

L'union nationale des associations familiales (UNAF)

PRESENTATION

L'Union nationale des associations familiales (UNAF) est une institution chargée de promouvoir, défendre et représenter les intérêts des familles vivant sur le territoire français, quelles que soient leurs croyances ou leur appartenance politique. Sa gestion et les comptes des exercices 1995 à 2002 ont été contrôlés par la Cour en 2003.

L'ordonnance n°45-323 du 3 mars 1945 a prévu la représentation des familles par des unions d'associations familiales : les associations, formées selon le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901, adhèrent en toute liberté à une union départementale qui est elle-même une association et, par l'intermédiaire des unions départementales (UDAF), à une union nationale. Elles peuvent, en outre, choisir de s'affilier à des mouvements nationaux, qui ont eux-mêmes la possibilité d'adhérer à l'UNAF. Leurs missions, énoncées à l'article L.211-3 du code de l'action sociale et des familles, consistent à représenter auprès des pouvoirs publics l'ensemble des familles, à donner des avis sur les questions d'ordre familial, à proposer les mesures qui paraissent conformes aux intérêts matériels et moraux des familles et à se porter partie civile dans les procès où les intérêts de l'ensemble des familles lui semblent menacés.

En 2002, l'UNAF regroupait 26 mouvements nationaux familiaux⁹⁸ et 100 UDAF, soit au total 7 573 associations familiales représentant 797 111 familles adhérentes.

Les unions d'associations familiales sont financées par un fonds spécial institué par la loi n°51-602 du 24 mai 1951, alimenté par un prélèvement effectué chaque année sur les ressources des principaux organismes gestionnaires des prestations familiales. En 2002, le montant du fonds spécial s'élevait à 24 883 966 €.

98) Il existe sept mouvements nationaux à but et à recrutement généraux qui poursuivent des objectifs d'une action familiale générale et 19 mouvements à but général et à recrutement spécifique qui défendent les intérêts matériels et moraux de certaines catégories de familles.

Lors de son précédent contrôle de l'UNAF en 1986, la Cour avait constaté que les dispositions concernant le fonctionnement et la répartition du fonds spécial étaient incorrectement appliquées. Elle s'étonnait de la hausse du taux de prélèvement du fonds spécial alors que les excédents de gestion de l'UNAF étaient substantiels et demandait la réduction de ce taux. Elle soulignait l'importance du financement direct garanti à l'UNAF par le fonds spécial et l'absence de contrôle sur l'utilisation des ressources mises à sa disposition. Concernant la gestion de l'Union, elle regrettait un train de vie excessif, notamment en matière de politique du personnel, de frais de déplacement, de représentation et de réception.

Les mesures récemment prises par les dirigeants ont permis de nombreuses améliorations. Elles s'avèrent toutefois encore insuffisantes.

I – Les ressources de l'UNAF

Les unions d'associations familiales bénéficient d'un privilège de financement public prévu par la loi du 24 mai 1951 et organisé par le décret n°51-944 du 19 juillet 1951. Fondé sur la présomption de représentativité que la loi confère à l'UNAF, il assure aux organismes qui en bénéficient une place tout à fait exceptionnelle dans le paysage institutionnel français. En effet, alors que les subventions sur fonds publics devraient être accordées en fonction d'objectifs prédéfinis et pour des actions donnant lieu à évaluation, le fonds spécial garantit automatiquement à l'UNAF plus de 80 % de ses ressources de fonctionnement⁹⁹, indépendamment de ses besoins réels et des actions qu'elle entreprend.

A – Des ressources en augmentation constante

Les ressources prélevées sur le produit des cotisations d'allocations familiales assurent un financement confortable et croissant avec la masse des prestations familiales versées, sans que l'UNAF soit liée aux autorités de tutelle ou à la CNAF par un contrat d'objectifs.

⁹⁹⁾ En 2002 la part du fonds spécial attribuée à l'UNAF pour son fonctionnement s'élevait à 7 213 629 € pour un montant total de ressources de 8 933 261 €.

La somme perçue par l'UNAF au titre du fonds spécial n'a cessé d'augmenter au fil des années. A l'indexation automatique de ses ressources sur la masse des prestations familiales se sont ajoutées des majorations du taux de prélèvement. Fixé en premier lieu à 0,03 %, celui-ci s'est accru progressivement : il a été porté à 0,07 % en 1976, puis à 0,0726 % en 1986 et enfin porté à 0,1 % en 1988, sans que cette dernière augmentation ait été justifiée par un élargissement des missions des unions d'associations familiales.

Par ailleurs, dans la période récente, l'assiette s'est montrée constamment dynamique. Le montant total du fonds spécial pour les unions d'associations familiales est passé de 19 716 127 € en 1995 à 24 883 966 € en 2002 et l'enveloppe attribuée à l'UNAF de 5 713 345 € à 7 213 629 €, soit + 13 % en euros constants. Sur la même période, les ressources totales de l'UNAF évoluaient de 14 % en euros constants : 8 933 261 € en 2002 contre 7 010 549 € en 1995.

B – Les procédures de financement

1 – Des procédures non respectées

Les procédures réglementaires relatives à l'attribution du fonds spécial à l'UNAF et aux UDAF n'ont pas varié depuis plus d'un demi siècle. Elles sont en effet prévues par le décret du 19 juillet 1951 qui décrit, d'une part, la phase de constitution du fonds spécial, et d'autre part, celle de sa répartition entre les unions d'associations familiales.

La Cour observe que ces procédures ont progressivement cessé d'être respectées sans qu'une réflexion ait été engagée sur leur obsolescence et la nécessité de les modifier : le comité technique, chargé d'assister le ministre de la famille dans la constitution du fonds spécial, ne se réunit plus depuis 1973, et la commission consultative, dont la mission est d'examiner les propositions de répartition du fonds spécial entre l'UNAF et les UDAF, n'existe plus dans sa configuration réglementaire depuis 1990.

En lieu et place de ces instances réglementaires se tient chaque année une réunion à laquelle participent des membres de la DGAS et de l'UNAF. Cette rencontre informelle ne fait pas systématiquement l'objet d'un compte rendu et se tient la plupart du temps sans que les chiffres définitifs des prestations de tous les régimes financeurs soient connus. Cette réunion annuelle permet en fait de recueillir l'accord de la DGAS sur la répartition du fonds spécial préparée par l'UNAF. Lorsque les

chiffres définitifs des prestations de chacun des régimes contributifs sont enfin disponibles, la répartition issue de la réunion DGAS/UNAF est traduite dans un arrêté ministériel préparé par l'UNAF.

Ainsi, la disparition des commissions réglementaires a eu pour effet de laisser face à face la DGAS et l'UNAF, enlevant aux organismes de prestations familiales financeurs, qui étaient membres du comité technique, tout rôle dans cette procédure.

2 – Un prélèvement à l'assiette trop large

L'assiette du prélèvement destiné au fonds spécial est fonction des prestations familiales retenues et des régimes mis à contribution. L'absence de précision dans la loi et dans le règlement d'application sur la nature des prestations entrant dans l'assiette du fonds spécial a suscité de nombreux conflits. Toutefois, la contestation par l'UNAF auprès du Conseil d'Etat, en mai 1995, d'une décision du ministre refusant d'inclure la majoration de l'allocation de rentrée scolaire dans la base de calcul du fonds spécial a permis d'obtenir une interprétation jurisprudentielle de la loi.

Le Conseil d'Etat, dans sa décision du 30 avril 1997, a précisé que les prestations familiales à prendre en compte pour la détermination de l'assiette du fonds spécial sont celles qu'énumère l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale. Or, après la décision du Conseil d'Etat, rien n'a changé dans le calcul de l'assiette du fonds spécial : la DGAS, en accord avec l'UNAF, et sans que les régimes de prestations familiales payeurs réagissent, a continué à intégrer des prestations qui ne sont pas énumérées par l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale, notamment l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA).

Par ailleurs, pour définir les régimes contribuant au fonds spécial, la décision du Conseil d'Etat du 30 avril 1997 se fondait sur la rédaction de l'article 2 de la loi du 24 mai 1951 tel qu'il était codifié à l'article 11 du code de la famille et de l'aide sociale. Étaient alors concernés les régimes général et agricole, ainsi que les régimes spéciaux de la SNCF, de la RATP et d'EDF/GDF. En revanche, dans le code de l'action sociale et des familles, l'article 2 de la loi du 24 mai 1951 codifié à l'article L.211-10 exclut ces régimes spéciaux.

Cette contradiction des textes a été résolue à l'avantage de l'UNAF par le maintien des régimes de la SNCF, de la RATP et d'EDF/GDF au nombre des contributeurs.

La comparaison des sommes perçues entre 1998 et 2002 au titre du fonds spécial par les unions d'associations familiales avec le montant tel qu'il aurait dû être arrêté en fonction de l'interprétation du Conseil d'Etat fait apparaître au total une différence de plus de 8 M€, qui correspond à près d'une année de fonctionnement de l'UNAF.

3 – Une répartition du fonds spécial non conforme à la loi

Le décret du 19 juillet 1951 prévoit une répartition du fonds spécial entre l'UNAF et les UDAF. Or, et bien que les textes ne le prévoient pas, une enveloppe particulière est aussi inscrite dans les arrêtés ministériels au profit des unions régionales d'associations familiales (URAF).

En outre, les UDAF et les URAF reversent respectivement 10 et 20 % de leur enveloppe aux mouvements nationaux, alors que ceux-ci ne sont mentionnés ni dans la loi ni dans un décret comme bénéficiaires du fonds spécial. Ces versements sont donc juridiquement non fondés.

4 – Des versements effectués dans des conditions irrégulières

Faute de disposer en début d'année des éléments permettant de connaître le montant du fonds spécial, un système d'acomptes, non prévu par les textes réglementaires, a été mis en place pour réduire les délais de versement de leur principale ressource aux unions. Si un tel mécanisme d'acompte peut être justifié dans son principe, le versement par les régimes de prestations familiales de la moitié de leur contribution dès le début de l'année est excessif. Cette pratique crée un décalage entre les fonds versés et leur emploi, permettant ainsi à l'UNAF et aux UDAF de bénéficier d'un complément de dotation grâce aux produits financiers retirés du placement des disponibilités, et ce au détriment des régimes contributeurs.

Par ailleurs, de 1995 à 1999, les arrêtés relatifs à la répartition du fonds spécial des unions d'associations familiales visent l'avis d'une commission consultative qui ne s'est pas réunie. En 2000 et 2001, des projets d'arrêtés ont été rédigés, mais ils n'ont jamais été signés. Pourtant, les instructions pour le versement de la contribution au fonds spécial ont bien été adressées par la DGAS aux organismes financeurs du fonds spécial. Pour ces deux exercices, les actes de notification ainsi que les décaissements effectués par chaque redevable ont donc été privés de base légale.

II – La représentativité et les missions de l’UNAF

A – Une représentativité insuffisante

Le privilège de financement public dont bénéficie l’UNAF lui impose d’être représentative de toutes les familles de la société française actuelle. Or, ce n’est pas le cas.

D’une part, la représentativité géographique des familles n’est pas équitable, les zones rurales étant surreprésentées par rapport aux zones urbaines. Ainsi, avec 162 069 familles, “Familles rurales” regroupe 46 % du total des familles adhérentes aux mouvements à but et à recrutement généraux.

D’autre part, on observe des incohérences dans les critères retenus pour l’adhésion des associations aux UDAF. Ainsi, plusieurs UDAF ne reconnaissent pas le caractère familial de certaines associations prestataires de services (halte-garderie, crèche, médiation familiale, assistance familiale...), alors que d’autres l’admettent. Autre illustration du manque de clarté des critères d’adhésion, les associations d’aide à domicile en milieu rural sont considérées au plan national comme des associations familiales, alors que leurs homologues en milieu urbain ne bénéficient pas du même statut.

B – Un champ d’intervention mal défini

L’UNAF intervient dans un champ d’autant plus large qu’il est peu défini par les textes. Ses interventions auprès des pouvoirs publics et les avis qu’elle formule touchent à tous les secteurs ou presque de la société, puisqu’à un titre ou à un autre, les familles peuvent être concernées par toutes les décisions politiques. Cette mission est particulièrement importante pour l’UNAF qui conçoit son action en termes de partenariat avec les pouvoirs publics.

L'UNAF représente officiellement les familles au sein de nombreuses institutions : en 2002, elle occupait 207 sièges dans 104 instances couvrant un champ d'intervention très large¹⁰⁰.

En outre, elle réalise des études sur l'ensemble de ses champs d'intervention : l'insertion des enfants handicapés, les contrats éducatifs locaux, la lutte contre l'illettrisme.... Elle gère l'observatoire des tutelles et a conduit une étude sur les majeurs protégés. Elle assure la logistique du Conseil national consultatif de la médiation familiale, pourtant placé sous l'autorité de la DGAS. Elle est présente dans divers lieux de recherche. Elle organise de nombreux colloques à Paris et en province.

En garantissant des ressources financières automatiques et substantielles à un organisme non dépendant de lui, l'Etat s'est créé un interlocuteur dont les moyens de réflexion sur le champ familial sont sans commune mesure avec ceux de la DGAS et de la délégation interministérielle à la famille réunies.

III – Les comptes et la gestion de l'UNAF

A – Des liens confus entre la comptabilité de l'UNAF et le fonds spécial

1 – Des comptes qui manquent de clarté et d'exhaustivité

Il n'est pas rendu compte précisément de la ventilation des crédits du fonds spécial selon les six affectations précisées par les arrêtés ministériels : certaines apparaissent dans le compte de résultat, d'autres sont gérées en compte de tiers. Il n'est donc pas possible de suivre clairement la consommation des enveloppes du fonds spécial au travers

100) Conseil d'administration de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), conseil d'orientation des retraites, commission nationale de la négociation collective, commission des comptes de la sécurité sociale, conseil économique et social, conseil national de la consommation, conseil national du sida, institut national de la consommation, fonds de garantie contre les actes de terrorisme, conseil national de l'habitat, conseil national du tourisme, commission consultative des emballages ménagers, comité national de l'eau, agence française de sécurité sanitaire environnementale, conseil national du crédit coopératif, commission supérieure de la médaille de la famille française, fonds d'action et de soutien pour l'intégration et de lutte contre les discriminations, comité économique et social des communautés européennes, etc.

des documents financiers. De ce fait, les membres du conseil d'administration de la CNAF et les autorités de tutelle ne disposent pas d'une vision claire de l'utilisation de ces fonds publics.

2 – Des crédits mal affectés

Les arrêtés ministériels de répartition du fonds spécial isolent des enveloppes pour des dépenses particulières : celles destinées au congé de représentation (c'est-à-dire au remboursement partiel à l'employeur du salaire de certains administrateurs qui ne peuvent plus travailler à plein temps en raison de leurs missions au sein de l'UNAF), celles qui ont trait à des investissements et enfin celles consacrées à la formation des bénévoles. Mais l'UNAF ne respecte pas l'affectation déterminée, une partie de ces crédits finançant diverses dépenses de fonctionnement.

Ainsi, les dépenses destinées au congé de représentation sont utilisées pour 77 % de leur total cumulé sur la période 1995-2002 pour financer le fonctionnement général de l'institution.

Affectation du congé de représentation de 1995 à 2002 en €

	Montant inscrit au budget	Montant dépensé	Solde	Solde en % du montant inscrit
1995	157 905	849	157 056	99 %
1996	165 613	5 750	159 863	97 %
1997	169 729	30 244	139 485	82 %
1998	176 432	45 780	130 652	74 %
1999	178 214	88 259	89 955	50 %
2000	178 376	44 804	133 572	75 %
2001	180 639	46 631	134 008	74 %
2002	194 095	64 501	129 594	67 %
TOTAL	1 401 003	326 818	1 074 185	77 %

Source : Comptes de l'UNAF

De même, certains crédits d'investissement servent à prendre en charge des dépenses de fonctionnement. Ainsi, en 1999, le reliquat des crédits d'investissement a servi à financer des déplacements pour des UDAF d'outre-mer, pour un montant de 18 013 €, et à rembourser une UDAF pour un trop versé dans sa participation à une assemblée générale, pour un montant de 3 873 € ; en 2000, 27 083 € ont servi de nouveau à payer des frais de déplacement.

B – Une gestion peu rigoureuse

1 – Une absence de maîtrise des coûts

L'importance des fonds dont elle bénéficie généreusement permet à l'UNAF d'avoir un fonds de roulement en augmentation de 29 % en euros constants de 1995 à 2002. La trésorerie passe de 822 965 € à fin 1995 à 1 545 885 € à fin 2002, soit une augmentation de 68 % en euros constants.

L'analyse des dépenses courantes révèle le peu d'intérêt des responsables de l'UNAF pour la maîtrise budgétaire : les budgets sont construits de façon peu rigoureuse entraînant, pour certains secteurs d'activité, de fortes variations entre prévisions et réalisations. Avant la création d'une commission financière en 2002, le suivi du budget n'était confié à aucune instance.

Évolution des dépenses de 1995 à 2002

	Charges de fonctionnement général	Salaires et traitements (hors charges sociales)	Dépenses de déplacement, représentation, colloques et séminaires	Autres charges (1)	Charges totales
1995	1 922 063	2 026 651	674 087	2 961 173	7 583 974
1996	1 927 821	2 063 083	533 131	3 508 202	8 032 237
1997	1 959 949	2 179 242	493 419	3 113 194	7 745 804
1998	1 867 807	2 198 588	591 637	2 986 055	7 644 087
1999	2 025 785	2 087 825	512 111	3 377 166	8 002 887
2000	2 329 093	2 242 282	828 427	2 569 715	7 969 517
2001	2 210 844	2 545 791	846 024	3 349 077	8 951 736
2002	2 337 136	2 676 106	926 102	3 535 921	9 475 265
Évolution 1995/2002 en € constants	+9 %	+18 %	+23 %	+6 %	+12 %

1 - Impôts et taxes, cotisations sociales, charges et intérêts financiers, aide à la formation des bénévoles des UDAF, aide aux mouvements, amortissements et provisions

Source : Comptes de l'UNAF

L'augmentation des dépenses de fonctionnement général est substantielle dans tous les domaines, mais elle est particulièrement forte pour les dépenses de représentation. Cette évolution traduit une maîtrise des coûts insuffisante : la plupart des prestataires réguliers n'ont pas fait l'objet d'une mise en concurrence, même informelle, et les manifestations institutionnelles sont coûteuses. Les dépenses de représentation, déplacements, colloques et séminaires, qui constituent une part importante des charges courantes de l'UNAF, ont augmenté sur la période de 23 % en euros constants. La gestion des ressources humaines se caractérise jusqu'en 2001 par une politique généreuse de primes et d'avancement individuels.

2 – Des dépenses insuffisamment contrôlées et dans certains cas irrégulières

Des négligences ont été constatées dans le dispositif de remboursement des frais de déplacement et de représentation qui expliquent en partie la forte hausse de cette catégorie de dépenses. Outre le fait que les remboursements se font sur des montants très favorables, leur justification est insuffisamment contrôlée. Ainsi, on trouve au titre de frais de représentation et de déplacement des remboursements de toute nature (consommations, fournitures, communications téléphoniques par exemple). S'agissant du trésorier, il a gardé ses factures durant plusieurs années et les a transmises en bloc à la comptabilité courant 2003 pour obtenir le remboursement des frais qu'il avait engagés de janvier 1998 à mars 2003, pour un montant total de 28 342 €. Or le motif des dépenses n'est pas toujours précisé et il est alors impossible de vérifier que la dépense correspond bien à une activité de l'UNAF.

En outre, l'utilisation par deux anciens dirigeants de cartes de paiement au nom de l'UNAF a été à l'origine de la prise en charge par celle-ci de dépenses sans rapport avec ses activités.

Afin d'éviter de perpétuer de tels errements, un système d'avance sur compte personnel a été mis en place fin 1998 pour le président. Toutefois ce système rend tout aussi impossible le contrôle précis de ses dépenses. En effet, il règle une partie des frais de déplacement et de repas par des retraits en liquide sur son compte personnel ou par une carte bancaire rattachée à ce même compte. Il justifie ensuite ses dépenses par des factures ou des notes de frais transmises au service de la comptabilité, mais le motif n'est pas toujours indiqué.

En outre, le système d'avances sur un compte personnel pourrait conduire à requalifier les sommes ainsi versées en complément de rémunération.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le contrôle de l'UNAF montre que les pouvoirs publics ont été doublement défaillants en ne révisant pas des textes obsolètes non respectés et en ne contrôlant pas l'usage fait par l'UNAF des fonds qui lui sont confiés.

L'Etat devrait déléguer aux régimes de prestations familiales la mise en œuvre et le contrôle d'un fonds qu'ils financent entièrement. Il est vrai que la forte présence de l'UNAF au sein des instances des organismes de sécurité sociale et surtout de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) n'est pas de nature à faciliter la mise en place du contrôle souhaité.

L'attribution de fonds publics à l'UNAF devrait être subordonnée à une meilleure représentativité de l'association. Les textes devraient préciser les missions qui lui sont confiées afin de fonder plus légitimement et d'encadrer plus strictement le niveau de son financement sur fonds publics. Enfin, une convention conclue entre l'UNAF et les régimes financeurs devrait définir les modalités de versement et de contrôle des fonds attribués.

RÉPONSE DU MINISTRE DES SOLIDARITÉS, DE LA SANTÉ ET DE LA
FAMILLE

*** Présentation de l'insertion de la Cour des comptes :**

La dernière phrase de la présentation fait référence à l'absence, encore en 2003, de remise en cause par les pouvoirs publics (et l'UNAF) des pratiques contestées par la Cour des comptes, dans le cadre de son précédent contrôle effectué en 1986.

Si les pratiques n'ont pas toutes encore été modifiées, pour autant, il serait inexact de juger que les pouvoirs publics se sont satisfaits d'une situation qui se traduisait par une inapplication de certaines dispositions législatives et réglementaires en vigueur. En témoigne notamment la lettre – dont la Cour a eu communication écrite comme de tous les courriers cités dans la présente réponse – qu'en septembre 2000, l'un de mes prédécesseurs adresse au président de l'UNAF en l'invitant à mener une évaluation du fonds spécial et à lui présenter des propositions de modification et d'amélioration de ce dispositif. La réponse du Président de l'UNAF du 4/12/2001 préconisait essentiellement le retour à l'application des textes en procédant au renouvellement des membres des comités et commissions prévus par la réglementation. Cependant il est apparu à mes services – expression utilisée, par commodité, les services en cause ne relevant de mon autorité directe qu'en vertu du décret du 29/11/2004 – qu'il ne suffisait plus de rendre la pratique conforme au droit. Celui-ci, en effet, se révélait totalement inadapté sur certains points, compte tenu, notamment, du privilège de financement public, exorbitant du droit commun, dont disposaient les Unions d'associations familiales, sans qu'elles aient à rendre le moindre compte des missions accomplies en contrepartie. Le 18 septembre 2002, une première réunion entre la DGAS et la délégation interministérielle à la famille concluait à la nécessité d'une réforme importante du dispositif relatif au fonds spécial. Par une note du 7 novembre 2002, le directeur de cabinet de l'un de mes prédécesseurs en était informé. Bien entendu, une telle initiative a recueilli l'entière adhésion du cabinet, qui est intervenu à diverses reprises pour que les travaux entrepris aboutissent à des propositions concrètes. Ces démarches ont été mises en œuvre bien avant l'annonce du contrôle de la Cour des comptes, dont il n'a été fait état auprès de mes services qu'en mai 2003.

Par une note du 10 juillet 2003, les services concernés (direction générale de l'action sociale et délégation interministérielle à la famille) présentaient les grandes lignes de la réforme envisagée à l'un de mes prédécesseurs.

Celle-ci a trouvé place dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005. Elle a été quelque peu tronquée contre le gré du Gouvernement, le Conseil d'Etat ayant considéré que certaines de ses dispositions ne revêtant pas de caractère financier devaient trouver un autre support législatif. Soucieux d'adapter au plus vite la réforme du fonds spécial, le Gouvernement avait retenu le PLFSS, dispositif le moins inapproprié et le plus rapidement opérationnel (dès le 1^{er} janvier 2005). Il prévoit d'inclure, par amendement au projet de loi relatif aux assistantes maternelles, les dispositions jusqu'à présent exclues de la réforme.

*** Les ressources de l'UNAF :**

La Cour observe que « le fonds spécial garantit automatiquement à l'UNAF 80 % de ses ressources de fonctionnement, indépendamment de ses besoins réels et des actions qu'elle entreprend ». Cette situation n'a rien d'illégal. Elle peut apparaître, certes, extraordinairement favorable, par rapport au régime réservé en matière de subvention, sur fonds publics, aux autres associations. Mais l'UNAF se distingue des autres associations. En effet, elle s'est vu reconnaître, par le législateur, les mêmes pouvoirs et les mêmes avantages que ceux reconnus aux établissements d'utilité publique (cf. article L. 211-7 du code de l'action sociale et des familles). La loi a, de plus, déterminé le taux minimum à appliquer au montant des prestations légales versées par les principaux régimes de prestations familiales pour le calcul du fonds spécial dont l'UNAF est bénéficiaire avec les Unions départementales des associations familiales. En contrepartie, le législateur attendait de ces instances notamment qu'elles contribuent avec les pouvoirs publics, par leurs propositions, à prendre les mesures conformes aux intérêts matériels et moraux des familles, une mission, en somme, presque sans limites. La Cour rappelle dans la partie intitulée « la présentation » les autres vocations des unions d'associations familiales précisées par la loi (cf. article L 211-3 du code de l'action sociale et des familles). Ceci revient à dire que c'est le législateur lui-même qui a fixé les objectifs globaux à mettre en œuvre par ces instances. Le Gouvernement n'a pas sollicité le législateur pour préciser lesdits objectifs en 1996, alors qu'à cette période le Premier Ministre invitait les membres du Gouvernement à établir de nouvelles relations financières avec les associations par la mise au point de conventions-cadres indiquant les objectifs à atteindre et l'évaluation des résultats à réaliser. Une transposition de ce dispositif aux unions d'associations familiales n'allait pas de soi : le fonds spécial n'est pas alimenté par des crédits d'Etat, mais par des prélèvements sur les organismes de sécurité sociale de la branche famille.

Néanmoins, depuis lors, cette particularité n'a pas paru réhibitoire aux pouvoirs publics ainsi que le démontre le projet de réforme qu'ils ont présenté au Parlement en 2004. Qu'on veuille désormais évaluer l'action engagée par les Unions d'associations familiales paraît être une décision justifiée par le souci de veiller à une utilisation optimum des fonds publics, et

équitable. En effet, alors que jusqu'à l'année 2004, les Unions d'associations utilisaient l'ensemble des crédits accordés au titre du fonds spécial, comme elles l'entendaient, désormais, en vertu de la réforme, c'est seulement 80 % de cette subvention qu'elles consacreront à leur fonctionnement. En revanche, elles devront réserver 20 % du fonds spécial à la réalisation d'actions définies par voie conventionnelle entre l'UNAF et le ministre chargé de la famille. Le principe de l'évaluation des résultats de la politique familiale ainsi menée, en fonction des objectifs assignés, est aussi posé dans la loi.

A – Des ressources en augmentation constante

La Cour constate le niveau élevé et croissant des ressources dont bénéficie l'UNAF. Cette remarque est fondée, mais en la circonstance le pouvoir réglementaire a utilisé la grande liberté que lui a octroyée, en ce domaine, le législateur qui s'est contenté, par la loi du 11 juillet 1975, de fixer le plancher du prélèvement à effectuer sur les prestations légales. Si l'Etat, à trois reprises, a ainsi majoré le taux initial, en revanche depuis plus de 16 ans, le taux, fixé par le décret du 27 avril 1988, est resté stable. Il est toutefois observé que l'application de ce décret n'a pas eu proportionnellement les mêmes incidences de croissance du montant du fonds spécial pour l'UNAF que pour les UDAF. En effet, l'Etat soucieux de tenir compte du développement des activités des UDAF à la suite des lois de décentralisation a augmenté à 70 % leur part de dotation du fonds spécial (jusqu'à fixée à 66 %). Il diminuait en conséquence celle de l'UNAF de 3 %, la fixant alors à 30 %. De plus, il demandait à cette instance de majorer de 10 % la contribution qu'elle prélevait sur sa propre dotation pour la reverser aux mouvements familiaux nationaux, afin d'encourager le dynamisme et l'implication de ceux-ci dans l'action institutionnelle. Ces différentes décisions qui ont été portées à la connaissance du président de l'UNAF, par courrier du 1^{er} mars 1988 de l'un de mes prédécesseurs, témoignent de la volonté du Gouvernement de rationaliser et d'optimiser le fonds spécial en adaptant la part respective accordée à l'UNAF et aux UDAF.

A l'avenir, le pouvoir réglementaire a une marge de manœuvre très limitée dans l'évolution des ressources des Unions d'associations familiales, qui est très encadrée par la loi, celle-ci fixant les conditions d'indexation des deux enveloppes qui constitueront le fonds spécial. La première subira l'incidence de l'évolution des prix hors tabac, tandis que la seconde sera fonction de l'évolution du montant des prestations familiales. Des dispositions précises adoptées au sein de la loi éviteront toute évolution brutale de cette deuxième enveloppe, qui serait liée à la création ou à la suppression d'une prestation familiale.

B – Les procédures de financements

1) Des procédures non respectées

Il convient de relativiser les incidences du rôle que, selon la Cour, ne pouvaient plus exercer les organismes de sécurité sociale, du fait que n'étaient plus réunis, depuis de nombreuses années, le comité technique et la commission consultative, visés respectivement dans l'article 3 et l'article 7 du décret du 19 juillet 1951. Ils n'étaient membres que de la première instance citée dont la mission était d'assister le ministre dans la constitution du fonds spécial, en d'autres termes d'arrêter le montant des prestations familiales sur lesquelles était appliqué le taux de prélèvement. Or, bien entendu, lesdits organismes ont continué, en l'absence du comité technique, à adresser, par nature, le montant de l'ensemble des prestations qu'elles attribuaient, sans avoir à identifier celles d'entre elles à retenir dans l'assiette du fonds spécial. Cette dernière opération était assumée par mes services (la DGAS en liaison avec la DSS). Ayant participé à l'élaboration des textes, ils étaient, en principe, les mieux placés pour les interpréter correctement. Et, c'est bien ce qui a été démontré lorsqu'ils ont refusé de prendre en compte, dans l'assiette du fonds spécial, la majoration de l'allocation de rentrée scolaire et soulevé le problème de l'inclusion erronée de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) dans l'assiette du fonds spécial.

Néanmoins, dans le cadre de la réforme, les organismes de la sécurité sociale (caisse nationale des allocations familiales et caisse centrale de la mutualité sociale agricole, pourront, au sein de la commission, visée actuellement dans le cadre d'un projet de décret d'application, avec les autres membres, donner un avis au ministre chargé de la famille, avant que, par arrêté, il fixe la répartition du fonds spécial entre les 2 enveloppes. Ils contribueront également dans les mêmes conditions à l'évaluation des actions réalisées par les Unions d'associations familiales et au contrôle de l'utilisation des crédits accordés au titre du fonds spécial.

Quant à la répartition du fonds spécial entre ses différents bénéficiaires, la proposition en était faite par l'UNAF conformément au 1^{er} alinéa de l'article 7 du décret précité, puis devait être soumise à l'examen de la commission consultative, visée dans le second alinéa du même article et comprenant, à parité, des représentants de l'UNAF (5) et les représentants de la Cour des comptes (1) et du ministre de la santé publique et de la population (4). Cette composition de la commission consultative et les modalités de répartition entre les UDAF du fonds spécial, dont les données afférentes à certains critères n'étaient connues que de l'UNAF (nombre de familles adhérentes aux associations familiales) lui permettaient d'exercer déjà un rôle prééminent. Lorsque cette commission n'a plus été réunie, la DGAS n'était pas totalement dépourvue de moyens d'action pour contrer la proposition de l'UNAF puisqu'elle disposait de l'avis des DDASS, lorsqu'il était exprimé.

Dans le cadre de la réforme, la répartition du fonds spécial entre ses bénéficiaires reposera sur des critères objectifs, ce qui limitera les contestations précédentes liées notamment à la note d'appréciation que l'UNAF attribuait à chaque UDAF.

Les développements précédents démontrent que la procédure prévue par le décret du 19 juillet 1951 peut paraître quelque peu disproportionnée. L'importance des instances mises en œuvre, la lourdeur du fonctionnement qu'elles impliquaient expliquent vraisemblablement le non-renouvellement de leurs mandats.

La commission envisagée dans le cadre de la réforme compte un nombre plus limité de membres avec un représentant d'un corps de contrôle, un représentant de chaque administration concernée, enfin un représentant de la CNAF et de la CCMSA. L'UNAF n'y siègera qu'à titre consultatif.

2) Un prélèvement à l'assiette trop large.

L'assiette du fonds spécial, formulée en des termes imprécis par le législateur, a donné lieu à une interprétation par le Conseil d'Etat le 30 avril 1997. La Cour indique que cette jurisprudence n'a pas conduit « la DGAS, en accord avec l'UNAF » à changer le calcul de l'assiette. Cette affirmation mérite d'être nuancée. En effet, par lettre du 22 mars 2002 signée par l'un de mes prédécesseurs, il a été opposé un refus catégorique à la demande de l'UNAF, présentée par lettre du 4 décembre 2001, d'intégrer la majoration de l'allocation de rentrée scolaire dans l'assiette du fonds spécial.

En revanche, il est exact d'observer, ainsi que le fait la Cour, que le fonds spécial était alimenté par un prélèvement de 0,1 % notamment sur le montant de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle (AFEAMA), prestation non visée à l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale. Cette situation a été signalée, comme non conforme à la législation précisée par la jurisprudence du Conseil d'Etat (décision du 30 avril 1997) par la DGAS le 11 février 2002. Cette observation a été réitérée par ce même service le 7 novembre 2002.

Ces démarches spontanées, effectuées avant l'intervention de la Cour, témoignent de la volonté des services de mettre un terme à une situation insatisfaisante.

Quant à la réforme, elle détache l'évolution du montant du fonds spécial de celui des prestations familiales. En effet, pour la première année de la réforme, la loi fixe le montant précis du fonds spécial (24,31 millions d'euros) et distingue la valeur de chaque enveloppe. Les années suivantes, elles évolueront l'une et l'autre différemment : la première comme les prix hors tabac, la seconde en fonction de l'évolution des prestations familiales, dont la nature est, cette fois, précisée par la loi, ce qui évitera toute ambiguïté contrairement au passé, à propos de l'AFEAMA.

La Cour note une autre irrégularité qui aurait consisté à faire participer les régimes spéciaux (RATP – SNCF; EDF – GDF) au financement du fonds spécial alors que l'article L. 211-10 du code de l'action sociale et des familles concerné les excluait au même titre que tous les autres régimes spéciaux.

Il est exact que les quatre régimes spéciaux ont été retenus en qualité de contributeurs du fonds spécial jusqu'à ce que l'un des membres de la Cour des comptes chargé du contrôle de l'UNAF, lors d'une réunion avec mes services, fasse état du contenu du 1^{er} alinéa du 1^o de l'article L. 211-10 en en faisant une simple lecture, qui ne manqua pas de surprendre mes services. En effet, a priori, ceux-ci n'avaient aucune raison de suspecter, qu'à l'occasion de la codification des textes législatifs portant sur l'aide et l'action sociales, les dispositions de l'article 11 du code de la famille et de l'aide sociale n'avaient pas été retranscrites fidèlement dans l'article L. 211-10 du code de l'action sociale et des familles. Certes, une vérification aurait été hautement souhaitable. L'erreur effectuée lors de la codification trouve son origine dans le fait que, dans des textes de nature législative, il n'est pas possible de faire référence à un décret précis. De ce fait, disparaissait la possibilité d'adopter la même architecture des textes que celle qui figurait dans le code de l'aide sociale et de la famille qui, dans son article 11, par allusion à certains alinéas de l'article 61 du décret de 1946, sélectionnait les régimes spéciaux dont les prestations devaient être exclues de l'assiette du fonds spécial. L'article L.211-10 reprend aussi la notion d'exclusion, mais la fait porter sur tous les régimes spéciaux, alors qu'il aurait dû ne citer que certains, afin de maintenir le droit constant au bénéfice des Unions d'associations familiales.

Quoiqu'il en soit, en raison de cette erreur lors de la codification, (cf. ordonnance 2000-1249 du 21/12/2000 ratifiée par la loi 2002-2 du 2 janvier 2002), l'assiette du fonds spécial a été réduite, en droit, sans que le législateur l'ait voulu ou en ait eu conscience.

Il en a été tenu compte en pratique : la lettre du texte actuel du L. 211-10 a été respectée pour déterminer le fonds spécial pour 2003 et pour 2004.

Le jugement porté par la Cour à ce sujet est donc très excessif quand elle note que « cette contradiction des textes a été résolue à l'avantage de l'UNAF par le maintien des régimes de la SNCF, de la RATP et d'EDF / GDF au nombre des contributeurs ». Il n'y a eu aucune volonté délibérée de la part de l'Etat d'inclure à tort dans l'assiette du fonds spécial les prestations versées par ces 4 régimes spéciaux.

Il s'agit seulement d'une erreur matérielle manifeste qui n'a « profité » à l'UNAF qu'au titre du fonds spécial accordé pour les années 2001 et 2002. Il est à noter que cette association n'a pas protesté de s'être vu privée du concours financier des régimes spéciaux en 2003 et en 2004.

La réforme ne prévoit pas que lesdits régimes spéciaux contribueront à financer le fonds, puisque seules la CNAF et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole sont visées dans la loi et financeront le fonds spécial au prorata des montants respectifs des prestations familiales qu'elles auront versées l'année précédant l'attribution du fonds spécial.

3) Une répartition du fonds spécial non conforme à la loi

La Cour observe que la répartition du fonds n'a pas été réservée à l'UNAF et aux UDAF, contrairement à ce que prévoit le décret du 19 juillet 1951.

Cette constatation est exacte, les dispositions en cause du décret cité reprenant celles visées au 1^{er} alinéa du 1^o de l'article L 211-10. Les URAF, créées postérieurement, ont néanmoins reçu une part (5,5 %) de la dotation du fonds spécial destinée initialement aux UDAF (70 %).

Une régularisation n'a pu être effectuée, à ce titre, lors de l'attribution du fonds spécial 2003.

En effet, compte tenu de la date à laquelle a été pris l'arrêté afférent, soit le 17 novembre 2003, le ministre ne pouvait qu'être sensible à la demande présentée par le Président de l'UNAF de maintenir les URAF en qualité de bénéficiaires du fonds spécial. En effet, elles avaient bénéficié d'un premier acompte 2003 et établi leurs prévisions budgétaires comme par le passé. En conséquence, afin de ne pas leur susciter des difficultés de fonctionnement considérables, il semblait opportun de ne pas bouleverser le régime de financement qui leur était appliqué depuis des années.

Concernant les versements effectués au profit des mouvements nationaux auxquels fait allusion la Cour, il est précisé que les instances concernées sont l'UNAF et les UDAF et pas les URAF.

Les articles législatifs élaborés par le Gouvernement et inclus dans le projet de loi portant financement de la sécurité sociale comprenaient des dispositions visant à donner une base juridique aux URAF et à leur qualité de bénéficiaires du fonds spécial. Ces dispositions, détachées par le Conseil d'Etat comme étrangères, par leur caractère non financier, au texte précité, seront reprises par amendement dans le projet de loi relatif aux assistantes maternelles. Ainsi seront opérées les régularisations nécessaires, pour qu'à l'avenir les URAF puissent, en toute légalité, être bénéficiaires du fonds spécial.

4) Des versements effectués dans des conditions irrégulières

La Cour souligne le caractère irrégulier de l'attribution d'acomptes à valoir sur le montant du fonds spécial, cette procédure n'ayant pas été prévue par les textes. Elle estime « excessif le versement par les régimes de prestations familiales, dès le début de l'année, de la moitié de leur contribution de l'année précédente. Elle souligne que cette opération permet

aux unions d'associations familiales d'obtenir un complément de dotation équivalent aux produits financiers retirés du placement des disponibilités, et ce au détriment des trésoreries des organismes financeurs. Il est pourtant observé que cette situation n'a pas eu d'incidence négative en termes de finances publiques, si on la compare à celle qui serait résultée de l'application de l'article 4 du décret du 19 juillet 1951. En effet, il y est disposé qu'après avis du comité technique (qui n'était plus réuni depuis des années) « le ministre... notifie aux ministres intéressés le montant du prélèvement que chaque régime doit effectuer »... « Dans le mois de cette notification, les sommes auxquelles ont été fixés les prélèvements sont virées à l'Union nationale des associations familiales ; celle-ci les conserve en dépôt à un compte spécialement ouvert à cet effet, jusqu'à leur répartition ... ».

Si la procédure de constitution du fonds spécial avait donc été en mesure d'être respectée, ce n'est pas la moitié du fonds spécial attribué l'année précédente qui aurait été versée sur le compte de l'UNAF en début d'année, plus précisément au début du second trimestre, mais l'intégralité du fonds spécial de l'année considérée.

En d'autres termes, l'attribution d'acomptes n'était qu'une modalité retenue pour se conformer à la volonté du législateur de doter les unions d'associations familiales des crédits nécessaires à leur fonctionnement, dont l'essentiel est constitué par le fonds spécial.

Sur ce point, la réforme se conforme aussi à la régularisation requise, puisque dans le projet de décret, il est prévu que dès le 1^{er} trimestre et au plus tard, le 31 mars, un premier versement correspondant à 50 % des fonds attribués au titre de l'exercice précédent est effectué sur le compte de l'UNAF, qui le répartit entre elle-même, les unions départementales et régionales d'associations familiales.

La Cour commente ensuite la forme des décisions portant attribution et répartition du fonds spécial. Elle s'étonne notamment que les arrêtés de 1995 à 1999 visent l'avis d'une commission consultative qui ne s'est pas réunie. L'arrêté était préparé par l'UNAF qui considérait que la réunion à laquelle elle participait avec la DGAS présentait un caractère officiel, dans la mesure où son conseil d'administration continuait régulièrement à désigner ses représentants (le président et trois administrateurs) au comité technique chargé d'assister le ministre dans la constitution du fonds spécial. Mes services n'ont opéré la régularisation – en effet justifiée – en supprimant ce visa que lors de la présentation du projet d'arrêté 2000.

Cet arrêté, ainsi que celui de l'année suivante, suscite d'autres observations de la Cour relatives au fait qu'ils n'ont pas été signés. Cette situation se justifie par les arguments suivants. Mes services ont pris conscience de la fragilité juridique que présentait un arrêté pris indépendamment du respect de la procédure en vigueur, précisée par décret.

Celle-ci prévoyait l'avis préalable et successif du comité technique et de la commission consultative, avant adoption par le ministre de l'arrêté portant fixation du montant du fonds spécial et de sa répartition. En conséquence, mes services en ont déduit que les actes de fixation du fonds spécial, par courrier du ministre, étaient moins contestables juridiquement que des arrêtés irréguliers sur la forme et le fond. Ces courriers ministériels pour les années considérées 2000 et 2001 ne faisaient pas toutefois apparaître la répartition du fonds spécial entre les différents bénéficiaires (UNAF, chacune des UDAF et des URAF ...) qui était visée, pour le côté pratique de la présentation, dans les projets d'arrêté. Bien entendu, leur contenu avait fait l'objet d'une validation par l'autorité compétente, même si celle-là n'était pas entérinée par une signature pour les raisons précisées précédemment.

Les contributions demandées aux organismes de sécurité sociale concernés, au titre de ces années 2000 et 2001, avaient recueilli leur accord préalable, comme lors des années précédentes et des années suivantes.

II – La représentativité et les missions de l'UNAF

A - Une représentativité insuffisante

La Cour estime que l'UNAF n'est pas représentative de toutes les familles de la société actuelle et observe des incohérences dans les critères retenus pour l'adhésion des associations aux UDAF. L'article L 211-12 du code de l'action sociale et des familles ouvre au ministre chargé de la famille la possibilité, « après avis du comité consultatif de la famille, d'annuler toute adhésion ou tout refus d'adhésion aux unions d'associations familiales qu'il estimerait contraire aux dispositions législatives concernant le caractère familial d'une association, d'une fédération ou confédération d'associations, ou d'une section d'association nationale ».

L'Etat n'a pas eu à exercer un tel pouvoir, n'ayant pas été saisi à cet effet.

B - Un champ d'intervention mal défini

A ce premier constat, la Cour ajoute l'importance du champ investi par l'UNAF. Ceci ne paraît pas être contraire à ce qu'a voulu le législateur, qui aux termes de l'article L 211-3 n'a pas posé de limite à la mission des unions d'associations familiales de représentation des familles auprès des pouvoirs publics, de proposition de mesures visant les intérêts matériels et moraux des familles, de gestion de services d'intérêt familial, de défense des intérêts moraux et matériels devant les juridictions. Et, si l'UNAF est en mesure d'assurer cette vaste mission, il n'y a pas lieu de le déplorer : l'Etat accorde un grand intérêt à la politique familiale et apprécie à ce titre le concours que lui apporte l'UNAF. Si celle-ci dispose, pour exercer sa mission, de ressources financières, que la cour juge « substantielles, c'est bien, en effet, parce que l'Etat l'a ainsi décidé puisqu'il a, à quatre reprises,

relevé le taux de prélèvement concernant le fonds spécial, mais aussi parce que le législateur lui a laissé toute latitude à ce sujet, en se bornant à fixer un taux plancher. En revanche, le caractère « automatique » de la croissance de ces ressources n'est pas imputable à l'Etat, contrairement à ce qu'écrit la Cour. En effet, c'est le Parlement qui a décidé que la base de calcul du fonds spécial était le montant des prestations familiales.

III – Les comptes et la gestion de l'UNAF

A - Des liens confus entre la comptabilité de l'UNAF et le fonds spécial

1) Des crédits mal affectés

La Cour observe que l'UNAF utilise les crédits affectés au congé de représentation par l'arrêté ministériel partiellement à d'autres dépenses de fonctionnement. Cette situation n'appelle pas de critiques de la part de l'Etat. Le paiement du congé de représentation est, en fait, une des dépenses de fonctionnement de l'UNAF. Son montant ne peut pas être prédéterminé puisqu'il est fonction de la demande de remboursement par l'employeur d'une partie du salaire versé à un employé qui s'absente de son lieu de travail pour remplir ses fonctions d'administrateur au sein de conseils d'administration de certains organismes, tels la CNAF, les hôpitaux... La pratique instaurée depuis l'année 1987 d'isoler une enveloppe pour le congé représentation, au sein de l'arrêté ministériel portant répartition du fonds spécial, n'a pas de base juridique.

Elle trouve sa source uniquement dans le souhait de calculer artificiellement, année après année, le montant du congé représentation par rapport à celui du fonds spécial, en affectant à ce dernier le pourcentage de 0,026 %, qui représentait en 1986 la part estimée du congé de représentation par rapport au montant du fonds spécial. Le pourcentage précité avait été ajouté au taux de prélèvement jusque là en vigueur (0,07 %) pour tenir compte de la charge nouvelle estimée au titre du congé de représentation et imputable à l'UNAF et aux UDAF pour déterminer le nouveaux taux de prélèvement de 0,0726 % applicable pour le calcul du fonds spécial et fixé par le décret du 14 mars 1986.

*** CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

La Cour souligne la première défaillance de l'Etat dans le contrôle de l'UNAF en ne révisant pas des textes obsolètes non respectés. L'Etat en donne acte à la Cour, rappelle que cette situation paralysante l'embarrassait depuis plusieurs années comme précisé précédemment.

Dans le cadre de la réforme, il est donné suite aux critiques de la Cour, ces comités et commissions ont été remplacés, par une instance, visée dans le projet de décret, dont la composition simplifiée facilitera son fonctionnement.

La Cour relève que l'Etat a également été défaillant en ne contrôlant pas l'usage fait par l'UNAF des crédits attribués au titre du fonds spécial. Il est vrai que l'article 9 du décret précité précise que « sont soumis au contrôle du ministère de la santé publique et de la population et du ministre des finances et des affaires économiques » « la gestion du fonds spécial, ainsi que l'emploi des sommes, provenant de ce fonds, attribuées à l'Union nationale des associations familiales et aux unions départementales ». Toutefois, la lettre de la loi (cf. 1° de l'article L.211-10) donne un caractère très général à l'utilisation des fonds publics ainsi accordés, puisqu'elle se limite à indiquer qu'ils sont destinés « à assurer le fonctionnement de l'union nationale et des unions départementales », le décret d'application du 19 juillet 1951 n'explique aucunement cette disposition législative. Les dispositions réglementaires relatives au budget des unions d'associations familiales se bornent à faire référence à la production d'« un projet de budget pour l'exercice en cours faisant ressortir la somme demandée sur le fonds spécial » sans qu'il y soit fait mention de la justification de celle-ci. L'UNAF lors de la demande de fonds spécial, présentait traditionnellement, avec des documents annexes, un projet de budget et des comptes dont l'examen ne permettait pas de soulever d'observations, en l'absence de budget analytique. Cette lacune est, à ce jour, comblée.

Les dispositions du projet de décret prévoyant l'institution d'une commission chargée de l'évaluation et du contrôle trouveront donc à s'appliquer. La composition qu'il est prévu de lui donner fera qu'elle aura le souci d'exercer sa mission, puisqu'y seront représentés les organismes financeurs du fonds spécial, et de l'assurer de manière efficace, puisqu'y figureront un représentant d'un corps de contrôle, un représentant du ministère du budget, un représentant de la délégation interministérielle à la famille et deux de mes représentants (D.G.A.S. et D.S.S.).

Sur ce point, la réforme prévue pour s'appliquer dès l'année 2005 doit donner satisfaction à la Cour. En revanche, elle constatera que la réforme n'est pas conforme à la préconisation concernant le transfert par l'Etat aux régimes de prestations familiales de la mise en œuvre et du contrôle d'un fonds qu'ils financent entièrement. En effet, les pouvoirs publics ont souhaité conserver la compétence sur le fonds spécial pour les raisons exposées ci-après. D'abord, ils considèrent que les cotisations qui alimentent les fonds dont disposent les organismes de sécurité sociale sont des fonds publics, qui ne relèvent pas de ces instances comme le pensent parfois les partenaires sociaux. Ensuite, les pouvoirs publics prennent en compte le fait que le fonds spécial n'est pas prélevé sur le fonds national d'action sociale des organismes de sécurité sociale, ce qui, dans le cas contraire, aurait eu pour effet de limiter l'intervention de ces instances auprès de leurs ressortissants. Enfin, compte tenu de l'élément nouveau introduit par la réforme consistant en l'utilisation d'une partie du fonds spécial au financement d'actions réalisées conformément à des dispositions prévues par voie conventionnelle entre l'UNAF et l'Etat, celui-ci estime qu'il

n'y aurait aucune cohérence à ce que la gestion et le contrôle du fonds spécial soient assurées par les organismes de sécurité sociale.

Par ailleurs, les unions d'associations familiales ne limitant pas leurs interventions au bénéfice des familles qui sont allocataires des organismes de sécurité sociale de la branche famille, il ne semble pas à l'Etat qu'on puisse trouver de justifications à leur confier la gestion du fonds spécial, la provenance de la source de financement ne paraissant pas être un élément déterminant à ce titre.

Je note d'ailleurs que la Cour relativise elle-même l'attachement qu'elle porte au respect de cette préconisation concernant la délégation de la gestion du fonds spécial par l'Etat aux régimes de prestations familiales. C'est ainsi que la Cour note que la forte présence de l'UNAF au sein du conseil d'administration de la CNAF « n'est pas de nature à faciliter la mise en place du contrôle souhaité ». L'UNAF compte en effet 5 représentants au sein de cette instance sur 26 administrateurs au total. La présidence de la commission d'action sociale lui est, de plus, confiée.

La Cour, enfin, estime que « l'attribution de fonds publics à l'UNAF devrait être subordonnée à une meilleure représentativité de l'association ». L'Etat soucieux d'adopter au plus vite une réforme du fonds spécial n'a pas pu envisager d'y inclure des dispositions de cette nature. Celles-ci auraient automatiquement été considérées comme un cavalier au sein de mesures à caractère financier puisque figurant dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Cette constatation n'aurait pas manqué d'être relevée par le Conseil d'Etat, qui a même disjoint du projet de texte les dispositions se rapportant aux URAF, alors que leur mention aurait pu se justifier par le fait que l'Etat souhaitait en faire des bénéficiaires, en droit, du fonds spécial.

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

La création de l'UNAF repose sur une ordonnance du 3 mars 1945. Il convient d'ajouter qu'elle fut également légitimée et confirmée dans ses missions et ses modalités de financement, et modifiée profondément dans son organisation et son fonctionnement, par la loi du 11 juillet 1975 qui a permis la participation des mouvements familiaux nationaux et départementaux à sa gestion.

En complément du texte de la Cour l'énumération de ses missions formulées dans l'article 211-3 du code de l'action sociale et des familles, comprend également la gestion de : « tout service d'intérêt familial dont les pouvoirs publics estimeront devoir leur confier la charge ».

C'est à l'aune de cet ensemble de missions légales que peut se mesurer le champ d'intervention de l'UNAF et des UDAF au regard de l'évolution des situations familiales et de leurs préoccupations quotidiennes tout au long des âges de la vie. Ainsi, pour respecter la volonté du législateur, l'UNAF se doit de couvrir un périmètre particulièrement large des questions économiques, sociales et culturelles contemporaines.

Pour la totalité du réseau, (UNAF -100 UDAF – 22 URAF – 26 mouvements familiaux) le fonds spécial se chiffre à 24,8 millions d'euros pour l'exercice 2002.

I- « Les ressources de l'UNAF »

Contrairement à ce qu'annonce la Cour, les Unions d'associations familiales ne sont pas les seules bénéficiaires de financement public. Ce financement n'est pas fondé sur une « présomption de représentativité », mais a été instauré pour financer les missions fixées par le législateur à l'article L 211-3 du code de l'action sociale et des familles cité ci-dessus. Ainsi, le législateur en fixant les missions à l'UNAF et aux UDAF leur a aussi donné les moyens de l'atteindre.

L'UNAF avait devancé les observations de la Cour en appelant l'attention des pouvoirs publics sur les textes régissant ses ressources, compte tenu de l'évolution des rapports entre financeurs publics et secteur associatif depuis 1951.

Cependant elle ne saurait être assimilée exclusivement à un relais des politiques publiques familiales, ni à un groupe d'influence de certaines catégories de familles. En effet, ses missions légales lui imposent de donner des avis aux pouvoirs publics sur tout sujet d'intérêt familial et de représenter l'ensemble des familles. Ces deux missions ne peuvent donc réellement s'exercer que dans une réelle indépendance à l'égard des

pouvoirs publics et ne peuvent faire l'objet d'une convention d'objectifs qui limiterait sa capacité de réflexion et d'expression.

De plus, quand bien même le législateur a choisi de financer les missions de l'UNAF par un prélèvement sur les régimes de prestations familiales, cela n'a pas pour autant signifié un transfert de la tutelle vers la CNAF qui, par ailleurs, n'est pas le seul contributeur.

Cette interprétation se justifie d'autant moins que les réflexions et les actions de l'UNAF sont très majoritairement en dehors du champ de compétences de la CNAF.

L'UNAF prend acte du constat de la Cour sur la dynamique de l'assiette servant à la détermination de ses ressources. Elle tient à indiquer que la réforme en cours de son financement tient compte de ses remarques, puisque 80 % du fonds spécial, correspondant au financement de ses missions légales, devraient désormais être indexés sur l'évolution des prix.

Elle partage aussi l'analyse de la Cour tant sur l'obsolescence des textes que sur le caractère dommageable du « non-fonctionnement » des instances réglementaires chargées de la détermination et de la répartition du fonds spécial. Si la convocation de ces instances ne relevait pas de sa responsabilité, elle a, quant à elle, respecté les siennes, qu'il s'agisse de la désignation de ses représentants comme de la proposition du projet d'arrêté de répartition du fonds spécial. Elle a toujours fait cette proposition en conformité avec l'article 7 du décret du 19 juillet 1951.

L'accélération du nombre de contentieux relatifs à la détermination de la base servant à calculer le montant du fonds spécial est directement à l'origine de la demande de réforme par le Président de l'UNAF dès 1996. Pour autant, contrairement à l'affirmation de la Cour, elle n'était jamais sollicitée en dernier ressort pour la définition de cette base.

La réforme en cours répond donc aux remarques de la Cour sur ce sujet. Elle apportera également la légitimation des versements aux URAF et aux mouvements familiaux. Ceux-ci, bien que ne reposant pas sur des textes réglementaires étaient opérés en toute transparence sur la base de l'article 7 des statuts de l'union agréés par le ministère des affaires sociales en 1985 ainsi que sur celle d'une lettre du Ministre de la famille de 1988. Une correction doit par ailleurs être apportée au rapport, car seule l'UNAF – et non les URAF – reverse 20 % du fonds spécial aux mouvements familiaux.

S'agissant du versement d'un acompte sur le fonds spécial, alors que les textes prévoyaient le versement en une seule fois dans le courant du premier semestre, la pratique actuelle voit le versement du solde en toute fin d'exercice voire au début de l'exercice suivant. Ce n'est donc pas l'UNAF qui bénéficie de conditions avantageuses en la matière.

II- « La représentativité et les missions de l'UNAF »

L'UNAF ne partage pas l'analyse de la Cour sur la surreprésentation du milieu rural. En effet, il serait plus juste de parler d'une sous-représentation du milieu urbain plutôt que d'une surreprésentation du milieu rural. En tout état de cause on ne saurait regretter qu'une catégorie de familles soit plus sensible à la défense des intérêts collectifs qu'une autre.

L'approche de la sous-représentation du milieu urbain a pour avantage de mettre en exergue le fait que toutes les associations, y compris les associations familiales, sont confrontées à la même difficulté d'implantation en milieu très urbanisé, reflétant en cela une diminution avérée de la cohésion sociale et une certaine désagrégation du tissu social.

Cette question de la présence limitée d'associations familiales en milieu urbain trouve aussi une partie de son explication au regard des difficultés économiques de bien des familles, et des précarités sociales ou culturelles de nombre d'entre elles.

L'UNAF a décidé de travailler précisément au développement de la représentation des familles dans ces milieux et à l'accroissement du nombre d'associations familiales.

L'Union indique à nouveau que depuis septembre 2002 elle a engagé une réflexion résolue sur son évolution. La question sensible des agréments des associations en est aussi l'un des éléments.

La détermination du champ d'intervention de l'UNAF ne peut être regardée qu'à l'aune de ses missions légales qui lui imposent une réflexion sur toutes les politiques publiques en direction des familles, bien au-delà du seul domaine des prestations familiales. Le conseil d'administration de l'UNAF détermine régulièrement le périmètre des travaux à conduire en prenant en compte les besoins des familles repérés par l'Institution, ainsi que les réformes à élaborer et à réaliser. Ce travail s'appuie sur les constats opérés par les associations locales, les unions départementales et les mouvements familiaux.

III- « Les comptes et la gestion de l'UNAF »

Selon la Cour, les comptes manqueraient de clarté et d'exhaustivité alors que l'article 4 du décret du 19 juillet 1951 précise notamment que l'intégralité du fonds spécial est versée sur un compte spécialement ouvert à cet effet par l'UNAF, et qu'il est conservé sur ce compte dans l'attente de sa répartition, ce qu'elle a toujours fait.

L'UNAF n'est donc pas propriétaire de ce fonds, ce qui selon les règles de la comptabilité privée est considéré comme une gestion pour compte de tiers. De ce fait, il est totalement réglementaire que le montant du fonds spécial n'apparaisse pas au compte de résultat de l'UNAF, hormis pour la partie qui lui revient en vertu de l'arrêté de répartition.

Depuis le 1^{er} janvier 1997 l'intégralité des mouvements de la comptabilité du fonds spécial a été incluse dans la comptabilité de l'UNAF, conformément au texte du décret de 1951 et aux recommandations récentes du commissaire aux comptes (1996), apportant ainsi une réponse aux difficultés identifiées par la Cour.

Ainsi tous les mouvements relatifs aux affectations et consommations des enveloppes du fonds spécial sont retracés dans le compte 4716 intitulé « collectif fonds spécial ». Le solde de ce compte représente le solde à verser au niveau de chaque entité (UDAF-URAF-UNAF). Il peut être justifié à tous moments par une individualisation précise des montants dus.

Néanmoins l'UNAF prend acte des remarques de la Cour aux fins d'améliorer encore la lisibilité de ces documents.

L'Union réaffirme cependant que le détail du fonds spécial versé à ses différentes entités et correspondant à l'arrêté ministériel, apparaît dans la liasse des comptes annuels approuvés par l'assemblée générale de l'UNAF.

Il n'est donc pas exact de ce fait d'écrire que « les membres du conseil d'administration de la CNAF et les autorités de tutelle ne disposent pas d'une vision claire de l'utilisation de ces fonds publics ».

L'UNAF prend acte des remarques et recommandations de la Cour sur la gestion des crédits affectés au congé représentation. La réforme en cours permettra de mettre un terme aux anomalies constatées.

La Cour expose par ailleurs, et pour la première fois, trois chiffres de crédits d'investissement ayant servi à financer des déplacements pour les UDAF des DOM ou pour un remboursement à une UDAF. N'ayant pas été informée de ces chiffres auparavant et bien qu'ayant cherché l'explication des montants annoncés par la Juridiction, l'UNAF n'en a pas retrouvé la source. Cette affirmation de la Cour surprend d'autant plus que les crédits d'investissement n'ont normalement pas pu être mélangés avec des dépenses de fonctionnement.

Enfin la Cour, tout en qualifiant le financement de l'UNAF de « générosité » des fonds publics - ce qu'elle ne saurait reconnaître - indique qu'il y aurait une absence de maîtrise des coûts ainsi que des dépenses insuffisamment contrôlées, voire injustifiées.

Si une lecture des comptes de l'UNAF au 31/12/2002 laisse apparaître une trésorerie de 1 545 885 euros, ce montant tient compte des « produits à recevoir » classés en trésorerie et notamment le solde du fonds spécial non versé à cette date ainsi que nous l'avons indiqué plus avant pour un montant de 1 439 359 euros. Néanmoins si le fonds de roulement global de l'UNAF s'est effectivement amélioré il est le résultat d'une politique de précaution entamée dès fin 1996. Celui-ci doit être mis au regard de son endettement à long terme ainsi que de son obligation, dans le cadre de la comptabilité privée, de constituer des provisions notamment pour indemnités de départ en retraite des personnels.

Il est par ailleurs excessif d'affirmer le peu d'intérêt des responsables de l'UNAF pour la maîtrise budgétaire. En effet, avant même la création de la commission financière en 2002 le suivi budgétaire faisait l'objet de tableaux trimestriels présentés aux instances de direction et aux administrateurs responsables des différents secteurs d'activité. Les écarts entre le réalisé et le budgété étaient donc de ce fait parfaitement connus des personnes concernées.

Cependant l'UNAF prend acte des remarques de la Cour et bien qu'elle n'y soit pas tenue par la comptabilité privée, elle améliorera cette connaissance du suivi budgétaire par la généralisation de décisions budgétaires modificatives.

S'agissant de l'évolution des dépenses de représentation, celles-ci doivent être analysées à l'aune de l'élargissement des missions de l'UNAF et de l'existence de la conférence annuelle de la famille. Ces changements occasionnent une multiplication des groupes de travail internes pour pouvoir les assumer dans le cadre d'un fonctionnement démocratique. Il convient d'y ajouter la volonté de l'assemblée générale d'élire des administrateurs nationaux en fonction d'une répartition équilibrée du territoire et non de la seule région parisienne.

L'UNAF retient la nécessaire maîtrise des coûts des assemblées générales notamment lorsque celles-ci se déroulent en province. Elle indique cependant que les hôtels, les restaurants, les fournisseurs de matériels informatiques ou de consommables ont toujours fait l'objet d'une mise en concurrence préalable. Les dépassements des tarifs de remboursement aux responsables bénévoles sur lesquels la Cour avait attiré l'attention, ont fait l'objet d'un rappel à toutes les personnes et d'un contrôle strict de la part des services.

Concernant la politique de gestion des ressources humaines, l'augmentation des charges de personnels de 18 % entre 1995 et 2002, s'expliquent par l'application des engagements au titre de la « loi Aubry » sur la réduction du temps de travail (embauche de 6,5 équivalents en temps plein). Par ailleurs le renforcement du rôle de l'UNAF en tant que tête de réseau et la nécessaire amélioration de sa fonction d'expertise ont généré des dépenses nouvelles. Ceci peut sans doute être rapproché de ce que la Cour reconnaît elle-même : l'union est « un interlocuteur dont les moyens de réflexions sur le champ familial sont sans commune mesure avec ceux de la direction générale de l'action sociale (DGAS) et de la délégation interministérielle à la famille réunies ». Depuis 2002, une politique de rigueur en ce domaine est menée, et l'UNAF indique que le salaire moyen de 1995 était plus élevé que celui de 2002.

Ainsi qu'il a déjà été répondu à la Cour, les tarifs de remboursement des frais de déplacement et d'hébergement n'avaient fait l'objet d'aucune revalorisation depuis 1996.

Suite aux premières remarques de la Cour, le conseil d'administration a décidé de réduire les tarifs de remboursement des repas de 28 à 21 euros, d'hôtels de 70 à 65 euros et les déplacements sur la base du tarif de seconde classe SNCF. Les déplacements par avion font l'objet d'un accord préalable pour la recherche d'un meilleur tarif. De plus, comme indiqué ci-dessus, ces dépenses sont plus rigoureusement contrôlées.

S'agissant des dépenses engagées par le trésorier et le président, l'UNAF réaffirme que les pièces justificatives fournies correspondent réellement à des dépenses engagées au titre du fonctionnement de l'UNAF. Elle prend acte de la nécessité de motiver celles-ci au-delà de la seule indication des noms des personnes rencontrées ou des destinations ayant généré la dépense. Pour autant, l'UNAF a désormais supprimé toutes les avances sur frais consenties par le passé. Enfin, les dépenses irrégulières constatées de deux anciens dirigeants ont été remboursées sans délais par l'un et font l'objet d'une demande de remboursement de l'UNAF pour l'autre.

« Conclusion et recommandations »

L'UNAF ne se reconnaît pas dans la qualification de son financement, par la Cour, de « privilège de financement public ». Il existe bien d'autres organisations représentatives dont la part de financement public demeure très importante, certaines associations bénéficiant en outre, de taxes parafiscales. Ce qui peut interpeller en revanche, c'est l'obsolescence des textes qui régissent le financement de l'UNAF et son versement par les régimes de prestations familiales.

Or, avant même que le contrôle de la Cour ne fut annoncé, plusieurs faits avérés montrent que l'UNAF avait elle-même appelé l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité d'une réforme.

Celle-ci est désormais en cours de réalisation et son contenu intègre nombre des remarques de la Juridiction, tant sur l'évolution de son financement et les instances de contrôle de sa détermination que sur la mise en place d'une convention d'objectifs.

Pour autant, le législateur n'avait pas confondu la source de financement et les responsabilités de contrôles et de tutelles.

Ainsi, pas plus aujourd'hui qu'hier, le fait que le financement de l'UNAF et de son réseau provienne de la CNAF et d'autres contributeurs, ne saurait justifier le transfert de tutelle de l'Etat vers la CNAF comme le préconise la Cour.

L'UNAF conteste vigoureusement, par ailleurs, que sa présence dans les instances de gestion de la Sécurité Sociale, et notamment de la CNAF, n'aurait pas permis la mise en place d'une politique de contrôle à l'encontre de l'union.

Jamais ses représentants dans ces instances n'ont exercé une quelconque pression.

L'allégation non étayée de la Cour est donc réfutée par l'Institution.

Enfin si la question de l'implantation en milieu très urbanisé et plus précisément dans les quartiers populaires se pose pour de très nombreuses organisations et associations, la réflexion engagée par l'UNAF depuis deux années montre qu'elle entend se donner les moyens de mieux représenter l'ensemble des familles comme l'exigent les missions qui lui ont été confiées.

En toute transparence avec ses instances et composantes, l'UNAF poursuivra la mise en œuvre des recommandations de la Cour dès lors qu'elles relèvent de la responsabilité de l'Union.

L'UNAF affirme avec force l'importance des missions qui sont les siennes et qu'elle assumera sans relâche afin que l'ensemble des familles françaises et étrangères vivant sur notre sol trouvent des réponses adaptées à leurs préoccupations.
