

Présentation générale de l'UMRIFEN-FP et des produits proposés aux adhérents

EXTRAITS ANONYMISÉS DU RAPPORT DE CONTRÔLE DE L'UNION NATIONALE
DES MUTUELLES RETRAITE DES INSTITUTEURS ET FONCTIONNAIRES DE LA
FONCTION ÉTABLI (LTNMRIFEN-FP), TABLI A L'INTENTION DE LA COMMISSION
DE CONTRÔLE DES MUTUELLES ET DES INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE PAR
L'INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES EN JUILLET 1999.

1. Présentation générale et fonctionnement de l'UMRIFEN-FP

1.1. L'UMRIFEN-FP, une union de mutuelles gérant deux caisses autonomes dédiées à la retraite, dont une caisse par répartition

1.1.1. Forme et objet de l'organisme

L'Union nationale des mutuelles retraite des instituteurs et des fonctionnaires de l'éducation nationale-et de la fonction publique (UMRIFEN-FP dite "Mutuelle retraite de la fonction publique") est une union de mutuelles créée en avril 1949 à La Rochelle, dans le but de proposer des compléments de retraite mutualistes à destination des instituteurs. L'originalité des produits de retraite créés par l'UMRIFEN dont le plus connu est le complément de retraite de l'éducation et de la fonction publique (CREF) est de combiner les techniques de la répartition et de la capitalisation. Ces produits ont par la suite été offerts à l'ensemble des agents de la fonction publique, grâce à l'adhésion des grandes mutuelles de fonctionnaires à l'union.

Aux termes de l'article .5 de ses statuts (annexe 1), l'UMRIFEN-FP peut admettre aujourd'hui les groupements mutualistes suivants :

- ▷ toutes les mutuelles de la fonction publique souhaitant offrir des produits de retraite en répartition et capitalisation à leurs adhérents,
- ▷ la Mutuelle générale de l'éducation nationale (MGEN), pour un groupe particulier, défini par ses statuts, en vue de servir aux membres de ce groupe une retraite par répartition,
- ▷ la Mutuelle retraite des inscrits au PER et produits similaires (MRIPER)

L'article -2 des statuts de l'UMRIFEN-FP lui assigne, outre les missions classiques d'une union de mutuelles (coordination, études, communication, gestion technique pour le compte des mutuelles, gestion d'œuvres sociales), la fonction de créer des caisses autonomes dédiées à la couverture du risque vieillesse.

A cet effet ont été mises en place deux caisses autonomes de retraite reposant l'une sur le principe de la répartition et l'autre sur celui de la capitalisation. L'union gère en outre un fonds social et de solidarité.

Du point de vue financier et comptable, la gestion de l'organisme se subdivise en quatre entités autonomes, présentant des comptes de résultat et bilans distincts :

- ▷ l'union nationale comptabilise l'ensemble des charges de gestion administrative et des charges résultant des actions effectuées pour le compte des mutuelles adhérentes. Elle est alimentée par les cotisations statutaires des mutuelles adhérentes et, surtout, par les dotations de gestion versées par les trois autres composantes de l'UMRIFEN (caisses autonomes et fonds social) ;

Présentation générale de l'UMRIFEN-FP et des produits proposés aux adhérents

- ▷ la caisse autonome de retraite par répartition enregistre les opérations relatives à la gestion technique et financière des produits de -retraite par répartition (cf. 2.) : fraction en répartition des cotisations et prestations du CREF, produit par répartition de la MGEN, produit MAD ;
- ▷ la caisse autonome de retraite par capitalisation enregistre les opérations relatives à la gestion technique et financière des produits de retraite par capitalisation (cf. 2.) : fraction en capitalisation des cotisations et prestations du CREF, produit FORCE +; plan épargne. retraite (PER) ;
- ▷ alimenté principalement par des cotisations spécifiques des adhérents des produits de retraite et par des produits de placements, le fonds social et de solidarité prend en charge des bonifications de prestations et allocations exceptionnelles de secours et, surtout, les prestations dues aux ayants-droit des cotisants décédés avant liquidation des pensions (rentes de conjoint et d'orphelin).

L'union, ses caisses autonomes et le fonds social sont administrés par le conseil d'administration de l'UMRIFEN-FP, élu parmi les membres de l'assemblée générale, eux-mêmes délégués des mutuelles affiliées. Chaque caisse autonome dispose en outre d'un comité technique de gestion auquel le conseil d'administration peut déléguer, sous son contrôle, certains pouvoirs de gestion².

1.1.2. un cadre juridique particulier lié à la gestion d'une caisse par répartition

La gestion par l'UMRIFEN-FP d'une caisse autonome de retraite fonctionnant selon le principe de la répartition constitue aujourd'hui un cas unique dans la mutualité française. La possibilité ouverte aux organismes d'assurance et de prévoyance (y compris les mutuelles) par l'ordonnance n°59/75 du 7 janvier 1959, relative à certaines opérations de prévoyance collective et d'assurance, d'effectuer des opérations de retraite facultative fonctionnant selon un 'régime mixte, combinant les techniques de la répartition et -de la capitalisation³, a en effet été supprimée par la réforme du code de la mutualité en 1985. L'article R 322-1 du code de la mutualité pose désormais le principe de la couverture intégrale des engagements pris par les caisses autonomes mutualistes par des provisions mathématiques. Toutefois les articles R 323-1 à R 323-5 ont maintenu une exception à ce principe pour les seules caisses autonomes assurant la couverture du risque vieillesse par répartition qui étaient autorisées à fonctionner à la date du 31 juillet 1988, ce qui était le cas de la caisse par répartition de l'UMRIFEN-FP.

¹ Les prélèvements de gestion s'élèvent à 6% des ressources (cotisations et revenus financiers nets) de la caisse autonome par répartition et du fonds social et 5% de celles de la caisse autonome par capitalisation. Pour les deux caisses autonomes, un prélèvement de 1 % est en outre effectué sur les arrérages de rentes.

² Les règlements des caisses autonomes ne précisent pas l'étendue des pouvoirs pouvant être délégués aux comités techniques de gestion.

³ Les engagements pris pouvant ne pas être intégralement couverts par des provisions techniques.

Présentation générale de l'UMRIFEN-FP et des produits proposés aux adhérents

Cette singularité soumet l'UMRIFEN-FP aux dispositions particulières des articles R 323-1 à R 323-5 du code de la mutualité qui imposent des règles institutionnelles, techniques et prudentielles spécifiques, visant à instaurer une solidarité financière entre actifs et retraités et entre membres des groupes constitués par les adhérents des mutuelles affiliées :

▶ le règlement de la caisse autonome doit prévoir "que les allocations versées sont soit d'un taux uniforme, soit fonction de l'importance et de la durée des versements effectués ;

▶ les mutuelles adhérentes à l'union gestionnaire de la caisse par répartition doivent s'engager par contrat (résiliable à chaque échéance annuelle mais avec un préavis de 5 ans) à verser les cotisations pendant au moins 5 ans. Si une mutuelle adhérente cesse de verser ses cotisations, le service des allocations aux bénéficiaires adhérents à cette mutuelle est suspendu ou supprimé dans les conditions fixées par le règlement de la caisse, les versements antérieurs restant acquis à la caisse ;

▶ la caisse doit constituer une provision technique correspondant à la somme des prestations versées dans l'exercice en cours et aux prestations à verser au cours des quatre exercices suivants. Les allocations versées au cours d'un exercice sont plafonnées au plus faible des deux montants suivants :

- le cinquième de la provision technique constituée à la fin de l'exercice précédent
- le cinquième de la différence entre les fonds propres constitués à la fin de l'exercice précédent et le montant de la marge financière de sécurité.

Le présent rapport a notamment pour objet d'analyser la conformité du fonctionnement de l'organisme à ces dispositions particulières.

Présentation générale de l'UMRIFEN-FP et des produits proposés aux adhérents

1.2.1. les statuts de l'union : la prépondérance des mutuelles d'enseignants

La mission relève que- l'article 14 des statuts (annexe 1) établit une inégalité très marquée dans la représentation des différents groupements adhérents. Le nombre de délégués des différents groupements à l'assemblée générale est en effet déterminé de la façon suivante :

▷ les mutuelles retraite des instituteurs et des fonctionnaires de l'éducation nationale (MRIFEN) et la Mutuelle retraite des inscrits au PER et produits similaires (MRIPER-) élisent 1 délégué par 500 adhérents ou fraction de 500, avec un minimum de 2 délégués ;

▷ les autres mutuelles élisent 1 délégué par 75.000 ou fraction de 75.000 membres participants tels qu'ils sont définis par leurs statuts.

L'article .20 confirme cette inégalité puisque le nombre de délégués ainsi déterminé correspond au nombre de voix attribuées à chaque groupement au cours des votes de l'assemblée générale.

Cet écart très important (1 à 150) dans la représentativité des délégués par rapport au nombre d'adhérents des groupements qui les désignent peut s'expliquer par le souci de privilégier le poids institutionnel des mutuelles retraite des instituteurs, à l'origine de la création de l'UMRIFEN. Il peut également se justifier, en partie, par le fait que les MRIFEN accueillent exclusivement des adhérents aux garanties de retraite gérées par l'UMRIFEN alors qu'une partie seulement des membres participants des autres mutuelles de fonctionnaires adhère à ces garanties de retraite.

Toutefois, l'article 26 des statuts-types (disposition obligatoire) ne prévoit que le choix entre trois dispositifs de représentation, le nombre de délégués élus par chaque groupement mutualiste étant soit :

▷ "proportionnel à l'effectif de celui-ci, à raison de (x) délégués pour (y) adhérents ;

▷ proportionnel aux cotisations qu'il verse à l'union, à raison de (x) délégués pour (yF) de cotisations ;

▷ fonction de l'effectif de celui-ci ainsi que des cotisations qu'il verse à l'union, conformément aux règles suivantes...".

Le dispositif actuel ne correspond à aucune des trois solutions admises par les statuts-types. Il apparaît en particulier contraire à la première qui prévoit une stricte proportionnalité entre le nombre de délégués et le nombre d'adhérents de chaque groupement.

Il convient en conséquence de mettre le système de représentation en conformité avec l'article 26 des statuts-types. La mission note à ce titre que la référence aux cotisations versées à l'UMRIFEN (solutions 2 et 3) permettrait sans doute de définir un dispositif donnant un poids institutionnel plus important aux mutuelles MRIFEN¹ - dédiées à l'activité retraite - par rapport à celui des autres mutuelles de fonctionnaires.

Présentation générale de l'UMRIFEN-FP et des produits proposés aux adhérents

La mission note également que l'article 26 des statuts réserve 21 à 25 postes sur les 28 à 34 administrateurs composant le conseil d'administration (soit presque les trois quarts) aux représentants des MRIFEN. Cette disposition ne paraît pas conforme à l'article 39 des statuts-types (disposition obligatoire) qui ne prévoit pas la possibilité d'instaurer des quotas selon la qualité des membres de l'assemblée générale². Elle apparaît de plus superflue dans la mesure où le mode de détermination du nombre de délégués de chaque groupement accorde déjà une place prépondérante aux MRIFEN.

Si la prépondérance des mutuelles de l'éducation nationale correspond, pour le moment, à leur poids dans le nombre des adhérents (75% des cotisants en 1997), le maintien de ces dispositions-statutaires conduirait à la maintenir pour l'avenir, alors même que la tendance enregistrée ces dernières années est celle d'une diminution régulière de la proportion des adhérents des MRIFEN dans les souscripteurs des produits de retraite. Il apparaît donc nécessaire de mettre le dispositif de représentation en conformité avec les dispositions du code de la mutualité et des statuts-type.

¹ Les cotisations encaissées au titre des MRIFEN représentaient ainsi, en 1997, 77% des cotisations reçues par la caisse par répartition et 78% de celles de la caisse par capitalisation.

² La seule disposition de cette nature concerne exclusivement les mutuelles et vise à limiter le nombre de membres honoraires pouvant accéder aux fonctions d'administrateur.

Présentation générale de l'UMRIFEN-FP et des produits proposés aux adhérents

1.3. Un fonctionnement institutionnel marqué par la forte présence des administrateurs "permanents" bénéficiant d'avantages importants

1.3.1. Des administrateurs 'permanents" jouant un rôle déterminant dans le fonctionnement de la structure

Le fonctionnement de l'UMRIFEN-FP se caractérise par le rôle prépondérant joué par certains administrateurs membres du bureau, désignés dans l'organisme sous l'appellation de "permanents". En 1997, exercice examiné plus particulièrement par la mission, il s'agissait des administrateurs occupant les fonctions statutaires suivantes :

-Anonyme-

Les membres permanents du conseil d'administration exercent les attributions classiques prévues par les statuts-types des mutuelles et reprises par les statuts de l'UMRIFEN-FP : représentation légale de l'organisme, engagement et ordonnancement des dépenses pour le président et les vice-présidents, responsabilité des actes relatifs à la vie institutionnelle et tenue du fichier des adhérents pour le secrétaire général, paiement des dépenses, tenue de la comptabilité, gestion des actifs pour le trésorier général et le trésorier général-adjoint.

Toutefois, à la différence du mode de fonctionnement généralement adopté par les organismes mutualistes, ces attributions statutaires ne sont pas toujours déléguées à des salariés de la mutuelle mais le plus souvent exercées directement par leurs titulaires. De ce fait, les administrateurs permanents, par leur présence soutenue, pour certains d'entre eux (le président et le secrétaire général notamment) quotidienne, et leur implication systématique dans les processus de prise de décisions, exercent l'autorité hiérarchique sur les salariés et occupent en pratique des fonctions de chefs de service. L'UMRIFEN-FP ne compte d'ailleurs pas de directeur général salarié mais un directeur financier dont les attributions concernent principalement la gestion des opérations financières et comptables.

Cette implication forte des administrateurs permanents dans le fonctionnement de l'UMRIFEN-FP, dont la mission a pu constater la réalité au cours de ses visites sur place, donne lieu à des contreparties matérielles qui paraissent excéder les avantages que le code de la mutualité permet d'allouer à des administrateurs bénévoles.

1.3.2. la 'mise à disposition de trois administrateurs par le ministère de l'éducation nationale

Aux termes d'une convention du 20 février 1995¹ (annexe 4), le ministère de l'éducation nationale met à la disposition de l'UMRIFEN-FP, en application des dispositions du décret n° 85-986 du 16 septembre 1986, trois agents. En contrepartie, l'UMRIFEN-FP reverse au ministère 10% du montant des traitements, calculé sur la base du coût réel des rémunérations.

Les trois personnes ainsi mises à la disposition de l'organisme d'accueil sont, ainsi que l'atteste l'extrait du procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 7 juillet 1995 joint en annexe 5, trois administrateurs :

¹ Venant à expiration le 31 août 1997, cette convention est toujours en cours de renégociation au moment où s'achève la mission.

Présentation générale de l'UMRIFEN-FP et des produits proposés aux adhérents

La mission estime que ce dispositif contrevient à la fois aux dispositions du statut de la fonction publique et aux règles du code de la mutualité définissant le statut des administrateurs.

L'article 44 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat prévoit que "les organismes à caractère associatif et qui assurent des missions d'intérêt général [...] peuvent bénéficier, sur leur demande, pour l'exécution de ces missions, de la mise à disposition ou du détachement de fonctionnaires de l'Etat et des communes ou d'agents d'établissements publics. Ces fonctionnaires et agents sont placés sous l'autorité directe du président élu des organismes auprès desquels ils sont détachés ou mis à disposition". Cette disposition démontre clairement que ces fonctionnaires sont dans un lien de subordination vis-à-vis du président de l'organisme et qu'ils ne peuvent en conséquence **qu'exercer une activité salariée**. Un membre du conseil d'administration d'une mutuelle ne se trouve pas, en effet, dans une telle situation : remplissant un mandat électif et siégeant dans une instance collégiale, il n'est pas placé sous l'autorité du président de la mutuelle. S'il est élu président, il est encore plus évident qu'il échappe à toute autorité hiérarchique.

L'article 3 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 précise notamment que la mise à disposition ne peut intervenir "qu'après signature d'une convention passée entre l'administration gestionnaire et l'organisme d'accueil qui définit notamment le nombre de fonctionnaires mis à disposition, la nature et le niveau des activités qu'ils exercent, leurs conditions d'emploi et les modalités du contrôle et de l'évaluation desdites activités. Cette convention prévoit le remboursement par l'organisme de la rémunération du ou des fonctionnaires intéressés. Elle peut toutefois prévoir l'exonération, partielle ou totale, temporaire ou permanente, de ce remboursement".

C'est en application de ces dispositions qu'a été conclue convention du 20 février 1995 entre le ministère de l'éducation nationale et l'UMRIFEN-FP. L'article 4 de la convention reprend d'ailleurs des dispositions de l'article 44 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 qui place le fonctionnaire mis à disposition sous l'autorité directe du président élu de l'organisme d'accueil. Il précise que celui-ci fixe ainsi l'organisation du service et des congés des agents mis à disposition:

Or les agents mis à disposition de l'UMRIFEN-FP par le ministère de l'éducation nationale occupent, en contradiction avec ces dispositions et stipulations des mandats d'administrateurs, l'un d'eux étant même le président de l'organisme, se trouvant ainsi placé sous sa propre autorité. La mission considère en conséquence que ces mises à disposition sont contraires à l'article 44 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ainsi qu'à l'article 4 de la convention du 20 février 1995 entre le ministère de l'éducation nationale et l'UMRIFEN-FP.

De plus, ce dispositif contrevient aux règles du code de la mutualité, de valeur législative, qui définit le statut des administrateurs.

L'article L. 125-5 pose le principe de la gratuité des fonctions de membre du conseil d'administration, l'assemblée générale pouvant toutefois décider, "exceptionnellement d'allouer annuellement une indemnité à ceux des administrateurs qui, à raison des attributions permanentes qui leur sont confiées supportent des sujétions particulièrement importantes". En outre, les administrateurs peuvent être remboursés des frais de représentation, de déplacement et de séjour.

L'article L. 125-7 interdit aux administrateurs "de prendre ou de conserver un intérêt, direct ou indirect, dans une entreprise ayant traité avec mutuelle ou dans un marché passé avec celle-ci". Il leur interdit également "de faire partie du personnel rétribué par la mutuelle ou de recevoir, à quelque titre et sous quelque forme que ce soit, des rémunérations à l'occasion du fonctionnement de la **mutuelle** ou du service des avantages statutaires".

Présentation générale de l'UMRIFEN-FP et des produits proposés aux adhérents

En outre, l'article L. 125-8 interdit aux administrateurs *"de recevoir, à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, une commission, rémunération ou ristourne, sous quelque forme que ce soit"*.

En prenant en charge, en vertu de la convention du 20 février 1995, 10% du montant de la rémunération de trois administrateurs. (cf. pièce comptable en annexe 6), l'UMRIFEN-FP contourne ces dispositions puisqu'elle verse ainsi indirectement, "à l'occasion du fonctionnement de la mutuelle" une partie de la rémunération de ces trois personnes. L'infraction au code de la mutualité serait plus marquée encore si, ainsi que le secrétaire général l'a envisagé devant la mission, le ministère de l'éducation nationale exigeait; comme l'article 3 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 le lui permet, un remboursement de 100% des rémunérations versées au titre de la mise à disposition des trois agents.

A supposer même que l'UMRIFEN-FP ne procède à aucun reversement au ministère de l'éducation nationale, la mission s'interroge sur le fait de savoir si les articles L125-7 et L 125-8 seraient respectés dans la mesure où les trois administrateurs seraient alors rémunérés par leur administration d'origine mais bien "à l'occasion du fonctionnement de la mutuelle" et "à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions", la rédaction de ces articles n'interdisant pas exclusivement le versement de rémunérations par la mutuelle mais également la perception par les administrateurs de rémunérations liées à leurs fonctions.

1.3.3. le versement d'indemnités non autorisées par l'assemblée générale

Au travers de l'examen des comptes de l'exercice 1997 (cf. deuxième partie), la mission a relevé l'existence de virements mensuels effectués au profit des administrateurs permanents (annexe 7), pour un montant global de 307.200F et imputés au compte n° 625700 (missions des administrateurs).

Le secrétaire général a confirmé à la mission qu'il s'agit d'une indemnité forfaitaire mensuelle "de représentation" de 3.200F allouée à chacun des huit administrateurs permanents. Une déclaration du président de l'UMRIFEN-FP consignée dans le procès verbal de la réunion du conseil d'administration du 7 juillet 1995 (annexe 5) confirme également l'existence de cette indemnité forfaitaire. Toutefois, contrairement à ce qu'indique ce document, il ne semble pas que cette disposition ait fait l'objet de la délibération annuelle de l'assemblée générale prévue par l'article L125-5 : la mission n'a pu, malgré sa demande, obtenir copie d'une telle délibération. L'attribution de cette indemnité ne remplit donc pas les conditions requises par l'article L 125-5. La mission observe par ailleurs que la détermination des "sujétions particulièrement importantes" pouvant, selon cet article, justifier le versement de ces indemnités paraît a priori difficile compte tenu des conditions de prise en charge matérielle des administrateurs permanents (logement et véhicule de fonction, restauration) particulièrement pour les trois administrateurs mis à disposition par le ministère de l'éducation nationale et déjà rémunérés à ce titre.

La mission observe en outre que la déclaration du 7 juillet 1995 du président de l'UMRIFEN-FP évoque le versement d'une seconde indemnité aux permanents "votée en assemblée générale". Deux notes remises par le secrétaire général à la comptabilité (annexe 8) mentionnent également cette "indemnité permanent" - distincte de l'indemnité de représentation citée ci-dessus - et calculée par référence à l'indice nouveau majoré 252 de la fonction publique (soit 6.839,08 francs bruts par. mois au 1^{er} octobre 1997). La mission n'a toutefois pas retrouvé l'imputation comptable de cette indemnité. En tout état de cause, à l'instar de la première indemnité, l'attribution de cette indemnité ne semble pas avoir fait l'objet de délibérations annuelles de l'assemblée générale. De telles délibérations sont

Présentation générale de l'UMRIFEN-FP et des produits proposés aux adhérents

pourtant indispensables aux termes de l'article L 125-5 dès lors que les indemnités sont forfaitaires et versées sans justification des frais engagés et ne peuvent donc revêtir la qualification de "remboursements de frais" pour lesquels une délibération préalable n'est pas requise.

La mission noté "en outre que, pour les trois administrateurs mis à disposition par le ministère de l'éducation nationale, l'attribution de ces indemnités paraît contrevenir à l'article 5 de la convention du 20 février 1995 qui prévoit que "les personnels mis à disposition ne peuvent percevoir aucun complément de rémunération".

A ces indemnités s'ajoutent les remboursements de frais engagés par, les administrateurs (permanents ou non) en cas de réunions. Ces frais sont remboursés selon deux modalités différentes :

▷ les frais de transport sont soit pris en charge directement par l'union (imputés au compte 625120 - voyages déplacement administrateurs), soit remboursés sur présentation de justificatifs (ils sont alors imputés au compte 625700 missions administrateurs) ;

▷ les frais de séjour peuvent être également directement réglés par l'union ou faire l'objet d'un remboursement forfaitaire, sans production de justificatifs, sur la base d'un tarif fixé à 800F par jour (cf. exemple en annexe 9).

En outre, les administrateurs permanents reçoivent une indemnité supplémentaire de 400F par jour lorsqu'ils sont présents au siège parisien de l'UMRIFEN-FP durant la période estivale (cf. exemple en annexe 10). Pour l'année 1997, le tableau ci-dessous récapitule les indemnités "de permanence" ainsi versées :

-Anonyme-

Le principe du remboursement forfaitaire de frais de séjour ne semble pas non plus avoir fait l'objet de délibérations de l'assemblée générale. Cela s'avérerait pourtant indispensable, en particulier pour les "indemnités de permanence", qui ne peuvent s'apparenter à des remboursements de frais puisque les frais de séjour à Paris des administrateurs sont pris en charge par ailleurs (cf. 134 infra), et revêtent de ce fait le caractère d'indemnités devant, en vertu de l'article L 125-5 du code de la mutualité, être votées par l'assemblée générale.

1.3.4. l'attribution de logements et de véhicules de fonction

Chacun des administrateurs "permanents" bénéficie d'un logement de fonction dont le loyer et les charges locatives sont payés par l'UMRIFEN-FP (annexe 11) : Les logements concernés appartiennent au patrimoine immobilier des caisses autonomes et sont gérés par la société de gestion et d'administration immobilières associées des organisations de l'éducation nationale (GAIA), société civile filiale de la CASDEN-BP (elle-même filiale de l'UMRIFEN-FP) et de la Mutuelle générale de l'Education Nationale (MGEN). L'UMRIFEN-FP (union nationale) paye les loyers et charges à la société GAIA qui les reverse aux caisses autonomes, après prélèvement de ses frais de gestion et de sa rémunération.

Pour l'exercice 1997, la prise en charge du logement des administrateurs permanents a représenté un avantage significatif pour ceux-ci, ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

Présentation générale de l'UMRIFEN-FP et des produits proposés aux adhérents

Administrateurs	logement	Loyer annuel	Charges locatives	parking	Taxe d'habitation	Total 1997
M.	F6, rue du Louvre	166537	24355		11691	202585
M.	F3, avenue de la République	111709	12025		?	123735
M.	F4, rue du Louvre	87241	18042		?	105284
M.	F5 + parking, boulevard de Courcelles	187 470	13775		11649	212895
M.	avenue Charles Floquer	173983	19291	13230	690 (Parking)	207195
M.	rue de la Bûcherie	92948	18149		7590	118689
M.	F6 + balcon, boulevard de Courcelles	278189	22978		11963	313131
M.	F4, rue de Solférino	156312	38000	20861	9732	224906
Total		1.254.393	166.619	34.091		1.508.420

Les représentants de l'UMRIFEN-FP rencontrés par la mission justifient ces dispositions par l'obligation, pour des administrateurs résidant en province, de se loger à Paris pour exercer leurs fonctions. Dans ces conditions, la prise en charge d'un logement par la mutuelle ne constituerait - selon les explications données oralement à la mission par les représentants de l'UMRIFEN-FP- qu'une forme de compensation, globale et forfaitaire, des frais de séjour, permise par le dernier alinéa de l'article L 125-5. Les représentants de l'UMRIFEN-FP ont également fait valoir à la mission que plusieurs administrateurs sont des instituteurs ayant statutairement droit à des indemnités de logement.

La mission estime pour sa part que l'attribution permanente d'un logement ne peut s'apparenter à un simple remboursement de frais. Compte tenu en particulier du montant élevé des loyers payés par l'UMRIFEN-FP pour loger ses administrateurs (188.000F par an en moyenne soit 15.700F par mois), la mission considère qu'il s'agit d'avantages en nature substantiels, bien supérieurs à ceux dont peuvent bénéficier les instituteurs en activité. Par ailleurs, la justification liée à la double résidence ne paraît pas clairement établie : la mission a pu observer, au moins dans un cas particulier, que le logement fourni par l'UMRIFEN à l'un des administrateurs semblait bien représenter la résidence principale de ce dernier, puisque l'union a pris en charge le remboursement de son déménagement (annexe 12).

L'attribution, aux mêmes administrateurs permanents, d'un véhicule de fonction (annexe 13) constitue un autre avantage significatif, même si ces véhicules sont principalement utilisés pour des déplacements liés aux fonctions exercées.

1.3.5. les avantages annexes

Un restaurant de direction, dénommé "Le Club", tenu dans une salle modulable distincte de celle du restaurant du personnel, permet aux administrateurs de bénéficier d'un service de restauration gratuit lorsqu'ils sont présents au siège de l'union. Ce service est également offert à certain cadres supérieurs de l'UMRIFEN. La gestion de ce restaurant est assuré par La Générale de Restauration, qui refacture mensuellement les coûts à l'union¹. Pour 1997, ces refacturations s'élèvent à près de 179.997,67 FFTTC².

Présentation générale de l'UMRIFEN-FP et des produits proposés aux adhérents

Pour évaluer le coût total de ce service, il faut ajouter les dépenses directement supportées par l'UMRIFEN-FP pour approvisionner le restaurant de direction (fromage, vins, boissons et tabacs) ainsi que pour la livraison de repas par un grand traiteur parisien, dont la compilation des factures montre la fréquence des repas ainsi servis³. Le montant de ces approvisionnements et livraisons s'élève à 281.622,91F⁴ en 1997 (cf. exemples en annexe 14).

Par ailleurs, l'UMRIFEN-FP verse, au bénéfice de ses huit administrateurs permanents les primes et cotisations de trois produits d'assurance :

- ▷ un des produits de la gamme MUTEX garantis par la Fédération nationale de la mutualité Française (FNMF), pour un montant de 3990F en 1997,
- ▷ une assurance décès temporaire MUTEX BETA TEMPORAIRE de la FNMF, pour un montant de cotisations de 116.880F en 1997,
- ▷ le produit "MAD" de la caisse par répartition de l'UMRIFEN (cf. 2.3 infra), pour un montant de cotisations de 93.832,72F en 1997.

La prise en charge de ces cotisations constitue, là encore, un avantage significatif, notamment pour les deux derniers produits. Ainsi, en faisant l'hypothèse d'un âge moyen des assurés de 50 ans, la cotisation moyenne versée pour l'assurance bêta temporaire (14.610F) permet de garantir un capital⁵ de 1,378MF si le contrat est d'une durée de 5 ans et de 0,958MF si la durée est de 15 ans⁶.

La mission estime que l'attribution de tels avantages est susceptible de contrevenir aux articles L 125-7 et L 125-8 du code de la mutualité précités. Elle observe en outre que le cumul des avantages servis (indemnités forfaitaires, logement et véhicule de fonction, restauration, produits de prévoyance) est en lui-même un élément susceptible de remettre en cause l'appréciation du caractère non lucratif de la mutuelle, en particulier par l'administration fiscale, au regard du critère de gestion désintéressée précisé récemment pour les associations⁷.

Cette contradiction possible ne semble pas avoir échappé aux dirigeants de l'union. Le Président déclarait ainsi au conseil d'administration réuni le 7 juillet 1995 (annexe 5) pour résumer les avantages consentis aux administrateurs dont il faisait l'énumération *"nous sommes des bénévoles avec des moyens pour fonctionner"*.

¹ Cette société gère également le restaurant du- personnel, la facturation distinguant clairement les coûts respectifs.

² Selon le grand livre comptable (extrait du compte 625700).

³ Les factures données en annexe à titre d'exemple pour le mois de février concernent des repas servis les 6,11, 13, 19, 20, 24, 26 et 27 de ce mois.

⁴ Pour ce calcul ont été exclus les frais des réceptions organisées pour le personnel ou pour les présidents de mutuelles départementales. Sont inclus en revanche les produits livrés par le même traiteur parisien (exemple en annexe), soit 231.830,67 F TTC pour 1997, donnant lieu à facturation mensuelle.

⁵ Le capital servi est doublé en cas de décès accidentel et doublé ou triplé en cas de décès par accident de la circulation.

⁶ Avec une cotisation fixe et selon les barèmes appliqués par la FNMF. Le capital maximum garanti étant en principe de IMF, il est probable que le contrat retenu concerne l'option revalorisable (primes et capital garanti sont revalorisés de 5% par an) ou l'option cotisations croissantes.

⁷ Instruction fiscale n° 170 -4FE/30 du 15 septembre 1998.