

Réprésentant près de la moitié du budget total des associations, le soutien financier public est le signe que les projets associatifs sont essentiels à la vie quotidienne de nos concitoyens. Ce financement public revêt donc une dimension symbolique, il est un choix de société. Aujourd'hui, nous manquons encore d'éléments statistiques publics pour mesurer la réalité du monde associatif, l'ampleur et l'évolution de son financement. « À titre d'exemple, il est impossible de discriminer dans les comptes des collectivités locales les subventions aux associations des autres aides publiques comme les aides aux PME », indique Michel Hainque, co-rapporteur du rapport Vercamer¹ et membre du CSESS². Au sortir de la conférence de la vie associative de 2009, le mouvement associatif avait pointé ces lacunes en réclamant des moyens pérennes pour la statistique publique. Une préoccupation dont semble s'être emparé le CSESS qui « travaille à la mise en place d'un programme d'analyse statistique à l'INSEE pour 2013-2014 ».

« Dans ce contexte, l'apport de l'enquête CPCA-France Active est très précieux », souligne Viviane Tchemonog. Ses résultats confirment la baisse annoncée des financements publics en direction du monde associatif. Une diminution qui se traduit par une alerte objective pour le secteur qui a enregistré une baisse de l'emploi salarié fin 2010 qui s'est poursuivie aux premiers trimestres 2011. Pour la chercheuse, il s'agit là d'un véritable tournant : « après 110 ans de développement, le secteur associatif enregistre un recul pour la première fois de son histoire ». Alors même que la crise économique augmente les besoins, cette baisse est le signe que les associations n'ont pas disposé des financements suffisants pour maintenir

leurs projets. Pourtant elle n'est pas une fatalité et le maintien d'un haut niveau de financements publics garants de l'intérêt général s'impose. Certes une réflexion globale pour faire évoluer les modèles économiques associatifs est indispensable mais elle n'empêchera pas que la baisse des financements publics ait des répercussions désastreuses sur les associations, leurs activités et donc sur la cohésion sociale.

INÉGALITÉS TERRITORIALES

L'État est le financeur public qui s'est le plus désengagé ces dernières années. Or il assure une mission importante d'animation de la vie associative. C'est lui qui définit les politiques du pays en direction des associations. Dans la mise en œuvre de ces politiques, il assure une fonction de soutien à la vie associative en veillant à une certaine équité sur l'ensemble des territoires. Pour Viviane Tchemonog, « cette baisse risque d'entraîner un creusement des écarts associatifs du fait d'impulsions politiques et de politiques publiques différentes ». Les terri-

FINANCEMENT PUBLIC, UN CHOIX DE SOCIÉTÉ

Les associations œuvrent à travers tout le territoire pour l'intérêt général dont l'État est le garant. Elles agissent en faveur de l'innovation sociale et jouent un rôle d'alerte indispensable. Le soutien des pouvoirs publics à leurs activités est donc consubstantiel à une société de solidarité.

toires dynamiques, où la démographie est fortement positive, auront paradoxalement les moyens de financer et de développer leur tissu associatif alors même que les besoins y seront moindres. En revanche, la situation sera bien sûr plus difficile dans les territoires en déclin, vieillissants, sans activité, alors que les besoins y sont importants et les capacités des finances locales diminuées. À cela s'ajouteront des inégalités dans le financement privé car on peut craindre que dans ces territoires les entreprises ne soient en mesure de soutenir les associations. La réforme des collectivités territoriales³ qui conduit les collectivités à se recentrer sur les compétences locales risque d'accentuer ce phénomène. Pour Christiane Bouchart, conseillère communautaire à Lille Métropole et présidente du RTES (Réseau des territoires pour l'économie solidaire), « les marges de manœuvre sont d'ailleurs déjà réduites du fait de l'évolution de la taxe professionnelle, des transferts de compétences sans transfert de charges et du désengagement de l'État ». Pour éviter ces fortes disparités entre les tissus ●●●

1. « L'Économie Sociale et Solidaire, entreprendre autrement pour la croissance et l'emploi », avril 2010.
2. Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire.
3. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JO du 17 ; voir notamment JA n° 440/2011, p.19 et s.

●●● associatifs locaux, le mouvement associatif et France Active plaident pour imaginer les cadres d'une péréquation venant compenser les inégalités territoriales induites par les désengagements de l'État. Un autre impact de cette baisse des financements publics concerne les publics bénéficiaires des activités associatives. Comme le montre l'enquête, les associations ont tendance à compenser la baisse des financements publics en augmentant leurs recettes d'activités. Si elle se poursuivait, cette baisse pourrait donc les conduire à réorienter leurs actions vers des publics solvables au détriment de la mixité sociale.

CHANGEMENT DE PHILOSOPHIE

Cette baisse des financements publics s'accompagne aussi d'un changement de philosophie dans les relations contractuelles entre pouvoirs publics et associations, marqué par le recours de plus en plus fréquent à la commande publique. Une tendance qui assèche l'initiative associative et fragilise les associations. Comme le souligne Christiane Bouchart, « l'évolution des partenariats entre institutions et associations peut conduire à une perte d'innovation. Considérer les associations comme des prestataires d'un donneur d'ordre appauvrira l'offre associative ». La reconnaissance de la contribution des associations à l'innovation sociale n'est pas favorisée par la commande publique. Or « il est essentiel que les pouvoirs publics soutiennent la capacité d'exploration, d'expérimentation et d'innovation du secteur associatif », insiste Brigitte Giraud, vice-présidente de la CPCA et présidente du CELAVAR. D'autant que cette logique de commande publique peut s'accompagner d'une appropriation du patrimoine immaté-

riel des associations quand certaines collectivités lancent des appels d'offres en reprenant dans leur cahier des charges un savoir-faire acquis par des années de mise en œuvre d'une activité par une association.

LE CHOIX DU PARTENARIAT

Le choix de l'outil de contractualisation est donc un choix politique qui traduit la nature de la relation souhaitée entre acteurs associatifs et puissance publique. Les financeurs publics ont toute latitude pour continuer à considérer les associations comme des partenaires et non comme des prestataires de politiques publiques car aucune contrainte législative française ni européenne n'impose le recours systématique à la commande publique. Pour cela, le recours à la subvention via les conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) euro-compatibles apparaît aujourd'hui comme le mode le plus pertinent de financement des activités associatives : il relève d'une logique partenariale, donne de la visibilité aux associations pour la mise en œuvre d'actions sur le long terme et constitue un gage de qualité de l'emploi. Pour faciliter son appropriation par les acteurs, le modèle CPO contenu dans l'annexe de la circulaire du 18 janvier 2010⁴ mériterait cependant d'être simplifié et clarifié. Il aurait besoin d'être assorti d'un effort de sensibilisation des techniciens de collectivités territoriales à l'intérêt et aux modalités de mise en place de CPO.

RÉNOVATION DE LA SUBVENTION

Mais le mouvement associatif est conscient que la subvention n'est pas le seul mode possible de contractualisation entre la puissance publique et les associations. Comme

le note Viviane Tchernonog, « on peut même d'ailleurs adresser un certain nombre de critiques aux subventions telles qu'on les a connues jusqu'à maintenant. On a l'impression que les subventions publiques traditionnelles ont vécu ». Un constat que partage Michel Hainque, qui estime que l'« on est en train de quitter un mode de financement un peu trop univoque » et appelle les associations « à utiliser toutes les techniques, tous les outils permettant le développement de leurs activités (subventions, avances, mise à disposition de moyens mais aussi marchés publics) ». Parmi les solutions juridiques évoquées pour rénover ce modèle de la subvention, l'appel à projet est regardé de près. Il est perçu comme un espace de rencontre entre la volonté publique et l'initiative associative. Cependant, dans sa forme actuelle, il n'est pas sans poser de questions, notamment en ce qui concerne le respect d'une certaine équité dans ses conditions d'accès (transparence des critères d'accessibilité), le montant des dotations allouées et le devenir des projets. Il mériterait donc d'être stabilisé par un cadre juridique respectant la production d'innovation et l'initiative associative tout en permettant l'émergence de projets s'inscrivant dans la politique locale de la collectivité.

CLARIFICATION DU DROIT

Au-delà de la question du volume du soutien public aux associations et de la nature des relations qui les unit, un défi reste à relever dans la clarification du droit applicable. Pour Michel Hainque, il conviendrait de « codifier et de rassembler des textes disparates car il n'existe pas de code associatif mais toute une série de réglementations qui s'additionnent ». Règle de minimis,

4. Circ. NOR PRM/X/10/01610/C du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément, JO du 20 ; voir notamment JA n° 432/2011, p. 18 et s.

“ L’État est le financeur public qui s’est le plus désengagé ces dernières années. Or il assure une mission importante d’animation de la vie associative. ”



conditions d’octroi des marchés publics, appels à projets, droit français, droit européen des aides d’État, loi 1901, circulaire du 18 janvier 2010 sont autant de cadres juridiques qui pourraient être réunis dans un document unique portant sur les associations et leurs relations avec leurs partenaires publics. Cette complexité juridique est un réel handicap pour les associations et leurs partenaires. « Pour preuve, souligne Michel Hainque, le frein majeur dans les engagements financiers des associations réside dans leur peur et dans celle des pouvoirs publics de ne pas utiliser l’outil juridique adéquat pour leurs demandes de financement. »

ORGANISATION INSTITUTIONNELLE

« L’organisation institutionnelle de l’État pourrait être améliorée : disposer d’une seule entité d’administration centrale ayant en charge toutes les questions liées à l’économie sociale et solidaire », estime Michel Hainque. « Cela permettrait une meilleure prise en compte des besoins des associations. » Un interlocuteur prédominant – un « chef de file » – permettrait d’échapper à la vision nécessairement partielle d’un ministère (Bercy, l’Éducation nationale ou la Cohésion sociale). « Cela aurait des conséquences certaines dans la conception que se

font les acteurs gouvernementaux et parlementaires d’un certain nombre d’enjeux », conclut le membre du CSESS.

CONSTITUTION DE FONDS PROPRES

On ne peut s’intéresser au financement public des associations sans se pencher sur la question de leurs fonds propres⁵. Pour investir et expérimenter, mais aussi pour sécuriser leur trésorerie, les associations doivent en disposer. Pourtant, la pratique administrative du budget à l’équilibre, la méfiance culturelle partagée vis-à-vis du bénéfice et l’absence de définition juridique de la « dotation associative » sont autant de freins qui les empêchent d’avoir un niveau de fonds propres adapté à leur modèle économique et à leur dynamique de développement. « Or cette capacité à constituer des fonds propres nécessite d’être reconnue et encouragée par les pouvoirs publics », analyse Brigitte Giraud. Il y a donc une nécessité à ce que les pouvoirs publics autorisent les acteurs associatifs à constituer des budgets excédentaires et les incitent à mettre en réserve leurs excédents. D’autant que c’est une condition pour faciliter l’accès des associations aux crédits bancaires. Brigitte Giraud ajoute que « l’alourdissement des procédures administratives des financeurs

publics génère d’importantes difficultés de gestion. Les conventions sont signées de plus en plus tardivement et les versements différés d’autant ». Pour faciliter la constitution de fonds propres, le mouvement associatif et France Active proposent de sensibiliser les associations et leurs financeurs aux notions d’équilibre du modèle économique et de rentabilité et d’inclure une mention sur la possibilité de réaliser un budget excédentaire dans le dossier de demande de subvention.

CONCERTATION

L’épineuse question des financements associatifs renvoie enfin à la nécessité d’une concertation régulière entre pouvoirs publics et associations, secteur privé et réseaux bancaires. Il en va de même pour la question du débat parlementaire sur les politiques publiques. « Le secteur associatif est encore trop rarement interpellé dans une logique de dialogue constructif », déplore Brigitte Giraud. Le plus souvent, il fait entendre sa voix uniquement pour s’opposer à des choix financiers. Dans un contexte où tout le monde s’accorde à dire que la mission d’intérêt général doit être portée par plusieurs et pas seulement par l’État, l’institutionnalisation du dialogue civil devrait pourtant aller de soi. ■

5. Voir JA n° 405/209, p. 14.



AUTEUR Marie Lamy
TITRE Conseillère technique Mut’asso,
CPCA