert et la Fédération nationale Familles de France et des détenteurs de parts individuels très nombreux (près de 400 selon le trésorier) difficiles à localiser.

¹⁴⁴ La norme Afnor NF X 35-102 fixe une surface minimale en bureaux collectifs de 11 m² par personne.

En 1996, l'Unaf a acquis un immeuble contigu, au 26 place Saint-Georges¹⁴⁵, d'une superficie de 991 m², dans le but d'accroître ses surfaces de bureau et de salles de réunion. Cet immeuble accueille à ce jour trente salariés disposant d'une surface moyenne de 17,3 m² chacun, hors surfaces communes. Cet achat d'un montant de 2,5 M€ a été financé par un emprunt aujourd'hui totalement remboursé et par une subvention provenant du fonds spécial, pour 777 490 €. L'Unaf a bénéficié, en outre, de subventions destinées à financer des travaux d'aménagement, en 1996 (609 796 €) et en 2004 (304 898 €) versées par la Cnaf, valorisant d'autant le bien¹⁴⁶.

Les comptes font apparaître, pour le bien immobilier du 26 place Saint-Georges, un montant de 929 939 € pour le terrain (non amortissable) et de 1 524 490 € pour les constructions, montant amorti à hauteur de 1 346 623 €. Il s'agit là des coûts historiques, conformément à la réglementation, déterminés par le notaire de l'Unaf¹⁴⁷ lors de l'achat qui sont aujourd'hui très éloignés de la valeur de marché des biens. Ainsi, sur la base d'une superficie totale de l'immeuble de 991 m² et d'un prix de marché au mètre carré aux alentours de 11 000 €, estimation avancée par le trésorier de l'Unaf, l'immeuble et le terrain pouvaient être valorisés à environ 10 M€ début 2023

La même remarque s'applique au montant inscrit dans le bilan au titre de la participation financière de l'Unaf (53,7 %) dans le capital de la société anonyme *Immeuble du 28 place Saint-Georges* (SA) propriétaire du bien situé à cette adresse, qui est de 60 198 €, alors que la valeur de l'immeuble pouvait être estimée autour de 40 M€ début 2023, soit une quote-part revenant à l'Unaf d'environ 21,5 M€.

Au total, le patrimoine immobilier de l'Unaf comporte donc une plus-value latente supérieure à 30 M€, qui ne se reflète pas dans ses comptes. Les ressources croissantes tirées du fonds spécial et les subventions spécifiques mentionnées *supra* ont, de fait, permis à l'Unaf, au-delà du financement de son activité quotidienne, d'accroître significativement son patrimoine.

4.3 Des ressources stables, des dépenses plus fluctuantes

4.3.1 Un résultat d'exploitation variable mais largement positif en cumulé

Le tableau suivant présente l'évolution du résultat au cours de la période 2017-2021.

Tableau n° 8 : Évolution du résultat annuel de l'Unaf (2017-2021)

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Résultat d'exploitation</i>	235 693	29 822	-330 552	778 230	408 969
<i>Résultat financier</i>	32 277	33 935	18 217	2 421	1 604
<i>Résultat exceptionnel</i>	-150	0	-3 456	0	-15 403
<i>Impôts sur les sociétés</i>	3 146	2 814	2 324	895	710
<i>Résultat de l'exercice</i>	263 954	64 018	-319 419	779 756	394 460

¹⁴⁵ Superficie mentionnée dans l'attestation notariale du 24 novembre 1995. La superficie totale utile est de 702 m² (cf. convention de mise à disposition de locaux du 2 janvier 2012 entre l'Unaf et l'Unaf).

¹⁴⁶ L'Unaf a pris en charge en 1996 les travaux permettant de relier à chaque étage les deux immeubles.

¹⁴⁷ Six millions de francs pour le terrain et dix millions pour les constructions.

Source : comptes annuels de l'Unaf.

Le résultat d'exploitation (détail en annexe n° 18) varie fortement d'un exercice à l'autre, tandis que le résultat financier est en diminution constante à la suite de l'arrêt des placements jugés trop risqués et de la baisse des taux d'intérêt des comptes à terme.

L'excédent élevé enregistré en 2020 s'explique en grande partie par la crise sanitaire, du fait, notamment, de l'annulation d'événements et de réunions en présentiel de groupes de travail, à l'origine d'une baisse significative des frais.

En 2019, le déficit enregistré est imputable à hauteur de 236 000 € à des dépenses non récurrentes (mise aux normes du bâtiment, évolutions logicielles, externalisation de prestations pour les Udaf) et à une revalorisation de la part 1 du fonds spécial inférieure aux prévisions budgétaires.

Au total, au cours de la période, l'exploitation a permis de dégager un excédent proche de 1,2 M€.

4.3.2 Des ressources étales, presque exclusivement d'origine publique

Les ressources de l'Unaf sont constituées principalement par le fonds spécial et d'autres subventions publiques (94 %), par les cotisations des associations, fédérations, confédérations et sections d'associations familiales adhérentes, ainsi que les dons et legs. Leur évolution est détaillée dans le tableau qui suit.

Tableau n° 9 : Évolution des ressources de l'Unaf (*) (2017-2021)

En €	2017	2018	2019	2020	2021
Ventes de produits, prestations de services	281 646	282 000	275 793	178 859	261 786
Fonds spécial (avant reversement)	8 559 685	8 626 651	8 646 983	8 667 058	8 674 018
Autres subventions de fonctionnement	694 591	683 195	669 980	918 634	847 202
Autres produits de gestion courante	470 345	465 782	327 651	158 995	240 733
Total produits d'exploitation	10 006 267	10 057 628	9 920 408	9 923 546	10 023 739
Produits financiers	32 277	33 935	18 751	3 731	2 958
Produits exceptionnels	0	0	196	0	20

* Hors reprises sur amortissements et provisions.

Source : comptes de résultat Unaf.

Compte tenu de la prééminence du fonds spécial dans les ressources de l'Unaf et de la quasi-stagnation de son montant entre 2017 et 2021, le total des produits d'exploitation est stable autour de 10 M€ (+ 0,17 % entre 2017 et 2021).

Les baisses les plus prononcées concernent les produits financiers (-90,8 %) pour les raisons expliquées *supra* et les *Autres produits de gestion courante* (-48,8 %).

La baisse de ce dernier poste provient principalement de l'effondrement du produit de la collecte *La Mère et l'enfant*¹⁴⁸ et de la diminution en 2021 des redevances du Cese¹⁴⁹. Les cotisations acquittées par les Udaf et les mouvements familiaux ainsi que les dons et legs sont également enregistrés dans ce poste. La part des cotisations dans le total des produits d'exploitation est très faible (0,8 % en 2021) et en baisse de 15 % depuis 2017¹⁵⁰. Seule l'année 2017 enregistre des dons et legs avec un montant de 17 922 €.

Le poste *Ventes de produits et de prestations de service* est également en baisse (-7 %). Il enregistre, notamment, les refacturations aux Udaf concernées des frais engagés pour les missions d'accompagnement (83 987 € en 2021), les ventes des revues éditées par l'Unaf, *Réalités familiales* (46 613 €) destinée au grand public et *Défendre les familles*, créée en 2021 afin d'informer l'ensemble des représentants familiaux nationaux et locaux sur la politique familiale et les positions de l'Unaf (41 223 €), ainsi que la facturation à l'Unaf de mise à disposition de locaux (38 811 €). Le détail du poste figure en annexe n° 19.

Les financements publics (fonds spécial et subventions de fonctionnement) représentent la quasi-totalité des ressources (en moyenne plus de 94 %) au cours de la période et le fonds spécial 86,5 % à lui seul.

4.3.2.1 Le fonds spécial, première ressource de l'Unaf

Le montant du fonds spécial perçu par l'Unaf n'a augmenté que de 1,3 % entre 2017 et 2021, uniquement au titre de la part 1. Le montant de la part 2 est resté inchangé à 1 869 554 €.

Tableau n° 10 : Évolution des montants du fonds spécial perçus par l'Unaf (2017-2021)

En €	2017	2018	2019	2020	2021
Part 1*	6 690 131	6 757 097	6 777 429	6 797 504	6 804 464
Part 2	1 869 554	1 869 554	1 869 554	1 869 554	1 869 554
Total	8 559 685	8 626 651	8 646 983	8 667 058	8 674 018

* Avant reversement aux mouvements familiaux nationaux (25 %).

Source : Légifrance.

L'intégralité des montants et des mouvements financiers du fonds spécial sont enregistrés sur un compte livret ouvert à cet unique effet¹⁵¹. Les sommes sont versées à l'Unaf par la Cnaf et la

¹⁴⁸ Le produit est passé de 166 579 € en 2017 à 14 656 € en 2021, à la suite d'un changement dans les modalités d'organisation de l'événement (la collecte en ligne a remplacé la collecte traditionnelle). Le produit de la collecte est intégralement redistribué à des mouvements familiaux par l'Unaf.

¹⁴⁹ Les représentants de l'Unaf au Cese perçoivent une indemnité dont une partie est reversée à l'Unaf qu'elle utilise pour financer le poste de chargé de mission qu'elle leur met à disposition.

¹⁵⁰ 81 339 € en 2021 et 95 651 € en 2017.

¹⁵¹ Les fonds sont versés en deux temps : un premier montant équivalent à 60 % du montant perçu l'année précédente est versé par la Cnaf et la CCMSA à l'Unaf le 31 mars de l'année en cours, qui reverse dans les quinze jours les sommes destinées aux Udaf. L'Unaf reçoit le solde de 40 % du fonds spécial le 31 octobre et le répartit aux Udaf en décembre

CCMSA en mars et en octobre de chaque année, et les flux destinés aux Udaf transitent par le bilan de l'Unaf¹⁵².

4.3.2.2 Les subventions

L'Unaf reçoit, en plus des montants versés par la Cnaf et la CCMSA au titre du fonds spécial, d'autres financements publics, sous forme de subventions. Le montant annuel des subventions - hors fonds spécial - est en moyenne de 763 000 € au cours de la période (soit 7,6 % du total des ressources), en augmentation de 22 % entre 2017 et 2021.

Cette progression s'explique par le versement d'une subvention de la CNSA à compter de 2020, sans laquelle le montant des subventions aurait enregistré une baisse de 10 % entre 2017 et 2021¹⁵³.

Les principaux contributeurs sont la Cnaf (320 000 € en 2021), suivie par la CNSA (225 000 €, dont 113 000 € reversés aux Udaf) et la Cnam (148 000 €), qui représentent à elles trois près de 82 % du total des subventions. Les subventions de la Cnaf et de la Cnam ont pour objet principal la formation des représentants de l'Unaf dans les conseils d'administration de ces organismes.

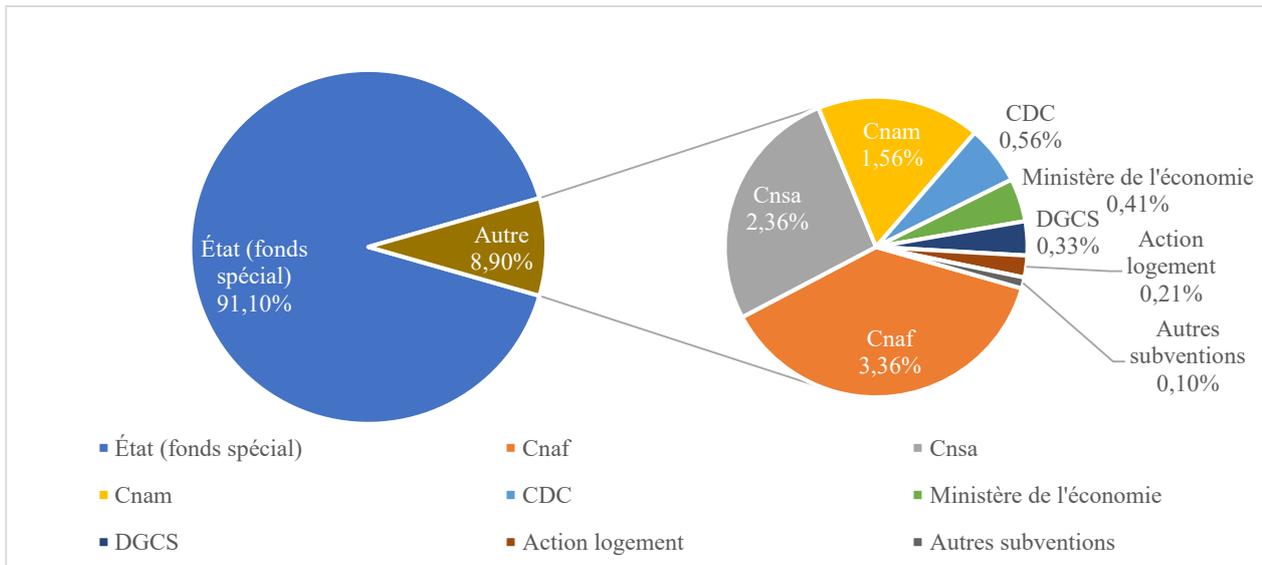
Les conventions qui régissent ces subventions sont anciennes ; elles datent de 1994 pour la Cnaf et de 2005 pour la Cnam. Une convention signée avec la Cnaf en 2018 prévoit le versement d'une dotation pour l'équipement informatique des administrateurs au conseil d'administration. La subvention de la CNSA finance de nouvelles activités de médiation aidants-aidés associant l'Unaf et certaines Udaf.

L'Unaf bénéficie d'autres subventions de montants plus modestes. Le détail des subventions figure en annexe n° 20. L'ensemble des subventions font l'objet de conventions et de comptes-rendus annuels.

Le schéma suivant présente l'ensemble des financeurs publics de l'Unaf.

¹⁵² Le commissaire aux comptes indique dans son rapport que seule la partie du fonds spécial destinée à l'Unaf apparaît à son compte de résultat, ce qui est inexact. En effet, le montant inscrit au titre de la part 1 inscrit en produit doit être diminué de 25%, part correspondant au reversement aux mouvements familiaux nationaux.

¹⁵³ La subvention versée par le ministère chargé de l'économie, au titre des activités de l'Unaf dans le domaine de la consommation et dont une partie est redistribuée aux Udaf, a baissé de 49 % au cours de la même période.

Schéma n° 4 : Les financeurs publics de l'activité de l'Unaf (2021)

Source : comptes annuels Unaf

4.3.2.3 Un statut fiscal des activités relevant du secteur commercial à clarifier

Dans son rapport de contrôle de 2016, la Cour avait demandé à l'Unaf de solliciter dans les meilleurs délais auprès de l'administration fiscale un rescrit¹⁵⁴ pour confirmer la validité du non-enregistrement de TVA à l'occasion des ventes de revues et ouvrages et des locations de salles de réunions¹⁵⁵. Ces activités qui relèvent du secteur commercial peuvent entraîner des conséquences fiscales en matière d'assujettissement à la TVA, impôts sur les sociétés et contribution économique territoriale.

Cette démarche n'a pas été réalisée et la Cour réitère donc sa recommandation, d'autant que le montant facturé en 2021 (262 k€) dépasse largement le seuil de recettes en deçà duquel l'exonération des impôts commerciaux pour les associations est possible (72 432 € pour 2021)¹⁵⁶. Au regard de l'ampleur du dépassement, il conviendrait que l'Unaf sollicite un rescrit fiscal.

¹⁵⁴ Le rescrit fiscal consiste à interroger l'administration pour obtenir des éclaircissements sur sa situation au regard de la réglementation fiscale.

¹⁵⁵ Principalement à l'Unaf.

¹⁵⁶ Pour être exonéré des impôts commerciaux, trois conditions cumulatives doivent être remplies : la majorité des activités de l'association est non lucrative ; la gestion de l'association est désintéressée ; le montant des recettes générées par l'une des activités accessoires ne doit pas dépasser le seuil d'exonération.

4.3.3 Des dépenses constituées pour moitié par des charges de personnel

Tableau n° 11 : Évolution des charges de l'Unaf (*) (2017-2021)

En €	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Achats et charges externes</i>	2 555 697	2 779 853	2 757 842	2 064 883	2 313 663
<i>Impôts et taxes</i>	375 304	415 800	411 416	392 345	446 684
<i>Charges de personnel</i>	4 437 874	4 616 564	4 786 329	4 661 951	4 721 982
<i>Autres charges de gestion courante</i>	2 025 885	2 015 823	1 946 119	1 923 592	1 969 429
Total charges d'exploitation	9 394 760	9 828 040	9 901 706	9 042 771	9 451 758

(*) Hors dotations aux amortissements et provisions.

Source : comptes annuels de l'Unaf.

4.3.3.1 Un montant de dépenses affecté par la crise sanitaire

Le montant global des charges d'exploitation a fluctué au cours de la période, autour de 9,5 M€ (+0,6 % entre 2017 et 2022). Le poste *Impôts et taxes* a enregistré une forte progression (+19 %), tandis que les charges de personnel ont cru de 6,4 % depuis 2017.

Les autres postes sont en diminution¹⁵⁷. L'année 2020 se singularise par une baisse importante des charges par rapport aux années précédentes qui s'explique par la survenue de la crise sanitaire liée à la Covid-19. De nombreux déplacements et événements ont été supprimés, entraînant une baisse des frais de déplacements.

4.3.3.2 Le poids prédominant des charges de personnel

Les charges de personnel représentent près de la moitié des dépenses de fonctionnement (48,8 %), devant les achats et charges externes (26,1 %), et les autres charges de gestion courante (20,8 %). Celles-ci regroupent les aides financières aux mouvements, qui constituent 86 % du montant total au cours de la période (versement des 25 % de la part 1 reçue par l'Unaf), la participation aux formations Unaf (4,5 %), les subventions aux Udaf (4,2 %) et le versement du produit de la collecte *La Mère et l'enfant* (5,1 %)¹⁵⁸.

4.3.3.3 Des versements par l'Unaf de la part 1 du fonds spécial aux mouvements familiaux stables et reconduits d'une année sur l'autre

Les versements de la part 1 revenant aux mouvements nationaux ont évolué comme suit.

¹⁵⁷ De 9,5 % pour les achats et charges externes et 2,8 % pour les autres charges de gestion courante.

¹⁵⁸ Le produit a fortement chuté entre 2017 (166 579 €) et 2021 (14 656 €).

Tableau n° 12 : Reversement par l'Unaf de la part 1 du fonds spécial aux Udaf (2017-2021)

En €	2017	2018	2019	2020	2021
Aides aux mouvements nationaux	1 672 749	1 689 058	1 694 357	1 699 376	1 701 116

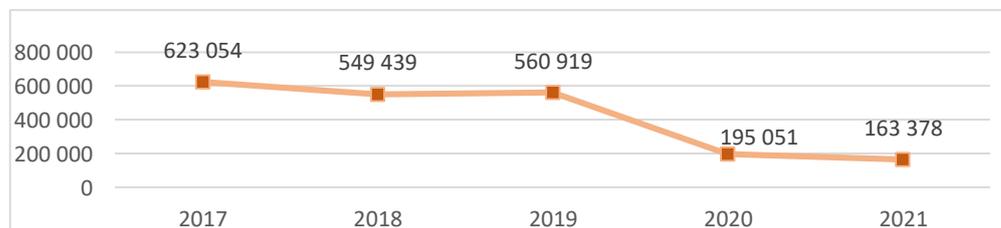
Source : comptes annuels Unaf.

Les critères qui fondent la répartition par l'Unaf de la part 1 du fonds spécial (25 %) entre fédérations, confédérations ou associations familiales (champ de compétences, nombre d'adhérents et nombre d'Udaf auxquelles elles adhèrent) conduisent à réserver à sept d'entre elles les deux-tiers des sommes versées (6,8 M€ sur 10,4 M€) entre 2017 et 2022 (cf. annexe n° 21). À l'inverse, onze d'entre elles ont perçu moins de 100 000 € chacune durant la même période.

Il importe, en raison de l'importance de ces financements publics, que leur utilisation par chacune des entités bénéficiaires puisse être documentée devant la commission nationale d'évaluation de contrôle de l'utilisation du fonds spécial.

4.3.3.4 Bien qu'en baisse, les frais de déplacement constituent un point de vigilance

Ce poste de dépenses a connu une division par 3,8 de 2017 à 2021, du fait des conséquences de la crise sanitaire sur l'activité de l'Unaf. Cette réduction a pesé favorablement sur le résultat. Le montant des remboursements a fléchi pour les salariés, mais fortement chuté pour les administrateurs en 2020 et 2021 comme indiqué plus haut (cf. 2.1.2.1). Le maintien de cette baisse est notamment lié au recours aux visioconférences qui se poursuit.

Graphique n° 3 : Évolution du montant des frais de déplacement (2017-2021, en euros)

Source : Comptes Unaf, 2017-2021.

La Cour s'est attachée à vérifier la correcte application des règles de prise en charge de ces frais par l'Unaf, en vérifiant les conditions des remboursements effectués pendant deux mois de 2019 et de 2022, respectivement¹⁵⁹. L'examen de deux lots de dossiers de remboursements montre que les procédures internes ne sont pas en tous points respectées.

¹⁵⁹ Tout administrateur, salarié ou représentant de l'Unaf effectuant un déplacement pour le compte de l'Unaf a droit au remboursement de ses frais sur présentation de justificatifs. Les frais de déplacement pris en charge sont les billets de train en seconde classe (en première si le trajet dure plus de trois heures), les transports en commun dans Paris, les nuitées (plafonnées à 100 € puis à 110 € depuis 2021), les repas (plafonnés à 27 € depuis 2014) et les frais de garde d'enfant. Au-delà de cinq heures de train ou si cela permet d'éviter une nuitée, un billet d'avion en classe économique et le transport en voiture jusqu'à l'aéroport peuvent également être remboursés.

Le contrôle des remboursements des frais de déplacement

Plus d'une centaine (112) de dossiers papier de frais de déplacement correspondant aux mois de mars 2019 et septembre 2022 ont été vérifiés par les rapporteurs. Aucune anomalie grave n'a été relevée, mais plusieurs erreurs ont été constatées.

Ainsi, la totalité des frais supportés par l'Unaf pour ses dirigeants, salariés ou administrateurs ne figurait pas dans les classeurs examinés, puisque certains (frais d'hébergement de la présidente et du trésorier lors de leurs séjours à Paris)¹⁶⁰ sont réglés directement par le service comptable et enregistrés dans le compte de charges correspondant. Il en va de même pour les demandes faites par les Udaf à l'Unaf pour se faire rembourser les frais qu'elles ont supportés à l'occasion d'un déplacement de l'un de leurs salariés à la demande de l'Unaf (par exemple, pour la réunion à Paris d'un groupe de travail, une formation, etc.). Les formulaires de demande de remboursement ne sont qu'exceptionnellement accompagnés d'une pièce précisant le motif du déplacement. Les ordres de mission à titre permanent ou délivrés ponctuellement sont archivés séparément, contrairement à ce que prévoit la procédure interne.

La demande de remboursement doit être validée par le supérieur hiérarchique qui signe pour accord. Dans de très nombreux cas, la signature n'est pas indentifiable en l'absence de mention du nom de la personne qui valide¹⁶¹. Plusieurs demandes non-accompagnées de justificatifs (ticket de péage, facture de taxi, billet de train, etc.) ont donné lieu à remboursement. Alors que le montant maximum alloué pour un repas est de 27 € (sur production d'un justificatif), le montant présenté au remboursement n'est pas toujours écrêté (exemple d'un repas à 40 €). De même, une nuitée d'hôtel a été remboursée pour un montant (120,65 €) supérieur au plafond.

Enfin, certaines dépenses n'auraient pas dû faire l'objet d'un remboursement¹⁶², ou ont été prises en charge sur des bases discutables (remboursement d'une carte de réduction SNCF Senior¹⁶³, par exemple).

4.3.3.5 Des achats qui respectent les règles de la commande publique, à l'exception des formations

L'Unaf ayant été créée pour répondre à un besoin d'intérêt général qui n'est ni industriel ni commercial et étant financée majoritairement par l'État, elle est soumise au code de la commande publique¹⁶⁴.

Depuis 2018, l'Unaf publie ses marchés sur la plateforme francilienne *Maximilien*. Elle avait adhéré en 2015 à la centrale de référencement le Cèdre pour certains achats récurrents (mobilier, fournitures, vérifications périodiques, matériel informatique ou encore téléphonie mobile). Depuis le précédent contrôle de la Cour, elle a revu, pour les préciser et les compléter, ses procédures en la matière.

¹⁶⁰ Le tarif des nuitées prises en charge par l'Unaf est supérieur au maximum de 110 € prévu par la note du 21 janvier 2021 relative aux conditions de prise en charge des frais de déplacements, cosignée par la directrice générale et le trésorier.

¹⁶¹ Chaque responsable habilité à valider dispose pourtant d'un tampon nominatif.

¹⁶² Achat de boîtes de chocolat offertes aux intervenants lors de la journée nationale Santé-Environnement, par exemple.

¹⁶³ Au motif que l'Unaf est également bénéficiaire sur les remboursements de billets de train.

¹⁶⁴ Article L. 1211-1 du code de la commande publique.

Pour les achats généraux et pour la maintenance des locaux (hors travaux), les procédures sont gérées par les responsables des services généraux et du service informatique selon les règles applicables aux engagements financiers.

Pour les achats d'un montant inférieurs à 40 000 € hors taxes (HT)¹⁶⁵, la rédaction d'un cahier des charges ou d'un descriptif de l'action est préconisée et plusieurs devis doivent être sollicités. Lorsque le montant est plus élevé, la consigne est d'appliquer le code de la commande publique. En complément, la commission financière¹⁶⁶ est saisie.

Six procédures formalisées (appel d'offre) et trois procédures Mapa ont été lancées durant la période 2017-2021, dont l'examen n'appelle pas d'observations spécifiques¹⁶⁷.

Par ailleurs, l'Unaf a réglé à l'Unafor un total de 442 740 € de prestations de formation entre 2017 et 2021. Cette société est, pour l'Unaf, un prestataire au statut particulier : créée par l'Unaf, qui en détient le capital, elle a constitué avec elle une union économique et sociale et réalise avec l'Unaf et les Udaf plus de 80 % de son chiffre d'affaires. Aussi la Cour a-t-elle recommandé à l'Unaf de réintégrer en son sein cette activité de formation (cf. 3.1.2.3 *supra*).

Dans la situation actuelle, l'Unaf devrait mettre l'Unafor, également opérateur sur le marché de la formation auprès d'autres réseaux associatifs et de mandataires judiciaires libéraux, en concurrence avec d'autres prestataires¹⁶⁸.

4.4 Une fonction ressources humaines principalement exercée par la directrice générale

4.4.1 Un service des ressources humaines aux délégations limitées

L'organigramme de l'Unaf, association qui compte soixante-cinq salariés, ne comprend pas de direction des ressources humaines. Cette fonction est assurée par un service à l'effectif réduit (une responsable et une assistante) rattaché à la directrice générale et dirigé par une salariée expérimentée, qui occupe ce poste depuis 1992.

¹⁶⁵ Conformément au code de la commande publique, l'Unaf ne peut procéder à un achat de fournitures ou de services sans publicité ni mise en concurrence qu'en dessous du seuil de 40 000 € hors taxes. À partir de ce seuil et jusqu'à 140 000 € HT, elle doit procéder à un marché à procédure adaptée (Mapa).

¹⁶⁶ Cette commission est composée de la présidente, du trésorier, du trésorier adjoint, de la directrice générale, du directeur administration-finances, du directeur des politiques et actions familiales et des études, de la responsable des ressources humaines et de la responsable comptable et financière.

¹⁶⁷ Le plus important de ces marchés a concerné l'appel d'offre ouvert publié en décembre 2019 sur le portail Maximilien pour le marché de nettoyage des locaux. La remise des offres a eu lieu le 3 février 2020, et la date de prise d'effet reportée en raison du confinement. L'Unaf a reçu dix réponses, dont une irrégulière. Le comparatif des offres, qui comprenait des critères organisationnels, techniques et financiers, a été présenté à la commission financière le 27 mars, qui a retenu l'attributaire proposé.

¹⁶⁸ L'Unaf a été créée pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial et son activité est financée majoritairement par des pouvoirs adjudicateurs, (cf. article L.1211-1 du code de la commande publique).

La directrice générale a reçu une délégation de la présidente du conseil d'administration dont le champ couvre tout à la fois les domaines de la législation du travail, de la santé, de l'hygiène et de la sécurité. Elle est responsable de l'ensemble du personnel, du recrutement, de l'embauche, de l'exécution des contrats de travail, de la gestion du personnel sur les plans administratif et financier. Elle exerce le pouvoir disciplinaire et celui de licencier, peut négocier tout accord transactionnel, représente l'Unaf devant le conseil de prud'hommes et est chargée du dialogue social.

La subdélégation accordée à la responsable du service des ressources humaines couvre un champ limité, notamment, à la signature de documents administratifs liés à la gestion des ressources humaines et à l'engagement de certaines dépenses¹⁶⁹. Elle prévoit l'accord préalable de la directrice générale pour signer les contrats de travail, contrats d'intérim et conventions de stage.

4.4.2 Un effectif stable et majoritairement féminin, des salariés à l'ancienneté élevée

L'effectif annuel moyen est resté stable de 2017 à 2021, autour de 62 ETP, dont 42 cadres (soit 68 %). La majorité des salariés sont en contrats à durée indéterminée, l'usage des contrats à durée déterminée (CDD) étant exceptionnel, réduit à un ou à deux ETP par an.

Tableau n° 13 : Évolution de l'effectif de l'Unaf (2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de salariés	65	65	67	68	65
ETP Totaux	60,15	61,24	63,13	62,06	62,39
ETP CDI	58,81	60,34	60,91	60,47	60,77
ETP CDD	1,34	0,9	2,22	1,59	1,62

Source : Unaf.

L'âge moyen des salariés, plutôt stable, était de 46,9 ans en 2021. L'ancienneté moyenne est élevée (16,2 ans en 2022) et le nombre de démission faible (une par an). La majorité des salariés de l'Unaf sont des femmes (82 % mi-2022) et les deux-tiers d'entre elles sont cadres (contre 73 % des hommes).

Les assistants et secrétaires étaient au nombre de 18 fin 2021, soit environ un pour 2,5 autres salariés. L'Unaf s'oriente vers un schéma dans lequel une assistante serait affectée à deux pôles, ce qui pourrait permettre un redéploiement des postes à due concurrence.

À l'effectif de l'Unaf doit être ajouté celui de l'Unafor, comprenant quatre salariés, qui apparaît dans l'organigramme commun et dans le champ couvert par le comité social et économique (CSE), ainsi que dans l'index égalité femmes-hommes. En revanche, les quatre salariés de l'Unafor¹⁷⁰ ne sont pas intégrés dans la base de données économiques et sociales annuelle.

¹⁶⁹ Médecine du travail, intérim, accueil de stagiaires, formations, titres restaurant.

¹⁷⁰ L'Unafor fait appel à une quinzaine de formateurs libéraux pour animer les formations qu'il propose.

4.4.3 Une politique salariale marquée par un recours régulier aux mesures individuelles

4.4.3.1 Une évolution des primes et augmentations individuelles plus marquée que celle des salaires

La masse salariale a augmenté de 6,4 % de 2017 à 2021, l'année 2020 ayant été marquée par une baisse de 2,6 %. Elle est revenue en 2021 à un niveau proche de celui de 2019. Les salaires moyens bruts ont évolué de manière moins marquée pour les cadres (-0,5 %) que pour les non-cadres (+9,0 %). Le montant cumulé des cinq plus hautes rémunérations a augmenté de 2,9 % durant la même période.

Tableau n° 14 : Évolutions des dépenses de personnel et des salaires bruts annuels moyens (2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021
Dépenses de personnel (€)	4 437 874	4 616 564	4 786 329	4 661 951	4 721 982	+6,40 %
Augmentations générales	+0,5 % (*)	+0,8 %	+ 1,8 %	+0,3 %	+0,4 %	
Salaire brut annuel moyen cadre (€)	4 272	4 306	4 281	4 262	4 250	-0,51 %
Salaire brut annuel moyen non cadre (€)	2 567	2 615	2 671	2 757	2 797	+8,96 %

(*) +0,3 % si le salaire est inférieur à 2 382 € brut (soit + 0,8 % au total).

Source : Unaf.

La rémunération des directeurs n'appelle pas d'observation.

Tableau n° 15 : Évolution du montant mensuel net cumulé des rémunérations des trois directeurs

2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2017-2021
18 242 €	17 769 €	18 457 €	18 505 €	18 563 €	+ 1,8 %

Source : Unaf.

En l'absence d'avancement automatique lié à l'ancienneté et à la technicité, l'Unaf accorde des augmentations générales négociées avec les membres du CSE, ainsi que des augmentations individuelles prenant en compte les promotions, et les évolutions des responsabilités ou des charges de travail, notamment.

Elle verse également des primes exceptionnelles, en fonction des disponibilités sur le budget de personnel et en reconnaissance d'un engagement particulièrement notable. À la suite de la demande adressée par les pouvoirs publics aux employeurs en décembre 2018, une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat a été mise en place et reconduite en 2019, 2020 et 2021.

Les primes et augmentations individuelles ont augmenté au rythme moyen de 3,1 % par an, soit deux fois plus que la masse salariale. Le tableau suivant montre que leur montant cumulé a connu un fort ressaut en 2021 (+14,3 %), après un tassement durant les deux années précédentes. Elles représentaient 5,8 % des charges totales de personnel en 2021, contre 5,3 % en 2017.

Tableau n° 16 : Évolution des augmentations salariales individuelles et des primes (2017-2022)

Euros, montant en brut	2017	2018	2019	2020	2021
Primes de juin et décembre	89 645	91 550	95 437	95 481	93 132
Primes forfait jours (*)	55 060	60 063	64 262	62 868	67 388
Primes exceptionnelles	57 000	49 650	46 800	55 000	58 900
Primes de pouvoir d'achat	-	16 500	13 200	13 300	16 575
Augmentations individuelles	33 536	20 640	16 400	11 260	35 909
Total des primes et augm. individuelles	235 241	238 403	236 099	237 909	271 904

(*) Salariés sous le régime de la convention de forfait jours (cf. 4.6.4.1 infra).

Source : Unaf.

4.4.3.2 Un index de l'égalité salariale femmes-hommes conforme à l'objectif

Le plan d'égalité professionnelle de l'Unaf vise à rééquilibrer une situation déséquilibrée en faveur des femmes, qui n'est pas propre à l'Unaf mais concerne l'ensemble du secteur social et médico-social. En dépit de cet objectif, les recrutements opérés depuis le début de 2020 ont concerné un homme et seize femmes, tandis que quatre hommes et dix-huit femmes quittaient l'Unaf.

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 soumet les entreprises de 25 à 50 salariés à une obligation de résultat et a créé l'index de l'égalité salariale femmes-hommes. L'entité soumise à cette obligation est en conformité à partir d'un score de 75 points sur 100, calculé à partir de quatre indicateurs. L'Unaf satisfait à cet objectif.

Tableau n° 17 : Évolution de l'index de l'égalité salariale femmes-hommes

Critère	2019	2020	2021
Écart de rémunération	33/40	34/40	36/40
Augmentations individuelles	25/35	35/35	35/35
Augmentations individuelles au retour d'un congé de maternité	NA	NA	NA
Représentation parmi les dix plus hautes rémunérations	10/10	5/10	5/10
Index	80/100	85/100	85/100

Source : Unaf.

4.4.4 **Un absentéisme revenu à son niveau d'avant la crise sanitaire**

Le nombre de jours ouvrés d'absences et le taux d'absentéisme ont connu une hausse en 2020, principalement du fait des arrêts maladie et des absences rémunérées liées au Covid. Ils ont retrouvé, en 2021, des niveaux comparables à ceux de 2017.

Tableau n° 18 : Absences par motif et taux d'absentéisme (2017-2021)

Nombre de jours ouvrés	2017	2018	2019	2020	2021
Maladie	474,5	586,5	521,5	851	511,5
Maternité/paternité	78	109	0	77	0
AT/MP (*)	0	9,5	15	0	8,5
Congés conventionnels	65,5	129,5	111,5	73	79
Abs. rémunérée Covid	0	0	0	90,5	0
Total	618	834,5	648	1 091,5	599
<i>Moyenne mensuelle</i>	<i>51,50</i>	<i>69,54</i>	<i>54,00</i>	<i>90,96</i>	<i>49,92</i>
Taux absentéisme (%)	4,50 %	5,96 %	4,49 %	7,70 %	4,20 %

(*) AT/MP : accidents du travail et maladies professionnelles.

Source : Unaf.

4.4.5 Une gestion active des conditions et des relations de travail

4.4.5.1 Une organisation flexible du temps de travail

En application de l'accord d'entreprise et de son avenant du 5 février 2008, la plupart des salariés peuvent choisir entre plusieurs modalités d'organisation du temps de travail : 35h, 37h30 ou 39h par semaine, compensées par l'octroi de journées de réduction du temps de travail. Ces salariés badgent à chaque entrée et sortie.

Une convention de forfait en jours est réservée aux cadres. Fixé à 214 jours par an, ce forfait ouvre droit à une prime forfaitaire annuelle de 1 850 € brut. Le suivi du temps de travail et la gestion des congés sont effectués avec le logiciel Kelio.

Les modalités du télétravail ont évolué depuis le déclenchement de la crise sanitaire. Après la fermeture des locaux durant environ deux mois lors du premier confinement en 2020, et jusqu'au 20 février 2022, elles ont été ajustées aux orientations arrêtées par les pouvoirs publics (télétravail total pour les postes ne nécessitant pas une présence dans les locaux, puis trois jours de télétravail par semaine, etc.).

L'Unaf a tiré les enseignements de cette expérience et précisé les règles applicables dans une charte du télétravail entrée en vigueur en février 2022 pour une durée de trois ans. Ouvert aux activités et fonctions pouvant être exercées à distance, le télétravail est subordonné à des conditions de faisabilité technique et organisationnelle et à l'accord de la direction. Il est limité à un jour par semaine pour les salariés à temps plein et une demie journée par semaine (ou un jour par quinzaine) pour les salariés à temps partiel.

En complément du télétravail régulier hebdomadaire, des jours de télétravail occasionnels peuvent être accordés afin de répondre à des situations inhabituelles et imprévisibles.

4.4.5.2 Une attention portée à la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle

L'Unaf est signataire de la charte de la parentalité en entreprise créée en 2008 pour « promouvoir un environnement de travail et une culture managériale permettant de concilier vie

professionnelle et vie personnelle, tout en bénéficiant d'une réelle qualité de vie au travail, source de performance humainement durable ».

À cette fin, l'Unaf a mis en place diverses mesures : maintien du salaire durant les congés de maternité, de paternité et d'adoption, réduction du temps de travail pour les femmes enceintes, financement de gardes d'enfant en cas de déplacement ou de travail le week-end, allongement du congé de naissance (cinq jours au lieu de trois), notamment. À cela s'ajoutent des congés pour événements familiaux plus généreux que ceux prévus au code du travail, ainsi que quatre jours de congés rémunérés par an pour enfant malade.

En revanche, une démarche « qualité de vie au travail » (QVT), visant à concilier amélioration des conditions de travail pour les salariés et performance globale de l'organisme, est restée inaboutie. À la demande des représentants du personnel, la direction de l'Unaf avait pris contact, à cet effet, avec l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact), en janvier 2019. La crise sanitaire a suspendu ce projet.

4.4.5.3 Des dépenses de formation reportées durant la crise sanitaire

Les obligations en termes de formation sont remplies par l'Unaf au-delà de la cotisation légale pour le financement de la formation professionnelle de 1 % de la masse salariale.

Tableau n° 19 : Dépenses au titre de la formation professionnelle (2017-2021)

	Frais pédagogiques	Salariés formés
2017	32 505 €	36
2018	23 490 €	56
2019	24 871 €	39
2020	7 728 €	34
2021	43 006 €	61

Source : base de données économiques et sociales Unaf.

Les formations répondent aux axes prioritaires retenus et aux besoins spécifiques des salariés, exprimés dans le cadre des entretiens annuels. Le CSE examine le plan annuel de développement des compétences.

4.4.5.4 Des relations sociales peu soutenues en l'absence de délégués syndicaux

L'Unaf n'est pas rattachée, contrairement à la plupart des Udaf, à une convention collective nationale. Son effectif est couvert par un accord d'entreprise datant de 1998, qui a bénéficié d'avenants sur le temps de travail en 1999 et 2005. Depuis 2005, le personnel de l'Unaf est également couvert par l'accord.

Celui-ci prévoit la constitution d'une commission de suivi, qui doit se réunir au moins une fois par an. Cette commission ne se réunit plus depuis 2017 en raison de l'absence de délégué syndical. La grille de classification apparaît datée (mention du poste de sténodactylo, mais pas de celui de formateur). La grille des salaires, qui définit les minima sociaux en points, n'a pas été réévaluée, mais elle n'interdit pas un dépassement de ces minima lors des recrutements.

4.4.5.5 Un faible nombre d'actions portées devant les conseils de prud'hommes

L'Unaf n'a géré que deux actions devant le conseil de prud'hommes depuis 2017. L'une a donné lieu à un jugement notifié à l'Unaf en mai 2019, requalifiant un licenciement pour faute grave effectué en 2017 en licenciement pour cause réelle et sérieuse.

La seconde, qui concernait un licenciement pour insuffisance professionnelle ayant eu lieu en janvier 2021, a vu le conseil de prud'hommes prononcer *in fine* la caducité de l'instance en raison de l'absence de la personne plaignante, ce qui a mis fin à la procédure en septembre 2022.

CONCLUSION

Depuis 2017, l'Unaf a poursuivi, avec le réseau des Udaf et des Uraf, la mission de représentation des familles auprès des pouvoirs publics et des actions de communication et de soutien en direction des associations et des familles adhérentes, tout en délivrant ou en supervisant une large gamme de services aux familles et aux personnes vulnérables.

La définition d'un plan stratégique interne et la signature d'une nouvelle convention pluriannuelle d'objectifs avec l'État ont permis, comme la Cour l'avait recommandé, d'amorcer un recentrage des priorités de l'Unaf et des Udaf. De nouveaux outils partagés facilitent l'animation et le suivi de l'activité du réseau par l'Unaf, au sein duquel l'utilité et l'apport des Uraf, qui soutiennent l'action des Udaf à l'échelon régional, demeurent incertains.

Sur le plan opérationnel, l'Unaf et les Udaf sont exposées à des risques, liés à leurs activités, toujours insuffisamment couverts. L'engagement ancien et important des Udaf dans la gestion des mesures de protection juridique des majeurs appelle en particulier, du fait d'enjeux financiers très significatifs, la mise en place, sous l'impulsion de l'Unaf, d'une fonction de supervision et de contrôle qui ne peut être déléguée à des auditeurs externes.

Plus largement, la Cour constate une nouvelle fois les limites du dispositif conçu en 1945 pour assurer et financer la représentation et la défense des intérêts des familles, dont plusieurs se sont accentuées dans la dernière période.

La présomption de représentativité que la loi accorde à l'Unaf doit conduire les unions familiales à prendre en compte, dans un contexte marqué par l'érosion continue de leur base d'adhérents, l'évolution des structures familiales, l'émergence de nouveaux acteurs associatifs et une diversification des modes de consultation des familles.

La représentativité des unions familiales ne se mesurant pas uniquement, comme le souligne l'Unaf, en nombre de familles adhérentes, mais aussi au travers de la diversité des catégories de familles représentées, il importe de continuer à faire évoluer le cadre législatif et statutaire pour répondre aux attentes de toutes les familles.

Les imprécisions du code de l'action sociale et des familles concernant la détermination du caractère familial des associations, notamment, doivent être corrigées, l'agrément accordé aux nouveaux membres par les Udaf ouvrant droit à des concours publics.

Sur le plan financier, le versement automatique de ressources publiques à l'Unaf et aux Udaf fait plus que jamais figure d'anomalie, dans un contexte dans lequel l'État inscrit ses relations financières avec les associations dans une approche conventionnelle visant la recherche d'efficience dans l'emploi de l'argent public.

Le dispositif retenu en 2017 pour financer *France Assos Santé*, union nationale d'associations aux missions comparables à celles de l'Unaf, devrait inspirer la normalisation du mode de financement des unions d'associations familiales que la Cour recommande de longue date. À cette occasion une simplification du mode de répartition des montants alloués aux Udaf et aux associations adhérentes est une nécessité.

ANNEXES

Annexe n° 1. Suivi des recommandations formulées par la Cour des comptes en 2016	74
Annexe n° 2. Relevé des études ou travaux et des voies de progrès mentionnés dans le rapport.....	76
Annexe n° 3. Évolution du nombre d'associations adhérentes, de familles adhérentes et des suffrages	78
Annexe n° 4. Les mouvements ADMR et MFR	79
Annexe n° 5. Les versements de la Cnaf et la MSA au titre du fonds spécial (2006-2022, en M€)..	81
Annexe n° 6. Évolution des part 1 et part 2 du fonds spécial (2005-2022, en euros).....	83
Annexe n° 7. Répartition du fonds spécial par destinataire (2022).....	84
Annexe n° 8. Instances dans lesquelles siègent des représentants de l'Unaf en 2022	86
Annexe n° 9. La participation de l'Unaf à des groupes de travail (2017-2021)	89
Annexe n° 10. Les groupes de travail associant la DGCS et l'Unaf (2017-2021)	90
Annexe n° 11. L'opposabilité des statuts types des Udaf et les voies juridiques de l'exercice d'un contrôle des Udaf par l'Unaf.....	92
Annexe n° 12. La nature des contrôles administratifs réalisés par l'Unaf dans les Udaf.....	93
Annexe n° 13. La nature des constats et des recommandations formulés lors des audits financiers réalisés par l'Unaf dans des Udaf	94
Annexe n° 14. Le contrôle de la gestion, par les Udaf, des mesures de protection juridique des majeurs.....	96
Annexe n° 15. Les particularités comptables des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) privés	100
Annexe n° 16. L'environnement règlementaire des principaux services gérés par les Udaf.....	102
Annexe n° 17. Bilan de l'Unaf au 31/12/2021	104
Annexe n° 18. Compte de résultat de l'Unaf, exercices 2016 à 2021	106
Annexe n° 19. Détail du poste <i>Ventes de produits, prestations de services, marchandises</i> (2021).	108
Annexe n° 20. Montants des subventions perçues par l'Unaf (2017-2021).....	109
Annexe n° 21. Montants perçus durant la période 2017-2022 par les bénéficiaire des 25 % de la part 1 du fonds spécial reçue par l'Unaf	110
Annexe n° 22. Glossaire.....	111

Annexe n° 1. Suivi des recommandations formulées par la Cour des comptes en 2016

<i>Recommandations</i>	<i>Mise en œuvre</i>
Recommandation n° 1 (Unaf) : Donner à tous les membres actifs, Udaf ou mouvements familiaux, les mêmes droits en assemblée générale.	Situation inchangée. Recommandation réitérée.
Recommandation n° 2 (Unaf) : Mettre en adéquation le contrôle administratif et le contrôle électoral des associations familiales, leur radiation électorale devant emporter leur retrait d'agrément par l'Udaf.	L'évolution du code et des statuts et règlement intérieur ont fait l'objet de travaux entre l'Unaf et la DGCS. Une modification du code a été étudiée. Deux Udaf sont en désaccord avec l'Unaf sur des points relatifs aux statuts. <i>Recommandation non-réitérée.</i>
Recommandation n° 3 (Unaf) : Élaborer une disposition statutaire autorisant, dans le respect des conditions prévues par la loi, le président de l'Unaf à percevoir une rémunération.	Objectif non retenu par l'Unaf (pas d'objection de principe, mais non-nécessaire à ce stade). Recommandation non-réitérée.
Recommandation n° 4 (Unaf) : Introduire dans les textes statutaires de l'Unaf et dans les statuts types des Udaf des dispositions précises relatives à la prévention des conflits d'intérêts avec des organismes subventionnaires.	Intensification des actions de formation et de sensibilisation et réflexion poursuivie avec DSS et MNC. Recommandation non-réitérée.
Recommandation n° 5 (Unaf) : Veiller au strict respect des règles d'incompatibilité des candidats de l'Unaf et des Udaf s'agissant des mandats de représentation au sein de la branche maladie.	Conduite d'actions d'information, formation et sensibilisation dans le réseau. Recommandation non-réitérée.
Recommandation n° 6 (Unaf) : Définir un plan d'action pluriannuel déterminant les priorités, les moyens d'action et les résultats attendus de l'Unaf et du réseau des Udaf.	Rapport moral et d'orientation 2016-2020, puis Plan stratégique 2021-2026, Plan national de communication, Conventions pluriannuelles d'objectifs Unaf-DGCS et Unaf-Udaf. <i>Recommandation non-réitérée.</i>
Recommandation n° 7 (DGCS) : Clarifier précisément les critères d'adhésion à l'Unaf et aux Udaf ,et dans cette perspective, interdire explicitement l'adhésion à l'Unaf et aux Udaf d'associations dont l'activité relève majoritairement du champ de la prestation de services.	Le groupe de travail Unaf-DGCS mandaté par les ministres en 2017 pour déterminer des critères objectifs a écarté la voie d'une clarification des dispositions du code, laissant la main aux Udaf et à l'Unaf. Recommandation réitérée.
Recommandation n° 8 (DGCS) : Renforcer les pouvoirs de contrôle de l'Unaf et des Udaf sur leurs membres pour vérifier leur respect des conditions d'adhésion ainsi désormais définies.	La direction juridique des ministères sociaux a examiné les voies d'un renforcement des moyens juridiques du contrôle des Udaf par l'Unaf, qui mériterait de reposer sur une modification du Casf. Une procédure d'exclusion a été engagée à l'égard d'une Udaf en 2022. Recommandation réitérée et adaptée.
Recommandation n° 9 (Unaf) : Recentrer l'activité de la sous-direction « Recherches, études et actions politiques (REAP) » sur la politique familiale stricto	Cette sous-direction est devenue « direction des politiques et actions familiales, et des études », avec des responsabilités et moyens renforcés

<i>sensu et redéployer une partie de ses effectifs vers le pilotage du réseau.</i>	(quatre recrutements) en matière de pilotage du réseau. Recommandation non-réitérée.
Recommandation n° 10 (Unaf) : <i>Réintégrer les activités de l'Unaf au sein de l'Unaf.</i>	L'Unaf estime le dispositif actuel régulier et conforme aux intérêts de l'institution. Recommandation adaptée.
Recommandation n° 11 (DGCS) : <i>Confier expressément à l'Unaf, notamment par la modification du Casf, la compétence de chef de file du réseau des Udaf, et dans cette perspective, lui reconnaître la faculté de leur adresser des instructions pour mettre en œuvre une politique coordonnée et mutualisée sur l'ensemble de leurs activités, de procéder au contrôle de l'ensemble de leur gestion et de retirer son agrément, notamment en cas de non-respect des statuts types.</i>	Cf. recommandation n° 8 <i>supra</i> .
Recommandation n° 12 (DGCS/Unaf) : <i>Supprimer les Uraf.</i>	L'Unaf souligne l'importance de l'échelon régional, qui n'est pas parvenu à s'imposer de manière homogène dans le réseau. Recommandation adaptée.
Recommandation n° 13 (DGCS) : <i>Supprimer le fonds spécial et déterminer les dotations de fonctionnement accordées à l'Unaf et aux Udaf aux termes d'un dialogue de gestion avec les pouvoirs publics, intégrant des objectifs de baisse de la dépense et d'amélioration de la performance dans le cadre de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens</i>	Le chantier législatif et réglementaire visant une refonte du mode de financement de l'Unaf et des Udaf n'a pas été ouvert depuis 2017. La création de l'Unaass et du FNDS, pour assurer la défense des intérêts des usagers du système de santé, permet d'envisager une réforme du fonds spécial généralisant l'approche conventionnelle. Recommandation réitérée et actualisée.
Recommandation n° 14 (Unaf) : <i>Se conformer rigoureusement aux règles applicables en matière d'appel à la générosité publique et contrôler strictement leur mise en œuvre par les Udaf.</i>	Depuis 2021, cette opération est organisée et sécurisée en ligne, à partir d'une plateforme dédiée. Recommandation non-réitérée.
Recommandation n° 15 (Unaf) : <i>Faire respecter strictement les règles relatives aux frais de déplacement et de représentation des administrateurs et engager des économies significatives sur ces postes de dépenses.</i>	Ces frais ont baissé grâce au développement des visioconférences, l'évolution des statuts permet de tenir des sessions du conseil et du bureau en distanciel. Un resserrement du contrôle des frais est nécessaire. Recommandation non-réitérée, mais reprise dans le développement.
Recommandation n° 16 (Unaf) : <i>Prévoir une augmentation des loyers propre à constituer des réserves accrues pour grosses réparations. Envisager à terme rapide une nouvelle localisation du siège de l'Unaf dans des lieux et espaces plus conformes à sa taille et à sa vocation sociale.</i>	De 2017 à 2021, les loyers ont augmenté de 27 %. L'Unaf estime qu'il n'y a pas d'intérêt économique ou fonctionnel à envisager une autre localisation de son siège. Recommandation non-réitérée.

Annexe n° 2. Relevé des études ou travaux et des voies de progrès mentionnés dans le rapport

Le présent rapport comporte une série d'observations qui, sans faire l'objet d'une recommandation, justifieraient la réalisation d'études, l'engagement de travaux ou la correction de pratiques non-conformes par l'Unaf.

Le tableau suivant en fournit le relevé, avec un renvoi au numéro de la sous-partie du développement correspondante.

	Thème	Partie	Action
1	Baisse du nombre des adhérents	1.1.1.1	Étudier avec les Udaf les modifications à apporter au Casf pour permettre l'accès aux fonctions d'administrateur d'adhérents dont la situation ne correspond pas à celles décrites aujourd'hui à l'article L.211-1 de ce code.
2	Répartition du fonds spécial entre les Udaf	1.2.1.2	Étudier, dans un objectif de simplification, les effets d'une répartition entre les Udaf qui ne reposerait que sur le nombre des familles du département.
3	Traçabilité des contrôles réalisés sur l'utilisation du fonds spécial	1.2.1.4	Inclure dans la maquette unifiée de restitution de l'utilisation du fonds spécial par les Udaf préparée à la demande de la commission d'évaluation et de contrôle une partie consacrée aux contrôles réalisés par l'administration par les Udaf et par l'Unaf.
4	Vote en assemblée générale	2.1.1.1	Évaluer le risque de sur-représentation des mouvements familiaux en assemblée générale et identifier les ajustements à apporter aux modalités de vote ou de décompte des suffrages pour y remédier.
5	Frais des administrateurs	2.1.2.1	Veiller à joindre toutes les pièces justificatives dans les dossiers de remboursement de frais de déplacement..
6	Actions dirigées vers les personnes isolées	2.2.2	S'assurer que les actions visant des personnes isolées s'inscrivent dans les missions confiées aux Udaf par l'article L. 211-3 du Casf (« <i>services d'intérêt familial</i> » ou contribution à « <i>la défense des intérêts matériels et moraux des familles</i> »).
7	Valorisation de l'activité des représentants	3.1.1.2	Renforcer le suivi de la mission exercée par les représentants et en exploiter plus systématiquement les comptes rendus, en particulier dans le cadre du projet de veille et de décryptage des orientations des principaux organismes partenaires figurant dans le plan stratégique.
8	Formation	3.1.2.3	Réintégrer au sein de l'Unaf l'ensemble de l'activité de formation, en la réorientant vers des besoins internes encore mal couverts.
9	Conformité aux statuts types	3.2.4.1	Poursuivre l'examen des mesures législatives qui permettraient un retrait de l'agrément en cas de non-adoption des statuts types.
10	Audits internes	3.2.4.2	Expérimenter, sans renoncer aux audits à spectre large, des audits plus courts et plus nombreux sur des points de gestion sensibles.
11	Évaluation des actifs immobiliers sous gestion	3.3.1.2	Évaluer, au travers d'un travail avec les Udaf, les actifs financiers et immobiliers des majeurs protégés, afin de prendre la mesure des enjeux et des risques afférents à cette activité.

	Thème	Partie	Action
12	Comptabilisation du bénévolat	4.1.2.3	Comptabiliser les contributions volontaires en comptes de classe 8.
13	Transparence sur les plus hautes rémunérations	4.1.2.4	Mentionner dans les annexes aux comptes le cumul des rémunérations de la directrice générale, du directeur administratif et financier et du directeur des politiques et actions familiales.
14	Frais de déplacement	4.3.3.4	Resserrer la gestion et le contrôle des demandes de remboursements des frais de déplacement et assurer le respect des règles internes.
15	Rescrit fiscal	4.5	Solliciter un rescrit fiscal, le montant les activités facturées qui relèvent du secteur commercial dépassant le seuil d'exonération des impôts commerciaux dont peuvent bénéficier les associations.

Annexe n° 3. Évolution du nombre d'associations adhérentes, de familles adhérentes et des suffrages

<i>Année</i>	Nombre d'associations	Nombre de familles adhérentes	Suffrages
<i>2015</i>	6 699	649 580	1 722 592
<i>2016</i>	6 581	632 103	1 665 584
<i>2017</i>	6 511	612 390	1 607 175
<i>2018</i>	6 437	602 940	1 575 841
<i>2019</i>	6 317	579 817	1 516 945
<i>2020</i>	6 183	537 260	1 386 997
<i>2021</i>	6 094	502 338	1 307 933
<i>Écart en valeur 2015/2022</i>	-605	-147 242	-414 659
<i>Écart en pourcentage 2015/2022</i>	-9,0 %	-22,7 %	-24,1 %

Source : Cour des compte, à partir des données de l'Unaf.

Annexe n° 4. Les mouvements ADMR et MFR

Dans sa session du 16 septembre 2022, le conseil d'administration de l'Unaf a été informé des conclusions du groupe de travail associant la DGCS et l'Unaf chargé, en 2017, de clarifier les critères permettant d'apprécier le caractère familial des associations et de vérifier le caractère familial du réseau d'aide à domicile en milieux rural (ADMR) et celui des maisons familiales et rurales (MFR).

Les éléments figurant dans la note transmise aux membres du conseil d'administration appellent plusieurs observations.

Aux termes du code de l'action sociale et des familles (art. L.211-1), une association à caractère familial a « *pour but essentiel la défense de l'ensemble des intérêts matériels et moraux* » des familles adhérentes.

La note de l'Unaf présentant les résultats du groupe de travail conjoint avec la DGCS indique que, si cette mention ne figure pas dans les statuts, l'objet statutaire doit révéler la dimension essentiellement familiale de l'association, « *ce qui conduit à déterminer si le but essentiel de l'association est de venir en aide aux familles, de les accompagner et de les soutenir* ».

1- À cette aune, le caractère familial des ADMR n'est pas établi

L'annexe 2 de la note précitée relève que « *le flou des statuts et du règlement intérieur types des ADMR, en lecture stricte, ne démontre pas le caractère familial* » et que ces statuts font référence aux « *personnes physiques* » et non au caractère familial des adhésions.

Le mouvement des ADMR se présente lui-même (site internet et rapport d'activité) comme un réseau de « *services à la personne* », qualifiant les personnes qui font appel à ses prestations de « *clients* ».

L'union nationale des ADMR reconnaît que des ADMR ont une politique d'adhésion automatique des personnes qui en sont clientes, sans qu'il s'agisse pour autant d'une consigne nationale, et indique simplement qu'elle a demandé aux associations ou fédérations qui avaient tendance à systématiser cette pratique d'y mettre fin.

Dès lors, le caractère familial des ADMR découlerait, selon le groupe de travail, de l'observation que les activités des associations ADMR seraient « *majoritairement à destination des familles* ».

Or, cette affirmation très générale repose sur un sondage réalisé en 2019 par l'UNAMDR auprès des associations et des fédérations départementales des ADMR, dont le groupe de travail souligne la fragilité du fait du nombre très faible des répondants, soit 19 sur un total de 2 787 associations ou fédérations (moins de 1 %).

2- Les MFR, établissements de formation et d'insertion sociale et professionnelle

Ces associations sont des établissements scolaires proposant des formations en alternance. De ce fait, leurs statuts n'identifient pas comme objet « *la défense de l'ensemble des intérêts matériels et moraux des familles* ».

La présentation de leurs objectifs ne comporte aucune référence aux familles (« *former des jeunes et/ou des adultes ; les accompagner vers une insertion sociale et professionnelle réussie ; favoriser un développement durable des territoires où elles sont implantées* »).

Les statuts types prévoient que les parents doivent adhérer et cotiser à l'association pour pouvoir y inscrire leur enfant et que la majorité des administrateurs d'une MFR doivent être des parents d'enfants scolarisés dans la MFR, ou qui l'ont été dans les trois dernières années.

Cette implication des parents des jeunes en formation dans la gouvernance et la vie de la MFR, ainsi que dans la définition et la mise en œuvre du projet de formation de leur enfant, ne modifie pas la nature d'établissements scolaires des MFR, leurs objectifs et la nature de leurs activités rappelées ci-dessus.

Le but essentiel de l'association demeure de former et d'accompagner des jeunes et des adultes en vue de leur insertion sociale et professionnelle, et non, selon le critère mentionné plus haut, de venir prioritairement en aide aux familles, de les accompagner et de les soutenir.

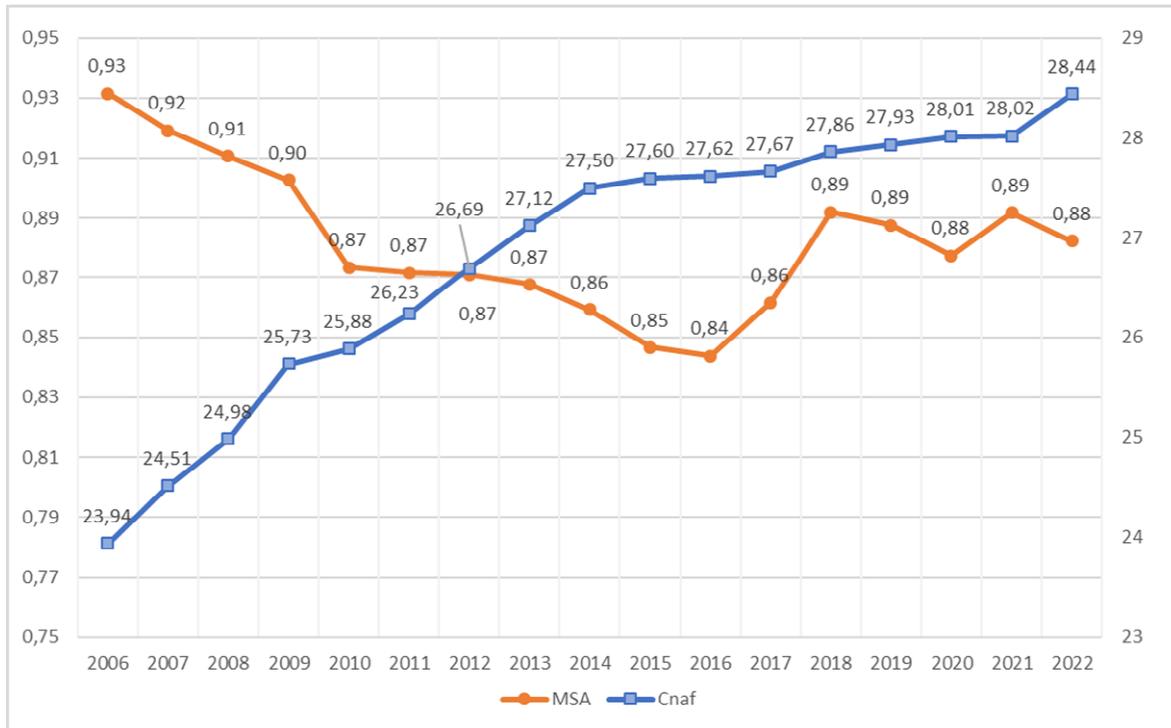
Annexe n° 5. Les versements de la Cnaf et la MSA au titre du fonds spécial (2006-2022, en M€)

<i>Année</i>	Cnaf	MSA	Total
2006	23,94	0,93	24,87
2007	24,51	0,92	25,43
2008	24,98	0,91	25,89
2009	25,73	0,90	26,63
2010	25,88	0,87	26,76
2011	26,23	0,87	27,10
2012	26,69	0,87	27,56
2013	27,12	0,87	27,99
2014	27,50	0,86	28,36
2015	27,60	0,85	28,44
2016	27,62	0,84	28,46
2017	27,67	0,86	28,53
2018	27,86	0,89	28,75
2019	27,93	0,89	28,82
2020	28,01	0,88	28,89
2021	28,02	0,89	28,91
2022	28,44	0,88	29,32
<i>Évolution 2006/2022</i>	+4,5	-0,05	+4,45

Note de lecture : ces données n'incluent pas les intérêts générés par le transit du fonds spécial sur les comptes bancaires de l'Unaf. La réallocation des ces intérêts n'est pas prévue par le Casf, mais est inscrite dans les arrêtés relatifs à la répartition du fonds spécial destiné au financement des unions d'associations familiales

Source : Légifrance, calculs Cour des comptes.

Graphique n° 4 : Évolution des versements provenant de la Cnaf et de la MSA dans le fonds spécial (2006-2022, en M€)



Source : Légifrance.

Annexe n° 6. Évolution des part 1 et part 2 du fonds spécial (2005-2022, en euros)

<i>Année</i>	Part 1	Part 2	Intérêts imputés sur la part 1	Total du fonds spécial (y compris intérêts)
2005	19 448 000	4 862 000	23 562	24 333 562
2006	19 798 064	5 071 066	95 801	24 964 931
2007	20 134 631	5 298 757	68 225	25 501 613
2 008	20 436 650	5 456 130	91 867	25 984 647
2009	20 988 440	5 646 549	56 031	26 691 020
2010	21 009 428	5 748 187	2 851	26 760 466
2011	21 324 570	5 778 077	2 496	27 105 144
2012	21 708 412	5 854 926	4 427	27 567 766
2013	21 968 913	6 022 962	186	27 992 061
2014	22 210 571	6 149 444	0	28 360 016
2015	22 210 571	6 231 847	0	28 442 418
2016	22 232 782	6 231 847	3 571	28 468 199
2017 ¹⁷¹	22 254 992	6 231 847	957	28 487 797
2017 ¹⁷²	22 299 480	6 231 847	957	28 532 284
2018	22 522 475	6 231 847	1 183	28 755 505
2019	22 590 042	6 231 847	1 389	28 823 278
2020	22 657 812	6 231 847	534	28 890 193
2021	22 680 470	6 231 847	1 075	28 913 393
2022	23 089 719	6 231 847	346	29 320 912
<i>Écart 2022/2005</i>	+ 3 640 719 €	+ 1 369 847 €	- 23 216 €	+ 4 987 350 €

Source : Légifrance, calculs Cour des comptes.

¹⁷¹ Arrêté du 29 juin 2017 relatif à la répartition du fonds spécial destiné au financement des unions d'associations familiales au titre de l'année 2017.

¹⁷² Arrêté du 9 novembre 2017 relatif à la répartition du fonds spécial destiné au financement des unions d'associations familiales au titre de l'année 2017.

Annexe n° 7. Répartition du fonds spécial par destinataire (2022)

<table border="1"> <tr><td>CNAF</td></tr> <tr><td>Arrêté du 29 août 2022</td></tr> <tr><td>28 438 156 €</td></tr> </table>		CNAF	Arrêté du 29 août 2022	28 438 156 €	<table border="1"> <tr><td>MSA</td></tr> <tr><td>Arrêté du 29 août 2022</td></tr> <tr><td>882 409 €</td></tr> </table>		MSA	Arrêté du 29 août 2022	882 409 €			
CNAF												
Arrêté du 29 août 2022												
28 438 156 €												
MSA												
Arrêté du 29 août 2022												
882 409 €												
PART 1		PART 2										
<table border="1"> <tr><td>Montant de la part 1</td></tr> <tr><td>Arrêté du 29 août 2022</td></tr> <tr><td>23 088 719 €</td></tr> </table>		Montant de la part 1	Arrêté du 29 août 2022	23 088 719 €	<table border="1"> <tr><td>Montant de la part 2</td></tr> <tr><td>Arrêté du 29 août 2022</td></tr> <tr><td>6 231 847 €</td></tr> </table>		Montant de la part 2	Arrêté du 29 août 2022	6 231 847 €			
Montant de la part 1												
Arrêté du 29 août 2022												
23 088 719 €												
Montant de la part 2												
Arrêté du 29 août 2022												
6 231 847 €												
<table border="1"> <tr><td>Art. R.211-11 CASF (al.1)</td></tr> <tr><td>Arrêté du 29 août 2022</td></tr> <tr><td>Intérêts imputés sur la part 1</td></tr> <tr><td>346 €</td></tr> </table>				Art. R.211-11 CASF (al.1)	Arrêté du 29 août 2022	Intérêts imputés sur la part 1	346 €					
Art. R.211-11 CASF (al.1)												
Arrêté du 29 août 2022												
Intérêts imputés sur la part 1												
346 €												
<table border="1"> <tr><td>Total de la part 1</td></tr> <tr><td>23 089 065 €</td></tr> </table>				Total de la part 1	23 089 065 €							
Total de la part 1												
23 089 065 €												
Répartition des parts 1 et 2												
<table border="1"> <tr><td>Art. R. 211-12 (Al.1) du CASF</td></tr> <tr><td>Les modalités de répartition sont fixés réglementairement</td></tr> <tr><td>Arrêté du 29 août 2022</td></tr> </table>		Art. R. 211-12 (Al.1) du CASF	Les modalités de répartition sont fixés réglementairement	Arrêté du 29 août 2022	<table border="1"> <tr><td>Article R211-14</td></tr> <tr><td>Les modalités de répartition <u>ne sont pas</u> fixés réglementairement</td></tr> </table>		Article R211-14	Les modalités de répartition <u>ne sont pas</u> fixés réglementairement				
Art. R. 211-12 (Al.1) du CASF												
Les modalités de répartition sont fixés réglementairement												
Arrêté du 29 août 2022												
Article R211-14												
Les modalités de répartition <u>ne sont pas</u> fixés réglementairement												
<table border="1"> <tr><td>30% du total de la part 1 vers l'Unaf</td></tr> <tr><td>6 926 720 €</td></tr> </table>	30% du total de la part 1 vers l'Unaf	6 926 720 €	<table border="1"> <tr><td>70% du total de la part 1 vers les Udaf</td></tr> <tr><td>16 162 346 €</td></tr> </table>	70% du total de la part 1 vers les Udaf	16 162 346 €	<table border="1"> <tr><td>30% du total de la part 2 vers l'Unaf</td></tr> <tr><td>1 869 554 €</td></tr> </table>	30% du total de la part 2 vers l'Unaf	1 869 554 €	<table border="1"> <tr><td>Montant réparti par l'Unaf</td></tr> <tr><td>70% du total de la part 2 vers les Udaf</td></tr> <tr><td>4 362 293 €</td></tr> </table>	Montant réparti par l'Unaf	70% du total de la part 2 vers les Udaf	4 362 293 €
30% du total de la part 1 vers l'Unaf												
6 926 720 €												
70% du total de la part 1 vers les Udaf												
16 162 346 €												
30% du total de la part 2 vers l'Unaf												
1 869 554 €												
Montant réparti par l'Unaf												
70% du total de la part 2 vers les Udaf												
4 362 293 €												
Total 23 089 065 €		Total 6 231 847 €										
<table border="1"> <tr><td>Art. R. 211-13 du CASF</td></tr> <tr><td>Arrêté du 29 août 2022</td></tr> <tr><td>Les modalités de répartition sont fixés réglementairement</td></tr> </table>				Art. R. 211-13 du CASF	Arrêté du 29 août 2022	Les modalités de répartition sont fixés réglementairement						
Art. R. 211-13 du CASF												
Arrêté du 29 août 2022												
Les modalités de répartition sont fixés réglementairement												
<table border="1"> <tr><td>25% de la part 1 de l'Unaf vers des associations familiales</td></tr> <tr><td>1 731 680 €</td></tr> </table>	25% de la part 1 de l'Unaf vers des associations familiales	1 731 680 €	<table border="1"> <tr><td>10% du total de la part 1 vers les Udaf vers des associations familiales</td></tr> <tr><td>1 616 235 €</td></tr> </table>	10% du total de la part 1 vers les Udaf vers des associations familiales	1 616 235 €							
25% de la part 1 de l'Unaf vers des associations familiales												
1 731 680 €												
10% du total de la part 1 vers les Udaf vers des associations familiales												
1 616 235 €												
Part 1 Restant à l'Unaf 5 195 040 €	Part 1 restant aux Udaf 14 546 111 €											
<table border="1"> <tr><td>Total de la part Unaf</td></tr> <tr><td>7 064 594 €</td></tr> <tr><td>Total de la part des Udaf</td></tr> <tr><td>18 908 404 €</td></tr> <tr><td>Total de la part des associations familiales</td></tr> <tr><td>3 347 914 €</td></tr> <tr><td>Total du fonds spécial</td></tr> <tr><td>29 320 912 €</td></tr> </table>				Total de la part Unaf	7 064 594 €	Total de la part des Udaf	18 908 404 €	Total de la part des associations familiales	3 347 914 €	Total du fonds spécial	29 320 912 €	
Total de la part Unaf												
7 064 594 €												
Total de la part des Udaf												
18 908 404 €												
Total de la part des associations familiales												
3 347 914 €												
Total du fonds spécial												
29 320 912 €												

Source : Légifrance, calculs Cour des comptes.

Tableau n° 20 : Évolution de la répartition du fonds spécial par bénéficiaire, après répartition vers les bénéficiaires tiers (2005-2022, en euros)

<i>Année</i>	Montants alloués aux UdaF	Montants alloués à l'Unaf (30 % part 1 - 25 % de cette part + 30 % part 2)	Montants versés aux associations et mouvements adhérents	Total
2005	15 670 484	5 839 702	2 823 376	24 333 562
2006	16 157 949	5 939 130	2 887 453	24 984 531
2007	16 369 704	6 202 495	2 929 414	25 501 613
2 008	16 747 046	6 260 967	2 976 634	25 984 647
2009	17 210 601	6 428 971	3 051 448	26 691 020
2010	17 261 467	6 452 219	3 046 781	26 760 466
2011	17 480 706	6 532 013	3 092 425	27 105 144
2012	17 777 537	6 641 867	3 148 362	27 567 766
2013	18 056 606	6 749 936	3 185 519	27 992 061
2014	18 297 271	6 842 212	3 220 533	28 360 016
2015	18 354 953	6 866 933	3 220 533	28 442 418
2016	18 371 195	6 872 733	3 224 271	28 468 199
2017	18 411 568	6 887 153	3 233 563	28 532 284
2018	18 552 197	6 937 377	3 265 930	28 755 505
2019	18 594 895	6 952 626	3 275 758	28 823 278
2020	18 637 051	6 967 682	3 285 460	28 890 193
2021	18 651 667	6 972 902	3 288 824	28 913 393
2022	18 908 404	7 064 594	3 347 914	29 320 912
<i>Évolution 2005/2022</i>	+ 20,7 %	+ 21,0 %	+ 18,6 %	+ 20,5 %

Source : Légifrance, calculs Cour des comptes.

Annexe n° 8. Instances dans lesquelles siègent des représentants de l'Unaf en 2022

Thématique	Instance
<i>Aide à la parentalité</i>	Groupement d'intérêt public enfance en danger (Giped) -Observatoire national de l'enfance en danger (Oned) -AG et CA
<i>Cese</i>	Conseil économique, social et environnemental (Cese)
<i>Coface</i>	Confédération des organisations familiales auprès des communautés européennes (Coface)
<i>Conciliation vie professionnelle/vie personnelle</i>	Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (anciennement Conseil Supérieur à l'Égalité entre les femmes et les hommes)
<i>Consommation</i>	Comité consultatif du secteur financier
	Conseil national de la consommation (CNC)
	Conseil national des opérations funéraires (Cnof)
	Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB)
	Comité national d'éducation financière
	Observatoire de la sécurité des Moyens de Paiement (OSMP)*
	Autorité de contrôle Prudentielle et de Résolution, Commission Consultative pratiques commerciales*
Bureau Central de Tarification des Assurances Obligatoires, section catastrophes naturelles*	
<i>Démographie</i>	Institut national d'études démographiques (Ined)
<i>Développement durable</i>	Conseil national de la transition écologique (CNTE)
	Haut conseil des biotechnologies (HCB)-Comité économique, éthique et social
	Commission de l'Economie du Développement Durable (CEDD) *
<i>Education aux médias</i>	Centre de liaison de l'enseignement et des médias d'informations (CLEMI) -Conseil d'orientation et de perfectionnement
<i>Elaboration de la statistique publique</i>	Conseil national de l'information statistique Insee-Comité du label de la statistique publique
	Conseil national de l'information statistique (Cnis)-Assemblées plénières
<i>Enseignement</i>	Conseil national de l'enseignement agricole (CNEA)
	Conseil supérieur de l'éducation (CSE)
	Conseil d'Orientation des Politiques de Jeunesse (COJ) *
<i>Environnement</i>	Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)
	Comité national de l'eau (CNE)
	Comité national de la biodiversité (CNB)
	Conseil national de la mer et des littoraux (CNML)
	Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire

<i>Thématique</i>	<i>Instance</i>
	Commission inter-filière de responsabilité élargie des producteurs (Cifrep) *
<i>Handicap</i>	Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH)
<i>Lire et Faire Lire</i>	Lire et Faire Lire
<i>Logement - Habitat</i>	Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil)
	Comité d'éthique de la fédération nationale des agents immobiliers (Fnaim)
	Haut Comité pour le Logement des personnes défavorisées et le suivi du droit au Logement Opposable *
	Comité NF Habitat
	Comité stratégique du plan bâtiment durable
	Commission nationale de concertation (CNC)
	Conseil national de l'habitat (CNH)
	Conseil social des HLM
	Qualitel (certification qualité de construction)
	Comité de Certification du CSTB (Centre Scientifique et Technique du Bâtiment) *
	Système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) - Comité d'orientation
<i>Lutte contre l'exclusion</i>	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
	Haut conseil du travail social (HCTS)
<i>Médias-numérique</i>	Autorité de régulation professionnelle de la publicité (Arpp) -Conseil paritaire de la publicité
	Commission de classification des œuvres cinématographiques (CCOC)
	Commission de surveillance et de contrôle des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence
	Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique
	France Télévisions -Conseil d'administration
	Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi)
	Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (Comité d'Experts du jeune public) *
<i>Orientation</i>	Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep)
<i>Protection de l'enfance</i>	Comité national de la protection de l'enfance (CNPE)
<i>Protection sociale</i>	Comité national de l'organisation sanitaire et sociale (Cnoss)
	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)
	Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (Cnav)
	Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) -Conseil d'Administration
	Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)
	Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS)
	Conseil d'orientation des retraites (COR)

<i>Thématique</i>	<i>Instance</i>
	Conseil supérieur des prestations sociales agricoles (CSPSA)
	Haut conseil du financement de la protection sociale
	Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie
	Comité de suivi de la complémentaire santé solidaire (CSC2S) (ancien Fond de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle) *
<i>Rattaché à la Présidence</i>	Fondation Médéric Alzheimer
	Haut conseil de la famille de l'enfance et de l'âge (HCFEA)
	Le Mouvement associatif
	Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas)
<i>Santé</i>	Agence de la biomédecine - Conseil d'orientation
	Conférence nationale de santé (CNS)
	Conseil national du syndrome immunodéficient acquis (sida)
	Santé publique France (Agence nationale de santé publique)
	France Assos Santé, anciennement Union nationale des associations agréées des usagers du système de santé (Unaass)
<i>Transport</i>	Association des sociétés françaises d'autoroutes (Asfa)
	Conseil national de la sécurité routière
	Conseil supérieur de l'éducation routière (CSER)
	Haut comité de la qualité de service dans les transports
	Haut comité du système de transport ferroviaire
	Régie autonome des transports parisiens (RATP) -Commission consultative des consommateurs et des usagers
	Régie autonome des transports parisiens (RATP) -conseil d'administration
	Société nationale des chemins de fer français (SNCF) - Conseil consultatif des consommateurs

Note de lecture : les dix nouvelles représentations par rapport à 2017 sont signalées par un astérisque ().*

Source : Unaf.

Annexe n° 9. La participation de l'Unaf à des groupes de travail (2017-2021)**Tableau n° 21 : Nombre des groupes de travail (2017-2021)**

<i>Thématiques</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Protection sociale – Santé - Vieillesse</i>	52	90	75	134	164
<i>Cohésion - Vulnérabilité</i>	16	34	34	35	49
<i>Droit de la Famille – Parentalité – Protection de l'enfance</i>	52	51	50	21	47
<i>Médias, usages numériques</i>	19	24	15	22	39
<i>Economie, consommation et emploi</i>	4	45	30	14	19
<i>HCV- Habitat inclusif</i>	6	2	10	3	10
<i>HCV-Habitat</i>	4	3	2	8	9
<i>EDU/EPEJ</i>	10	4	10	14	7
<i>HCV-Environnement</i>	27	5	1	21	5
<i>HCV - Transports</i>	5	3	8	3	1
<i>Représentation familiale et vie associative / Juridique et vie statutaire</i>	2	7	2		1
<i>ECO (Défense des consommateurs)</i>	46	-	-	-	-
<i>HCV-Exclusion</i>	-	-	-	5	-
<i>Nombre total</i>	243	268	237	280	351
<i>Part des 4 premières thématiques</i>	57 %	74 %	73 %	76 %	85 %

Note de lecture : HCV = Habitat et cadre de vie.

Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Unaf.

Annexe n° 10. Les groupes de travail associant la DGCS et l'Unaf (2017-2021)

<i>Thématiques</i>	<i>Nombre</i>
<i>Etude approfondie sur le caractère familial des associations pour la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes sur le caractère familial (référé 2017).</i>	1
<i>Révision du cadre normatif de la petite enfance</i>	6
<i>Stratégie parentalité</i>	9
<i>Concertation sur la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes</i>	15
<i>Enquête sur l'évaluation du coût des mesures de protection juridique (IGAS)</i>	12
<i>Financement de la PJM et autorisation/capacité des services (en lien avec la DACS)</i>	6
<i>Groupe de relecture du « Guide pupilles de l'État » :</i>	1
<i>Information et soutien aux tuteurs familiaux, pour la répartition de l'enveloppe nationale et l'élaboration d'un guide à destination des services</i>	5
<i>Participation aux 3 réunions du Groupe de travail « prévenir l'exposition des mineurs à la pornographie » dans le cadre de la mesure 7 du plan interministériel de mobilisation et de lutte contre les violences faites aux enfants 2017-2019. Présentation de la stratégie de l'UNAF en matière de parentalité numérique.</i>	3
<i>Commission GIAMPINO « développement du jeune enfant, modes d'accueil et formation des professionnels »</i>	11
<i>Participation des personnes protégées au financement de leur mesure : conséquences de l'annulation du décret du 31 août 2018 (arrêt du Conseil d'État du 12 février 2020)</i>	1
<i>Programme de transformation numérique de la protection juridique des majeurs</i>	2
<i>Réunion DGCS sur PJM sur des sujets d'actualité et travaux programmés : ISTF, DGF, participation financière des personnes protégées, éthique et déontologie des MJPM, étude sur la population concernée.</i>	1
<i>Réunions de gestion et de suivi de la crise sanitaire avec les fédérations du secteur</i>	15
<i>Réunions régulières entre la DGCS et les fédérations du secteur : échanges sur les points d'actualité.</i>	5
<i>Suite à la recommandation de la Cour des comptes portant sur le pilotage, rédaction d'une saisine conjointe État/Unaf du Bureau des affaires juridiques afin d'avoir des réponses sur les points suivants :</i> - opposabilité des statuts types des Udaf et mise en œuvre de possibles sanctions intermédiaires - pouvoir d'instruction de l'Unaf à l'égard des Udaf - répartition des compétences de l'État et de l'Unaf en matière de protection juridique des majeurs	1
<i>Stratégie nationale « Dessine-moi un parent »</i>	38
<i>Elaboration d'un guide éthique pour les MJPM</i>	25
<i>Points conseil budget</i>	10
<i>Suivi de la réforme des services aux familles</i>	7

<i>Thématiques</i>	Nombre
<i>DGCS (pilotage)</i>	3
<i>Étude conjointe État/Unaf sur des associations exerçant des missions d'intérêt général et dont les régimes et pratiques pourraient inspirer l'organisation du fonctionnement de l'Unaf et du réseau des Udaf.</i>	2
<i>Poursuite du travail d'approfondissement des pistes à mettre en œuvre en matière de pilotage</i>	1
DGCS (caractère familial)	7
<i>Conclusions des travaux sur le caractère familial des associations</i>	1
<i>Diffusion des outils et annexe aux Udaf : grille de questionnement, glossaire et référentiel des mouvements, approfondissement de l'étude des ADMR.</i>	1
<i>Réalisations :</i> - état des lieux des procédures en vigueur, - évaluation des forces et des faiblesses du dispositif, - cartographie du rôle de l'Unaf et des Udaf en matière d'agrément. - réflexion et élaboration de plusieurs outils permettant aux Udaf de mieux apprécier le caractère familial des associations et de les accompagner dans la procédure d'agrément. - vérification du caractère familial de l'UNADMR et l'UNMFR, puis a auditionné chacun de ces mouvements.	5
DGCS, Groupe de travail “Familles monoparentales”	2
<i>Ressources et vulnérabilités économiques ainsi que sur la conciliation vie familiale et vie professionnelle.</i>	2
Total général	186

Note de lecture : seuls figurent dans ce tableau les groupes de travail organisés par la DGCS seule.

Source : Unaf, traitement Cour des comptes.

Annexe n° 11. L'opposabilité des statuts types des Udaf et les voies juridiques de l'exercice d'un contrôle des Udaf par l'Unaf

La Cour des comptes avait recommandé, en 2016, d'analyser le cadre juridique actuel pour établir s'il permettait à l'Unaf de retirer son agrément à une Udaf qui ne respecterait pas les statuts types des Udaf adoptés par l'assemblée générale de l'Unaf et agréés par les pouvoirs publics, et quelles modifications de niveau réglementaire ou législatif seraient, le cas échéant, nécessaires.

Dans leur réponse conjointe au référé que leur avait adressé la Cour en janvier 2017, les ministres indiquaient que les points soulevés par la Cour feraient l'objet d'une expertise. La direction juridique, sollicitée par la DGCS, a montré que, sans être indispensable, une modification des textes pouvait être envisagée pour sécuriser juridiquement les procédures envisageables, et en expliciter les principes et les modalités de mise en œuvre (principe et critères de retrait, éventuelles sanctions et nécessité de motivation des décisions).

Interrogée sur la possibilité pour l'Unaf d'adresser des instructions aux Udaf et de contrôler l'ensemble de leur gestion, la direction juridique rappelait qu'il convenait de considérer les dispositions combinées de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, celles propres à la gestion d'établissements ou de services dont l'activité est réglementée, en particulier les établissements et services sociaux et médico-sociaux soumis à autorisation, et celles relatives à l'accès aux informations détenues par l'État, pour rendre effective une telle compétence.

Elle notait que, même si les statuts et le règlement intérieur de l'Unaf ne contiennent aucun article confiant un véritable pouvoir hiérarchique de tutelle à l'égard des Udaf, elle peut leur adresser des instructions et procéder au contrôle de leur gestion. Pour autant, aucune mesure coercitive, autre que le retrait de l'agrément, ne pouvait être prononcée si des orientations, recommandations ou instructions n'étaient pas respectées ou mises en œuvre. Depuis le précédent contrôle de la Cour, plusieurs modifications des statuts et du règlement intérieur de l'Unaf ont affermi son rôle de tête de réseau. La convention pluriannuelle d'objectif 2022-2026 et le nouveau modèle de convention Unaf-Udaf y contribuent.

S'agissant de la protection juridique des majeurs et des services tutélaires, la Cour avait recommandé de confier à l'Unaf une mission de pilotage et de contrôle de l'ensemble des activités des Udaf en ce domaine.

La direction juridique a examiné, à la demande de la DGCS, si cette recommandation était compatible avec le renforcement du rôle de l'État auquel avait appelé la Cour en 2016¹⁷³ et si des responsabilités nouvelles pouvaient être confiées à l'Unaf qui seraient supérieures à celles confiées aux autres fédérations de mandataires.

Cette direction considérait que les responsabilités pouvaient être complémentaires, sous réserve de bien préciser les missions de l'Unaf et de l'État, et que le renforcement du rôle de l'Unaf ne constituerait pas nécessairement une atteinte au principe d'égalité de service dû aux personnes protégées.

¹⁷³ Dans son rapport sur la protection juridique des majeurs, la Cour demandait aux services de l'État de mettre en œuvre une politique coordonnée et mutualisée, d'assurer la structuration, le pilotage et la coordination de la politique de protection juridique des majeurs, d'adresser des instructions nationales et de renforcer ses contrôles.

Annexe n° 12. La nature des contrôles administratifs réalisés par l'Unaf dans les Udaf

<i>Thématique</i>	Nature et champ des points de contrôle	Nombre de points de contrôle
<i>Association familiale à recrutement général</i>	Dossier de l'association et dossier d'agrément	16
<i>Association familiale à recrutement spécifique</i>		15
<i>Section</i>		10
<i>Fédération départementale</i>		15
<i>Association familiale (non fédérée)</i>		32
<i>Listes d'adhérents</i>	Listes d'adhérents des associations familiales	5
	Liste récapitulative des adhérents de l'Udaf	5
<i>Cotisations des associations et des fédérations</i>	Cotisations des associations familiales	4
	Cotisations des fédérations	4
<i>Assemblée générale</i>	Convocation	5
	Ordre du jour	2
	Les pouvoirs et mandats	6
	Procès-verbaux	4
<i>Renouvellement du conseil d'administration</i>	Renouvellement du conseil d'administration	13
	Cooptation	4
<i>Vote en assemblée générale</i>	Quorum	1
	Vote des rapports (activité, financier, ...), résolutions, autres documents	2
	Renouvellement du conseil d'administration	11
<i>Conseil d'administration</i>	Composition (les incompatibilités font l'objet d'une fiche technique complémentaire)	5
	Réunions	6
	Procès-verbaux	4
<i>Bureau</i>	Composition	5
	Procès-verbaux	4
<i>Commission de contrôle</i>	Fonctionnement et activité	8
<i>Dossier de l'Udaf</i>	Dossier « Constitution de l'Udaf »	4
	Dossier statutaire	7
	Fonds spécial : fiche technique spécifique	
	Vie associative de l'Udaf	1
<i>Les outils de délégation : fiche technique</i>	Conformité des documents	3

Source : Unaf, retraitement de présentation Cour des comptes.

Annexe n° 13. La nature des constats et des recommandations formulés lors des audits financiers réalisés par l'Unaf dans des Udaf

Revue des états financiers :

- présentation au bilan de l'Udaf des comptes personnels des majeurs protégés suivis par l'association, au lieu d'une mention à l'annexe ;
- absence de l'information sur les montants des concours publics et subventions d'exploitation en fonction des différentes catégories d'autorité administratives prévue par l'article 431-9 du règlement ANC 2018 -06 ;
- présence de deux comptes pivots dans la balance générale de l'Udaf.

Délégations :

- absence de délégations de pouvoirs entre les délégants (trésorier) et les délégataires (autre membre du bureau) et de subdélégations de pouvoirs.

Notes de frais :

- absence de procédures de remboursement des frais de déplacements pour les administrateurs ;
- justificatifs de présence manquants pour le remboursement des frais des bénévoles ;
- facture d'hôtel payée deux fois ;
- nom du signataire validant les notes de frais parfois manquant sur les justificatifs ;
- forfait de 20€ par trimestre pour petits déplacements et frais annexes du président à supprimer.

Contrôle interne :

- absence de procédures concernant le processus d'achats ;
- délégation du trésorier vers la directrice non-pertinente et non-signée ;
- nombreux contrôles/validations réalisés oralement et sans documentation ;
- absence de politique voyage/notes de frais /défraiement.

Ressources humaines :

- octroi des congés trimestriels contrairement à l'état actuel de la jurisprudence ;
- entretiens annuels, entretiens professionnels et des bilans à 6 ans pas réalisés dans les temps ;
- agents rémunérés légèrement au-dessus de la CCN 66 sans remise en cause par le financeur.

Fonds spécial part 1 :

- créer un nouvel axe analytique dédié à la part 1, avec pour produit la seule part 1 ;

- formaliser et documenter les clefs de répartition utilisées (charges indirectes + salaires).

Fonds spécial part 2 :

- des comptes-rendus financiers pour 2019 et 2020 ne font pas apparaître toutes les charges et tous les produits relatifs aux actions., ce qui affecte le résultat ainsi que le reversement en fin de convention ;
- mise en place recommandée d'un contrôle de concordance entre le compte rendu financier des actions de la convention d'objectifs et la comptabilité analytique ;
- comptes-rendus financier envoyés à l'Unaf (et présentés à l'État) en désaccord avec la comptabilité analytique.

Fonds spécial part 1 - reversement par les Udaf de 10 % de la part 1 :

- mise à jour nécessaire du processus de reversement des 10% de la part 1 du fonds spécial en utilisant le montant de l'année N ;
- systématiser la demande des comptes-rendus financiers aux associations et fédérations auxquelles le fonds spécial est versé ;
- documenter les relances effectuées aux associations et fédérations ;
- ne pas réaliser de versement en cas de non-réception du compte-rendu financier ;
- compensation irrégulière du versement du fonds spécial avec le paiement de la cotisation ;
- défaut de versement à des associations présentes sur les listes.

Annexe n° 14. Le contrôle de la gestion, par les Udaf, des mesures de protection juridique des majeurs

Un défaut de formalisation et de traçabilité des supervisions dans les Udaf

Parmi les activités des Udaf, la gestion des mesures de protection juridique des majeurs est celle qui porte le plus d'enjeux financiers et qui fait l'objet d'un encadrement par des dispositions juridiques contraignantes.

La Cour a examiné dans les Udaf des Bouches-du-Rhône, des Hauts-de-Seine et de la Moselle, pour la période 2017-2021 et selon la grille figurant dans le tableau ci-dessous, le respect des principales obligations fixées par le Casf et par le Code civil lorsqu'est attribuée à l'Udaf, par un tribunal, une nouvelle mesure de protection.

Sont, ainsi, attendus du mandataire : la remise au majeur protégé d'un document individuel de protection dans les trois mois qui suivent la date de la notification du jugement ; celle d'un projet individualisé ; la réalisation de l'inventaire matériel à trois mois et de l'inventaire patrimonial à six mois ; l'établissement d'un budget prévisionnel et celui d'un compte rendu de gestion.

Les données suivantes ont été demandées, dans le cadre du contrôle de la Cour, aux services concernés de chacune des Udaf.

<i>Demande d'informations relatives aux nouvelles mesures de protection juridique des majeurs</i>	Textes de référence
<i>Délai moyen d'ouverture du dossier à partir de la date de réception de l'ordonnance de jugement</i>	
<i>Nombre de premières visites au domicile</i>	
<i>Nombre de documents individuels de protection des majeurs (DIPM)</i>	Art L. 471-8 Casf
<i>Nombre de récépissés des documents légaux : notice d'information, charte des droits de la personne protégée, DIPM, notice d'information, règlement de fonctionnement</i>	Art. D. 471-10 Casf
<i>Nombre de projets de vie</i>	Art. L. 311-3 Casf
<i>Nombre de mesures pour lesquelles le délai d'inventaire à 3 mois a été respecté</i>	
<i>Délai moyen de réalisation de l'inventaire prévu à 3 mois</i>	
<i>Nombre de mesures pour lesquelles le délai d'inventaire à 6 mois a été respecté</i>	Art. 503 du Code civil
<i>Délai moyen de réalisation de l'inventaire prévu à 6 mois</i>	
<i>Nombre de comptes rendus de gestion (CRG) envoyés dans l'année n+1</i>	Art. 510 Code civil
<i>Délai moyen d'envoi du CRG à compter de la fin de l'année de gestion</i>	
<i>Nombre de dossiers pour lesquels un budget prévisionnel a été établi</i>	Art. 503 du Code civil

Ces données ont été transmises en quasi-totalité par l'Udaf de Moselle. Celle des Bouches-du-Rhône n'a pu en assurer l'égalité fiabilité durant toute la période 2017-2020, ni assurer que les délais de transmission des documents aux greffes des tribunaux étaient pleinement respectés. L'Udaf des Hauts-de-Seine n'a communiqué des données qu'après un lourd travail de retraitement, sans pouvoir en garantir l'exhaustivité ni établir un délai moyen de transmission des documents dus aux greffes des tribunaux.

Par-delà la taille de chacune de ces Udaf¹⁷⁴, ces différences tiennent à l'organisation du pilotage et de la supervision des actions réalisées par chacun des mandataires et aux capacités d'extractions de données ciblées qu'offrent des outils dédiés divers dans le réseau, chacune des trois Udaf concernées utilisant une application informatique différente. I

La traçabilité limitée des actions que doivent conduire les mandataires dans la période suivant l'ouverture d'une nouvelle mesure de protection d'un majeur rend difficile l'évaluation de la performance de gestion et l'exercice des supervisions et des contrôles.

Des risques d'erreurs et d'irrégularités avérés

Les contrôles *a posteriori* de dossiers montrent la diversité des erreurs et irrégularités commises par les mandataires, comme en témoigne, par exemple, le contrôle réalisé par le commissaire aux comptes de l'Udaf des Bouches-du-Rhône à la demande de la direction, qui a porté, en 2020, sur l'activité de protection juridique des majeurs et des enfants.

Ce travail a conduit à vérifier la gestion de trente-sept mandataires de l'Udaf (soit 111 mesures de protection contrôlées). Il a mis en lumière l'absence de procédures permettant de s'assurer que l'ensemble du patrimoine mobilier avait été inventorié et de dispositif visant à détecter de façon systématique les comptes débiteurs, ainsi qu'une gestion documentaire peu homogène et un encadrement hiérarchique insuffisant pour prévenir les erreurs ou les identifier. Les nombreuses anomalies identifiées (absence de pièces, retards dans les transmissions, données non-renseignées, notamment) illustrent le non-respect de certaines exigences réglementaires et un défaut de rigueur dans la gestion.

L'audit réalisé en 2017 par un consultant extérieur à la demande de la direction de l'Udaf des Hauts-de-Seine, à la suite des constats portés par la Cour l'année précédente, avait observé le non-respect de nombreuses obligations réglementaires et l'absence de procédure pour l'identification, l'analyse et le traitement des risques.

Les juges des contentieux de la protection et les greffes des tribunaux rencontrés par la Cour dans le cadre du contrôle des Udaf de la Moselle, des Bouches-du-Rhône et des Hauts-de-Seine ont confirmé, à des degrés divers, les difficultés rencontrées par les Udaf – et par les autres mandataires associatifs et les mandataires privés - pour se conformer au cadre juridique en vigueur.

Ils insistent, en particulier, sur la réactivité attendue des Udaf quand une mesure de protection leur est confiée, déterminante pour que la prise de contact avec le majeur, l'élaboration du document individuel de protection du majeur, l'établissement des inventaires et l'ouverture des comptes bancaires puissent survenir dans le respect des délais fixés par la réglementation, ce qui n'est pas toujours le cas¹⁷⁵.

¹⁷⁴ L'Udaf des Bouches-du-Rhône et celle des Hauts-de-Seine ont des effectifs très inférieurs (respectivement 107 ETP et 71 ETP en 2021) à ceux de l'Udaf de Moselle, la plus importante du réseau (313 ETP en 2021).

¹⁷⁵ Les greffes des tribunaux observent également des faiblesses dans la gestion des mesures par.

Des évaluations internes et externes peu fréquentes et de portée très variable

Le Casf a prévu un processus d'évaluation externe¹⁷⁶ et une évaluation interne (art. 312- 8), au rythme de cinq ans entre chaque évaluation interne et de sept ans pour les évaluations externes¹⁷⁷. À la différence de l'évaluation externe, qui identifiait de nombreux points¹⁷⁸ portant sur la performance des services, leur efficacité et le respect de la réglementation, l'évaluation interne reposait sur des procédures et des recommandations de bonnes pratiques professionnelles.

Désormais, les évaluations, prévues tous les cinq ans, s'appuient sur des référentiels produits par la Haute autorité de santé (manuel, référentiel et cahier des charges applicables aux organismes chargés de l'évaluation des établissements et services sociaux et médico-sociaux).

En dépit d'objectifs ambitieux (pertinence, cohérence et efficacité des activités et des prestations, évaluation de la dynamique d'amélioration engagée par l'établissement et examen exhaustif des thématiques et registres spécifiques définis réglementairement), la performance de gestion des mesures de protection n'est pas évaluée.

Un allègement des contrôles sur place exercés par les services de l'État

Un objectif national d'inspection-contrôle pour la période 2013-2018, renouvelé pour la période 2020-2023, a été assigné aux services déconcentrés de l'État (DDCS¹⁷⁹ et DRJSCS¹⁸⁰ devenues Ddets¹⁸¹ et Dreets¹⁸²). Il portait sur 3 185 mesures de protection juridique des majeurs en 2020, réparties entre 338 services (mandataires associatifs), 2 234 mandataires individuels (financés) et environ 613 préposés d'établissement (dont environ un tiers dans des établissements médico-sociaux et deux-tiers dans des établissements de santé), qui assuraient ensemble la protection d'environ 510 600 majeurs, pour un coût global, hors préposés, de 890,7 M€.

Le bilan effectué pour les années 2013 à 2018 fait apparaître que seuls 31 % des mandataires ont été contrôlés durant cette période. Le taux de contrôle varient fortement selon les types de mandataires, puisqu'il était de 64 % pour les services mandataires, de 31 % pour les mandataires individuels et de 12 % pour les préposés d'établissement durant cette période.

Pour la période 2020-2023, les objectifs ont été ajustés pour tenir compte de ressources limitées réservées à l'inspection dans les services déconcentrés de l'État du fait, notamment, de l'absence d'inspecteur de l'action sanitaire et social (IASS) dans certains territoires. Il est proposé de réserver les contrôles sur site à des professionnels ayant fait l'objet de plaintes.

¹⁷⁶ Casf, Annexe 3-10 Contenu du cahier des charges pour la réalisation des évaluations externes (de 2007 à 2022), cette annexe a été abrogée par le décret n°2022-695 du 26 avril 2022 modifiant le décret n° 2021-1476 du 12 novembre 2021 relatif au rythme des évaluations de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

¹⁷⁷ Décret n°2010-1319 du 3 novembre 2010 relatif au calendrier des évaluations et aux modalités de restitution des résultats des évaluations des établissements sociaux et médico-sociaux.

¹⁷⁸ Appréciation portée sur l'atteinte des objectifs et sur la production des effets attendus et d'effets non prévus, positifs ou négatifs, l'existence et la pertinence de dispositifs de gestion et de suivi, les activités et la qualité des prestations au regard des droits des usagers, le respect des critères énoncés par la réglementation, l'examen des suites réservées aux résultats issus de l'évaluation interne, notamment.

¹⁷⁹ Direction départementale de la cohésion sociale

¹⁸⁰ Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

¹⁸¹ Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités.

¹⁸² Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités.

Pour autant, une veille portant sur la mise en œuvre de l'activité des mandataires judiciaires à la protection des majeurs sera conduite à partir d'un contrôle intermédiaire sur pièces, afin de vérifier le respect des dispositions réglementaires applicables à chaque catégorie de mandataire. L'objectif est de contrôler ainsi 15 à 20 % des professionnels chaque année, et de rediriger les contrôles vers les catégories de mandataires les moins contrôlées les années précédentes.

Annexe n° 15. Les particularités comptables des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) privés

Le plan de compte des ESSMS privés présentent des particularités issues d'une discordance ancienne¹⁸³ et persistante entre la réglementation comptable qui les concerne et des dispositions du Casf. Ces discordances sont matérialisées par des comptes particuliers regroupés sous l'appellation « Report à nouveau constitué de charges des activités sociales et médico-sociales dont la prise en compte est différée » en compte est différée (Dépenses non opposables aux tiers financeurs) jusqu'aux comptes de l'année 2018.

Dettes pour congés à payer et autres droits acquis par les salariés

L'article R. 314-26 du Casf prévoit que ne peuvent pas être prises en compte pour la fixation du tarif d'un établissement ou service les dotations aux amortissements et aux provisions pour congés à payer et charges sociales et fiscales y afférents, dont les modalités ne respectent pas les règles de l'instruction comptable des établissements publics sociaux et médico-sociaux.

Or, selon les dispositions de l'article 312-1 du règlement n°99-03 du CRC¹⁸⁴, puis du règlement n° 2014-03 (compte 428) les droits pour congés à payer et autres droits acquis (réduction du temps de travail et compte épargne temps) par chaque salarié, constituant une obligation pour l'organisme employeur, doivent être constatés au passif du bilan à la clôture de l'exercice.

En conséquence, le CRC¹⁸⁵ a indiqué que ces dépenses sont enregistrées par les établissements et services privés sociaux et médico-sociaux concernés et font l'objet d'une affectation dans un sous-compte de capitaux de la classe 1 (« Fonds propres ») « Dépenses pour congés payés » ou « Autres droits acquis par les salariés non provisionnés en application du 3° de l'art. R. 314-45 du Casf » du compte « Dépenses non opposables aux tiers financeurs » pour le montant non financé jusqu'aux comptes de l'exercice 2019¹⁸⁶, puis « Report à nouveau constitué des activités sociales et médico-sociales dont la prise en compte est différée »¹⁸⁷.

Amortissements comptables excédentaires différés¹⁸⁸

Dans les cas de financements attribués par l'autorité de tarification sur une période plus longue que la durée d'utilisation de l'actif, les excédents d'amortissements comptables sont affectés, au débit d'un sous compte « Amortissements comptables excédentaires différés », du compte « Dépenses non opposables aux tiers financeurs » qui est un compte de capitaux de la classe 1 (« Fonds propres »).

¹⁸³ Voir avis n°2007-05 du 4 mai 2007 relatif aux règles comptables applicables aux établissements et services médico-sociaux privés relevant de l'article R.314-1 du Casf et aux organismes gestionnaires relevant de l'article R. 314-81 du Casf appliquant l'instruction budgétaire et comptable M22, ainsi qu'aux associations et fondations gestionnaires des établissements sociaux et médico-sociaux privés qui appliquent les règlements n°99-01 et 99-03 du CRC.

¹⁸⁴ Avis n° 2007-05 du 4 mai 2007.

¹⁸⁵ Avis n° 2007-05 du 4 mai 2007.

¹⁸⁶ Arrêté du 19 décembre 2018 relatif au plan comptable applicable aux établissements et services privés sociaux et médico-sociaux relevant du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

¹⁸⁷ Arrêté du 23 décembre 2019 relatif au plan comptable applicable aux établissements et services privés sociaux et médico-sociaux relevant du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

¹⁸⁸ Avis n° 2007-05 du 4 mai 2007.

Ces différés et imputations d'amortissements excédentaires font l'objet d'un suivi au moyen d'un tableau joint en annexe, qui doit détailler à chaque clôture, d'une part l'exercice d'affectation des amortissements excédentaires non financés, et d'autre part l'exercice prévisionnel d'imputation correspondant au financement attendu.

Rejet de dépenses

L'article R.314-52 du Casf prévoit que l'autorité de tarification peut, avant de procéder à l'affectation d'un résultat, rejeter les dépenses qui sont manifestement étrangères, par leur nature ou par leur importance, à celles qui avaient été envisagées lors de la procédure de fixation du tarif, et qui ne sont pas justifiées par les nécessités de la gestion normale de l'établissement.

Cependant, ce n'est que depuis le 1^{er} janvier 2017¹⁸⁹ que l'autorité de tarification tient compte de ce rejet dans la fixation du tarif de l'exercice sur lequel il est constaté ou de l'exercice qui suit.

¹⁸⁹ Article 2 al.23 du décret n° 2016-1815 du 21 décembre 2016 modifiant les dispositions financières applicables aux établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés au I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

Annexe n° 16. L'environnement règlementaire des principaux services gérés par les Udaf

Les principaux services gérés par les Udaf relèvent de l'art.L-312.1 du code de l'action sociale et des familles (al.14 art. L. 312-1 du Casf pour les services mandataires judiciaires à la protection des majeurs et al.15 art. L. 312-1 du Casf pour les services mettant en œuvre les mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial).

Ces services appliquent les règles applicables aux établissements et services gérés par des personnes morales de droit privé à but non lucratif¹⁹⁰ qui ont été codifiées au Casf (R. 314-80 à R. 314-100).

Si un même organisme gère plusieurs établissements ou services sociaux et médico-sociaux, il est tenu une comptabilité distincte pour chaque établissement ou service (l'art. R. 314-82 du Casf).

Selon l'art. R. 314-5 du Casf, la liste des comptes obligatoirement ouverts dans le budget et la comptabilité des établissements et services gérés par une personne morale de droit privé est fixée par arrêté du ministre chargé de l'action sociale et selon le même article la liste des comptes obligatoirement ouverts dans le budget et la comptabilité des établissements et services gérés par une personne morale de droit public est fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de la comptabilité publique, des collectivités territoriales et de l'action sociale.

Par exemple en 2022, le au plan comptable M 22 applicable aux établissements et services publics sociaux et médico-sociaux a été fixé par arrêté du 15 décembre 2022 et le plan comptable applicable aux établissements et services privés sociaux et médico-sociaux relevant du I de l'article L. 312-1 du Casf a été fixé par arrêté du 14 décembre 2022.

Ainsi, les services gérés par les Udaf ne relèvent pas de l'instruction budgétaire et comptable applicable aux établissements publics sociaux et médico-sociaux dite M 22.

L'arrêté du 12 novembre 2008 relatif aux instructions budgétaires et comptables applicables aux établissements et services privés sociaux et médico-sociaux relevant de l'article R. 314-1 du Casf ainsi qu'aux associations et fondations gestionnaires relevant de l'article R. 314-81 du même code précise (art.1) que le tome I de l'instruction budgétaire et comptable M 22 relatif au cadre comptable applicable aux établissements publics sociaux et médico-sociaux annexé à l'arrêté précité leur est applicable, à l'exception des dispositions relatives aux comptes suivants et leurs subdivisions, pour lesquels s'appliquent les dispositions des règlements n°99-01 et n°99-03 du Conseil de la réglementation comptable :

- Comptes de capitaux 102, 103 et 105 ;
- Comptes de réserves 1062, et 1063 ;
- Comptes de reports à nouveau 115 ;
- Comptes de provisions réglementées 143, 144, 146, 147 et 148 ;
- Compte 1688 ;

¹⁹⁰ Décret n° 2003-1010 du 22 octobre 2003 relatif à la gestion budgétaire, comptable et financière, et aux modalités de financement et de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés au I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, et des établissements mentionnés au 2° de l'article L. 6111-2 du code de la santé publique.

- Comptes de liaison 18 et de fonds dédiés 19 ;
- Comptes de la classe 5 ;
- Comptes de quote-part des frais de siège social 6556 et 6557.

Depuis, l'Autorité des normes comptables¹⁹¹ a pris d'autres dispositions intéressant les ESSMS privés gérés par les Udaf, en particulier les règlements suivants :

- règlement n°2014-03 du 5 juin 2014 relatif au plan comptable général (abrogation du règlement n°99-03 et remplacement de toute référence au règlement CRC n°99-03 par la référence au règlement ANC n°2014-03) ;
- règlement n°2015-06 du 23 novembre 2015 modifiant le règlement ANC N°2014-03 relatif au plan comptable général ;
- règlement n°2018-06 du 5 décembre 2018 relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif (modèle de bilan, modèle de compte de résultat, contenu de l'annexe, modèle de tableau de variation de fonds propres, modèle de tableau relatif aux fonds dédiés) ;
- règlement n°2019-04 du 8 novembre 2019 relatif aux activités sociales et médico-sociales gérées par des personnes morales de droit privé à but non lucratif (modèle de tableau de détermination de l'excédent ou déficit, prévoyant une information sur les éléments de résultats, reports et réserves qui n'ont pas encore fait l'objet d'une notification d'affectation de la part de l'autorité de tarification effectif de l'entité gestionnaire) ;
- règlement n°2020-08 du 4 décembre 2020 modifiant le règlement ANC N° 2018-06 du 5 décembre 2018 relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif.

¹⁹¹ Créée par l'ordonnance n° 2009-79 du 22 janvier 2009, l'ANC rassemble les compétences précédemment partagées entre le Conseil national de la comptabilité et le Comité de la réglementation comptable.

Annexe n° 17. Bilan de l'Unaf au 31/12/2021**UNAF****BILAN ACTIF**

AU 31 DECEMBRE 2021

ACTIF	Renvois Notes	BRUT 31/12/2021	Amortissements & Provisions	NET 31/12/2021	NET 31/12/2020
				Euros	Euros
ACTIF IMMOBILISÉ					
immobilisations incorporelles					
licences & progiciels	5.1.1	528 627	314 540	214 087	614
immobilisations corporelles					
terrains	5.1.1	929 939		929 939	929 939
constructions	5.1.1	1 524 490	1 346 623	177 867	228 683
instal, agencts & aménagements constructions	5.1.1	1 378 452	1 181 152	197 299	239 987
autres immobilisations corporelles					
installat, agencts & aménagements divers	5.1.1	1 586 098	1 196 233	389 864	131 773
matériel et mobilier de bureau	5.1.1	652 171	650 298	1 873	3 345
matériel informatique	5.1.1	360 823	298 187	62 636	83 233
immobilisations en cours	5.1.1	0		0	185 882
immobilisations financières					
participations & créances rat. à des participations	5.1.2	300 262		300 262	300 262
prêts & avances	5.1.2	318 410	89 000	229 410	287 910
total I Actif immobilisé		7 579 271	5 076 034	2 503 237	2 391 627
ACTIF CIRCULANT					
créances					
clients et comptes rattachés	détail	190 213	5 416	184 798	128 067
autres créances	détail	494 746		494 746	353 907
disponibilités					
disponibilités UNAF	détail	5 753 251		5 753 251	5 255 323
disponibilités Part Fonds spécial à reverser	6.1	920 458		920 458	827 188
caisse	détail	420		420	135
charges constatées d'avance	détail	97 554		97 554	76 398
total II Actif circulant		7 456 641	5 416	7 451 226	6 641 018
TOTAL ACTIF (I+II)		15 035 913	5 081 450	9 954 463	9 032 645

UNAF**BILAN PASSIF****AU 31 DECEMBRE 2021**

PASSIF	Renvois Notes	31/12/2021	31/12/2020
FONDS PROPRES		Euros	Euros
fonds propres sans droit de reprise		1 692 184	1 692 184
réserves		414 661	414 661
réserves fléchées		251 390	290 824
report à nouveau		2 711 706	1 892 516
Résultat de l'exercice		394 460	779 756
total I Fonds propres et réserves	5.3	5 464 401	5 069 941
total II Fonds dédiés	5.5	27 383	24 690
PROVISIONS			
provisions pour risques et charges		1 561 110	1 579 922
provisions pour grosses réparations	5.4.3	99 394	123 380
total III Provisions	5.4	1 660 503	1 703 301
DETTES			
dettes fournisseurs et comptes rattachés	5.2	463 136	311 380
dettes fiscales & sociales			
<i>personnel et comptes rattachés</i>	détail	363 312	307 903
<i>sécurité sociale & autres organismes sociaux</i>	détail	468 451	515 199
<i>état et autres collectivités publiques</i>	détail	21 850	23 192
autres dettes			
<i>part à reverser sur le fonds spécial</i>	6.1	1 048 529	827 188
<i>autres</i>	détail	436 700	234 120
produits constatés d'avance		198	15 730
total IV Dettes		2 802 175	2 234 713
TOTAL PASSIF (I+II+III+IV)		9 954 463	9 032 645

Source : Unaf

Annexe n° 18. Compte de résultat de l'Unaf, exercices 2016 à 2021**Tableau n° 22 : Les principaux postes de produits de l'Unaf (en M€)**

	2 016	2 017	2 018	2 019	2 020	2 021	Part en 2016	Part en 2021	Évol.
<i>Ventes de produits, prestations de services, marchandises</i>	239	282	282	276	179	262	2 %	3 %	+9 %
<i>Fonds Spécial</i>	8 540	8 560	8 627	8 647	8 667	8 674	84 %	86 %	+2 %
<i>Autres subventions de fonctionnement</i>	732	695	683	670	919	847	7 %	8 %	+16 %
<i>Reprises sur amortissements & provisions</i>	71	142	163	16	134	87	1 %	1 %	+23 %
<i>Report des ressources non utilisées des exercices antérieurs</i>	51		3				0 %	0 %	-100 %
<i>Autres produits de gestion courante</i>	454	470	466	328	159	241	4 %	2 %	-47 %
<i>Produits financiers</i>	86	32	34	19	4	3	1 %	0 %	-97 %
<i>Produits exceptionnels</i>	48						0 %	0 %	-100 %
<i>Total</i>	10 221	10 180	10 258	9 955	10 061	10 114			0

Note de lecture : le montant du fonds spécial est ici présenté avant répartition vers des tiers (25 % de la part 1.

Source : Rapports des commissaires aux comptes déposés sur <https://www.journal-officiel.gouv.fr/pages/associations/>.

Tableau n° 23 : Les principaux postes de charges de l'Unaf (en M€)

	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution	Part en 2020
<i>Achats stockés, autres approvisionnements</i>	47,1	34,71	30,83	27,96	28,25	-40,0 %	0,3%
<i>Autres achats et charges externes</i>	2 437,5	2 555,7	2 779,9	2 757,8	2 064,9	-15,3 %	22,2%
<i>Impôts, taxes et versements assimilés</i>	401,28	375,3	415,8	411,42	392,35	-2,2 %	4,2%
<i>Salaires et traitements</i>	2 810,3	2 797,8	2 936,4	3 103,3	3 014,2	+7,3 %	32,5%
<i>charges sociales</i>	1 550,9	1 640,1	1 680,1	1 683,1	1 647,7	+6,2 %	17,8%
<i>Dotations aux amortissements</i>	218,85	245,09	252,44	251,94	193,35	-11,7 %	2,1%
<i>Dotations aux provisions pour risques et charges</i>	137,3	237,75	79,46	85,27	13,26	-90,3 %	0,1 %

	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution	Part en 2020
<i>Autres charges de gestion courante</i>	2 083,95	2 025,89	2 015,82	1 946,12	1 923,6	-7,7 %	20,7 %
<i>Charges financières</i>	0,0	0,0	0,0	0,53	1,31		0,0 %
<i>charges exceptionnelles</i>	52,93	0,15	0,0	3,65	0,0	-100,0 %	0,0 %
<i>Engagements à réaliser sur ressources affectées</i>	4,98	0,72	0,0	1,3	1,51	-69,7 %	0,0 %
<i>Impôt sur les sociétés</i>	4,15	3,15	2,81	2,32	0,9	-78,4 %	0,0 %
Total	9 749,2	9 916,3	10 193,6	10 274,7	9 281,3		

Source : Rapports des commissaires aux comptes déposés sur <https://www.journal-officiel.gouv.fr/pages/associations/>.

Annexe n° 19. Détail du poste *Ventes de produits, prestations de services, marchandises* (2021)

Détail	31/12/2021
Facturations droits sur reprographie	1 556,49
Guides divers	2 608,00
Refacturations mission d'accompagnement Udaf	83 987,30
Refacturations Ok Pilot	19 129,20
Refacturations participation logiciel observatoire des familles	3 211,80
Refacturations salles	1 936,00
Refacturations Unafor pour mise à disposition	38 810,96
Ventes cartes de vœux	7 470,00
Ventes impressions	7 296,43
Ventes magazine des représentants	41 223,00
Ventes médaille famille	1 738,47
Ventes objets siglés	5 767,80
Ventes Réalités familiales	46 612,75
Ventes recherches familiales	438,25
Total général	261 786,45

Source : Unaf.

Annexe n° 20. Montants des subventions perçues par l'Unaf (2017-2021)**Tableau n° 24 : Évolution des montants des subventions perçues par l'Unaf (2017-2021, en euros)**

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Cnaf</i>	332 698	324 460	323 848	363 538	320 252
<i>Cnam</i>	177 231	170 922	158 616	153 617	148 286
<i>CNSA</i>	0	0	0	221 689	224 724
<i>Ministère de l'Economie</i>	77 162	74 847	72 378	58 167	39 472
<i>Micro-crédit (CDC)</i>	75 000	70 000	59 500	53 550	53 550
<i>Pédagojeux*</i>	32 500	30 000	31 000	32 000	31 000
<i>Action Logement</i>	0	0	20 000	20 000	20 000
<i>Autres subventions</i>	0	12 966	4 638	16 073	9 918
Total	694 591	683 195	669 980	918 634	847 202

Source : comptes annuels de l'Unaf. * Une partie du financement est assurée par la DGCS.

La Cnaf, la Cnam, et plus récemment la CNSA, sont les principaux contributeurs.

La subvention versée par la DGCCRF¹⁹² est destinée à financer les actions dans le secteur de la consommation. Son montant a été divisé par deux entre 2017 et 2021. Elle est redistribuée en partie aux Udaf.

La subvention de la Caisse des dépôts finance les actions de l'Unaf en matière de micro-crédit et celle versée par Action Logement contribue à aider les salariés rencontrant des difficultés de logement.

Le dispositif « PédaGoJeux » destiné à l'accompagnement des parents sur les enjeux du jeu vidéo est financé par la DGCS et par la Ville de Paris¹⁹³.

¹⁹² En mars 2020, la DGCCRF a indiqué à l'Unaf qu'elle souhaitait concentrer ses financements sur les quatre à cinq associations majeures du point de vue de leur activité consumériste.

¹⁹³ Avec des montants respectifs de financement de 15 000 € et 16 000 € en 2021.

Annexe n° 21. Montants perçus durant la période 2017-2022 par les bénéficiaire des 25 % de la part 1 du fonds spécial reçue par l'Unaf



Source : Unaf, calculs Cour des comptes.

Annexe n° 22. Glossaire

<i>Acronyme/sigle</i>	
<i>ADMR</i>	Aide à domicile en milieu rural
<i>AG</i>	Assemblée générale
<i>AGBF</i>	Aide à la gestion du budget familial
<i>ANC</i>	Autorité des normes comptables
<i>Asfa</i>	Association des services familiaux
<i>AT/MP</i>	Accidents du travail et maladies professionnelles
<i>Bred</i>	Banque régionale d'escompte et de dépôt
<i>Caf</i>	Caisse d'allocations familiales
<i>Capex</i>	Commission de coordination des actions de prévention des expulsions
<i>Casf</i>	Code de l'action sociale et des familles
<i>CCMSA</i>	Caisse centrale de mutualité sociale agricole
<i>CCNE</i>	Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé
<i>CDU</i>	Commission des usagers
<i>CGF</i>	Service comptabilité, gestion financière et contrôle interne (Unaf)
<i>Cnaf</i>	Caisse nationale des allocations familiales
<i>Cnam</i>	Caisse nationale d'assurance maladie
<i>CNDA</i>	Comité national de développement associatif
<i>CNSA</i>	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
<i>COBE</i>	Pôle convention d'objectifs, bienveillance et évaluation des activités (Unaf)
<i>Cog</i>	Convention d'objectifs et de gestion
<i>COM</i>	Service communication, conseil, édition et digital (Unaf)
<i>CPAM</i>	Caisse primaire d'assurance maladie
<i>CPO</i>	Convention pluriannuelle d'objectifs
<i>CSE</i>	Comité social et économique
<i>DACS</i>	Direction des affaires civiles et du sceau
<i>DAF</i>	Direction de l'administration et des finances (Unaf)
<i>DDCS</i>	Direction départementale de la cohésion sociale
<i>Ddets</i>	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
<i>DGCCRF</i>	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
<i>DGCS</i>	Direction générale de la cohésion sociale
<i>DGF</i>	Dotations globales de financement
<i>DPF</i>	Délégué aux prestations familiales
<i>DPF</i>	Direction des politiques et actions familiales et des études (Unaf)
<i>Drees</i>	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
<i>Dreets</i>	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
<i>DRJSCS</i>	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
<i>DVI</i>	Direction de la vie de l'institution (Unaf)
<i>EDAP</i>	Pôle évaluation, développement des activités, protection et droits des personnes (Unaf)

<i>Acronyme/sigle</i>	
<i>ESSMS</i>	Établissements et services sociaux et médico-sociaux
<i>EURL</i>	Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée
<i>Ficoba</i>	Fichier des comptes bancaires et assimilés
<i>FNAT</i>	Fédération nationale des associations tutélaires
<i>FNDS</i>	Fonds national de financement pour la démocratie sanitaire
<i>HCFEA</i>	Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
<i>HT</i>	Hors taxes
<i>IASS</i>	Inspecteur de l'action sanitaire et social
<i>INF</i>	Service informatique (Unaf)
<i>Insee</i>	Institut national de la statistique et des études économiques
<i>Mapa</i>	Marché à procédure adaptée
<i>MFR</i>	Maisons familiales rurales d'éducation et d'orientation
<i>MJAGBF</i>	Mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial
<i>MJPM</i>	Mesure judiciaire de protection d'un majeur
<i>OFCE</i>	Observatoire français des conjonctures économiques
<i>PDP</i>	Pôle protection et droits des personnes (Unaf)
<i>PJM</i>	Protection juridique des majeurs
<i>PNDA</i>	Plan national de développement associatif
<i>SG</i>	Services généraux et la coordination des événements (Unaf)
<i>SMIC</i>	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
<i>SPJM</i>	Service de protection judiciaire des majeurs
<i>TVA</i>	Taxe sur la valeur ajoutée
<i>Udaf</i>	Union départementale des associations familiales
<i>Uraf</i>	Union régionale des associations familiales
<i>UES</i>	Union économique et sociale
<i>Unaass</i>	Union nationale des associations agréées du système de santé
<i>Unaf</i>	Union nationale des associations familiales
<i>Unapei</i>	Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis
<i>Uraas</i>	Union régionale des associations agréées du système de santé
<i>Uraf</i>	Union régionale des associations familiales