

L'état du financement public des associations

60 milliards d'euros. Tel est le budget cumulé réalisé par le secteur associatif en 2005. Sur cette base, 51 % des financements ont une origine publique. Néanmoins, la réalité du financement public des associations est très complexe, et ce dernier ratio recouvre des réalités très disparates.

> VIVIANE TCHERNOG*

Les informations présentées ci-après s'appuient sur des enquêtes conduites à trois reprises, en 1990, 1999 et 2005¹ par le laboratoire Matisse du CNRS ainsi que sur une série d'entretiens conduits au cours de la dernière année auprès de responsables de services des régions et des départements en contact avec les associations². Les inflexions perceptibles à partir des entretiens sont révélées ici et l'enquête quantitative est en cours de lancement.

Un financement public très concentré

La plupart des associations fonctionnent sans financement public, ou avec des financements publics très minoritaires dans leur budget : l'essentiel des financements publics est en effet concentré dans quelques associations, dont l'action est très articulée à celle de la puissance publique.

Par suite, les formes que prennent les financements publics en direction des associations sont multiples : subventions publiques, conventions, achats de prestations, appels d'offres, prix de journée sont autant de modalités possibles à la disposition des pouvoirs publics, et expriment des relations financières dont les logiques sont très différentes. Subventions et conventions reposent en général sur un réel partenariat avec des objectifs partagés entre acteurs publics et associations tandis que, pour les financements assimilables aux commandes publiques, le maître d'œuvre est l'acteur public et l'association plus souvent un exécutant, certes qualifié. Les commandes publiques sont au final importantes puisqu'elles représentaient 17 % du financement global du secteur associatif en 2005, soit environ la moitié du volume des subventions publiques en direction des associations.

> voir tableau 1

Tableau 1

PART DES SUBVENTIONS ET DES COMMANDES PUBLIQUES DANS LES BUDGETS ASSOCIATIFS EN 2005	
FINANCEMENTS PRIVÉS	49 %
<u>DONT</u> :	
COTISATIONS	12 %
DONS ET MÉCÉNAT	5 %
VENTES	32 %
FINANCEMENTS PUBLICS	51 %
<u>DONT</u> :	
SUBVENTIONS OU CONVENTIONS	34 %
COMMANDES PUBLIQUES (achats de prestations, prix de journée, appels d'offres)	17 %
TOTAL EN %	100 %
TOTAL	59,4 milliards d'euros

Source : Le paysage associatif français – Mesures et évolutions, éditions Juris Associations – Dalloz, 2007.

Collectivités locales : un amortisseur partiel du désengagement de l'État...

Un des grands enseignements tirés des premières enquêtes conduites auprès des associations est le caractère majoritairement local des financements publics. En 2005, les financements des communes, des départements et des régions représentaient ensemble 28 % du budget cumulé du secteur associatif, soit plus de deux fois le financement de l'État.

> voir tableau 2

L'analyse sur le long terme de l'évolution des financements publics confirme le phénomène et montre que la part relative du financement public local s'accroît régulièrement au détriment de celle de l'État. Et l'observation des financements sur la période récente montre une accélération de ces évolutions.

* Chargée de recherche au CNRS, Centre d'économie de la Sorbonne, université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

1. Avec le concours financier du ministère de la Santé, des Sports et de la Vie

associative, du Crédit mutuel, de la Fondation Crédit coopératif et de France active.

2. Dans le cadre d'une recherche en cours financée par la Fondation Crédit coopératif.

3. Rapport Langlais.

Dans les dernières années, la baisse des financements de l'État en direction des associations résulte de plusieurs facteurs comme l'importance des déficits publics, un recentrage des interventions de l'État, la décentralisation. Mais la baisse de l'intervention de l'État — et les modifications des modalités de soutien du monde associatif — s'explique aussi par une nouvelle conception des relations entre État et associations qui s'inscrit dans le développement plus général d'une logique de projet et de performance — la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) en est un exemple — qui anime de plus en plus la gestion des finances publiques. Cette logique peut aussi expliquer en partie la transformation des financements publics avec une baisse des financements de type subvention au profit d'un développement de la commande publique³ ou de financements orientés vers le soutien de l'emploi plutôt que du projet associatif.

La montée en charge des départements et des régions résulte de plusieurs éléments. La décentralisation, dans les dernières années, a doté ces deux collectivités de compétences nouvelles. Les budgets des départements et des régions offrent également des marges de manœuvre plus grandes ; et dans le domaine du financement des associations — comme dans d'autres domaines —, les collectivités locales — principalement les régions et les départements — ont pu, dans un certain nombre d'actions et de situations, amortir la baisse des financements de l'État.

Jusqu'en 2005, la montée en charge des collectivités locales a donc servi d'amortisseur — mais d'amortisseur seulement partiel — au désengagement de l'État : d'abord parce qu'elles n'ont pas pu compenser entièrement la baisse des financements de l'État, qui s'est

accélérée après 2006 ; ensuite parce que les ruptures intervenues dans les financements de l'État ont pu concerner des types d'associations ou de projets qui n'entrent pas dans le champ de compétences des collectivités locales et parce que certaines associations qui avaient l'État pour principal partenaire n'ont pas pu trouver d'autres interlocuteurs ou financeurs publics.

... et des conséquences importantes sur les logiques de financement

L'État a une vocation généraliste, finançant surtout les grandes associations et tous les secteurs d'activité. Mais si l'action sociale, l'éducation, la santé et la culture restent des secteurs privilégiés par l'État, il n'en va pas de même pour les régions et les départements qui ont des compétences précises les conduisant à une sélectivité des financements : par exemple, la formation et la culture pour les régions ; l'action sociale pour les conseils généraux.

Au-delà des secteurs d'activité, le passage d'un financement de l'État vers des financements locaux semble accélérer la logique de transformation des types de financements. En effet, alors que l'État définit les grandes orientations de sa politique et cherche à l'appliquer sur tous les territoires, les régions et les départements, collectivités décentralisées animées par une équipe politique élue sur un programme pour une durée déterminée, ont tendance à développer des projets locaux et à préférer afficher la visibilité du donateur d'ordre, c'est-à-dire à préférer des commandes ou des appels à projet.

Tableau 2

ORIGINE DES FINANCEMENTS PUBLICS DES ASSOCIATIONS ET GRANDES TENDANCES D'ÉVOLUTION		
	2005	Taux annuel moyen d'évolution en volume
FINANCEMENTS PRIVÉS	49 %	3,5 %
FINANCEMENTS PUBLICS	51 %	1,6 %
DONT :		
COMMUNES	14 %	1,1 %
DÉPARTEMENTS	10 %	3,4 %
RÉGIONS	4 %	6,7 %
ÉTAT	12 %	-0,9 %
EUROPE	1 %	NS
ORGANISMES SOCIAUX	7 %	-3,1 %
AUTRES FINANCEMENTS PUBLICS	3 %	1,1 %
TOTAL DU FINANCEMENT PUBLIC ET PRIVÉ EN %	100 %	2,5 %

Source : Le paysage associatif français – Mesures et évolutions, éditions Juris Associations – Dalloz, 2007.

L'impact de la crise sur les financements publics

La crise a atteint rapidement et directement les finances de l'État — notamment la TVA — et des organismes sociaux : les baisses ou les interruptions des financements des associations par l'État ont parfois été brutales ou rapides. La crise semble avoir encore relativement peu affecté les budgets des collectivités locales : les budgets 2009 ont été votés en 2008 et, d'une façon générale, les bases des impôts locaux sont plus stables. Les régions et départements semblent avoir maintenu, dans un premier temps, le volume des budgets consacrés au financement des projets associatifs ; mais cela n'a pas permis d'amortir la baisse des financements de l'État. Au final, la crise financière semble avoir accéléré tous les processus d'évolution à long terme des modalités du financement public.