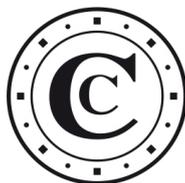


Cour des comptes



SIXIEME CHAMBRE

QUATRIEME SECTION

S2023-0892

RELEVÉ D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

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

L'UNION DÉPARTEMENTALE DES ASSOCIATIONS FAMILIALES (UDAF) DES HAUTS-DE-SEINE

- Exercices 2017 à 2021 -

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

TABLE DES MATIÈRES

1	UNE GOUVERNANCE STABLE, DES ACTIVITÉS MARQUÉES PAR LE POIDS DES MESURES DE PROTECTION JUDICIAIRE.....	10
1.1	Un fonctionnement associatif globalement conforme aux textes et bonnes pratiques.....	10
1.1.1	Des statuts et un règlement intérieur conformes aux textes de référence de l'Unaf.....	10
1.1.2	Une assemblée générale tenue chaque année malgré la crise sanitaire.....	10
1.1.3	Un conseil d'administration pluraliste, assisté par des commissions thématiques.....	11
1.1.4	Une direction générale et des services réactifs durant la crise sanitaire.....	14
1.2	Un projet institutionnel structuré, en partie orienté par les contraintes s'exerçant sur l'activité.....	17
1.3	Des relations étroites avec l'Unaf.....	19
1.3.1	La convention pluriannuelle d'objectifs et la mission d'audit de l'Unaf.....	20
1.3.2	Une participation régulière aux activités du réseau.....	20
1.4	Une représentativité fragilisée par l'érosion de la base d'adhérents.....	22
1.4.1	L'agrément des associations membres actifs ou membres associés.....	22
1.4.2	Une baisse régulière du nombre des adhérents.....	23
1.5	La représentation des familles au cœur des missions institutionnelles.....	24
1.5.1	Des représentants dans un grand nombre d'instances.....	24
1.5.2	Un suivi des représentations à renforcer.....	24
1.6	La réalisation de la mission de « plaidoyer ».....	25
1.7	Des services de protection de l'enfance.....	26
1.7.1	Les mesures d'aide à la gestion du budget familial.....	26
1.7.2	Les autres mesures d'accompagnement budgétaire.....	28
1.7.3	Le service de médiation familiale.....	28
1.8	La protection juridique des majeurs : une activité à risque insuffisamment contrôlée.....	29
1.8.1	Une activité qui fléchit depuis 2019.....	30
1.8.2	Une remise plus fréquente de l'excédent aux personnes en curatelle renforcée.....	31
1.8.3	Des évaluations internes et externes de portée limitée.....	32
1.8.4	Un respect inégal des obligations réglementaires, une traçabilité des actes de gestion limitée.....	33
1.8.5	Un logiciel de gestion des mesures aux fonctionnalités limitées.....	35
1.8.6	Dans un contexte tendu, un défaut persistant de contrôle interne.....	35
2	UNE SITUATION FINANCIÈRE CONFORTABLE, UNE GESTION ADMINISTRATIVE QUI CONSERVE DES MARGES DE PROGRÈS.....	38
2.1	Des fonctions administratives structurées, des pratiques à corriger.....	38
2.1.1	La gestion financière et comptable de l'Udaf.....	38
2.1.2	Des obligations inégalement respectées.....	39
2.2	Une situation financière très confortable, fruit de l'accumulation d'excédents d'exploitation sur les activités de services.....	41

2.2.1 Des excédents dus à une surestimation budgétaire	42
2.2.2 Un bilan solide, un niveau de fonds propres et de trésorerie élevé.....	43
2.3 Des produits et des charges qui évoluent peu	44
2.3.1 Un résultat toujours excédentaire au cours de la période	44
2.3.2 Des produits d'exploitation en baisse	44
2.3.3 Des charges d'exploitation en légère augmentation jusqu'en 2020.....	46
2.3.4 Des reversements aux associations adhérentes au titre du fonds spécial.....	47
2.3.5 Des sources de financement multiples.....	48
2.4 Des ressources humaines caractérisées par un sous-effectif constant	49
2.4.1 Une structure en sous-effectif permanent, une ancienneté faible	49
2.4.2 Des difficultés de recrutement et de fidélisation des agents.....	50
2.4.3 Un aménagement du temps de travail assorti de congés complémentaires ..	51
2.4.4 Des entretiens professionnels trop peu nombreux	51
2.4.5 Des frais de déplacement en baisse	52
2.5 La politique des achats.....	53
2.6 Une occasion de réexaminer l'utilité de la SCI	53
2.7 Le management des systèmes d'information.....	54
2.7.1 Le schéma directeur informatique	54
2.7.2 Un enjeu élevé en matière de protection des données personnelles	54
2.8 La responsabilité sociale et environnementale	55
2.8.1 Des relations sociales encore peu dynamiques	55
2.8.2 Une situation particulière en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.....	56
2.8.3 La conciliation entre la vie personnelle et la vie professionnelle	56
2.8.4 Des marges de progrès pour la contribution à la transition écologique.....	57
ANNEXES	58

SYNTHÈSE

L'Union départementale des associations familiales (Udaf) des Hauts-de-Seine représente les 420 000 familles du département, dont elle défend les intérêts matériels et moraux en lien avec l'Union nationale des associations familiales (Unaf) et les autres Udaf de la région Île-de-France. Elle regroupait 38 associations et 5 467 familles adhérentes en 2021. Ses activités au service des familles s'appuient sur 77 salariés. Elle disposait, en 2021, de 4,28 M€ de ressources, dont plus de 80 % d'origine publique.

Un fonctionnement associatif équilibré

L'assemblée générale de l'Udaf des Hauts-de-Seine rassemble les représentants des 38 associations familiales adhérentes (2021). Elle s'est réunie annuellement depuis 2017, y compris en juin 2021 (en visio-conférence) dans un contexte fortement marqué par les conséquences de la crise sanitaire. Le conseil d'administration, qui compte vingt-cinq membres élus ou désignés par les associations adhérentes, désigne, conformément aux statuts de l'association, un bureau et est assistée par plusieurs commissions, parmi lesquelles la commission de contrôle chargée d'instruire les demandes d'agrément présentées par des associations souhaitant devenir membres tient une place importante. Les relations entre la direction générale de l'Udaf et le président du conseil d'administration sont organisées sur la base de délégations formalisées.

Une organisation des services stabilisée

Hors services administratifs, l'activité de l'Udaf repose sur des pôles opérationnels chargés de la protection des majeurs, des actions visant la protection des enfants et de la parentalité. L'activité de médiation familiale qu'exerçait la Maison de la Famille, association distincte de l'Udaf, a été intégrée début 2021 et rattachée à la directrice générale.

En l'absence d'implantations en propre dans le département autres que le siège et une antenne à Bagneux, l'Udaf tient des permanences dans treize communes et s'appuie sur les associations adhérentes dans une trentaine de communes. Durant la crise sanitaire, cette organisation a permis, au prix d'une forte mobilisation des équipes et d'une adaptation des modes de travail, de maintenir le lien avec les personnes accompagnées, et le plan de continuité de l'activité et le document unique d'évaluation des risques ont été tenus à jour.

L'Udaf entretient un lien étroit avec l'Unaf. En qualité de site pilote, elle a conduit l'expérimentation visant à refondre l'architecture et à harmoniser partiellement les contenus des sites internet des unions du mouvement familial.

Un développement des missions inscrit dans plusieurs documents stratégiques

L'Udaf assure l'ensemble des missions confiées aux unions d'associations familiales par le législateur, au premier rang desquelles la représentation des familles, la défense de leurs intérêts et la gestion des services d'intérêt familial que lui confient les pouvoirs publics. Elle répond aux appels à projet et à manifestation d'intérêt lancés par le conseil départemental, la Caisse d'allocations familiales (CAF) ou les communes dans le domaine familial et social.

Ces activités s'inscrivent dans un projet institutionnel 2018-2022 qui, à partir d'éléments de diagnostic, identifie des objectifs opérationnels de court et de moyen terme en matière d'organisation interne, de développement des activités ou de relations avec les partenaires. Le bilan qui en sera tiré et les orientations qui en découleront devront prendre en compte les axes retenus pour le mouvement familial, inscrits dans le plan stratégique 2021-2026 adopté par l'assemblée générale de l'Unaf au printemps 2022.

Une baisse continue de la base d'adhérents

Les évolutions que connaît l'engagement associatif et les effets de la crise sanitaire récente ont accentué une érosion de la base d'adhérents qui a débuté, au plan national, en 1994.

En dépit des efforts déployés pour faire mieux connaître l'action de l'association dans le département, l'Udaf des Hauts-de-Seine a vu se réduire le nombre des associations membres (38 en 2021, contre 43 en 2017) et celui des familles adhérentes (5 467 en 2021, contre 8 309 en 2017).

Cette baisse a été plus marquée que celle enregistrée au plan national, en raison, notamment, de l'histoire du mouvement associatif dans le département. L'Udaf ne compte, ainsi, que 1,3 % des familles du département parmi ses adhérents, soit une proportion deux fois inférieure à celle observée au niveau national.

Des activités de représentation dans des instances très diverses

L'Udaf participe dans le département aux actions de communication définies par l'Unaf, auprès des élus, des pouvoirs publics et des médias. Soixante bénévoles, salariés et administrateurs de l'Udaf exercent des mandats de représentation dans quatre-vingts instances, parmi lesquelles les centres communaux d'action sociale, des offices publics de l'habitat, les conseils d'administration ou des commissions d'usagers d'une dizaine d'établissements de santé.

L'Udaf compte également des représentants dans les conseils d'administration de la CAF et de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM).

La valorisation de l'expérience acquise au travers de ces mandats reste limitée, en l'absence de restitutions régulières de la part des représentants.

Des services en faveur de la famille et de l'enfance

L'activité opérationnelle de l'Udaf destinée aux familles et à l'enfance concerne principalement la médiation familiale et l'accompagnement budgétaire. Celui-ci repose sur des Points conseil budget, sur des mesures administratives d'accompagnement social personnalisé et sur les mesures judiciaires de protection des enfants confiées à l'association par les juges pour enfants et financées par la direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Drieets).

L'Udaf gère environ 250 mesures de protection judiciaire des enfants par an, destinées à garantir un usage des prestations familiales au seul bénéfice de l'enfant. Elle s'emploie à en faire mieux connaître l'intérêt pour les familles auprès des travailleurs sociaux. En 2021, un

nouveau projet de service et une évaluation interne ont permis de dégager des voies de progrès dans l'exercice de cette activité par les délégués aux prestations familiales.

Une activité de protection juridique des majeurs exigeante et à risque

L'Udaf assure également la gestion d'environ 1 200 mesures de protection juridique des majeurs - tutelle et curatelle – qui lui sont confiées par les juges des contentieux de la protection. Ce nombre tend à diminuer. Les difficultés de recrutement, liées en partie aux contraintes que fait peser la convention collective sur les salaires, expose l'Udaf à des tensions dans la gestion des équipes de mandataires.

L'exigence d'encadrement et de formation interne est forte en matière d'accompagnement de personnes protégées et de gestion de leurs avoirs. Le cumul des soldes bancaires des majeurs protégés atteignait 63,57 M€ en 2021. Les risques attachés à cette activité doivent conduire l'Udaf à renforcer le dispositif de supervision, en formalisant les contrôles et en assurant un suivi de leur réalisation et de leurs résultats.

Une situation financière confortable, une activité étale

L'Udaf des Hauts-de-Seine présente une situation financière à la fois stable et solide. Au 31 décembre 2021, l'association disposait de réserves importantes (5,7 M€, soit 78 % du bilan) et n'était pas endettée à moyen ou long terme. L'actif est principalement constitué de trésorerie (valeurs mobilières de placement et disponibilités pour un montant de 3,9 M€¹, soit 54 % du total du bilan) et de la participation, pour un montant de 2 M€², au capital de la SCI propriétaire du bâtiment abritant le siège de l'Udaf à Saint-Cloud et de l'antenne située à Bagneux.

L'activité de l'Udaf ne s'est pas développée au cours de la période 2017-2021, ce que traduit l'évolution des produits et des charges d'exploitation. Les produits fléchissent, passant de 4,4 M€ en 2017 à 4,1 M€ en 2021, alors que les charges se maintiennent autour de 4,1 M€, à l'exception de l'année 2020 (3,7 M€), compte tenu des effets de la crise sanitaire. Le résultat d'exploitation cumulé de 2017 à 2021 a été de 545 000 €.

Des ressources essentiellement d'origine publique

L'Udaf tire l'essentiel de ses ressources (85 %) de financements publics, en provenance de l'État pour l'activité de mandataire à la protection judiciaire des majeurs, et de la CAF pour la mise en œuvre des mesures d'aide à la gestion du budget familial. Le fonds spécial, qui finance l'Unaf, l'ensemble des Udaf et les mouvements familiaux, et d'autres contributions provenant des collectivités territoriales complètent les ressources de l'association.

Les charges de personnel constituent le premier poste de dépenses (près des trois-quarts des charges). De l'ordre de 3,0 M€, elles sont relativement stables entre 2017 et 2021

¹ Les placements en valeurs mobilières représentaient 1,53 M€ fin 2021 et les disponibilités 2,4 M€.

² Soit 27% du total du bilan.

à l'exception de l'exercice 2020 (2,6 M€) compte tenu de l'entrée dans la période de pandémie.

Une gestion administrative qui conserve des marges de progrès

L'effectif de l'Udaf est passé de 82 salariés en 2017 à 77 en 2021, notamment du fait de difficultés de recrutement liées aux niveaux de salaires de référence qui figurent dans la convention collective. Le temps de travail est contrôlé, mais les obligations relatives à la tenue des entretiens annuels ne sont pas pleinement satisfaites.

Aucun marché n'a donné lieu à publication et certains ont été reconduits sans mise en concurrence. Le retard enregistré dans la mise en conformité avec les exigences du règlement général sur la protection des données (RGPD) est porteur de risques, du fait de la sensibilité des données que détient l'association.

En matière immobilière, l'association est locataire d'une SCI dont elle détient la quasi-totalité des parts, le complément étant détenu par l'association La Maison de la Famille, qui n'a plus d'activité depuis 2021.

RECOMMANDATIONS

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

Recommandations communes aux trois Udaf contrôlées :

Recommandation n° 1. (Udaf) : Renforcer l'encadrement et le suivi des activités de représentation, en veillant à l'envoi de comptes-rendus de mandat par les représentants.

Recommandation n° 2. (Udaf) : Bâtir un dispositif de contrôle interne comportant une cartographie des risques par processus, un plan de contrôle définissant les supervisions et les contrôles à réaliser par l'encadrement des mandataires et un dispositif de suivi et d'évaluation de ces actions de maîtrise des risques.

Recommandation n° 3. (Udaf, commissaire aux comptes) : Préciser, dans la lettre de mission du commissaire aux comptes, le contenu spécifique au secteur médico-social attendu de son rapport annuel, afin qu'il comporte l'ensemble des informations prévues par les règlements de l'Autorité des normes comptables (ANC) et présente un niveau de détail suffisant.

Recommandations spécifiques à l'Udaf des Hauts-de-Seine :

Recommandation n° 4. (Udaf) : Étendre et mieux valoriser les évaluations de l'efficacité des services rendus aux familles et aux personnes vulnérables, en comparant, notamment, la situation qui était la leur avant et après l'exercice de la mesure.

Recommandation n° 5. (Udaf) : Pour préserver les droits des majeurs protégés, évaluer et suivre le respect par les mandataires des obligations réglementaires relatives à l'établissement des documents et aux délais de leur transmission, en s'appuyant sur l'application informatique de gestion de ces mesures.

Recommandation n° 6. (Udaf) : Respecter les modalités prévues dans l'accord sur les entretiens professionnels et mettre en place des entretiens annuels d'objectifs.

Recommandation n° 7. (Udaf) : Mettre l'Udaf en conformité avec le règlement général sur la protection des données d'ici mi-2024.

Recommandation n° 8. (Udaf) : Fournir chaque année au comité social et économique les informations prévues par le code du travail.

INTRODUCTION

L'union départementale des associations familiales (Udaf) des Hauts-de-Seine a été créée le 23 février 1967 en tant qu'association de la loi de 1901, pour représenter auprès des pouvoirs publics l'ensemble des familles du département (environ 420 000), défendre leurs intérêts matériels et moraux et proposer des services d'intérêt familial. En 2021, elle comptait 38 associations membres et 5 467 familles adhérentes.

Son siège social est à Saint-Cloud, mais l'Udaf tient des permanences dans treize communes du département. Comme l'ensemble des unions d'associations familiales, elle assure une mission de représentation au sein d'instances et comités locaux, mission exercée par des bénévoles, des salariés ou des administrateurs de l'association.

Elle accompagne les familles et des personnes vulnérables dans trois principaux domaines, couverts par un pôle « Protection de l'enfance », un pôle « Protection juridique des majeurs » et un pôle « Famille et parentalité ». Elle inscrit ses activités dans le cadre du plan stratégique 2022-2026 adopté par l'ensemble des Udaf en assemblée générale de l'Unaf et de son propre projet institutionnel.

Ses produits d'exploitation atteignaient 4,28 M€ en 2021, provenant principalement des financements publics (3,53 M€) reçus au titre des missions qu'elle exerce à la demande des pouvoirs publics, telles que la gestion des mesures judiciaires de protection des enfants et de protection des majeurs (2,83 M€ en 2021³).

Par comparaison, les ressources obtenues de l'Unaf dans le cadre de la répartition du fonds spécial institué en 1951 pour financer les missions confiées aux Udaf et à l'Unaf par le législateur en 1945 apparaissent très limitées (environ 0,26 M€ par an).

Lors de son précédent contrôle des comptes et de la gestion de l'Udaf des Hauts-de-Seine, la Cour avait constaté, en 2016, des faiblesses en matière de gestion, des zones de risque mal couvertes par des actions de contrôle interne et des fragilités préoccupantes dans la gestion des mesures de protection juridique des majeurs.

Dans le cadre du contrôle de l'Unaf et de trois Udaf⁴ engagé en 2022, la Cour a souhaité apprécier les suites apportées par l'Udaf des Hauts-de-Seine aux recommandations formulées en 2016.

À cette fin, le présent rapport examine la gouvernance, l'organisation, les missions et l'activité de l'Udaf (I), ainsi que sa situation financière et comptable et sa gestion (II).

³ Les financements versés par la direction régionale chargée des solidarités (Drieets) ont été de 1,98 M€ au titre de la protection juridique des majeurs (PJM) et de 0,85 M€ pour les mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial (AGBF) en 2021. Par ailleurs, les majeurs protégés ont versé 0,59 M€ à l'Udaf.

⁴ L'Udaf de la Moselle, l'Udaf des Bouches-du-Rhône et l'Udaf des Hauts-de-Seine.

1 UNE GOUVERNANCE STABLE, DES ACTIVITÉS MARQUÉES PAR LE POIDS DES MESURES DE PROTECTION JUDICIAIRE

1.1 Un fonctionnement associatif globalement conforme aux textes et bonnes pratiques

1.1.1 Des statuts et un règlement intérieur conformes aux textes de référence de l'Unaf

Les statuts de l'Udaf des Hauts-de-Seine ont été actualisés à plusieurs reprises depuis le constat de non-conformité aux statuts types porté par la Cour en 2016. Une première régularisation des statuts et du règlement intérieur a eu lieu en juin 2017.

Des ajustements ont été apportés en juin 2018, puis en septembre 2020, concernant, notamment, la prévention des situations de conflits d'intérêts des administrateurs, puis en juin 2022⁵.

1.1.2 Une assemblée générale tenue chaque année malgré la crise sanitaire

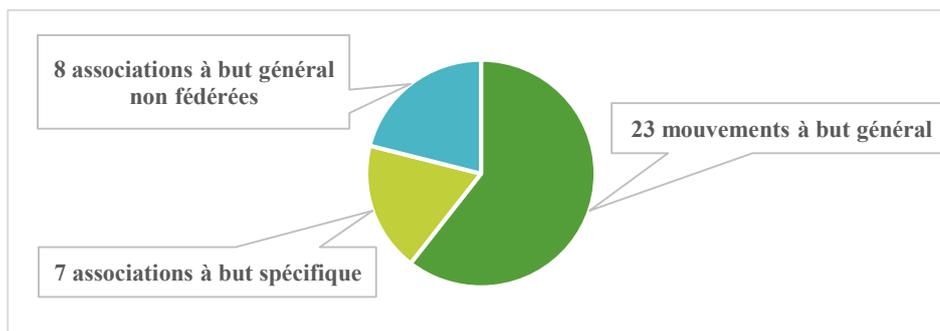
L'assemblée générale de l'Udaf rassemble les délégués des 38 associations familiales membres de l'Udaf. La composition et les buts de ces associations ont été jugés conformes aux dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'action sociale et des familles (Casf) et ces associations ont leur siège social dans le département.

Les associations membres de l'Udaf sont de deux natures : les plus nombreuses, dites à but général, défendent l'ensemble des intérêts matériels et moraux des familles qui en sont adhérentes ; les autres sont des associations à but spécifique, en raison du caractère ciblé de leur champ d'action⁶.

⁵ L'assemblée générale extraordinaire de l'Udaf du 22 juin 2022 a validé les statuts et le règlement intérieur ainsi modifiés, qui ont été agréés par le conseil d'administration de l'Unaf le 16 septembre 2022. Ces derniers ajustements ont concerné le recours à la voie dématérialisée dans le fonctionnement des instances de gouvernance, conformément aux évolutions apportées aux statuts types des Udaf. Ils autorisent le conseil d'administration et son bureau à tenir certaines réunions à distance ou de manière mixte (distanciel et présentiel) et à se prononcer, en cas d'urgence, au travers d'une simple consultation écrite. De manière exceptionnelle, l'assemblée générale peut être organisée, en partie ou en totalité, à distance.

⁶ Handicap mental, adoption, jumeaux, par exemple.

Graphique n° 1 : Typologie des associations et mouvements membres de l'Udaf (2021)



Source : Cour des comptes, données de l'Udaf.

Ces associations familiales, fédérations départementales et sections sont des membres dits actifs de l'Udaf (art. 3 des statuts). L'Udaf accueille également, avec voix consultative, sept associations qui ne constituent pas des associations familiales au sens de l'article précité du Casf, et qui n'ont, contrairement aux membres actifs, pas de droits de vote en assemblée générale.

Les membres actifs désignent, par délibération de leur conseil d'administration, un de leur adhérent qui apporte la totalité des suffrages de l'association qu'il représente, selon le dispositif du suffrage familial défini à l'article L. 211-9 du Casf.

L'assemblée générale ordinaire se réunit au moins une fois par an sur un ordre du jour établi par le conseil d'administration. Son bureau est celui du conseil d'administration. Pour délibérer valablement, elle doit réunir le tiers au moins des suffrages familiaux des associations familiales ou sections, membres actifs.

Conformément aux statuts, elle se prononce sur le rapport d'activité, délibère sur les questions mises à l'ordre du jour et pourvoit au renouvellement des membres du conseil d'administration soumis à son élection. Elle vote le budget de l'exercice en cours et fixe, chaque année, le montant des cotisations de ses membres actifs. Elle désigne un commissaire aux comptes et son suppléant, entend le rapport financier et le rapport du commissaire aux comptes, approuve les comptes de l'exercice clos et se prononce sur la gestion du conseil d'administration (quitus) et sur la situation financière de l'Udaf. Elle vote le budget de l'exercice en cours et fixe, chaque année, le montant des cotisations de ses membres actifs.

L'assemblée générale de l'Udaf des Hauts-de-Seine a exercé ces prérogatives et s'est réunie annuellement, conformément aux statuts, durant la période 2017-2021. Elle s'est, pour la première fois, réunie en visio-conférence le 16 juin 2021.

1.1.3 Un conseil d'administration pluraliste, assisté par des commissions thématiques

1.1.3.1 L'organisation du conseil

Le conseil d'administration compte vingt-cinq membres élus par l'assemblée générale ou désignés par les fédérations départementales, associations familiales ou sections, à recrutement général (dix sièges au maximum) et à recrutement spécifique (cinq sièges au maximum), ayant la qualité de membres actifs, selon les conditions fixées au règlement

intérieur de l'Udaf. Un siège est réservé, dans le collège des membres désignés, aux associations indépendantes ou non-fédérées. La durée du mandat d'administrateur est de quatre ans. Le conseil est renouvelable par moitié tous les deux ans.

Le président du conseil d'administration exerce également les fonctions de président du bureau et de président de l'assemblée générale. Chargé d'exécuter les décisions du conseil d'administration et du bureau et d'assurer le bon fonctionnement de l'Udaf, il conclut tout accord au nom de l'Udaf, qu'il représente dans tous les actes de la vie civile. Il exerce les fonctions d'employeur au sein de l'Udaf, et, notamment, le pouvoir de licencier.

Le conseil d'administration se réunit statutairement au moins quatre fois par an, ce qu'il a fait en dépit des contraintes nées de la crise sanitaire en adaptant ses règles de fonctionnement. Les sessions du conseil d'administration et celles de son bureau font l'objet de procès-verbaux et comptes-rendus conformément aux obligations en ce domaine.

L'Udaf a constitué plusieurs commissions présidées par un membre du conseil.

Prévue au règlement intérieur, une commission de contrôle départementale (intitulée Agrément et contrôle) est chargée d'examiner la conformité des dossiers de demande d'agrément des associations souhaitant devenir membre actif ou organisme associé, au regard de la conformité des dossiers aux dispositions du Casf et aux statuts et règlement intérieur de l'Udaf. Elle présente, au terme de son instruction, un avis soumis à la validation du conseil d'administration de l'Udaf. Elle vérifie également les listes électorales, le bon fonctionnement du bureau de vote de l'assemblée générale et la validité des candidatures au conseil d'administration.

Un nombre élevé d'autres commissions veillent au bon fonctionnement de l'association ou appuient le conseil d'administration sur des sujets d'intérêt pour les familles.

Tableau n° 1 : Les commissions du conseil d'administration

Commissions de fonctionnement	
Intitulé	Principaux champs d'intervention
• Agrément et contrôle	<i>Examen des candidatures (associations, administrateurs) ; contrôle des listes d'adhérents et suffrages ; gestion des votes</i>
• Gestion des services	<i>Suivi des activités, en particulier les services sociaux</i>
• Technique financière	<i>Suivi des budgets et de la situation financière et patrimoniale</i>
• Patrimoine	<i>Orientations pour la gestion du patrimoine des majeurs protégés</i>
• Attribution des subventions aux associations	<i>Examen de la répartition des montants du fonds spécial et des demandes de subventions des membres</i>
Commissions d'étude	
• Droit de la famille, santé et vie quotidienne	
• Famille et enjeux économiques	
• Éducation et formation	
• Habitat et environnement	

Source : Cour des comptes, données Udaf.

1.1.3.2 Des fonctions d'administrateur encadrées par les statuts

A – Des incompatibilités communes à l'institution familiale

Les statuts et le règlement intérieur de l'Udaf précisent les conditions d'accès aux fonctions d'administrateur, qui sont incompatibles, en particulier, avec les fonctions de député, sénateur, conseiller régional, conseiller départemental, représentant au parlement européen, maire d'une commune de plus de 3500 habitants, ou président d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) regroupant plus de 20 000 habitants.

En cas d'élection à l'un de ces mandats publics, ou s'il accepte d'exercer une fonction de direction dans un parti politique au niveau national, régional, ou départemental, un membre du conseil perd automatiquement son mandat d'administrateur.

Des incompatibilités familiales sont également prévues. Deux conjoints, partenaires d'un Pacs ou concubins ne peuvent, en particulier, être simultanément administrateurs de l'Udaf. Enfin, un salarié de l'Udaf ne peut être élu ou désigné en qualité d'administrateur et un ancien salarié ne peut l'être que cinq ans après la fin de son contrat de travail.

Ces dispositions communes aux Udaf et à l'Unaf font l'objet d'un contrôle par la commission agréments et contrôle de l'Udaf évoquée précédemment, dont l'activité n'appelle pas d'observation particulière.

B – Une attention renouvelée portée à la prévention des conflits d'intérêts

L'Udaf a complété, en septembre 2020, la mention relative à la prévention des conflits d'intérêts figurant dans le règlement intérieur type des Udaf en précisant cette notion dans un nouvel alinéa de son règlement intérieur, dans les termes suivants : « *Un administrateur est en situation de conflits d'intérêts ou de risque de conflits d'intérêts lorsqu'il détient des intérêts personnels, financiers ou commerciaux qui peuvent avoir une influence sur l'objectivité, l'impartialité et l'indépendance des décisions qu'il prend ou recommande à l'occasion de ses fonctions* » (5° de l'article 7).

Cet ajout rappelle les règles applicables : perte automatique du mandat en cas de conflit d'intérêt avéré et absence de participation aux débats et au vote en cas de conflit d'intérêt potentiel.

Tout candidat aux fonctions d'administrateur déclare avoir pris connaissance des conditions d'incompatibilités et de conflits d'intérêts et atteste sur l'honneur l'absence de toute incompatibilité et de situation de conflits d'intérêts.

La gestion de ces déclarations écrites par l'Udaf apparaît méthodique et documentée. À chaque renouvellement partiel du conseil d'administration, les règles d'incompatibilités ou d'inéligibilités sont rappelées.

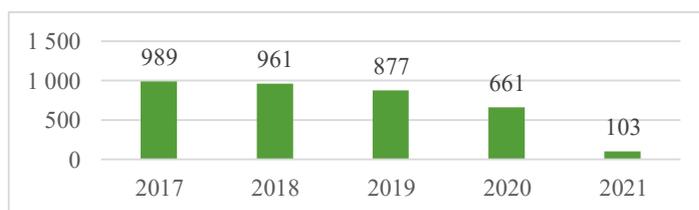
Par ailleurs, les administrateurs qui exercent pour l'Udaf un mandat de représentation dans les instances exécutives d'une entité tierce sont tenus de respecter les règles relatives à la prévention des conflits d'intérêt en vigueur dans ces entités.

C – Des remboursements de frais aux administrateurs en forte baisse

Les remboursements des frais engagés par les administrateurs pour l'exercice de leur mandat ont été fortement décroissants depuis 2017. Ces demandes n'ont concerné qu'un seul administrateur depuis 2017, aucun autre membre du conseil d'administration n'ayant demandé le défraiement de frais de déplacement. Les montants sont modestes (1 458 € au total de 2017 à 2021).

Par ailleurs, des dépenses ont été prises en charge par l'Udaf à l'occasion des journées annuelles rassemblant les présidents, pour un montant total de 2 133 € depuis 2017. En l'absence de dépenses de ce type en 2021, le total des frais liés à l'activité des administrateurs accuse une forte baisse cette année-là.

Graphique n° 2 : Évolution des remboursements de frais aux administrateurs (euros, 2017-2021)



Source : Cour des comptes, données Udaf.

Pour l'ensemble de ces remboursements des frais ou dépenses engagées dans le cadre du mandat des administrateurs, les justificatifs des dépenses ont été produits.

1.1.4 Une direction générale et des services réactifs durant la crise sanitaire

1.1.4.1 Une directrice générale aux missions larges

Le conseil d'administration a adopté le 15 janvier 2020 un document unique de délégation (DUD) des compétences et des missions confiées à la directrice générale, qui annule et remplace les documents antérieurs visant le même objet.

Le champ des missions de la directrice générale couvre l'ensemble des attributions nécessaires à la conduite des missions et activités de l'association, incluant, notamment, la gestion des ressources humaines⁷, la gestion financière, budgétaire et comptable, la coordination avec les institutions et partenaires extérieurs et les fonctions support.

Les positions prises par l'Udaf en matière de politique familiale et les orientations stratégiques de l'association restent, cependant, du ressort du conseil d'administration. Dans ce cadre, la directrice générale participe à l'élaboration du projet institutionnel de l'association, dont elle assure la mise en œuvre. Par ailleurs, la création de nouveaux services, la fermeture de services et le changement de leurs locaux, ainsi que les recours auprès des autorités publiques requièrent l'accord préalable du président.

⁷ La directrice générale représente, en particulier, l'employeur auprès des instances représentatives du personnel et négocie, conclut et dénonce, après accord du président, les accords collectifs d'entreprise.

Ces délégations ont été complétée, après le dernier renouvellement partiel du conseil d'administration, par une décision du 21 septembre 2022 par laquelle celui-ci a donné délégation de pouvoirs sans limitation à son président et à son trésorier pour les opérations réalisées dans le cadre de la gestion financière générale de l'association.

Par la même décision, il a donné délégation de pouvoirs et de signature, pour les opérations réalisées dans le cadre de l'exécution du budget et avec une limitation d'engagement de 15 000 € pour les engagements de dépenses, à la directrice générale et au responsable administratif et financier afin qu'ils procèdent à toutes opérations sur les comptes postaux et les comptes bancaires dont l'Udaf est titulaire.

Une seconde décision du 21 septembre 2022 traite des délégations de pouvoirs et de signatures données au président, au trésorier, à la directrice générale et à la responsable administrative et financière. Elle encadre les subdélégations auxquelles peut procéder la directrice générale. Celle-ci a donné, sur ces bases et par une décision du 8 septembre 2022⁸, pouvoir à cinq personnes chargées de l'encadrement des mandataires judiciaires.

1.1.4.2 Une organisation des services stabilisée

L'organisation de l'Udaf a connu peu d'évolutions depuis 2017 (voir l'organigramme en annexe n° 2).

Un service « Institution », chargé du suivi des relations avec l'Unaf et avec les partenaires institutionnels de l'Udaf a été détaché en 2018 du secrétariat de direction. Il compte deux personnes et est placé, comme ce dernier, auprès de la directrice générale.

La gestion de l'Udaf est assurée par deux entités chargées, respectivement, de l'administration, des finances et des comptabilités (celle de l'institution et celle des mesures de protection juridique) et des ressources humaines (7 personnes au total).

L'animation des services d'intérêt familial est de la responsabilité de deux pôles qui assurent, respectivement, la gestion des mesures de protection juridique des majeurs (Pôle PJM, qui regroupe 47 personnes, soit 60 % de l'effectif) et la gestion des mesures de protection des enfants (Pôle enfance AGBF⁹, 14 personnes).

L'activité de médiation familiale, réalisée par l'association la Maison de la famille jusqu'en 2020, a été rattachée début 2021 à la direction générale, comme l'avait recommandé la Cour en 2016 (5 personnes).

1.1.4.3 En l'absence d'implantations en propre, des permanences dans treize communes du département

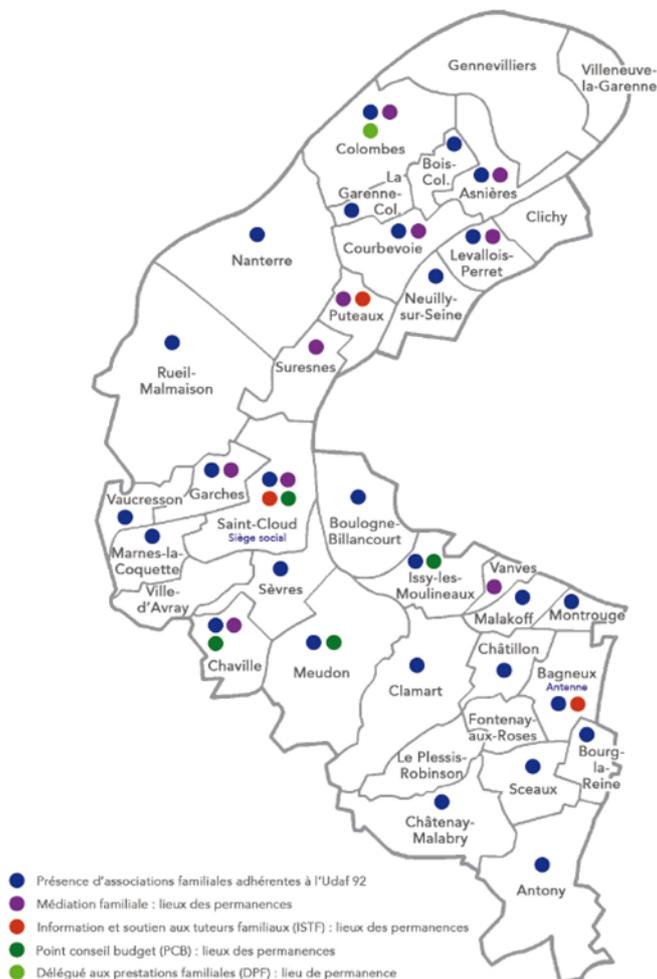
Le siège social de l'association est à Saint-Cloud. L'Udaf organise des permanences, certains jours de la semaine, dans treize communes du département et elle dispose de points d'appui auprès d'associations membres dans trente communes. Elle ne compte, parmi ses

⁸ Cette décision DG-6/22 du 8 septembre 2022 vise la Décision n° 04/FIN/2022 du conseil d'administration du 21 septembre 2022, qui lui est pourtant postérieure.

⁹ Aide à la gestion du budget familial : ces mesures décidées par le juge des enfants confient la gestion des prestations familiales à un tiers, l'Udaf en l'occurrence, pour s'assurer que ces prestations sont utilisées dans le seul intérêt de l'enfant.

membres, aucune association ayant son siège à Gennevilliers, Villeneuve-La-Garenne ou Clichy, dans le nord du département

Carte n° 1 : La présence de l'Udaf dans le département des Hauts-de-Seine



Source : Udaf.

Ce dispositif a été mis à l'épreuve durant la crise sanitaire. Le conseil d'administration et la direction de l'Udaf se sont, dès les premiers jours, employés à mettre en œuvre les consignes et orientations nationales, à adapter les conditions de travail et à assurer, dans toute la mesure du possible, l'accompagnement des publics les plus vulnérables dans des conditions garantissant la sécurité des agents.

Une mobilisation rapide de l'Udaf lors du déclenchement de la crise sanitaire

Dès le 16 mars, l'Udaf a fortement restreint les visites à domicile et a annoncé la fermeture des permanences. Le télétravail a été alors privilégié, sans être rendu obligatoire. Une réunion extraordinaire du comité social et économique (CSE) s'est tenue le 18 mars 2020, en présentiel, deux jours après le début du confinement. Aucune autre réunion du CSE n'a eu lieu en mars et en avril. La réunion suivante a eu lieu le 25 mai.

Lorsqu'une suspicion de Covid a été détectée chez un salarié, le 18 mars, une note d'information a été envoyée à tous les salariés. Le plan de continuité de l'activité a été établi le 24 mars, à la demande de la direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Drieets).

L'accueil du public au siège et la médiation familiale ont cessé au début du premier confinement. Le télétravail n'a pu être mis en place que pour les personnes disposant d'un ordinateur professionnel, ce qui a conduit à organiser un travail par roulement. En mars et avril 2020, 30 % des salariés ont télétravaillé. L'accueil du public au siège a repris le 2 juin 2020, et le 20 juin à la Maison de la famille.

Lors du second confinement, le télétravail a été imposé pendant deux jours par semaine pour les délégués (PJM/AGBF) et un jour par semaine pour les cadres. Il n'était pas possible pour les salariés ayant moins de six mois d'ancienneté. En 2020, onze salariés ont bénéficié d'arrêt de travail pour garde d'enfant. Onze autres ont été placés en chômage partiel, notamment les médiatrices.

Dans ce contexte, l'Udaf indique que ses méthodes de travail ont été régulièrement adaptées : appels quotidien ou hebdomadaire aux familles et personnes en situation de vulnérabilité ; déplacements chez les bénéficiaires encadrés après un appel pour s'assurer de leurs conditions de santé ; maintien à domicile des salariés fragiles ou présentant des symptômes, par exemple.

Plus largement, un plan de continuité des activités et un dispositif de gestion de crise pandémique ont été élaborés par la direction générale en lien avec les chefs de service responsables des mesures de protection des majeurs et des enfants. Le document unique d'évaluation des risques a été complété d'une annexe Covid.

1.2 Un projet institutionnel structuré, en partie orienté par les contraintes s'exerçant sur l'activité

1.2.1 Les missions légales et statutaires communes aux Udaf

Aux quatre missions générales assignées par le législateur aux Udaf et à l'Unaf, énoncées à l'article L. 211-3 du code de l'action sociale et des familles ou Casf, les statuts de l'Udaf de la Moselle ajoutent - conformément aux statuts-types des Udaf - six missions concernant la vie du mouvement lui-même ou précisant les domaines de la vie des familles dans lesquels intervient l'Udaf.

Les missions statutaires de l'Udaf

Aux termes de l'article 2 de ses statuts, l'Udaf a pour objet, sur le plan départemental :

1° conformément aux dispositions de l'article L. 211-3 du code de l'action sociale et des familles :

- de donner son 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 ;
- de représenter officiellement auprès des pouvoirs publics l'ensemble des familles, et notamment désigner ou proposer les délégués des familles aux divers conseils et assemblées ou autres organismes institués par l'État, la région, le département, la commune ;
- de gérer tout service d'intérêt familial dont les pouvoirs publics lui confient la charge ;
- d'exercer devant toutes les juridictions l'action civile relativement aux faits de nature à nuire aux intérêts moraux et matériels des familles.

2° de donner à l'Unaf des avis motivés sur toutes les questions dont celle-ci l'aura saisie, ou de lui adresser spontanément toutes suggestions dont l'examen lui paraîtra opportun ;

3° d'entreprendre toutes études et actions utiles à la défense des intérêts généraux, matériels et moraux des familles, (y compris en leur qualité d'usagers et consommatrices de biens et services) ;

4° de mettre à la disposition des membres actifs et des organismes associés la documentation utile à l'exercice de leur mission ;

5° de faciliter la collaboration de ses membres actifs avec les organismes associés ;

6° de gérer tout service que le développement des services collectifs pourra initier ;

7° d'agir dans tous les domaines de la vie des familles, et notamment, l'enfance et la jeunesse, l'habitat, l'emploi, l'éducation, la protection sociale, l'environnement, la santé, la consommation, l'économie, l'autonomie et la dépendance, le handicap, le développement durable, les médias et les usages numériques.

Les missions mentionnées aux 6° et 7° ci-dessus ouvrent un champ large pour le développement de l'activité des Udaf, en valorisant l'expérience acquise dans un domaine pour répondre aux appels à projets ou à manifestation d'intérêt que peuvent lancer le conseil général, la caisse d'allocations familiales (CAF) ou les communes, notamment.

Pour autant, l'Udaf des Hauts-de-Seine consacre une part importante (plus de 80 %) des financements publics qu'elle reçoit annuellement à la gestion des mesures de protection judiciaire que lui confient les juges pour enfant (mesures d'aide à la gestion du budget familial) et les juges des contentieux de la protection (mesures de tutelle et de curatelle concernant des majeurs).

Comme indiqué plus bas, la diversification des activités n'est identifiée que comme un objectif de long terme, tant sont prégnantes les contraintes pesant sur la gestion, liées aux difficultés de recrutement, à la recherche de compétences et au respect des obligations réglementaires attachées aux missions de protection confiées par les tribunaux.

1.2.2 Un projet institutionnel 2018-2022 aux ambitions contrecarrées par la crise sanitaire

À la suite du projet institutionnel 2013-2016, du contrôle de la Cour des comptes de 2016 et de plusieurs évaluations internes et externes, sources de questionnements pour les administrateurs¹⁰, la direction de l'Udaf a engagé la préparation d'un nouveau projet institutionnel au début de l'année 2018 en lien avec le conseil d'administration et une partie de l'encadrement

Le projet institutionnel 2018-2022 intitulé « *Pour et avec les familles* » présenté au conseil d'administration du 24 avril 2018 réaffirme l'identité et les valeurs de l'association, rappelle les missions institutionnelles et dresse un diagnostic stratégique autour des forces, des opportunités, des contraintes et des faiblesses.

Le document relevait, notamment, la faible présence de l'association dans le nord du département, où les besoins d'accompagnement social sont élevés, ainsi que le recul de l'engagement associatif et du bénévolat, l'insuffisante notoriété de l'association et l'implication inégale des administrateurs. Les axes prioritaires retenus pour le projet institutionnel (cf. annexe n° 3) découlaient en large partie de ces constats.

Pour l'essentiel, les objectifs de court terme visaient le renforcement du positionnement et de la notoriété de l'Udaf, au travers d'actions de communication et d'une intensification des relations avec ses partenaires institutionnels. Ils portaient également sur le maintien des moyens et compétences au sein de l'association et sur la maîtrise des risques de toute nature auxquels l'exposent ses activités.

À moyen terme, le projet envisageait l'intégration du service de médiation familiale alors confié à l'association Maison de la Famille proche de l'Udaf (une évolution survenue au 1^{er} janvier 2021), la préparation d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) pour les services sociaux avec la direction régionale chargée des solidarités (Drieets) et la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) de l'Udaf.

À plus long terme, trois axes stratégiques concernaient l'apport du numérique, la diversification de l'activité de service aux familles et l'évolution des implantations et lieux de permanence.

Les développements qui suivent montrent que les objectifs fixés en 2018 restent, pour la plupart, d'actualité, en raison, notamment, des conséquences qu'a eues la crise sanitaire sur l'ensemble de l'activité.

1.3 Des relations étroites avec l'Unaf

Le fonds spécial mis en place en 1951 et alimenté par des versements de la Cnaf et de la CCMSA finance l'Unaf et les Udaf. Il est réparti entre une part 1 qui finance le fonctionnement et les missions générales de l'Udaf et une part 2 qui finance des actions définies par voie conventionnelle avec l'Unaf. De manière générale, l'Unaf anime le réseau

¹⁰ Cf. Introduction du Projet institutionnel 2018-2022.

des Udaf, auxquelles elle apporte une assistance juridique et technique, notamment au travers d'outils partagés, de formations et d'information ou d'expertise.

1.3.1 La convention pluriannuelle d'objectifs et la mission d'audit de l'Unaf

Les relations avec l'Unaf sont organisées par la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) qui décline au niveau du département certaines des actions prioritaires retenues dans la CPO conclue entre l'Unaf et la direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

Cette convention Udaf-Unaf identifie les actions que l'Udaf des Hauts-de-Seine pourra financer à partir des montants de la part 2 du fonds spécial qui lui sont attribués, soit 59 k€ € en 2021.

L'Udaf s'engage, au travers de ces CPO, à mettre en place un compte de résultat par action conventionnelle et à fournir à l'Unaf les données requises avant le 30 avril de chaque année, destinés à alimenter les rapports de synthèse dus annuellement aux pouvoirs publics et soumis à l'examen de la commission d'évaluation et de contrôle de l'utilisation du fonds spécial.

Les financements issus du fonds spécial reçus par l'Udaf et leur évolution depuis 2017 sont examinés *infra* au titre des ressources.

Par ailleurs, l'Unaf peut exercer un contrôle administratif de l'Udaf en confiant à un membre de la commission de contrôle nationale et à d'un salarié une mission de vérification du respect des règles statutaires relatives, notamment, aux agréments et à la tenue des listes d'adhérents.

L'Udaf peut également être auditée par le service d'audit interne de l'Unaf (pôle Fina), cet examen pouvant porter sur l'ensemble des activités et services gérés par l'union départementale, sans préjudice des pouvoirs et responsabilités dévolus aux autorités de tutelle compétentes. Elle n'a pas été contrôlée, à l'un ou l'autre de ces titres, durant la période 2017-2021.

1.3.2 Une participation régulière aux activités du réseau

Le règlement intérieur de l'Udaf précise le cadre des relations avec l'Unaf, à laquelle doivent être adressés les procès-verbaux des séances de l'assemblée générale, du conseil d'administration et du bureau dans un délai de deux mois suivant la réunion à laquelle ils se rapportent (art. 14). L'Udaf respecte cette obligation par l'envoi annuel à l'Unaf, avant le 30 avril, d'un document intitulé « situation de l'Udaf ».

Par ailleurs, l'Udaf participe à de nombreux groupes de travail animés par l'Unaf, au travers de la plateforme de partage Rézo, sur une large gamme de sujets d'intérêt pour le réseau.

Tableau n° 2 : Groupes de travail du réseau auxquels participe l'Udaf (Rézo)

Groupes thématiques
• Réseaux d'entraide entre parents Point info famille
• Protection Enfance
• Point Conseil Budget
• Gestion de crise Coronavirus
• Éthique et PJM
• Accompagnement juridique des services PJM
• Accompagnement dans la gestion patrimoniale
• Commission sectorielle « Protection juridique des majeurs » du syndicat employeur <i>Nexem</i>
• Information et soutien aux tuteurs familiaux et mandat de protection future
• Comité national de développement associatif
• Financements privés
• Médiation familiale « classique » et Médiation familiale « intrafamiliale »
• Médiation familiale « Aidants Aidés » CNSA
• Archivage et dématérialisation
• Communication et site Internet
• Démarche qualité
• Évaluation des services

Source : Cour des comptes, données Udaf.

L'Udaf inscrit son action dans le cadre du plan stratégique 2021-2026 adopté par l'assemblée générale de l'Unaf au printemps 2022 et participe aux groupes de travail et aux échanges d'information permettant d'en suivre la mise en œuvre.

Ce plan stratégique retient les chantiers prioritaires suivants.

Tableau n° 3 : Les chantiers prioritaires du plan stratégique Unaf-Udaf-Uraf¹¹ 2021-2026

Plan stratégique 2021-2026
<i>Renforcer la colonne vertébrale militante familiale</i>
<i>Structurer une démarche qualité nationale</i>
<i>Définir et mettre en œuvre une stratégie nationale de services aux familles et aux personnes vulnérables</i>
<i>Organiser la veille sur les besoins des familles et sur l'offre existante</i>
<i>Mobiliser autrement les moyens humains et techniques</i>
<i>Diversifier de manière coordonnée les ressources</i>
<i>Simplifier et fiabiliser le système de collecte de données dans le réseau</i>

Source : Unaf.

L'adoption d'une stratégie globale de communication lors de l'assemblée générale de l'Unaf de juin 2019 a contribué à donner plus de cohérence à la communication des unions,

¹¹ Union régionale des associations familiales

au travers, notamment, d'une identité graphique et d'axes de communication communs à l'ensemble du réseau.

Le chantier engagé en 2020 pour appliquer ces objectifs aux sites internet devait conduire à en spécialiser certains par public-cible¹² et à créer des passerelles entre les différents sites.

L'Udaf des Hauts-de-Seine a été retenue comme Udaf pilote pour ce projet. Elle a, à ce titre, contribué à redéfinir les besoins et l'arborescence des sites, dans le cadre d'ateliers portant sur les fonctionnalités, les cibles et l'analyse des contenus existants, avant une phase de conception. Le site a vu le jour mi-avril 2022.

L'engagement de l'Udaf des Hauts-de-Seine dans la vie du réseau s'illustre également par la mission d'intérim de la direction générale de l'Udaf de l'Oise que le conseil d'administration de l'Unaf a confiée à la directrice générale de l'Udaf des Hauts-de-Seine, d'avril à mi-septembre 2021.

1.4 Une représentativité fragilisée par l'érosion de la base d'adhérents

1.4.1 L'agrément des associations membres actifs ou membres associés

Les statuts de l'Udaf rappellent que les associations membres de l'Udaf sont des associations familiales dont la composition et les buts sont conformes aux dispositions de l'article L. 211-1 du Casf et qui ont leur siège social dans le département, ou des fédérations d'associations familiales ayant leur siège social dans le département et regroupant des associations familiales adhérentes à l'Udaf, ou encore des sections locales des associations familiales nationales.

Outre ces associations qui sont des membres dits actifs (art. 3 des statuts), l'Udaf accueille également, avec voix consultative, des groupements à but familial qui ne constituent pas des associations familiales au sens de l'article précité du Casf. Ces groupements à but familial sont dits organismes associés (art. 6 des statuts).

La commission de contrôle départementale instituée auprès du conseil d'administration de l'Udaf (cf. 1.2.2.1) instruit les demandes d'agrément au regard de la conformité des dossiers aux dispositions du Casf et aux statuts et règlement intérieur de l'Udaf. Elle a procédé à l'examen de ces demandes avec régularité durant la période 2017-2021.

Elle a, par ailleurs, prévu de réaliser des contrôles sur place pour vérifier les listes d'adhérents transmises chaque année par les associations adhérentes. De la fiabilité de ces données dépend le correct décompte des voix apportées par l'Udaf dans le cadre du suffrage familial défini à l'article L. 211-9 du Casf. Reporté en raison de la crise sanitaire, ce projet devrait être mis en œuvre en 2023.

¹² Trois sites nationaux sont en cours d'élaboration : destiné au public et aux pouvoirs publics ; conçu pour les représentants familiaux ; destiné à valoriser auprès des familles l'offre de services proposée par les Udaf.

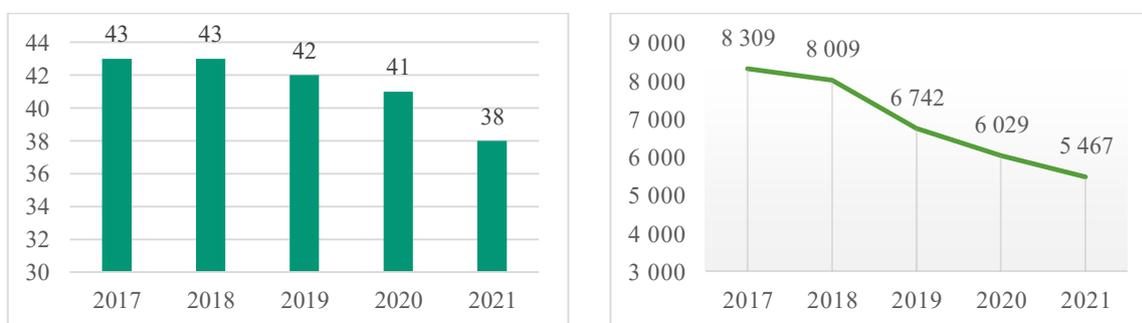
1.4.2 Une baisse régulière du nombre des adhérents

L'Udaf des Hauts-de-Seine a enregistré dans les dernières années une érosion continue du nombre d'associations et de familles adhérentes, en large partie liée aux évolutions qu'ont connues les structures familiales et l'engagement associatif.

En dépit des efforts déployés au plan national et dans les départements, notamment au travers de plans de développement associatifs successifs et d'actions visant à faire mieux connaître l'institution, les nouvelles adhésions ne compensent pas les départs.

La crise sanitaire a accentué cette évolution en plaçant les associations devant des difficultés inédites pour poursuivre leurs activités et conserver leurs adhérents. L'Udaf en a été affectée, comme la plupart des unions du réseau, qu'il s'agisse du nombre des associations ou des familles adhérentes.

Graphique n° 3 : Évolution du nombre des associations et des familles adhérentes (2017-2021)



Note : Nombre d'associations à gauche et nombre de familles adhérentes à droite.

Source : Cour des comptes, données de l'Udaf.

La baisse du nombre des familles adhérentes¹³ a été trois fois plus forte que celle du nombre des associations membres (respectivement -34,2 % et -11,6 %).

Ces diminutions ont été deux fois plus rapides que celles observées au plan national (respectivement -18,0 % et -6,4 %). Le nombre des familles adhérentes à l'Udaf des Hauts-de-Seine représente 1,3 % des 420 000 familles du département, soit une proportion deux fois plus faible que celle observée nationalement (2,7%)¹⁴.

Territoire très urbanisé, le département des Hauts-de-Seine compte peu d'associations à forts effectifs ou principalement prestataires de services, tels que Familles rurales ou le réseau d'aide à domicile en milieu rural (ADMR).

En dépit de l'érosion de sa base d'adhérents, l'Udaf des Hauts-de-Seine poursuit ses missions au service des familles et des personnes vulnérables, en réponse aux sollicitations des pouvoirs publics.

¹³ Pour l'année 2021, le *Rapport d'activité 2021* de l'Udaf indique 5 467 familles. Ce chiffre a été retenu, bien que la liste des associations adhérentes transmise à la Cour, établie le 1^{er} mars 2022, en dénombre 5 211.

¹⁴ 502 338 familles adhérentes en France, pour 18,4 millions de familles (Source : Unaf).

1.5 La représentation des familles au cœur des missions institutionnelles

1.5.1 Des représentants dans un grand nombre d'instances

Soixante bénévoles, administrateurs et salariés de l'Udaf représentent les familles dans environ quatre-vingts instances créées par l'État, le département ou les communes. Des « délégués familiaux » siègent ainsi dans les centres communaux d'action sociale (CCAS), des Offices publics de l'habitat (OPH), les conseils d'administration ou commissions d'une dizaine d'établissements de santé¹⁵ où ils représentent les usagers.

L'Udaf compte quatre administrateurs à la Caf et un à la caisse départementale d'assurance maladie (Cpam). Elle représente aussi les familles dans le Schéma départemental des services aux familles, dans les conseils de famille des pupilles de l'État, à l'Office public départemental de l'habitat (OPDH), à la commission des usagers (CDU), au conseil départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CDJSVA), notamment.

L'annexe n° 4 illustre la grande diversité de ces représentations, qui posent, du fait de leur nombre, des difficultés de suivi, pour préparer les représentants à cette mission et les accompagner durant l'exercice de leur mandat, et de valorisation, pour tirer les enseignements et les informations que permet cette présence dans les instances de gouvernance d'acteurs essentiels de la politique familiale et de l'action sociale dans le département.

1.5.2 Un suivi des représentations à renforcer

Les représentants familiaux reçoivent la charte de la représentation familiale et la charte d'engagements réciproques mises à jour par l'Udaf en 2018. Le retour de ce dernier document signé aux services de l'Udaf n'était exigé que pour les membres du conseil d'administration. Une nouvelle charte a été proposée au réseau et présentée au conseil d'administration de l'Udaf le 14 décembre 2022, qui l'a validée à l'unanimité.

Elle doit faire l'objet, courant 2023, d'un envoi à l'ensemble des représentants familiaux et d'un retour, par tous, du document signé.

Des journées de formation organisées par l'Unaf (organisme de formation de l'Unaf) sont proposées aux bénévoles assurant des représentations à la CAF, dans les CCAS ou les OPH. Des informations sur les travaux conduits au plan national sont transmises aux représentants qui sont destinataires de la lettre d'information de l'Unaf intitulée « *Défendre les familles - le magazine des représentants familiaux* ».

Chaque représentant doit transmettre à l'Udaf un compte-rendu de mandat au moins une fois par an. Alors que cette orientation n'est pas respectée, la direction de l'Udaf ne semble pas en faire une priorité. La lettre de relance du 21 mars 2022, par laquelle étaient rappelées

¹⁵ Hôpital privé d'Antony, Centre de gériatrie Les Abondances et Centre chirurgical des Princes à Boulogne-Billancourt ; Hôpital d'instructions de Armées et Hôpital Béclère à Clamart ; Fondation Louis Parquet et Hôpital Ambroise Paré à Neuilly ; clinique Les Martinets à Rueil-Malmaison ; Clinique chirurgicale du Val d'Or à Saint-Cloud ; Hôpital des quatre villes de Saint-Cloud, Chaville, Sèvres, Ville d'Avray, notamment.

l'obligation de déclaration des contributions volontaires apportées par les représentants, n'évoquait qu'incidemment l'envoi d'un compte-rendu¹⁶.

L'expérience acquise par les membres du conseil d'administration de l'Udaf qui siègent au conseil d'administration de la Caf pourrait être davantage valorisée dans le cadre des travaux du bureau, du conseil et des commissions concernées.

Il conviendrait d'obtenir des représentants l'envoi d'une note de compte-rendu de mandat et de réflexion sur les enseignements à en tirer pour l'action de l'Udaf au service des familles, sous une forme harmonisée de façon à en faciliter l'exploitation.

Testé auprès des administrateurs concernés de l'Udaf début 2023, l'outil Rézo-Contributions permettant d'enregistrer les heures consacrées par les bénévoles à leur mission de représentation et d'en rendre compte devrait faciliter l'atteinte de cet objectif.

<p>Recommandation n° 1. (Udaf) : Renforcer l'encadrement et le suivi des activités de représentation, en veillant, en particulier, à l'envoi de comptes-rendus de mandat par les représentants.</p>
--

1.6 La réalisation de la mission de « plaidoyer »

Avec les autres unions du réseau, l'Udaf contribue aux actions nationales de communication en défense des intérêts matériels et moraux des familles, dont elle assure le relai localement. Elle contacte les élus locaux et leur transmet des prises de position ou recommandations.

Cette mission institutionnelle échoit en premier lieu au conseil d'administration, dont les membres ont pour mission, notamment, de promouvoir l'action de l'Udaf et de défendre les positions prises par l'institution.

Dans ce contexte, l'Udaf travaille avec l'Union régionale des associations familiales (Uraf) d'Île-de-France sur plusieurs projets (accord télétravail, RGPD, notamment), dans le but de favoriser la réalisation de démarches ou d'actions communes en direction des autorités publiques, s'agissant, en particulier, des difficultés rencontrées par les services de tutelle.

Cette dernière dimension, qui mobilise l'Unaf au niveau national, est prise en charge directement par la direction générale de l'Udaf des Hauts-de-Seine. La directrice générale entretient, ainsi, une relation de travail régulière avec l'autorité de tarification (Drieets) avec laquelle sont négociés les budgets relatifs aux services rendus au titre de la protection des majeurs et des enfants, ainsi qu'avec des juges des contentieux de la tutelle et les greffes des tribunaux judiciaires.

Il importe que le président et les membres concernés du conseil d'administration puissent appuyer ces actions et promouvoir l'association auprès, notamment, de la direction de la Drieets et de celle de la Caf, ainsi que du conseil départemental.

¹⁶ « Si vous souhaitez à cette occasion témoigner de vos missions accomplies dans le cadre de votre représentation n'hésitez pas à le faire savoir [...] » (Note du Directeur général 4/22/EH/CR).

1.7 Des services de protection de l'enfance

Ce pôle gère un ensemble de mesures d'aide destinées aux familles sur décision du juge des enfants et des mesures d'accompagnement social personnalisé pour des personnes en difficulté financière percevant des prestations sociales ou familiales.

1.7.1 Les mesures d'aide à la gestion du budget familial

La mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF), prévue et encadrée par le Casf, vise à garantir une utilisation des prestations familiales répondant aux besoins des enfants, liés au logement, à leur entretien, à la santé et à leur éducation.

Cette activité est financée par une dotation globale de financement obéissant à des règles énoncées dans l'instruction annuelle de la DGCS relative aux orientations pour la campagne budgétaire des services mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des services délégués aux prestations familiales¹⁷.

Le financement des services tutélaires

Le financement public des services tutélaires repose sur une dotation globale de financement (DGF) fixée par arrêté préfectoral au terme d'une procédure budgétaire contradictoire pilotée par les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddets) et, en Île-de-France, par la Drieets.

Le montant de la DGF dépend de l'activité, évaluée à partir d'une cotation en points permettant d'ajuster les moyens à l'activité réelle des services : plus une mesure judiciaire exige de travail, plus le nombre de points qui lui est affecté est élevé. La charge de travail est fonction de la nature de la mesure, du lieu d'exercice (domicile ou établissement pour la protection des majeurs) et de la phase considérée (ouverture, gestion courante, fermeture). Une augmentation de 10 % du nombre de mesures attribuées à l'Udaf peut, de ce fait, se traduire par une hausse de moindre ampleur du nombre de points, ou inversement.

La valeur du point service (VPS) calculée par la Drieets pour chaque service tutélaire s'obtient en divisant le total de son budget par le total de ses points. Cet indicateur VPS permet de comparer le coût des différents services et de mettre en place une politique de convergence, dont les résultats sont mesurés par un indicateur de performance intitulé « coût moyen des mesures de protection exercées par les services tutélaires ».

Le service « Délégués aux prestations familiales » de l'Udaf exerce ces mesures, sur décision du juge des enfants, dans l'ensemble du département des Hauts-de-Seine, où il est le seul intervenant au titre du dispositif MJAGBF depuis 2016¹⁸. La durée moyenne d'une mesure de ce type est d'environ cinq ans. Au total, 770 enfants ont été concernés par ces

¹⁷ Cf. Instruction n° DGCS/2A/5A/5C/2022/100 du 7 avril 2022.

¹⁸ Fermeture de cette activité par l'association ESSOR fin 2015 (rapport Mazars 2015).

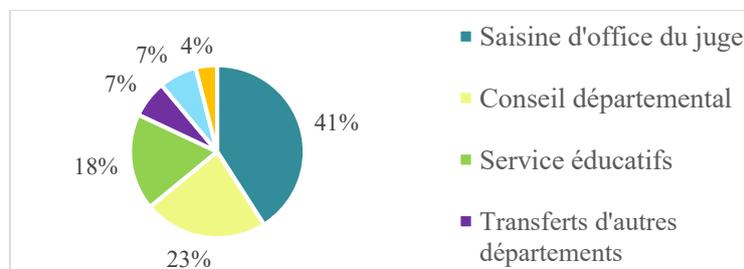
mesures AGBF en 2021. Les familles suivies dans ce cadre étaient, pour 57 % d'entre elles, monoparentales.

L'activité AGBF de l'Udaf ne cesse de diminuer depuis 2017, pour s'établir à une moyenne de 233 mesures gérées en 2021, contre 295 en 2017. Cette baisse de 21 % est très supérieure à celle de 7% observée au plan national pour les Udaf¹⁹.

L'Udaf souligne que les travailleurs sociaux ne peuvent proposer cette mesure nécessitant une décision du juge des enfants que si « *l'accompagnement en économie sociale et familiale prévu à l'article L. 222-3 du Casf n'apparaît pas suffisant* »²⁰, ce qui la fait apparaître comme une option de dernier recours.

De plus, de nombreux professionnels du conseil départemental ayant une expérience de cette mesure ont quitté leurs fonctions depuis 2019, ce qui a, selon l'Udaf, réduit le nombre des mesures AGBF trouvant leur origine dans les services départementaux et conduit les juges à s'auto-saisir plus fréquemment (dans 41 % des cas en 2021).

Graphique n° 4 : L'origine des mesures AGBF (2021)



Source : Udaf.

Afin d'enrayer la baisse de cette activité confiée par les juges, l'Udaf intervient régulièrement auprès des travailleurs sociaux pour en faire mieux connaître l'intérêt pour les enfants.

Dès la décision d'attribution de la mesure par le juge, le délégué aux prestations familiales doit établir le document individuel de prise en charge (prévu à l'article D. 474-5 du Casf) et remettre aux bénéficiaires de la mesure un récépissé signé²¹. Le taux de remise de ces deux documents dans les trois mois, délai prévu par le Casf²², était de 85 % pour les mesures en cours au 1^{er} décembre 2022.

Au plan interne, l'Udaf a réalisé en 2021 un nouveau projet de service pour cette activité et conduit une nouvelle évaluation interne, qui a montré l'engagement des équipes, mais aussi un besoin de formalisation des partenariats et de renforcement de la participation des familles.

¹⁹ Les 78 Udaf géraient 65,7 % des mesures AGBF en 2021, contre 67,3 % en 2017. L'évolution est contrastée sur l'ensemble du territoire : 32 Udaf géraient moins de mesures AGBF en 2021 qu'en 2017, mais c'était l'inverse pour 45 autres Udaf (Données DGCS, calculs Cour des comptes).

²⁰ Art. 375-9-1 du Code civil.

²¹ Décret n° 2008-1556 du 31 décembre 2008 relatif aux droits des usagers des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales (cf. article annexe 4-5 du Casf).

²² Article D. 474-5 du Casf.

1.7.2 Les autres mesures d'accompagnement budgétaire

Le service de l'Udaf chargé de la protection de l'enfance gère également des mesures administratives d'accompagnement social personnalisé (dites « Masp 2 ») par délégation du conseil départemental, dans la partie sud du département. L'objectif est d'accompagner les familles pendant dix-huit mois au plus vers une reprise d'autonomie administrative et financière.

Le nombre de ces mesures attribuées à l'Udaf est passé de 24 en 2019 à 11 en 2020, en dépit des difficultés auxquelles étaient exposées de nombreuses familles du fait de la crise sanitaire. En 2021, 16 bénéficiaires, dont la situation était comparable à celles des familles accompagnées au titre de l'AGBF, étaient suivis dans ce cadre.

Un second dispositif, le Point conseil budget (PCB) propose des conseils et un suivi aux familles ou personnes en situation financière difficile. Labellisée fin 2020 sur le territoire intercommunal de Grand Paris Seine Ouest dans le cadre du plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté, l'Udaf a développé des actions d'information pour faire connaître le dispositif. Des rendez-vous ont été organisés en 2021 à la Maison de la Famille, dont les locaux sont proches de ceux de l'Udaf, et dans les permanences tenues mensuellement à Chaville, Issy-les Moulineaux et Meudon.

La première année (2021), les 51 personnes ayant contacté l'Udaf étaient majoritairement des femmes seules ayant un emploi, mais confrontées à des difficultés financières ou à des incidents bancaires, et ayant, pour la moitié d'entre elles, charge d'enfant (plus de trois enfants pour un tiers d'entre elles)²³.

1.7.3 Le service de médiation familiale

Ce service repose sur six médiatrices et une assistante. Il apporte, au travers de l'intervention d'un tiers indépendant et qualifié, une aide aux personnes confrontées à des ruptures, séparations ou conflits familiaux.

La convention de financement signée avec la CAF a été renouvelée pour cinq ans en 2021. Cette même année, 1 023 personnes ont été reçues par ce service : 779 dossiers ont été ouverts et 252 mesures de médiation ont été conduites, celles-ci donnant lieu à 467 entretiens de médiation.

Cette activité s'exerce en lien avec plusieurs communes et en partenariat avec l'Union des services de médiation familiale du département (USMF), avec laquelle sont organisées des permanences au tribunal de Nanterre et à la CAF.

Par ailleurs, l'Udaf souhaite développer la médiation intergénérationnelle et celle en faveur des aidants familiaux ou des familles confrontées au handicap ou à la dépendance d'un de leur proche. Ces actions s'inscrivent dans le cadre fixé par l'accord conclu au plan national avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), qui prévoit un financement de 20 % des dépenses par cette caisse.

Les résultats des évaluations de l'efficacité des mesures de médiation familiale, d'accompagnement social personnalisé et d'accompagnement budgétaire pourraient utilement

²³ Données de 2021.

être synthétisées et figurer dans le rapport annuel d'activité et dans les rapports de contrôle de l'activité de l'Udaf.

Recommandation n° 2. (Udaf) : Étendre et mieux valoriser les évaluations de l'efficacité des services rendus aux familles et aux personnes vulnérables.

1.8 La protection juridique des majeurs : une activité à risque insuffisamment contrôlée

L'Udaf prend en charge, au titre de la mission de services d'intérêt familial confiée par les pouvoirs publics, des mesures de protection des majeurs prononcées par le juge du contentieux de la protection (tutelle et curatelle, principalement). Ces mesures concernent des personnes souffrant d'une altération de leurs facultés mentales ou corporelles au point d'avoir besoin d'être représentées ou assistées de manière continue par un tiers pour accomplir les actes de la vie civile.

La gestion de ces mesures de protection et des mesures d'AGBF examinées précédemment mobilisent, ensemble, environ 80 % des financements publics reçus par l'Udaf. Plus que l'aide à la gestion des prestations familiales, les mesures de protection judiciaire des majeurs comportent des enjeux juridiques, financiers et d'image élevés, en raison de obligations qui s'imposent au mandataire, de l'importance des actifs confiés en gestion à l'Udaf et des risques auxquels cette activité expose l'Udaf en cas de manquements ou d'irrégularités.

Le total des avoirs bancaires des majeurs protégés gérés par l'Udaf des Hauts-de-Seine atteignait 63,57 M€ en 2021. La valeur cumulée des biens immobiliers détenus par ces majeurs protégés n'est pas connue par l'Udaf, en dépit de l'obligation légale de faire figurer cette valeur à l'occasion de chaque inventaire.

L'Udaf devrait procéder à un recensement de l'ensemble des actifs immobiliers dont elle assure la gestion indiquant les caractéristiques principales et une valeur estimée de chacun de ces biens.

Des mesures de protection juridique des majeurs étroitement encadrées

Du fait des restrictions apportées à l'exercice de leurs droits par les personnes protégées, la protection juridique des majeurs (par des mesures de sauvegarde de justice, curatelle et tutelle, principalement) est strictement encadrée par diverses dispositions législatives et réglementaires. Ces contraintes concernent tous les types de mandataires désignés par le juge.

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

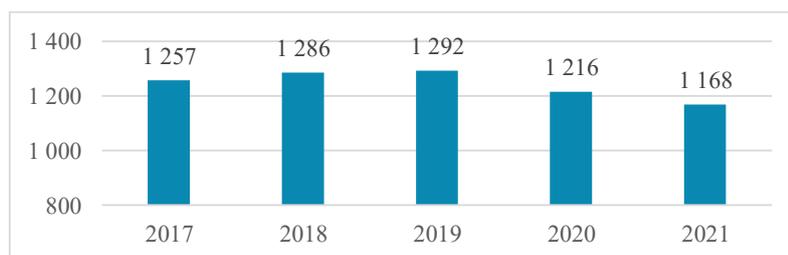
Il revient à l'Udaf à laquelle est confiée une telle responsabilité de s'en acquitter en mobilisant les moyens et les expertises nécessaires. L'agent auquel est confiée la gestion d'une mesure de tutelle ou de curatelle doit être titulaire du certificat national de compétence (CNC) de mandataire judiciaire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

Dès réception de la décision d'attribution de la mesure par le juge du contentieux de la protection, l'Udaf doit prendre connaissance du dossier, attribuer la mesure à un mandataire et en informer le juge, établir dans les trois mois l'inventaire des biens meubles du majeur et dans les six mois l'inventaire des biens immobiliers. Un compte-rendu de gestion doit être transmis annuellement au greffe du Tribunal. Les cessions de biens immobiliers ne peuvent être réalisées sans l'accord du juge.

1.8.1 Une activité qui fléchit depuis 2019

Le nombre de mesures de protection juridique gérées par l'Udaf était relativement stable entre 2017 et 2019, mais il a diminué de 9,6 % entre 2019 et 2021. La baisse a davantage affecté les mesures de tutelle que les curatelles (cf. annexe n° 6).

Schéma n° 1 : Évolution du nombre des mesures de protection juridique (2017-2021)



Source : Cour des comptes, données Udaf.

La place de l'Udaf parmi les mandataires associatifs du département est passée de 36,0 % en 2017 à 34,9 % en 2021 (la baisse était, durant la même période, de 42 % à 40 % au niveau national).

L'Udaf des Hauts-de-Seine se classait, parmi les 93 unions départementales concernées par cette activité, au 72^e rang en 2021 (71^e en 2017) par la part des mesures qui lui sont attribuées dans son département et à la 61^e place en 2021 (71^e en 2017) s'agissant du nombre des mesures confiées.

Créé en 1986, le service en charge de la protection juridique des majeurs (PJM) est géré au siège de l'Udaf. Depuis 2007, une antenne du service a été ouverte à Bagneux, afin d'offrir un accueil de proximité au plus près du domicile des personnes protégées et de permettre aux délégués mandataires de mieux connaître leur territoire.

Les 21 mandataires et 12 secrétaires assistantes que comptait l'Udaf fin 2021, appuyés par cinq chefs de service, d'antenne ou de secteur et neuf agents administratifs, dont un juriste,

assurent l'accompagnement de majeurs protégés résidant en foyer ou dans un Ehpad²⁴, et celui de majeurs à domicile. Ces derniers représentent plus de deux majeurs sur trois faisant l'objet d'une mesure de protection exercée par l'Udaf.

Les moyens mis en œuvre par l'Udaf dépendent du budget alloué par les pouvoirs publics au titre de la protection judiciaire et des décisions prises, de manière indépendante, par les juges des contentieux de la protection, ce qui pose des difficultés de gestion en termes de prévision et d'ajustement des moyens à la charge effective.

Des décisions de financement et des attributions de mesures peu coordonnées

Les activités de protection juridique des majeurs mettent en jeu plusieurs acteurs publics, aux premiers rangs desquels la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), ses services déconcentrés (Drieets, Ddets), la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) et les juges des tribunaux judiciaires.

La DGCS pilote le financement public de la protection juridique des majeurs (733,6 M€ en 2022) par une instruction annuelle²⁵, qui fixe des dotations régionales limitatives et les modalités de détermination des dotations globales de financement (DGF). Les services déconcentrés de l'État (Ddets et Drieets) mettent en œuvre ces orientations pour répartir les crédits entre les acteurs départementaux exerçant les mesures de protection juridique des majeurs, qui peuvent être des associations ou des mandataires privés.

De manière distincte, les juges des tribunaux judiciaires attribuent les mesures de protection juridique des majeurs en fonction de la situation et des besoins des majeurs et des compétences des mandataires associatifs et individuels. Cette appréciation s'appuie, en particulier, sur l'expérience des greffes des tribunaux auxquels il revient de contrôler les inventaires des biens du majeur protégé, les comptes de gestion et les comptes-rendus de gestion annuels (CRG) que doivent leur adresser les mandataires.

La coordination entre ces acteurs locaux est inégale selon les départements, chacun exerçant ses responsabilités de manière indépendante en lien avec son ministère ou sa direction de rattachement. Les schémas régionaux des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales, prévus à l'article L. 312-5 du Casf, ne suffisent pas à assurer une coordination organisée et régulière entre ces partenaires de premier rang des Udaf.

1.8.2 Une remise plus fréquente de l'excédent aux personnes en curatelle renforcée

Prévue à l'article 472 du code civil depuis 1968²⁶, la remise de l'excédent aux personnes en curatelle renforcée est une disposition que l'Udaf a demandé à ses mandataires d'appliquer avec plus de rigueur. Cette pratique, encore marginale en 2017, est devenue beaucoup plus fréquente, comme en témoigne l'augmentation du nombre moyen de remise d'excédent par mandataire chaque année, passé de 5,6 à 7,8 de 2017 à 2021.

²⁴ 2021, Rapport d'évaluation interne, p 16.

²⁵ Instruction n° DGCS/2A/5A/5C/2022/100 du 7 avril 2022 déjà citée.

²⁶ Art. 512 de la loi n° 68-5 portant réforme du droit des incapables majeurs.

Tableau n° 4 : Mise en œuvre de la remise de l'excédent aux personnes en curatelle

<i>Année</i>	Nombre de bénéficiaires	Nombre de remises d'excédent	Nombre moyen de reversements par an par majeur en curatelle
2017	39	217	5,6
2018	423	2 715	6,4
2019	505	3 936	7,8
2020	514	3 961	7,7
2021	563	4 416	7,8
Variation 2017/2021	+ 1 344 %	+ 1 935 %	+ 41 %

Source : Cour des comptes, données Udaf.

1.8.3 Des évaluations internes et externes de portée limitée

Depuis 2007, les services mandataires judiciaires à la protection des majeurs sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux (al.14 art. L.312-1 du Casf) et les services mettant en œuvre des mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial (art. L.312-1-15 du Casf) sont soumis à loi du 2 janvier 2002²⁷ qui a institué l'évaluation interne et externe²⁸.

L'Udaf a procédé à deux évaluations internes (en 2015 et 2022), basées sur un référentiel d'évaluation établi par l'Unaf. L'évaluation interne de 2022 a été réalisée dans un contexte défavorable, du fait d'un encadrement réduit et d'un fort renouvellement des équipes. Le rapport présente de façon moins détaillée que le précédent la population dont l'Udaf a la charge et ses constats ne sont pas organisés par thème, ni hiérarchisés.

Après une présentation synthétique de l'état de l'avancement des 96 actions envisagées en 2015²⁹, les plans d'amélioration des pratiques de l'évaluation de 2022 identifient quatre processus et dix sous-processus devant faire l'objet de 77 actions.

Ces deux rapports d'évaluation interne, qui identifient les constats positifs et des points d'amélioration recommandés ou obligatoires, ne fournissent pas de données issues du système de gestion des dossiers permettant d'apprécier la fiabilité des actions conduites par les mandataires et la qualité du service rendu. Ils ne proposent pas d'évaluation des effets des mesures sur les majeurs protégés, en comparant, notamment, leur situation au début de la mesure et à la fin de la mesure.

Par ailleurs, une évaluation externe des services d'aide à la gestion du budget familial (AGBF) et de mandataire judiciaire à la protection juridique des majeurs (MPJM) a été réalisée en 2017 par une équipe de quatre consultants.

²⁷ Art. 15, loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs ; art.22, loi du 2 janvier 2002, rénovant l'action sanitaire et sociale.

²⁸ Depuis 2022, le processus d'évaluation (tous les cinq ans) s'exerce sous l'égide de la Haute autorité de santé (cahier des charges, manuel, référentiel et un cahier des charges applicables aux organismes chargés de l'évaluation des établissements et services sociaux et médico-sociaux).

²⁹ Le détail des 96 actions ont fait l'objet d'un suivi séparé dans le plan d'amélioration de la qualité (deux occurrences : 28 mars 2019 et 16 avril 2021).

Le rapport de ces auditeurs ne fait pas état de l'avancement des travaux recommandés par les évaluations internes menées en 2015 pour le service AGBF et pour le service MPJM.

Pour le service MPJM, la quantification du respect des obligations réglementaires a porté sur la réalisation des documents individuels de protection des majeurs (DIPM), qui n'était effective que pour la moitié des mesures, et sur celle de l'avenant annuel, absent dans la plupart des cas. Le rapport préconisait, en outre, d'établir un suivi de l'actualisation des DIPM.

Au total, ces audits sont l'occasion d'une revue des services dispensés par les équipes chargées des mesures de protection judiciaire des majeurs et des enfants, mais ils ne fournissent pas d'éléments permettant d'objectiver la performance de ces services au regard des dispositions légales et réglementaires.

1.8.4 Un respect inégal des obligations réglementaires, une traçabilité des actes de gestion limitée

Le service PJM de l'Udaf est soumis aux dispositions du code civil et du Casf, qui prévoient la remise du DIPM dans les trois mois qui suivent la date de la notification du jugement, l'établissement d'un projet individualisé, la réalisation de l'inventaire matériel et de l'inventaire patrimonial à, respectivement, trois et six mois, l'établissement d'un budget prévisionnel et celui d'un compte-rendu de gestion annuel.

La Cour a demandé à l'Udaf³⁰ de produire, par type de mesure, des données annuelles permettant de vérifier le respect de ces délais à l'occasion de la prise en charge de nouvelles mesures, ce que l'Udaf n'a pas été en mesure de faire directement, alors que le système d'information enregistre ces informations.

Des travaux de retraitement ont été nécessaires pour exploiter des données pourtant relatives à des actes de gestion normés et réguliers. Parmi les données qui n'ont pu être transmises à la Cour figurent le nombre de dossiers pour lesquels un budget prévisionnel a été établi, le nombre de comptes rendus de gestion envoyés dans l'année qui suit l'année de gestion et les délais moyens de réalisation ou de transmission des documents mentionnés précédemment.

En revanche, les dates de remise de récépissé des documents légaux, d'établissement du projet individualisé et de l'inventaire complet (inventaire matériel à trois mois et inventaire patrimonial à six mois) ont été produites. Selon ces données, le respect de ces obligations et délais est inégal, alors qu'il en va des droits des majeurs protégés.

Tableau n° 5 : Part des délais légaux respectés (2017-2021)

<i>Année</i>	Récépissé des documents légaux	Document individuel de protection des majeurs	Inventaire matériel et patrimonial
2017	60 %	37 %	49 %
2018	76 %	48 %	65 %
2019	73 %	63 %	73 %

³⁰ Voir annexe n° 7.

Année	Récépissé des documents légaux	Document individuel de protection des majeurs	Inventaire matériel et patrimonial
2020	60 %	45 %	59 %
2021	63 %	46 %	62 %

Note de lecture : plusieurs données ont été exclues des calculs (changement de curateur, décès précoce par exemple).

Source : Cour des comptes, données Udaf.

Les délais moyens d'établissement des trois documents du tableau précédent se sont nettement améliorés depuis 2017, mais ils restent très supérieurs aux délais légaux, qui sont de trois mois pour le DIPM et de six mois pour l'inventaire patrimonial.

Tableau n° 6 : Délais de réalisation d'obligations en jours (2017-2021)

	Récépissé des documents légaux	Document individuel de protection des majeurs (DIPM)	Inventaire matériel et patrimonial
2017	145	516	377
2018	116	339	208
2019	122	362	201
2020	183	311	309
2021	118	258	259
Écart 2021/2017	-27	-258	-118

Note de lecture : ces données se fondent sur des données parcellaires.

Source : Cour des comptes, données Udaf.

Les difficultés opérationnelles (réticence des majeurs, difficultés à obtenir certaines informations) sont pour une part à l'origine de ces dépassements, mais l'Udaf n'est pas en mesure de contrôler et de piloter l'activité de protection des majeurs en s'assurant en continu du respect des dispositions légales.

Des profils de majeurs protégés très divers, des délais inégalement respectés

M. A. fait l'objet d'une mesure de tutelle confiée à l'Udaf par une ordonnance du juge du 28 mars 2022, à la suite d'une tutelle qu'exerçait un membre de la famille ; l'Udaf n'interroge le fichier des comptes bancaires Ficoba que le 25 mai (réponse reçue le 12 septembre, soit après le délai de trois mois imparti pour réaliser l'inventaire des biens mobiliers) ; la désignation d'un mandataire au sein de l'Udaf a lieu le 2 juin ; signature du récépissé de remise de documents le 14 juin lors de la première rencontre ; le document individuel de protection du majeur (DIPM) est signé le 1^{er} septembre ; l'inventaire mobilier est transmis au juge le 26 octobre 2022, soit quatre mois après l'échéance réglementaire du 28 juin.

Mme B. bénéficie d'une mesure de curatelle renforcée confiée à l'Udaf le 26 octobre 2016 ; celle-ci adresse une demande à Ficoba le 10 novembre (réponse rapide, enregistrée le 24 novembre) ; le mandataire de l'Udaf désigné le 2 décembre rencontre Mme B. le 12 décembre ; il envoie les inventaires le 23 décembre 2016 et le 10 janvier 2017 ; la signature du DIPM a lieu le 9 janvier 2017 ; le premier compte rendu de gestion est adressé au greffe du tribunal le 11 décembre 2018. Les comptes rendus de gestion pour les années 2016 et 2017 sont envoyés en décembre 2018.

M. C. a bénéficié, en 2018, d'une mesure de curatelle exercée par un mandataire judiciaire libéral ; porteur de pathologies lourdes, il est exclu successivement de deux établissements sociaux et hospitalisés

à plusieurs reprises ; le curateur privé ayant demandé à être déchargé, le juge confie une mesure de curatelle renforcée à l'Udaf, le 1^{er} juin 2021. L'interrogation de Ficoba a lieu dès le 7 juin. Le mandataire de l'Udaf contacte le 6 juillet le curateur privé. Il rend une première visite au majeur le 20 juillet, en présence d'une assistante sociale et d'un psychologue. L'inventaire mobilier est établi le 8 septembre et le second inventaire le 24 septembre. L'état de M. C. ne permet pas de coconstruire un DIPM.

Les représentants du tribunal de proximité de Boulogne-Billancourt interrogés par la Cour rapportent que les critiques formulées à l'égard de l'Udaf par des majeurs protégés visent fréquemment la rotation parfois rapide des mandataires et leur disponibilité variable, qui affectent la qualité de la relation et celle du suivi de la mesure.

Les juges des contentieux de la protection relèvent la réactivité souvent insuffisante des mandataires de l'Udaf – ce constat s'appliquant plus largement à toutes les associations tutélaire - et les difficultés que celles-ci rencontrent pour respecter les obligations réglementaires encadrant l'activité des mandataires judiciaires.

1.8.5 Un logiciel de gestion des mesures aux fonctionnalités limitées

Le logiciel de gestion des mesures des majeurs protégés utilisé par l'Udaf des Hauts-de-Seine, développé par une société informatique, met en œuvre la séparation des rôles entre le mandataire, qui peut valider la facture à payer, et le service chargé de la comptabilité tutélaire, qui, seul, peut renseigner le RIB du bénéficiaire et valider le paiement.

Il présente, par ailleurs, des insuffisances qui nuisent à la qualité du service rendu et à son pilotage. Les utilisateurs de l'Udaf le jugent peu intuitif et notent qu'il ne permet pas la production de rapports à partir des documents enregistrés, ni de configurer des alertes pour anticiper le renouvellement des droits des majeurs protégés aux prestations sociales, par exemple.

Il ne permet pas l'envoi et la réception de messages, ce qui nuit à la traçabilité des échanges avec les mandataires, et il ne permet pas la production de données propres à faciliter le pilotage et le contrôle de l'activité PJM par les chefs de service.

1.8.6 Dans un contexte tendu, un défaut persistant de contrôle interne

L'Udaf dispose de fiches d'information, de procédures écrites et de guides destinés aux agents du service de la protection juridique des majeurs. Pour autant, ces documents constituent un ensemble hétérogène et de conception parfois ancienne.

La direction générale reconnaît que la pression qui s'exerce sur les équipes³¹, en raison, notamment, de la difficulté à recruter de nouveaux mandataires à la suite de départs dus à

³¹ L'Udaf portait un constat alarmant sur la situation mi-2022, dans son Rapport d'activité 2021 : « Nous nous retrouvons face à une situation de service critique, avec des centaines de personnes protégées sans référent permanent et une équipe restante démotivée. Cette situation de crise nous a amené à alerter officiellement notre autorité, conformément à l'art. L.331-8-1 du Code de l'action sociale et des familles, de dysfonctionnements

l'attractivité salariale d'autres associations tutélaires ou des mandataires libéraux, fait passer les supervisions et le contrôle au second rang des priorités. Les chefs de service et l'encadrement des mandataires doivent, ainsi, suppléer des manques récurrents d'effectifs, tout en accompagnant les mandataires et en répondant parfois dans l'urgence (en cas de sauvegarde de justice, notamment³²) aux demandes des juges des contentieux de la protection.

Les difficultés rencontrées durant la crise sanitaire ayant conduit à reporter les projets en matière de supervision, l'Udaf ne dispose toujours pas des outils sur lesquels repose une fonction de supervision et de contrôle, tels qu'une carte des risques attachés aux principaux processus, la définition d'actions de contrôle débutant par des auto-contrôles et des supervisions de proximité, ou la définition de points de contrôle assortie d'un calendrier de réalisation et de l'identification de responsables.

Cette absence de dispositif formalisé garantissant la traçabilité et l'évaluation d'actions de supervision et de contrôle couvrant les processus les plus sensibles expose l'Udaf à des risques financiers, juridiques et d'image élevés, comme le souligne l'encadré qui suit.

**Des risques de détournements et d'atteintes à la probité
associés à l'activité de protection des majeurs**

La gestion des avoirs des majeurs protégés fait intervenir de nombreux acteurs, au premier rang desquels le mandataire qui veille, en particulier, à l'établissement de l'inventaire des biens de la personne protégée, à l'ouverture des comptes bancaires, au maintien en état des biens immobiliers, à l'évaluation des besoins à l'origine de chacune des dépenses. Par le serment qu'il prête en application de l'article 1 du décret n° 2008-1504 du 30 décembre 2008, le mandataire judiciaire s'engage à « exercer loyalement le mandat qui lui est confié et à observer, en tout, les devoirs que ces fonctions lui imposent ».

L'encadrement du service PJM est chargé de superviser l'activité des mandataires, tandis que le service de la comptabilité tutélaire de l'Udaf vérifie les pièces à l'appui de toute demande de paiement et exécute celui-ci. Il prépare également les comptes-rendus de gestion envoyés aux tribunaux. Le juge des contentieux de la protection autorise, notamment, la vente des biens immobiliers. Le greffe du tribunal reçoit les documents requis et contrôle les comptes-rendus annuels de gestion.

Les risques attachés à cette activité (détournements, atteintes à la probité) sont nombreux : vol d'objets de valeur présents au domicile de la personne protégée ou confiés au mandataire ; double paiement d'une même prestation ou marchandise ; achats de biens ou services ne bénéficiant pas au majeur protégé ; retrait depuis un compte de placement entre deux relevés de situation au 31 décembre ; collusion avec des prestataires extérieurs, conduisant à une surfacturation ou à la facturation de prestations non-réalisées ; entente avec des professionnels conduisant à la sous-évaluation d'un bien à vendre, etc.

graves compromettant les accompagnements des personnes vulnérables et mettant les personnels en danger accru de risques psychosociaux ».

³² Le nombre de mesures de ce type confiées à l'Udaf est passé de 6 en 2017 à 13 en 2021, avec un pic à 19 en 2018. Ces mesures, d'une durée maximale d'un an renouvelable une fois, sont prononcées par le juge pour répondre un besoin immédiat et temporaire. La personne sous sauvegarde conserve l'exercice de ses droits, mais le juge confie à un tiers un mandat portant sur un ou plusieurs actes de la vie civile, dans l'attente d'une éventuelle mesure de tutelle ou de curatelle.

Le caractère risqué de cette activité nécessite un contrôle interne de qualité et un suivi rapproché.

La Cour constate que l'organisation et le fonctionnement de l'Udaf³³ ne permettent pas d'assurer que des schémas de détournement tels que ceux décrits ci-dessus, ou tout autre pratique irrégulière lésant les intérêts financiers des majeurs protégés, seraient détectés. Par ailleurs, elle note que les greffes des tribunaux rencontrés dans le cadre du contrôle de l'Unaf et de trois Udaf reconnaissent ne pas disposer des ressources suffisantes pour contrôler l'ensemble des pièces transmises par les associations tutélaires et par les mandataires privés.

Recommandation n° 3. Udaf) : Pour préserver les droits des majeurs protégés, évaluer et suivre le respect par les mandataires des obligations réglementaires relatives à l'établissement des documents et aux délais de leur transmission, en s'appuyant sur l'application informatique de gestion de ces mesures.

Recommandation n° 4. (Udaf) : Bâtir un dispositif de contrôle interne comportant une carte des risques par processus, un plan de contrôle définissant les supervisions et les contrôles à réaliser par l'encadrement des mandataires et un dispositif de suivi et d'évaluation de ces actions de maîtrise des risques.

³³ L'encadrement du service PJM a été renforcé début 2023 : la directrice du service a repris les missions de supervision des actes notariés et un poste d'adjointe à la directrice du service, chargée, notamment, de superviser le pôle « ouverture des mesures » et la gestion patrimoniale des majeurs protégés, a été créé ; un troisième poste de chef de secteur doit concourir à renforcer la formation et la supervision des mandataires.

2 UNE SITUATION FINANCIÈRE CONFORTABLE, UNE GESTION ADMINISTRATIVE QUI CONSERVE DES MARGES DE PROGRÈS

2.1 Des fonctions administratives structurées, des pratiques à corriger

2.1.1 La gestion financière et comptable de l'Udaf

2.1.1.1 La fonction comptable et le suivi de la trésorerie

Le service administratif et financier est composé de six salariés : la responsable du service, une personne en charge de la comptabilité générale et quatre pour la comptabilité tutélaire.

Au sein du conseil d'administration, conformément aux statuts, le trésorier propose les orientations budgétaires sous le contrôle du président et du conseil d'administration. Il rend compte de la gestion financière au conseil d'administration puis à l'assemblée générale qui statue sur sa gestion. Il peut déléguer une partie de ses pouvoirs au bénéfice d'un autre membre du bureau ou d'un salarié de l'Udaf, ce qu'il a fait en faveur de la directrice générale et de la responsable du service administratif et financier qui bénéficient d'une délégation de pouvoirs pour l'exécution du budget avec une limite d'engagement de 15 000 €³⁴.

Chaque année, le trésorier présente son rapport financier devant l'assemblée générale. Il s'agit d'un document complet et pédagogique reprenant une large part des informations figurant dans le rapport du commissaire aux comptes.

2.1.1.2 Les comptes bancaires

À fin 2022, l'Udaf disposait de dix-sept comptes courants et neuf comptes de dépôts à terme.

Les trésoreries de toutes les activités sont centralisées sur un compte bancaire unique (compte professionnel ouvert à la Banque populaire) qui sert, notamment, au paiement des salaires. Les excédents sont régulièrement placés.

³⁴ Après le dernier renouvellement partiel du conseil d'administration, ce dernier a donné, par une décision du 21 septembre 2022, délégation de pouvoirs sans limitation pour les opérations réalisées dans le cadre de la gestion financière générale de l'association à son président et à son trésorier.

2.1.2 Des obligations inégalement respectées

2.1.2.1 Des comptes annuels certifiés sans réserve et publiés conformément à la réglementation

Un nouveau commissaire aux comptes a été nommé en 2020 pour une période de six années. Les honoraires facturés pour l'exercice 2020 sont de 13 200 € au titre de la mission légale de certification des comptes. Les comptes des exercices 2017 à 2021 ont été certifiés sans réserve par les commissaires aux comptes successifs.

L'Udaf a mis en œuvre à partir de l'exercice 2020 le nouveau règlement comptable ANC n° 2018-06 relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif³⁵. Ce règlement a rendu obligatoire à compter de 2020 une information dans leurs comptes annuels sur les contributions volontaires dont elles bénéficient³⁶.

Le rapport du commissaire aux comptes relatif à l'exercice 2021 souligne la difficulté de valoriser le bénévolat, notamment parce que tous les bénévoles ne produisent pas leur compte-rendu de mandat et leur décompte d'heures. La valorisation comptable du bénévolat ne correspond donc, pour l'instant, qu'aux contributions des bénévoles ayant répondu aux demandes du commissaire aux comptes et, de ce fait, sous-estime vraisemblablement leur apport effectif. Ces actions de bénévolat des représentants familiaux de l'Udaf ont totalisé 980 heures, valorisées au Smic horaire à hauteur de 15 287 € en 2021 (1 175 heures valorisées 19 678 € en 2020)³⁷.

Comme toute association ayant reçu plus de 153 000 € de subventions publiques³⁸, l'Udaf doit publier ses comptes sur le site internet de la Direction des Journaux officiels³⁹. Cette obligation a été respectée pendant la période sous revue⁴⁰.

³⁵ L'exercice 2020 est le premier exercice d'application du règlement ANC n° 2018-06 relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif. Le nouveau plan comptable associatif a été complété par le règlement ANC n° 2019-04 du 8 novembre 2019 pour s'adapter aux spécificités des organismes gestionnaires d'établissements et de services sociaux et médico-sociaux (ESSMS).

³⁶ Art. 211-3 : « Les contributions volontaires en nature sont comptabilisées dans des comptes de classe 8 : au crédit, les contributions volontaires par catégorie (dons en nature consommés ou utilisés en l'état, prestations en nature, bénévolat) ; au débit, en contrepartie, leurs emplois selon leur nature (secours en nature, mises à disposition gratuite de locaux, prestations, personnel bénévole). »

³⁷ En 2021, l'Udaf comptait près de quatre-vingt représentations auprès des organismes suivants : CAF, CCAS, CPAM, OPH, représentations départementales, régionales et nationales.

³⁸ Article D. 612-5 du code de commerce.

³⁹ Décret n°2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publicité de leurs comptes annuels.

⁴⁰ Les comptes des exercices 2017, 2018, 2020 et 2021 ont été publiés en juin n+1, et les comptes de l'exercice 2019 l'ont été le 19 octobre 2020.

2.1.2.2 Des obligations de présentation des comptes non-respectées

Le rapport du commissaire aux comptes ne respecte pas l'article 153-2 du règlement ANC n° 2019-04⁴¹, qui prévoit la production en annexe aux comptes d'un tableau de détermination de l'excédent ou du déficit, fournissant les informations financières sur le résultat, les reports et les réserves pour la part n'ayant pas encore fait l'objet d'une notification d'affectation de la part de l'autorité de tarification.

Le rapport du commissaire aux comptes de l'Udaf comporte, depuis l'exercice 2019, un tableau de variation des fonds propres qui ne détaille pas l'affectation du résultat⁴² et qui, de plus, contient des erreurs (exercice 2019)⁴³. Ce rapport ne comporte pas le tableau relatif aux fonds dédiés⁴⁴ et il ne mentionne pas la réglementation comptable applicable aux services gérés par l'Udaf relevant de l'article L. 312-1 du Casf.

L'Udaf a indiqué qu'elle ferait part à son commissaire aux comptes des remarques formulées par la Cour relatives au contenu des annexes aux comptes annuels.

2.1.2.3 L'absence d'information sur les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants

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

Le rapport du commissaire aux comptes indique que les trois plus hauts cadres dirigeants sont bénévoles et ne perçoivent aucune rémunération ni ne bénéficient d'avantages en nature. Ce choix repose sur une interprétation littérale des dispositions applicables, dans laquelle seule la directrice générale est « cadre dirigeant salarié », ce qui rendrait la publication impossible.

⁴¹ Règlement n° 2019-04 du 8 novembre 2019 relatif aux activités sociales et médico-sociales gérées par des personnes morales de droit privé à but non lucratif. Règlement homologué par arrêté du 26 décembre 2019 publié au *Journal officiel* du 29 décembre 2019.

⁴² Règlement n° 2018-06 du 5 décembre 2018 relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif. Règlement homologué par arrêté du 26 décembre 2018 publié au *Journal officiel* du 30 décembre 2018, article 431.5 du règlement ANC n° 2018-06

⁴³ Dans le tableau de variation des fonds propres en 2019, les reports à nouveau 2018 sont de 18 621 € pour la PJM et de 807 € pour le, service DPF (Délégué aux prestations familiales) alors que ces montants sont inversés dans la pré-notification (p. 9 et 10) de la fixation du montant du résultat administratif 2018 du service DPF. Les tableaux de variation des fonds propres sur les exercices 2020 et 2021 sont moins détaillés et ne permettent pas de comprendre l'effet des résultats sur la variation des fonds propres, les montants des résultats annuels des services PJM et DPF n'étant pas présentés.

⁴⁴ Article 431-6 du règlement ANC n° 2018-06

L'exposé des motifs de l'amendement parlementaire à l'origine de l'article 20 précise que l'objectif est de « *renforcer la transparence de la gestion des fonds publics* ». Dès lors, l'Udaf devrait mentionner dans les annexes des comptes annuels le montant cumulé des trois plus hautes rémunérations de l'association, en l'occurrence celle de la directrice générale et des deux autres cadres les mieux rémunérés⁴⁵.

Recommandation n° 5. (Udaf, commissaire aux comptes) : Préciser, dans la lettre de mission du commissaire aux comptes, le contenu spécifique au secteur médico-social de son rapport annuel afin de s'assurer qu'il comporte les informations prévues par les règlements de l'Autorité des normes comptables (ANC) et présente un niveau de détail suffisant.

2.2 Une situation financière très confortable, fruit de l'accumulation d'excédents d'exploitation sur les activités de services

Dans un contexte où les dépenses de personnel représentent l'essentiel des charges d'exploitation (71 %), le résultat d'exploitation est excédentaire sur la période contrôlée.

Le ratio trésorerie / charges d'exploitation est exceptionnellement élevé, puisqu'il dépasse 90 % en 2021 (96 % en 2017). En d'autres termes, au 31 décembre de chaque exercice, l'Udaf disposait de l'équivalent d'un an de charges d'exploitation sous forme de disponibilités et valeurs mobilières de placement. La commission financière rend compte au conseil d'administration des placements financiers qu'elle opère (1,5 M€ à fin 2021).

L'Udaf dispose d'importants fonds propres (5,7 M€ à fin 2021), suite à l'accumulation, depuis sa création, d'excédents dégagés sur les activités de service qui n'ont pas été repris par les financeurs, dans un contexte de dépendance élevée aux financements publics.

L'activité de l'Udaf apparaît relativement stable : les dépenses de personnel et d'exploitation sont à un niveau à peu près inchangé depuis 2017.

⁴⁵ Le président de l'association n'est pas rémunéré.

Tableau n° 7 : Les principaux agrégats financiers de l'Udaf des Hauts-de-Seine

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Fonds propres</i>	5 123 K€	5 177 K€	5 266 K€	5 554 K€	5 680 K€
<i>Disponibilités</i>	3 165 K€	2 281 K€	2 514 K€	1 440 K€	2 440 K€
<i>Valeurs mobilières de placement (VMP)</i>	917 K€	1 392 K€	1 419 K€	1 962 K€	1 533 K€
<i>Total Trésorerie (disponibilités + VMP)</i>	4 082 K€	3 672 K€	3 933 K€	3 403 K€	3 973 K€
<i>Charges d'exploitation</i>	4 244 K€	4 122 K€	4 316 K€	3 815 K€	4 246 K€
<i>Part du personnel dans les charges d'exploitation</i>	71 %	73 %	70 %	69 %	71 %
<i>Produits financiers (PF)</i>	37 K€	38 K€	49 K€	37 K€	143 K€
<i>Rendement financier apparent (Produits financiers / VMP)</i>	4,1%	2,7%	3,5%	1,9%	9,3%
<i>Ratio (Disponibilités + VMP) / Charges d'exploitation</i>	96 %	89 %	91 %	89 %	94 %
<i>Résultat</i>	248 K€	53 K€	60 K€	288 K€	126 K€
<i>Total bilan</i>	7,02 M€	6,9 M€	7,07 M€	7,04 M€	7,32 M€

Source : Cour des comptes, données Udaf.

2.2.1 Des excédents dus à une surestimation budgétaire

Le financement du service en charge des mesures AGBF échoit à la CAF, qui donne son avis sur le projet de budget annuel présenté par l'Udaf. La circulaire n° 2009-010 de la Cnaf, qui précise les modalités de ce financement⁴⁶, permet la reprise d'éventuels excédents.

Pour les exercices 2019, 2020 et 2021, les prévisions de dépenses de l'Udaf couvertes par la dotation globale de financement ont été supérieures de 10%, 19 % et 15 %, respectivement, aux dépenses observées. Seule l'année 2021 a généré un déficit (- 17 000 €).

Tableau n° 8 : Incidence de la surestimation budgétaire pour les mesures AGBF

<i>En milliers d'euros</i>	Budget 2019	Réel 2019	Budget 2020	Réel 2020	Budget 2021	Réel 2021
<i>Compte de résultat : dépenses</i>	1 099	991	1 099	892	1 069	908
<i>Dotation globale de financement</i>	1 099	1 074	994	954	899	852
<i>Produits financiers et produits non-encaissables au 31 décembre</i>		18		17		39
<i>Compte de résultat : recettes</i>		1 092		971		891
<i>Résultat</i>	0	101	104	78	169	- 17

Source : CAF.

⁴⁶ Financement par douzième mensuel.

2.2.2 Un bilan solide, un niveau de fonds propres et de trésorerie élevé

Le détail des comptes de bilan pour l'exercice 2021 figure en annexe n° 7. Le bilan consolidé intègre l'ensemble des activités de l'Udaf. Le total du bilan arrêté au 31/12/2021 était de 7,3 M€

Les immobilisations corporelles ne représentent que 5,5 % du total du bilan car l'essentiel des biens immobiliers occupés par l'Udaf est logé dans une SCI et les *Autres immobilisations corporelles* sont largement amorties. La valeur des biens immobiliers détenus par l'Udaf apparaissent donc en immobilisations financières (2,55 M€ soit 35 % du total du bilan), dont 2,05 M€ correspondent à la valeur d'apport au 1^{er} janvier 2014 des deux immeubles de l'Udaf (siège social et annexe de Saint-Cloud) à la SCI *Président Pierre Kopp*.

La trésorerie, qui représente 53 % du total du bilan, est détenue sous forme de placements sur des supports à moyen et long terme (1,53 M€ en 2021, soit 21 % du total du bilan) et sous forme de disponibilités (2,44 M€, soit 32 %).

Fin 2021, l'ensemble des fonds propres et des réserves (5,7 M€) représentait 77 % du total du bilan, en augmentation de 11% au cours de la période 2017-2021. Cet accroissement apparaît, de fait, comme la résultante d'un surfinancement des activités induisant un phénomène de thésaurisation.

Le poste *Provisions pour risques et charges* enregistre un montant de 390 k€. Il n'y a pas de provisions pour risques inscrites. Les provisions pour charges concernent principalement les indemnités de fin de carrière prévues par la convention collective⁴⁷.

Les dettes (1,2 M€) représentent 17 % du total du bilan⁴⁸. Il s'agit uniquement de dettes à un an au plus, dont 46 % sont des dettes fiscales et sociales (577 k€) et 50 % d'autres dettes⁴⁹ qui comportent des montants trop perçus des financeurs et qui n'ont pas été réclamés (notamment une partie d'une dotation ancienne de la CAF (271 k€) pour l'activité AGBF).

⁴⁷ Les hypothèses retenues sont les suivantes : âge de départ à la retraite de 67 ans ; taux d'actualisation de 1% ; taux de charges sociales de 53,50%.

⁴⁸ Après la suppression du prélèvement de 0,6% appliqué à l'intégralité de la tranche de revenus correspondant au montant annuel de l'allocation aux adultes handicapés actée par le Conseil d'État, l'Udaf n'a pas inscrit la dette concernant les indus de participation des majeurs protégés au bilan 2020, ni au bilan 2021. Les modalités de remboursement de ces indus au titre des années 2018 et 2019 n'ont été fixées que courant 2021 par la DGCS. Pour l'Udaf des Hauts-de-Seine, ces indus concernaient 638 dossiers en 2018 et 681 dossiers en 2019, pour un montant total de 51 354,09 €. L'Udaf indique que la complexité de la procédure de remboursement envisagée ne lui a pas permis d'évaluer les montants à porter en dettes au 31 décembre 2021.

⁴⁹ Le solde correspond aux dettes à l'égard des fournisseurs, principalement des prestataires de services informatiques.

2.3 Des produits et des charges qui évoluent peu

2.3.1 Un résultat toujours excédentaire au cours de la période

Chaque activité exercée par l'Udaf donne lieu à l'établissement d'un budget individualisé et d'un compte de résultat spécifique. Le compte de résultat comptable global consolide l'ensemble des résultats.

Tableau n° 9 : Évolution du résultat comptable global (2017-2021)

En €	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Résultat d'exploitation</i>	289 669	-36 679	-107 064	361 963	37 153
<i>Résultat financier</i>	37 383	36 069	48 998	15 323	143 108
<i>Résultat exceptionnel et imposition</i>	-79 218	53 901	118 228	-89 095	-54 417
<i>Résultat comptable global</i>	247 834	53 291	60 162	288 191	125 844

Source : Udaf.

Le résultat annuel est excédentaire au cours de la période 2017-2021, pour un montant cumulé de 775 322 €. Il est très sensible aux mouvements affectant les dépenses de personnel, qui représentent l'essentiel des charges.

Le résultat largement excédentaire en 2020 s'explique, notamment, par le nombre de postes vacants parmi les mandataires judiciaires et non pourvus, ce qui a entraîné une baisse des dépenses de personnel.

Le résultat financier de 2021 provient principalement de la quote-part du résultat excédentaire de la *SCI Président Pierre Kopp*⁵⁰ réalisé en 2020 du fait d'un recul important des investissements (travaux) en période de crise sanitaire.

Le résultat administratif des deux activités sous gestion contrôlée (AGBF et PJM) se calcule en retraitant le résultat comptable avec la prise en compte des excédents ou déficits antérieurs et en neutralisant le montant de la provision pour congés payés de l'exercice. Il demeure en attente d'affectation jusqu'à la décision de l'autorité de tarification⁵¹.

Le tableau figurant en annexe n° 8 présente l'évolution du résultat administratif au cours de la période, toujours largement excédentaire.

2.3.2 Des produits d'exploitation en baisse

Entre 2017 et 2021, le total des produits d'exploitation a diminué de 5,5 %, comme le montrent les données du tableau qui suit.

⁵⁰ Du fait de la diminution de ses investissements lors de la crise sanitaire.

⁵¹ Cette décision intervient avec un décalage de deux ans. Ainsi, le résultat administratif 2021 sera affecté par la Direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités en 2023.

Tableau n° 10 : Évolution des produits réels d'exploitation (2017-2021)

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Vente prestations de service</i>	102 168	96 307	99 120	83 208	267 417
<i>Concours publics et subventions d'exploitation</i>	3 418 256	3 134 618	3 174 286	3 584 105	3 528 817
<i>Contributions financières (fonds spécial)</i>	264 921	266 580	266 592	265 759	265 747
<i>Autres produits</i>	598 331	587 018	668 560	113 255	79 067
<i>Total des produits réels d'exploitation</i>	4 383 676	4 084 523	4 208 558	4 046 327	4 141 048

Note : à partir de 2020, certains postes de produits ont fait l'objet de reclassements.

Source : Udaf - Hors reprises sur dotations aux amortissements et provisions.

L'essentiel des produits est constitué par les concours publics et les subventions d'exploitation, qui regroupent les produits de la tarification (DGF) et les subventions des collectivités et de la CAF, essentiellement, et les contributions financières (fonds spécial).

En 2021, le poste *Concours publics et subventions* représentait 85 % du total des produits. Il est majoritairement constitué des financements (DGF) en provenance de l'État et de la CAF pour les activités PJM et AGBF pour un total de 3,4 M€. Il intègre également le produit tiré de la participation des majeurs protégés au financement de leur mesure⁵². Les subventions financent principalement l'activité de médiation familiale.

Le poste *Ventes de prestations* enregistre les financements du conseil départemental des Hauts-de-Seine au titre des mesures d'accompagnement social personnalisé (Masp).

Le fonds spécial finance l'Unaf et les Udaf. Pour les Udaf, il est réparti entre une part 1 qui finance le fonctionnement et les missions générales et une part 2 qui finance des actions définies par voie conventionnelle avec l'Unaf.

Le montant annuel du fonds spécial évolue très peu entre 2017 et 2021. Seule la part 1 augmente, le montant de la part 2 étant figé. En moyenne au cours de la période, le fonds spécial représente 6,2 % du total des produits d'exploitation.

⁵² Pour un montant de 0,58 M€ en 2021.

Tableau n° 11 : Évolution du montant du fonds spécial (2017-2021)

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Part 1</i>	206 302	207 961	207 973	207 140	207 128
<i>Part 2</i>	58 619	58 619	58 619	58 619	58 619
Total	264 921	266 580	266 592	265 759	265 747

Source : Udaf.

2.3.3 Des charges d'exploitation en légère augmentation jusqu'en 2020

Le montant total des charges d'exploitation évolue peu au cours de la période (+1,8 %). Il se maintient aux alentours de 4,1 M€, à l'exception de l'année 2020 (3,7 M€), qui enregistre une baisse notable par rapport à l'année précédente (-11 %).

Tableau n° 12 : Évolution des charges réelles d'exploitation 2017-2021

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Achats, services extérieurs et autres</i>	846 272	856 731	844 036	746 725	796 884
<i>Impôts et taxes</i>	191 026	199 028	250 426	292 700	313 319
<i>Charges de personnel</i>	3 004 757	2 933 248	3 013 403	2 640 018	3 013 803
<i>Autres charges</i>	23 777	24 132	24 531	149	13 156
Total charges réelles d'exploitation	4 065 832	4 013 139	4 132 396	3 679 592	4 137 162

Source : Udaf - Hors dotations aux amortissements et provisions.

Les dépenses annuelles de personnel représentent en moyenne au cours de la période près de 73 % des charges. Relativement stables (+0,3 % entre 2017 et 2021, autour de 3,0 M€), elles ont connu une baisse en 2020 (2,6 M€) en raison d'une sous-consommation du budget de dépenses de personnel en période de crise sanitaire (absences pour gardes d'enfants, vacances sur des postes mandataires et assistantes, reprise sur la provision congés payés et reprise de la provision retraite suite aux départs) et de l'absence de versement de prime de pouvoir d'achat.

Le poste *Impôts et taxes* augmente fortement entre 2017 et 2021, du fait de la disparition du crédit d'impôt de taxe sur les salaires au bénéfice des associations en 2019 et du paiement du versement mobilité à partir de 2020⁵³.

⁵³ 57 171 € en 2020 et 62 514 € en 2021.

2.3.4 Des reversements aux associations adhérentes au titre du fonds spécial

2.3.4.1 Des modalités de versement modifiées en 2019

Les modalités de reversement aux associations adhérentes des 10 % de la part 1 du fonds spécial reçue par l'Udaf ne sont pas précisées dans le Casf (art. R. 211-13), selon lequel « *chaque union départementale affecte 10 % de sa part au soutien des fédérations et associations familiales mentionnées à l'article L. 211-4, en fonction de leur champ de compétences, de leur nombre dans le département et du nombre de leurs adhérents, au sens de l'article L. 211-1, portés sur les listes des unions départementales.* ».

L'Udaf des Hauts-de-Seine affectait 65 % du montant aux associations et 35 % aux fédérations (60 % de part fixe et 40 % de part variable). Après l'examen de plusieurs simulations de répartition par le conseil d'administration en 2019, l'Udaf verse 70 % aux associations et 30 % aux fédérations, un bonus fixe de 250 € étant accordé aux associations à recrutement spécifique.

Enfin, le conseil d'administration a arrêté les modalités de versement du reliquat du fonds spécial qui n'avait pas été réparti du fait du retard pris par des associations et fédérations pour régler leurs cotisations à l'Udaf.

2.3.4.2 Des montants reversés souvent très faibles

Les reversements des 10 % de la part 1 du fonds spécial reçue par l'Udaf sont d'un montant faible en moyenne (moins de 500 € par association adhérente sur la période 2017-2021) et parfois insignifiant : un montant de 9,19 € a été versé à UFAL - Union des familles laïques - 92 Nord (7 adhérents) en 2021. 42 % de ces versements ont été inférieurs à 200 € durant la période 2017-2021.

Tableau n° 13 : Reversement des 10 % de la part 1 du fonds spécial reçue par l'Udaf

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Moyenne</i>	497,67 €	429,13 €	452,11 €	577,67 €	529,02 €
<i>Maximum</i>	3 336,60 €	3 355,24 €	2 808,44 €	2 476,06 €	2 434,02 €
<i>Minimum</i>	23,59 €	17,79 €	9,41 €	10,42 €	9,19 €
<i>Nombre de versements</i>	45	46	46	36	39
<i>dont versements < 200 €</i>	22	20	20	14	13
Total	22 395,04 €	19 739,97 €	20 797,25 €	20 796,27 €	20 631,82 €

Source : Cour des comptes, données Udaf

Chaque versement donne lieu à l'envoi d'un courrier de l'Udaf à l'association bénéficiaire. La charge de gestion et la très faible portée opérationnelle des sommes versées conduisent à réinterroger l'intérêt de maintenir de tels versements aux associations adhérentes à l'Udaf.

2.3.5 Des sources de financement multiples

L'activité liée à la protection juridique des majeurs (PJM) ⁵⁴représente un budget de 2,7 M€ en 2021 et emploie 53 ETP (équivalent temps plein). Elle est à l'origine des financements les plus élevés, à savoir 2 M€ de dotation globale de financement (DGF) versés par l'État⁵⁵ et plus de 0,5 M€ de participation financière des personnes protégées⁵⁶.

Le service des délégués aux prestations familiales en charge de l'AGBF⁵⁷ mobilise un budget de 1,0 M€ en 2021, financé par une DGF de 0,85 M€ en provenance de la CAF et une reprise d'excédents antérieurs pour 0,17 M€. Cette DGF enregistre une baisse de près de 10 % par rapport à l'année précédente, compte tenu de la contraction de l'activité.

Au total, ces deux activités dont la gestion est contrôlée par les autorités de tarification (PJM et AGBF) représentent près de 83 % des produits d'exploitation. L'Udaf n'en maîtrise ni le volume, déterminé par les décisions d'attribution des mesures de protection par les juges, ni les financements, décidés par l'État, ce qui réduit considérablement son autonomie en matière de gestion.

En outre, la notification des financements alloués par la Driets intervient en fin d'année, ce qui complexifie la gestion de ces budgets par l'association et explique les décalages constatés entre montants budgétés et montants réalisés, l'essentiel de l'activité étant déjà réalisée au moment de la notification.

Par ailleurs, la mission institutionnelle de l'Udaf bénéficie de la part 1 du fonds spécial et de financements annexes, pour un total de 0,38 M€ en 2021. La médiation familiale, transmise à l'Udaf en janvier 2021 par *La Maison de la famille*, emploie 3,5 ETP et est dotée d'un budget de 0,26 M€.

Les autres activités sont marginales en termes de financement. Le schéma qui suit présente la part de chacun des financeurs pour l'année 2021.

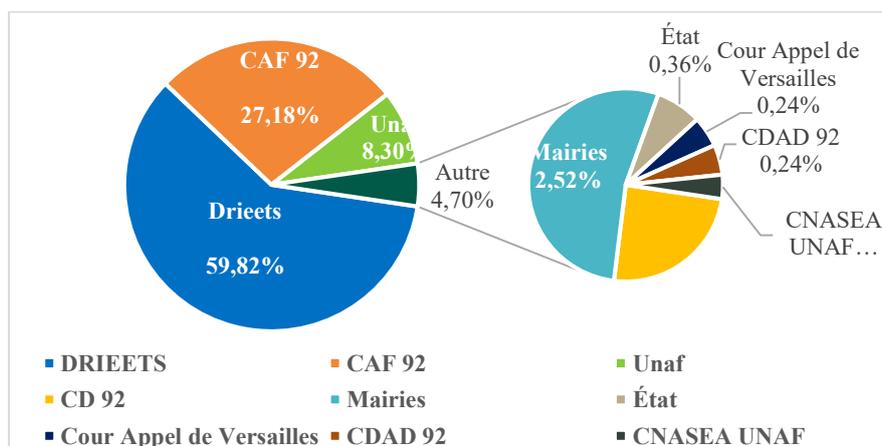
⁵⁴ Le secteur *Protection juridique des majeurs* regroupe les mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM), l'activité d'information et de soutien aux tuteurs familiaux (ISTF) et l'activité de mandat de protection future (MPF).

⁵⁵ Une fraction minimale de cette somme (0,3%) est versée par d'autres financeurs.

⁵⁶ Le solde pour l'année 2021 (180 k€) est constitué d'une reprise sur des excédents antérieurs.

⁵⁷ Cette activité relève du secteur *Protection de l'enfance et accompagnement*, qui englobe le service délégué aux prestations familiales (DPF) chargé des mesures judiciaires AGBF, le service responsable des mesures d'accompagnement social personnalisé (Masp) et l'activité Point conseil budget (PCB).

Schéma n° 2 : Les financeurs des activités et services de l'Udaf (2021)



Source : Udaf.

Les tableaux en annexes n° 9 et n° 10 donnent le détail des produits d'exploitation par nature d'activité pour 2021 et le montant des financements alloués par chaque organisme.

2.4 Des ressources humaines caractérisées par un sous-effectif constant

2.4.1 Une structure en sous-effectif permanent, une ancienneté faible

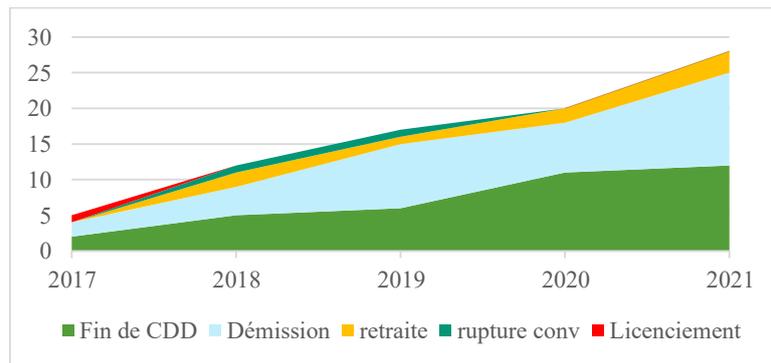
Tableau n° 14 : Évolution de l'effectif en équivalents temps plein et en nombre de salariés

	2017	2018	2019	2020	2021
ETP	59,5	60,8	59,2	53,8	52,8
Effectif	82	80	80	79	77

Source : Udaf.

L'effectif diminue régulièrement, passant de 82 salariés (59 ETP) en 2017 à 77 (53 ETP) en 2021, dont 26 % d'hommes. Le *turnover* est élevé et les recrutements sont effectués en contrats à durée déterminée (CDD), si bien que les contrats courts (CDD et alternants) constituaient 29 % de l'effectif en 2021, contre 22 % en 2017. Les départs sont de plus en plus nombreux, liés à des fins de CDD ou à des démissions.

Graphique n° 5 : Évolution des motifs des départs (2017-2021)



Source : Cour des comptes, données Udaf.

Fin 2021, 71 % de l'effectif avait moins de deux ans d'ancienneté, ce qui pose des difficultés en matière de gestion des compétences. Le profil des mandataires nouvellement recrutés évolue, des juristes remplaçant souvent des travailleurs sociaux. Durant la période sous revue, aucune action n'a été portée devant les conseils des prud'hommes.

2.4.2 Des difficultés de recrutement et de fidélisation des agents

En application de la convention collective de 1966, l'Udaf proposait à un mandataire sans expérience un salaire d'embauche de 1 550 € net par mois en 2022, soit 200 € au-dessus du Smic. Avec dix ans d'ancienneté, le salaire était d'environ 1 980 € net.

En Île-de-France, les difficultés de recrutement sont importantes. L'Udaf des Hauts-de-Seine se trouve en concurrence avec d'autres associations qui peuvent offrir des salaires plus élevés dans le cadre d'autres conventions collectives, ainsi qu'avec les collectivités locales dans le secteur social, qu'il s'agisse des salaires ou des perspectives d'évolution de carrière.

Le salaire mensuel brut moyen était de 2 231€ à l'Udaf en 2021, et salaire brut médian de 1 996 €, des montants inférieurs aux moyennes observées dans la région Ile-de-France⁵⁸.

Un nombre important de postes sont vacants⁵⁹. Le *turnover* parmi les mandataires PJM est élevé, tout comme le taux d'absentéisme global (8,65 % en 2021).

Certains jeunes mandataires recrutés et formés par l'Udaf quittent l'association après quelques années pour exercer en libéral. Ces départs sont d'autant plus pénalisants pour l'Udaf qu'elle prend en charge l'obtention du certificat national de compétence de mandataire judiciaire à la protection des majeurs (4 500 € en 2022).

⁵⁸ « L'Île-de-France concentre la moitié des salariés du secteur privé les mieux rémunérés de France », Insee Analyses Île-de-France, n° 141, octobre 2021. En 2018, le salaire mensuel net moyen y était de 3 034 € et le salaire net médian de 2 265 €.

⁵⁹ 4,5 ETP étaient vacants en novembre 2022, soit 8 % de l'effectif.

La négociation d'une nouvelle convention collective

La plupart des Udaf sont régies par la convention collective nationale (CCN) de 1966, qui limite les niveaux de salaires en début de carrière. La CCN, protectrice en cas de licenciement, prévoit une période d'essai courte (un mois). Elle donne accès à une mutuelle et une offre de prévoyance. D'autres associations tutélaires sont régies par la CCN de 1951, réputée plus avantageuse en termes de rémunération en début de carrière, contrairement à la fin de carrière.

La commission mixte paritaire du secteur sanitaire, social et médicosocial a ouvert une négociation en avril 2022 en vue de négocier une convention collective unique qui serait étendue à tout le secteur. Cette nouvelle convention remplacerait les conventions préexistantes, notamment celles de 1951 et de 1966. Les employeurs du secteur y sont représentés par Axess, qui réunit Nexem et la fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne (FEHAP).

Nexem représente les employeurs de 11 000 établissements du secteur social, médico-social et sanitaire privé à but non lucratif dans cinq champs d'activité : le handicap, la protection de l'enfance, l'autonomie des personnes âgées, la protection juridique des majeurs et la lutte contre les exclusions.

La directrice générale de l'Udaf des Hauts-de-Seine est membre de la délégation élargie d'Île-de-France et de la commission sectorielle PJM de Nexem. Elle peut ainsi suivre de près l'avancement de ces négociations et en fait régulièrement un point d'information en CSE.

2.4.3 Un aménagement du temps de travail assorti de congés complémentaires

Un accord de septembre 2019 régit l'aménagement du temps de travail.

La programmation du temps de travail hebdomadaire et le nombre jours de repos compensatoires (JRC) sont différents selon les fonctions. Le personnel éducatif et d'accompagnement (mandataires PJM et AGBF, les techniciens d'intervention sociale et familiale et les médiatrices familiales) travaille 38 heures par semaine et bénéficie de 18 JRC par an. Le personnel administratif travaille 39 heures par semaine et bénéficie de 23 JRC. Les agents d'accueil et standardistes travaillent 35 heures par semaine et ne bénéficient pas de JRC. Les cadres sont au forfait jour.

Un horaire variable prévoit des plages fixes et des plages mobiles. Des badgeuses et un logiciel de gestion du temps ont été mis en place à la suite de la signature de l'accord de 2019, conformément à la recommandation de la Cour.

Lorsque le temps de déplacement dépasse la durée normale de trajet entre le domicile et le lieu habituel de travail, un repos compensatoire, d'une durée est égale à 50 % du temps de déplacement dépassant la durée normale de trajet, est accordé. Les salariés disposent de congés supplémentaires, dits « congés mobiles », à hauteur de trois jours par année de travail pour un temps plein.

L'ensemble de ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières.

2.4.4 Des entretiens professionnels trop peu nombreux

Le droit du travail prévoit que chaque salarié doit bénéficier au moins tous les deux ans d'un entretien professionnel consacré à ses perspectives d'évolution professionnelle et sa formation, quelle que soit la taille de l'entreprise.

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 permet qu'un accord collectif d'entreprise puisse prévoir la périodicité des entretiens professionnels. L'accord signé en mars 2022 ne prévoit plus la tenue des entretiens professionnels qu'une fois tous les trois ans.

En dépit de cet aménagement, 19 salariés en poste en décembre 2022 (soit 24,7 % de l'effectif) qui auraient dû bénéficier d'un entretien professionnel en 2021 ne s'en sont pas vu proposer dans l'année.

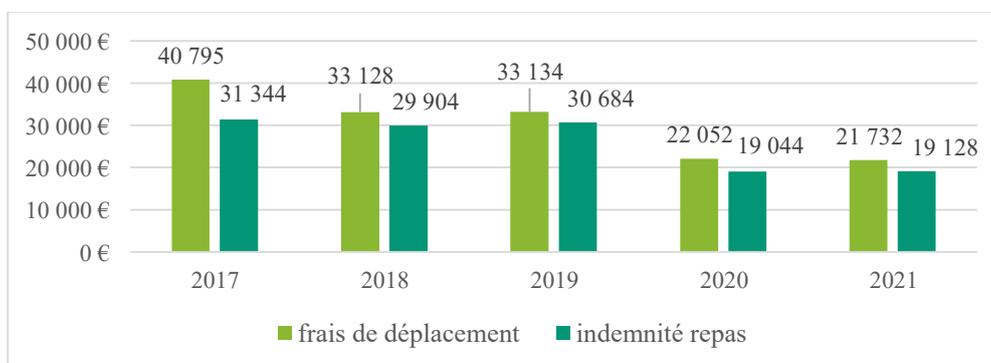
Par ailleurs, la Cour avait recommandé, lors de son précédent contrôle, de mettre en place des entretiens annuels d'objectifs. Certains salariés en ont bénéficié à partir de 2017, mais l'Udaf n'a pu indiquer combien de comptes-rendus avaient été produits chaque année.

Recommandation n° 6. (Udaf) Respecter les modalités prévues dans l'accord sur les entretiens professionnels et mettre en place des entretiens annuels d'objectifs.

2.4.5 Des frais de déplacement en baisse

Le montant total des frais de déplacement est passé de 72 139 € en 2017 à 40 860 € en 2021. Cette baisse est liée à la limitation des visites à domicile pendant la crise sanitaire et, plus généralement, à un moindre usage des véhicules.

Graphique n° 6 : Évolution du montant des notes de frais (2017-2021), en euros



Source : Udaf.

Le contrôle sur pièces et sur place des notes de frais de septembre 2022 n'appelle pas de remarque particulière. Les notes de frais sont, en effet, validées chaque mois manuellement par l'encadrement et les règles appliquées ne présentent pas de particularité notable⁶⁰.

⁶⁰ En cas de déplacement pour raison de service, le personnel est invité à utiliser les transports en commun. La moitié du coût des abonnements est prise en charge par l'Udaf. La convention collective prévoit le versement d'une indemnité kilométrique en cas d'utilisation d'un véhicule personnel et le remboursement des frais de repas. L'Udaf verse une indemnité forfaitaire de 12 € sur présentation d'un justificatif. Tous les salariés peuvent bénéficier de tickets restaurant d'une valeur faciale de 9,45€.

2.5 La politique des achats

Les achats sont gérés par la directrice générale avec l'appui de la responsable administrative et financière. Il est fait appel au groupement d'achats Le Cèdre, notamment pour les fournitures et mobiliers de bureau, l'électricité, le gaz et les matériels d'impression.

Peu de contrats dépassent les seuils des marchés publics. C'est le cas de celui de la maintenance informatique, conclu pour moderniser le système d'information et mettre fin aux dysfonctionnements qui affectaient l'activité en 2014. L'entreprise retenue gère depuis lors le maintien en conditions opérationnelles du système d'information de l'Udaf pour un montant variant de 26 000 € à 45 000 € par an, soit un total de 172 614 € sur la période 2017-2021.

À échéance du contrat en cours, l'Udaf devra veiller à mettre en concurrence ce prestataire.

2.6 Une occasion de réexaminer l'utilité de la SCI

La SCI *Président Pierre Kopp*, créée en 2013, associe l'Udaf et la *Maison de la famille*⁶¹. Elle est propriétaire des locaux occupés par l'Udaf, au 10 bis avenue du Général Leclerc (siège et principaux services) et au 4-6 boulevard de la République (service DPF) à Saint-Cloud. Elle est également propriétaire des locaux situés à Bagneux, qui abritent l'antenne PJM pour le sud du département des Hauts-de-Seine⁶².

La SCI prend à sa charge les travaux. Elle a financé régulièrement des travaux, pour un montant compris entre 15 000 € et 61 000 € par an, à l'exception de l'année 2019 où la rénovation énergétique du siège a fait passer ce budget à 118 543 €. Certains travaux, en particulier de sécurisation, ont été financés par l'État.

L'Udaf est propriétaire d'une maison⁶³ à proximité de son siège, qu'elle mettait à disposition de l'association la *Maison de la famille* pour l'activité de médiation familiale.

Compte tenu de sa vétusté et du montant des travaux de rénovation à prévoir, l'Udaf s'interroge sur l'intérêt de conserver ce bien, d'autant que cette activité a été progressivement transférée à l'Udaf et totalement internalisée en 2021. L'avenir de l'association *Maison de la famille*, qui n'exerce plus d'activité, est en discussion.

Dans le cas d'une dissolution de la *Maison de la famille*, un autre associé, personne morale du réseau des unions familiales pourrait, selon l'Udaf, prendre sa suite au capital de la SCI *Président Pierre Kopp*. L'Udaf fait valoir que la SCI a montré son utilité au cours des dernières années en finançant des travaux de rénovation et d'aménagement des locaux que l'État ne prenait pas à sa charge.

⁶¹ L'association *Maison de la famille* a été créée en 1971 à l'initiative de l'Udaf. Le gérant de la SCI est membre du bureau de l'Udaf.

⁶² En 2021, le montant total des loyers acquittés par l'Udaf était de 207 471 € : 111 990 € pour le 10 bis avenue du Général Leclerc à Saint-Cloud, 51 789 € pour le 4-6 boulevard de la République à Saint-Cloud et 43 691 € pour le 1, rue de l'Égalité à Bagneux.

⁶³ Située au 6 avenue du Général Leclerc à Saint-Cloud.

La Cour estime cependant que l'intégration de l'activité de médiation familiale au sein de l'Udaf, offre l'occasion de réexaminer l'option d'une dissolution de la SCI et d'une réintégration de son patrimoine au sein de l'Udaf.

2.7 Le management des systèmes d'information

2.7.1 Le schéma directeur informatique

Le schéma directeur des systèmes d'information 2019-2022 élaboré avec un prestataire d'assistance informatique présente les actions à mener durant la période par ordre de priorité. Il prévoit, notamment, l'achat d'un logiciel de gestion du temps - déployé début 2020 -, des montées de version du logiciel métier et du système d'exploitation, le passage en mode SAAS (accès à distance) et l'externalisation des serveurs.

Ces deux dernières actions ont été mises en œuvre début 2023. L'Udaf prévoit d'actualiser ce schéma directeur.

2.7.2 Un enjeu élevé en matière de protection des données personnelles

Le règlement général sur la protection des données (RGPD) 2016/679 entré en vigueur le 25 mai 2018 concerne toutes les données personnelles détenues par les entreprises, en l'espèce celles du personnel, celles des personnes protégées ou accompagnées ainsi que celles des adhérents aux associations membres de l'Udaf.

Dès 2018, les directions des Udaf des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et de Seine-et-Marne ont engagé une première démarche avec un cabinet externe en vue d'une mise en conformité avec le RGPD. La mise en œuvre de ce projet a été reportée depuis lors.

Un syndicat d'employeurs a été sollicité au printemps 2022 pour accompagner l'Udaf en tant qu'assistance à maîtrise d'ouvrage sur ce projet, pour un montant de 13 248 € TTC sur une durée de deux ans. Le projet a été engagé en mars 2023. Un prestataire associatif a été désigné pour exercer le rôle de délégué à la protection des données.

Cinq ans après l'entrée en vigueur du RGPD, il importe que l'Udaf fasse aboutir ce chantier afin de sécuriser les données personnelles dont elle est responsable.

Recommandation n° 7. (Udaf) : Mettre l'Udaf en conformité avec le règlement général sur la protection des données d'ici mi-2024.

2.8 La responsabilité sociale et environnementale

2.8.1 Des relations sociales encore peu dynamiques

2.8.1.1 Instances représentatives du personnel et négociations

L'Udaf a disposé de 2015 à 2019 d'une délégation unique du personnel regroupant les prérogatives de la délégation du personnel et du comité d'entreprise. Un CHSCT (Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail) a été maintenu durant la période. Il n'y a pas de délégué syndical. Depuis 2020, l'Udaf dispose uniquement d'un CSE.

En 2017 et 2019 ont été organisées des réunions « d'expression libre » des salariés, par service.

Un précédent accord d'entreprise sur l'aménagement du temps de travail s'étant révélé invalide, la direction de l'Udaf l'a dénoncé en février 2019 et a organisé de nouvelles négociations qui ont abouti en septembre 2019. Cet accord ainsi que la charte sur le télétravail élaborée par la direction en 2021 doivent faire l'objet d'un suivi annuel.

Le document unique d'évaluation des risques professionnels, dont la révision doit être annuelle, n'a pas été mis à jour depuis 2017, sauf en 2020 avec l'ajout d'une annexe portant sur le coronavirus.

Aucune réunion extraordinaire du CSE n'a eu lieu entre celle du 18 mars, deux jours après le début du premier confinement, et le 24 mai 2020, malgré la complexité de la situation pour l'Udaf et ses salariés (maintien des services PJM et AGBF, considérés comme prioritaires, mais interdiction temporaire des visites à domicile). L'accord prévoyant un minimum de six réunions du CSE par an a été respecté, malgré l'absence de réunions en audioconférence durant les périodes les plus critiques de la crise sanitaire et de réunions ordinaires du CSE entre le 30 janvier 2020 et le 28 mai 2020, la direction ayant maintenu, durant cette période, un dialogue bilatéral avec chacun des élus.

2.8.1.2 Les données fournies aux représentants du personnel

L'Udaf comptant plus de 50 salariés, la direction doit mettre à la disposition du CSE une base de données économiques, sociales et, depuis 2018, environnementales (BDESE) dont le contenu peut être défini par accord d'entreprise ou, à défaut, par le code du travail⁶⁴.

En l'absence d'accord, l'Udaf fournit à son CSE un tableau annuel comprenant essentiellement des données financières (actifs nets d'amortissement et dépréciation, capitaux propres, emprunts et dettes, impôts et taxes, aides publiques, réductions d'impôts, crédits d'impôts) mais également des données relatives à l'épargne salariale, au compte épargne temps, à la contribution aux activités sociales et culturelles du CSE, et à la sous-traitance.

De nombreuses données ne sont pas fournies : investissement social (évolution des effectifs, emploi des personnes handicapées, formation professionnelle), investissement

⁶⁴ Article L. 2312-36.

matériel et immatériel (évolution des actifs nets et des immobilisations), rémunérations, environnement (politique environnementale, économie circulaire et changement climatique) et égalité entre les femmes et les hommes. Le changement de système d'information des ressources humaines (SIRH) d'ici fin 2023 devrait rendre possible l'extraction de ces données du SIRH.

Recommandation n° 8. (Udaf) : Fournir chaque année au comité social et économique les informations prévues par le code du travail.

2.8.2 Une situation particulière en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

L'Udaf se trouve dans une situation paradoxale vis-à-vis de l'application des textes relatifs à l'égalité professionnelle entre femmes et hommes, du fait du fort taux de féminisation de ses effectifs.

Pour autant, la base de données économiques, sociales environnementales (BDESE) de l'Udaf est incomplète, puisque n'y figurent pas encore certaines données obligatoires⁶⁵ telles que l'analyse de la situation respective des femmes et des hommes par catégorie professionnelle en matière d'embauche, de formation, et de promotion professionnelle.

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018, qui soumet les entreprises de plus de cinquante salariés à une obligation de résultat dans ce domaine, a créé l'index de l'égalité salariale femmes-hommes. L'Udaf considère que le fort taux de féminisation de ses effectifs en empêche la mise en œuvre.

Le principe de féminisation des intitulés de poste, en particulier pour l'encadrement supérieur, n'est que partiellement appliqué dans les documents produits par l'Udaf.

2.8.3 La conciliation entre la vie personnelle et la vie professionnelle

L'accord sur l'aménagement du temps de travail comprend une partie sur le télétravail, réservé aux cadres et aux mandataires PJM et DPF de plus de six mois d'ancienneté, dans la limite de 15 jours par an. Il prévoit notamment une prime de télétravail d'un montant forfaitaire de 5 € par mois.

Après l'expérience de télétravail imposé par la crise sanitaire, une charte du télétravail a été élaborée par la direction et validée par le CSE en décembre 2021. Elle élargit le nombre de bénéficiaire et augmente le nombre de jours de télétravail (maximum un jour par semaine).

À la suite d'un signalement de la médecine du travail concernant le droit à la déconnexion et depuis mai 2020, l'accès aux serveurs informatiques est limité.⁶⁶

⁶⁵ Les données obligatoires non suivies concernent la situation respective des femmes et des hommes par catégorie professionnelle en matière, notamment, d'embauche, de formation et de promotion professionnelle, de rémunération effective et d'articulation entre l'activité professionnelle et la vie personnelle.

⁶⁶ Il n'est plus possible de 20h30 à 7h30 pour les employés et de 22h à 6h pour les cadres.

Les salariés de plus d'un an d'ancienneté bénéficient de congés rémunérés pour enfant malade, de trois à cinq jours par an selon le nombre d'enfants et leur âge.

2.8.4 Des marges de progrès pour la contribution à la transition écologique

En janvier 2017, les représentants du personnel ont demandé l'installation d'une borne de recharge pour les véhicules électriques au siège, ce qui a été refusé pour des raisons budgétaires, sans qu'un devis ait été présenté. L'année suivante, la direction a une indemnité kilométrique vélo pour les déplacements professionnels (hors trajet domicile-travail).

En 2018, la SCI *Président Pierre Kopp* a pris la décision d'isoler le bâtiment du siège (toit et murs) afin de remédier à la déperdition de chaleur et d'optimiser les frais de chauffage. Les travaux ont été réalisés en 2019.

Par-delà ces mesures, l'Udaf dispose de marges de progression pour bâtir, en particulier, une stratégie de responsabilité sociétale couvrant les volets économiques, sociaux, environnementaux et de gouvernance.

ANNEXES

Annexe n° 1. Suivi des recommandations formulées par la Cour en 2016.....	59
Annexe n° 2. Relevé des travaux et voies de progrès mentionnés dans le rapport.....	61
Annexe n° 3. Organigramme en 2022	62
Annexe n° 4. Les priorités du <i>Projet institutionnel 2018-2022</i>	63
Annexe n° 5. Principales instances dans lesquelles l'Udaf assure la représentation des familles ou des usagers (2021)	64
Annexe n° 6. Nombre de mesures de protection juridique des majeurs (au 31 décembre, période 2017-2021).....	65
Annexe n° 7. Bilan de l'exercice 2021	66
Annexe n° 8. Évolution du résultat administratif de 2017 à 2021	68
Annexe n° 9. Produits d'exploitation par type d'activité (2021).....	69
Annexe n° 10. Montant des financements par organisme (2021).....	70
Annexe n° 11. Glossaire	71

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

<i>Recommandations</i>	<i>Mise en œuvre</i>
Recommandation n° 1 (Udaf) : <i>mettre, dans les plus brefs délais, en conformité les statuts et le règlement avec les statuts-types.</i>	L'Udaf a mis ses statuts en conformité en 2017, et les a modifiés régulièrement depuis. Recommandation non-réitérée
Recommandation n° 2 (Udaf) : <i>adopter un document d'orientation stratégique qui s'appuie sur un diagnostic précis des besoins spécifiques du territoire, du réseau associatif du département et des forces et faiblesses de l'Udaf.</i>	L'Udaf a élaboré, à la suite du contrôle de la Cour un <i>Projet institutionnel 2018-2022</i> qui fixe des objectifs stratégiques pour cinq ans. Recommandation non-réitérée
Recommandation n° 3 (Udaf, DDCS) : <i>établir un Cpom afin d'encadrer l'activité des services gérés par l'Udaf, d'accroître leur performance et de donner une visibilité pluriannuelle aux financements publics.</i>	L'Udaf ne s'est pas engagée dans cette voie, en l'absence de proposition de l'autorité de tarification (la Driets). Elle n'a pas d'hostilité de principe à une telle négociation. Recommandation réitérée, mais ajustée
Recommandation n° 4 (Udaf) : <i>assurer la vérification rigoureuse du caractère d'association familiale, au sens de l'article L. 211-1 du code de l'action sociale et des familles, des associations adhérentes et, le cas échéant, revoir la liste actuelle de ces dernières. Assurer un contrôle rigoureux de leurs adhérents.</i>	L'Udaf a resserré son dispositif de contrôle et prévoit des visites sur place. Elle a procédé à un examen des listes et applique les orientations de l'Unaf. Recommandation non-réitérée
Recommandation n° 5 (Udaf) : <i>développer des outils de mesure de la représentativité sociologique, économique et territoriale de l'Udaf.</i>	L'Udaf rappelle que les Udaf représentent l'ensemble des familles, quel que soit le nombre de leurs adhérents. Recommandation non-réitérée
Recommandation n° 6 (Udaf) : <i>mettre en place des outils d'encadrement et de suivi de l'activité de représentation.</i>	L'Udaf a renforcé le dispositif d'accompagnement et de suivi des représentants. Les comptes-rendus de mandat font toujours défaut. Recommandation réitérée mais recentrée
Recommandation n° 7 (Udaf) : <i>produire des comptes combinés pour l'Udaf et les structures associées.</i>	L'Udaf ne finance plus <i>Famillathlon 92</i> et elle a intégré le service de médiation familiale. Recommandation non-réitérée
Recommandation n° 8 (Udaf) : <i>mettre en place des procédures de suivi du temps de travail et d'évaluation des agents.</i>	Le temps de travail a fait l'objet d'un aménagement comprenant l'installation de badgeuses et l'utilisation d'un logiciel dédié. L'évaluation des agents reste lacunaire. Recommandation réitérée, mais recentrée
Recommandation n° 9 (Udaf) : <i>procéder à la dissolution de la SCI et affecter son patrimoine à l'Udaf.</i>	La SCI n'a pas été dissoute, mais son avenir est remis en cause par la fin de l'activité de la Maison de la famille. Recommandation réitérée mais actualisée.
Recommandation n° 10 (Udaf) : <i>renforcer et professionnaliser les procédures d'inventaires des biens des majeurs et veiller à leur transmission rapide au juge.</i>	Les difficultés demeurent, malgré les progrès réalisés, pour satisfaire aux obligations dans les délais. Le renforcement des procédures et des supervisions reste nécessaire.

<i>Recommandations</i>	<i>Mise en œuvre</i>
	<i>Recommandation réitérée, mais ajustée</i>
<i>Recommandation n° 11 (Udaf) : établir systématiquement un budget réellement prévisionnel pour le majeur protégé.</i>	L'Udaf s'appuie sur le « pôle ouverture de nouvelles mesures » pour réaliser l'ensemble des actions <i>post-attribution</i> de la mesure. <i>Recommandation réitérée en visant le respect des délais</i>
<i>Recommandation n° 12 (Udaf) : élargir, après appel d'offres, le nombre des établissements dépositaires du compte de fonctionnement des majeurs.</i>	L'Udaf a comparé les conditions offertes par plusieurs banques et fait valoir l'expérience de ses partenaires de proximité. <i>Recommandation non-réitérée</i>
<i>Recommandation n° 13 (Unaf, Unaf) : mettre en place à l'Udaf et à l'Unaf un suivi systématique des litiges, notamment relatifs à la PJM.</i>	L'Udaf a précisé dans une note de procédure les modalités de suivi des réclamations et litiges. <i>Recommandation non-réitérée</i>
<i>Recommandation n° 14 (Udaf) : mettre en place un dispositif rigoureux de contrôle interne portant notamment sur la PJM.</i>	Malgré des progrès pour renforcer les expertises, l'évaluation <i>ex post</i> et la supervision, la démarche de maîtrise des risques reste partielle et non-formalisée. <i>Recommandation réitérée et précisée.</i>

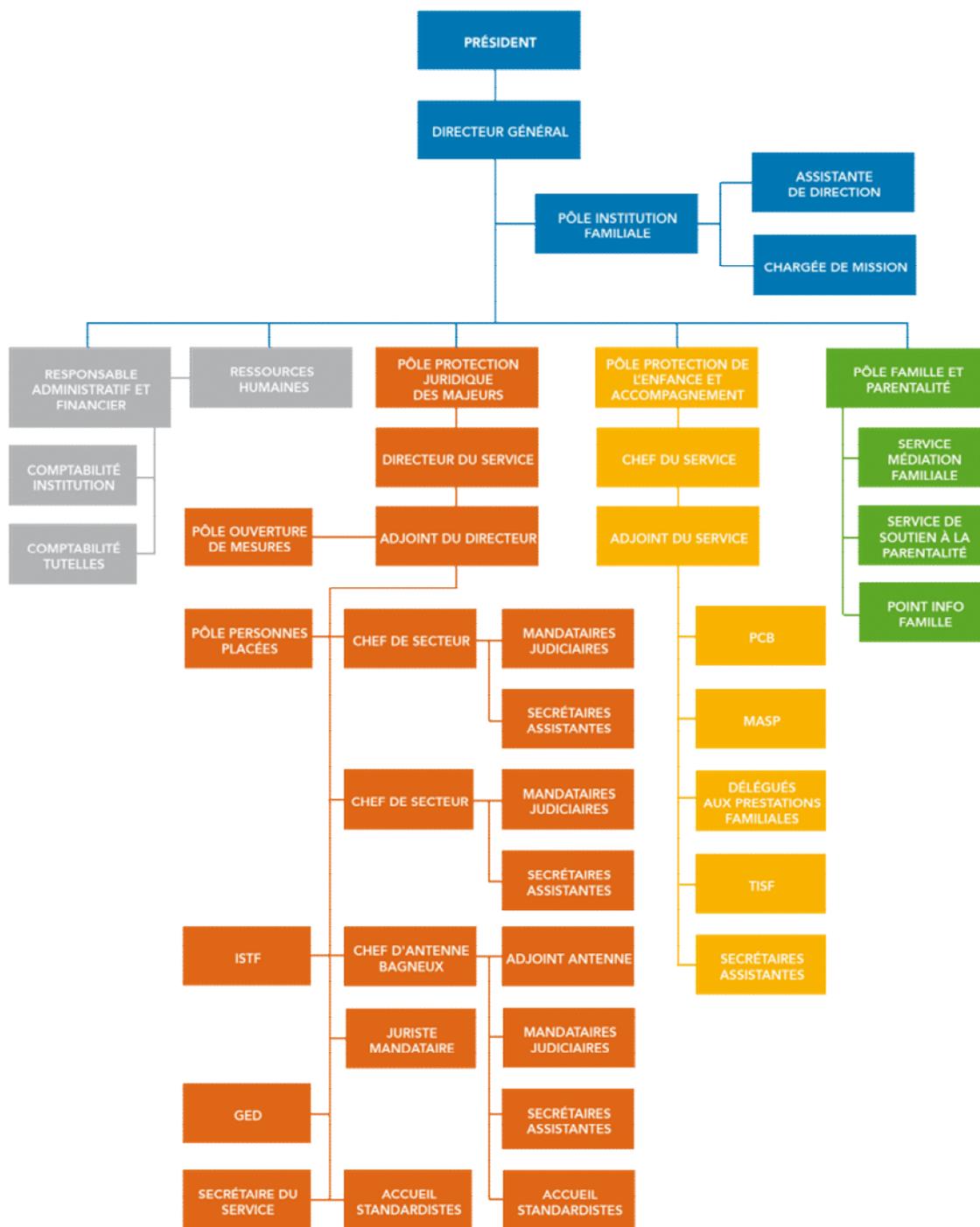
Annexe n° 2. Relevé des travaux et voies de progrès mentionnés dans le rapport

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

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

	Thème	Partie	Action
1	Mission de représentation	1.5.2	Faire signer la charte de la représentation familiale par tous les représentants.
2	Promotion de l'activité de l'Udaf	1.6	Renforcer les contacts à haut niveau avec les principaux partenaires et financeurs de l'Udaf.
3	Actifs immobiliers des majeurs protégés	1.8	Recenser et évaluer les biens immobiliers des majeurs gérés par les mandataires.
4	Valorisation du bénévolat	2.1.2.3	S'assurer que tous les représentants bénévoles produisent leur compte-rendu d'activité.
5	Rémunérations des cadres dirigeants	2.1.2.5	Mentionner, dans les annexes aux comptes, le montant cumulé des rémunérations et avantages en nature des trois plus hauts cadres dirigeants.
6	Achats	2.5	À échéance du contrat de maintenance informatique, mettre en concurrence le prestataire selon les règles des Mapa.
7	Immobilier	2.6	Réévaluer l'utilité de la SCI Président Pierre Kopp.
8	CSE	2.8.1.1	Réunir le CSE de façon régulière.
9	Égalité professionnelle	2.8.2	Appliquer les textes relatifs à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Annexe n° 3. Organigramme en 2022



Source : Udaf.

Annexe n° 4. Les priorités du *Projet institutionnel 2018-2022*

1. Les objectifs à court terme

1. Animer, prospecter et mieux faire connaître l'Udaf dans le réseau associatif ;
2. Renforcer la connaissance du réseau des partenaires, faire vivre les relations partenariales ;
3. Se doter de moyens méthodologiques permettant aux représentants de produire plus facilement un compte rendu quantitatif et qualitatif de leur mandat, valoriser leurs missions et leurs travaux ;
4. Conduire des actions auprès des partenaires susceptibles de promouvoir ou de prescrire les mesures AGBF, notamment les écoles de travail social, les magistrats, les travailleurs sociaux de secteur ;
5. Mettre en œuvre une politique globale de prévention et de gestion des risques (document unique de délégations, risques financiers, système d'information, document unique d'évaluation des risques, prévention des risques psychosociaux et des risques d'agression physique, par ex.) ;
6. Recourir à l'expertise extérieure ou à la sous-traitance sur des fonctions spécifiques ;
7. Stabiliser et fidéliser les équipes ;
8. Poursuivre la participation au *lobbying* de renégociation de la convention collective de 1966 notamment dans le cadre du groupe de travail du syndicat employeur Nexem.

2. Les objectifs à moyen terme

9. Organiser tous les deux ans une « Journée des familles » avec les associations ;
10. Étudier l'intégration du service de médiation familiale à l'Udaf pour réduire les duplications administratives, comptables, gestionnaires, facturations ;
11. Anticiper et préparer le passage en CPOM des services sociaux ;
12. Mettre en œuvre le schéma directeur du système d'information (vigilance sur la maintenance technique informatique, les évolutions, l'investissement et le dialogue de gestion avec le financeur) ;
13. Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et compétences dans les services ;
14. Renforcer le soutien à la politique de ressources humaines (part mutuelle employeur, chèque déjeuner, développement des formations collectives, poursuite de l'aménagement du cadre de travail).

3. Les objectifs à long terme

15. Étudier le développement de services aux familles en lien avec le numérique ;
16. Renforcer l'activité des services et la diversifier, par exemple vers l'accueil de la petite enfance ;
17. Maintenir ou regrouper les sites des services et étudier d'autres lieux de proximité possibles.

Annexe n° 5. Principales instances dans lesquelles l'Udaf assure la représentation des familles ou des usagers (2021)

- Conférence de territoires des Hauts-de-Seine - ARS
- Comité consultatif de protection des personnes dans la recherche biomédicale - CCPPRB
- Institut régional de formation de recherche en aide à domicile – Ifad
- Commission départementale de coordination des actions de prévention des expulsions (Ccapex)
- Comité local des usagers de la Préfecture 92
- Commission départementale de la sécurité routière (CDSR)
- Commission départementale de conciliation (CDC)
- Conseil du développement durable - CDD 92
- Comité départemental de l'aide médicale d'urgence, de la permanence des soins et des transports sanitaires - Codamups
- Centre de rééducation motrice pour tous petits – CRMTP
- Commission méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie - Maia
- Commission de la maison départementale des personnes handicapées - MDPH
- Conseils d'administration de neuf établissements de santé
 - Conseil local de santé mentale (CLSM) de Sceaux
 - Comité régional de l'hébergement et du logement - CRHL
 - Association départementale information logement - Adil
 - Office départemental de l'habitat - OPDH
 - Conseil d'architecture de l'urbanisme et de l'environnement – CAUE
 - Observatoire des usagers de l'assainissement - Obussas IDF
- Commission préfectorale de sélection d'appels à projets pour la protection de l'enfance et pour le logement des personnes vulnérables
- Commission territoriale pour l'accessibilité des personnes handicapées
- Soliha-Hauts-de-Seine-Val d'Oise
- DRIHL 92 / Prévention des expulsions locatives (élaboration d'une charte de prévention des expulsions)
- Commission départementale de conciliation – CDS
- Conseil départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative - CDJSVA
- Commission départementale de l'accueil des jeunes enfants - CDAJE
- Conseil départemental de l'Éducation nationale
- Conseils de famille - commission d'agrément en vue d'adoption
- Comité départemental des services aux familles (CDSF) de la CAF
- Comité de pilotage du forum de la famille et de la parentalité de Puteaux
- Groupe de travail du conseil départemental 92 - articulations partenariales Équipes territoriales / Associations tutélaires
- Comités locaux de prévention de la délinquance
- Drieets Île-de-France / Schéma régional des services DPF
- Drieets Île-de-France / Schéma régional des services PJM
- Conseil départemental de l'inclusion financière des Hauts-de-Seine (CDIF)
- Union des services de médiation familiale des Hauts-de-Seine
- Commission méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie (Maia)
- Agence régionale de santé (ARS)

**Annexe n° 6. Nombre de mesures de protection juridique des majeurs (au
31 décembre, période 2017-2021)**

<i>Type de mesures</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution
<i>Curatelles à la personne</i>		1		1	0	
<i>Curatelles ad hoc</i>				0	7	
<i>Curatelles aux biens</i>		28		30	19	
<i>Curatelles avec gestion des ressources</i>	784	774	794	775	739	-6 %
<i>Curatelles sans gestion des ressources</i>	39	39	41	32	34	-13 %
<i>MAJ</i>		20	14			
<i>Mandat spécial sous sauvegarde de justice</i>		19	8			
<i>Mesures d'accompagnement judiciaire</i>				7	7	
<i>Sauvegarde de justice avec mandat spécial</i>				5	13	
<i>Subrogé curatelles</i>		1		0	0	
<i>Subrogé tutelles</i>	6	3	3	4	4	-33 %
<i>Tutelles</i>	377	384	379	340	324	-14 %
<i>Tutelles à la personne</i>		0		0	1	
<i>Tutelles ad hoc</i>				0	7	
<i>Tutelles aux biens</i>	47	16	53	22	13	-72 %
<i>Tutelles mineurs ad hoc</i>	4					
<i>Tutelles mineurs aux biens</i>		1				
Total général	1 257	1 286	1 292	1 216	1 168	-7 %

Source : Cour des comptes, données Udaf.

Annexe n° 7. Bilan de l'exercice 2021

ACTIF	31/12/2021			31/12/2020
	Brut	Amort. et dépréciations	Net	Net
ACTIF IMMOBILISE				
ACTIF IMMOBILISE				
Immobilisations incorporelles :				
Frais d'établissement				
Frais de recherche et de développement				
Donations temporaires d'usufruit				
Concessions, brevets et droits similaires				
Autres immobilisations incorporelles	111 137.34	105 105.37	6 031.97	9 667.47
Immobilisations incorporelles en cours				
Avances et acomptes				
Immobilisations corporelles :				
Terrains	116 600.00		116 600.00	116 600.00
Constructions	878 152.98	666 476.48	211 676.50	258 240.60
Installations techniques, matériel et outillage industriels				
Autres immobilisations corporelles	403 217.69	328 810.11	74 407.58	78 762.35
Immobilisations reçues en affectation				
Immobilisations corporelles en cours				
Avances et acomptes				
Biens reçus par legs ou donations destinés à être cédés				
Immobilisations financières :				
Participations et Créances rattachées à des participations	2 051 980.00		2 051 980.00	2 051 980.00
Autres titres immobilisés	455 330.00		455 330.00	455 330.00
Prêts	4 820.00		4 820.00	4 471.98
Autres immobilisations financières	38 360.15		38 360.15	38 360.15
Total 1	4 059 598.16	1 100 391.96	2 959 206.20	3 013 412.55
Comptes de liaison (2)				
ACTIF CIRCULANT				
Stocks et en-cours :				
Matières premières et fournitures				
Autres approvisionnements				
En-cours de production (biens et services)				
Produits intermédiaires et finis				
Marchandises				
Avances et acomptes versés sur commandes	8 340.00		8 340.00	1 514.40
Créances :				
Créances redevables clients, usagers et comptes rattachés	14 319.00		14 319.00	
Autres créances	336 111.94		336 111.94	615 581.60
Valeurs mobilières de placement :				
Actions propres				
Autres titres	1 533 194.93		1 533 194.93	1 962 295.72
Instruments de trésorerie				
Disponibilités	2 439 806.13		2 439 806.13	1 440 298.56
Charges constatées d'avance	26 486.27		26 486.27	8 425.03
Créances reçues par legs et donations				
Total 3	4 358 258.27		4 358 258.27	4 028 115.31
Frais d'émission des emprunts (4)				
Primes de remboursement des emprunts (5)				
Ecart de conversion actif (6)				
Total général (1+2+3+4+5+6)	8 417 856.43	1 100 391.96	7 317 464.47	7 041 527.86

Source : Udaf.

PASSIF	31/12/2021	31/12/2020
FONDS PROPRES		
Fonds propres sans droit de reprise :		
Fonds propres statutaires		
Fonds propres complémentaires	3 272 177.65	3 272 177.65
Fonds propres avec droit de reprise :		
Fonds propres statutaires		
Fonds propres complémentaires		
Ecarts de réévaluation	675 668.51	675 668.51
Réserves :		
Réserves statutaires ou contractuelles		
Réserves pour projet de l'entité	150 000.00	
Réserves sous gestion contrôlée	642 315.67	642 315.67
Autres		
Ecart d'équivalence		
Report à nouveau :		
Report à nouveau sous gestion non contrôlée	264 027.50	255 624.48
Report à nouveau sous gestion contrôlée	549 790.32	420 242.38
Excédent ou déficit de l'exercice	125 843.57	288 190.70
Fonds propres consommables		
Subventions d'investissement		
Provisions réglementées :		
Couverture du besoin en fonds de roulement		
Provisions réglementées relatives aux immobilisations		
Provisions réglementées relatives aux stocks		
Réserves des plus-values nettes d'actif		
Autres provisions réglementées		
Total 1	5 679 823.22	5 554 219.39
Comptes de liaison (2)		
FONDS REPORTES ET DEDIES		
Fonds reportés liés aux legs ou donations		
Fonds dédiés		58 678.09
Total 3		58 678.09
PROVISIONS		
Provisions pour risques		
Provisions pour charges	390 162.19	171 544.76
Total 4	390 162.19	171 544.76
DETTES		
Emprunts obligataires et assimilés		
Emprunts et dettes auprès des établissements de crédit		
Emprunts et dettes financières diverses		
Avances et acomptes reçus sur commandes en cours		
Dettes fournisseurs et comptes rattachés	47 434.23	4 326.97
Dettes des legs ou donations		
Dettes sociales et fiscales	576 962.13	841 690.16
Dettes sur immobilisations et comptes rattachés		
Autres dettes	623 082.70	411 068.49
Instruments de trésorerie		
Produits constatés d'avance		
Total 5	1 247 479.06	1 257 085.62
Ecarts de conversion passif (6)		
Total général (1+2+3+4+5+6)	7 317 464.47	7 041 527.86

Source : Udaf.

Annexe n° 8. Évolution du résultat administratif de 2017 à 2021

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Résultat comptable</i>	247 834	53 291	60 162	288 190	125 844
<i>Reprise résultats antérieurs</i>	77 000	-12 065	316 735	246 684	409 729
<i>Provision pour congés payés</i>	22 475	225 109	28 156	-33 166	-19 630
<i>Résultat administratif</i>	347 309	266 335	405 053	501 708	515 943

Source : Udaf.

Annexe n° 9. Produits d'exploitation par type d'activité (2021)

Produits d'exploitation	TOTAL	Activité 1	Activité 2	Activité 3	Activité 4	Activité 5	Activité 6	Activité 7	Activité 8
		PJM	DPF	MASP	INSTITUTION	PCB1	ISTF	MPF	MFPS
Ventes de biens et services	267 417,16			34 632,00	30 267,89				202 517,27
Produits des tiers financeurs	0,00								
subventions	0,00								
concours publics	3 528 817,77	2 570 437,78	852 227,69			15 000,00	25 731,00	3 480,00	61 941,30
Autres	286 134,95				286 065,59				68,50
Reprises sur amortissements, dépréciations, provisions et transferts de charges	141 809,71	82 585,72	35 179,59	3 350,34	20 267		421,89		
	0,00								
Utilisation des fonds dédiés	58 678,09	9 162,00	2 124,00		47 392,09				
	0,00								
TOTAL	4 282 857,68	2 662 185,50	889 531,28	37 988,34	383 992,60	15 000,00	26 152,89	3 480,00	264 527,07

Source : rapport CAC 2021.

Annexe n° 10. Montant des financements par organisme (2021)

Organismes	Montants (€)
DRIEETS	2 256 917
CAF 92	1 025 339
Unaf	313 139
CD 92	43 632
État	13 622
Cour Appel de Versailles	9 000
CDAD 92	9 000
Mairie de Puteaux	8 550
Mairie de Courbevoie	7 920
CNASEA UNAF	7 165
Mairie de Chaville	5 000
Mairie de Colombes	4 360
Mairie de Vanves	4 000
Mairie de Suresnes	3 946
Mairie de Saint-Cloud	1 200
Total	3 712 789

Source : Udaf.

Annexe n° 11. Glossaire

<i>Acronyme/sigle</i>	
<i>AGBF</i>	Aide à la gestion du budget familial
<i>ANC</i>	Autorité des normes comptables
<i>BDESE</i>	Base de données économiques, sociales environnementales
<i>CA</i>	Conseil d'administration
<i>CAC</i>	Commissaire aux comptes
<i>CAF</i>	Caisse d'allocations familiales
<i>Casf</i>	Code de l'action sociale et de la famille
<i>CCAS</i>	Centre communal d'action sociale
<i>CCN</i>	Convention collective nationale
<i>CDD</i>	Contrat à durée déterminée
<i>CDJSVA</i>	Conseil départemental de la jeunesse, des sports et de la vie
<i>CDU</i>	Commission des usagers
<i>CHSCT</i>	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
<i>CNC</i>	Certificat national de compétence
<i>CPAM</i>	Caisse primaire d'assurance maladie
<i>CPO</i>	Convention pluriannuelle d'objectifs
<i>CPOM</i>	Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
<i>CRG</i>	Compte rendu annuel de gestion
<i>CSE</i>	Comité social et économique
<i>DGCS</i>	Direction générale de la cohésion sociale
<i>DGF</i>	Dotation globale de financement
<i>DPF</i>	Délégué aux prestations familiales
<i>DIPM</i>	Document individuel de protection des majeurs
<i>Drieets</i>	Direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
<i>Ehpad</i>	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
<i>EPCI</i>	Établissement public de coopération intercommunale
<i>ETP</i>	Équivalent temps plein
<i>FEHAP</i>	Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne
<i>GPEC</i>	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
<i>ISTF</i>	Information et soutien aux tuteurs familiaux
<i>JRC</i>	Jours de repos compensatoire

<i>Acronyme/sigle</i>	
<i>Mapa</i>	Marché à procédure adaptée
<i>MASP</i>	Mesure d'accompagnement social personnalisé
<i>MJAGBF</i>	Mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial
<i>MPF</i>	Mandat de protection future
<i>MPJM</i>	Mandataire judiciaire à la protection juridique des majeurs
<i>OPH</i>	Office public de l'habitat
<i>PCB</i>	Point conseil budget
<i>PJM</i>	Protection juridique des majeurs
<i>RGPD</i>	Règlement général sur la protection des données
<i>SCI</i>	Société civile immobilière
<i>Udaf</i>	Union départementale des associations familiales
<i>Ufal</i>	Union des familles laïques
<i>Unaf</i>	Union nationale des associations familiales
<i>Uraf</i>	Union régionale des associations familiales
<i>USMF</i>	Union des services de médiation familiale du département
<i>VMP</i>	Valeurs mobilières de placement