

Le financement du fonctionnement des associations : un désengagement de l'Etat mettant en péril la démocratie

Les difficultés pour financer le fonctionnement des associations de protection de l'environnement (salaires, loyers, charges fixes...) sont devenues quotidiennes. Les associations dites « tête de réseau », ou fédérations, qui regroupent plusieurs associations locales, font face à un manque de financements croissant. Le cas de France Nature Environnement le montre bien : ses fédérations régionales voient leurs activités menacées par la baisse des financements, et en premier chef des subventions publiques.

Pourtant, les fédérations d'associations de protection de l'environnement ont un rôle majeur dans notre démocratie et la protection de l'intérêt général. Elles ont pour mission de créer des liens entre ses membres et de leur apporter un appui opérationnel pour démultiplier leur efficacité, de porter leur parole auprès des autorités et du grand public, de constituer un interlocuteur unique pour les partenaires publics et privés, de participer au dialogue environnemental dans de nombreuses commissions institutionnelles¹ et aux enquêtes publiques lors de projets ou travaux.

Dès lors, les têtes de réseau jouent un rôle indispensable dans la vie de notre démocratie. Elles constituent un lien entre les citoyens et leurs gouvernants, et entre associations protectrices de l'environnement et acteurs publics et privés porteurs de projets. Ces fédérations sont pour la plupart reconnues d'utilité publique – comme c'est le cas pour FNE Ile-de-France.

Forte de ses plus de 400 associations membres et partenaires et ses 40 000 membres, FNE Ile-De-France permet donc aux institutions et pouvoirs publics de faire la jonction avec les réalités du terrain. Sans tête de réseau pour organiser ce retour d'expérience terrain, il ne peut y avoir de politique publique environnementale efficace. À travers des projets comme l'aide juridique ou les Sentinelles de la Nature, FNE Ile-De-France fournit à ses membres une aide technique vitale à leur développement, tout en contribuant aux intérêts et à la visibilité de la Région.

Malgré ce rôle essentiel et reconnu, les fédérations font face à des difficultés de financement croissantes qui menacent leur pérennité.

I. Des dépenses de fonctionnement incompressibles de moins en moins financées par les pouvoirs publics²

1) Des dépenses de fonctionnement indispensables pour les associations

Les associations vivent grâce à leurs ressources humaines. Bien que les bénévoles forment l'essentiel des forces vives des associations³, les équipes « salariées » sont la garantie de la pérennité du travail, de son implication quotidienne et de la bonne coordination du réseau.

Si les associations recourent à l'ensemble des possibilités de recrutement offertes par la loi française ainsi qu'aux aides des organismes publics (alternances, services civiques, stages longs et courts), ces embauches représentent un coût. Il est crucial d'avoir la capacité financière de recruter sur le long terme, et des personnels

¹ Entre autres le CESER, INERIS, ARENE, ADEME, ORDIF, AIRPARIF, ARS, CRAEC, DRIAAF, CODERST et près de 400 autres commissions départementales et régionales.

² Nous utiliserons ici les statistiques correspondant aux associations dites « militantes », incluant les associations de protection de l'environnement, de « défense des droits et des causes » et « à salariés ». En effet, il est à souligner qu'il n'existe pas de catégorie statistique pour les associations « têtes de réseau » ou fédérations.

³ Valorisé à 400 000e par an pour FNE Ile-de-France, sur la base du chiffrage proposé par le manuel du ministère de l'éducation nationale

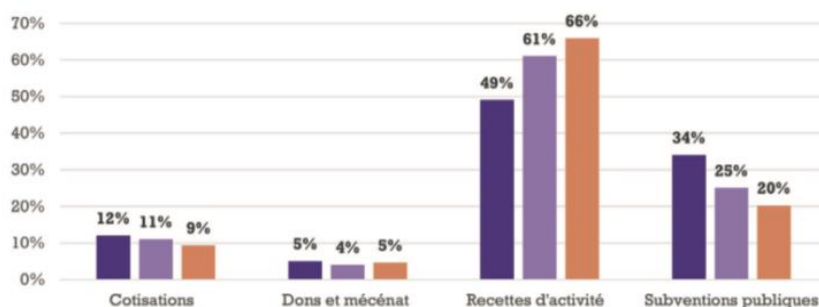
compétents, pour permettre à des organismes associatifs historiques de pouvoir continuer et travailler en bonne intelligence avec leurs partenaires publics et privés tout en préservant leur indépendance.

Enfin, nombre de dépenses matérielles sont tout aussi incompressibles que les ressources humaines : location de locaux, dépenses en électricité, matériels informatiques, mais aussi charges directes⁴.

2) Des financements publics en décroissance depuis les années 2000

Depuis 2009, les subventions publiques ont connu une décroissance continue : alors que leur part s'élevait à 34% en 2005, elle n'était plus que de 20% en 2017. La carence en financement public se fait particulièrement sentir pour les associations dites « militantes » : en 2007, on constatait déjà un niveau de financement public de 12 points inférieur à l'ensemble du paysage associatif.

Graphique 9 – Part des ressources des associations selon leur nature, en 2005, 2011 et 2017, en % du budget total



Source : « Le paysage associatif français – Mesures et évolutions », Viviane TCHERNONOG et Lionel PROUTEAU, Dalloz Juris Associations, mai 2019

Entre 2007 et 2017, la situation financière des associations, notamment des associations dites « militantes », s'est dégradée : le nombre d'associations employant des salariés a diminué, passant de 17% des associations à seulement 10,6%.

Les associations dites « militantes », ou de la « Défense des droits et des causes » sont particulièrement en peine pour assurer leur financement : seules 5,8% des associations de la « Défense des droits et causes » ont des salariés, contre 22,8% des associations du secteur de l'humanitaire et du social.

Alors que les associations jouent un rôle crucial dans la vie démocratique de notre pays et dans la protection de l'intérêt général (en défendant par exemple les milieux naturels qui, eux, ne paient pas de cotisation... !), la puissance publique rechigne de plus en plus à les financer, renvoyant cette charge sur des partenaires privés ou sur une dynamique de marchandisation.

Ainsi, pour contrebalancer la baisse des subventions, les associations sont poussées à augmenter leurs recettes d'activités, qui sont passées de 49% de leurs ressources en 2005 à 66% en 2017. Or, les fédérations et têtes de réseau, comme d'ailleurs l'écrasante majorité des associations de protection de l'environnement (APNE) n'ont pas vocation à commercialiser des biens et services.

Les associations dites « militantes » et les têtes de réseau n'ont pas la vocation, ni la capacité, d'augmenter leurs recettes d'activité. Ce ne peut être une source ni suffisante, ni satisfaisante, de financement de leur fonctionnement. Enfin, la privatisation croissante des financements risque d'exclure le public associatif

⁴ Liées aux activités produites comme les frais d'impression de la revue « Liaison » de FNE Ile-de-France, les frais de communication, etc.

classique, au profit de personnes susceptibles de participer financièrement au service qui leur est rendu par les associations, si celles-ci décident d'augmenter leurs cotisations pour pallier le manque de financements publics. Ceci va à l'encontre de la nature même de la mission associative.

II. Le transfert de financements publics sur des dépenses d'investissement : une insécurité croissante pour les associations

1) Perte d'autonomie et incertitudes : la nouvelle condition des associations

Au-delà du montant accordé aux associations par les pouvoirs publics, c'est la forme et le fléchage de l'argent public qui compliquent énormément le fonctionnement des associations. On observe ainsi une baisse tendancielle du financement public type subvention depuis la fin des années 1980, au profit d'appels à projets.

Or, les appels à projets offrent un taux de financement du fonctionnement de 15 à 20% – quand ce n'est pas 0%, chemin que semble prendre l'Office français de la biodiversité –, ce qui ne correspond pas du tout aux charges des fédérations. Dès lors, les postes de juristes et de coordinateur par exemple sont quasi in finançables.

Les appels à projet n'offrent par ailleurs aucune sécurité sur les possibilités de financement des associations. De fait, le temps investi dans la confection des dossiers de demande n'est pas certain d'être mis à profit, en cas de réponse négative de la collectivité – ce qui arrive le plus souvent. Pire, il demande des moyens humains croissants du fait de la complexification des processus, moyens qui sont de moins en moins financés, pour ne pas dire plus du tout : c'est un cercle vicieux. Enfin, si le système d'appels à projet permet à la puissance publique de contrôler le travail des associations, elle risque du même coup de formater leur action. En effet, les collectivités pourraient substituer le travail des associations au leur, de façon bien moins coûteuse, et en profitant de l'implication des bénévoles associatifs. C'est donc toute l'ingénierie indispensable à la réalisation des projets qui n'est pas financée.

Enfin, les conditions de versement accroissent les incertitudes qui pèsent sur les associations : il n'est pas rare que les fonds soient accordés après dépense uniquement, nécessitant des avances de trésorerie importantes que les associations sont bien en peine de financer. Les délais de versement tendent par ailleurs à s'allonger et demeurent imprévisibles, laissant les associations exsangues et dans une attente difficilement supportable.

Si les associations cherchent à reporter leur financement, au moins partiellement, sur des partenaires privés, ceux-ci opposent des conditions très éloignées des missions des associations têtes de réseau : financer des projets d'investissement, sur lesquels il est aisé de communiquer (comme les plantations d'arbres) ou au prix de contreparties (comme du team-building pour leurs collaborateurs).

En fin de compte, c'est l'existence d'un personnel associatif que l'État remet en cause. Alors que des efforts importants sont consentis par les pouvoirs publics pour la création d'emplois, le maintien d'emplois stables dans le secteur associatif est rendu de plus en plus difficile.

2) Une soumission aux contextes politiques locaux

À mesure que l'Etat, à travers ses opérateurs publics, se désengage du financement des associations, la montée en charge des financements locaux accroît la dépendance des associations au contexte politique local.

Le cas des fédérations d'Auvergne-Rhône-Alpes (ex FNE AURA) est malheureusement un exemple : elles ont perdu près de la moitié de leurs commandes publiques régionales entre 2016 et 2017 (de 750 000 € à moins de 400 000 €) du fait du changement de couleur politique du Conseil régional. L'orientation politique des élus régionaux ne devrait pas pouvoir réduire à néant le travail indispensable des associations, à fortiori quand celles-ci exercent des missions d'intérêt général.

Les inégalités inter-territoires sont également marquées : en 2020, FNE Ile-de-France a touché une subvention régionale de 50 000€ pour une population de 12 213 447 habitants, soit 4€ pour 1000 habitants. La même année, FNE Centre Val de Loire a touché une subvention régionale de 214 950€ pour 2 572 853 habitants, soit 83€ pour 1000 habitants.

III. Vers des pistes d'élargissement et d'optimisation des financements publics

1) Les subventions publiques : la meilleure solution sur le long terme

Les subventions publiques restent la façon la plus simple et efficace de financer les associations. Elles peuvent néanmoins connaître des améliorations. Par exemple, la décentralisation pose des problèmes d'inégalités territoriales. Il faudrait ainsi pouvoir assurer une base de financements de la part de l'Etat, à travers tout le pays. Il pourrait par exemple fléchir ses subventions sur les dépenses de fonctionnement, qui sont précisément là où le bât blesse actuellement.

Par ailleurs, il faudrait systématiser avec les partenaires publics locaux les conventions pluriannuelles d'objectifs, qui permettent de favoriser l'emploi, dynamiser le tissu associatif, et apporter stabilité et sécurité dans la réalisation de missions pérennes.

2) Le financement des partis politiques : une source d'inspiration ?

Si le modèle est questionnable sur certains aspects, le financement public des partis politiques se fait très majoritairement selon leur représentativité. Bien que les associations ne rentrent pas dans une logique électorale, il est possible de s'inspirer de ce fonctionnement. On pourrait par exemple imaginer un mode de financement qui se base sur le nombre d'associations membres de la fédération : plus il y en a, plus la coordination demande des moyens !

Par ailleurs, les têtes de réseau sont les interlocutrices privilégiées de l'administration et des élu-es. Dans ce cadre, elles ont besoin de salarié-es pour assurer ce lien. Les collectivités pourraient donc financer cette représentation auprès d'elles, en accordant des subventions de financement rapportées au contact dont elles disposent avec les fédérations. Nous évoquons plus haut la longue liste de commissions auxquelles les fédérations FNE participent : ce pourrait être une base de calcul utile.

3) La preuve par l'exemple : la convention cadre en Centre Val de Loire

Depuis 2008, FNE Centre Val de Loire dispose d'une convention cadre pluriannuelle mise en place avec la Région. Celle-ci accorde des subventions publiques, qui sont en augmentation depuis 2011. L'avantage de cette convention, c'est qu'elle intègre parfaitement le fonctionnement de la tête de réseau, avec un forfait par ETP, aux alentours de 20 000€ par ETP, pour un volume de 4 ETP. En plus de cela, est accordée chaque année une subvention de 17 500€ pour les dépenses de fonctionnement types frais fixes (loyers, amortissement du matériel informatique...). Cette convention assure une sécurité non négligeable quant aux perspectives de financement sur plusieurs années.

Aussi, si les collectivités souhaitent conforter les associations qui effectuent des missions d'intérêt public, comme c'est le cas des fédérations FNE, elles pourraient s'inspirer de cet exemple, qui finance à sa juste valeur le travail salarié et les dépenses de fonctionnement.