

L'union nationale des associations familiales (UNAF)

(rapport annuel 2004 pages 341 et suivantes)

Le contrôle de la gestion et des comptes de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) avait conduit la Cour à constater que le financement sur fonds publics prévu par une loi et un décret de 1951, constituant le « fonds spécial », garantissait automatiquement à l'UNAF plus de 80 % de ses ressources de fonctionnement, indépendamment de ses besoins réels et des actions entreprises, alors que de telles subventions doivent être accordées en fonction d'objectifs prédéfinis et pour des actions donnant lieu à évaluation. Elle critiquait tout particulièrement le fonctionnement et la gestion du fonds spécial. La Cour soulignait que les pouvoirs publics avaient été doublement défaillants en ne révisant pas des textes obsolètes non respectés et en n'organisant pas le contrôle de l'usage fait par l'UNAF des ressources mises à sa disposition.

Par ailleurs, la Cour observait que l'attribution de fonds publics à l'UNAF devrait être subordonnée à une meilleure représentativité de l'association.

Dans le cadre de l'examen des suites données à ses recommandations, la Cour a examiné, d'une part, la réforme du fonds spécial réalisée par les lois du 20 décembre 2004 du financement de la sécurité sociale pour 2005 et du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux et le décret du 29 décembre 2005 et, d'autre part, l'évolution de la représentativité des familles au sein de l'UNAF.

Le contrôle montrait que les dispositions réglementaires concernant la constitution et la répartition du fonds spécial alimenté par un prélèvement effectué chaque année sur les ressources des principaux organismes gestionnaires des prestations familiales étaient incorrectement appliquées.

La réforme du fonds spécial réalisée par les lois du 20 décembre 2004 et du 27 juin 2005 et par le décret du 29 décembre 2005 a clarifié les procédures de constitution et de répartition du fonds spécial.

La loi prévoit que le montant du fonds spécial est constitué de deux parts : la première destinée à couvrir le fonctionnement des unions d'associations familiales et le coût des missions très générales citées à l'article L.211-3 du code de l'action sociale et des familles la deuxième réservée à des actions définies par voie conventionnelle entre, d'une part, l'union nationale des associations familiales et le ministre chargé de la famille et, d'autre part, chaque union départementale et l'Union nationale des associations familiales.

Chaque année, les deux parts évoluent différemment : la première en fonction de l'indice des prix à la consommation hors tabac, la seconde en fonction de l'évolution des prestations familiales dont la nature est désormais précisée par la loi pour éviter l'ambiguïté que la Cour avait dénoncée. Pour prévenir une évolution brutale de cette deuxième part liée à la création ou à la suppression d'une prestation familiale, la loi a prévu des dispositions particulières³².

Pour 2005, la loi a fixé le montant du fonds spécial à 24 310 000€³³ et la valeur de chacune des deux parts : 19 448 000€ pour la première et 4 862 000€ pour la seconde, soit respectivement 80% et 20% du total du fonds spécial.

Désormais, le pouvoir réglementaire ne peut plus faire évoluer le taux de prélèvement sur la masse des prestations versées, les conditions d'indexation des deux parts qui constituent le fonds spécial étant fixées par la loi.

32) L'article 53 § 5 de la loi du 20 décembre 2004 prévoit qu'en cas de création ou de suppression d'une prestation familiale "le taux d'évolution retenu au titre de l'année en cours de laquelle intervient cette création ou cette suppression est celui correspondant à la moyenne des taux d'évolution retenus pour les trois années civiles précédentes."

33) Soit une augmentation de 2,5% par rapport au montant du fonds spécial de l'année 2004, montant qui avait été calculé selon l'indexation automatique sur la masse des prestations familiales.

Le décret du 29 décembre 2005 prévoit que, chaque année, les ministres chargés de la famille et de la sécurité sociale fixent le montant des prestations familiales servant de base à la répartition de la charge du fonds spécial entre la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et la caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA), après consultation de ces deux organismes, ainsi que les montants de chacune des deux parts qui constituent le fonds spécial.

La première part du fonds spécial est répartie entre l'union nationale et les unions départementales, à raison respectivement de 30 et 70%³⁴. Un arrêté des ministres chargés de la famille et de la sécurité sociale fixe au plus tard le 30 juin de chaque année le montant de la part ainsi dévolue à l'UNAF et à chaque UDAF.

La seconde part du fonds spécial fait l'objet de conventions d'objectifs. Ces dispositions n'étant applicables qu'à partir du 1^{er} janvier 2007, date à laquelle les conventions d'objectifs devraient être signées, l'article 3 du décret du 29 décembre 2005 a prévu que la part annuelle de l'UNAF serait fixée pour 2005 et 2006 à 1 458 600 € et que pour chaque union départementale des règles de répartition transitoires seraient appliquées.

Une convention d'objectifs Etat/UNAF ainsi qu'un modèle de convention d'objectifs UNAF/UDAF sont en préparation.

Si ces textes répondent à certaines observations formulées par la Cour, ils restent insuffisants sur deux points :

- d'une part, parce qu'ils n'organisent qu'une participation limitée des régimes mis à contribution à la définition des objectifs ;
- d'autre part, parce que 80 % du fonds spécial sont toujours affectés au fonctionnement des unions, alors que la part consacrée à la réalisation d'objectifs fixés par convention est beaucoup plus modeste.

De plus, s'agissant de l'enveloppe réservée aux actions conventionnelles, son montant est arrêté avant même qu'aient été définis les objectifs.

34) Le montant attribué à chaque union départementale est constitué d'une partie forfaitaire de 70 000 € en 2005 qui évolue chaque année comme les prix à la consommation hors tabac, et d'une partie ajustable déterminée en fonction de la population du département et du rapport entre le nombre d'adhérents aux associations familiales composant l'union départementale et la population du département.

Ainsi, la réforme a certes permis de cadrer l'évolution du fonds spécial et de clarifier ses procédures de constitution et de répartition entre ses bénéficiaires, mais elle n'a pas mis fin au privilège de financement qui garantit à l'UNAF des ressources pérennes et indexées dont l'essentiel assure le fonctionnement de ses structures.

La Cour observait en 2004 que les pouvoirs publics ne contrôlaient pas l'usage fait par l'UNAF des fonds qui lui étaient confiés.

Le décret du 29 décembre 2005 prévoit l'institution d'une commission chargée de l'évaluation et du contrôle de l'utilisation du fonds spécial par l'union nationale et les unions départementales.

Présidée par un inspecteur général des affaires sociales, la commission comprend des représentants des ministres chargés de la famille et de la sécurité sociale, un représentant du ministre chargé du budget, un représentant du ministre chargé de l'agriculture, les directeurs de la CNAF et de la CCMSA, ou leurs représentants. Elle est chargée d'examiner les contrôles et évaluations faits par les ministres chargés de la famille et de la sécurité sociale sur l'utilisation du fonds spécial par l'union nationale ainsi que les résultats des contrôles et évaluations des actions mises en œuvre par les unions départementales dans le cadre de l'utilisation du fonds spécial.

Ce montage complexe, qui n'est toujours pas constitué et dont le caractère opérationnel est incertain, ne se justifie pas : d'une part, il existe des procédures de contrôle interne à l'UNAF (l'article R.211-14 du code de l'action sociale et des familles prévoit qu'une partie de la seconde enveloppe attribuée à l'UNAF sert à "rémunérer sa fonction de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre par les unions départementales de leurs propres conventions d'objectifs"), d'autre part, les services des ministres chargés de la famille et de la sécurité sociale ont pour mission de contrôler et d'évaluer l'utilisation des fonds publics.

La Cour considérait que l'attribution de fonds publics devrait être subordonnée à une meilleure représentativité de l'association.

Le privilège de financement public dont l'UNAF bénéficie implique qu'elle soit représentative des familles françaises. La Cour constate que la représentativité ne s'est pas améliorée en 2005.

En premier lieu, avec un nombre de familles adhérentes de 772 175 en 2005 (contre 797 111 en 2002), l'UNAF regroupe 12% du nombre de familles allocataires de prestations familiales (6 281 980 au 31 décembre 2005 en France métropolitaine, selon les chiffres fournis par la CNAF)

En outre, la définition restrictive de l'association familiale actuellement retenue empêche certaines associations d'adhérer à l'UNAF.,

Enfin, des incohérences dans l'application des critères d'adhésion aux UDAF, relevées par la Cour en 2003 subsistent. Certains mouvements, et tout particulièrement « Familles rurales », ont une conception large de l'association familiale. En milieu rural, notamment, certaines associations incluent des structures prestataires de services rémunérés et, de ce fait, le nombre de leurs membres se trouve augmenté par la prise en compte de tous les bénéficiaires de ces services. Cette pratique crée un déséquilibre dans la représentation géographique, les zones rurales étant surreprésentées par rapport aux zones urbaines. Cette situation s'est aggravée depuis 2002 : « Familles rurales" qui regroupait alors 46% du total des familles adhérentes aux mouvements à but et à recrutement généraux en regroupe en 2005 plus de 50%.

La recommandation de la Cour de subordonner l'attribution de fonds publics à une meilleure représentativité de l'association n'a donc pas été suivie d'effet.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS

L'insertion relative à l'appréciation portée par la Cour des comptes à propos des suites réservées par les pouvoirs publics au rapport public concernant l'année 2004, dans sa partie consacrée à l'Union nationale des associations familiales, appelle deux types de remarques. Les premières visent à apporter quelques précisions s'agissant des textes mentionnés. Les secondes visent à répondre à quelques observations critiques émises par la Cour des comptes sur la portée de la réforme du fonds spécial.

I - Les précisions concernant certaines références aux textes

Dans le projet d'insertion, la Cour des comptes déplore une carence des pouvoirs publics en matière législative et réglementaire à l'égard du fonds spécial, en faisant allusion à une observation incluse dans le rapport public de l'année 2004. C'est ainsi qu'il y est noté que "le financement sur fonds publics prévu par une loi et un décret de 1951, constituant le "fonds spécial". Or cette loi de 1951 a été modifiée par la loi n°75-629 du 11 juillet 1975 et 4 décrets ont été pris en application de l'article 9 de ce texte, dont le dernier date du 27 avril 1988. En outre une précision s'impose à propos de la référence aux textes organisant la réforme du fonds spécial. Celle-ci a été engagée par l'article 53 de la loi n°2004-1370 du 20/12/2004 du financement de la sécurité sociale pour 2005. La loi du 27 juin 2005, seule citée par la Cour, a modifié, par son article 41, la 1^{ère} phrase du 5^{ème} alinéa de l'article 53 et le dernier alinéa du I de ce même article.

La Cour note que des dispositions transitoires sont prévues par l'article 3 du décret du 29 décembre 2005 en ce qui concerne les modalités de calcul de la seconde part du fonds spécial au profit de l'UNAF et des UDAF. La rédaction du paragraphe concernant la première part pourrait laisser penser que celle-ci ne fait pas l'objet de dispositions transitoires. Or, tel n'est pas le cas, leur durée d'application est même le double (4 ans) de celle concernant la seconde part (2 ans).

II- Les critiques émises par la Cour concernant la réforme méritent d'être nuancées

A titre liminaire, la Cour donne acte aux pouvoirs publics d'avoir clarifié les procédures de constitution et de répartition du fonds spécial en prenant les textes législatifs et réglementaires requis. Le premier texte législatif, qui l'a engagée, date de l'année même du rapport public. Le décret d'application du deuxième texte législatif, qui a modifié et complété la réforme a été publié dans les 6 mois suivant le vote de la loi du 27 juin 2005.

Le projet d'insertion relève **d'abord** plusieurs insuffisances dans la réforme adoptée :

- La Cour déplore que, dans le cadre de la constitution du fonds spécial, il soit prévu par la loi que 80 % de celui-ci demeure affecté au fonctionnement des unions d'associations familiales et plus précisément des "structures" (page 4). Le ministère de la santé et des solidarités souhaite souligner qu'étant attaché à l'efficacité des crédits d'intervention en faveur de la politique de la famille, veille naturellement à ce que, de façon optimale, les 80 % seront utilisés pour la réalisation des missions citées à l'article L.211-3 du code de l'action sociale et des familles.

Elle observe qu'est "beaucoup plus modeste" la part du fonds spécial consacrée à la réalisation d'objectifs fixés par convention. Or, conscient des pratiques qui prévalaient depuis plus de cinquante ans, aux termes desquelles, les unions d'associations familiales, avaient toute liberté pour s'organiser, le législateur a souverainement apprécié que la mise en place des actions prévues dans le cadre de conventions d'objectifs devait nécessairement être progressive et représenter 20 % du fonds spécial. Il a d'ailleurs évolué dès la seconde année d'application de la réforme, puisqu'en 2006 il est déjà de 20,39 %.

- S'agissant de l'enveloppe réservée aux actions conventionnelles, la Cour semble s'étonner que son montant ait été arrêté sans que les objectifs aient été préalablement définis.

Il est précisé que c'est le montant global de la seconde part, à répartir entre l'UNAF et les UDAF, qui a été fixé pour 2005 par le législateur, ainsi que la référence de son taux d'évolution pour l'avenir. S'agissant de la fixation postérieure d'objectifs, celle-ci ne pouvait intervenir concomitamment en raison de la nécessaire concertation qui devait être conduite avec les unions d'associations contractantes.

Cette démarche n'est au demeurant pas surprenante si l'on s'en tient, à titre de comparaison, à l'actuelle procédure d'élaboration du projet de loi de finances qui fait intervenir les réunions de budgétisation avant celles relatives à la performance.

En second lieu, la Cour émet de sérieuses réserves sur le caractère opérationnel du dispositif de contrôle institué par la réforme, qu'elle juge inutilement complexe alors qu'elle constate elle-même, au moment où elle procédait à la rédaction du projet d'insertion, que ce dispositif n'était pas encore opérationnel.

En effet, la commission d'évaluation et de contrôle s'est réunie pour la première fois le 18 décembre 2006, notamment pour donner au Ministre l'avis prévu par l'article R.211-14 du code de l'action sociale et des familles, à propos du montant du fonds spécial à attribuer à l'UNAF pour la réalisation des actions prévues dans la convention d'objectifs.

Les dispositions réglementaires indiquent précisément de quelle manière le ministère conduira le contrôle :

- réception par les services déconcentrés de documents comptables et financiers, et des rapports d'activité émanant de chaque UDAF,*
- réception au niveau de l'administration des mêmes types de documents concernant l'UNAF et du rapport d'activité élaboré par celle-ci à partir des contributions des UDAF.*

Cette production d'ensemble donnera lieu à présentation devant la commission d'évaluation et de contrôle. L'existence de cette commission rend possible et efficace l'exercice de contrôle et d'évaluation de l'utilisation du fonds spécial par l'Etat. Elle permet de réunir les ministères chargés de la famille et de la sécurité sociale, le ministère du budget, et le ministère de l'agriculture en tant que tutelle sur les fonds versés par la caisse centrale de la mutualité sociale agricole, à titre de contribution au financement du fonds spécial. La composition de la commission d'évaluation et de contrôle en réunissant notamment des représentants des ministères précités permet donc à l'Etat dans toutes ses composantes concernées d'assumer sa mission à propos du fonds spécial.

Un représentant de la caisse nationale des allocations familiales et un représentant de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole complètent la composition de la commission, présidée par un inspecteur général des affaires sociales.

***Enfin,** le projet d'insertion reprend un thème déjà évoqué dans le cadre du rapport public de 2004 : l'insuffisante représentativité de l'UNAF difficilement conciliable avec « le privilège de financement public » dont elle bénéficie. Cette question que pose à juste titre la Cour, donnera lieu à une réflexion qui sera engagée dès le premier trimestre 2007, une fois achevée la mise en œuvre de la réforme très importante du fonds spécial qui sera aboutie fin décembre 2006, sur les plans législatif, réglementaire et conventionnel.*

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE**

Ce rapport rappelle que la réforme entreprise en 2005 a permis d'encadrer l'évolution du fonds spécial, qui contribue au financement de l'union nationale des associations familiales (UNAF) et de clarifier ses procédures de constitution et de répartition entre ses bénéficiaires. Toutefois, il fait le constat que le fonds continue de garantir à l'UNAF des ressources pérennes et indexées dont l'essentiel assure le fonctionnement de ses structures.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie souligne les progrès accomplis, mais partage le constat dressé par la Cour, et notamment sur la part considérable du fonds affectée au fonctionnement du réseau UNAF (80% de ce fonds). Cette part est indépendante de la réalisation des objectifs assignés par la convention d'objectifs et de gestion en préparation entre l'Etat et l'UNAF, pour la période 2007-2009. Il semble nécessaire, à terme, d'étendre le champ de cette convention d'objectifs à l'ensemble des ressources du fonds spécial. Il serait par ailleurs pertinent de permettre aux organismes financeurs, à savoir la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), d'être signataires de cette convention.

Concernant la commission d'évaluation et de contrôle, son rôle, que la Cour juge inadapté en matière de contrôle, pourrait être davantage justifié si son pouvoir consultatif était étendu à l'ensemble des ressources du fonds spécial. La première réunion de cette commission, en date du 18 décembre 2006, a permis de constater qu'un certain nombre d'aménagements devaient être apportés au projet de convention. Le Minéfi insiste, à cet égard sur la nécessité d'introduire des indicateurs de performance, ainsi que des valeurs cibles, permettant d'assurer le suivi des objectifs fixés dans le projet de convention.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION NATIONALE DES
ASSOCIATIONS FAMILIALES (UNAF)**

1) La réforme du fonds spécial

La Cour reconnaît que les articles 53 de la loi de financement de la sécurité sociale du 20 décembre 2004 et 41 de la loi relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux du 27 juin 2005 ainsi que le décret du 29 décembre 2005 ont clarifié les procédures de constitution et de répartition du fonds spécial.

La loi a fractionné en deux parts le montant du fonds spécial : la première part est destinée à financer les missions générales mentionnées à l'article L. 211-3 du code de l'action sociale et des familles ; la deuxième part est destinée à financer des actions définies par voie conventionnelle entre l'Etat et l'union nationale des associations familiales d'une part et, entre l'union nationale et chaque union départementale des associations familiales d'autre part.

L'une est indexée sur l'indice des prix à la consommation hors tabac, la seconde sur l'évolution des prestations familiales.

Le décret d'application fixe les modalités de répartition entre chaque bénéficiaire du fonds.

Ainsi, la première part est répartie à raison de 30 % pour l'union nationale et 70 % pour les unions départementales des associations familiales. Sur sa première part, l'union nationale affecte 25 % au soutien des fédérations, confédérations et associations familiales nationales selon des modalités contenues dans le décret.

Sur leur première part, chaque union départementale affecte 10 % au soutien des fédérations et associations familiales selon des modalités également définies par le décret.

Le montant dévolu à l'union nationale, au titre de la seconde part, est fixé par arrêté du ministre chargé de la famille. Ce montant lui est attribué pour financer ses propres actions conventionnelles et pour rémunérer sa fonction de suivi et d'évaluation de la mise en oeuvre des conventions d'objectifs des unions départementales.

La répartition du complément de la seconde part est effectuée par l'union nationale entre les unions départementales qui ont conclu avec elle des conventions d'objectifs.

La convention d'objectifs Etat/UNAF devrait être signée pour le 31 décembre 2006. En effet, le comité de pilotage, constitué de représentants de l'Etat, a entériné le 30 novembre 2006 les actions proposées par l'UNAF dans le cadre de sa convention pluriannuelle et le budget correspondant à ces actions

La convention type UNAF/UDAF a fait l'objet d'un arrêté signé par le ministre chargé de la famille, et publié au Journal Officiel du 12 décembre 2006.

La Cour estime que les textes législatifs et réglementaires, s'ils répondent à certaines observations formulées dans son précédent rapport, restent insuffisants sur deux points : d'une part, ils n'associeraient pas à la définition des objectifs les régimes mis à contribution ; d'autre part, 80 % seraient toujours affectés au fonctionnement des unions et il ne serait donc pas mis fin au « privilège de financement » qui garantit à l'UNAF des ressources pérennes.

- *Sur le premier point, le décret du 29 décembre 2005 prévoit que le montant affecté à l'union nationale est fixé par arrêté du ministre chargé de la famille après avis de la commission d'évaluation et de contrôle instituée par ce même décret, et que la répartition par l'UNAF entre les UDAF ayant signé des conventions est portée à la connaissance de la dite commission d'évaluation et de contrôle. Or, cette commission est composée de représentants des ministres chargés de la famille, de la sécurité sociale, du budget, de l'agriculture mais également de représentants de la caisse nationale des allocations familiales et de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole. Ainsi, et à ce stade, l'avis des deux organismes financeurs, CNAF et CCMSA, est sollicité pour la détermination du montant réservé à l'union nationale. Ils sont par ailleurs informés du montant réservé à chaque union départementale.*

D'autre part, dans sa précédente réponse à la Cour, l'UNAF rappelait que la CNAF n'est pas l'organisme de tutelle de l'UNAF qui, selon les textes, reste le ministre chargé de la famille et que ses réflexions, ses études et ses actions sont très majoritairement en dehors du champ de compétences de la CNAF.

- *Sur le second point, l'UNAF ne se reconnaît toujours pas dans la qualification de « privilège de financement » et considère au contraire que son mode de financement constitue un mode de régulation de la vie sociale. Depuis sa création, l'UNAF est en effet investie par ce financement d'une mission de partenariat familial et social. Elle débat toujours avec les pouvoirs publics et contribue à une forme de paix sociale bien au-delà des divergences politiques ou des changements de Gouvernement. L'UNAF est l'une des rares instances, au sein de la société civile, à être sollicitée en de multiples occasions par les différents gouvernements afin de donner des avis éclairés sur les problématiques de notre temps, liées à la famille. Ce mode de fonctionnement et de financement assuré à l'UNAF est voulu par le Législateur qui, à deux reprises, a réaffirmé sa volonté de pérenniser le fonds spécial (en décembre 2004 et en juin 2005).*

L'UNAF ne bénéficie donc d'aucun privilège et il est à noter qu'elle n'est pas la seule organisation à bénéficier d'un financement prévu par la loi, les chambres consulaires jouissant également de financements pérennes. Par ailleurs, l'UNAF conteste le fait que l'essentiel du fonds spécial financerait « le fonctionnement » de ses structures. La première part du fonds est en effet principalement destinée à conduire et développer ses missions de base, conformément au code de l'action sociale et des familles.

Ainsi l'UNAF a largement développé ses missions d'animation du réseau, d'aide et de représentation de l'ensemble des familles vivant sur le territoire français sur des sujets portant sur les thèmes concernant la vie quotidienne des familles (santé, logement, droit, consommation, emploi, environnement, etc...) :

- *animation du réseau des représentants familiaux et des unions d'associations familiales,*
- *information directe des familles,*
- *défense des droits de ces familles par un partenariat constant avec les instances nationales et par la construction d'une représentation de qualité dans un grand nombre d'instances nationales,*
- *structuration de l'observation et des études.*

Ces missions essentielles de base de défense des familles et d'interlocuteur des Pouvoirs Publics, doivent continuer à s'effectuer en toute indépendance, ce qui justifie qu'elles ne peuvent être intégrées dans une convention où le principe est que les actions sont soumises à l'agrément préalable de l'Etat.

En revanche, la signature d'une convention sur une part de ses activités, fixe des objectifs négociés et arrêtés d'un commun accord avec l'Etat sur des actions que l'UNAF et les UDAF développeront de manière prioritaire sur la durée de la convention, actions toujours en corrélation avec les missions générales confiées par le Législateur.

La loi a confié à l'UNAF le soin de négocier avec chacune des UDAF leurs propres actions conventionnelles. La signature des 100 conventions doit aboutir au tout début de l'année 2007.

2) Le contrôle de l'Etat sur les fonds confiés à l'UNAF

La Cour rappelle que le décret du 29 décembre 2005 prévoit la constitution, et sa composition, d'une commission d'évaluation et de contrôle, chargée d'examiner les évaluations et les contrôles sur l'utilisation du fonds spécial par l'union nationale et les unions départementales.

La Cour juge que ce « montage » est complexe et ne se justifie pas puisque d'une part, il existe des procédures de contrôle interne à l'UNAF et d'autre part, les services des ministres chargés de la famille et de la sécurité sociale ont pour mission de contrôler et d'évaluer l'utilisation des fonds publics.

S'il n'appartient pas à l'UNAF de répondre sur la partie relative aux contrôles des fonds publics par l'Etat, il est essentiel de préciser que la loi ayant spécifiquement donné compétence à l'UNAF pour évaluer et contrôler l'utilisation du fonds spécial par les unions départementales, elle s'est, en interne, organisée en conséquence.

Ainsi, le conseil d'administration de l'UNAF, en septembre 2005, a décidé la création de deux nouvelles instances composées de représentants de l'UNAF et de représentants des UDAF : l'instance d'évaluation pour la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation des actions conventionnelles des unions départementales, et l'instance de contrôle pour le contrôle de l'utilisation du fonds spécial (parts 1 et 2) par l'ensemble des bénéficiaires. Ces deux instances, qui ont commencé à fonctionner dès cette année 2006, auront, notamment, à élaborer le rapport de synthèse annuel, stipulé à l'article R. 211-15 du code de l'action sociale et des familles, sur les résultats des évaluations et des contrôles effectués au cours de l'année, rapport qui doit être adressé au ministre chargé de la famille et présenté à la commission d'évaluation et de contrôle susvisée.

3) La représentativité de l'UNAF

La Cour juge que la représentativité de l'UNAF ne s'est pas améliorée en 2005. Elle fonde son constat sur trois éléments :

- *Le nombre de familles adhérentes aux associations familiales que regroupe l'UNAF représente 12 % du nombre de familles allocataires de prestations familiales.*

Cet indicateur, que nous avons effectivement repéré, est intéressant mais ne peut être retenu pour mesurer la représentativité de l'UNAF, son champ de compétence n'étant pas limité au seul domaine des prestations familiales.

La représentativité de l'UNAF ne doit pas, non plus, se mesurer au seul nombre, par ailleurs non négligeable, de familles adhérentes aux associations familiales. D'autres facteurs objectifs doivent être pris en compte :

- 1) *le nombre d'associations familiales adhérentes aux unions départementales qui s'élève, au 31 décembre 2005, à 7.557, affiliées, pour un certain nombre d'entre elles, à des fédérations départementales elles-mêmes adhérentes aux UDAF et aux mouvements familiaux nationaux regroupés au sein de l'UNAF, au nombre de 26 pour ces derniers. Ce sont soit des associations librement déclarées dans le cadre de la loi du 1er juillet 1901, soit des sections d'associations nationales conformes à l'article L. 211-4 du code de l'action sociale et des familles ;*

2) la diversité des composantes de l'UNAF, qui regroupe des mouvements à recrutement général et des mouvements à recrutement spécifique (de types éducatifs et professionnels, sociaux, monoparentales). Cette même diversité se retrouve dans les unions départementales. Elle permet entre autres de donner des avis pertinents aux Pouvoirs Publics dans tous les domaines liés à la famille.

3) Le nombre de représentations assumées par l'union nationale et par l'ensemble des unions départementales et régionales. La loi confère aux unions d'associations familiales la mission de représenter officiellement auprès des Pouvoirs Publics l'ensemble des familles et de désigner des représentants aux divers conseils, assemblées ou autres organismes institués par l'Etat, la région, le département, la commune.

Ainsi, sur l'ensemble du territoire et des départements d'outre-mer, tous domaines familiaux confondus (santé, logement, consommation, etc...) touchant à la famille, ce sont plus de 6.000 postes de représentation (hors CCAS) qui sont assurés par plus de 5.000 représentants familiaux, issus des associations familiales adhérentes.

- La définition restrictive de l'association familiale retenue empêcherait certaines associations d'adhérer à l'UNAF.

La définition d'une association familiale est issue de l'article L. 211-1 du code de l'action sociale et des familles. Cet article énonce le but que doivent poursuivre ces associations, ainsi que leur composition familiale. Ce but essentiel de défense des intérêts matériels et moraux soit de l'ensemble des familles, soit de certaines catégories d'entre elles et le regroupement d'adhérents « familles » sont des critères partagés par l'ensemble des associations, qu'elles se situent au niveau local, départemental ou national.

Ce socle commun partagé par l'ensemble de nos composantes ne nous apparaît pas restrictif. Il a d'ailleurs été réaffirmé par les membres du conseil d'administration de l'UNAF au cours du dernier séminaire qui s'est tenu en septembre 2006. Par ailleurs, le conseil d'administration de l'UNAF poursuit ses réflexions relatives au dossier qu'il a ouvert en 2002 sur « l'évolution de l'institution », dans le cadre de son projet institutionnel. Ce projet d'orientations et de perspectives d'avenir qui doit mobiliser l'ensemble des unions d'associations familiales, doit traiter, entre autres, des sujets d'évolution des textes législatifs qui nous régissent et d'ouverture de l'institution en terme d'agrément et de partenariats.

Il est à noter, d'autre part, que l'UNAF a, durant la période 2003 à 2005, agréé six nouveaux mouvements nationaux, soit en qualité de membres actifs, soit en qualité de membres associés.

- *Des incohérences dans l'application des critères d'adhésions aux UDAF, relevées en 2003, subsisteraient et, selon la Cour, les zones rurales seraient surreprésentées par rapport aux zones urbaines.*

Il convient de noter que l'association familiale est un espace privilégié et solidaire pour les familles qui adhèrent afin d'une part, de participer à la vie associative et d'autre part, d'exprimer au sein de l'association leurs attentes par rapport aux services qu'elles sollicitent. C'est ce qui la différencie d'une entité qui vend des services.

Concernant la surreprésentation du milieu rural, il convient de noter que le secteur associatif en général, en dehors du seul champ familial, est confronté aux mêmes difficultés de développement dans les zones très urbanisées.

Certes, les associations Familles Rurales regroupent 50 % du total des familles adhérentes aux mouvements à recrutement général. Mais, au regard des effectifs arrêtés au 31 décembre 2005 adressés à la Cour, cela tient au fait que le nombre d'adhérents à cette catégorie de mouvements enregistre une diminution, ce qui a pour effet d'augmenter ce pourcentage par rapport à 2002.

D'autre part, la Cour omet dans sa statistique la présence des mouvements à recrutement spécifique. Cette catégorie de mouvements, au nombre de 19, totalise 39 % de familles adhérentes, ainsi que la catégorie des associations familiales non affiliées à un mouvement national qui rassemble 21 % d'adhésions familiales.

Le nombre d'adhérents à Familles Rurales ne représente en réalité que 21 % du nombre total de l'ensemble des familles adhérentes aux associations familiales que regroupe l'UNAF. Il convient de noter que ce taux est inférieur au pourcentage de la population française vivant dans des communes de moins de 2000 habitants, qui est de 25 % selon les derniers chiffres de la Direction Générale des collectivités locales du Ministère de l'Intérieur.

Par ailleurs, l'importance de Familles Rurales dans le tissu associatif familial est un élément positif. Ces associations locales rendent au quotidien de véritables services aux familles dans des secteurs où les collectivités locales interviennent moins. Nous citerons, pour exemples, les centres de loisirs, les structures de petite enfance (halte garderie, crèche,...), les relais familles, etc... dont la gestion, en zones urbaines, a souvent été reprise par les collectivités locales.

Dans la perspective de développer son secteur associatif dans les zones très urbanisées, l'UNAF, en collaboration avec un certain nombre d'UDAF concernées, a, en 2005, entamé des réflexions sur le sujet, réflexions qui doivent se poursuivre avec les mouvements familiaux dans le cadre du projet institutionnel.
