



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES
MINISTÈRE DES FAMILLES DE L'ENFANCE ET DES DROITS DES FEMMES

Paris, le 3 mars 2017

N/Réf. : CAB/FL/N° D-17-

PJ : Réponse de la DGCS du 14 mars 2016.

Monsieur le Premier président,

Vous avez appelé notre attention sur les observations et recommandations de la Cour faisant suite à l'enquête qu'elle a menée sur les comptes et la gestion de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) et d'un échantillon de onze des Unions départementales des associations familiales (UDAF) qu'elle fédère.

Puisque les observations de la Cour, telles que mentionnées à votre communication du 5 janvier 2017, ne diffèrent pas substantiellement de celles que Monsieur le président de la sixième chambre avait souhaité porter à la connaissance de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), le 10 février 2016, par le biais de son relevé d'observations provisoires, vous trouverez, en pièce jointe à la présente réponse, copie de celle que la DGCS lui avait alors fait parvenir.

L'ensemble des mesures qui avaient été annoncées à cette occasion ont bien été mises en œuvre. Ainsi, la nouvelle convention d'objectifs conclue le 15 juin 2016 entre l'Etat et l'UNAF pour la période 2016-2020 constitue désormais un véritable outil de politique publique traduisant les priorités assignées à l'UNAF dans le cadre du Fonds spécial.

En ligne avec la recommandation de la Cour, cette convention, articulée autour d'objectifs clairs et délimités, présente, sous la forme de fiches-types munies d'indicateurs de résultat les actions qui doivent être menées sur la période, dans le respect d'une trajectoire budgétaire pluriannuelle. Elle prévoit par ailleurs des réunions régulières de suivi de la convention d'objectifs avec l'Etat et une évaluation à mi-parcours et en fin de période financée par l'UNAF et réalisée par un prestataire externe.

A la suite des réserves exprimées par la Cour dans le relevé d'observations provisoires, l'UNAF a prévu, à la demande de l'Etat, des aménagements procéduraux de l'appel à la générosité publique dit « Collecte de la mère et de l'enfant ». Elle s'est engagée à solliciter l'accord de l'Etat, en amont du reversement des sommes collectées, quant à la liste de leurs affectataires potentiels, garantissant ainsi la pleine inscription de cet appel dans les orientations partagées de l'Etat et de l'UNAF en matière de politique familiale et de droits des femmes.

Monsieur Didier MIGAUD

Premier président
de la Cour des comptes
13 rue Cambon
75100 Paris cedex 01

Dans le même temps, sans attendre les conclusions définitives de la Cour, un projet de programme de travail propre à donner suite à ses observations et recommandations a été mis en place par la DGCS. Ce projet a d'ores et déjà fait l'objet d'échanges avec l'UNAF à l'automne 2016 et permettra de répondre aux recommandations du relevé d'observations définitives et au référé de la Cour.

Ces chantiers comprennent notamment :

- une expertise juridique menée par la direction des affaires juridique des ministères chargés des affaires sociales relative à l'opposabilité des statuts-types des UDAF, ainsi que, plus généralement, aux marges de manœuvre juridiques et de contrôle de l'UNAF vis-à-vis des UDAF ;
- la mise en place d'un groupe de travail conjoint Etat-UNAF visant à déterminer les critères permettant de reconnaître le caractère familial d'une association afin d'éviter, comme vous le préconisez, que des associations dont le but principal est la prestation de services se voient reconnaître le statut d'associations familiales et bénéficient, de ce fait, d'un financement au titre du Fonds spécial.

Ces deux chantiers nous semblent de nature à répondre aux trois premières recommandations formulées par la Cour dans le référé que vous nous avez adressé.

Nous notons enfin que la quatrième et dernière recommandation de la Cour interroge la pertinence du maintien du fonds spécial de l'UNAF et préconise une transformation du fonds en dotations de fonctionnement accordées à l'issue d'un dialogue de gestion entre l'Etat et l'UNAF afin d'améliorer l'adéquation entre les besoins de financement et l'activité du réseau. Une telle réforme nécessiterait d'importantes modifications législatives et réglementaires. Il appartiendra donc à la prochaine législature d'examiner les préconisations de la Cour.

Nous signalons néanmoins que les dispositions législatives existantes ont d'ores et déjà en 2016 fait l'objet d'une pleine application, *via* une utilisation comme un maximum, plutôt que comme une valeur donnée, du taux d'indexation de la deuxième part du fonds spécial, conformément d'ailleurs à sa définition au b) du 1° de l'article L. 211-10, puisque cette augmentation a pour l'année échue été nulle.

Telles sont les observations, Monsieur le Premier président, dont nous souhaitons vous faire part en réponse au référé que vous nous avez communiqué.

Le ministre de l'économie et des finances



Michel SAPIN

La ministre des familles, de l'enfance
et des droits des femmes



Laurence ROSSIGNOL



MINISTÈRE DES FAMILLES, DE L'ENFANCE ET DES DROITS DES FEMMES

**DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA COHESION SOCIALE**

Paris, le 14 MARS 2016

Service des politiques sociales et médico-sociales
Sous-direction de l'enfance et de la famille

Personne chargée du dossier : David BLIN
Tél : 01.40.56.73.10
Courriel : david.blin@social.gouv.fr

Monsieur le Président
Sixième Chambre
Cour des comptes
13 Rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Monsieur le président,

A la suite de l'enquête sur les comptes et la gestion de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) menée par la Sixième chambre de la Cour des comptes, vous m'avez fait parvenir votre relevé d'observations provisoires, et invité à vous communiquer les remarques que je souhaitais formuler.

Je tiens en premier lieu à vous remercier pour la qualité de ces travaux, qui viennent compléter ceux précédemment menés tant par la Cour elle-même en 2005, que par la commission des affaires sociales de l'assemblée nationale à l'occasion de son rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, ou encore par l'inspection générale des affaires sociales en 2014, à la demande conjointe de la ministre des affaires sociales et de la santé et de la secrétaire d'Etat chargée de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie.

Votre contribution sera très utile au moment où se déroulent les négociations en vue de la prochaine convention pluriannuelle d'objectifs prévue par l'article R. 211-14 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

La Cour rappelle d'abord que la représentativité de l'UNAF pose question depuis plusieurs années.

Nous souhaitons souligner que la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) avait abordé le sujet de l'évolution contrastée du réseau, entre 2009 et 2013, en termes de nombre d'associations adhérentes d'une part, et de familles adhérentes d'autre part, lors la commission d'évaluation et de contrôle (CEC) du fonds spécial de 2014. L'UNAF s'était en réponse engagée à dynamiser son réseau.

En outre, les interrogations que vous soulevez quant à la qualité d'associations familiales, au sens du CASF, des associations prestataires de service, doivent nous conduire à approfondir le sujet et à ne pas exclure, si cela s'avérait nécessaire, de proposer la pleine application des dispositions de l'article L. 211-12 du CASF, à savoir la suspension ou l'annulation de l'adhésion d'une association.

La Cour signale ensuite l'ampleur du périmètre d'expression de l'UNAF en même temps que le caractère incomplet de son action en tant que tête de réseau.

La négociation actuellement en cours avec l'UNAF sur le dispositif conventionnel pour la période 2016-2019 vise à la mise en place d'un véritable outil de politique publique traduisant les priorités de la politique familiale. La convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) affichera des objectifs clairs et nettement délimités ; en application des recommandations formulées par l'IGAS, elle prévoira des actions en nombre réduit, mais mieux définies, présentées sous la forme de fiches-types munies d'indicateurs de résultat et d'un budget.

Il est également prévu d'inviter les UDAF à mettre en œuvre un principe de subsidiarité, en vue d'éviter au niveau local toute redondance entre leurs actions et celles d'autres acteurs. Nous pourrions étudier l'opportunité et la possibilité d'introduire dans le dispositif conventionnel des éléments tenant à de tels mécanismes, qui concourent à renforcer le pilotage par l'UNAF de l'action des unions départementales.

La Cour s'attache encore au dispositif de financement de l'UNAF ainsi qu'à sa situation financière.

Les modalités de financement de l'UNAF sont étroitement liées au statut, original, et au périmètre des missions, sans équivalent pour une organisation privée, qui sont les siennes. Les recommandations de la Cour les concernant appelleraient donc, si elles devaient être mises en œuvre, une réflexion préalable profonde sur le rôle de l'Union nationale, ainsi qu'un important travail de modifications des textes, aux niveaux règlementaire comme, et principalement, législatif.

Dans l'attente, les dispositions législatives existantes pourraient sans doute être plus pleinement appliquées en utilisant à l'avenir comme un maximum, plutôt que comme une valeur donnée, le taux d'indexation de la deuxième part du fonds spécial, conformément d'ailleurs à sa définition au b) du 1° de l'article L. 211-10.

La Cour souligne enfin les défaillances du contrôle de l'UNAF par ses financeurs.

Si le contrôle de l'UNAF par l'administration, centrale comme locale, présente sans doute des lacunes, je tiens à souligner l'engagement des agents à qui la charge en revient, alors même que cet organisme, de par son poids historique et politique, représente un enjeu d'une particulière sensibilité. Par ailleurs, les contraintes en termes d'effectifs tant au niveau central qu'au niveau déconcentré demandent une priorisation des missions de contrôle, qui est effectuée en lien avec l'Inspection générale des affaires sociales et du secrétariat général des ministères sociaux, qui ne permettent pas de fixer le curseur au niveau souhaitable sur l'ensemble des politiques publiques et des opérateurs. Je souhaite également rappeler que la DGCS a toujours suivi avec une grande attention les lignes de dépenses telles que « frais de déplacements » et « prestations diverses », qui présentent le risque de dérapage à la fois le plus fréquent et le plus aisé à repérer. La DGCS avait également alerté en 2014 le ministère de l'intérieur sur les conditions dans lesquelles l'UNAF faisait application des textes permettant un appel à la générosité publique.

La négociation en cours avec l'UNAF sur la CPO 2016-2019 comprend, comme le préconise la Cour, une évolution de la commission d'évaluation et de contrôle. Des réunions de travail sont programmées entre la DGCS et le président de la CEC, au cours desquelles seront discutées plusieurs hypothèses, dont celle d'une délégation de l'évaluation et du contrôle à un prestataire, financé par le fonds spécial, ou d'un contrôle effectué par les chambres régionales des comptes.

Telles sont les observations, Monsieur le président, dont je souhaitais vous faire part en réponse au rapport d'observations provisoires que vous m'avez adressé le 10 février dernier.

Le directeur général de la cohésion sociale



Jean Philippe VINQUANT