

HAUT CONSEIL À LA VIE ASSOCIATIVE

BILAN DE LA VIE ASSOCIATIVE 2023-2024

Sommaire

PRÉFACE DE LA MINISTRE	7
PRÉAMBULE	9
INTRODUCTION	11
 Chapitre 1	
Une situation économique difficile pour les associations	13
L'existence de facteurs « fragilisants »	13
• Les mutations de l'engagement	13
• L'inflation et les difficultés économiques affectent la soutenabilité des coûts de fonctionnement et impactent les coûts salariaux	15
• Un financement public en mutation	22
Le risque de précarisation des associations	24
• L'existence de difficultés financières et le volume des procédures collectives	24
• La difficulté à financer les coûts de fonctionnement	27
L'augmentation des besoins de certains bénéficiaires des actions associatives	29
• La précarité : les jeunes, les étudiants et les familles monoparentales particulièrement touchés	29
• L'augmentation des demandes, l'impossibilité de répercuter la hausse des coûts sur les bénéficiaires – Public fragilisé	33
• Le modèle économique des ressourceries et des épiceries solidaires face à la problématique de la mixité des publics	34
 Chapitre 2	
Un positionnement des pouvoirs publics pas toujours de nature à rassurer, reflet d'un discours parfois contradictoire	37
Une prise en compte aléatoire des spécificités associatives	37
• Une certaine versatilité dans le traitement des demandes de rescrits « mécénat »	37
• L'exemple des tribunaux des activités économiques	39
• L'assimilation progressive des associations aux autres entreprises de l'ESS	40
• Le positionnement des autorités françaises vis-à-vis de la directive relative aux associations transfrontalières européennes (ATE)	43
Un contrôle prégnant perçu parfois comme une atteinte à la liberté associative	46
• Le contrat d'engagement républicain (CER)	46
• Débat actuel sur les statuts types des ARUP et des FRUP et nouvelles contraintes motivées par la simplification	49
• Une multiplication des plates-formes contraire à la simplification	50

Le caractère interministériel de la vie associative à sécuriser	53
• La nécessité d’avoir une administration chargée de la vie associative exerçant des compétences transversales	53
• Une forme de simplification : consacrer le rôle interministériel de la DJEPVA	55
Chapitre 3	
Des associations qui sont pourtant au rendez-vous : l’exemple des associations sportives et des associations culturelles	57
La contribution des associations sportives au succès des Jeux olympiques et paralympiques de 2024	57
• Cartographie des associations sportives et des fédérations sportives, associations d’associations	57
• Les associations sportives, chevilles ouvrières du développement et de la démocratisation des activités physiques et sportives	66
• Les JOP 2024 : un modèle particulier d’engagement bénévole en faveur de l’organisation des manifestations sportives et aux effets <i>a priori</i> positifs sur l’engagement	70
Les associations culturelles : l’exemple de la mobilisation bénévole en faveur de l’organisation des festivals	72
• Cartographie des associations culturelles	72
• Les associations culturelles et les territoires : une relation réciprocaire de confiance	75
• L’écosystème des festivals repose principalement sur des financements publics locaux et l’engagement bénévole	80
CONCLUSION	87
ANNEXES	89
Avis et rapports 2023 du Haut Conseil à la vie associative	90
Avis et rapports 2024 du Haut Conseil à la vie associative	91
Liste des rapports et avis du CESE adoptés en 2023 et 2024 en lien avec les associations	92
Bibliographie	93

Préface de la ministre

C'est avec plaisir que je vous présente la sixième édition du bilan de la vie associative réalisée par le Haut Conseil à la vie associative.

Ce bilan porte sur les années 2023 et 2024, celles qui ont suivi la pandémie et l'inflation, périodes particulièrement difficiles pour tous et notamment pour les associations.

Ce rapport est pour moi l'occasion de souligner la force des associations et leur action irremplaçable au service des populations, particulièrement les plus fragiles. Les pages que vous allez lire montrent la capacité des associations à intervenir dans tous les domaines, dans des situations économiques complexes. La force de ce secteur repose sur les millions de bénévoles engagés auprès de leurs concitoyens.

Les associations interviennent là où parfois plus personne ne peut ou ne veut aller. Elles agissent auprès de tous, du plus jeune âge à la fin de vie. Elles sont le ferment du vivre ensemble et de l'agir ensemble pour le bien commun. Elles participent, aux côtés d'autres acteurs, à la mise en œuvre de l'intérêt général pour construire une société meilleure et plus forte.

Aux côtés de l'État régulateur, elles apportent l'innovation. Elles sont présentes dans les interstices de la société parce que leur mode de fonctionnement, particulièrement à l'échelle territoriale, leur offre l'agilité nécessaire.

Le rôle des associations est aussi de faire vivre la démocratie au quotidien, par les initiatives qu'elles proposent, par les actions d'éducation populaire qu'elles développent auprès des jeunes, par l'apprentissage de l'engagement.

Il est bien difficile de résumer l'action des associations dans la société, tant elle est foisonnante, souvent innovante, parfois même inattendue.

Ce bilan laisse entrevoir toute cette diversité. Il appelle également l'attention sur la fragilité de ce modèle, parce que prendre des risques et inventer supposent des soutiens. Pour cela, les associations ont besoin d'être soutenues et accompagnées.

Au moment où le contexte économique est contraint et demande les efforts de tous, il est nécessaire que chacun à notre place nous puissions faire preuve d'invention afin que les associations continuent à être le fer de lance de notre société en permettant à tous d'avoir un rôle au service de chacun.

Merci au Haut Conseil à la vie associative d'être à la fois au service des pouvoirs publics et au service des associations pour proposer au gouvernement les mesures permettant aux associations de poursuivre leurs actions.

Je compte sur sa précieuse contribution en ce moment où l'environnement économique et social est complexe.

Marie Barsacq
*Ministre des Sports, de la Jeunesse
et de la Vie associative*

Préambule

Pour cette sixième édition, le Haut Conseil à la vie associative a choisi de présenter la situation économique des associations à la suite des turbulences des dernières années : la pandémie, l'inflation, les baisses de subventions, l'augmentation des sollicitations de la part des populations précaires et, enfin, les difficultés relationnelles avec les pouvoirs publics à la suite notamment du contrat d'engagement républicain.

En un mot, comment les associations ont-elles résisté, comment ont-elles continué à agir dans un environnement pas toujours favorable ?

Les données et analyses qui ont pu être recueillies permettront de dresser un bilan de la vie associative au cours de ces deux années 2023 et 2024 et de mesurer leur rôle dans la société aux côtés des différents acteurs intervenant auprès des populations les plus diverses.

Ce bilan donnera tour à tour une image des associations elles-mêmes, leurs fragilités et leurs forces et des populations qui s'adressent à elles.

Ce sera également l'occasion de donner quelques éléments sur l'environnement politique, les relations avec les acteurs publics nationaux et locaux, la place qui leur est faite.

Ce bilan veut dresser une image la plus précise possible, certes il peut y avoir des « ressentis » mais il importe également de disposer de chiffres précis pour mieux comprendre la situation et permettre aux décideurs de mieux répondre aux attentes.

Enfin, cette livraison sera aussi le prétexte pour le Haut Conseil de présenter ses derniers travaux, les réflexions qu'il mène pour aider les associations à développer leurs actions au service de tous et surtout de l'intérêt général.

Chantal Bruneau
Vice-présidente du Haut Conseil à la vie associative

Introduction

Pendant la pandémie, les associations ont répondu présentes et même plus.

Privées de contact direct avec leurs membres et leurs bénéficiaires, nombre d'entre elles ont inventé des nouveaux modes de relations, grâce notamment aux outils numériques.

Des bénévoles ont continué à être présents auprès des populations isolées comme les personnes âgées, mais aussi auprès des plus jeunes qui ne pouvaient plus aller à l'école.

L'arrêt des activités a eu des conséquences financières lourdes pour certaines d'entre elles, notamment dans le secteur culturel où les représentations ont dû être annulées.

En 2022, la situation qui semblait reprendre un cours normal a été marquée par deux effets cumulés : d'une part, l'inflation touchant les coûts de l'énergie et d'autre part l'augmentation du prix des produits de première nécessité, conséquence notamment de la guerre en Ukraine. Or, les associations qui interviennent auprès des populations en difficulté (Restos du cœur, Secours populaire, Secours catholique...) ont vu les demandes de ces populations « exploser » et ont dû faire face à des dépenses supplémentaires importantes.

À cela s'ajoutent, pour celles qui fournissent des services à la personne, les effets du Ségur de la santé, c'est-à-dire les hausses des salaires des intervenants, légitimes, mais qui n'ont pas été accompagnées de soutiens publics en conséquence.

Tous ces éléments donnent à voir une situation économique difficile pour les associations. Même les plus modestes, ayant pas ou très peu de salariés, ne sont pas épargnées car les coûts fixes de fonctionnement les concernent toutes.

Au-delà des données économiques, mais non sans lien, la question de la relation avec les pouvoirs publics et de la confiance réciproque est également au cœur des préoccupations. Le contrat d'engagement républicain (CER) en est une illustration. Ce contrat, qui n'en est pas un au sens juridique du terme, a instillé un climat de méfiance réciproque entre associations et pouvoirs publics. De nombreux acteurs publics et privés reconnaissent que les dispositions de la loi d'avril 2021¹, et singulièrement celles concernant les associations, n'atteignent pas l'objectif fixé initialement mais qu'elles font peser un climat de suspicions infondées, de peur parmi les responsables associatifs et sont parfois le prétexte pour diminuer, voire supprimer les soutiens publics.

Cette situation a conduit des observateurs du monde associatif à appelé l'attention des pouvoirs publics en confirmant le constat réalisé il y a déjà quelques années de l'urgence du soutien aux associations. Ainsi le Conseil économique social et environnemental a lancé une alerte en publiant un avis

¹ Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

intitulé « Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique² ». Cet avis a été adopté à l'unanimité en séance plénière le 28 mai 2024.

En effet, il s'agit bien d'une urgence démocratique, car à côté des services qu'apportent les associations à de nombreuses populations, de tout âge, de toute catégorie, dans les villes et les campagnes, c'est avant tout le vivre-ensemble qu'elles apportent. Elles permettent aux populations de se retrouver, d'agir ensemble, de faire société dans un moment où on parle de replis sur soi, de frilosité... Les initiatives associatives, nombreuses sur le territoire, témoignent de la vitalité du tissu associatif et de la nécessité de le soutenir.

Ce soutien, même s'il suppose des financements plus importants en subventions et autres aides, passe également par des simplifications et des mesures de cohérence autorisant les associations à développer pleinement leur projet.

À cela s'ajoute une évolution dans les modes d'engagement.

Non qu'il y ait moins de bénévoles, mais les caractéristiques du bénévolat changent. Depuis la Covid-19, ce sont plus de jeunes et moins de seniors qui s'engagent et la tendance constatée depuis plusieurs années³ déjà de formes nouvelles de bénévolat se développe.

Ces facteurs caractérisent et amplifient la situation des associations et dans certains cas conduisent à l'inquiétude.

2 <https://www.lecese.fr/actualites/renforcer-le-financement-des-associations-une-urgence-democratique-le-cese-adopte-lavis>

3 Rapport du HCVA, « Les nouvelles formes d'engagement », mars 2016 : <https://www.associations.gouv.fr/les-nouvelles-formes-d-engagement.html>

Chapitre 1

Une situation économique difficile pour les associations

Ces deux dernières années, les associations se sont retrouvées prises en étau entre, d’une part, leurs propres difficultés liées aux mutations de leur environnement et, d’autre part, celles des populations auxquelles elles apportent un soutien. Cette situation a largement pesé sur leur équilibre au point que soit identifié un risque réel de précarisation de certaines d’entre elles.

L’existence de facteurs «fragilisants»

Les difficultés auxquelles une association peut être confrontée sont multiples, mais de l’observation des deux dernières années, trois facteurs apparaissent particulièrement prégnants.

LES MUTATIONS DE L’ENGAGEMENT

Les études ont montré que la structuration du bénévolat avait évolué, particulièrement depuis la pandémie. En 2023, on constate une montée de l’engagement des moins de 35 ans par rapport à 2019 et, dans le même temps, la confirmation d’une diminution chez les plus de 65 ans. Cette tendance perçue depuis quelque temps s’est confirmée avec la Covid-19. En effet les plus âgés ont été incités à rester chez eux ou tout au moins à prendre des précautions, quand les plus jeunes avaient plus de temps disponible.

GRAPHIQUE 1 – Pourcentages de bénévoles en associations par classe d’âge



Sources : C. Bazin, P. Bonneau, P. Dreyer, G. Douet, M. Duros, C. Lin, P. Loviconi, J. Mallet, I. Persoz, R. Sue, E. Vaure, « La France bénévole 2024 », 19^e édition, Recherches et Solidarités, mai 2024, p. 14.

Cet engagement a pris d'autres formes, notamment plus ponctuelles ou compatibles avec le respect de distance (engagement à distance, au travers d'outils informatiques...).

Ces nouvelles formes d'engagement ont pu dans certains cas déstabiliser les associations voire les fragiliser dans la mise œuvre de leur projet. C'est pourquoi une réflexion s'impose, impliquant pour certaines d'entre elles de repenser ou au moins d'adapter leur organisation, afin de s'ouvrir à de nouveaux publics.

En effet, si le niveau d'engagement semble revenu en 2024 à celui qui existait avant la crise sanitaire, soit environ 24% de la population, le bénévolat ne présente plus les mêmes caractéristiques : la population des bénévoles est sensiblement plus jeune et l'engagement apparaît de plus en plus ponctuel avec une diminution nette des engagements hebdomadaires réguliers (9%) et une augmentation des engagements occasionnels (7%)¹. Ces changements peuvent être chronophages car ces nouveaux bénévoles ont besoin d'être accompagnés et formés.

Les associations doivent essayer de transformer en force ces nouvelles contraintes, mais elles ont besoin d'être soutenues pour cela.

Les motivations des bénévoles restent relativement stables depuis la crise sanitaire. Pour autant, dans la 19^e édition de « La France bénévole » de Recherches et Solidarités, il n'est pas anodin de remarquer que l'épanouissement personnel est une motivation en repli qui fait écho aux principales déceptions ressenties par les bénévoles (manque de moyens matériels, financiers ou humains et effet limité de l'action menée par l'association d'appartenance). Ces déceptions peuvent être mises en relation avec l'épuisement de certains bénévoles qui se traduit par un ressenti négatif de leur engagement dans 13% des cas (8% d'inquiétude et 5% de désillusion).

Le moral des responsables associatifs est d'ailleurs, en 2024, le reflet d'une situation difficile notamment quant au bénévolat, leur principal sujet d'inquiétude, selon une étude menée par Recherches et Solidarités².

En effet, 34% de ces responsables estimaient la situation de leur association difficile ou très difficile au printemps 2024 et 42% d'entre eux pour l'automne 2024.

1 C. Bazin, P. Bonneau, P. Dreyer, G. Douet, M. Duros, C. Lin, P. Loviconi, J. Mallet, I. Persoz, R. Sue, E. Vaure, « La France bénévole 2024 », 19^e édition, *Recherches et Solidarités*, mai 2024, p. 21.

2 M. Duros, C. Lin, C. Bazin, J. Mallet, « Le moral des responsables associatifs – Situation au printemps 2024 et pronostics pour la rentrée d'automne », *Recherches et Solidarités*, 2024.

L'INFLATION ET LES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES AFFECTENT LA SOUTENABILITÉ DES COÛTS DE FONCTIONNEMENT ET IMPACTENT LES COÛTS SALARIAUX

Depuis l'été 2021, l'inflation, mesurée en France par l'INSEE *via* l'indice des prix à la consommation (IPC), se traduit par une hausse généralisée et durable des prix des biens et services.

- L'INSEE publie un graphique et un tableau du taux d'inflation en France pour chaque année depuis 2000, calculé à partir de la moyenne de l'évolution des prix à la consommation de l'année.
- L'inflation annuelle s'établit ainsi à **+4,9 % en 2023**, selon l'INSEE.
- Selon les données publiées par l'INSEE chaque année en janvier pour l'année précédente, l'inflation s'est établie à :
 - +5,2 % en 2022**
 - +1,6 % en 2021**
 - +0,5 % en 2020**
 - +1,1 % en 2019**

Sources : d'après <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7750173#:~:text=L'inflation%20sous%2Djacent%20est,3%2C9%20%25%20en%202022>

En 2023, la baisse de l'inflation en moyenne annuelle est justifiée par le fort ralentissement des prix de l'énergie (+5,6 % en 2023 après +23,1 % en 2022).

Mais, le phénomène inflationniste semble être durable et la hausse des prix concerne désormais quasiment tous les produits. Si l'augmentation des coûts de l'énergie ralentit, une forte hausse des prix de l'alimentation est constatée.

INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION – MOYENNES ANNUELLES 2022 ET 2023

	Pondérations 2023	Moyennes annuelles 2022	Moyennes annuelles 2023	Variations de 2022 à 2023 (en %)
a) Ensemble des ménages				
Ensemble	10 000	112,01	117,47	4,9
Alimentation	1 624	116,16	129,90	11,8
Produits frais	238	138,36	151,57	9,5
Autre alimentation	1 386	112,72	126,51	12,2
Tabac	185	155,78	168,30	8,0
Produits manufacturés	2 322	101,19	104,70	3,5
Habillement et chaussures	341	102,14	104,73	2,5
Produits de santé	384	86,24	85,62	-0,7
Autres produits manufacturés	1 597	104,75	109,66	4,7
Énergie	857	147,44	155,67	5,6
<i>dont Produits pétroliers</i>	<i>432</i>	<i>155,48</i>	<i>152,76</i>	<i>-1,7</i>
Services	5 012	109,63	112,90	3,0
Loyers, eau et enlèvement des ordures ménagères	744	105,06	107,99	2,8
Services de santé	639	102,12	101,89	-0,2
Transports	301	114,94	122,14	6,3
Communications	208	100,81	97,16	-3,6
Autres services	3 120	113,06	117,5	3,9
Ensemble hors loyers et hors tabac	9 219	111,88	117,47	5,0
Ensemble hors tabac	9 815	111,24	116,61	4,8
b) Ménages urbains dont le chef est ouvrier ou employé				
Ensemble hors tabac	9 718	110,66	115,87	4,7
c) Ménages du 1^{er} quintile de la distribution des niveaux de vie				
Ensemble hors tabac	9 700	111,00	116,60	5,0

Champ : France hors Mayotte

Source : Insee – indices des prix à la consommation

Une conjonction de facteurs défavorables explique ce contexte inflationniste : principalement les suites de la crise de Covid-19 combinées à un contexte géopolitique défavorable.

LES NOMBREUSES RAISONS DE L'INFLATION

- **Un phénomène appelé « effet de base ».** L'inflation est habituellement mesurée sur un an et, à la suite de deux ans de pandémie, le niveau d'inflation qui sert de référence est particulièrement bas ;
- **la réouverture après la pandémie.** Depuis la reprise de l'activité après la crise Covid, les consommateurs rattrapent une partie de leur demande reportée. Pendant une telle reprise de la demande, il est assez facile pour les entreprises d'augmenter un peu les prix sans perdre de clients. La réouverture a également des effets sur l'offre : le rétablissement des chaînes d'approvisionnement et d'acheminement est chronophage et onéreux. La politique zéro-Covid de la Chine (fermeture d'usines, voire de villes entières dès apparition de quelques cas) a rendu ce processus encore plus compliqué. Une demande plus forte rencontre une offre réduite : les prix montent ;
- **la guerre en Ukraine.** Depuis février 2022, l'intervention militaire russe en Ukraine fait monter les prix de nombreuses matières premières (pétrole, gaz, huile, blé). La baisse des exportations ukrainiennes tarit l'offre sur les marchés et pousse les prix à la hausse. Par ailleurs, les sanctions contre la Russie obligent de nombreux pays à réorganiser leurs approvisionnements, un processus complexe et coûteux ;
- **la relance budgétaire massive.** Afin d'éviter l'effondrement des économies et de maintenir les revenus, beaucoup de pays ont creusé leur déficit pour mettre en place des programmes d'aides. Ainsi, en France, les dépenses publiques ont bondi de 4 % en 2021 après +5,1 % en 2020. En 2022, le gouvernement a lancé un programme d'aides de soutien au pouvoir d'achat. Certains pays ont mis en place des programmes de relance exceptionnels, notamment les États-Unis (pour rénover les infrastructures et réduire l'emprunte carbone). Ces dépenses publiques stimulent la demande et accentuent la pression inflationniste ;
- **la faiblesse de la monnaie unique.** La baisse de l'euro a commencé en 2021 et s'est accélérée en 2022 et l'euro a atteint la parité avec le dollar. L'euro s'est également déprécié par rapport à d'autres monnaies comme le franc suisse. Cette baisse de l'euro renchérit le prix des importations, dont notamment le prix des énergies fossiles et renforce ainsi l'effet d'inflation importée.

Sources : Vie publique

<https://www.vie-publique.fr/eclairage/286182-inflation-les-causes-de-la-soudaine-hausse-des-prix>

L'augmentation générale des prix affecte le pouvoir d'achat des ménages comme des entreprises, en particulier des TPE et PME. Les associations ne sont pas épargnées par ce phénomène.

En février 2023, le Mouvement associatif a réalisé, avec l'appui de Recherches & Solidarités, une étude auprès de 2789 associatifs représentant des associations de toutes régions, de tous secteurs d'activité et de toutes tailles³.



Sources : https://lemouvementassociatif.org/wp-content/uploads/2023/04/LMA_infographie-enquete-inflation-042023.pdf

3 https://lemouvementassociatif.org/wp-content/uploads/2023/04/LMA_resultats_enquete_inflation.pdf

Cette enquête met en lumière que si l'impact du contexte inflationniste est différencié en fonction de la taille ou de la qualité d'employeur ou non de l'association, elles rencontrent toutes des difficultés et ont des craintes certaines pour leur avenir. Dans les cinq premiers sujets de préoccupation listés par l'enquête au moins trois sont en lien direct avec l'inflation (hausse des prix, hausse du coût de l'énergie et difficultés financières des adhérents).

Les difficultés rencontrées sont de deux ordres : d'une part, le poids des charges est croissant et difficilement soutenable; d'autre part le comportement des usagers, des bénévoles et des adhérents est modifié à cause de leurs propres difficultés économiques.

Comme toute entité gestionnaire d'un budget, les associations sont mises sous tension par l'augmentation du coût de l'énergie et des produits de première nécessité. Se trouve mécaniquement réduite la part de leur budget pouvant être consacrée à leur projet et ceci au point que certaines d'entre elles (38 % selon le sondage évoqué *supra*) auraient réduit ou adapté leurs activités.

Dans le même temps, tandis que les bénéficiaires des activités des associations ont des demandes en augmentation, les bénévoles et les adhérents rendent des arbitrages budgétaires défavorables : baisse des adhésions, réduction des déplacements, réduction des activités notamment.

En effet, lorsque les salaires ne sont pas indexés sur l'inflation, ce qui est le cas actuellement, cela entraîne une baisse du pouvoir d'achat poussant les ménages à privilégier les dépenses contraintes. De plus, l'inflation est un phénomène très marqué socialement dans la mesure où la perte de pouvoir d'achat pèse plus sur les revenus les plus modestes : plus les dépenses contraintes mobilisent une part importante du budget, plus la hausse des prix est subie. Dans cette perspective, les bénéficiaires de prestations sociales comme les minimums sociaux sont davantage impactés dans la mesure où leur indexation n'est pas automatique et repose sur une décision du gouvernement qui intervient dans un délai certain.

Les associations constituent un public particulièrement sensible à l'inflation car elles disposent de peu d'alternatives pour y répondre. Compte tenu de la nature de leurs activités, il est difficilement envisageable d'effectuer une répercussion de la hausse des coûts sur les personnes auxquelles elles s'adressent, sous peine d'exclure ou de pénaliser fortement leurs bénéficiaires. Ceci est même impossible lorsqu'elles déploient des actions gratuites. Les deux principaux leviers restent la réduction des actions et celle de la masse salariale lorsqu'elles sont employeuses. Or, ces deux leviers, qui seront actionnés en dernier recours, pénalisent les populations auxquelles elles s'adressent.

**« Si nous ne faisons rien, même les Restos du cœur
pourraient fermer d'ici à trois ans »
ou comment les associations d'aide alimentaire
sont particulièrement affectées par l'inflation.**

Face à un déficit prévisionnel de l'ordre de 35 millions d'euros au début de l'été 2023, le président des Restos du cœur, en complément à des mesures de restriction des coûts, a lancé un appel à l'aide le 3 septembre 2023.

Si un afflux massif de dons a permis de corriger cette situation, il n'en reste pas moins patent que tant l'augmentation des coûts de fonctionnement (liée notamment à la hausse du prix des denrées alimentaires et de l'énergie) que celle du nombre de bénéficiaires, eux-mêmes impactés par l'inflation, fragilise le modèle économique des associations en général et des structures d'aide alimentaire plus particulièrement.

Pour les mêmes raisons – *id est* l'augmentation des demandes d'aide et la forte hausse des coûts de fonctionnement – la Croix-Rouge française a également appelé à l'aide le 4 septembre 2023 mettant en exergue une augmentation de 45 millions d'euros de leurs coûts d'énergie malgré les dispositifs d'aide mis en place par l'État et un déficit compris entre 45 et 50 millions d'euros dont plus de la moitié résulte directement de cette hausse des coûts de l'énergie.

Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, dans son rapport intitulé « Le pouvoir d'achat des familles face au choc de l'inflation », de décembre 2023, souligne deux hypothèses. La première est que les différentes crises ont eu un effet cumulatif : l'inflation a augmenté à un moment où les demandes étaient déjà historiquement élevées et où les effets de la crise sanitaire se faisaient encore ressentir. La seconde est que l'inflation par les effets tant sur les bénéficiaires que sur les frais de fonctionnement des associations a fragilisé les structures.

Le renchérissement des denrées est un sujet de préoccupation qui se couple avec celui du coût de l'énergie dont l'impact est plus prégnant encore sur les associations dont la logistique d'approvisionnement et de stockage est importante.

Ainsi, certaines structures d'aide alimentaire ont pris des mesures de restriction quantitative (réduction du nombre de personnes accueillies, critères d'accès plus restrictifs, diminution des volumes distribués à chacun) et ont réduit leur offre d'accompagnement social alors même que cet accompagnement prévu par la loi est une composante essentielle de leur action.

Pour les structures employeuses, soit 170 000 sur le 1,3 million d'associations actives⁴, s'ajoute la question de la soutenabilité des salaires. Ceux-ci non seulement constituent des coûts contraints mobilisant une part incompressible du budget, mais peuvent aussi voir leur part s'accroître face aux augmentations de salaires jugées nécessaires à cause de l'inflation, prévues dans la cadre des conventions collectives ou réglementairement. La situation des associations œuvrant dans le secteur sanitaire et social est particulièrement significative à cet égard.

En effet, l'arrêté du 5 août 2024 portant extension d'un accord conclu dans le secteur sanitaire, social et médico-social privé à but non lucratif a notamment eu pour effet d'étendre la prime dite « Ségur » aux salariés du secteur social et médico-social privé. D'un montant de 248 euros brut et hors charges patronales et devant être versée parfois rétroactivement au 1^{er} janvier 2024⁵, cette prime pourrait mettre, sans compensation de l'État, les associations du secteur dans des situations très compliquées. À terme, tant des licenciements que des fermetures de structures œuvrant dans le domaine médicosocial sont des perspectives à envisager. À ce titre, l'exemple d'APF France handicap est notable.

LE PROJET DE PLAN DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE D'APF FRANCE HANDICAP

Le 8 octobre 2024, les salariés de l'AFP se sont mis en grève à l'appel des syndicats FO et CGT suite à l'annonce d'un plan social impliquant la suppression de 300 à 400 postes.

Ce plan social fait partie du projet de plan de retour à l'équilibre, qui, suite à l'annonce d'un déficit de 37,7 millions d'euros en juin 2024 lors de son assemblée générale, prévoit notamment de sévères mesures de réduction des coûts.

Le résultat des établissements et services sanitaires et médicosociaux constitue une des causes les plus significatives de ce déficit en raison en particulier des revalorisations salariales insuffisamment prises en charge par les autorités de tutelle. Se cumulent également l'augmentation des coûts de fonctionnement résultant de l'inflation, le recours à l'intérim face au manque d'attractivité du secteur et le moindre résultat de la collecte.

⁴ INSEE, enquête « Situation des associations en 2018 ».

⁵ Pour les structures adhérentes aux organisations signataires de l'accord.

UN FINANCEMENT PUBLIC EN MUTATION

Depuis plusieurs années, notamment dans les collectivités territoriales, la subvention fait place à la commande publique, à l'appel à projets... Ce phénomène se traduit par une restriction de la capacité d'innover des associations.

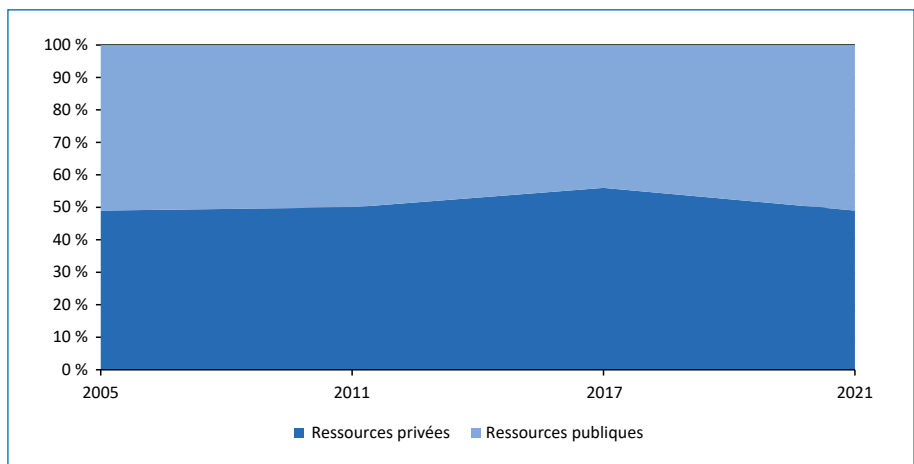
En effet, ces modalités de soutien de la part de financeurs publics peuvent être rassurantes au regard des règles juridiques, notamment pour les élus locaux, et répondre aux besoins identifiés par ces mêmes élus.

Néanmoins, la circulaire de 2015⁶ précise que, le législateur ayant défini pour la première fois les caractéristiques de la subvention, «*la subvention est dorénavant un mode de financement des associations aussi sécurisé juridiquement que la commande publique*».

Cette même circulaire appelle à privilégier le recours aux conventions pluriannuelles et le respect de l'initiative associative.

Entre 2005 et 2020, si la part des financements publics est restée relativement stable dans le budget des associations, la structure de ce financement a sensiblement évolué.

GRAPHIQUE 2 – Poids des ressources privées et publiques dans le budget des associations

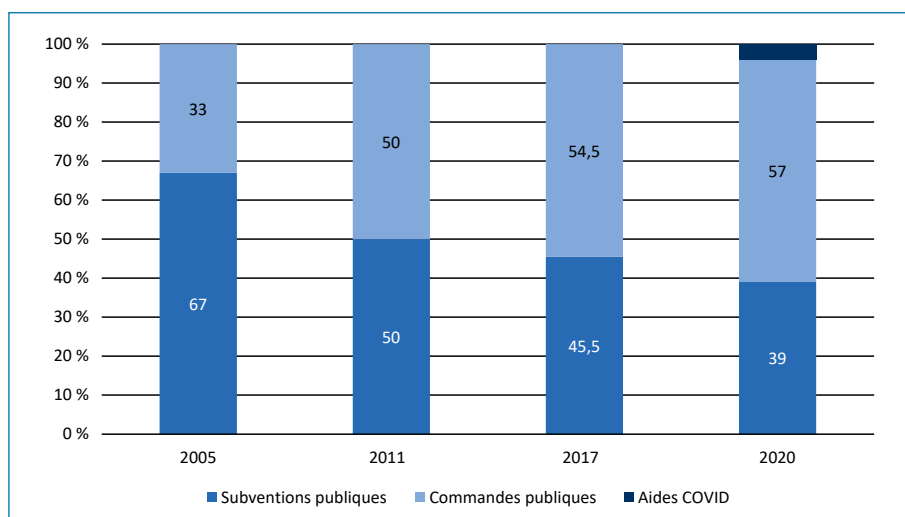


Sources : d'après L. Prouteau, V. Tchernonog, *Le Paysage associatif français – Mesures et évolutions*, Lefebvre Dalloz, août 2023, p. 186 à 196.

6 Circulaire 5811 SG du Premier ministre du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations.

En 2005, pour un financement public à hauteur de 51 % des ressources associatives, le poids de la subvention était de 34 %. Il n'est plus que de 20 % en 2020 pour un financement public qui s'établit toujours à 51 % des ressources des associations (dont 2 % d'aides Covid⁷). La pratique de la commande publique a cru de façon importante dans les années 2015-2020 malgré la recommandation figurant dans la circulaire de 2015 appelant à privilégier le recours aux conventions pluriannuelles de subventionnement. Ainsi en 2017 les commandes publiques représentaient presque un quart des financements, notamment de la part des collectivités territoriales. Il semble que cette situation se soit stabilisée depuis et que la commande publique représente 29 % des ressources associatives.

GRAPHIQUE 3 – Poids des subventions et de la commande publiques dans les ressources publiques des associations



Sources : d'après L. Prouteau, V. Tchernonog, *Le Paysage associatif français – Mesures et évolutions*, Lefebvre Dalloz, août 2023, p. 193.

Néanmoins, les données précises sont difficiles à obtenir à partir de l'analyse des budgets associatifs car il n'est pas toujours aisé de faire la distinction entre la commande publique et le paiement de prestations y compris de la part des associations.

Ce mode de financement est source de complexité, d'inquiétude et d'inégalité pour les associations.

Répondre à une commande publique ou à un appel à projet encadré nécessite du temps et de la technicité, les associations de taille modeste, disposant de peu de salariés, se trouvent ainsi défavorisées face à ces procédures.

⁷ L. Prouteau, V. Tchernonog, *Le Paysage associatif français – Mesures et évolutions*, Lefebvre Dalloz, août 2023, figure 48, p. 193.

Les associations de plus grande taille ont, quant à elles, tendance à modifier leur organisation et les compétences qu'elles recherchent pour être en capacité d'apporter une réponse satisfaisante à l'administration tant au moment de la mise en concurrence qu'à celui du contrôle (obligation de rendre compte, renforcement du contrôle de gestion, construction d'indicateurs...). Ce faisant, elles rendent un arbitrage qui peut être défavorable au cœur de leur mission.

C'est également une source d'inquiétude car les réponses aux sollicitations venant du terrain peuvent être différées. C'est aussi un moment où les associations peuvent se retrouver en concurrence entre elles et ceci peut parfois les conduire à « amoindrir » la qualité de leurs propositions, pour proposer des prix plus attractifs pour le financeur mais au détriment de la qualité et de la plus-value que porte l'organisme.

Enfin et surtout le principe de la commande publique laisse le financeur maître de tout, de la réponse à apporter aux besoins identifiés, dans la forme, le choix du public... Avec ces outils, nous sommes proches de l'instrumentalisation de l'association qui devient prestataire de la collectivité, perd son autonomie, sa capacité d'innovation et par là même sa liberté d'agir. Le CESE souligne dans son rapport consacré au financement des associations qu'elles ont, dans ce contexte, *« le sentiment d'être soutenues par les pouvoirs publics davantage pour ce qu'elles font que pour ce qu'elles sont »*⁸.

Il faut également noter que cette pratique de la commande ou tout au moins de l'appel à projets avec des thèmes précis et définis se retrouve parmi les financeurs privés, comme les fondations. Cela conduit les associations à multiplier les dossiers de demande de financement avec des formats différents selon les interlocuteurs. Cela nécessite des compétences et du temps, parfois au détriment de l'action sur le terrain.

Le risque de précarisation des associations

L'ensemble des facteurs identifiés plus haut peuvent contribuer à rendre précaire l'intervention des associations. Des données chiffrées et des déclarations qu'a pu se procurer le Haut Conseil illustrent à la fois l'inquiétude au sein du monde associatif et ses capacités de résilience.

L'EXISTENCE DE DIFFICULTÉS FINANCIÈRES ET LE VOLUME DES PROCÉDURES COLLECTIVES

Quelques jours après l'appel à l'aide lancé par les Restos du cœur puis la Croix-Rouge (voir encadré *supra*), le 11 septembre 2023, 1 000 responsables d'associations de terrain signent une tribune dans le journal *Libération*⁹ adressée à la Première ministre. Ils alertent les pouvoirs publics sur la situation de tension financière des associations qui, tiraillées entre la hausse des

8 M. Bobel et D. Joseph, « Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique », Avis du CESE, mai 2024, p. 55.

9 « Le milieu associatif se meurt », tribune, *Libération*, 11 septembre 2023.