



13 mai 2015

Trésorerie des associations : six mois à un an deviennent nécessaires

L'allongement des délais augmente les besoins de trésorerie

L'émergence d'un discours peu étayé

On voit depuis quelques semaines se développer un discours qui dénonce les « réserves excessives des associations ». Ce nouvel angle d'attaque nécessite une clarification rapide de la part des pouvoirs publics. En effet, certaines collectivités dans la tourmente financière risquent de développer des financements conditionnels, où le maintien de la subvention est assorti d'une « obligation d'amélioration du pilotage financier » (comme à Mèze - 34), ou d'une modulation des subventions selon le niveau des réserves (comme à Vichy).

L'exemple de la MJC d'Halluin (59) est significatif à cet égard¹. Lors du vote du budget communal, le 14 avril, le maire de la ville a dénoncé le fait que la MJC dispose de 453 000 euros de « trésor de guerre ». Pourtant, l'adjoint aux finances avait auparavant effectué un audit à la MJC et constaté que « la MJC est bien gérée ». En effet, la somme incriminée correspond à quatre mois des dépenses annuelles, pour un budget de 1,2 M€, ce qui selon la MJC est le minimum nécessaire pour ne pas être à découvert chaque année.

Cet exemple montre que certains élus demandent aux associations d'être bien gérées, mais n'ont que de vagues notions de ce qu'est la gestion d'une association. L'utilisation à tort des références utilisées dans les activités commerciales et lucratives n'a aucun sens et conduit à des décisions aberrantes.

Les délais de paiement des transactions commerciales et ceux des subventions n'ont rien de comparable

En effet, les délais de paiement des subventions publiques sont de plus en plus longs, qui atteignent couramment six à huit mois, et parfois plusieurs années pour les crédits européens.

Les délais de paiement en France sont légalement de 45 jours fin de mois ou de 60 jours à compter de la date de facture, et selon l'INSEE de 55 jours en moyenne pour les fournisseurs, 43 jours pour les clients les moins de huit jours pour les entreprises s'adressant aux consommateurs (y compris les achats au comptant). La situation des entreprises et celle des associations subventionnées n'ont donc rien de comparable.

À cela s'ajoutent les incertitudes liées aux baisses de subventions. Dès cette année la plupart des communes diminuent leurs subventions de 6 à 10 %, parfois beaucoup plus. Certaines associations licencient, d'autres disparaissent, mais toutes sont obligées de puiser dans leurs réserves pour maintenir leur activité. Les mêmes commentateurs qui dénoncent les « trésors de guerre » des associations expliquent la disparition des plus fragiles par leur « mauvaise gestion ». Tous les moyens sont bons quand on veut tuer son chien.

La trésorerie nécessaire est fonction du temps de dépenses à couvrir : 6 mois, parfois un an

Compte tenu de l'allongement des délais et des incertitudes budgétaires, la trésorerie nécessaire est bien supérieure à trois mois dans la plupart des cas. C'est d'ailleurs ce que prévoit un Conseil Général qui a fait part de son avis sur la question : « Nous considérons que pour être en bonne santé une association doit posséder entre 3 et 6 mois de charges en disponibilité. C'est le minimum pour faire face aux délais de paiement des financeurs institutionnels souvent importants. Jusqu'à un an de charges en disponibilité nous ne formulons pas de remarque particulière. Au delà nous regardons ces disponibilités financières de plus près, en lien avec l'utilité sociale de la structure, et proposons le cas échéance de réviser à la baisse le

¹ Voir l'article La MJC d'Halluin paie cher son « trésor de guerre » <http://www.lavoixdunord.fr/region/la-mjc-d-halluin-paye-cher-son-tresor-de-guerre-ia26b58805n2789521>

montant de la subvention ». Inutile de dire que cette année peu d'associations disposent d'une telle sécurité.

Pour 2016 et 2017, le gouvernement prévoit de poursuivre la diminution du niveau de ses dotations aux collectivités, voire même de l'aggraver. Alors qu'en 2015, pour la majorité des associations employeuses, la situation est difficile mais encore tenable, la poursuite de cette politique d'austérité conduit en 2016 à des bouleversements irréversibles. Seules pourront tenir celles qui auront constitué des réserves suffisantes, si elles le peuvent.

La timide ouverture du « bénéfice raisonnable » risque de fermer encore plus la possibilité de faire des réserves

Dans ce contexte, il convient de s'interroger sur le risque de normalisation du niveau des réserves liée à la définition d'un « bénéfice raisonnable ». Dans la dernière rédaction du projet de circulaire Valls « *Le financement public prend en compte, le cas échéant, un excédent raisonnable, calculé sur le montant total des coûts éligibles par référence au taux réglementaire xxxxxxxxxxxx applicable à la date de conclusion de la présente convention* ». Il s'agirait d'un taux d'environ 3 % qui ne permet pas de constituer les moindres réserves.

Certes cette disposition nouvelle revient à reconnaître que les associations ont besoin de consacrer une partie du montant de la subvention accordée à la constitution de réserves. Mais le niveau de cette ouverture revient à méconnaître la spécificité des associations en les assimilant à des entreprises commerciales comme si elles avaient des clients et non des partenaires publics. Cette norme risque d'être adoptée par les autres financeurs publics et interdire la constitution de réserves au moment où l'on a le plus besoin.

Les conséquences d'un assèchement des réserves

Les collectivités publiques font leur trésorerie sur le dos des associations

L'allongement des délais de paiement est lié aux difficultés financières que connaissent l'État et les collectivités. Le ministère des finances et les services financiers des collectivités imposent des écarts de plus en plus grands entre les décisions des exécutifs et le versement des crédits. Les collectivités publiques font ainsi supporter aux associations leurs difficultés de trésorerie. Les associations jouent un rôle de banquier vis-à-vis des pouvoirs publics, et doivent ensuite se tourner vers les banques pour emprunter à des taux exorbitants ce que la puissance publique tarde à leur donner.

Un risque de disparition accélérée des associations

Déjà aujourd'hui, une part importante des disparitions d'associations est liée à l'insuffisance de la trésorerie. *Par exemple, à Marseille, l'association Intolérance a dû fermer ses portes du fait d'un énorme allongement des délais, notamment du Conseil Général, qui a créé des problèmes de trésorerie insurmontables. Pourtant, depuis 2002 son travail était unanimement reconnu à Marseille pour développer la tolérance chez les enfants dès la maternelle, entreprenant de multiples actions : outils pédagogiques pour les enseignants en maternelle, formation des délégués de classe, colonie de vacances, avec apprentissage de la démocratie, etc.*

L'impossibilité de bénéficier des financements européens

Cette position de l'État est contradictoire avec celle de la Commission européenne, qui dans la plupart de ses appels à projets demande aujourd'hui à une association candidate de disposer d'un an de fonds de roulement pour pallier à la lenteur de ses propres paiements. En interdisant la constitution de réserves, l'État et les collectivités empêchent les associations d'avoir recours aux fonds européens, quoiqu'on pense par ailleurs de l'utilisation de ces fonds.

Les pouvoirs publics doivent reconnaître l'accroissement des besoins de trésorerie

Face à cette situation, le Collectif des associations citoyennes souhaite qu'une discussion s'engage autour de la question « **quel est le niveau des réserves associatives nécessaires ?** Quel doit être leur niveau minimum pour une saine gestion, compte tenu des incertitudes, et à partir de quand sont-elles excessives ? Comment les constituer, notamment lorsque les financements sont essentiellement des fonds publics ?

Une analyse conjointe et réaliste

Dans l'immédiat, il serait nécessaire que l'État et les collectivités assouviennent leur position pour :

- considérer qu'en règle générale, pour être en bonne santé financière, **une association doit posséder entre 3 et 6 mois de charges en disponibilités**. C'est le minimum pour faire face aux délais de paiement des financeurs institutionnels souvent importants. Cela signifie que **les budgets prévisionnels des actions financées doivent pouvoir inclure une part de constitution de réserves** sous quelle que forme que ce soit (provisions, renforcement du fond associatif, etc) ;
- **ne pas formuler de remarque particulière jusqu'à des disponibilités équivalant à une année de charges**. Au-delà, examiner au coup par coup, dans un dialogue sur le projet associatif, quelle est l'importance des besoins au regard de l'utilité sociale de l'activité ;

Apporter des précisions à la circulaire Valls

La circulaire Valls a pour objet de redéfinir les modalités du soutien public aux associations pour leur permettre d'agir au service de l'intérêt général dans la durée. Il serait nécessaire que cette circulaire précise que la trésorerie des associations est nécessairement proportionnée aux dépenses auxquelles doit faire face compte tenu des délais de versement des concours publics à leurs actions.

Une véritable analyse des situations au cas par cas

Derrière les prises de position de certaines collectivités, on devine une méconnaissance de la diversité du monde associatif. Toutes les associations sont assimilées à de grandes entreprises associatives. Quelques structures de taille importante, à structure associative, disposent certes d'un patrimoine immobilier conséquent, et tirent de ce patrimoine des économies ou des revenus accessoires importants. Mais dans un département on peut les compter sur les doigts de la main.

Il faut donc absolument maintenir la différence entre les associations gérées pour maximiser leurs excédents ou leur part de marché et celles qui font un travail important sur le terrain et sont le lieu d'une vie associative intense mais restent fragile financièrement. C'est pourquoi les collectivités publiques doivent examiner les situations au cas par cas, en fonction des besoins réels de trésorerie.

Trois questions

Tout ceci ne s'attaque pas aux causes du problème. C'est pourquoi il serait nécessaire d'approfondir 3 questions :

- Peut-on envisager la **création d'un fonds permettant aux petites et moyennes associations de disposer de prêts temporaires à taux zéro pour faire face aux délais de paiement des collectivités publiques lorsque ceux-ci dépassent un délai raisonnable de 2 mois** ? Si on estime par exemple que la durée de ces emprunts est de 4 mois et porte sur 20 % du volume des subventions (État et collectivités) le coût de cette mesure, par différence avec un taux de 3 %, serait d'environ 50 millions d'euros. Bien sûr, il faut s'attendre à une hostilité des banques, qui tirent profit de l'endettement des associations.
- **peut-on imposer aux subventions publiques des règles en matière de délais de paiement comparable à celle qu'il observe en matière commande publique** ? Le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 impose pour les appels d'offres un délai maximum de 30 jours à l'ensemble des contrats de la commande publique, à l'exception de ceux conclus par les établissements publics de santé et les entreprises publiques. En principe rien ne s'oppose à une extension de cette règle, si ce n'est la mauvaise habitude prise par l'État et les collectivités de faire de la cavalerie.
- **La France peut-elle se saisir sérieusement des problèmes qui s'attachent aux fonds structurels européens et des pratiques de la Commission** pour faire en sorte que toutes les associations puissent en bénéficier, et pas seulement les plus grandes entreprises associatives, ce qui suppose une modification radicale des règles d'attribution et de contrôle ?²

Face à ces questions, il ne serait pas acceptable que l'État reste passif, eu égard à la contribution des associations à l'intérêt général et à la vie sociale, culturelle, éducative du pays.

² Il est temps de tourner la page de la censure de la Commission européenne, en 1999, suite à des accusations de népotisme à l'encontre d'Édith Cresson et Manuel Marin. Celle-ci avait permis aux Britanniques d'imposer des règles tatillonnes de gestion des fonds et de drainer depuis 15 ans une part importante des fonds structurels au profit des Charities de dimension internationale