



15 février 2015

Estimation des conséquences des restrictions budgétaires pour les associations

Introduction

Nous sommes bien en peine de trouver la moindre déclaration publique s'interrogeant sur les conséquences du plan de rigueur pour les associations. Les fédérations d'élus ont souligné le caractère inacceptable et restrictions budgétaires qui sont imposées aux collectivités. Mais à l'exception notable de l'AMF, les analyses ne portent que sur l'année 2015. Seules sont dénoncées les conséquences sur l'arrêt de l'investissement et sur la fonction publique territoriale. L'incidence sur les subventions aux associations n'est jamais nommée.

Alors que le gouvernement est tenu par la loi organique de 2009 de faire une étude d'impact des lois impliquant des citoyens, pas un mot dans le document publié à l'occasion du vote des restrictions budgétaires n'évoque les conséquences sociales, économiques et culturelles des mesures qui sont prises.

Il nous a donc paru nécessaire -dès l'été 2014- de jouer un rôle d'alerte en procédant avec nos moyens, qui sont limités, à une étude d'impact. Les restrictions budgétaires sont des mesures suffisamment massives pour qu'on puisse parvenir à quelques conclusions, même si nous ne prétendons pas avoir les moyens d'une prévision exacte.

I - Réalité du plan de rigueur

Approche globale

L'objectif est de parvenir à une baisse permanente du niveau de l'action publique de 50 milliards. Le budget 2015 récemment adopté, entérine une diminution de 21 milliards d'euros des crédits publics en 2015. Une nouvelle diminution des crédits publics de 15 milliards en 2016 et à nouveau de 14 milliards en 2017 a également été adoptée par le budget triennal 2015-2017¹. Au total, par rapport au niveau de 2014, les restrictions budgétaires conduisent à prévoir une diminution totale des moyens sur la période de $21 \times 3 + 15 \times 2 + 14 = 107$ milliards d'euros. Des « efforts » (restrictions) comparables sont demandés aux différents budgets de l'action publique :

- Diminution de la dotation de l'État aux collectivités de 11 milliards ;
- Diminution du budget de l'État de 18 milliards ;
- Diminution du budget de l'assurance maladie de 10 milliards et de la protection sociale de 11 milliards.

Restrictions imposées aux collectivités locales

Pour les collectivités, les mesures mises en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2015 sont beaucoup plus restrictives que celles adoptées en février 2013 (baisse de la dotation globale de fonctionnement aux collectivités de 1,5 Mds en 2014, et 3 mds en 2015 par rapport à 2013), après 3 ans de « gel » de cette dotation depuis 2011.

Par rapport à 2014, la diminution devient très importante en 2015, avec une véritable rupture en 2016 et 2017

¹ Voir <http://www.gouvernement.fr/agenda-reformes>

Les pertes cumulées pour les collectivités ont été estimées comme suit par l'Association des Maires de France :

2014	2015	2016	2017
-1,5 Mds €	-1,5 Mds €	-1,5 Mds €	-1,5 Mds €
	-3,7 Mds €	-3,7 Mds €	-3,7 Mds €
		-3,7 Mds €	-3,7 Mds €
			-3,6 Mds €
- 1,5 Mds €	- 5,2 Mds €	- 8,9 Mds €	- 12,5 Mds €
Pertes cumulées (par rapport à un total de dotations de 58,63 Mds d'euros en 2013)			
- 1,5 Mds €	- 6,7 Mds €	- 15,6 Mds €	- 28,1 Mds €
- 2,56 %	- 6,48 %	- 6,92 %	- 7,44 %

II - Incidence des restrictions budgétaires sur les financements et l'emploi associatif

En 2014, des suppressions d'emplois déjà importantes, compensées par les emplois d'avenir

Les déclarations du gouvernement, les messages du Mouvement associatif, de Recherches et solidarités, etc. insistent sur la bonne tenue de l'emploi en 2013 et 2014, sans poser la question de la qualité et de la pérennité de ces emplois. *Les statistiques comptent pour « un emploi » un CDD court à temps très partiel et le CDI d'un salarié confirmé, rendant difficile la comptabilisation.* Sur ces bases, l'emploi s'est maintenu statistiquement jusqu'au premier semestre 2014. Mais ce résultat est la résultante de la multiplication des petits CDD, de la création de 40 000 emplois d'avenir (emplois temporaires pour des jeunes peu qualifiés), et de la perte d'environ 30 000 emplois qualifiés et porteurs de l'expérience associative, notamment dans les centres sociaux, les régies de quartier, le planning familial, les MJC, les troupes de théâtres, c'est-à-dire des associations moyennes qui agissent sur le terrain et constituent l'un des derniers remparts contre la désespérance civile.

Le plan de rigueur impacte l'ensemble des financements publics

La part des ressources publiques des associations représentent 49 % des ressources, dont la moitié (25 %) sous forme de subventions et la moitié (24%) sous forme de commandes publiques. **Les collectivités représentent 57 % des financements publics, l'État 22 % et les organismes sociaux 14 %** (assurance maladie, CAF). Ces 3 sources, qui représentent 93 % des ressources publiques, sont toutes les trois impactées par les restrictions budgétaires. Seules les CAF y échappent un peu. **Il faut considérer l'ensemble des financements publics pour apprécier l'impact de la rigueur.**

Nous avons estimé, en première analyse, que les pourcentages de l'ensemble des baisses des financements associatifs seraient comparables à la baisse de la DGF, c'est-à-dire que la rigueur s'appliquerait à peu près de la même manière aux dépenses de l'État et aux dépenses sociales². Ceci n'est pas tout à fait exact, car l'AMF souligne que l'effort demandé aux collectivités est de 22 % alors qu'elles ne représentent que 20 % du total. **Mais cela permet une première estimation.**

Estimation de l'ordre de grandeur des pertes subies par les associations

L'estimation effectuée sur ces bases montre le caractère progressif des pertes subies (par rapport à 2013)

	2014	2015	2016	2017	Pertes cumulées
	- 1,5 Mds €				
		- 3,7Mds €	- 3,7 Mds €	- 3,7 Mds €	
			- 3,7 Mds €	- 3,7 Mds €	
				- 3,6 Mds €	
Perte par rapport au maintien des ressources 2013	- 1,5 Mds €	- 5,2 Mds €	- 8,9 Mds €	- 12,5 Mds €	- 28,1Mds €
Perte par rapport au maintien des ressources 2014		- 3,7 Mds €	- 7,4 Mds €	- 11 Mds €	

² Cette hypothèse est discutable. Mais elle ne porte que sur 36 % des financements. Si les pourcentages de baisse afférents étaient moitié moins forts, l'effet sur les restrictions budgétaires et les suppressions d'emplois ne serait que de 18 %. Cette imprécision n'empêche donc pas d'apprécier l'ordre de grandeur des conséquences.

De cette estimation on peut tirer trois premières conclusions :

- **les restrictions budgétaires ont à peine commencé** : 1,5 Mds d'euros en 2014, contre 13,5 en 2017 (9 fois plus). De ce fait, **il est très difficile de faire prendre conscience aux associations de ce qui les attend**, car la catastrophe n'est pas encore là. Quand les problèmes seront là il sera trop tard pour peser sur des décisions prises depuis déjà 2 ans.

- **les difficultés vont apparaître crescendo à partir de 2015**. On peut estimer qu'en 2015 on passe encore dans la douleur, mais que les véritables ruptures vont survenir en 2016 et 2017, obligeant à agir dans l'urgence si la situation n'a pas été anticipée.

- **l'impact sera très différent selon les activités associatives**, car la part des financements publics est très différente selon les domaines, passant de 23 % pour le sport à 60 % pour l'action sociale par exemple³. Cependant, même pour le secteur sportif, l'impact sera important sur les fédérations sportives, qui dépendent beaucoup plus des financements publics alors que les clubs locaux s'autofinancent.

C'est en ce sens qu'on peut parler d'étranglement, notamment pour les secteurs les plus dépendants des financements publics.

Le travail de terrain des associations, premier touché par les restrictions des moyens des collectivités locales

Compte tenu de leurs dépenses contraintes, les collectivités disposent de trois variables d'ajustement : la baisse des investissements, les suppressions de postes dans la fonction publique territoriale et les subventions aux associations. Ces dernières sont les plus faciles à décider. La lettre du cadre territorial, évoquant en octobre 2014 « *les relations collectivités-association au cœur de la tourmente financière* » précise que les collectivités sont obligées « *d'optimiser leurs charges de fonctionnement* » et que dans ce cadre « *les subventions aux associations constituent souvent un secteur analysé en priorité avec la plus grande attention par les gestionnaires locaux parce que par définition les subventions sont unilatérales et révocables* »⁴. Cela signifie, en termes plus directs, que **les subventions aux associations constituent la première variable d'ajustement des restrictions budgétaires**.

Les Départements et le bloc communal (communes et EPCI) contribuent chacun trois fois plus que les Régions. Les départements sont les plus en difficulté actuellement, mais les communes vont être touchées à leur tour. D'après l'ODAS⁵, les départements sont confrontés à une véritable impasse budgétaire. Il a fallu près de 30 ans aux départements pour bâtir, avec les associations, une action sociale faite de proximité teintée d'éloignement, souhaitable quand qu'il s'agit d'accompagner l'humain (offre médico-sociale diversifiée, relation humanisée et personnalisée, approche en termes de développement social). Ce sont ces acquis qui sont menacés aujourd'hui.

III - Quels sont les ajustements possibles des associations ?

Les réponses prévisibles des associations sont déjà très diverses. On observe d'ores et déjà des tendances qui devraient se confirmer et s'amplifier :

Une précarisation des conditions de travail

Au début, les restrictions peuvent induire une gestion plus serrée se traduisant par des économies de moyens, notamment dans certaines associations institutionnalisées. La première année, **les associations commencent par « se serrer la ceinture »**, avec un surtravail des salariés, une baisse de la qualité des activités et des relations humaines et la diminution des actions. Mais le déséquilibre et la désorganisation des actions ont un **effet domino qui déstructure toute l'activité de l'association**, et la prolongation des restrictions conduit tôt ou tard à des licenciements. D'ores et déjà, on voit se multiplier les CDD de très courte durée.

³ Voir estimation détaillée [lien](#)

⁴ Voir http://www.lettreducadre.fr/9795/les-relations-collectivites-associations-au-coeur-de-la-tourmente-financiere/?utm_source=newsletter-ldc&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter-13-10-2014

⁵ ODAS (Observatoire de l'action sociale décentralisée) http://odas.net/IMG/pdf/lettre_finances_departementales_-_odas_-_juin_2014_b_assedef.pdf

Une sélection croissante des publics

Face à la perte de subventions, **certaines associations vont davantage faire appel à la participation de leurs membres (augmentation des tarifs) et accroître le volume des prestations.** Cette évolution, déjà à l'œuvre depuis une dizaine d'année, oblige les associations à se tourner vers un public solvable, en choisissant les actions les plus rentables. **Leur survie se fait donc au prix de l'abandon de leur utilité sociale, du sens de leur action et de leur projet associatif.** De plus, ceci n'est possible que pour des associations dispensant des services. L'accompagnement des personnes sans ressources, l'encadrement des bénévoles, la défense des droits sont étroitement dépendants du niveau des subventions.

La course aux commandes publiques

Pour compenser les pertes de subventions, les entreprises associatives se sont lancées dans la course aux commandes publiques. Certaines n'hésitent pas à venir prendre la place d'associations plus petites en pratiquant le dumping pour prendre les marchés et tuer la concurrence (par exemple en matière de crèches). Elles contribuent également à la stratégie de réduction des services publics de proximité pour les remplacer par des ou développant des services à deux vitesses.

Quelques grands réseaux se réorientent vers la réponse à des commandes publiques correspondant au démantèlement de services publics naguère assurés directement par les collectivités, en acceptant de constituer des services privés, à coût et qualité moindres, employant de la main-d'œuvre précaire et sous qualifiée, au prix de l'effacement de leurs projets associatifs et de leurs valeurs d'origine.

Les associations moyennes sont les plus touchées

On peut distinguer schématiquement les petites associations, qui n'ont pas de salariés, les associations moyennes qui ont de 1 à 10 salariés, et les associations plus importantes (plus de 10 salariés).

Les petites associations (1 135 000, soit 86 % du total) sont moins sensibles aux baisses de financements que celles qui emploient des salariés, mais elles ont souvent besoin d'un minimum de subventions pour assurer des frais de fonctionnement ou de déplacements lié à l'exercice du travail bénévole.

Les grandes associations comptent 37 000 associations et 1 479 000 salariés. **Elles sont déjà touchées de façon importante par les baisses de crédits** et, notamment pour le secteur social, par le passage aux appels d'offres ou à des appels à projets de même nature. Cela les oblige à diminuer la part des activités correspondant à des tâches d'intérêt général pour augmenter la part des prestations. Mais cela n'est rien par rapport à ce qui les attend à partir de 2016.

Les associations moyennes, au nombre de 128 000, emploient 300 000 personnes à temps complet ou partiel. Ce sont ces associations vont perdre le plus d'emplois, car elles sont **les moins à même de s'adapter au marché en répondant aux appels d'offres, alors que ce sont les plus tournés vers le bien commun et l'intérêt général.** Elles sont nombreuses dans les secteurs de la culture, de l'éducation populaire, du sport amateur, de la défense des droits et de l'environnement. **La destruction du tissu des associations moyennes est un problème politique majeur pour notre pays et pour l'avenir de la démocratie (voir document annexe sur l'utilité sociale des associations citoyennes)**

Combien d'emplois sont menacés ?

Précisons que notre objectif n'est pas de prévisions exactes, mais d'estimer l'ordre de grandeur des menaces sur l'emploi associatif, afin de jouer un rôle d'alerte, d'explicitier ce qui est probable, si le gouvernement se contente d'appliquer dans son intégralité le plan de rigueur sans aucune mesure compensatoire. D'ores et déjà, depuis l'été dernier, celui-ci a lancé quelques pistes pour aller vers des financements privés (voir plus loin) et pour proonger les emplois d'avenir. Nous expliquons pourquoi ces solutions ne nous paraissent pas satisfaisantes.

On peut estimer que la suppression d'un poste associatif se traduit en moyenne par une « économie » de crédits publics de 12 000 € (pour 47% de financements publics en moyenne pour une asso, en estimant le salaire associatif moyen à 1,2 fois le SMIC, soit un coût total de 27 000 € avec les cotisations sociales). Mais cette économie correspond en réalité à une perte de près du double des « économies » réalisées, de 12 000 euros de cotisations sociales et 11500 euros d'allocations chômage supplémentaires.

En cumulant ces éléments on peut estimer les pertes de ressources annuelles non absorbées en interne à :

Hypothèses :						
- participation des financements publics pour un ETP égale à 12000 € (soit 47% du coût de poste d'un salarié à 1,2 SMIC),						
- accroissement de la part des prestations et du recours au DSP pour compenser les pertes de subventions						
en millions d'€		2014	2015	2016	2 017	
Diminution des financements publics		-1 067	-2 667	-2 761	-2 866	
Perte absorbée en interne liée à l'élasticité ⁶		320	533	414	287	
Accroissement des DSP			420	580	750	
Accroissement des prestations		500	1 000	1 000	800	
Perte nette du budget		-247	-713	-767	-1 029	
Emplois menacés		-20 500	-59 400	-63 900	-85 700	-229 500

Si ces projections sont exactes, on peut qualifier la situation de tenable en 2014 et grave en 2015. Mais elle devient totalement explosive en 2016 et 2017. En effet, à cette approche quantitative s'ajoute **le remplacement d'emplois qualifiés**, porteur du savoir-faire et de l'expérience des associations citoyennes, **par des emplois précaires et non qualifiés**. L'expérience et le savoir-faire des associations citoyennes représentent un capital qui sera difficilement reconstitué s'il est détruit.

En conclusion, les décisions prises, en l'absence de compensation, se traduisent par un **énorme "plan social", globalement plus important que ceux qui touchent l'industrie et les services**, d'ampleur supérieure à celui qui a résulté des reconversions industrielles des années 1980, et par la **destruction du savoir-faire associatif**. **Ce plan social reste invisible** car les suppressions d'emplois sont réparties sur un très grand nombre d'associations.

Conséquences sociales

Une approche purement comptable est nécessaire pour fixer des ordres de grandeur. Mais derrière les pertes d'emplois et la dégradation des conditions de travail ce sont des vies humaines qui sont en jeu, **des souffrances, des vies brisées et parfois des ruptures familiales**. **C'est aussi la perte d'une capacité d'agir** et de fonctions essentielles à la vie en société, avec des conséquences sociales, culturelles et politiques incalculables.

Dégradation et précarisation des conditions de travail, souffrances associatives. Pour les responsables associatifs qui voient des projets auxquels ils consacrent leur vie remise en cause, on constate une souffrance associative qui n'est pas sans lien avec « la souffrance au travail » dans les services publics : ce sont les mêmes présupposés qui remettent en cause le sens et la valeur humaine de l'action menée. Les pertes d'emplois entraînent en outre une désorganisation du travail associatif et la remise en cause des projets.

Les réponses apportées par le gouvernement

Un discours rassurant

Face à la publication de ces estimations, le gouvernement a adopté un discours rassurant et une attitude de déni, estimant, au vu des statistiques de 2013 et de début 2014, que l'emploi associatif résiste mieux que l'emploi privé. En réponse à une question écrite de Jacqueline Fraysse, le secrétaire d'État Thierry Braillard déclarait le 4 décembre à l'Assemblée nationale « *il ne faut pas dramatiser la situation : des choses ont été faites, notamment le relèvement de l'abattement de la taxe sur les salaires. Le monde associatif a été le principal bénéficiaire des emplois d'avenir, qui ont permis de maintenir l'emploi.* ». En même temps, la campagne « j'aime mon association » a développé un discours lénifiant, en lien avec la promotion de « l'engagement associatif grande cause nationale ». Le CAC a été critiqué non pour avoir fait des estimations, mais pour les avoir publiées pendant cette campagne.

⁶ « L'élasticité » liée à la dégradation des conditions de travail est estimée à 50% la 1ère année, 40 % la 2ème, 25% la 3ème année, 1/6 la 4ème. Cette élasticité tient compte du fait que certains secteurs associatifs ont un plus fort pourcentage d'emplois aidés. Mais le recours aux emplois aidés, au delà de son caractère limité dans le temps, atteint également des seuils quand les exigences institutionnelles exigent désormais une professionnalisation accrue et une qualification importante des salariés associatifs.

Relayant la position gouvernementale, le Mouvement associatif, certains chercheurs, des journalistes ont relayé ce discours, tout en se refusant à toute estimation. En revanche la FONDA a admis que les problèmes soulevés étaient bien réels, même si les chiffres pouvaient être contestés, et a engagé un nouveau travail de prospective pour dégager différents scénarios pour 2020, travail auquel le Collectif participe..

La substitution de financements privés aux financements publics

Face à la pénurie qu'il a lui-même créée, le gouvernement envisage de mettre en place des partenariats public-privé pour les actions associatives. Un rapport sur « **l'investissement à impact social** » propose de faire financer des actions sociales (au sens large) par des investisseurs privés, à qui l'État rembourse dans un deuxième temps les sommes investies, dès lors que les objectifs fixés conjointement par l'investisseur et par l'État auront été atteints. Ce dispositif peut permettre de maintenir d'emplois qui autrement auraient disparu. Mais à quel prix ! Pour les finances publiques, il constitue une véritable bombe à retardement, puisque l'État fait des économies à court terme mais doit ensuite rembourser beaucoup plus que s'il avait apporté lui-même les financements nécessaires. Pour les associations, la survie s'accompagne d'une mise sous tutelle renforcée, puisque l'association se voit imposer ses objectifs et ses méthodes d'action, voire son directeur. Elle a tous les risques, elle n'a plus aucune liberté, sans pour autant avoir la moindre sécurité financière, avec sans doute malgré tout des suppressions d'emplois.

Une mobilisation pour refonder la citoyenneté, mais sans moyens

Après les attentats de début janvier, le gouvernement a décrété une grande mobilisation pour promouvoir les valeurs de la République, qui s'adresse en particulier aux associations. Les préfets ont reçu mission de réunir les associations pour engager un débat et tracer des perspectives. Mais, si ce n'est dans le cadre de la politique de la ville, aucune mesure ne vient modifier le plan de rigueur. Le gouvernement tient d'une part un discours d'encouragement et de mobilisation, tenu par le Président de la République et le ministre en charge de la vie associative, d'autre part un discours de restrictions budgétaires et de passage accéléré aux appels d'offres, tenu par le ministère des finances.

La mise en place d'un service civique universel

Le président de la République a annoncé le 5 février qu'à partir de juin 2015 tous les jeunes de moins de 25 ans qui en feront la demande pourront s'engager en service civique au sein d'associations, de collectivités territoriales, etc. pour une durée de six mois, au minimum 24 heures par semaine.

Certes, pour des associations aux abois cet apport peut constituer un soulagement temporaire. Mais les services civiques ne sont pas des emplois, et les conditions d'encadrement et de formation n'ont pas été précisées jusqu'ici. De plus, comment éviter que les crédits ne soient prélevés en partie sur le budget de la vie associative ?

En conclusion, il n'y a pas de commune mesure entre la situation des associations en 2013 et en 2014 et celle qui va prévaloir au cours des 3 années à venir. Si les associations ne se mobilisent pas pour obtenir des financements stables et garantis, nous allons vers un véritable tsunami avec l'arrêt progressif des subventions aux associations, notamment aux associations moyennes.