

**Contrôle de six UDAF et de  
trois URAF**

**- Rapport de synthèse -**

***Rapport présenté par :***

***Didier LACAZE, Fernand LORRANG, Jacques ROUX***

***et Eric SCHMIEDER***

***Membres de l'Inspection générale des affaires sociales***

***Rapport n° 2004096  
Juillet 2004***

Ce rapport conclut une mission proposée par l'IGAS dans le cadre de son programme annuel de travail pour 2003 validé par le ministre alors en charge de la famille. En parallèle, un contrôle a été effectué par la Cour des comptes sur l'Union Nationale des Associations Familiales (UNAF). Il s'agit du premier contrôle effectué par l'IGAS sur le mouvement familial. Il se fonde notamment, en vertu des dispositions de l'article L.211-10 du code de l'action sociale et des familles (CASF), sur le versement à l'UNAF et aux UDAF d'une subvention. Celle-ci provient d'un « fonds spécial » constitué par le prélèvement d'un pourcentage sur le montant des prestations sociales des organismes de sécurité sociale autres que les régimes spéciaux. Elle est destinée à couvrir leurs frais de fonctionnement.

Les investigations de la mission ont porté sur un échantillon de six UDAF, dans des départements à dominante urbaine ou rurale (Bas-Rhin, Cantal, Hérault, Loir-et-Cher, Seine-Saint-Denis, Vendée), et de trois URAF (Centre, Languedoc-Roussillon, Pays de Loire).

Ce rapport de synthèse s'appuie sur les 9 rapports contradictoires intéressant les 6 UDAF et 3 URAF susvisées qui n'ont pas donné lieu à des observations majeures de la part des organismes contrôlés.

La mission a constaté, grâce à ses observations sur le terrain, que ces unions appliquent strictement le droit associatif dans tous ses aspects juridique, administratif et financier et rassemblent activement les associations familiales locales.

Les UDAF sont composées, selon les prescriptions du CASF (article L211-4), des associations familiales adhérentes ayant leur siège dans le département et des fédérations d'associations familiales du département. En outre, elles peuvent faire appel, à titre consultatif, aux groupements à but familial qui ne constituent pas des associations familiales.

Les UDAF fédèrent autour d'elles les associations familiales de leur département, dans leurs différentes tendances et composantes à l'exception notable des associations de parents d'élèves. Le contrôle des adhésions effectué par les UDAF permet d'écarter les candidatures qui ne répondraient pas exactement aux critères légaux des associations familiales.

Les associations membres des UDAF sont pour l'essentiel des associations adhérant à des fédérations nationales elles-mêmes agréées par l'UNAF, mais aussi des associations locales qui, comme en Alsace, expriment une tradition régionale vivace.

Les différentes tendances du mouvement familial se retrouvent d'ailleurs dans des proportions très variables selon le contexte culturel et socio-économique local : on note ainsi la vigueur du courant laïc et syndical dans l'Hérault, le Bas-Rhin et la Seine-Saint-Denis, le dynamisme des mouvements ruraux dans le Cantal, le Loir-et-Cher et la Vendée.

Les positions du mouvement familial reposent avant tout sur la prise en compte des besoins des familles et s'efforcent de suivre l'évolution sociologique de la famille. C'est ainsi que l'UNAF intègre aujourd'hui les familles monoparentales ayant des enfants à charge ; les associations familiales ouvrent également leurs rangs aux couples non mariés, tout en réservant le droit de vote aux couples mariés. Une conjugaison d'ouverture et de prudence permet au mouvement familial de préserver en son sein un consensus minimal et de maintenir son unité.

La représentativité des UDAF par rapport à l'ensemble des familles qu'elles ont vocation à représenter est difficile à mesurer faute d'éléments statistiques sur le nombre de familles. Le rapport familles adhérentes / population du département, à titre indicatif, se situe dans une fourchette de 0,6 à 3,8% pour les UDAF visitées. Suivant une tendance générale du mouvement associatif, les associations familiales comptent une proportion croissante de membres qui adhèrent en raison du service rendu et ont un comportement « d'usager ».

La mission constate toutefois un risque d'« essoufflement » des associations familiales au motif que les partenaires sont depuis soixante ans souvent les mêmes et plus représentatifs du milieu rural que du milieu urbain. Elle n'ignore pas la recherche actuelle d'ouverture de la direction nationale vers des mouvements familiaux représentatifs de l'évolution culturelle de notre société et estime que cette recherche doit pouvoir offrir une place, au sein du mouvement familial, à ces nouvelles composantes.

La vie associative des UDAF obéit à des statuts sensiblement identiques puisqu'ils doivent être conformes à des statuts types élaborés au plan national par l'UNAF. En vertu des dispositions de l'article L.211-7 du code de l'action sociale et des familles, les UDAF sont, en effet, tenues de soumettre leurs statuts à l'agrément de l'UNAF et cet agrément conditionne leur reconnaissance de droit comme association reconnue d'utilité publique. Leurs règlements intérieurs sont soumis au même agrément.

Les votes en assemblée générale ont lieu au suffrage familial, conformément aux dispositions de l'article L.211-9 du CASF : chaque association dispose d'un nombre de voix correspondant au nombre de personnes composant les familles adhérentes, des voix supplémentaires étant données aux familles nombreuses ou ayant des enfants handicapés majeurs à charge. Dans un tel système, le pouvoir statutaire et le pouvoir de contrôle, qui relèvent de l'assemblée générale, appartiennent aux familles et reposent sur une base exclusivement démocratique, alors que le pouvoir d'administration, qui relève du conseil d'administration, est exercé conjointement et à parts égales par les représentants élus des familles et les représentants désignés par les fédérations départementales, et repose donc sur une dualité de représentation, démocratique et institutionnelle.

La mission a pu constater que l'ensemble des organes statutaires fonctionne dans le respect de ces règles.

Les URAF sont reconnues dans les statuts de l'UNAF depuis 1986. Elles ne sont pas mentionnées dans le code de l'action sociale et des familles. Leurs organes statutaires sont composés suivant le même schéma dual que ceux des UDAF, conformément à des statuts types élaborés par l'UNAF. La mission a pu observer que les URAF jouent essentiellement un rôle de coordination entre les présidents et directeurs des UDAF et assurent la représentation des familles au niveau régional. A ces titres, elles sont jugées utiles par les UDAF. Au niveau de la représentation des familles, les URAF désignent des représentants auprès des institutions régionales telles que CESR... La principale activité gérée par chaque URAF est l'« observatoire de la famille », qui élabore et exploite des enquêtes sur les familles (ex. : enfance, adolescence et vie en famille...) mais qui a besoin d'un appui scientifique et financier actuellement insuffisant.

A l'heure d'une nouvelle volonté politique de décentralisation, s'appuyant notamment sur des pôles régionaux d'administration, le rôle et les missions des URAF pourraient s'affirmer voire s'étendre. La recherche de cohérence des politiques dans l'espace régional, le

seuil d'intervention critique, l'optimisation et la mutualisation de moyens lourds ou spécifiques, sont autant de facteurs qui pourraient plaider pour un rôle institutionnel accru des URAF.

Sur l'initiative de l'UNAF, 6 interrégions ont été constituées. Elles jouent un rôle de coordination entre le niveau national et le niveau départemental à la fois sur des sujets techniques et sur des sujets de politique générale.

Pour ce qui concerne leur rôle propre, les UDAF s'en tiennent toutes à une ligne commune, à savoir le respect du principe de subsidiarité : elles laissent les associations adhérentes mener leurs activités sans se substituer à elles, se limitant à coordonner leurs actions. Ainsi, chaque UDAF se donne pour vocation d'être une tête de réseau.

Concernant les missions qui leur sont confiées les UDAF contrôlées ont développé de manière différente leur secteur de responsabilité. L'éventail va du strict minimum : l'information des familles, la médaille de la famille et les représentations, à des interventions plus spécialisées.

Enfin et surtout, les UDAF ont développé des services de tutelle des majeurs protégés et des prestations sociales, de manière très importante au risque de masquer les missions institutionnelles. La mission estime toutefois que les UDAF remplissent bien cette mission de tutelle mais préconise une homogénéisation des pratiques.

Malgré le développement d'initiatives diverses, peu d'UDAF ont tenté de regrouper associations et personnels autour d'un projet institutionnel partagé. Seule, une des UDAF rencontrées entame une démarche dans ce sens. La mission souligne le rôle de levier majeur d'un tel projet. Son élaboration serait de nature à dynamiser le rôle de tête de réseau des UDAF. Il redonnerait une signification aux conférences départementales, favoriserait une concertation régulière avec les principaux partenaires, promouvrait l'action au plan territorial (intercommunal notamment), et approfondirait le sens et le contenu des missions institutionnelles face au poids toujours accru des services de tutelle aux personnes et aux prestations.

Le fonctionnement interne des UDAF est apparu bien organisé et efficace. La mission recommande toutefois que le directeur exerce un plus grand rôle de management interne des personnels, que les délégations soient véritablement tenues à jour et que la fonction d'animation de la vie associative soit instaurée dans chaque UDAF.

La gestion du personnel, qui s'appuie maintenant sur l'adhésion à un syndicat d'employeurs le SNASEA, est, bien entendu, très dépendante de la personnalité du gestionnaire et s'inscrit aussi dans un contexte de problématiques locales. En conséquence, des « climats sociaux » diversifiés ont pu être appréciés. Toutefois ils sont apparus partout marqués par le changement de convention collective. Des marges de progrès dans le dialogue social existent.

L'analyse de la structure budgétaire fait ressortir la part essentielle de l'activité consacrée aux services (plus particulièrement aux tutelles). En effet, 75 à 90% du budget total des UDAF correspondent aux activités de service. Les 10 à 25% restants sont consacrés au budget institution : l'action familiale. Celle-ci, pourtant fondamentale, car elle est le cœur du mouvement associatif, est donc techniquement marginalisée.

Dans l'ensemble des UDAF, une comptabilité par budget séparé est tenue : institution et divers services. Sans parler d'une véritable comptabilité analytique, il s'agit tout de même d'un éclatement des charges et produits par budget avec cependant, des clefs de répartition parfois fluctuantes. C'est plus l'équilibre budgétaire qui est visé que la recherche du prix de revient.

Le montant du Fonds Spécial attribué à chaque UDAF soutient et accompagne l'action institutionnelle des associations familiales. Au niveau des UDAF, il permet de financer la rémunération de 2 à 2,5 équivalents temps plein et les frais de fonctionnement afférents à l'activité institutionnelle. Son montant pour l'année 2003 était de 23 361 841,38€(UNAF : 7 009 418,01€ UDAF : 15 472 445,68€ URAF : 879 977,69€).

Un important effort immobilier a été mis en œuvre au cours des cinq dernières années. Il a accompagné une volonté de rapprochement des services de tutelle au plus près des tribunaux d'instance et de la population concernée.

En matière informatique, les situations rencontrées sont très contrastées autant sur le nombre et la qualité des équipements qu'au niveau des fonctionnalités des logiciels.

Les relations institutionnelles des UDAF sont en général bonnes. Les UDAF entretiennent des relations constructives avec les administrations. Avec les tribunaux d'instance, un travail de qualité dans un climat de confiance est développé. Avec les organismes de sécurité sociale, le partenariat doit être approfondi. Enfin en ce qui concerne les relations avec les collectivités territoriales, la coopération doit être renforcée en raison de leurs nouvelles compétences.

La mission souligne l'engagement des diverses UDAF, qui tiennent bien leur rôle d'animation du réseau et donnent une image positive du mouvement. Elle a pu noter quelques insuffisances mineures, pour lesquelles elle a fait des propositions d'amélioration mais dans aucun des sites visités des carences majeures.

En conclusion, la mission formule certaines recommandations :

- elle préconise que les UDAF s'engagent dans une démarche de projet institutionnel dans laquelle pourraient s'inscrire des projets de services,
- elle estime que les unions auraient avantage à bien préciser les rôles et fonctions des dirigeants (président, directeur et trésorier),
- elle souligne l'intérêt de reconnaître une fonction d'animation de la vie sociale,
- elle souhaite que dans le cadre de la nouvelle convention collective, s'instaure un dialogue social de qualité,
- elle soutient la recherche faite par les UDAF sur les compatibilités ou non entre le mandat d'administrateur et les divers mandats politiques. Elle suggère une réflexion analogue sur les conflits d'intérêts,
- elle constate qu'avec le logiciel Elisa des progrès ont été faits dans la tenue des listes électorales. Elle considère toutefois que cela ne dispense pas les commissions de contrôle d'effectuer leur travail sur place et sur pièces.
- elle encourage l'UNAF dans son projet de développement et d'ouverture aux associations,

-elle estime qu'il y a lieu de donner une base juridique incontestable aux URAF et qu'il convient de préciser leur rôle et leurs missions. Les observatoires de la famille qui fonctionnent à ce niveau, auraient avantage à être professionnalisés,

- elle considère qu'il est du rôle des UDAF de développer en partenariat avec des organismes intéressés, les « Points d'Informations aux Familles ». Le renforcement des actions de formation des représentants des familles au sein des différentes institutions doit être poursuivi et celles s'inscrivant dans les problématiques nouvelles encouragées ( médiation, surendettement, fonction parentale...)

-elle estime qu'il n'est pas opportun de remettre en cause l'exercice de la mission des tutelles par les UDAF. Elle souligne la nécessité de la mise en œuvre des principales préconisations du rapport FAVART et des groupes de travail. Elle préconise la généralisation de la dotation globale de financement en cours d'expérimentation et une homogénéisation des pratiques des services,

-elle confirme l'intérêt du versement des subventions à partir du Fonds Spécial,

-elle observe qu'aujourd'hui la répartition du Fonds Spécial n'est pas conforme à une réglementation dépassée et qu'il y a lieu de réformer le dispositif. Le principe général avancé serait d'allouer une part fixe prépondérante pour couvrir les frais de fonctionnement de l'action familiale et une part variable contractualisée sur la base de projets. La mission propose 3 scénarii qui reposent d'une part sur une contractualisation entre l'Etat, les organismes de sécurité sociale contributeurs et l'UNAF et d'autre part sur un dialogue de gestion. Le contrôle de l'utilisation par l'Etat du Fonds Spécial, dans le cadre notamment de cette contractualisation sur projets, serait alors plus efficace et pertinent,

-estime que l'organisation d'Assises départementales de la famille, annuelles et regroupant l'ensemble des partenaires en charge de la famille assurerait une meilleure prise en compte des situations et permettrait aux UDAF de mieux exercer leurs missions.

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
<b>PREMIERE PARTIE - LES UDAF ONT UNE VIE INSTITUTIONNELLE CONFORME A L'ESPRIT DE LA LOI ET FEDERENT LES ASSOCIATIONS FAMILIALES.....</b>	<b>4</b>
1.1 LA VIE ASSOCIATIVE DES UDAF RESPECTE LA LETTRE ET L'ESPRIT DE LA LOI DE 1901 ET DU CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES .....	4
1.1.1 <i>Les statuts et les règlements intérieurs sont agréés par l'UNAF.....</i>	4
1.1.2 <i>La structure et le fonctionnement des organes statutaires sont conformes aux prescriptions du Code de l'Action Sociale et des Familles .....</i>	5
1.1.3 <i>Les assemblées générales respectent les obligations statutaires .....</i>	8
1.1.4 <i>Le conseil d'administration, instance de pilotage.....</i>	9
1.1.5 <i>Le bureau, exécutif du conseil.....</i>	10
1.1.6 <i>Les commissions thématiques et logistiques, partout constituées, font preuve d'une vitalité inégale .....</i>	10
1.2 LES UDAF ASSUMENT LEUR FONCTION FÉDÉRATRICE DES ASSOCIATIONS FAMILIALES MAIS SANS ASSOCIER À LEUR ACTION LES GROUPEMENTS À BUT FAMILIAL .....	11
1.3 LA REPRÉSENTATIVITÉ DES UDAF DÉPEND DE PLUSIEURS FACTEURS.....	13
1.3.1 <i>Les effectifs de familles adhérentes sont plutôt en stagnation.....</i>	13
1.3.2 <i>La représentativité des UDAF est difficile à apprécier quantitativement .....</i>	13
1.3.3 <i>Les familles adhérent de plus en plus en recherchant le service rendu .....</i>	14
1.3.4 <i>Les ouvertures possibles du mouvement familial .....</i>	14
1.4 LE NIVEAU RÉGIONAL DEMEURE UN CHAMP D'ACTION À PROMOUVOIR.....	15
1.4.1 <i>Les URAF sont des structures de coordination interdépartementale conformes à ce qu'en attendent les UDAF.....</i>	16
1.4.2 <i>Des interrégions se sont constituées à l'initiative de l'UNAF .....</i>	17
<b>DEUXIEME PARTIE - LES UDAF, OUTRE LEUR ROLE DE TETE DE RESEAU, EXERCENT DES MISSIONS PROPRES QUE LA CROISSANCE DES SERVICES DE TUTELLE A TENDANCE A MASQUER.....</b>	<b>18</b>
2.1 LES UDAF SONT DES TÊTES DE RÉSEAU ET APPLIQUENT LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ.....	18
2.1.1 <i>Les UDAF couvrent un domaine de compétence étendu dans lequel leurs représentants désignés tiennent une place importante .....</i>	18
2.1.2 <i>Les UDAF appliquent le principe de subsidiarité.....</i>	19
2.2 DANS LE CHAMP INSTITUTIONNEL, LES UDAF DÉVELOPPENT DES SERVICES DIVERS .....	20
2.2.1 <i>L'information des familles est une mission prioritaire à développer.....</i>	20
2.2.2 <i>L'investissement dans les REAAP est fort .....</i>	21
2.2.3 <i>Les UDAF sont engagées dans la lutte contre l'exclusion, en particulier en milieu urbain .....</i>	21
2.2.4 <i>Des actions de formation en direction des jeunes, des familles et des salariés d'entreprise .....</i>	21
2.3 A LA LIMITE DU CHAMP INSTITUTIONNEL, L'IMPORTANCE DES SERVICES DE TUTELLE TEND À MASQUER L'IMPACT DES AUTRES MISSIONS.....	22
2.3.1 <i>Les UDAF et les tutelles, un compagnonnage ancien, fructueux mais dévorant .....</i>	22
2.3.2 <i>Les évolutions à prévoir pour mieux prendre en compte les besoins financiers et sociaux des services de tutelles.....</i>	24
2.3.3 <i>L'hébergement social, les familles gouvernantes, la formation des tuteurs familiaux... constituent le prolongement logique de l'activité de tutelle.....</i>	25
2.4 LA DÉFINITION D'UN PROJET INSTITUTIONNEL PAR CHAQUE UDAF CONTRIBUERAIT EFFICACEMENT À SA DYNAMISATION .....	27
<b>TROISIEME PARTIE - LE FONCTIONNEMENT INTERNE, TRES LIE A CELUI DES SERVICES DE TUTELLES ET AU FONDS SPECIAL, EST APPELE A EVOLUER RAPIDEMENT.....</b>	<b>28</b>
3.1 LE MANAGEMENT DE L'INSTITUTION DEMANDE À ÊTRE MIEUX POSITIONNÉ.....	28
3.1.1 <i>Les rapports entre le président, le directeur et le trésorier.....</i>	28
3.1.1.1 <i>Le président, un responsable à part entière .....</i>	28
3.1.1.2 <i>Le directeur, un gestionnaire et un animateur .....</i>	29
3.1.1.3 <i>Le trésorier, un acteur de plus en plus important .....</i>	30
3.1.1.4 <i>Les organigrammes traduisent le management opérationnel .....</i>	30
3.1.2 <i>Des projets de service à bâtir et à mettre en œuvre .....</i>	31

3.1.3	<i>Une logistique qui s'améliore</i> .....	31
3.1.3.1	Un parc immobilier en extension, restructuré et rénové .....	31
3.1.3.2	Un outil informatique inégalement développé .....	31
3.1.4	<i>La communication</i> .....	31
3.1.5	<i>La veille juridique à professionnaliser</i> .....	31
3.2	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES, MARQUÉE PAR L'ADHÉSION À UNE NOUVELLE CONVENTION COLLECTIVE, DOIT ÉVOLUER .....	32
3.2.1	<i>Les effectifs et leur gestion</i> .....	32
3.2.2	<i>La représentation et l'expression des salariés</i> .....	32
3.2.3	<i>Le temps de travail et la formation professionnelle</i> .....	33
3.3	LA GESTION FINANCIÈRE EST CORRECTE MAIS VISE ESSENTIELLEMENT À PRODUIRE DES BUDGETS ÉQUILIBRÉS .....	33
3.3.1	<i>Une comptabilité tenue selon les règles du plan comptable associatif</i> .....	33
3.3.1.1	Les comptes des personnes sous tutelle sont sérieusement suivis .....	33
3.3.1.2	La présentation budgétaire respecte la distinction des missions .....	34
3.3.2	<i>La présentation et l'exécution budgétaire sont appelées à se modifier si le principe de la dotation globale pour les tutelles, en cours d'expérimentation, est généralisé</i> .....	34
3.3.3	<i>Les affaires financières pourraient être suivies de manière plus performante</i> .....	35
3.4	LES URAF DISPOSENT DE MOYENS LIMITÉS EN RAPPORT AVEC LEURS FONCTIONS ACTUELLES .....	36
3.5	LE FONDS SPÉCIAL, RÉPARTI ILLÉGALEMENT MAIS ESSENTIEL AU FONCTIONNEMENT DES UDAF, DOIT ÊTRE MODERNISÉ DANS SES RÉGLES, SON INSTRUCTION ET SON ÉVALUATION .....	37
3.5.1	<i>La procédure d'attribution, non conforme à la réglementation, est elle-même désuète</i> .....	37
3.5.1.1	Le niveau national détermine le montant du Fonds Spécial et sa répartition régionale et départementale .....	37
3.5.1.2	Le niveau départemental assure la répartition de 10% de sa dotation entre les mouvements et les associations .....	38
3.5.2	<i>L'utilisation du Fonds Spécial pour le congé de représentation est rarement conforme à sa destination</i> .....	39
3.5.3	<i>Le Fonds Spécial doit être modernisé et contrôlé</i> .....	40
3.5.3.1	Une instruction et une évaluation actuellement de pure forme .....	40
3.5.3.2	Propositions pour une répartition contractuelle, pluriannuelle et concertée du Fonds Spécial .....	40
<b>QUATRIÈME PARTIE - LA DIVERSITÉ ET L'EXTENSION DES PARTENARIATS REQUIÈRENT DES UDAF UNE ORGANISATION PLUS STRUCTURÉE</b> .....		<b>43</b>
4.1	LE RÉSEAU, CONSTITUÉ PAR LES UDAF ET LEURS ASSOCIATIONS, ENTRETIENT DIVERSES FORMES DE RELATIONS AVEC LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES .....	43
4.1.1	<i>Avec la Préfecture, les relations se situent au niveau des représentations</i> .....	43
4.1.2	<i>Avec la Direction départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) s'élabore un vrai travail autour des familles qui devrait être évalué</i> .....	43
4.1.3	<i>Avec les autres services départementaux, les relations pourraient se développer</i> .....	45
4.2	AVEC LES TRIBUNAUX D'INSTANCE, LE CLIMAT DE CONFIANCE FAVORISE UN TRAVAIL DE QUALITÉ .....	45
4.3	AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, AUX COMPÉTENCES QUI S'ÉLARGISSENT, LA COOPÉRATION DOIT ÊTRE RENFORCÉE .....	46
4.3.1	<i>Le Conseil Général</i> .....	46
4.3.2	<i>Les autres collectivités</i> .....	47
4.4	AVEC LES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE, LE PARTENARIAT DEVRAIT ÊTRE APPROFONDI .....	47
4.4.1	<i>Les Caisses d'Allocations Familiales</i> .....	47
4.4.2	<i>Les Caisses de Mutualité Sociale Agricole</i> .....	48
4.5	L'ORGANISATION ANNUELLE D'ASSISES DÉPARTEMENTALES DE LA FAMILLE PERMETTRAIT DE DÉCLINER UNE POLITIQUE FAMILIALE LOCALE .....	49
<b>CONCLUSION</b> .....		<b>50</b>
<b>RECOMMANDATIONS DE LA MISSION</b> .....		<b>51</b>

## INTRODUCTION

L'Inspection générale des affaires sociales a retenu dans son programme de contrôle des organismes recevant des fonds publics, pour les années 2003-2004, la vérification du fonctionnement des UDAF et des URAF. La Cour des Comptes a pour sa part choisi de vérifier en 2003, au niveau national, l'UNAF. En conséquence, le contrôle de l'I.G.A.S a porté exclusivement UDAF et les URAF, sans sur le niveau régional et départemental, et le niveau national, qu'il s'agisse de la DGAS, de l'UNAF ou du Fonds Spécial, n'a été pris en compte que dans ses relations avec les investigations particulières.

Comme lors de toutes les investigations qu'elle mène, l'IGAS a déterminé un échantillon des sites qu'elle allait visiter en recherchant une certaine représentativité sociologique et démographique. C'est ainsi qu'elle a retenu des départements qui présentent une dominante rurale comme le Cantal et le Loir-et-Cher, d'autres où la dominante urbaine a tendance à supplanter l'aspect rural comme la Vendée et l'Hérault, et enfin des départements à dominante urbaine forte comme le Bas-Rhin et la Seine-Saint-Denis. Les URAF rencontrées sont celles du Centre, des Pays de Loire et du Languedoc-Roussillon. Chaque site a fait l'objet d'un rapport qui a été soumis à une procédure contradictoire simplifiée. Le rapport de synthèse s'appuie sur l'ensemble de ces neuf rapports.

La mission était composée de quatre inspecteurs généraux qui ont formé des binômes afin de couvrir l'ensemble du champ dans les meilleurs délais. Messieurs Jacques Roux et Fernand Lorrang ont formé un premier binôme, Didier Lacaze et Eric Schmieder un second ; enfin, une permutation a été organisée afin de mélanger les expériences.

Les contrôles et les visites sur place ont duré pour chaque UDAF une semaine et pour les URAF une demi-journée. Chaque fois, la mission a rencontré le président, le ou les vice-présidents, le trésorier, le directeur, les différents responsables de services et les délégués du personnel. Afin de disposer de regards extérieurs, la mission a auditionné des présidents d'associations membres de l'UDAF ainsi que des responsables des administrations, des organismes de protection sociale et des collectivités territoriales partenaires.

La mission n'a rencontré aucune difficulté sur le terrain ; les interlocuteurs ont toujours été très disponibles et les documents aisément accessibles. Les demandes de renseignements complémentaires ont été nombreuses après le passage de la mission sur place et ont toujours été satisfaites avec diligence.

Il a paru nécessaire, au terme de la mission, de rassembler sous forme de synthèse le résultat des observations contenues dans les neuf rapports de site. Les deux premières parties montrent comment, malgré leurs diversités, les UDAF conduisent leur vie institutionnelle, animent leur réseau et assurent leurs missions de manière assez voisine. Une troisième partie est consacrée au fonctionnement interne des UDAF et la dernière partie à leurs relations partenariales. La mission termine son rapport par des recommandations qui portent sur le fonctionnement associatif, interne et partenarial mais aussi sur le nécessaire contrôle des services de l'Etat.

## **PREMIERE PARTIE - LES UDAF ONT UNE VIE INSTITUTIONNELLE CONFORME A L'ESPRIT DE LA LOI ET FEDERENT LES ASSOCIATIONS FAMILIALES**

### **1.1 La vie associative des UDAF respecte la lettre et l'esprit de la loi de 1901 et du Code de l'Action Sociale et des Familles**

#### *1.1.1 Les statuts et les règlements intérieurs sont agréés par l'UNAF*

La vie associative des UDAF obéit à des statuts sensiblement identiques puisqu'ils doivent être conformes à des statuts types élaborés au plan national par l'UNAF et remontant, dans leur version actuelle, au lendemain de l'adoption de la loi 75-629 du 11 juillet 1975 (loi modifiant le code de la famille et de l'aide sociale). En vertu des dispositions de l'article L.211-7 du code de l'action sociale et des familles, les UDAF sont, en effet, tenues de soumettre leurs statuts à l'agrément de l'UNAF et cet agrément conditionne leur reconnaissance de droit comme établissements d'utilité publique<sup>1</sup>.

Leurs règlements intérieurs sont soumis au même agrément.

Les statuts et règlement intérieur types laissent une faible latitude aux UDAF, et sur certains points tels que la durée du mandat des administrateurs ou la liste des commissions, le projet de modification<sup>2</sup> en instance restreint encore la marge de manœuvre existante en prévoyant, sur le premier point, une durée uniforme de quatre ans et un renouvellement par moitié tous les deux ans et sur le second une liste de commissions précisément définie.

Dans les UDAF visitées, statuts et règlement intérieur initiaux, régulièrement déposés et agréés par l'UNAF, ont été peu modifiés, si ce n'est pour tenir compte des modifications des textes types ou, plus simplement, en cas de changement d'adresse du siège social, parfois encore pour ajuster le nombre des administrateurs ou la durée de leur mandat. Les modifications législatives et réglementaires intervenues ont également été prises en considération : ainsi ne voit-on plus figurer dans les statuts la règle selon laquelle les

---

<sup>1</sup> Il y a là une construction juridique originale « en cascade », qui consiste à faire découler la reconnaissance d'utilité publique de l'agrément accordé par l'institution nationale, l'UNAF. Les statuts de l'UNAF sont eux-mêmes soumis à l'agrément du ministre chargé de la famille et l'UNAF bénéficie de ce fait de la reconnaissance d'utilité publique. Les 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> alinéas de l'article L.211-7 du code de l'action sociale et des familles disposent, en effet, que :

*« Les statuts et le règlement intérieur sont soumis, pour les unions locales, à l'agrément de l'union départementale, pour les unions départementales, à l'agrément de l'union nationale, pour l'union nationale, à l'agrément du ministre chargé de la famille. »*

*L'union nationale et les unions départementales et locales d'associations familiales jouissent de plein droit de la capacité juridique des associations reconnues comme établissements d'utilité publique lorsqu'elles ont obtenu l'agrément prévu... ».*

<sup>2</sup> Ce projet de refonte des statuts a été adopté par le conseil d'administration de l'UNAF le 8 avril 2003 et il est prévu de le soumettre à l'assemblée générale en 2005.

administrateurs doivent être en majorité des pères ou des mères de famille ayant au moins 3 enfants dont un mineur, règle aujourd'hui supprimée dans le code de l'action sociale et des familles<sup>3</sup>.

Certains principes non prévus par les statuts types ont en revanche été introduits dans la pratique. Ainsi en va-t-il de l'incompatibilité entre mandat d'administrateur et mandat politique. Cette incompatibilité est interprétée et appliquée de façon variable selon les UDAF ; certaines d'entre elles excluent, par exemple, cette incompatibilité pour le mandat de conseiller municipal ou la modulent selon la taille de la commune. Le principe est néanmoins admis par toutes les UDAF que la mission IGAS a contrôlées, et est inscrit dans le projet de modification des statuts types : le conseil d'administration serait appelé à se prononcer et le projet de texte évoque même des cas d'incompatibilité absolue (conseiller général et maire par exemple). La mission soutient cette recherche sur les compatibilités ou non entre le mandat d'administrateur et les divers mandats politiques. Dans la même ligne, elle suggère une réflexion sur les conflits d'intérêt qui peuvent surgir entre le mandat de président ou d'administrateur de l'UDAF ou de toute autre fédération et association familiale avec les mandats de président, de président de commission ou d'administrateur d'organismes de prestations sociales, en particulier en matière d'avis sur des projets touchant une association familiale membre de l'UDAF.

### ***1.1.2 La structure et le fonctionnement des organes statutaires sont conformes aux prescriptions du Code de l'Action Sociale et des Familles***

Les UDAF sont composées, selon les prescriptions du CASF (L211-4), des associations familiales adhérentes ayant leur siège dans le département et des fédérations d'associations familiales du département<sup>4</sup>.

En outre, elles peuvent faire appel, à titre consultatif, aux groupements à but familial<sup>5</sup> qui ne constituent pas des associations familiales. Les statuts types actuels prévoient qu'elles les associent à leur action. Le projet de réforme des statuts types disposent, de façon plus précise, que ces groupements sont invités, à titre consultatif, à chaque assemblée générale de l'UDAF et qu'ils peuvent être invités au conseil d'administration lorsqu'un thème de la réunion relève de leur compétence.

<sup>3</sup> La suppression de cette disposition découle de la loi 80-545 du 17.07.80

<sup>4</sup> L'article L.211-1 du code de l'action sociale et des familles définit ainsi les associations familiales :

« *Ont le caractère d'associations familiales .....les associations déclarées librement créées dans le cadre de la loi du 1<sup>er</sup> 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 d'entre elles et qui regroupent :*

- *des familles constituées par le mariage et la filiation ;*
  - *des couples mariés sans enfant ;*
  - *toutes personnes physiques soit ayant 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.*
- L'adhésion des étrangers aux associations familiales est subordonnée à leur établissement régulier en France.... »*

<sup>5</sup> Les groupements à but familial sont visés à l'article 10 de l'ancien code de la famille et de l'aide sociale sans être précisément définis: « *L'union nationale, les unions départementales et locales peuvent faire appel, à titre consultatif, aux représentants de tous autres groupements à but familial qui ne constitueraient pas une association familiale au sens de l'article premier* ». L'UNAF classe comme groupements à but familial des mouvements associatifs tels que l'AFSEA, l'association France Alzheimer, le Mouvement pour les villages d'enfants, l'UNADFI, la FNADAD, l'UGTE, l'UNASSAD, l'UFCV,... Les groupements à but familial ne sont plus mentionnés dans le code de l'action sociale et des familles.

En cohérence avec la composition de l'UDAF, chacun de ses organes statutaires, assemblée générale et conseil d'administration, comprend conjointement des représentants des associations familiales et des représentants des fédérations départementales adhérentes. Toutefois, au sein de l'assemblée générale, seuls les délégués des associations familiales ont le droit de vote, notamment pour l'élection de la moitié des administrateurs, alors qu'au sein du conseil d'administration les administrateurs élus en assemblée générale et les administrateurs désignés par les fédérations ont les mêmes pouvoirs et sont à parité.

De plus, les votes en assemblée générale ont lieu au suffrage familial, conformément aux dispositions de l'article L.211-9 du CASF : chaque association dispose d'un nombre de voix correspondant au nombre de personnes composant les familles adhérentes, des voix supplémentaires étant données aux familles nombreuses ou ayant des enfants handicapés majeurs à charge.

Autrement dit, dans un tel système, le pouvoir statutaire et le pouvoir de contrôle, qui relèvent de l'assemblée générale, appartiennent aux familles et reposent sur une base exclusivement démocratique, alors que le pouvoir d'administration, qui relève du conseil d'administration, est exercé conjointement et à parts égales par les représentants élus des familles et les représentants désignés par les fédérations départementales et repose donc sur une dualité de représentation, démocratique et institutionnelle.

Dans la composition et le fonctionnement des organes statutaires, les dispositions des statuts et du règlement intérieur sont généralement bien respectées, tant dans la forme que dans l'esprit, même si la pratique donne lieu à quelques écarts mineurs.

La double représentation, des associations et des fédérations constituées dans le département, se retrouve effectivement dans la composition des assemblées générales et des conseils d'administration.

Cependant, la représentation des fédérations départementales au sein des conseils d'administration a dans la pratique, et, à la faveur d'une interprétation ministérielle en ce sens<sup>6</sup>, été étendue aux associations départementales à recrutement spécifique fédérées à un mouvement familial national adhérent à l'UNAF<sup>7</sup>. Ces associations départementales sont des sections départementales d'associations nationales et sont admises en tant que telles dans les UDAF (art. L.211-4 al.3 du CASF). Mais bien qu'elles ne soient pas, dans le département, des groupements d'associations familiales et ne répondent donc pas strictement à la définition des fédérations donnée à l'article L.211-4 (al.1) du CASF, elles sont assimilées aux fédérations pour la désignation de la moitié des administrateurs. Cela permet à des associations qui comptent souvent peu d'adhérents mais sont une composante reconnue du mouvement familial, d'être représentées dans les conseils d'administration, alors que la voie de l'élection ne leur assurerait pas toujours une place au sein de ces conseils. Le projet de réforme des statuts types prévoit logiquement d'entériner cette interprétation et de mentionner ces associations ou sections départementales à recrutement spécifique aux côtés des fédérations siégeant au conseil d'administration.

<sup>6</sup> Lettre du 4 mai 1976 du secrétaire d'Etat auprès du ministre de la santé.

<sup>7</sup> Ce sont des associations adhérent à des mouvements tels que l'UNAPEI, l'APF, l'UNAFAM, EFA, la FAVEC, ...

Dans la réalité, la mission a aussi constaté que des sièges d'administrateurs désignés, dévolus aux fédérations et aux associations départementales assimilées, restaient souvent vacants, les fédérations n'étant pas assez nombreuses pour les pourvoir. Le règlement intérieur type donne, il est vrai, toute souplesse à cet égard en permettant de laisser vacants des sièges réservés aux fédérations adhérentes. Toutefois, le principe de parité entre administrateurs élus et administrateurs désignés<sup>8</sup> ne peut alors être respecté.

La conférence départementale des mouvements familiaux, prévue par les statuts types, est un lieu de concertation entre les fédérations départementales ; en outre, elle établit la liste des fédérations appelées à désigner des administrateurs. Dans la réalité, la conférence départementale n'est pas toujours réunie de façon régulière. Dans le projet de réforme des statuts types, elle est naturellement élargie aux associations départementales. La mission estime que ce fonctionnement instable est le signe d'une vie commune entre les associations parfois difficile mais qui, en tout état de cause, reste à dynamiser.

Par ailleurs, dans aucun des départements visités par la mission n'a été créée d'union locale d'associations familiales (ULAF).<sup>9</sup> Le développement de ce niveau de coopération serait pourtant susceptible de contribuer au dynamisme associatif local du mouvement familial.

Au plan du fonctionnement, la mission a pu constater que les organes statutaires, assemblée générale, conseil d'administration et bureau, se réunissaient régulièrement. La périodicité de réunion prévue par les statuts n'est pas toujours strictement respectée pour ce qui concerne le conseil d'administration ; le passage prévu, dans le projet de réforme statutaire, d'une périodicité minimale bimestrielle à une périodicité trimestrielle pour les séances du conseil, permettra sans doute de mieux tenir compte des rythmes réels observés. Encore faudra-t-il que les statuts des UDAF respectent eux-mêmes sur ce point les statuts types, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui (dans un cas, les statuts de l'UDAF se limitent à un minimum de trois réunions annuelles).

Les procès-verbaux des réunions de l'assemblée générale et du conseil d'administration sont consignés dans des registres cotés. Le projet de réforme des statuts types dispose que les procès-verbaux de l'assemblée générale, du conseil et du bureau seront conservés dans un registre coté et paraphé signé par le président et le secrétaire, ce qui permettra d'uniformiser les pratiques en la matière. Le projet de réforme du règlement intérieur prévoit que ces procès-verbaux devront être adressés à l'UNAF dans un délai de deux mois suivant la réunion ; cette disposition, si elle est observée, aura le mérite accessoire d'imposer des délais impératifs à l'établissement des procès-verbaux.

Le projet de réforme statutaire comporte également un rappel de l'obligation<sup>10</sup> de tenue d'un registre spécial où sont consignés toute modification apportée aux statuts et tout changement dans l'administration ou la direction de l'UDAF. Ce registre n'existe effectivement dans aucune des UDAF visitées.

<sup>8</sup> Ce principe de parité figure dans les statuts types mais n'est pas inscrit dans le code de l'action sociale et des familles, qui laisse toute latitude dans la répartition entre administrateurs élus et désignés.

<sup>9</sup> Aux termes de l'article L.211-6 du code de l'action sociale et des familles, des unions locales d'associations familiales peuvent être créées par arrêté du ministre chargé de la famille sur proposition des UDAF.

<sup>10</sup> Obligation imposée par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et le décret du 16 août 1901 aux associations déclarées

### ***1.1.3 Les assemblées générales respectent les obligations statutaires***

Dans les UDAF visitées par la mission, les pouvoirs et mandats des délégués des associations adhérentes sont vérifiés par des membres de la commission de contrôle, ou des membres de l'assemblée désignés en séance ou même la secrétaire de direction, qui font également signer la liste d'émargement. Selon les statuts, le bureau de l'assemblée générale est celui du conseil.

Les statuts types, repris par les statuts particuliers, disposent que les élections ou désignations de personnes ont lieu au scrutin secret à la majorité absolue des suffrages exprimés au 1<sup>er</sup> tour, conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n°76-272 du 26 mars 1976. Assez curieusement ni le décret ni les statuts n'envisagent l'éventualité d'un second tour. De fait, les élections des administrateurs n'exigent généralement pas plus d'un tour. La possibilité d'un second tour mérite néanmoins d'être prise en compte, et c'est à juste titre que le projet de réforme des statuts types y pourvoit en prévoyant un second tour à la majorité relative. Le projet de réforme du règlement intérieur type, pour sa part, précise la procédure d'organisation des élections en assemblée générale (conditions d'appel, de dépôt, de contrôle et de diffusion des candidatures, recours possible).

Les élections des administrateurs ont lieu au scrutin plurinominal majoritaire sur la base du suffrage familial défini à l'article L.211-9 du CASF et semblent se dérouler en général dans une ambiance consensuelle. L'éligibilité des administrateurs est vérifiée également par des membres de la commission de contrôle, ou des membres de l'assemblée désignés en séance ou même la secrétaire de direction. Le contrôle porte essentiellement sur la condition d'inscription des candidats sur la liste d'adhérents d'une association familiale adhérente à l'UDAF ; cette condition figure déjà dans le schéma des vérifications incombant, selon les instructions de l'UNAF, à la commission de contrôle et elle est inscrite dans le projet de réforme des statuts types.

L'assemblée générale fixe chaque année le montant des cotisations des membres : une cotisation par adhérent pour les associations familiales, d'un montant généralement inférieur à 0,50 € et une cotisation forfaitaire pour les fédérations, d'un montant de l'ordre d'une quinzaine d'euros, sauf dans un département qui demande dix fois moins, le montant devenant alors très faible. Ces cotisations, au total modique, sont assez stables.

Les statuts types actuels disposent que le non paiement des cotisations entraîne la suppression du droit de vote à l'assemblée générale (associations) ou la non participation à l'assemblée générale (fédérations), voire la radiation (après mise en demeure). Le projet de réforme des statuts types précise que le non paiement entraîne également la non attribution du fonds spécial ainsi que l'inéligibilité des adhérents de l'association ou, pour les fédérations et associations départementales assimilées, l'impossibilité de désigner des membres du conseil d'administration. La mission n'a pas eu connaissance que de telles sanctions aient eu à être prises. En revanche, le non paiement de cotisations peut effectivement révéler la mise en sommeil de certaines associations.

Les ordres du jour des assemblées générales sont conformes aux statuts : rapport moral, rapport d'activité, rapport financier, rapport du commissaire aux comptes, approbation des comptes de l'exercice clos (les assemblées générales se tiennent le plus souvent à la fin du premier semestre), vote du budget de l'exercice, fixation des cotisations, et, le cas échéant, renouvellement partiel du conseil d'administration.

Les assemblées générales, souvent assez formelles, donnent aussi parfois l'occasion d'aborder un thème particulier, intéressant le mouvement familial, sous la forme d'une conférence d'information ou d'une table ronde (par exemple, au cours de la période contrôlée « le soutien à la fonction parentale », sujet particulièrement prégnant). Dans certains cas, la mission a pu constater que la préparation de l'assemblée était dominée par cette partie bien plus que par la partie statutaire et que le succès et l'intérêt de l'assemblée étaient mesurés à cette aune.

#### ***1.1.4 Le conseil d'administration, instance de pilotage***

La durée du mandat des administrateurs est variable, généralement de 3 ou 4 ans, avec renouvellement par tiers tous les ans ou par moitié tous les 2 ans. Le projet de réforme des statuts types retient une durée uniforme de 4 ans avec renouvellement par moitié tous les 2 ans.

Le projet de règlement intérieur type prévoit que lors de chaque renouvellement partiel du conseil d'administration, l'UDAF demandera aux fédérations soit une confirmation soit une nouvelle désignation de leurs représentants. Ce souci de procédure traduit une volonté de respect formel de la désignation des représentants de ces fédérations, mais aussi une recherche de dynamisation et de changement. D'une manière générale, en effet, la stabilité des administrateurs, élus et désignés, est assez grande, même si dans certaines UDAF contrôlées, la mission a observé un renouvellement important.

L'assiduité des administrateurs apparaît satisfaisante et permet d'obtenir des taux de participation aux séances du conseil d'administration le plus souvent supérieurs à la moitié des membres. La procédure statutaire de démission d'office en cas d'absence sans excuse valable à trois séances consécutives du conseil n'a, semble-t-il, jamais été appliquée dans les 6 UDAF contrôlées.

Les administrateurs ne bénéficient d'aucun avantage particulier, et les frais qu'ils sont amenés à exposer leur sont remboursés sur justificatifs et dans la limite des plafonds recommandés par l'UNAF, lorsqu'ils demandent le remboursement, ce qui paraît être rarement le cas. Le projet de réforme du règlement intérieur type prévoit le remboursement des frais sur justificatifs et selon des modalités fixées par le conseil.

Le directeur assiste aux réunions du conseil d'administration.

Les ordres du jour des conseils d'administration correspondent à leurs fonctions statutaires et aux activités de l'UDAF. Ils portent ainsi sur les budgets prévisionnels des services et les comptes, la préparation des assemblées générales annuelles, l'élection du bureau, les orientations d'action pour l'année, les projets et le bilan des activités, la désignation et les comptes rendus de mandat des représentants, les candidatures à l'adhésion, les relations avec l'UNAF...

Le conseil d'administration est appelé à débattre sur l'actualité politique et sociale nationale, souvent à partir de documents de l'UNAF : conférences de la famille, aide personnalisée à l'autonomie, retraite, financement de la sécurité sociale, parentalité, médiation familiale,....

Dans tous les cas, la mission a constaté que le conseil d'administration jouait un rôle de pilotage essentiel.

### ***1.1.5 Le bureau, exécutif du conseil***

De composition classique - président, vice-présidents, trésorier, secrétaire,... - le bureau est généralement désigné pour la durée correspondant au renouvellement partiel du conseil d'administration. Il se réunit en alternance avec le conseil d'administration ou bien ses réunions précèdent systématiquement celles du conseil ; dans un cas atypique rencontré par la mission, il n'est réuni qu'une fois par an.

La fonction du bureau n'est pas définie par les statuts. Lorsqu'il est réuni régulièrement, il apparaît comme l'exécutif du conseil d'administration, dont il prépare les réunions et met en œuvre les décisions ; il est aussi chargé du suivi, de l'organisation et du fonctionnement des services de l'UDAF, notamment des affaires de personnel.

### ***1.1.6 Les commissions thématiques et logistiques, partout constituées, font preuve d'une vitalité inégale***

Les statuts types disposent qu'au sein des UDAF peuvent être constituées « toutes commissions occasionnelles ou permanentes utiles », et notamment une commission de la famille ouvrière et une commission de la famille rurale.

Dans la réalité, les UDAF ont mis en place une double structure de commissions, comprenant, d'une part des commissions logistiques, d'autre part des commissions thématiques. Cette structure est reprise dans le projet de réforme des statuts types et des règlements intérieurs. Elle correspond, en effet, à des schémas préconisés par l'UNAF.

Dans la première catégorie se trouvent notamment la « commission de contrôle » et « la commission technique de suivi des services », auxquelles s'ajoutent parfois d'autres commissions telles que la « commission des finances » et la « commission des tutelles ».

La seconde catégorie se compose des commissions suivantes : « Psychologie, sociologie et droit de la famille », « Grands équilibres économiques et sociaux », « Education et formation », « Vie quotidienne », « Habitat, cadre de vie et environnement ».

Ces commissions sont présidées par un membre du conseil d'administration désigné par celui-ci. Leur vitalité est très variable ; dans un cas extrême rencontré par la mission, elles n'existent que sur le papier. Elles sont souvent complétées par des groupes de travail ad hoc et ponctuels : à caractère logistique (pour la préparation de la convention nationale des représentants familiaux organisée à Marseille en 2003, pour une opération de restructuration de locaux,...) ou thématique.

Parmi ces commissions, la commission de contrôle joue un rôle particulièrement important. Ses missions sont, en effet, de contrôler la régularité des listes d'adhérents (listes électorales annuelles), les dossiers de demande d'agrément des associations, la validité des candidatures au conseil d'administration et les procédures de vote lors des élections.

Si elle n'assume pas toujours intégralement certaines de ces missions, le contrôle des procédures de vote lors des élections par exemple, il n'est pas rare que des salariés de l'UDAF se chargent de la vérification des pouvoirs et des mandats. Son rôle est essentiel pour le contrôle des listes d'adhérents. Or, ces listes sont le fondement du suffrage familial. En assemblée générale, elles déterminent la répartition des voix entre les associations adhérentes des UDAF ; totalisées au niveau de chaque UDAF, elles constituent sa liste électorale, transmise chaque année à l'UNAF ; leur contrôle est donc important.

En pratique, la commission de contrôle effectue le contrôle des listes d'adhérents en utilisant le logiciel de l'UNAF « Elisa », et chaque année ses vérifications portent sur les listes arrêtées au 31 décembre de l'année précédente. La nouvelle version d'Elisa apporte un progrès significatif à ce contrôle. Cependant, les contrôles effectués par la commission apparaissent insuffisants à la mission.

En effet, la commission se limite à régler les cas de doublons et les cas de multiples appartenances détectés par traitement informatique, conformément aux dispositions de l'article 5 du décret n° 76-272 du 26 mars 1976. Sont également contrôlés les « hors département », c'est-à-dire les cas d'adhérents résidant hors du département et, symétriquement, les cas d'adhérents d'autres UDAF résidant dans le département. De même sont vérifiés les cas d'adhérents seuls, sans droit de vote (célibataires sans enfant et concubins sans enfant) ou avec une seule voix (conjoints survivants).

En revanche, la commission n'effectue généralement aucun contrôle sur place de la teneur des listes électorales transmises à l'UDAF par les associations adhérentes, contrairement aux prescriptions de l'article 4 du même décret. La mission estime que la commission de contrôle devrait procéder, au moins par des sondages aléatoires, à des contrôles sur pièces au siège des associations adhérentes.

Il est à noter que, dans un souci déontologique, le projet de réforme statutaire prévoit que le président de la commission de contrôle est élu en son sein et non pas désigné par le conseil d'administration.

## **1.2 Les UDAF assument leur fonction fédératrice des associations familiales mais sans associer à leur action les groupements à but familial**

Une première observation se dégage des investigations effectuées par la mission : les UDAF fédèrent autour d'elles toutes les associations familiales de leur département, dans leurs différentes tendances et composantes. La mission n'a pas eu connaissance du cas d'associations familiales importantes qui n'adhéreraient pas aux UDAF.<sup>11</sup> A l'inverse, le contrôle des adhésions effectué par les UDAF permet d'écarter les candidatures qui ne répondraient pas exactement aux critères légaux des associations familiales. Certaines commissions de contrôle se montrent en particulier attentives à ce que les statuts fassent apparaître clairement le caractère familial de l'association candidate.

---

<sup>11</sup> A signaler cependant l'exception notable des associations de parents d'élèves, qui ne souhaitent pas adhérer à l'UNAF et aux UDAF.

Les associations membres des UDAF sont pour l'essentiel des associations adhérant à des fédérations nationales elles-mêmes agréées par l'UNAF, mais aussi des associations locales qui, comme en Alsace, expriment une tradition régionale vivace.

L'universalisme familial des UDAF apparaît d'autant plus remarquable qu'il transcende des tendances et courants de pensée très divers : confessionnels, laïcs, syndicaux, urbains, ruraux, généralistes, spécialisés.

Les différentes tendances du mouvement familial se retrouvent d'ailleurs dans des proportions très variables selon le contexte culturel et socio-économique local : on note ainsi la vigueur du courant laïc et syndical dans l'Hérault, le Bas-Rhin et la Seine-Saint-Denis, le dynamisme des mouvements ruraux dans le Cantal, le Loir-et-Cher et la Vendée.

Les entretiens que la mission a pu avoir avec les responsables des associations locales lui donnent à penser que l'attractivité des UDAF vis-à-vis de courants si divers s'explique naturellement par le fait qu'elles exercent une fonction institutionnelle de représentation des familles. Cette fonction reconnue leur permet, en effet, d'assurer la représentation du mouvement familial auprès des pouvoirs publics et des institutions sociales et sanitaires. En outre, dans la distribution des mandats de « représentant familial », les UDAF procèdent généralement par appel de candidatures auprès de leurs associations adhérentes et donnent donc à ces dernières la possibilité de se faire entendre dans les instances correspondant à leurs centres d'intérêt respectifs.

En tout état de cause, les positions du mouvement familial reposent avant tout sur la prise en compte des besoins des familles et s'efforcent de suivre l'évolution sociologique de la famille.<sup>12</sup> C'est ainsi que l'UNAF intègre aujourd'hui les familles monoparentales ayant des enfants à charge ; les associations familiales ouvrent également leurs rangs aux couples non mariés, tout en réservant le droit de vote aux couples mariés. Une conjugaison d'ouverture et de prudence permet au mouvement familial de préserver en son sein un consensus minimal et de maintenir son unité.

Les UDAF respectent aussi un principe de subsidiarité qui leur évite de faire concurrence à leurs associations adhérentes, sans s'interdire de prendre des initiatives innovantes lorsque les besoins des familles le justifient (cf. 2.1.2). Certains des administrateurs rencontrés par la mission regrettent même le manque d'initiative de leur UDAF dans certains domaines.

De plus, l'UNAF a su adapter les structures des UDAF pour intégrer ou associer certains mouvements familiaux : ainsi l'assimilation des sections départementales d'associations nationales à recrutement spécifique (cf supra) pour la désignation de la moitié des administrateurs.

En revanche, les groupements à but familial ne sont pas réellement associés au fonctionnement des organes statutaires. Dans les procès-verbaux des conseils d'administration, il n'est fait aucune mention de la présence de leurs représentants et de leur participation aux travaux sur des sujets susceptibles de les intéresser ; ils ne semblent pas non plus être habituellement invités aux assemblées générales. Or ils sont concernés au premier

---

<sup>12</sup> Même si les associations de parents gays ou lesbiennes restent encore exclues.

chef par la question aujourd'hui posée de l'ouverture à d'autres types de mouvements (cf infra au 1.3).

Enfin, si les UDAF assument leur rôle fédérateur de façon satisfaisante à l'égard des associations familiales de leur département, elles s'insèrent elles-mêmes dans la construction fédérale coiffée par l'UNAF. La mission n'a pas perçu de leur part une véritable contestation de ce système. Il existe certes des UDAF « légitimistes » et d'autres réputées « autonomistes », mais aucune ne semble remettre en cause l'existence du réseau auquel elles participent et qui, là encore, leur assure un statut légal dans leur mission de représentation des familles.

## 1.3 La représentativité des UDAF dépend de plusieurs facteurs

### 1.3.1 *Les effectifs de familles adhérentes sont plutôt en stagnation*

Sur la période contrôlée, années 2001, 2002 et 2003, la mission a observé des évolutions d'effectifs contrastées :

- Bas-Rhin et Cantal : érosion continue
- Hérault : légère progression d'année en année
- Loir-et-Cher : reprise depuis 2002 après une forte baisse en 1999, 2000 et 2001 (sans retrouver encore le niveau le plus élevé de 1994)
- Seine-Saint-Denis : très légère augmentation
- Vendée : très légère diminution

Les évolutions constatées s'expliquent soit par des tendances de fond telles que le déclin démographique du département (Cantal) ou la perte d'activités reprises par des collectivités locales (il y a alors perte d'adhérents et d'usagers comme dans le Bas-Rhin, soit par des circonstances particulières telles que la scission intervenue au sein d'un mouvement (Loir-et-Cher). Pour une part, elles sont également imputables à l'« effet Elisa », c'est-à-dire à [l'amélioration des performances](#) de ce logiciel pour l'établissement et le contrôle des listes électorales annuelles, qui a permis au cours des dernières années d'éliminer nombre de doublons et de cas d'appartenances multiples.

Ces évolutions affectent plus ou moins les différentes composantes du mouvement familial, sans que l'échantillon enquêté permette de discerner nettement des tendances générales.

### 1.3.2 *La représentativité des UDAF est difficile à apprécier quantitativement*

La représentativité des UDAF par rapport à l'ensemble des familles qu'elles ont vocation à représenter est difficile à mesurer, car une mesure exacte supposerait de pouvoir évaluer le nombre de familles de chaque département prises au sens où l'entend le code de l'action sociale et des familles (L.211-1). Si l'on prenait pour base le nombre de ménages au sens de l'INSEE, il faudrait en exclure notamment les personnes sans enfant vivant seules et les couples non mariés sans enfant. A l'inverse, l'utilisation des fichiers des CAF fournirait un dénombrement incomplet car ils ne concernent que les familles recevant des prestations. Une seule des UDAF enquêtées, celle du Cantal, a réalisé une estimation, qui aboutit au ratio de

8,75% de l'ensemble des familles du Cantal représentées par l'UDAF. Il semble d'ailleurs qu'un ratio moyen de l'ordre de 10% soit tenu pour vraisemblable par l'UNAF.

A défaut de pouvoir, aujourd'hui, effectuer l'estimation du ratio évoqué ci-dessus, il n'est pas sans intérêt de rapporter le nombre de familles adhérentes recensées sur la liste électorale de chaque UDAF visitée au nombre d'habitants de son département. On obtient les résultats arrondis suivants, établis à partir de la liste électorale du 31 décembre 2003 et du dernier recensement de 1999 :

- Bas-Rhin : 2,8%
- Cantal : 2,3%
- Hérault : 0,6%
- Loir-et-Cher : 2,2%
- Seine-Saint-Denis : 0,2%
- Vendée : 3,8 %

Ce chiffrage sommaire suffit à faire apparaître des écarts considérables d'une UDAF à l'autre. Il serait imprudent de prétendre en tirer une appréciation sur le dynamisme respectif de chacune, tant sont nombreux et divers les facteurs déterminant les pourcentages ainsi calculés : histoire, contexte local... On peut toutefois observer que le pourcentage est plus élevé dans les départements à dominante rurale ; le Bas-Rhin fait exception, probablement en raison de sa forte tradition associative.

### ***1.3.3 Les familles adhérent de plus en plus en recherchant le service rendu***

Suivant une tendance générale du mouvement associatif, les associations familiales comptent une proportion croissante d'usagers. Elles sont, en effet, souvent conduites à prendre en charge la gestion d'établissements et de services tels que crèches, centres de loisirs, aide à domicile... Les usagers sont alors inclus parmi les adhérents.

La mission remarque toutefois que certaines de ces associations ne sont pas agréées comme associations familiales – associations fédérées au sein de l'UNASSAD, par exemple, reconnues comme groupements à but familial – alors que d'autres, avec la même activité, sont, elles, reconnues comme associations familiales – ainsi celles affiliées à l'UNADMR.

Or, outre que cette évolution consumériste fragilise les effectifs des associations, par exemple en cas de municipalisation des services gérés, elle réduit la proportion des sociétaires engagés, bénévoles et militants, alors même que le mouvement familial doit répondre aux besoins plus lourds de certaines familles précarisées, mais aussi faire face, à bien des égards, à une véritable crise de la famille. A cet effet, le rôle de tête de réseau de l'UNAF et des UDAF est essentiel pour la dynamisation des adhérents. Certaines UDAF essaient de regrouper dans des mouvements généralistes les jeunes couples recrutés dans les mouvements spécialisés ou dans des zones géographiques voisines.

### ***1.3.4 Les ouvertures possibles du mouvement familial***

Un groupe de travail de l'UNAF a réfléchi sur l'ouverture de l'institution, compte tenu du développement de mouvements familiaux ou para-familiaux évoluant en marge de l'UNAF. Ce groupe a proposé deux scénarii :

- un scénario « innovant » consistant à créer en plus des catégories de « membres actifs » et de « membres associés » (mouvements aujourd'hui reconnus comme groupements à but familial) une troisième catégorie de « membres participatifs ». Cette troisième catégorie comprendrait des mouvements ne satisfaisant pas totalement aux critères permettant d'être membres actifs, mais dont la composition ou le but est familial : crèches parentales, associations gestionnaires de médiation familiale, Fédération nationale des associations familiales des maisons d'accueil, Association France Alzheimer et troubles apparentés... Ces mouvements désigneraient des membres avec voix délibérative au conseil d'administration de l'UNAF et percevraient une part de fonds spécial ;
- un scénario « d'évolution moins marquée », maintenant les deux catégories actuelles et consistant, d'une part à réviser dans le sens d'un assouplissement les critères d'agrément des membres actifs, d'autre part à réserver des sièges avec voix consultative aux membres associés au sein du conseil d'administration de l'UNAF.

En outre, dans chacun de ces scénarii, est envisagé un développement du partenariat avec tous les organismes évoluant dans le champ familial et non susceptibles d'être agréés par l'UNAF dans l'une ou l'autre des catégories existantes.

Ce projet d'ouverture sera présenté à l'assemblée générale de l'UNAF de novembre 2004. Si l'un des scénarii proposés est adopté, il y aura lieu à déclinaison dans la structure des UDAF elles-mêmes.

La mission estime que l'ouverture à des mouvements dont la composition ou le but est familial, l'assouplissement des critères d'agrément et l'association effective des groupements à but familial constituent les axes essentiels de progrès pour le mouvement familial dans le cadre sociétal actuel. La définition générale des associations familiales donnée par le CASF laisse, à cet égard, une marge d'appréciation. Le ministre peut intervenir lorsqu'il est saisi de refus ou d'annulation au titre des dispositions de l'article L211-13 du CASF. Une telle initiative permettrait de conforter la représentativité et la vocation universaliste d'un réseau sur lequel l'Etat peut compter.

Parallèlement, le développement envisagé du partenariat avec les organismes non susceptibles d'être agréés mais évoluant dans le champ familial contribuerait à enrichir la capacité de proposition et d'initiative du mouvement familial.

## **1.4 Le niveau régional demeure un champ d'action à promouvoir**

A l'exception d'une UDAF qui manifeste son autonomie par rapport au niveau national, les UDAF contrôlées sont « légitimistes » et coopèrent activement avec le niveau central dans tous les secteurs de la vie associative. Néanmoins, le niveau régional constitue un échelon institutionnel intermédiaire indispensable dans les relations entre l'UNAF et les UDAF.

#### ***1.4.1 Les URAF sont des structures de coordination interdépartementale conformes à ce qu'en attendent les UDAF***

Les URAF n'ont pas d'existence légale car elles ne sont pas mentionnées dans le code de l'action sociale et des familles. Mais, elles sont reconnues dans les statuts de l'UNAF depuis 1986 et reçoivent, sans base légale, une part du fonds spécial.

Leurs organes statutaires sont composés suivant le même schéma dual que ceux des UDAF, conformément à des statuts types élaborés par l'UNAF.

C'est ainsi que leur assemblée générale est composée de membres désignés par le conseil d'administration de chaque UDAF de la région et, en nombre égal, de membres désignés par les fédérations et associations départementales dans le cadre d'un accord entre elles au plan régional. Le vote en assemblée générale est réservé aux représentants des UDAF.

Leur conseil d'administration est constitué également, à parité, de membres désignés par les UDAF de la région et de membres désignés par les fédérations ou associations départementales.

Le président de chaque UDAF est membre de droit de la représentation de son union au conseil de l'URAF ainsi qu'à l'assemblée générale. Comme pour les UDAF, il n'est pas rare que des sièges réservés aux fédérations restent vacants.

Le mandat des administrateurs est de 4 ans, avec renouvellement par moitié tous les 2 ans.

Si le siège social des URAF est fixé, généralement dans les locaux de l'UDAF du département chef-lieu de région, il arrive que leur siège administratif « tourne » entre les UDAF de la région (ex. : Languedoc-Roussillon), qui, dans tous les cas, fournissent à l'URAF, son support logistique (locaux, personnel), comme cela est précisé infra.

Dans le cadre des relations avec l'UNAF, les présidents d'URAF, pour leur part, participent aux trois réunions nationales annuelles des URAF (Conseil des régions) , à la réunion des présidents des UDAF et aux assemblées générales de l'UNAF.

La mission retire de ses investigations le constat d'un fonctionnement statutaire conforme mais « a minima » : la périodicité de réunion des organes statutaires respecte la périodicité minimale des statuts, elle-même faible des URAF.

Les URAF jouent essentiellement un rôle de coordination entre les présidents et les directeurs des UDAF et assurent la représentation des familles au niveau régional. A ces titres, elles sont jugées utiles par les UDAF.

La coordination donne lieu à des réunions techniques (passage à la convention collective de 1966, par exemple) et à des réunions thématiques (sur des sujets de politique familiale), les réunions thématiques prenant souvent la forme de journées d'information et d'échange régionales ouvertes aux associations.

Au titre de la représentation des familles, les URAF désignent des représentants auprès des institutions régionales telles que CESR, CROSS, ORS, CRILD, URIOPSS, CPCA,

CORERPA, CRAM, CHR,... Elles entretiennent aussi des relations avec les services de l'Etat (préfecture, DRASS) et ceux du Conseil régional.

La principale activité gérée par chaque URAF est l'« observatoire de la famille », qui élabore et exploite des enquêtes sur les familles (ex. : enfance, adolescence et vie en famille,..) mais qui a besoin d'un appui scientifique et financier, actuellement insuffisant.

La mission estime que telles qu'elles sont constituées et qu'elles fonctionnent les URAF jouent un rôle utile de représentation au niveau des pouvoirs publics régionaux et de coordination sur des questions d'intérêt commun aux UDAF. Il n'y a pas lieu de modifier ce système qui fonctionne de manière pragmatique et économe de moyens financiers. La mission propose de donner aux URAF un statut juridique équivalent à celui de l'UNAF et des UDAF à la fois pour reconnaître leur rôle actuel mais surtout pour favoriser l'évolution du niveau régional.

Certes, chaque UDAF est attachée à ses prérogatives dans le cadre légal actuel et ne veut confier à aucune autre instance un pouvoir de décision que les textes lui reconnaissent. Mais chacune d'elles accepte, néanmoins, de se coordonner, d'appliquer des orientations communes après en avoir discuté ; d'évoluer vers des méthodes communes d'intervention et vers un contrôle technique de ses pratiques. Cette ouverture nécessaire des UDAF au sein des URAF méritait d'être ainsi amplifiée et consolidée pour adapter le mouvement familial à son époque et l'inscrire dans une démarche de projet.

A l'heure d'une nouvelle volonté politique de décentralisation, s'appuyant notamment sur des pôles régionaux d'administration, le rôle et les missions des URAF sont à affirmer et à étendre. La recherche de cohérence des politiques dans l'espace régional, le seuil d'intervention critique, l'optimisation et la mutualisation de moyens lourds ou spécifiques... sont autant de facteurs qui plaident pour un rôle fonctionnel accru des URAF.

#### ***1.4.2 Des interrégions se sont constituées à l'initiative de l'UNAF***

A l'initiative de l'UNAF, six interrégions ont été constituées selon un découpage aujourd'hui formalisé (voir carte des interrégions en annexe 4), qui, au demeurant, ne correspond pas exactement aux rapprochements observés par la mission.

Ainsi, la région Languedoc-Roussillon coopère avec la région Midi-Pyrénées et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Dans l'interrégion constituée par le Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, à titre d'exemple, les directeurs des treize départements se réunissent deux fois par an pour des journées d'information et de formation portant sur les services de tutelle, la convention collective, la gestion des comptes individualisés, la formation à distance des délégués à la tutelle et des représentants familiaux,...

Les interrégions constituent, actuellement, un rouage de coordination entre le niveau départemental et le niveau national à la fois sur des sujets techniques et sur des sujets de politique générale. Elles ont un rôle de consultation et de concertation de plus en plus développé, mais n'ont pas vocation à s'inscrire comme un échelon institutionnel supplémentaire.

## **DEUXIEME PARTIE - LES UDAF, OUTRE LEUR ROLE DE TETE DE RESEAU, EXERCENT DES MISSIONS PROPRES QUE LA CROISSANCE DES SERVICES DE TUTELLE A TENDANCE A MASQUER**

### **2.1 Les UDAF sont des têtes de réseau et appliquent le principe de subsidiarité**

Pour ce qui concerne leur rôle propre, les Unions se tiennent toutes à une ligne commune, à savoir le respect du principe de subsidiarité : elles laissent les associations adhérentes mener leurs activités sans se substituer à elles et en se limitant à coordonner leurs actions. Chaque UDAF se donne pour vocation d'être une tête de réseau.

#### ***2.1.1 Les UDAF couvrent un domaine de compétence étendu dans lequel leurs représentants désignés tiennent une place importante***

Dans la présentation qui en est faite dans les rapports d'activité annuels des UDAF, les représentations qui sont effectivement nombreuses (plusieurs centaines) sont regroupées dans le cadre du domaine de compétence de chaque commission sectorielle, sans que la liaison entre les deux soit toujours effective.

Dans le cadre de la commission « psychologie, sociologie et droit de la famille » se situent les représentations suivantes : Conseil de famille des pupilles de l'Etat, Commission d'agrément des candidats à l'adoption nationale ou internationale, Conseil départemental de la protection de l'enfance, Bureau d'aide juridictionnelle du tribunal de grande instance, Commission de surveillance des établissements pénitentiaires, Commission départementale de la médaille de la famille française, Conseil des jeunes, Conseil départemental de la jeunesse, Commission départementale de coordination en matière de jeunesse, Comité départemental de pilotage de l'EURO...

Dans le cadre de la commission « grands équilibres économiques et sociaux », se trouvent les représentations suivantes : CAF, CPAM, MSA, Comité départemental des prestations sociales agricoles, Conseil d'orientation pour la prévention des pollutions industrielles, Conseil d'administration des hôpitaux, Usagers EDF-GDF, EPIC pompes funèbres, Comité départemental de liaison et de coordination des services sociaux (CODELICO), Commission locale d'insertion (CLI), Comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions, CCAS....

A la commission « vie quotidienne » est rattachée la représentation à la Commission départementale de la sécurité routière...

A la commission « habitat-cadre de vie » sont rattachées les représentations dans les institutions suivantes : ADIL, Conseil départemental de l'habitat, Section départementale des aides publiques au logement, Gestion d'appartements locatifs associatifs (GALA), OPHLM, OPAC, Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, Fonds de solidarité logement (FSL), Commission de surendettement...

Fréquemment, seule une petite partie des représentants produisent des rapports de mandat, parfois très circonstanciés, qui sont consignés dans le rapport d'activité annuel.

Dans certains départements, des commissions spécifiques ont été constituées pour coordonner l'action des représentants familiaux auprès des CAF et des CCAS. Des formations décentralisées sont organisées à l'intention des délégués dans les CCAS, également destinataires du guide du délégué familial<sup>13</sup>. De même, les représentants nommés par les URAF dans les hôpitaux et les CPAM reçoivent différentes informations « bloc note santé » rédigé par l'UNAF...

Il est à noter que, dans un département visité, les formations dispensées aux représentants familiaux dans les CCAS, notamment au sujet de l'analyse des besoins sociaux des communes, bénéficient aussi aux élus locaux, ce qui conduit l'UDAF à s'interroger sur le rôle incombant à l'UNCCAS à cet égard.

La conférence de Marseille, en mai 2003, centrée sur les représentations a donné lieu à des journées préparatoires dans les UDAF. Elle a eu pour résultat d'impliquer de manière plus forte les UDAF dans la désignation, mais surtout dans la formation et le suivi des représentants, de redonner vie aux comptes-rendus de mandat et de mieux impliquer les représentants dans le travail des commissions. Les URAF semblent mieux maîtriser le sens du compte-rendu, peut-être en raison de la concentration de leurs représentations et de la volonté des UDAF d'en connaître le déroulement.

### ***2.1.2 Les UDAF appliquent le principe de subsidiarité***

La mission a pu constater au travers des entretiens qu'elle a conduits avec les représentants des associations membres des UDAF que les associations développaient de manière autonome leurs actions en direction des familles et qu'en aucun cas les UDAF n'intervenaient dans leur domaine.

Lorsqu'il s'agit de services rendus aux familles, les associations demandent une participation aux familles qu'il s'agisse des loisirs, des activités de garde d'enfants, de maintien à domicile (ADMR), ou des activités de formation professionnelle (MFR).

La question souvent posée est celle du financement des actions qui ne sont pas concrétisées dans des services rendus rémunérés aux usagers comme la défense des locataires ou le soutien scolaire. Dans certains cas, les associations souhaiteraient une aide de l'UDAF sur le fonds spécial notamment, mais celui-ci est trop peu important pour leur donner satisfaction.

La mission tient à souligner que les associations familiales qu'elle a rencontrées se déclarent dans l'ensemble satisfaites de l'existence des UDAF et du rôle qu'elles jouent, en particulier de la représentation officielle qu'elles assurent au mouvement familial au sein des instances publiques et auprès des institutions sociales et sanitaires. Ce constat est un élément d'appréciation en faveur d'un dispositif institutionnel spécifique et, il est vrai, dérogoire au droit commun des associations.

---

<sup>13</sup> des colloques intitulés « Famille et action sociale : quel rôle pour les CCAS ? » ont été organisés par certaines UDAF et ont réuni représentants familiaux et responsables des CCAS.

## 2.2 Dans le champ institutionnel, les UDAF développent des services divers

Les UDAF ont constitué des services à la disposition des familles. En plus de l'instruction des dossiers de demande de médaille de la Famille Française, elles assurent une mission d'information partout présente mais inégalement assurée. Par ailleurs, la mission a constaté la création de services liés à des politiques nouvelles, aux fonctions parentales, à la lutte contre l'exclusion ou à des activités de formation. La lisibilité de ces initiatives est rendue difficile par leur diversité et surtout, comme il sera décrit au paragraphe 2.3., par leur faible poids vis-à-vis des services de tutelle. Pour remédier à cette situation, la mission préconise d'identifier et de développer, dans le cadre d'une politique nationale et régionale, un même service au sein de chaque UDAF. Ce pourrait être le service d'information aux familles, en tout point conforme à son rôle de tête de réseau, et ce d'autant plus que l'expérimentation des « points information famille » ouvre des opportunités.

### 2.2.1 *L'information des familles est une mission prioritaire à développer*

Plusieurs UDAF ont créé des centres de ressources « Familles et Parentalité ». Une permanente de l'UDAF, quelquefois secondée par un assistant documentaliste, y consacre une grande partie de son temps de travail. Ces activités sont financées la plupart du temps par le Conseil général et la CAF. Dans certains cas leur informatisation est en cours. Les centres publient en outre une lettre trimestrielle d'information diffusée à tous les membres du réseau parentalité.

Dans certains cas, les centres possèdent une documentation substantielle et une base de données d'expériences grâce à des fiches-actions et, en outre, mettent à disposition en prêt gratuit une exposition « être parent aujourd'hui », qui rencontre un réel intérêt (accueil dans des écoles,...). Les centres interviennent aussi dans des formations et participent à des comités de pilotage. Ces centres représentent pour les UDAF la possibilité de se professionnaliser dans ce domaine en s'appuyant sur des partenaires locaux. Au regard des six départements observés, ces missions sont très diversement assumées, faute souvent de moyens à y consacrer.

De leur côté, les observatoires de la famille pourraient permettre d'améliorer la connaissance des besoins des familles. Ils font dans tous les départements visités l'objet d'un partenariat entre l'URAF et les UDAF. Ils sont en général gérés par l'URAF qui organise en coopération avec les UDAF la constitution du panel, la réalisation des enquêtes et leur exploitation. La diffusion est assurée par chaque UDAF et par l'URAF pour la région. L'intégration au réseau national des observatoires est en cours dans les sites visités. Ils pourraient bénéficier d'un appui scientifique et financier pour améliorer la qualité de l'observation en se professionnalisant davantage et en augmentant le taux de réponses.

A titre d'exemple, une enquête réalisée en 2003 sur « l'autonomie des jeunes de 16 à 30 ans » a été communiquée à la mission. L'enquête est bien construite et ses résultats riches d'enseignements sur la perception du thème par les familles interrogées. On note cependant la difficulté rencontrée à satisfaire les exigences du panel car une partie relativement faible des familles composant le panel répond au questionnaire.

Dans le prolongement de l'opération « Point Information Famille », la mission recommande aux UDAF de développer de manière plus uniforme et plus dense les fonctions d'accueil, d'orientation, d'information des familles, appuyées sur la mise en réseau des

partenaires et des associations et avec le soutien d'un centre de ressources. Dans le cadre d'une réforme du Fonds Spécial, cette ligne d'action pourrait efficacement servir de base à des projets adaptés aux réalités de chacune des UDAF.

### **2.2.2 *L'investissement dans les REAAP est fort***

Plusieurs UDAF assurent le pilotage du « réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents » de leur département avec le concours financier de la DDASS, du Conseil général et de la CAF.

Ces réseaux comportent deux volets : un volet d'animation et d'échanges, assumé par un comité d'animation, et un volet financement qui permet des appels à projets. Une « Lettre du réseau » est éditée et diffusée périodiquement. Souvent des groupes de travail ont été constitués : sur la participation des parents, sur la coéducation et les relations familles-école. Pour faire émerger des actions au niveau local, les réseaux ont suscité la création de comités locaux. Des échanges ont eu lieu au niveau national avec le CEDIAS, cellule d'appui aux réseaux,<sup>14</sup> et avec l'UNAF.

L'enjeu essentiel des réseaux est de faire évoluer les pratiques professionnelles du système scolaire vis-à-vis des parents, ce qui explique sans doute les réticences de certains professionnels à y participer. La participation des UDAF doit encore s'accroître.

### **2.2.3 *Les UDAF sont engagées dans la lutte contre l'exclusion, en particulier en milieu urbain***

Pour le fonds d'aide aux impayés d'énergie, les UDAF reçoivent les dotations financières sur un compte ouvert à cet effet et versent les sommes dues aux fournisseurs selon les décisions des commissions.

Pour le fonds précarité, il s'agit d'accorder un prêt aux familles sous tutelle pour faire face à leur dette de loyer ou d'énergie. Des commissions où siègent l'UDAF, la DDASS et le travailleur social concerné prennent les décisions d'attribution. Une des UDAF visitées, dans un département très urbanisé, pratique, en outre, l'accompagnement social dans le cadre du FSL et de la prévention des expulsions.

De même, la plupart des UDAF interviennent dans les problèmes de surendettement au travers des commissions où elles apportent des informations aux familles ou encore en leur apportant une aide directe.

Bien que les conseils généraux aient vocation à mobiliser ces fonds, une place dans la lutte contre l'exclusion dans le nouveau cadre qui s'esquisse, pourrait constituer une deuxième orientation d'intervention pour le Fonds Spécial.

### **2.2.4 *Des actions de formation en direction des jeunes, des familles et des salariés d'entreprise***

Dans un département grâce à un large appui financier du Conseil général, l'UDAF assure une activité de formation originale, au sens où elle n'est pas pratiquée dans les autres UDAF de sa région et qu'elle est seule à l'assurer dans son département. Son champ est

<sup>14</sup> Jusqu'à la suppression de cette cellule d'appui en 2001 (voir rapport IGAS sur le REAP de mars 2004)

diversifié puisqu'elle concerne l'éducation affective et sexuelle des jeunes, la formation aux responsabilités familiales des adultes.

De manière pratique cette UDAF a constitué, renouvelé et continue d'animer un réseau de couples bénévoles qui, formés à la méthode « Sésame », assurent une centaine d'interventions chaque année dans les établissements publics et privés, en particulier les maisons familiales et dans des CAT.

Cette intervention comprend quatre séquences : l'animation d'une réunion avec les parents, une préparation de l'intervention par questionnaire personnel et anonyme à destination des jeunes, une rencontre de réponses aux questions et de dialogue, la réalisation d'un bilan destiné aux jeunes, aux parents et à l'établissement. L'UDAF la propose par écrit, en début d'année scolaire, à tous les chefs d'établissement et au personnel de santé. En fin d'année scolaire, un courrier enquête est adressé aux chefs d'établissement pour servir de bilan.

L'activité de formation aux responsabilités familiales, qui a pris au fil du temps des formes diversifiées, est diffusée par les associations familiales et mouvements familiaux, la presse régionale et les supports papiers déposés dans les mairies, les agences bancaires ou les services sociaux. Elle est source de partenariat souvent informel entre l'UDAF, les municipalités, les établissements scolaires et les associations locales familiales de parents d'élève pour atteindre les familles et répondre ensuite au mieux à leurs besoins.

A titre d'exemple, le cycle de formation « bien vivre sa famille » se veut une réponse aux questions posées par la vie familiale pour comprendre toutes les responsabilités et mieux les assurer : aspects généraux de la famille, vie de couple, enfance (éducation et hygiène de vie, adolescence, orientation scolaire), santé, droit (donations, successions), assurances, loisirs, budget familial. Prévu sur huit journées au rythme d'une tous les quinze jours, il est dispensé en petits groupes avec des intervenants spécialisés ; le cycle est gratuit.

Par ailleurs, cette UDAF est de plus en plus sollicitée par des associations locales de parents surtout pour intervenir sur les thèmes de la violence, du respect, de l'autorité parentale ou de la communication interne à la famille.

## **2.3 A la limite du champ institutionnel, l'importance des services de tutelle tend à masquer l'impact des autres missions**

En-dehors de leur rôle de fédération et de représentation institutionnelle des associations familiales, les UDAF ont développé des services de tutelle importants qui représentent la presque totalité de leurs moyens humains au point que l'on peut s'interroger sur la pertinence de leur positionnement au sein de l'UDAF.

### **2.3.1 Les UDAF et les tutelles, un compagnonnage ancien, fructueux mais dévorant**

Si l'ordonnance de 1945, confirmée par la loi de 1975, fixe quatre grandes missions aux UDAF, c'est très tôt, peu après leur création, dès les années 1950, qu'elles se sont engagées dans l'action sociale sous la forme de la tutelle aux allocations familiales devenue depuis tutelle aux prestations sociales enfants (TPSE). L'action au profit des adultes isolés n'a démarré que dans les années 1970 avec une très forte progression depuis les années 1980.

Lorsque dans les années 1950, les pouvoirs publics ont cherché à remplacer la tutelle officieuse exercée par des bénévoles, ils ont naturellement pensé aux UDAF en raison de leur rôle dans la défense des familles. Malgré leur « jeunesse », les UDAF étaient en effet les mieux placées pour intervenir auprès des familles en difficultés que leur réseau associatif permettait de repérer. Mais il leur a fallu assimiler les réalités de l'action judiciaire, mélange de contrôle, d'aide et de secours.

Les conseils d'administration ont été sollicités, mais il a fallu les convaincre voire faire pression sur eux. L'engagement social de nombreux administrateurs a fait le reste et entraîné le mouvement dans la prise en charge de ces tutelles.

Le débat n'était pas pour autant clos, car la question de la limite entre l'aide aux familles et la réalité coercitive de la tutelle continuait à se poser. Très vite un corps de doctrine s'est constitué qui insistait sur la notion d'aide aux familles, de protection des enfants et de refus des tutelles administratives officieuses. Ce corps de doctrine s'est de plus élaboré en lumière du concept fondamental de la philosophie des UDAF, celui de l'unité familiale qui trouvait là une traduction concrète.

Après 1966, la Tutelle aux prestations sociales (TPS) s'élargit aux adultes, la doctrine élaborée dans les années 1950 pour les enfants a du mal à s'ajuster à cette extension. De fait les juges ont confié spontanément et progressivement ces mesures aux UDAF sans débats préalables.

Avec l'apparition de la tutelle aux majeurs protégés (TMP) en 1968, l'éloignement par rapport aux mesures initiales de tutelle aux allocations familiales est encore plus grand. Ce sont les DDASS plus que les juges qui encouragent les UDAF à prendre en charge ces adultes mis sous tutelle, curatelle ou sauvegarde de justice. Les débats internes ont été intenses car la finalité de l'intervention des UDAF n'était pas évidente. Toutefois la professionnalisation de la fonction de délégué en leur sein facilitait la prise en charge de cette nouvelle catégorie de service. Une autre motivation était liée à la baisse du nombre des TPSE et donc à la volonté de mieux utiliser les délégués en place. Enfin le souci d'avoir une place dans l'action sociale, en parallèle au rôle de représentation, a été très fort. D'où l'introduction d'un nouveau débat sur la place des UDAF dans l'action sociale, débat qui prend d'autant plus d'ampleur que le nombre des tutelles confiées aux UDAF augmente inexorablement.

La croissance rapide du nombre des majeurs placés sous tutelle ou sous curatelle au cours de dix dernières années, on assiste à plus qu'un doublement, conduit à s'interroger sur l'origine de cette évolution. Selon les services, il se développe plus de précarité, plus de surendettement, plus de difficultés sociologiques en général et l'on constate une dégradation forte des situations. Le juge ne confie pas toujours très rapidement la mesure de protection aux UDAF car il recherche, souvent, avant tout la solution familiale ou un accompagnement social par les travailleurs sociaux de secteur.

Les services constatent des problématiques sociales lourdes avec des personnes jeunes entre 20 et 40 ans car elles perçoivent peu de salaires et vivent de transferts sociaux mais aussi avec des personnes âgées qui se maintiennent à domicile avec toute la logistique qu'il faut mettre en place ou encore qui sont en établissement avec des conflits familiaux lourds à gérer. Enfin, la tendance des COTOREP à accorder assez largement l'Allocation pour adultes handicapés (AAH) risque d'accroître le nombre des personnes à mettre sous tutelle.

Les mesures attribuées à chaque délégué sont nombreuses de 60 à 80 voire 100 dans des cas extrêmes. Ce nombre ne permet pas de dégager un temps suffisant d'accompagnement qui est pourtant nécessaire si l'on veut réinsérer le majeur protégé. C'est une des raisons pour laquelle elles durent en moyenne 2 à 3 ans mais se prolongent fréquemment au-delà de 5 ans quand les cas sont très lourds.

La mission a pu constater, de manière générale, que le travail de prise en charge des majeurs protégés était conduit de manière rigoureuse. L'organisation de visites sur place et d'un accueil aménagé permet de pallier les inconvénients du nombre élevé de mesures à la charge de chaque délégué. Par ailleurs, afin d'alléger le travail des délégués sur les aspects pointus de gestion du patrimoine, dans la plupart des UDAF, un pôle juridique a été créé qui suit notamment les contentieux et contrôle les inventaires des biens des majeurs sous tutelle. Souvent aussi, un psychologue traite avec les délégués des dossiers difficiles ce qui permet en groupe de trouver des solutions plus aisées à mettre en œuvre.

S'agissant de la tutelle aux prestations sociales, chaque délégué gère 40 dossiers en moyenne. L'accompagnement éducatif est donc compatible avec cette charge de travail. Au delà des questions de gestion, il s'agit d'un secteur où il faut inventer des pratiques susceptibles de faire retrouver aux personnes dont les ressources sont placées sous tutelle, une certaine dignité dans la vie quotidienne.

Il n'en demeure pas moins que la taille des services de tutelles et leur spécificité font apparaître comme mineures les activités institutionnelles qui n'ont ni les moyens ni l'ambition d'un tel développement. L'énergie consacrée à cette activité ne peut que faire défaut dans l'animation du réseau associatif et dans les missions principales des UDAF au profit des familles. Ceci constitue une raison supplémentaire pour que ces associations s'engagent sur une réflexion globale sur leur devenir ainsi que sur celui des services de tutelles en leur sein.

### ***2.3.2 Les évolutions à prévoir pour mieux prendre en compte les besoins financiers et sociaux des services de tutelles***

Le groupe de travail sur l'évaluation médico-sociale piloté par la DGAS a rendu en juin 2003 un certain nombre de conclusions que la mission reprend volontiers à son compte.

La nécessité d'une évaluation de la situation de la personne lorsque la mesure de protection est demandée par des services sociaux, des bailleurs ou des responsables d'établissements avant toute saisine du juge est affirmée. Sur ce point, bien que la mission ait noté que les services sociaux notamment ne demandaient les mesures de protection qu'après avoir épuisé toutes les solutions possibles, il paraît judicieux d'imposer cette évaluation afin d'éviter la surcharge des services de tutelle.

La mission estime toutefois qu'il ne faut pas alourdir la procédure en introduisant une expertise médico-sociale supplémentaire, la sagesse recommanderait d'élargir éventuellement le contenu du rapport d'évaluation aux aspects médicaux.

La création de la « mesure d'accompagnement budgétaire et social » est intéressante et règle notamment le problème de l'incapacité juridique puisqu'elle l'écarte à ce stade. La question que l'on peut se poser est alors celle de l'augmentation du nombre des bénéficiaires dans la mesure où les procédures actuelles, qui entraînent le prononcé de l'incapacité juridique, constituent un frein à la mise sous protection.

La nécessité d'un partenariat entre les services tutélaires et les services médico-sociaux recommandée par le groupe de travail est approuvée par la mission ainsi que la préoccupation de créer un chef de file, en l'occurrence, le département.

Sur le plan financier, le groupe de travail propose un système unique de prélèvement sur les ressources des personnes protégées quels que soient le type de mesure et l'opérateur chargé de sa gestion. Il suggère une harmonisation de la rémunération publique fondée sur une appréciation de la prestation délivrée et sur l'abandon du « mois mesure » qui serait remplacé par une dotation globale. Enfin il considère que le nombre de mesures par délégué doit être réduit.

Ces propositions vont aux yeux de la mission dans le sens de l'amélioration du fonctionnement du système car les difficultés concrètes, qui ont été observées sur le terrain, nuisent effectivement à la qualité de la prise en charge des personnes sous tutelle.

Le groupe de travail a conscience que cette amélioration du service rendu et la croissance du nombre des personnes protégées vont augmenter considérablement la charge financière que les pouvoirs publics auront à supporter.

Les difficultés financières dans lesquelles se débattent avec courage et lucidité les UDAF ont pour origine les incertitudes liées au financement des tutelles et conduisent, aussi, à s'interroger sur la place faite à ces services en leur sein.

La mission a pu constater dans le département où la dotation globale est mise en œuvre une amélioration certaine de la situation financière de l'UDAF, mais elle doit attirer l'attention sur l'accroissement de la charge financière de l'Etat qui en résulte. Elle considère en tout état de cause qu'il est indispensable de limiter, voire de réduire, le nombre de mesures que chaque délégué à la tutelle a en charge afin de mieux entourer la personne protégée et d'accélérer sa réinsertion, ce qui à terme permettrait de mieux gérer le flux des entrants. Dans ces conditions, il est urgent de mettre en œuvre les principales préconisations qui découlent du rapport FAVARD et des groupes de travail ad hoc.

Enfin, en réponse à l'interrogation liminaire, la mission estime inopportun de remettre en cause l'exercice de la mission de tutelle par les UDAF. Ces services jouissent de la confiance des juges et sont gérés sagement. De plus, toute solution alternative pourrait d'une part déstabiliser le fonctionnement des UDAF et d'autre part les priver du vivier des problématiques générées par ce service.

Par contre, elle incite fortement les UDAF, dans le cadre de l'UNAF et des URAF, à lancer dans les meilleurs délais un projet d'homogénéisation des pratiques gestion des services de tutelle, qu'il s'agisse de l'organisation, de l'informatisation, de la gestion comptable et financière, de la concertation avec les associations partenaires et les pouvoirs publics, du contrôle de gestion ainsi que de l'évaluation. Cela aurait pour conséquence de sécuriser leurs services tout en améliorant la situation des personnes protégées.

### ***2.3.3 L'hébergement social, les familles gouvernantes, la formation des tuteurs familiaux... constituent le prolongement logique de l'activité de tutelle***

Fréquemment les services de tutelle se trouvent démunis quand la personne protégée peut retrouver son autonomie mais qu'aucune structure adaptée ne peut l'accueillir. Cette constatation a conduit certains services de tutelle à organiser en direct des structures d'hébergement social qui, en quelque sorte, prolongent leur action.

C'est ainsi que des structures d'hébergement ont été ouvertes pour faire face à des problèmes de relogement de familles soumises à une mesure de tutelle aux prestations sociales enfants. Elles continuent à offrir aujourd'hui encore un accueil en logements d'urgence

Le financement de ce type d'actions réunit des partenaires qui sont, souvent, la DDASS, le Département, la Mairie et l'UDAF. Un contrat d'occupation précaire avec acceptation de suivi social est signé entre l'occupant, les services sociaux départementaux et l'UDAF ; le suivi social est assuré par l'UDAF. Le financement de l'hébergement est assuré par l'allocation de logement temporaire (ALT), à partir de crédits de la DDE engagés par la DDASS et versés par la CAF. La plupart des bénéficiaires sont des personnes seules allocataires de minima sociaux (RMI, AAH, API).

Le projet de « Familles gouvernantes » fait également suite à une initiative d'un service des tutelles aux prestations sociales, qui avait souhaité que soit étudiée la possibilité de réalisation d'un lieu d'accueil, de suivi et d'accompagnement pour personnes en rupture sociale. Il se situe ainsi dans le prolongement de l'action de ce service.

Le projet consiste à héberger dans des appartements meublés et loués par l'UDAF auprès de bailleurs sociaux ou privés, et dans le cadre d'une sous-location, des personnes en rupture sociale, affective et économique dont le suivi au quotidien est assuré par une famille d'accueil habitant sur place.

Ce projet est actuellement en attente car il excède les normes des « maisons-relais » ; or, si le financement de l'Etat a été obtenu, il faut encore trouver un financement du côté des collectivités territoriales.

Des actions de formation en faveur des tuteurs familiaux sont fréquemment conduites par le service des tutelles en liaison avec la partie institutionnelle de l'UDAF. L'objectif est d'apporter un soutien aux familles qui ont en charge la tutelle, ce qui représente près de la moitié des mises sous tutelle, et d'éviter par conséquent que les services de l'UDAF soient engorgés par les demandes de mise sous tutelle.

Dans ce but, des kits d'information et de formation ainsi que de suivi ont été élaborés à l'intention des tuteurs. Les formations sont payantes. Le dossier remis aux participants comporte des modèles de documents afin de faciliter le travail. De plus des soirées thématiques sont organisées. Cette formation bénéficie tant aux bénévoles, qu'aux professionnels.

C'est pour soutenir ces familles dans leur mission de curateur ou de tuteur, que certaines UDAF ont présenté un projet de création et de mise en place d'un service d'aide aux tuteurs familiaux. Les juges des tutelles, les mairies, les CCAS, les centres médico-sociaux ont été informés de cette intention et leur avis recueilli.

Le développement a été rapide face à une demande qui ne cesse de grandir.

La première activité est constituée par l'accueil téléphonique des familles, des tuteurs et curateurs familiaux mais aussi des professionnels. Des entretiens individuels complètent cette forme de soutien.

A destination des familles, les services ont proposé des cycles de formation d'une demi-journée portant sur les différents types de mesures de protection, leur mise en place et le rôle et les obligations des tuteurs et curateurs. Un support théorique et des fiches pratiques établis par les services sont remis aux stagiaires au fur et mesure du déroulement du stage.

A destination des professionnels, des cycles de trois modules : cadre législatif et réglementaire, pratique des délégués à la tutelle, réforme du dispositif juridique de protection des majeurs ont été réalisés pour des stagiaires issus du secteur social et du secteur

administratif ainsi que quelques personnes du secteur médical. Des journées d'information, des interventions ponctuelles dans des organismes (CCAS, Service social de la MSA), des conférences, des débats ou des soirées thématiques sur des sujets qui préoccupent les tuteurs et les curateurs familiaux sont aussi organisés.

## **2.4 La définition d'un projet institutionnel par chaque UDAF contribuerait efficacement à sa dynamisation**

Malgré le développement de leur rôle de tête de réseau, du poids des services de tutelles et de la faiblesse des services propres à la vie institutionnelle, peu d'UDAF ont tenté de regrouper associations et personnels autour d'un projet institutionnel partagé. Seule, l'UDAF du Cantal, parmi celles rencontrées, entame une démarche dans ce sens.

La mission souligne le rôle de levier majeur d'un tel projet. Son élaboration serait de nature à dynamiser le rôle de tête de réseau des UDAF, à redonner une signification aux conférences départementales mais aussi aux représentations. Il favoriserait, en outre, une concertation régulière avec les principaux partenaires, et une promotion de l'action au plan territorial, notamment intercommunal, et l'approfondissement du sens et du contenu des missions institutionnelles.

L'intérêt de l'élaboration concertée d'une stratégie, puis du suivi et de l'évaluation de celle-ci est reconnu. D'autres organisations associatives départementales ou nationales y ont eu recours de façon fructueuse.

## **TROISIEME PARTIE - LE FONCTIONNEMENT INTERNE, TRES LIE A CELUI DES SERVICES DE TUTELLES ET AU FONDS SPECIAL, EST APPELE A EVOLUER RAPIDEMENT**

### **3.1 Le management de l'institution demande à être mieux positionné.**

#### **3.1.1 Les rapports entre le président, le directeur et le trésorier**

Le management opérationnel des UDAF repose sur trois acteurs : le Président, le Trésorier dont le rôle s'est accru en raison de la croissance des budgets et le Directeur. L'UNAF aurait avantage à bien préciser à nouveau les rôles de chacun et les modalités d'exercice de leurs fonctions respectives.

Une réflexion importante et intéressante avait été menée sur le sujet lors de la rencontre des Présidents et Directeurs les 29 et 30 avril 2000 à Belfort. Il s'en est suivi la rédaction d'une « Charte » Il avait même été préconisé que celle-ci soit un outil complémentaire à la convention collective et figure au contrat de travail du directeur. Si dans une seule UDAF il est fait mention de cette charte, en fait elle n'est pas annexée ni réactualisée en fonction des renouvellements des responsables.

La mission a pu constater des positions très contrastées d'une UDAF à l'autre. Bien évidemment un positionnement plus ou moins interventionniste du Président, ou un Directeur plus en réserve ou plus expansionniste impriment à l'UDAF une réalité et un vécu managérial différents qui s'expriment, en particulier, au niveau de la gestion des ressources humaines.

Il est admis dans les UDAF, d'une manière générale, que le Président assume la responsabilité politique et que le Directeur apporte sa technicité et ses compétences au service de cette politique. Mais il existe peu de formalisations effectives de cette alliance. Par contre une concertation régulière entre le Président et le Directeur a été vérifiée dans l'ensemble des sites, tout comme des échanges entre le Président et les membres du bureau.

Mais au-delà de ces constats généraux, la mission estime nécessaire de formaliser les rapports et les responsabilités respectives au travers de délégations étendues non seulement à l'aspect financier, ce qui existe parfois, mais aussi à la gestion administrative et des ressources humaines.

#### *3.1.1.1 Le président, un responsable à part entière*

Il doit être admis que le Président, élu par le Conseil d'Administration, est le responsable et le représentant de plein droit de l'association. A ce titre notamment :

- au niveau de la vie associative :
  - il préside l'ensemble des organes de l'association, il convoque les membres, établit l'ordre du jour en lien avec le directeur, arrête les comptes-rendus avec le secrétaire et s'assure de l'exécution des décisions ;

- au niveau des services :
  - il s'assure de la création, du développement des services conformément aux décisions du Conseil d'Administration, qui arrête l'organigramme à la suite d'une analyse conjointe du Président et du Directeur ;

Le Président délègue la gestion des services au Directeur :

- au niveau de la gestion du personnel, il assume la responsabilité d'employeur au nom de l'UDAF, signe les accords collectifs et délègue ses fonctions de gestion des ressources humaines au Directeur ;
- au niveau des affaires financières, il présente conjointement avec le trésorier et le directeur, les orientations budgétaires ainsi que les documents financiers au vote du Conseil d'administration et soumet à l'approbation de l'Assemblée Générale les comptes annuels. Il suit l'exécution des décisions budgétaires ;
- au niveau des fonctions de représentation, il conduit les relations publiques de l'UDAF ; il peut déléguer des pouvoirs de représentation, y compris au directeur.

Si par rapport à l'ensemble des responsabilités ci-dessus retracées, il n'y a pas d'écart dans les pratiques rencontrées, il demeure le problème de fond de la « délégation ». Il n'y a pas, d'une manière générale, d'écrit mais un usage, une convention tacite. La délégation de pouvoirs du Président au Directeur doit être écrite et expresse. Elle doit être renouvelée à chaque changement de Président ou de Directeur. Une délégation a un objet précisément décrit mais peut être remise en cause. Il est important que la délégation concernant les relations avec les représentants du personnel (CE ou délégués) soit explicite.

### *3.1.1.2 Le directeur, un gestionnaire et un animateur*

Le directeur de l'UDAF est un salarié. Son statut est régi par la convention collective. Il relève de l'autorité directe du Président, auquel il rend compte régulièrement. Il met en œuvre les décisions prises par les instances de l'UDAF.

Dans ses fonctions :

- au niveau de la vie statutaire de l'UDAF :
  - il a un rôle d'assistance technique : il veille au respect des règles statutaires et dispose d'un droit d'alerte en cas de nécessité ; il assure la technicité de la préparation des dossiers et participe à l'élaboration de l'ordre du jour des instances ; il est garant de la bonne tenue des différents registres et pièces officielles de la vie de l'association ;
- au niveau de la vie associative :
  - il sensibilise le Président et le Conseil aux besoins nouveaux ; il élabore le cas échéant des projets, établit des analyses... ; il facilite la formation et l'information des administrateurs et représentants de l'UDAF ;
- au niveau des services :
  - il est responsable de la délégation de gestion des services qu'il anime, coordonne, gère et contrôle ;
- au niveau de la gestion du personnel :
  - il assume la responsabilité dans le cadre de la délégation ; cela concerne le recrutement, la gestion des carrières, l'évaluation, les relations avec les délégués du personnel... etc ; il établit le règlement intérieur prévu à l'article L.122-33 du Code du Travail ;

- au niveau des affaires financières :  
il propose conjointement avec le Trésorier et le Président les orientations budgétaires, établit les budgets et prépare les comptes administratifs ; il applique et suit la réalisation des budgets ; il est responsable, en lien avec le Trésorier, de l'élaboration du dossier du Fonds Spécial, de la bonne application du plan comptable et du respect des dispositions fiscales.

L'ensemble de ces fonctions est assurément exercé par les directeurs rencontrés et dans l'ensemble de manière satisfaisante. Le plus souvent, le « rendu de la délégation » par le Directeur, n'est ni de règle, ni formalisé ; en fait ce sont les problèmes, et éventuellement les situations conflictuelles, qui donnent lieu à des échanges plus structurés.

### *3.1.1.3 Le trésorier, un acteur de plus en plus important*

Au niveau du management, le rôle du Trésorier est important. Il s'agit d'une fonction de tout premier rang qui nécessite un engagement et une disponibilité importante. Dans l'ensemble des UDAF visitées, celui-ci se rend régulièrement au siège pour :

- la signature des paiements
- la préparation des différents documents budgétaires et comptables dont la production s'étale sur toute l'année ( budget primitif, compte administratif, fonds spécial...)
- les propositions des orientations financières
- les plans de financement
- les relations avec le comptable et le commissaire aux comptes
- la présidence de la commission des finances

Dans les départements visités, ce sont bien ces trois acteurs qui sont les clefs du management des UDAF et qui se rendent ensemble aux réunions des inter-régions ou des URAF. Le travail en symbiose, dans le respect des responsabilités de chacun, est certainement un facteur de succès pour un bon fonctionnement des UDAF.

### *3.1.1.4 Les organigrammes traduisent le management opérationnel*

Un management opérationnel suppose l'établissement d'un organigramme sous-tendant une politique organisationnelle.

D'une manière générale un organigramme des services existe, mais il a tendance à se limiter aux services des tutelles. Par contre au niveau des fiches de postes, en particulier de l'encadrement, cela est moins précis. Il est souvent fait une référence à l'emploi correspondant à la convention collective antérieure.

Si aux côtés du directeur, un responsable identifié est chargé de la fonction comptable, la mission propose de renforcer l'équipe de direction, comme certaines UDAF l'ont déjà réalisé, par un responsable de l'animation associative qui a en charge les fonctions liées aux représentations et à la vie associative.

### **3.1.2 Des projets de service à bâtir et à mettre en œuvre**

Cependant, il faut relever l'organisation, constatée le plus souvent, de réunions de direction programmées et de réunions de travail des services qui permettent des transmissions d'informations et des discussions sur les problèmes rencontrés.

Quelques UDAF se sont engagées dans une démarche de projets de service à inscrire, notamment, dans un projet institutionnel.

Cette démarche « projet » serait de nature à créer un élan fort de participation et d'adhésion du personnel à des objectifs définis et arrêtés en commun.

### **3.1.3 Une logistique qui s'améliore**

#### *3.1.3.1 Un parc immobilier en extension, restructuré et rénové*

Un important effort immobilier a été mis en œuvre au cours des cinq dernières années. Il a accompagné une volonté de rapprochement des services de tutelle au plus près des tribunaux d'instance et de la population concernée.

Les UDAF visitées disposent de locaux récents, souvent rassemblés dans un seul immeuble et bien adaptés à leurs fonctions. Les conditions d'accueil pour les majeurs protégés sont particulièrement bien étudiées.

#### *3.1.3.2 Un outil informatique inégalement développé*

Un outil informatique performant doit servir le travail au quotidien. Les situations rencontrées sont très contrastées. Il s'agit autant du nombre et de la qualité des équipements que des fonctionnalités des logiciels.

Une réflexion commune aux UDAF devrait être engagée dans le sens d'une généralisation de la mutualisation des moyens de développement, de maintenance et de partage des connaissances.

### **3.1.4 La communication**

Les UDAF diffusent plus ou moins largement le journal de l'UNAF « Réalités familiales » mais ne disposent pas de support propre, si ce n'est dans certaines d'entre elles, un document imprimé de quatre pages.

En revanche, nombre d'entre elles utilisent bien les relais locaux d'information à l'occasion de leurs AG ou d'événements propres à leur vie associative.

### **3.1.5 La veille juridique à professionnaliser**

La veille juridique, dans un secteur soumis à des évolutions permanentes est plutôt « artisanale ». Les sources diverses UNAF, SNASEA, Syndicats, Réunions locales... sont plus ou moins agrégées, vérifiées par appel téléphonique et appliquées au niveau local.

Dans ce domaine une organisation formalisée et fédérative entre les UDAF devrait apporter précision, rapidité et sécurité.

## **3.2 La gestion des ressources humaines, marquée par l'adhésion à une nouvelle convention collective, doit évoluer**

### **3.2.1 Les effectifs et leur gestion**

Les effectifs apparaissent, d'une manière générale, plutôt tendus.

Les recrutements se font en transparence avec publicité. Selon le niveau hiérarchique, et selon les UDAF, l'implication du président est plus ou moins forte. L'appréciation concertée du directeur et du chef de service est le plus souvent la garantie d'une évaluation réussie. Il convient de noter que compte tenu de la difficulté de recrutement des travailleurs sociaux, mais aussi par souci d'efficacité, les services de tutelles se sont organisés autour de différentes compétences : éducateurs, conseillers économiques, juristes, comptables... La rémunération et les indemnités sont servies conformément à la réglementation avec des logiciels de paye adéquats.

La tenue du registre d'entrée et de sortie des personnels est inégale tout comme celle des dossiers individuels. (composition, classement...)

Le Règlement Intérieur qui doit être transmis au greffe du conseil des prud'hommes et à l'inspection du travail ne l'a pas toujours été. Il est également peu affiché sur les lieux de travail et son actualisation est rare.

Les absences sont enregistrées mais ne sont pas analysées.

La médecine du travail est effective dans le cadre de services interentreprises.

La période examinée a été marquée par la dénonciation de la convention collective de l'UNAF et l'adoption de la convention collective de 1966. L'accord de transposition a garanti le niveau de rémunération des personnels en place. Il situe les nouveaux agents recrutés à un niveau moindre, ce qui pose des problèmes pour le recrutement des travailleurs sociaux notamment en région parisienne. Un pré-contentieux est ouvert sur « les congés trimestriels » dont l'issue n'est pas gagnée pour l'UNAF. La dénonciation visait essentiellement à situer les UDAF au même niveau salarial que les associations du secteur. Force est de reconnaître que les effets ne se feront sentir que sur le long terme et que dans l'immédiat un effet inverse c'est produit. Ainsi l'affectation de crédits aux œuvres sociale qui n'existait pas a été effectuée mais le climat social n'est pas assaini.

### **3.2.2 La représentation et l'expression des salariés.**

Formellement les instances réglementaires sont installées, renouvelées régulièrement et fonctionnent conformément à la réglementation.

Il s'agit souvent d'une délégation unique, avec des échanges écrits et des réunions mensuelles. Les délégués sont particulièrement mobilisés sur les questions de sécurité et de violence, démontrant le caractère prégnant de la gestion des services de tutelles où est employée la grande majorité des personnels. D'une manière générale le niveau d'échange est réduit.

Au-delà de ces réunions de délégués, les directions tiennent des assemblées générales du personnel sur la politique générale de l'institution et des réunions sectorielles propres à des services particuliers.

La gestion du personnel, qui s'appuie maintenant sur une adhésion à un syndicat d'employeurs le SNASEA, est, bien entendu, très dépendante des gestionnaires et s'inscrit dans un contexte local. En conséquence, des climats sociaux diversifiés en découlent. La période a été fortement marquée par la conclusion d'accords départementaux sur la réduction du temps de travail, puis par le changement de convention collective négocié au niveau national par l'UNAF et les UDAF. La diversité de situations créée par les premiers et les questions non réglées explicitement lors du transfert de convention collective constituent les germes de difficultés sociales qu'il ne faut pas laisser prospérer. La qualité du dialogue social doit être à la mesure de ces enjeux nouveaux.

### ***3.2.3 Le temps de travail et la formation professionnelle***

Les accords RTT ont été négociés et agréés avec des solutions diverses. Ils sont appliqués. Le recours au travail à temps partiel ou à des postes aidés se fait.

Les plans de formation sont arrêtés en concertation, correspondent aux objectifs des UDAF, mais ne contiennent pas d'innovations particulières en soutien à des priorités.

En conclusion, en ce qui concerne la gestion des ressources humaine, la mission estime qu'il n'y a pas de manquements fondamentaux mais des réajustements à prévoir et un dialogue social à développer rapidement.

## **3.3 La gestion financière est correcte mais vise essentiellement à produire des budgets équilibrés**

La séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable est effective.

Les UDAF ont désigné régulièrement des Commissaires aux comptes. La lettre de mise en œuvre de leur mission est plus ou moins explicite et étendue. Les rapports sont transmis aux Assemblées Générales, aux financeurs et à la DDASS. Il n'a pas été relevé d'alertes. Les préconisations faites ont été suivies d'effet.

Les UDAF sont attentives à la neutralité d'intérêt des administrateurs et des agents.

### ***3.3.1 Une comptabilité tenue selon les règles du plan comptable associatif.***

Le plan comptable général de l'UNAF est appliqué.

Les pratiques sont conformes et ont pu être vérifiées. Il est procédé à l'enregistrement de toutes les écritures. Les engagements sont faits. Les rapprochements des écritures et des états bancaires sont effectués. Balances et journaux sont édités au moins mensuellement.

#### ***3.3.1.1 Les comptes des personnes sous tutelle sont sérieusement suivis***

Les comptes « pivots » ont disparus ou disparaîtront dans l'année mais demeure ou demeurera un compte dit « technique » ou de « passage » auprès des banques, créateur au seul profit des banques. Ainsi la gestion du « compte pivot » est transférée à la banque et c'est

elle qui en tire profit au lieu des majeurs protégés précédemment. Ainsi tous les chèques sont édités sur un seul compte, donc sur les mêmes formulaires de chèques fournis par la banque, à charge pour l'UDAF d'effectuer des virements des comptes individuels vers ce compte de passage qui peut présenter quelques difficultés :

- les fournisseurs reçoivent des règlements qui ne proviennent pas d'un compte au nom de la personne à laquelle ils ont envoyé leur demande de règlement.
- en terme de droit, le règlement a été effectué par un tiers.
- ce compte de passage va se voir chargé, au fil du temps, d'un en-cours des chèques émis non encaissés.
- au moment de la mainlevée de la mesure de protection, il peut exister un décalage entre les comptes individuels et les engagements pris au nom de ce compte par les mouvements du compte de passage.

Une UDAF a choisi une autre option qui ne fait pas appel au compte de passage. Le système informatique au lieu d'imprimer seulement le montant du règlement, le destinataire, le lieu, la date, imprime en même temps les informations désignant le compte à mouvementer. Ces dernières informations sont imprimées sous la forme réglementaire à l'aide d'encre magnétique spéciale (caractère appelé CMC7). Le paiement est donc effectué directement du compte individuel, il n'est plus nécessaire d'avoir recours au « compte de passage ».

La mission estime que l'UNAF, dans le cadre de l'homogénéisation des pratiques, aurait tout intérêt à évaluer cette solution.

Les comptes de tiers et des personnes sous protection sont à présent distincts, y compris les comptes bancaires, ce qui donne plus de transparence à leur gestion. Les mouvements du patrimoine immobilier, du patrimoine mobilier et le compte courant des majeurs protégés sont retracés dans un compte de gestion adressé annuellement au greffe du tribunal.

### *3.3.1.2 La présentation budgétaire respecte la distinction des missions*

Les comptes annuels sont arrêtés par le Conseil d'Administration, votés en Assemblée Générale, adressés à la tutelle et à l'UNAF dans les délais.

Dans l'ensemble des UDAF, une comptabilité par budget séparé est tenue : institution, divers services et tutelles. Sans parler d'une véritable comptabilité analytique, il s'agit tout de même d'un éclatement des charges et produits par budget avec cependant, des clefs de répartition parfois fluctuantes.

C'est plus l'équilibre budgétaire qui est visé que la recherche du prix de revient.

Le traitement et le suivi des immobilisations sont réalisés conformément à la réglementation. La cohérence entre les montants du fichier comptable des immobilisations et les comptes de résultat et les montants du bilan est établie.

### ***3.3.2 La présentation et l'exécution budgétaire sont appelées à se modifier si le principe de la dotation globale pour les tutelles, en cours d'expérimentation, est généralisé***

Les budgets prévisionnels pour chaque service sont établis dans les délais. Ils fixent les charges et les produits en fonction du niveau d'activité.

La mission a pu observer la mise en place de la globalisation budgétaire sur un site (Vendée). Il ressort de cet examen que les moyens accordés permettent de faire face à l'évolution du nombre des personnes mises sous tutelle et d'alléger la charge de travail des délégués, en la situant aux alentours de 60 mesures. Par ailleurs, la connaissance des moyens budgétaires alloués pour l'année permet de planifier les recrutements et de mieux répartir la charge de travail. Cette mesure constitue donc un réel progrès.

En ce qui concerne la procédure classique, l'instruction et l'arrêté des budgets des tutelles aux prestations (mois mesures) se font totalement en dehors des dispositions réglementaires prévues :

- les instructions sont données par la DGAS avec un retard tel que les commissions départementales des tutelles se réunissent après les dates butoirs, d'autant que les préfets n'organisent pas toujours immédiatement ces réunions,
- les arrêtés préfectoraux sont encore plus tardifs,
- les taux de progression sont très largement supérieurs aux taux directeur et quand ceux-ci sont respectés au budget primitif, c'est au compte administratif que le préfet accepte alors un dépassement.
- les budgets des tutelles d'Etat actent d'emblée les tarifs plafonds.

Les prélèvements obligatoires sur les ressources de la personne protégée sont bien opérés.

Il convient de noter que les associations tutélaires contestent la tarification ministérielle, notamment le fait que le mois établissement soit valorisé sur la base de 2/5 ème du mois en milieu ouvert. En effet ces associations estiment que la prise en charge d'un dossier au cours des premiers mois représente la même charge de travail, que la personne soit à son domicile ou en établissement. Cependant il doit être admis que le suivi de la personne en institution, une fois le dossier d'entrée établi, est d'une charge moindre.

Au niveau du processus budgétaire, un recadrage devrait s'opérer dans le cadre de la généralisation éventuelle de la dotation globale (tutelles d'Etat et Prestations Adultes). Actuellement, les comptes administratifs ne sont pas toujours produits dans les délais.

Le suivi budgétaire est réalisé. Le contrôle de gestion, d'ailleurs, se limite souvent à cet unique aspect et au suivi du nombre de mois mesures.

L'analyse de la structure budgétaire fait d'abord ressortir la part essentielle de l'activité consacrée aux services (plus particulièrement aux tutelles). En effet, 75 à 90% du budget total des UDAF correspondent aux activités de service. Les 10 à 25% restants sont consacrés au budget institution : l'action familiale. Celle-ci, pourtant fondamentale, car elle constitue le cœur du mouvement associatif, est donc techniquement marginalisée.

Au niveau des charges budgétaires, le poste des dépenses de personnel représente à lui seul 70%, aucun autre poste n'atteignant 10%. Au niveau des recettes budgétaires, le compte des produits de prestations de services représente 70 à 87%. Il corrobore l'importance de l'activité de services des UDAF.

### ***3.3.3 Les affaires financières pourraient être suivies de manière plus performante***

Le tableau des emprunts est suivi mais la renégociation des emprunts n'a pas toujours été envisagée.

Les investissements sont arrêtés par délibération du Conseil d'Administration et les valeurs mobilières sont sans risques dans les UDAF examinées.

Il n'y a pas d'avantages particuliers non conformes à des pratiques légales. Les frais de mission notamment sont réguliers. La validation de frais des directeurs est opérée par le trésorier.

Les assurances sont souvent anciennes et reconduites annuellement. Elles devraient être approfondies dans leur nature et étendues voir renégociées. (mandataires sociaux, multirisques, administrateurs bénévoles...).

Les taxes et impôts sont servis. Les indemnités d'occupation des locaux perçues. Les cotisations sont régulièrement votées. Leur perception est opérante pour l'inscription sur la liste électorale.

En conclusion, à partir de l'ensemble de ses observations, la mission formule une appréciation positive sur la gestion financière des UDAF. La comptabilité est bien tenue, les affaires financières sont correctement suivies, la gestion budgétaire et son suivi sont bien retracés. Mais le contrôle de gestion reste rudimentaire.

### **3.4 Les URAF disposent de moyens limités en rapport avec leurs fonctions actuelles**

S'agissant de structures très légères, reposant sur un cadre juridique formel au champ d'action peu étendu, le fonctionnement administratif et financier interne est par conséquent très limité.

En fait, d'une manière générale, les moyens de gestion sont ceux des UDAF qui se font dédommager de leurs moyens mis à disposition. Il s'agit souvent de temps de secrétariat et d'agent comptable.

L'examen des budgets fait ressortir cet état de fait.

Au niveau des dépenses, 70% correspondent au poste « Rémunération, autres services » à savoir le remboursement des moyens mis à disposition.

Au niveau des recettes, 90% sont issues du Fonds Spécial, confirmant l'activité essentiellement institutionnelle sans financement provenant de services particuliers.

En définitive le fonctionnement interne des UDAF et des URAF ne souffre pas de carences majeures. Certes des progrès peuvent être encore réalisés dans le management interne, la gestion des ressources humaines et la gestion financière mais les gestions sont saines. Il convient, de plus, de souligner la démarche de qualité engagée par l'UDAF de l'Hérault et les multiples améliorations qu'elle procure.

Enfin, la fonction de « tête de réseau » exercée par l'UNAF et qui lui est conférée par la loi, justifie le développement d'une capacité d'audit interne. A travers la labellisation de certaines activités des UDAF telles que les services de tutelle, elle pourrait ainsi jouer un rôle de garantie vis-à-vis des pouvoirs publics. L'article 24 du projet de réforme des statuts types témoigne de cette orientation en donnant notamment à l'UNAF, dans le cadre des dispositions de l'article L.211-12 du CASF<sup>15</sup>, le pouvoir de missionner dans les UDAF des contrôleurs

<sup>15</sup> L'article L.211-12 du code de l'action sociale et des familles donne à l'UNAF le pouvoir de trancher en dernier ressort les contestations nées de la création ou du fonctionnement des UDAF.

habilités à contrôler l'ensemble de leur fonctionnement et l'application par elles de la charte de gestion.

### **3.5 Le Fonds Spécial, réparti illégalement mais essentiel au fonctionnement des UDAF, doit être modernisé dans ses règles, son instruction et son évaluation**

Le contrôle sur le fonds spécial est aujourd'hui inexistant. L'instauration d'un nouveau dispositif de répartition devra s'accompagner d'un contrôle efficace et d'une évaluation plus pertinente, fondés sur la réalisation d'objectifs contractuels.

#### **3.5.1 La procédure d'attribution, non conforme à la réglementation, est elle-même désuète**

Cette procédure se déroule au niveau national puis départemental.

##### *3.5.1.1 Le niveau national détermine le montant du Fonds Spécial et sa répartition régionale et départementale*

Le fonds spécial qui est alimenté par un prélèvement effectué sur les ressources des différents régimes de prestations familiales autres que les régimes spéciaux au taux de 0,1% (décret 88-459 du 27/04/88) a pour objet de financer le réseau associatif familial dont l'UNAF et les UDAF sont les têtes.

L'arrêté du 17/11/2003 du Ministre délégué à la famille, relatif à la répartition du Fonds Spécial des Unions d'Associations Familiales pour l'exercice 2003 a tenu compte en partie des observations formulées par la Cour des Comptes.

L'assiette est à présent conforme après l'exclusion de prestations comme l'Aide Familiale à l'Emploi d'une Assistante Maternelle Agréée (AFEAMA). Les régimes spéciaux (SNCF, RATP, EDF-GDF...) ont été également exclus.

Par contre, si les enveloppes fléchées, « formation des bénévoles », « crédits pour les maisons départementales des organismes familiaux (MDOF) » et « congé de représentation » ont été supprimées, l'enveloppe non réglementaire des « URAF » a été maintenue. En effet, la loi initiale N° 51.602 du 24 mai 1951, comme celle en vigueur aujourd'hui, codifiée à l'article L.211-10 du CASF, réserve le bénéfice du fonds spécial à l'UNAF et aux UDAF. En outre, ces lois ne reconnaissent aucun droit aux mouvements familiaux à bénéficier du Fonds Spécial. Or, l'UNAF et les UDAF continuent de leur octroyer une part de leur dotation respective. Ces attributions ne sont donc pas fondées juridiquement.

La répartition du Fonds, résultant d'une décision ministérielle conformément à la réglementation, doit se faire après avis d'une commission consultative. Le non-renouvellement des membres de la commission consultative a fait que cette commission n'est plus réunie depuis plusieurs années. Cela a pour conséquence de laisser à l'UNAF la haute main sur la répartition puisque celle-ci fournit tous les éléments à la DGAS.

La répartition entre les UDAF se fait selon 4 critères conformément à l'article 8 du décret n° 51-944 du 19/07/51 :

- le nombre des adhérents

- le fonctionnement (note attribuée par l'UNAF).
- la population du département
- les difficultés particulières du département (déplacements)

Le critère « nombre d'adhérents » repose essentiellement aujourd'hui sur la déclaration de l'UNAF tout comme l'appréciation du critère « fonctionnement » (développement des activités et réalisations).

De plus, les modalités de la détermination de la note de fonctionnement sont souvent controversées, même si elle est basée sur quatre sous-critères fixés en interne par l'UNAF. Une commission établit, en effet, cette note de fonctionnement des UDAF par la sommation de quatre sous-critères :

- Activités et Actions : 5 points,
- Listes électorales (qualité) : 3 points,
- Dossier Fonds Spécial (qualité) : 2 points,
- Fonctionnement des services (respect des règles et relations UNAF) : 3 points.

La note et sa décomposition ne sont pas communiquées d'emblée aux UDAF qui peuvent cependant la solliciter. Chaque année elle repart à zéro, mais avec « un taquet d'évolution » en plus ou en moins de 1,25 points.

Enfin, le critère « de difficultés propres au département » qui, à l'origine, renvoyait à la notion d'éloignement par rapport à la capitale est reconnu aujourd'hui comme non pertinent et obsolète.

Par ailleurs, si le décret a prévu les critères à prendre en compte pour fixer les subventions revenant à chaque UDAF, en revanche il n'y a aucune disposition réglementaire sur les modalités de répartition entre les différents niveaux. Il a été suppléé à cette carence par des lettres ministérielles, notamment celle du 1<sup>er</sup> mars 1988 qui précise que l'UNAF perçoit 30% du fonds spécial, les URAF bénéficient quant à elles de 5,5% de la part des 70% attribuée aux UDAF.

Ainsi les critères de répartition (article 8 du décret de 1951) du Fonds Spécial sont désuets, reposent sur la seule appréciation de l'UNAF et échappent au contrôle de l'Etat. Ils devraient être revus.

L'arrêté ministériel susvisé a fixé le montant du Fonds Spécial pour l'année 2003 à 23 361 841,38€ et il a procédé à la répartition suivante :

-UNAF	7 009 418,01€
-UDAF	15 472 445,68€
-URAF	879 977,69€
<b>TOTAL</b>	<b>23 361 841,38€</b>

En définitive aujourd'hui, l'attribution et la répartition du Fonds Spécial, au niveau national ne respectent pas la réglementation en vigueur qui s'avère, elle-même, dépassée

### *3.5.1.2 Le niveau départemental assure la répartition de 10% de sa dotation entre les mouvements et les associations*

Chaque UDAF affecte 90% du Fonds Spécial au fonctionnement du budget « institution » et redistribue 10% aux mouvements et associations qui la composent. Au-delà

de la légalité du dispositif, avalisé par une lettre ministérielle, des pratiques diverses ont été constatées. La règle concernant la répartition des 10% par les UDAF est la suivante :

- 10% de la dotation affectée restent à la disposition du Conseil d'Administration de l'UDAF pour l'aide à la création et au développement des associations. Il a été constaté que les 10% à la disposition des conseils d'administration ont été affectés, selon le cas, en provision, pour part à des frais communs de structures, à l'organisation d'une manifestation commune (certes par extension celle-ci pouvait participer au développement et au recrutement),...
- 90% de la dotation sont répartis, par choix du Conseil d'Administration, d'abord entre fédérations à recrutement général sans toutefois excéder 40% du montant, ensuite, pour le reste, entre les associations au prorata du nombre d'adhérents ou du nombre d'associations.

On rappellera qu'une fédération doit comprendre au moins deux associations et 100 adhérents.

### ***3.5.2 L'utilisation du Fonds Spécial pour le congé de représentation est rarement conforme à sa destination***

Jusqu'en 2003, les arrêtés fixant le montant du Fonds Spécial et sa répartition comportaient un article précisant le crédit affecté à la prise en charge financière du congé de représentation des unions d'associations familiales au sein d'organismes dont la liste a été fixée par arrêtés. En effet, l'article 9 de la loi n° 86-76 du 17 janvier 1986 portant diverses dispositions d'ordre social (article L.211-13 du CASF) avait précisé que « les dépenses supportées pour l'employeur en ce qui concerne le maintien du salaire lui sont remboursées, selon le cas, par l'union nationale ou par l'union départementale concernée sur les ressources du fonds spécial...le budget du fonds est abondé en conséquence »

Le décret N° 86-566 du 14 mars 1986 avait donc relevé le taux de prélèvement de 0,07% à 0,0726%. Ce montant supplémentaire de 0,0026% du montant du fonds spécial avait été réparti de manière spécifique entre les différentes unions : l'UNAF bénéficiait de 30%, 5,5% des 70% restants allaient aux URAF ( distribués à raison de 1/22ème par URAF) et le solde revenait aux UDAF ( distribué à raison de 1/100ème par UDAF). Or, il aurait été conforme au droit de ne pas isoler un crédit spécifique pour le congé de représentation et de considérer qu'il était utilisé en fonction des dépenses réellement engagées à ce titre, comme les autres charges de fonctionnement des unions.

En outre la mission a constaté que le montant financier du Fonds Spécial, affecté au congé de représentation, n'a pas été utilisé par les UDAF et les URAF conformément à sa destination initiale. Ceci d'autant plus que les réunions éventuelles étaient souvent hors champ d'application et concernaient des représentants non salariés. Dans certaines comptabilités, ces sommes, qui ne sont plus versées actuellement, ont été isolées en classe 4 ( UDAF de l'Hérault), dans d'autres elles ont été intégrées dans la gestion pour financer, par exemple, des frais de mission (UDAF de Seine-Saint-Denis et du Cantal).

### 3.5.3 *Le Fonds Spécial doit être modernisé et contrôlé*

#### 3.5.3.1 *Une instruction et une évaluation actuellement de pure forme*

Le dossier de demande du fonds spécial déposé auprès des DDASS, doit comporter :

- le formulaire de demande dûment rempli,
- les éléments comptables détaillés des deux derniers exercices,
- un « schéma explicatif » retraçant les actions menées par l'UDAF ( sur l'année écoulée , celles prévues qui n'ont pu être réalisées et pourquoi, celles prévues pour la nouvelle année et en particulier les actions nouvelles),
- des commentaires sur les rapports financiers,
- un rapport d'activité sur la gestion des services publics à financement spécifique,
- la liste nominative et les fonctions des membres du conseil d'administration suivie du nombre total d'adhérents au 31 décembre.

La mission a constaté qu'il est envoyé complet avant le 1<sup>er</sup> décembre aux DDASS, signé par le président, le trésorier et le directeur avec le rapport du commissaire aux comptes. Il apparaît clairement que son instruction au niveau des DDASS est plus sommaire que celle des budgets des services de tutelles. Généralement, la tutelle reprend le rapport d'activité et le rapport moral de l'institution qui accompagnent la demande de subvention et elle fait une lettre de transmission avec avis favorable à la DGAS

La DGAS a présenté à la mission quelques avis réservés ou défavorables. Cependant le processus d'attribution, décrit plus haut, démontre que ces avis n'ont guère d'importance.

Une DDASS visitée a fait l'observation de ne plus avoir de la part de la DGAS d'information en retour sur l'attribution du Fonds Spécial de l'UDAF de son département depuis quelques années.

#### 3.5.3.2 *Propositions pour une répartition contractuelle, pluriannuelle et concertée du Fonds Spécial*

Pour une UDAF, le poids moyen relatif du Fonds Spécial s'établit, actuellement, comme suit :

- 35 à 65 % du Budget Institution (Action familiale), selon les concours financiers que les UDAF ont pu réunir.
- 6 à 11% du Budget total, Institution et Services.

Ce poids relativement faible permet cependant, au niveau des UDAF, le financement en moyenne de 2 à 2,5 équivalents temps pleins et de la part de frais de fonctionnement afférente au budget institution.

Cette attribution est utile pour soutenir et animer une politique familiale au niveau départemental et régional au regard d'objectifs nationaux mais aussi d'objectifs locaux. Des partenariats, de plus en plus difficiles à trouver et à formaliser en matière de fonctionnement,

sont recherchés par les différentes UDAF. La mission estime que le Fonds Spécial doit être maintenu mais que son attribution doit être profondément modifiée.

N'ayant pas procédé au contrôle de l'UNAF, la mission ne peut se prononcer sur la détermination de la part qui pourrait lui revenir.

Par contre, la mission propose, au niveau régional et départemental, de faire évoluer la dotation du Fonds Spécial actuellement d'un montant unique vers une répartition fondée sur une part fixe et sur une part variable. Afin d'assurer à chaque niveau un financement pérenne, cette répartition pourrait intervenir selon une périodicité pluriannuelle de 3 ou 5 ans et dans le cadre d'une convention liant l'Etat, les organismes de sécurité sociale concourant à la constitution du Fonds et l'UNAF.

La part fixe serait prépondérante car elle doit nécessairement financer les frais de fonctionnement de l'action familiale.

La part variable pourrait être allouée en fonction de l'intérêt de projets établis sur des thèmes retenus par la convention nationale et déclinés dans les régions et les départements.

La répartition régionale et départementale de la part fixe et de la part variable serait arrêtée, par l'Etat, à l'issue d'un dialogue de gestion entre les signataires, Etat et organismes de sécurité sociale d'une part et l'UNAF d'autre part. Chaque année, un rapport, établi par l'UNAF, ferait état de l'avancement des décisions prises. Ce document serait examiné par les signataires et donnerait lieu aux décisions correctrices nécessaires.

Les modalités de demande, d'instruction et d'attribution du Fonds Spécial apparaissent désuètes et inadaptées à une démarche de projet. La mission, pour aider à la décision, propose trois scénarii possibles de modernisation.

La première proposition consisterait à confier à l'UNAF le soin de rassembler et d'ordonner les demandes départementales et régionales pour le dialogue de gestion ; ensuite, l'Etat aurait la charge de fixer la part fixe et la part variable pour chaque URAF et chaque UDAF. Cette proposition reprend la démarche actuelle sans modification autre que la distinction des parts.

La seconde proposition consisterait à attribuer aux URAF une enveloppe régionale, à charge pour elles, en concertation avec les UDAF de la répartir sous leur propre responsabilité. L'UNAF rassemblerait les propositions d'enveloppe régionale pour le dialogue de gestion. L'Etat fixerait le montant des enveloppes régionales. Ce scénario se situe à l'opposé du précédent. Son caractère très novateur est difficilement compatible avec la situation actuelle des URAF mais à terme, il pourrait constituer un aboutissement intéressant dans l'affirmation du niveau régional..

La troisième possibilité consisterait à confier aux URAF un rôle d'intermédiaire institutionnel entre l'UNAF et les UDAF ; elles prépareraient une première proposition régionale et départementale pour chacune des deux parts, y compris sur leur propre financement ; les URAF participeraient à la partie du dialogue de gestion les concernant. L'Etat fixerait les enveloppes départementales et régionales. Cette hypothèse a la préférence de la mission car elle est la plus réaliste dans le contexte actuel. Elle reconnaît à l'URAF une réelle fonction d'orientation, de pilotage mais aussi de mutualisation qui va bien au-delà de son rôle actuel et contribue à la positionner comme un maillon indispensable de la chaîne institutionnelle.

Les DRASS et les DDASS, après avoir effectué le bilan de la période précédente, auraient pour rôle de participer à la décision d'attribution, en particulier si les propositions deux ou trois étaient retenues, et ensuite d'évaluer, a posteriori, les actions menées.

Dans l'attente de la réforme du Fonds Spécial, des instructions doivent rappeler aux DRASS et aux DDASS, dans le cadre actuel, l'importance attachée à l'examen attentif des budgets des UDAF, et particulièrement du Fonds Spécial, et à l'évaluation des actions menées en matière de tutelle comme d'action familiale.

## **QUATRIEME PARTIE - LA DIVERSITE ET L'EXTENSION DES PARTENARIATS REQUIERENT DES UDAF UNE ORGANISATION PLUS STRUCTUREE**

### **4.1 Le réseau, constitué par les UDAF et leurs associations, entretient diverses formes de relations avec les autorités administratives**

Les UDAF entretiennent des relations avec les administrations au premier rang desquelles la préfecture mais aussi la DDASS et à un moindre degré l'inspection d'académie, la direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ainsi que la banque de France et la direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

#### ***4.1.1 Avec la Préfecture, les relations se situent au niveau des représentations***

Les possibilités de rencontres des UDAF avec le préfet ou son représentant ne manquent pas. Avec le préfet, elles portent plutôt sur des orientations politiques publiques ; avec le secrétaire général de la préfecture, elles sont plus centrées sur la mise en œuvre d'une politique ou d'une mesure, donc généralement plus techniques. Les relations sont plus rares avec le préfet dans les départements les plus grands et c'est alors au niveau du secrétaire général qu'elles se réalisent.

Elles se situent dans le cadre de la vie administrative lors des nombreuses commissions préfectorales auxquelles les UDAF participent, en particulier lors des séances d'attribution de la médaille de la famille française ou lors de la commission des tutelles. Elles prennent un caractère plus officiel et spécifique comme au cours de l'assemblée générale annuelle de l'UDAF à laquelle, en général, le préfet participe et prend la parole, ou lors d'audiences demandées par le président à la suite d'une nouvelle nomination, ou pour appuyer et expliciter des prises de position particulières de l'UNAF, ou pour préparer la conférence de la famille. Le président, dans ces circonstances, est accompagné de membres du bureau et du directeur, mais aussi parfois par des présidents d'associations généralistes ou spécialisées, confirmant ainsi le rôle de tête de réseau tenu par l'UDAF dans le département.

Si les relations sont qualifiées de part et d'autre de confiantes, de fructueuses et de qualité, les rencontres sont plutôt liées aux circonstances et manquent de régularité. Elles portent le plus souvent sur un sujet particulier et constituent très rarement des points d'étape d'un suivi partagé autour des préoccupations familiales au sens large du terme. Le positionnement spécifique et original du mouvement familial de même que la nécessité de mettre en œuvre ses initiatives ne sont pas, de ce fait, réellement confortés.

#### ***4.1.2 Avec la Direction départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) s'élabore un vrai travail autour des familles qui devrait être évalué***

Les tutelles d'Etat, la médaille de la famille française, les REAPP, les aides et les fonds d'aide, et en dernier lieu la demande du fonds spécial, sans que celle-ci apparaisse prédominante, constituent les cinq thèmes prédominants dans les rapports entre les DDASS et les UDAF. Les rapports sont fréquents dans le cadre de différentes instances sociales et sont bien évidemment beaucoup plus formalisés dans le cadre des tutelles, le déroulement d'une convention ou de l'instruction du dossier du Fonds spécial.

Les relations avec la DDASS sont déterminantes dans la mesure où le financement des mesures de tutelle et de curatelle est assuré par l'Etat et que la fixation du coût du dossier pour la tutelle aux prestations sociales est de la compétence des DDASS en concertation avec les CAF. Dans cinq des départements visités, des conventions ont été signées entre le préfet (DDASS) et l'UDAF confiant à celle-ci la tutelle ou la curatelle des majeurs protégés. Le contenu de ces conventions est suivi avec rigueur par les UDAF qui adressent bien chaque mois les états précis concernant la tenue des comptes de tiers et la liste des bénéficiaires des mesures de tutelle.

Ces conventions précisent en général que des contrôles sur place ou sur pièces pourront être conduits. Mais la mission n'a pas constaté que de tels contrôles seraient effectués. A contrario, elle souligne l'intérêt et l'exemplarité en matière de vérification mais aussi de suivi de la situation des tutelles, des contrôles effectués par la MRICE de la région Languedoc-Roussillon auprès de l'ensemble des services de tutelles quelle qu'en soit l'association support.

Les DDASS constatent que les mesures de gestion sont assurées très convenablement en ce qui concerne les Tutelles des Majeurs Protégés (TMP) dans la mesure où le nombre des dossiers par délégué ne va pas au-delà de 60, mais que le travail d'accompagnement pose question sans que les modalités de son amélioration soient clairement définies et explicitées. En revanche, la satisfaction prédomine quant à la prise en charge des Tutelles des Prestations Sociales (TPS) avec 35 mesures en moyenne et un bon accompagnement éducatif. Elles reconnaissent le professionnalisme et l'intégrité des UDAF.

De manière générale, les DDASS estiment que le soutien à la fonction parentale, notamment envers les publics étrangers et les parents d'élèves, est essentiel. Les UDAF se sont engagées avec conviction dans des actions comme le Réseau d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents (REAAP) qui réunissent les partenaires administratifs mais aussi la CAF et le conseil général et diverses associations. Ce positionnement partenarial peut-être l'occasion de rivalités dans le cadre du co-pilotage car parfois l'UDAF estime asseoir sa légitimité en tant que tierce personne entre l'Etat et le conseil général.

L'UDAF peut aussi participer et même gérer partiellement ou en totalité les divers fonds de précarité, fonds logement... Elle siège à la commission de maintien de l'énergie. Ces responsabilités vont devenir de la compétence du conseil général, ce qui n'ira pas sans repositionnement.

Concernant l'attribution de la médaille de la Famille française, le travail d'enquête est réalisé avec soin et les attributions sont conformes aux textes. Le préfet ou à défaut le DRASS préside, le plus souvent les cérémonies de remise de médailles. Sur les autres activités des UDAF, les DDASS les suivent avec intérêt mais n'assurent pas de financement.

Les DDASS émettent en général un avis favorable à la demande annuelle du Fonds Spécial. Mais, lorsque cet avis devient défavorable, il n'apparaît pas qu'une suite particulière lui soit donné. Les motifs avancés tiennent parfois à une insuffisante connaissance des règles qui régissent le fonds de la part des DDASS, mais l'absence de la DGAS à la répartition départementale en est la raison principale. D'une manière générale, l'absence de suivi et de contrôle effectif de ces associations conduit à suivre le déclaratif sans vérification.

Au titre des initiatives à encourager, la mission de contrôle et d'évaluation de l'UDAF de l'Hérault réalisée par la Mission d'Inspection, de Contrôle et d'Evaluation du Languedoc-Roussillon (MRICE), et en cours d'extension aux autres départements et à d'autres associations tutélaires de la région mérite d'être soulignée et renouvelée dans d'autres régions. Elle conduit, de plus, à l'amélioration de la gestion interne des associations.

Le positionnement multiple de l'UDAF comme partenaire mais aussi comme prestataire ou instructeur peut contribuer aussi au caractère très formel de l'examen de la

demande de subvention. Dans l'attente d'une réforme du Fonds Spécial, une lettre de rappel aux DRASS, qui d'ailleurs sont rarement consultées sur les demandes de Fonds Spécial des URAF, et aux DDASS sur leur rôle en matière d'avis, de contrôle et d'évaluation s'avère nécessaire.

#### **4.1.3 Avec les autres services départementaux, les relations pourraient se développer**

Avec l'**Inspection d'Académie**, les relations apparaissent peu systématiques même si les REAPP les ont améliorées. Les actions menées autour de « lire et faire lire » demeurent limitées non par manque de participants du réseau associatif, mais par défaut d'écoles qui soient prêtes à y participer. Des relations plus affirmées avec l'enseignement privé ont été notées dans certaines UDAF, notamment en matière d'initiation à la vie affective et sexuelle. Les rapports entre l'UNAF et les associations de parents d'élèves mériteraient d'être mis à plat en vue d'une intervention plus efficace dans ce domaine.

Avec la **Direction Départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF)**, la mission a noté dans le département du Cantal que des conventions annuelles sont passées entre l'Etat et l'UDAF destinées au financement d'actions spécifiques et à la participation aux réunions du Comité départemental de la consommation, et de la Commission de surendettement. Dans ce département, où l'UDAF est la seule association de consommateur reconnue, les actions spécifiques portent sur l'organisation de permanences « info consommateurs » à Aurillac, Mauriac et St Flour, sur la rédaction de rubriques dans les hebdomadaires départementaux ainsi que sur la maintenance et le développement de la base de données « info famille ». Par ailleurs, la subvention participe au financement du service « accompagnement surendettement ». Ce rôle d'intervention et de soutien des familles dans le domaine du surendettement mérite d'être souligné et développé encore plus par les UDAF.

Avec les **directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**, les relations ont été suivies lorsque les UDAF étaient actrices de la formation des jeunes mais se limitent actuellement aux contrats aidés et à la bonne fin du programme emploi jeune auquel les UDAF avaient fait appel avec intérêt.

## **4.2 Avec les Tribunaux d'Instance, le climat de confiance favorise un travail de qualité**

Les relations entre les tribunaux d'instance et les UDAF sont multiples, qu'il s'agisse des tutelles aux personnes et aux prestations mais aussi, de l'administration ad hoc de mineurs et des mandats de gestion et de protection du patrimoine de mineurs confiés à l'ASE par le juge (convention avec le conseil général). La répartition des dossiers, compte tenu de la séparation des rôles entre la justice et les services de l'état (DDASS), conduit à un écart permanent entre les décisions et les moyens. La mission a noté que dans tous les départements où elle s'est déplacée, une réunion annuelle d'échange et de mise à plat était organisée mais qu'elle ne dépassait pas le stade de la concertation du fait de l'absence de pilotage de la politique des tutelles.

Les juges d'instance en charge des tutelles insistent sur leur souci d'apporter la réponse la mieux adaptée au majeur protégé en faisant appel soit à un tuteur familial, solution qui a, en général, leur préférence parce qu'elle maintient un environnement connu et facilite la

relation de proximité, soit aux associations tutélaires, dont l'UDAF, en cas de carence familiale ou de difficultés plus lourdes, soit à des administrateurs spéciaux ou gérants de tutelles privées qui leur paraissent mieux adaptés dans certains milieux sociaux. Par contre en milieu hospitalier, les intervenants sont des agents hospitaliers spécialement mandatés à cet effet. Dans ce paysage, les UDAF tiennent une place de référence car elles savent dialoguer et proposer.

La deuxième préoccupation des juges est de pouvoir s'adresser à des associations tutélaires qui, à la fois, puissent répondre à des situations d'urgence en matière de placement et, en même temps, apporter toutes les garanties de fiabilité et de professionnalisme en ce qui concerne les délais de prise en charge, le versement régulier des sommes dues, les comptes de gestion et le suivi de l'intéressé. Dans ce cadre, les UDAF ont démontré leur savoir-faire et leur adaptation à évoluer tant dans le soutien aux agents des tutelles que dans la gestion informatique des dossiers, les conditions de visite sur place ou dans ses locaux. Pour ne pas exacerber la concurrence, elles ont même entrepris par l'intermédiaire de chartes communes, comme en Vendée, un travail commun sur la qualité avec les autres associations tutélaires du département.

Tous les interlocuteurs rencontrés se rejoignent pour regretter que la croissance du nombre de prises en charge a tendance à réduire l'importance des suivis personnalisés et que le changement de statut consécutif à la mise sous tutelle conduit de fait bien souvent à ne plus recevoir de soutien de la part des services sociaux.

Dans chaque département, la pluralité des tribunaux d'instance et la croissance du nombre des tutelles expliquent que la mission propose une réunion annuelle de concertation entre les juges d'instance et les services tutélaires à laquelle les services sociaux pourraient également être invités, afin d'assurer une prise en charge plus appropriée.

### **4.3 Avec les collectivités territoriales, aux compétences qui s'élargissent, la coopération doit être renforcée**

#### **4.3.1 Le Conseil Général**

Le développement prévisible des compétences du conseil général dans le cadre de la décentralisation en fait, à terme, le principal interlocuteur des UDAF dans le département. En effet, il dispose de compétences sur la famille, la petite enfance, les services sociaux mais aussi sur les personnes âgées et handicapées ainsi que sur l'ensemble RMI-RMA. Devant ce rôle nouveau et le désengagement de l'Etat, il appartient aux UDAF de se repositionner. Dans cette situation de mutation administrative, la position adoptée demeure pour l'instant l'expectative.

Les Conseils Généraux, d'une manière générale, ne subventionnent plus les UDAF et ne soutiennent que des projets précis et limités dans le temps, y compris en matière de financement d'opérations immobilières. Ils ne sont plus une source de financement pérenne. Les UDAF tentent de trouver auprès d'eux du financement au titre de l'action sociale..

Dans ce cadre, la multiplicité des interlocuteurs, jusqu'à trois ou quatre directions, rendent les interventions plus délicates. La relation avec le président du conseil général et les élus en charge des dossiers sociaux devient moins aisée et du domaine réservé au président de l'UDAF et à son directeur.

Pour la majorité des conseils généraux, l'UDAF est une force de proposition effective, qui interpelle et permet d'enclencher des projets. Son action reste réaliste dans un contexte budgétaire encadré. Sa connaissance du terrain, fondée sur celle de son tissu associatif, est un atout certain à prendre en considération.

Mais l'état des relations apparaît très divers puisque certaines UDAF n'ont aucune relation avec le conseil général alors que d'autres ont des relations suivies, s'intègrent à la politique départementale et bénéficient de subventions. Il est essentiel et décisif pour l'avenir que les UDAF investissent dans la connaissance et la maîtrise des budgets sociaux et des politiques sociales des départements. Il s'agira, alors, pour les UDAF de définir une stratégie et de peser sur les décisions en dépassant les seules interventions ponctuelles.

#### **4.3.2 Les autres collectivités**

Les relations avec les municipalités sont du domaine des associations et des mouvements locaux. Les UDAF n'interviennent que pour le renouvellement des membres des CCAS en ce qui concerne la désignation des représentants des associations familiales, leur formation et la fourniture de documentation pour l'exercice de leur représentation. Cette action est généralement appréciée.

Mais les UDAF ne peuvent rester indifférentes aux mouvements de rapprochement des communes qui se développent actuellement. Les associations de base ont, en général, pour cadre la commune et les UDAF sont départementales ; les unes comme les autres sont très attachées à leur échelon territorial. Elles ne peuvent se désintéresser de l'extension de l'intercommunalité et aux nouveaux regroupements de communes qu'il s'agisse de pays, de communautés de communes...

Face ces institutions nouvelles, il leurs appartient de prévoir les conséquences d'un tel regroupement tant sur le traitement des questions sociales au sein du nouvel ensemble que sur leurs répercussions sur les conditions de vie des familles et sur la représentation familiale. Ainsi est mise en évidence la nécessaire structuration, au niveau territorial le mieux adapté, des UDAF et des associations familiales, fondée sur la concertation avec les adhérents du secteur concerné et l'appui des représentations institutionnelles et des membres des commissions thématiques.

Les URAF pourraient à cet égard être un lieu d'échanges et de réflexions pour orienter ces évolutions.

## **4.4 Avec les organismes de Sécurité sociale, le partenariat devrait être approfondi**

### **4.4.1 Les Caisses d'Allocations Familiales**

Le premier rapport entre les UDAF et les CAF se situe au niveau de la désignation des représentants puis de leur participation au conseil d'administration. La réciprocité se rencontre parfois. Les UDAF participent à la majorité de gestion d'un grand nombre de Caisses d'Allocations Familiales. Un ou une de leurs quatre représentants au titre des personnes qualifiées a en charge souvent une vice-présidence, parfois en alternance. La présence dans la commission sociale est, elle aussi, presque constante.

Ces participations sont effectives, assidues et jugées plutôt positives par les directions des Caisses, qui apprécient également la force de proposition des UDAF et le relais de terrain opérationnel dont elles disposent. La ligne de partage entre les deux institutions est d'autant mieux marquée que l'UDAF n'est pas une actrice directe de la mise en œuvre de l'action sociale, qui relève plutôt de conventions passées avec des associations adhérentes, en matière de contrat petite enfance, de contrat temps libre, de catégorie de personnes en difficultés, de prestations particulières avec l'association Jumeaux et plus, de chèque vacance...

Les CAF entretiennent, ensuite, des rapports de travail avec les UDAF dans le cadre des tutelles aux prestations lorsqu'elles leur ont été confiées. Cette fonction n'entraîne pas de difficultés particulières, elle est plutôt source de collaboration et de rapprochement. La même situation se produit pour la gestion de certains fonds d'aide, en particulier le fonds logement.

Les CAF et les UDAF sont, aussi, des partenaires sur de nombreux champs, le logement, les enfants maltraités, la violence faite aux femmes, les RMI et RMA... et dans de nombreuses instances, les REAPP qui permettent de soutenir la parentalité, les foyers de jeunes travailleurs, les comités de pilotage de schémas divers... La formation dispensée aux administrateurs des CCAS présentés par les UDAF et, parfois, l'animation de ce réseau sont considérées comme tout à fait positives.

A propos des points « Information Famille » resurgit un vrai débat sur la nécessité d'un partenariat indispensable entre les deux institutions compte tenu de l'importance des moyens à mettre en œuvre, notamment en personnel, en locaux et en banques de données. Mais se pose aussi la question du leadership entre l'associatif qui représente les familles sur l'ensemble des champs et l'organisme social fort de sa puissance financière, administrative et de sa neutralité. La solution ne peut-être l'uniformité, mais elle implique une nouvelle fois que des rapports réguliers entre les UDAF et les CAF, au niveau des directions, soient établis compte tenu de la diversité des positionnements et de leur complémentarité sur le terrain.

#### **4.4.2 Les Caisses de Mutualité Sociale Agricole**

Les rapports entre les Caisses de Mutualité Sociale Agricole et les UDAF sont en général facilités par l'origine rurale marquée de certaines fédérations comme Familles Rurales, ADMR, ... dans nombre de départements. La seule convention nationale signée par la MSA concerne d'ailleurs Familles Rurales. La traditionnelle correspondance de la caisse avec le département est ébranlée par les regroupements en cours, sur la base d'une région ou de plusieurs départements.

Les représentants de l'UDAF, qui siègent au collège des exploitants agricoles et à celui des salariés, occupent souvent une vice présidence ou la présidence de la commission sociale. Leur participation est considérée comme active et positive en évitant les conflits d'intérêt.

En ce qui concerne la tutelle aux prestations, les relations UDAF et MSA portent sur un nombre réduit de personnes et ne posent pas de problèmes d'intervention.

Laissée à l'initiative de chaque caisse mais avec des moyens réduits, l'action sociale porte en priorité sur les personnes âgées, le maintien à domicile, les aides ménagères plus que sur l'aide à l'enfance et à la famille, même si l'on constate des réorientations de budget pour favoriser le maintien en milieu rural des jeunes foyers. D'autres initiatives existent tels les groupes de parole pour les agriculteurs en difficulté initiés par Famille Rurale en Vendée. Pour se focaliser sur des priorités en faveur des familles, des conventions d'interventions communes entre la CAF et la MSA ont été signées dans plusieurs départements. L'UDAF

peut jouer un rôle fort de convergence compte tenu de son positionnement au sein des institutions.

#### **4.5 L'organisation annuelle d'Assises départementales de la famille permettrait de décliner une politique familiale locale**

Que ce soit avec les administrations d'Etat, avec les tribunaux d'instance, avec les collectivités ou avec les organismes de protection sociale, les relations partenariales des UDAF, telles qu'elles viennent d'être examinées, souffrent d'un manque de globalité, de continuité dans le temps et de support permanent. Parallèlement, la mission a constaté que les rencontres entre les divers partenaires des UDAF connaissent les mêmes lacunes et sont centrées, le plus souvent, sur les compétences propres à chacun d'eux. Or, la famille constitue un élément essentiel de la société et, à ce titre, relève d'une multitude de compétences qui sont rarement réunies en même temps. L'organisation de ce dialogue et de cette concertation est indispensable pour mobiliser, sur l'ensemble des domaines concernés, tous les partenaires utiles.

Au niveau national, ce rôle a été conféré à la délégation interministérielle à la famille. La Conférence Nationale de la Famille, chaque année, traite de cette question autour d'un thème central.

Au niveau des six départements observés, une telle initiative d'assises départementales a été mise en œuvre à plusieurs reprises dans le Cantal et est encore à l'état de projet en Vendée.

La mission estime que le soutien à ces formules et à leur développement permettrait de mieux prendre en charge les questions familiales. Elle propose que les assises départementales ne soient ni la reproduction de la Conférence Nationale de la Famille, ni son organe de suivi départemental. Ces assises auraient pour objectif d'établir entre les participants un diagnostic partagé sur les problèmes familiaux propres au département et à la région. Elles devraient les aborder dans leur globalité, avec la volonté d'organiser les coopérations nécessaires à leur évolution positive.

La mission recommande que ces assises départementales réunissent, chaque année, à l'initiative et autour du Préfet : les directeurs départementaux des services déconcentrés de l'Etat concernés, le président du conseil Général et ses services, le président de l'association des maires, les deux organismes de prestations sociales CAF et MSA ainsi que l'UDAF et son réseau associatif. Ceci constituerait le noyau dur, mais selon les départements et les volontés locales, d'autres partenaires pourraient être associés.

Une commission permanente de suivi, composée de la DDASS, du conseil général, de la CAF et de l'UDAF, aurait en charge la préparation du diagnostic partagé et des plans d'action ainsi que le suivi des décisions et des coopérations engagées.

## CONCLUSION

La mission a contrôlé sur le terrain des unions qui appliquent strictement le droit associatif dans tous ses aspects juridique, administratif et financier. Elle a pu noter quelques insuffisances mineures pour lesquelles elle a fait des propositions d'amélioration mais, dans aucun des sites, elle n'a constaté de carences majeures.

La mission souligne l'engagement des diverses UDAF à donner une image positive du mouvement associatif. Elle constate toutefois un risque d'« essoufflement » des associations familiales au motif que les partenaires sont depuis soixante ans souvent les mêmes, et plus représentatifs du milieu rural que du milieu urbain. Elle n'ignore pas la recherche actuelle de la direction nationale d'ouverture vers des mouvements familiaux représentatifs de l'évolution culturelle de notre société et estime que cette recherche doit pouvoir déboucher sur une place, au sein du mouvement familial, à ces nouvelles composantes.

Concernant les missions qui leur sont confiées, les UDAF contrôlées ont développé de manière différente leur secteur de responsabilité. L'éventail va du strict minimum : information des familles, médailles de la famille et représentations, à des interventions plus spécialisées : hébergement social, formation des familles autour des thèmes comme bien vivre en famille ou la sexualité familiale, formation de tuteurs familiaux, actions de lutte contre l'exclusion...

Concernant les représentations, certaines UDAF tentent de mettre sur pied des formations adaptées et incitent fortement leurs mandants à rendre compte. S'il est un point où des progrès peuvent être accomplis, c'est bien dans ce secteur où la voix des familles est recherchée par les pouvoirs publics afin de mieux orienter leurs actions. De même, l'implication dans les REAAP est inégale mais en général forte. En revanche, les UDAF ont toutes développé les services des tutelles TMP ou TPS de manière très importante au point de masquer leurs autres activités.

La réforme des tutelles est un sujet qui doit devenir prioritaire car leur « explosion » en terme quantitatif constitue un vrai problème de société. Des pistes sont ouvertes à la suite du rapport FAVART et des travaux des groupes de travail qui ont été constitués à sa suite par la DGAS. La mission ne peut que souligner la nécessité de mettre en œuvre les principales préconisations qui en résultent.

Les rapporteurs de l'IGAS estiment que les UDAF remplissent bien cette mission de tutelle et considèrent que les autres missions fondamentales dites institutionnelles doivent elles aussi être développées et renforcées.

Le fonctionnement interne des UDAF est apparu bien organisé et efficace. La mission IGAS recommande toutefois que le directeur exerce un plus grand rôle de management interne, vis-à-vis des personnels, et que les délégations soient véritablement tenues à jour. Concernant les tutelles, la mission n'est pas persuadée que le transfert de la tenue du compte pivot aux banques soit un véritable progrès et suggère qu'une réflexion soit menée sur ce point afin de préserver les intérêts des majeurs protégés.

Le Fonds Spécial, qui est alimenté par un prélèvement effectué sur les ressources des différents régimes de prestations familiales autres que les régimes spéciaux au taux de 0,1% (décret 88-459 du 27/04/88), a pour objet de financer le réseau associatif familial dont l'UNAF et les UDAF sont les têtes. L'assiette de prélèvement est depuis 2003 conforme aux textes. Cependant l'octroi de subventions à des bénéficiaires non prévus par la loi, à savoir les URAF et les mouvements familiaux, demeure. Par ailleurs ce processus, qui outrepassé donc son cadre juridique, met en œuvre des critères de répartition reconnus aujourd'hui par tous comme désuets et difficiles d'appréciation et de contrôle par l'administration. Une réforme

s'avère nécessaire. Elle ne devrait pas remettre en cause le principe même du fonds spécial qui soutient et accompagne utilement l'action des mouvements familiaux. Mais cette réforme devrait moderniser le mode d'attribution du fonds, avec l'introduction d'une part fixe prépondérante et d'une part variable liée à des projets. La mission propose 3 scénarii qui reposent sur une contractualisation entre l'Etat, les organismes de sécurité sociale concourant à la dotation du Fonds Spécial et l'UNAF et qui se fondent sur un dialogue de gestion. Le contrôle de l'utilisation par l'Etat du fonds spécial, dans le cadre notamment de cette contractualisation sur projets, serait alors plus efficace et pertinent.

Les relations des UDAF avec leurs principaux partenaires sont en général bonnes mais manquent de continuité et de régularité pour pouvoir déboucher sur un travail global sur la famille. Pour leurs principaux partenaires, la situation est comparable compte tenu de l'éclatement des compétences. Aussi la mission propose-t-elle d'instituer des Assises départementales de la famille qui les réuniraient, chaque année, autour du Préfet pour établir un diagnostic partagé et des plans d'action. Une commission permanente, dont feraient partie les UDAF, assurerait la continuité et le suivi.

Au terme de ces investigations, la mission pense pouvoir consigner un certain nombre de recommandations susceptibles d'améliorer le fonctionnement et le rayonnement des UDAF contrôlées et, au-delà, d'aider dans sa progression l'ensemble du mouvement familial. Certaines d'entre elles tendent à renforcer l'assise de la politique familiale nationale.

## **RECOMMANDATIONS DE LA MISSION<sup>16</sup>**

### 1) Le projet institutionnel (2.4)

La mission recommande aux UDAF de s'engager dans une démarche de projet institutionnel dans laquelle pourraient s'inscrire des projets de service. Cette démarche « projet » serait de nature à créer un élan fort de participation et d'adhésion à des objectifs définis et arrêtés en commun. Moment de définition des orientations de l'action commune, il serait fédérateur de toutes les composantes de l'institution, permettrait d'engager un suivi et une évaluation des actions menées pour accompagner cette démarche de progrès.

La mission estime que le fonctionnement irrégulier de la conférence départementale des mouvements familiaux ou « conférence des présidents » est le signe d'une vie commune entre les associations qui reste à dynamiser. Son rôle dans la préparation et le suivi du projet institutionnel devrait être très actif. (1.1.3.).

Par ailleurs, dans aucun des départements visités par la mission n'a été créée d'union locale d'associations familiales (ULAF).<sup>17</sup> Le développement de ce niveau de coopération serait pourtant susceptible de contribuer au dynamisme associatif local du mouvement familial.(1.1.3.). L'essor institutionnel des communautés de communes ou d'agglomérations et des pays fournit l'opportunité d'une telle évolution.

<sup>16</sup> Les numéros qui suivent les titres des recommandations correspondent aux paragraphes concernés du rapport.

<sup>17</sup> Aux termes de l'article L.211-6 du code de l'action sociale et des familles, des unions locales d'associations familiales peuvent être créées par arrêté du ministre chargé de la famille sur proposition des UDAF.

## 2) Le cumul entre mandats politiques et mandats statutaires ainsi que les conflits d'intérêt (1.1.1)

La mission soutient cette recherche sur les compatibilités ou non entre le mandat d'administrateur et les divers mandats politiques. Dans cette ligne, elle suggère une réflexion sur les conflits d'intérêt qui peuvent surgir entre le mandat de président ou d'administrateur de l'UDAF ou de toute autre fédération et association familiale avec les mandats de président, de président de commission ou d'administrateurs d'organismes de sécurité sociale, en particulier, en matière d'avis sur des projets touchant une association familiale membre de l'UDAF.

## 3) La liste des adhérents (1.1.6., 1.3.1.)

La mission a pu constater que de réels progrès, avaient été accomplis dans l'apurement des listes électorales avec l'aide des dernières versions du logiciel ELISA.

Toutefois, les commissions de contrôle n'effectuent généralement aucune vérification sur place de la teneur des listes électorales, transmises à l'UDAF par les associations adhérentes, contrairement aux prescriptions de l'article 4 du décret du 26 mars 1976. La mission estime que les commissions de contrôle devraient procéder, au moins par des sondages aléatoires, à des contrôles sur pièces au siège des associations adhérentes.

## 4) La représentativité des UDAF (1.3.)

La mission recommande à ce propos que soit étudiée avec l'INSEE la possibilité de recenser les familles, au sens du Code de l'action sociale et des familles, ce qui permettrait de mieux en suivre l'évolution, et accessoirement de mesurer, par comparaison, la représentativité du réseau associatif des UDAF.

La mission estime que l'ouverture à des mouvements dont la composition ou le but est familial, l'assouplissement des critères d'agrément et l'association effective des groupements à but familial constituent les axes essentiels de progrès pour le mouvement familial dans le cadre sociétal actuel. La définition générale des associations familiales donnée par le CASF laisse, à cet égard, une marge d'appréciation à l'UNAF, sous le contrôle du ministre qui peut intervenir lorsqu'il est saisi de refus ou d'annulation au titre des dispositions de l'article L211-13 du CASF. Une telle initiative permettrait de conforter la représentativité et la vocation universaliste d'un réseau sur lequel l'Etat peut s'appuyer.

Parallèlement, le développement envisagé du partenariat avec les organismes non susceptibles d'être agréés mais évoluant dans le champ familial contribuerait à enrichir la capacité de proposition et d'initiative du mouvement familial.(1.3.4)

## 5) Les URAF (1.4.1. et 3.5.)

Les URAF regroupent les UDAF d'une région dans un réseau d'échange et de partage. La mission propose de donner aux URAF un statut juridique équivalent à celui de l'UNAF et des UDAF, à la fois pour reconnaître leur rôle actuel mais surtout pour favoriser l'évolution du niveau régional.

Certes, chaque UDAF est attachée à ses prérogatives dans le cadre légal actuel et ne veut confier à aucune autre instance un pouvoir de décision que les textes lui reconnaissent. Mais chacune d'elles accepte néanmoins de se coordonner, d'appliquer des orientations

communes après en avoir discuté, et d'évoluer vers des méthodes communes d'intervention et un contrôle technique de ses pratiques. Cette ouverture serait ainsi consolidée par la reconnaissance des URAF.

A l'heure d'une nouvelle volonté politique de décentralisation, s'appuyant notamment sur des pôles régionaux d'administration, le rôle et les missions des URAF pourraient s'affirmer, voire s'étendre. La recherche de cohérence des politiques dans l'espace régional, le seuil d'intervention critique, l'optimisation et la mutualisation de moyens lourds ou spécifiques sont autant de facteurs qui plaident pour un rôle institutionnel accru des URAF.

En conséquence, la mission estime qu'il y a lieu, aujourd'hui de donner une base juridique incontestable aux URAF. A la faveur d'une reconnaissance légale, leur rôle et leur mission devront être définis dans le cadre d'un projet commun UNAF-UDAF.

#### 6) L'activité sur le champ institutionnel (2.3. et 4.)

Sur le champ des missions qui leur sont confiées, les UDAF ont développé de manière différente leur secteur institutionnel. L'éventail va du strict minimum (information des familles, médaille de la famille et représentations) à des interventions plus spécialisées sur l'hébergement social, la formation, la parentalité, la médiation, la lutte contre l'exclusion. Cette diversité et le poids des services de tutelle nuisent à la lisibilité de l'action des UDAF.

La mission estime que, dans le cadre d'une démarche nationale de projet, les UDAF pourraient faire de l'information des familles leur priorité et la développer en partenariat avec les autres organismes intéressés par les « Points Information Famille ». Elles ont vocation à diffuser une information de caractère très général correspondant à toute l'étendue de leur champ de compétence, alors que souvent leurs partenaires ont des champs d'action plus spécifiques. Cette fonction est à renforcer par une mise en réseau des partenaires internes et externes ainsi que par un centre de ressources.

Les observatoires de la famille auraient toute leur place dans ce cadre, sous réserve de bénéficier de l'appui scientifique et financier nécessaire à leur professionnalisation et à l'amélioration de la qualité de leurs observations.(2.2.1.)

La mission recommande ensuite de développer les actions de formation à l'intention des représentants désignés par les UDAF et les URAF, dans les multiples instances où elles siègent, ainsi qu'à l'intention des familles en général et des tuteurs familiaux en particulier.

Elle encourage le développement des actions à caractère social de lutte contre l'exclusion, notamment en milieu urbain, comme la gestion des fonds d'aide ou les initiatives en matière d'hébergement social.

Enfin, la mission pense que les UDAF doivent être à l'origine d'actions innovantes dans d'autres domaines concernant la famille comme le soutien à la fonction parentale ou la médiation.

#### 7) Les tutelles (2.3.)

Les services de tutelles sont, dans les UDAF visitées, bien organisés même si c'est de manière très différenciée. Les difficultés financières dans lesquelles se débattent avec courage et lucidité les UDAF ont pour origine les incertitudes liées au financement des tutelles, et conduisent, aussi, à s'interroger sur la place faite à ces services en leur sein.

La mission estime inopportun de remettre en cause l'exercice de la mission de tutelle par les UDAF. Ces services jouissent de la confiance des juges et sont gérés sagement. De plus toute solution alternative pourrait d'une part déstabiliser le fonctionnement des UDAF et d'autre part les priver du vivier des problématiques générées par cette activité.

Par contre, elle incite fortement les UDAF, dans le cadre de l'UNAF et des URAF, à lancer dans les meilleurs délais un projet d'homogénéisation des pratiques de gestion des services de tutelle qu'il s'agisse de l'organisation, de l'informatisation, de la gestion comptable et financière, de la concertation avec les associations partenaires et les pouvoirs publics, du contrôle de gestion ainsi que de l'évaluation. Cela aurait pour conséquence de sécuriser leurs services tout en améliorant la situation des personnes protégées. Ainsi, à titre d'exemple significatif, l'UDAF de l'Hérault a choisi une option qui ne fait pas appel au compte de passage ; l'UNAF et les UDAF auraient tout intérêt à évaluer cette solution.

Sur un plan plus général, la mission souligne la nécessité de mettre en œuvre rapidement les principales préconisations qui découlent du rapport Favard et des groupes de travail constitués par la DGAS. Elle a par ailleurs pu constater dans le département de la Vendée où la dotation globale de financement a été instaurée, l'intérêt immédiat de cette mesure. Elle recommande sa généralisation.

#### 8) Le Fonds Spécial.(3.4.3.)

Le montant du Fonds Spécial attribué au niveau de chaque UDAF soutient et accompagne l'action institutionnelle des associations familiales. Il contribue à un développement de la politique familiale au regard des objectifs nationaux, notamment de ceux débattus à la Conférence nationale de la Famille, et contribue à la réalisation d'objectifs locaux.

Aujourd'hui la répartition du Fonds Spécial n'est pas conforme à une réglementation dépassée. L'ensemble du dispositif d'allocation devrait être revu.

Le principe général avancé serait d'allouer une part fixe prépondérante pour couvrir les frais de fonctionnement de l'action familiale et une part variable contractualisée sur la base de projets. La mission propose 3 scénarii qui reposent sur une contractualisation entre l'Etat, les organismes de sécurité sociale concourant à la dotation du Fonds et l'UNAF et qui se fondent sur un dialogue de gestion. Le contrôle de l'utilisation par l'Etat du Fonds Spécial, dans le cadre notamment de cette contractualisation sur projets, serait alors plus efficace et pertinent.

#### 9) Le management (3.1.)

Le management opérationnel des UDAF repose sur trois acteurs : le Président, le Trésorier et le Directeur. L'UNAF et les UDAF auraient avantage à bien préciser les rôles de chacun et les modalités d'exercice des fonctions. En outre la présence systématique de la fonction d'animation du réseau associatif dans chaque organigramme constituerait un élément substantiel pour l'amélioration du rôle de tête de réseau confié aux URAF et aux UDAF.

Le management du personnel, essentiellement celui des services de tutelle, demande, dans le cadre de la nouvelle convention collective, un dialogue social de qualité impulsé et suivi à tous les niveaux.

#### 10) Les Assises départementales de la famille(4.5.)

La mission a constaté des carences en matière de concertation, de globalité et de continuité, au niveau du département comme de la région, entre les divers partenaires en charge de la politique familiale. Elle préconise le lancement d'assises départementales de la famille. Ces assises auraient pour objectif d'établir entre les participants tant associatifs qu'institutionnels, un diagnostic partagé sur les problèmes familiaux propres au département.

Elles devraient les aborder dans leur globalité, avec la volonté d'organiser les coopérations nécessaires à leur évolution positive.

La mission recommande que ces assises départementales annuelles réunissent, chaque année, à l'initiative et autour du Préfet : les directeurs départementaux concernés, le président du Conseil Général et ses services, le président de l'association des maires, les deux organismes de prestations sociales, CAF et MSA, ainsi que l'UDAF et son réseau associatif. Ceci constituerait le noyau dur mais selon les départements et les volontés locales, d'autres partenaires pourraient être associés. Une commission permanente de suivi composée des services de la préfecture, du conseil général, de la CAF et de l'UDAF aurait en charge la préparation du diagnostic partagé et des plans d'action ainsi que le suivi des décisions et des coopérations.

#### 11) Les missions de contrôle et d'évaluation des services déconcentrés de l'Etat.

La mission préconise que des contrôles de la fonction tutélaire des associations, dont celle des UDAF, soient réalisés par les services de l'Etat à l'instar des missions de contrôle et d'évaluation réalisées par la Mission Régionale d'Inspection, de Contrôle et d'Evaluation du Languedoc Roussillon (MRICE). A l'évidence, il s'agit d'une gestion à risques. Par ailleurs le contrôle tend indubitablement à l'amélioration de la gestion interne.

Même dans l'attente d'une refonte souhaitable de la réglementation sur le Fonds Spécial, il appartient, dès à présent, à la DGAS de rappeler aux services déconcentrés de l'Etat qu'ils doivent vérifier, chaque année, au niveau régional et départemental, le bon usage de ce Fonds au profit des activités familiales institutionnelles.

Didier LACAZE

Fernand LORRANG

Jacques ROUX

ERIC SCHMIEDER

## **ANNEXES**

## **LISTE DES ANNEXES**

- Annexe 1** Code de l'action sociale et des familles – chapitre I – associations familiales
- Annexe 2** Liste des sigles
- Annexe 3** Liste des mouvements familiaux nationaux et des organismes a but familial – adhérents à l'UNAF
- Annexe 4** Carte des inter-régions

**ANNEXE 1**  
**CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES**  
**CHAPITRE 1 – ASSOCIATIONS FAMILIALES**

# CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES (PARTIE LEGISLATIVE)

## CHAPITRE 1 : ASSOCIATIONS FAMILIALES

### *Article L211-1*

Ont le caractère d'associations familiales au sens des dispositions du présent chapitre les associations déclarées librement créées dans le cadre de la loi du 1<sup>er</sup> 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 et la filiation ;
- des couples mariés sans enfant ;
- toutes personnes physiques soit ayant 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.

L'adhésion des étrangers aux associations familiales est subordonnée à leur établissement régulier en France ainsi qu'à celui de tout ou partie des membres de leur famille dans des conditions qui seront fixées par voie réglementaire.

### *Article L211-2*

Il peut être créé :

- dans chaque département, une fédération départementale dite union départementale des associations familiales, composée comme il est prévu à l'article L.211-4 ;
- au niveau national, une fédération dite union nationale des associations familiales, composée comme il est prévu à l'article L. 211-5.

### *Article L211-3*

L'union nationale et les unions départementales des associations familiales sont habilitées, sans préjudice de tous les droits et prérogatives pouvant résulter de leurs statuts, à :

- 1° Donner leur avis aux pouvoirs publics sur les questions d'ordre familial et leur proposer les mesures qui paraissent conformes aux intérêts matériels et moraux des familles ;

**ANNEXE 2**  
**TABLE DES SIGLES**

<b>AAH</b>	<b>Allocation pour adulte handicapé</b>
<b>ADAPEI</b>	<b>Association départementale des parents et amis de personnes handicapées mentales</b>
<b>ADIL</b>	<b>Association départementale pour l'information sur le logement</b>
<b>ADMR</b>	<b>Association d'aide à domicile en milieu rural</b>
<b>AFC</b>	<b>Associations familiales catholiques</b>
<b>AFSEA</b>	<b>Association française pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence</b>
<b>ALT</b>	<b>Allocation de logement temporaire</b>
<b>APF</b>	<b>Association des paralysés de France</b>
<b>APFS</b>	<b>Associations populaires familiales syndicales</b>
<b>API</b>	<b>Allocation de parent isolé</b>
<b>APL</b>	<b>Aide personnalisée au logement</b>
<b>ASE</b>	<b>Aide sociale à l'enfance</b>
<b>ASI</b>	<b>Accompagnement social individualisé</b>
<b>ASSEDIC</b>	<b>Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce</b>
<b>CAF</b>	<b>Caisse d'allocations familiales</b>
<b>CASF</b>	<b>Code de l'action sociale et des familles</b>
<b>CAT</b>	<b>Centre d'aide par le travail</b>
<b>CCAS</b>	<b>Centre communal d'action sociale</b>
<b>CDAFAL</b>	<b>Conseil départemental des associations familiales laïques</b>
<b>CDD</b>	<b>Contrat à durée déterminée</b>
<b>CDI</b>	<b>Contrat à durée indéterminée</b>
<b>CEDIAS</b>	<b>Centre d'études, de documentation et d'information sur l'action sociale</b>
<b>CESR</b>	<b>Comité économique et social régional</b>
<b>CHR</b>	<b>Centre hospitalier régional</b>
<b>CHRS</b>	<b>Centre d'hébergement et de réadaptation sociale</b>
<b>CHSCT</b>	<b>Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail</b>
<b>CLI</b>	<b>Commission locale d'insertion</b>
<b>CNAFAL</b>	<b>Conseil national des associations familiales laïques</b>
<b>CODELICO</b>	<b>Comité départemental de liaison et de coordination des services sociaux</b>
<b>CORERPA</b>	<b>Comité régional des retraités et des personnes âgées</b>
<b>COTOREP</b>	<b>Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel</b>
<b>CPAM</b>	<b>Caisse primaire d'assurance maladie</b>
<b>CPCA</b>	<b>Conférence permanente des coordinations associatives</b>
<b>CRAM</b>	<b>Caisse régionale d'assurance maladie</b>
<b>CRILD</b>	<b>Comité régional pour l'intégration et la lutte contre les discriminations</b>
<b>CRIFI</b>	<b>Commission régionale pour l'insertion des populations immigrées</b>
<b>CROSS</b>	<b>Comité régional de l'organisation sanitaire et sociale</b>
<b>CSF</b>	<b>Confédération syndicale des familles</b>
<b>DADS</b>	<b>Déclaration annuelle des salaires</b>
<b>DDASS</b>	<b>Direction départementale des affaires sanitaires et sociales</b>
<b>DDCCRF</b>	<b>Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes</b>
<b>DDE</b>	<b>Direction départementale de l'équipement</b>
<b>DGAS</b>	<b>Direction générale de l'action sociale</b>

<b>DRASS</b>	<b>Direction régionale des affaires sanitaires et sociales</b>
<b>DSSS</b>	<b>Direction des services sanitaires et sociaux (Conseil général)</b>
<b>EFA</b>	<b>Enfance et familles d'adoption</b>
<b>ETP</b>	<b>Equivalent temps plein (emploi)</b>
<b>FASILD</b>	<b>Fonds d'Action Sociale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations</b>
<b>FAVEC</b>	<b>Fédération des associations de veuves civiles chefs de famille</b>
<b>FCPE</b>	<b>Fédération des conseils de parents d'élèves</b>
<b>FNADAD</b>	<b>Fédération nationale aide familiale à domicile</b>
<b>FOL</b>	<b>Fédération des œuvres laïques</b>
<b>FSL</b>	<b>Fonds solidarité logement</b>
<b>IGAS</b>	<b>Inspection générale des affaires sociales</b>
<b>INSEE</b>	<b>Institut national des statistiques et des études économiques</b>
<b>MAFI</b>	<b>Mission d'animation de la Fonction d'Inspection</b>
<b>MFR</b>	<b>Maisons familiales rurales</b>
<b>MSA</b>	<b>Mutualité sociale agricole</b>
<b>MP</b>	<b>Majeur protégé</b>
<b>MRICE</b>	<b>Mission régionale d'inspection, de contrôle et d'évaluation</b>
<b>OPHLM</b>	<b>Office public d'HLM</b>
<b>OPAC</b>	<b>Office public d'aménagement concerté</b>
<b>ORS</b>	<b>Observatoire régional de la santé</b>
<b>PIF</b>	<b>Point d'information familles</b>
<b>PLIE</b>	<b>Plan local d'insertion par l'économique</b>
<b>REAAP</b>	<b>Réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents</b>
<b>RMA</b>	<b>Revenu minimum d'activité</b>
<b>RMI</b>	<b>Revenu minimum d'insertion</b>
<b>RTT</b>	<b>Réduction du temps de travail</b>
<b>SMIC</b>	<b>Salaire minimum interprofessionnel de croissance</b>
<b>SNASEA</b>	<b>Syndicat national des associations de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence</b>
<b>TMP</b>	<b>Tutelle aux majeurs protégés</b>
<b>TPSA</b>	<b>Tutelle aux prestations sociales adultes</b>
<b>TPSE</b>	<b>Tutelle aux prestations sociales enfants</b>
<b>UCANSS</b>	<b>Union des caisses nationales de sécurité sociale</b>
<b>UDAF</b>	<b>Union départementale des associations familiales</b>
<b>UFCV</b>	<b>Union française des centres de vacances et de loisirs</b>
<b>UGTE</b>	<b>Union des gardes temporaires d'enfants</b>
<b>ULAF</b>	<b>Union locale d'associations familiales</b>
<b>UNADFI</b>	<b>Union nationale des associations pour la défense de la famille et de l'individu</b>
<b>UNADMR</b>	<b>Union nationale des associations d'aide à domicile en milieu rural</b>
<b>UNAF</b>	<b>Union nationale des associations familiales</b>
<b>UNAFAM</b>	<b>Union nationale des amis et familles de malades mentaux</b>
<b>UNAFOR</b>	<b>Union nationale pour la formation ? ? ? ?</b>
<b>UNAPEI</b>	<b>Union nationale des associations de parents et amis de personnes handicapées mentales</b>
<b>UNASSAD</b>	<b>Union nationale des associations de soins et services à domicile</b>
<b>UNCCAS</b>	<b>Union nationale des centres communaux d'action sociale</b>
<b>URAF</b>	<b>Union régionale des associations familiales</b>
<b>URIOPSS</b>	<b>Union régionale interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociales</b>

**ANNEXE 3**  
**LISTE DES MOUVEMENTS FAMILIAUX NATIONAUX ET DES**  
**ORGANISMES A BUT FAMILIAL ADHERENTS A L'UNAF**



28 Place Saint-Georges  
75009 PARIS  
☎ 01.49.95.36.00  
Télécopie : 01.40.16.12.76

**LISTE DES MOUVEMENTS FAMILIAUX NATIONAUX ET  
DES ORGANISMES A BUT FAMILIAL  
ADHERENTS A L'UNAF**

**MOUVEMENTS FAMILIAUX A RECRUTEMENT GENERAL**

Associations Familiales Protestantes

Confédération Nationale des Associations Familiales Catholiques

Conseil National des Associations Familiales Laïques

Confédération Syndicale des Familles

Familles de France

Familles Rurales

Union des Familles Laïques

MOUVEMENTS FAMILIAUX A RECRUTEMENT SPECIFIQUE
<i>de type Educatif ou Professionnel</i>
Association des Familles du Personnel de la Banque de France
Association Familiale Batelière
Fédération des Associations Familiales Maritimes
La Famille du Cheminot
Union Nationale des Associations ADMR (l'Association du Service à Domicile)
Union Nationale des Maisons Familiales Rurales d'Education et d'Orientation

MOUVEMENTS FAMILIAUX A RECRUTEMENT SPECIFIQUE
<i>de type "Sociaux"</i>
Association des Paralysés de France
Fédération Nationale « Jumeaux et Plus l'Association »
Association Nationale de Parents d'Enfants Aveugles ou gravement Déficients Visuels
Fédération des Associations de Parents d'Enfants Déficients Auditifs
Enfance et Familles d'Adoption (Fédération Nationale des Foyers Adoptifs)
Fédération Nationale de la Médaille de la Famille Française
Fédération Nationale des Associations de Parents d'Enfants Déficients Visuels
Union Nationale des Amis et Familles de Malades Mentaux (UNAFAM)
Union Nationale des Associations de Parents et Amis de Personnes Handicapées Mentales (UNAPEF)
Aide aux Toxicomanes et Familles (A.T.F)

MOUVEMENTS FAMILIAUX A RECRUTEMENT SPECIFIQUE
<i>regroupant des "Familles Monoparentales"</i>
Association et Entraide des Veuves et Orphelins de Guerre
Fédération des Associations de Conjointes Survivants (Favec)
Fédération Syndicale des Familles Monoparentales

ORGANISMES A BUT FAMILIAL
<i>Action sociale pour l'enfance et la famille</i>
Alliance "Population et Avenir"
Association des Familles de Victimes des Accidents de la Circulation
Femmes Actives au Foyer - Union Nationale
Association Française contre les Myopathies
Union Nationale des Associations de Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et des Adultes
Association France Alzheimer et Troubles Apparentés
Association Huntington France
Association Pauline et Adrien
CLER Amour et Famille
Conseil des Associations d'Immigrés en France - Maison de l'Immigration
Fédération Nationale Couples et Familles
Fédération Nationale des Associations de Parents d'Enfants Dyslexiques APEDYS-FRANCE
Groupement pour l'Insertion des Personnes Handicapées Physiques
Le Moulin Vert
Mouvement pour l'Egalité Parentale (nouvelle adresse non communiquée par le mouvement)
Mouvement pour les Villages d'Enfants
Syndicat National des Familles Monoparentales
Union Fédérative Nationale des Associations de Familles d'Accueil et Assistantes Maternelles
Union Nationale des Associations pour la Défense des Familles et de l'Individu
Villages d'Enfants S.O.S. de France

ORGANISMES A BUT FAMILIAL
<i>Aide à la Famille</i>
Association des Collectifs Enfants Parents Professionnels
ADESSA
Fédération Nationale des Associations de l'Aide Familiale Populaire
Fédération Nationale d'aide et d'intervention à domicile
Association Nationale Jonathan Pierres Vivantes
Union des Gardes Temporaires d'Enfants (à la demande du mouvement, ne plus adresser de courrier)
Union Nationale des Associations de Soins et de Services à Domicile

**ORGANISMES A BUT FAMILIAL***Education et Enseignement*

Fédération Française des Maisons des Jeunes et de la Culture

**ORGANISMES A BUT FAMILIAL***Vacances - Loisirs - Services*

Association Renouveau

Fédération des Centres de Vacances Familiaux ((nouvelle adresse non communiquée par le mouvement)

Fédération des Centres Sociaux et Socio-Culturels de France

Fédération Nationale des Associations Familiales des Maisons d'Accueil

Fédération Nationale des Foyers Ruraux et Associations de Développement et d'Animation du Milieu Rural

Fédération Nationale des Maisons de la Famille

Fédération Nationale des Maisons, Villages et Gîtes Familiaux de Vacances  
"CAP FRANCE"

Loisirs, Vacances et Tourisme

Union des Foyers et Services pour Jeunes Travailleurs

Union Française des Centres de Vacances et de Loisirs

**ANNEXE 4**  
**CARTE DES INTER-REGIONS**

## DECOUPAGE INTER-REGIONAL

