

Les associations dépendent-elles des financements publics ?

Entretien avec Viviane Tchernonog*

La part des financements publics dans le budget des associations incite à s'interroger sur la nature des liens qu'elles entretiennent avec les collectivités locales. Sont-elles en passe de devenir de simples opérateurs de service public ? Si cette tendance existe, un examen plus attentif amène à insister sur la variété des situations.

La moitié des 60 milliards d'euros du budget associatif consolidé vient du public et se répartit entre subventions et commandes. Quelles sont les dynamiques respectives de ces deux flux ?

Il est important dans un premier temps de constater que le financement en provenance du public – souvent désigné sous le vocable de « subventions publiques » – prend en réalité des formes très variables et exprime des logiques parfois très différentes. La puissance publique peut en effet soutenir l'association parce qu'elle estime que son projet est socialement utile et qu'elle souhaite établir avec elle une relation de partenariat, l'aider ou l'encourager à innover, à expérimenter de nouvelles actions par exemple.

Mais la collectivité publique peut aussi passer des commandes aux associations, ou leur déléguer des missions de service public. L'association n'est plus ici un partenaire, mais un prestataire qui est en général choisi par la collectivité pour diverses raisons : parce qu'elle est plus proche des populations, parce qu'elle dispose des compétences nécessaires, parce qu'elle est plus souple dans son action. Souvent, le recours aux associations est plus économique, notamment grâce au travail bénévole et au moindre niveau des salaires dans le secteur associatif comparativement au secteur privé ou public.

Certes, la moitié des quelque 60 milliards de budget associatif consolidé vient du public, mais les subventions représentent environ 32% du budget cumulé des associations, et les commandes publiques représentent environ 18% de ce même budget cumulé.

Sur le long terme – pour autant que l'on puisse repérer les grandes évolutions dans la mesure où les données chiffrées relatives au secteur associatif sont rares et récentes – on observe une tendance régulière à la transformation des subventions publiques en commandes sous l'effet de différents facteurs. Parmi eux, la baisse des financements de l'État et la montée en charge des financements des collectivités locales ont fortement favorisé cette évolution. En outre, la crainte des collectivités publiques de voir requalifier les subventions publiques en commandes les incite parfois à surinterpréter la législation communautaire dans ce domaine.

Peut-on dire que les associations sont dépendantes des financements publics, et plus généralement, la part croissante des collectivités locales dans le financement total présente-t-elle des risques ?

Les associations ont certes besoin de financements publics pour fonctionner. Mais il ne faut pas oublier que les associations fonctionnent aussi sur des fonds propres : cotisations, dons, mécénat, ventes aux particuliers représentent déjà la moitié des ressources des associations.

Ensuite, il est normal que les pouvoirs publics interviennent dans le financement associatif : l'examen plus détaillé des financements publics selon leur destination montre que la plupart des associations fonctionnent sans financement public, ou avec des financements publics très limités dans leur budget. Les financements publics se concentrent en réalité dans un petit nombre

* Viviane Tchernonog est chargée de recherche au CNRS (Matisse), spécialisée dans l'analyse économique des associations.

d'associations qui destinent leurs actions à des publics en difficulté, qui remplissent parfois des missions de service public et qui fonctionnent en articulation avec l'action publique.

Une absence de financement public revient à considérer que les associations devraient demander aux usagers de participer financièrement davantage au service qu'elles rendent. C'est d'ailleurs ce que l'on a pu observer durant la décennie écoulée : le développement du secteur associatif s'est surtout appuyé sur une privatisation croissante des financements, financements qui ont augmenté environ deux fois plus vite que les financements publics. Et c'est malheureusement la participation des usagers qui explique la plus grande partie de cette privatisation croissante.

Cette évolution des financements pourrait être dommageable si elle devait se poursuivre car elle a pour effet de déplacer progressivement l'action des associations vers des publics plus solvables, ce qui n'est pas la vocation des associations.

Mais comme on vient de le voir, une part importante des financements publics sont des commandes qui sont passées par les collectivités publiques pour répondre à leurs propres besoins d'externalisation d'actions inscrites dans leur propre programme et qu'elles ne peuvent pas développer dans le cadre public. S'il y a dépendance, elle est réciproque ; collectivités publiques et associations ont besoin d'établir entre elles des relations de partenariat efficaces et harmonieuses.

La croissance de la part des collectivités locales dans le financement des associations, qui résulte de différents éléments tels que la décentralisation ou les problèmes posés par les déficits publics, a aussi une logique forte : les associations sont des acteurs locaux par excellence, et il est normal que leurs actions soient articulées à l'action des collectivités locales. Néanmoins, la décentralisation des financements publics peut présenter aussi certains dangers : parmi eux, une dépendance des associations par rapport à des collectivités plus ou moins riches peut avoir pour effet un niveau de développement associatif inégal selon les territoires.