

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

**Commission d'enquête visant à évaluer les conséquences sur l'investissement public et les services publics de proximité de la baisse des dotations de l'État aux communes et aux EPCI**

Audition, ouverte à la presse, de Mme Nadia Bellaoui, présidente du Mouvement associatif, et Mme Frédérique Pfrunder, déléguée générale

Mardi

15 septembre 2015

Séance de 18 heures

Compte rendu n° 15

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

**Présidence de  
M. Alain FAURÉ,  
*Président***



*L'audition débute à dix-huit heures dix.*

**M. le président Alain Fauré.** Le Mouvement associatif est le porte-voix des quelque 600 000 des 1,3 million d'associations que compte notre pays, qu'il fédère dans une vingtaine d'organisations thématiques. Organisme de tête du monde associatif, il est particulièrement sensible à l'importante évolution du modèle socio-économique de ce milieu au cours des dernières années.

À un moment où les finances locales doivent s'ajuster à la baisse des dotations de l'État, les associations sont en première ligne : elles tirent une part croissante de leurs ressources des collectivités territoriales et sont des partenaires majeurs dans la mise en œuvre des politiques publiques ; elles sont dans une situation très inconfortable, car les subventions qui leur sont accordées peuvent assez facilement être remises en cause, à un moment où la pression est grande sur les budgets locaux. Nous allons donc écouter votre témoignage avec une grande attention.

Mais, au préalable, conformément aux dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, je dois vous demander de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

*(Mme Nadia Bellaoui et Mme Frédérique Pfrunder prêtent serment.)*

**Mme Nadia Bellaoui, présidente du Mouvement associatif.** Il est difficile de parler de manière globale d'une réalité aussi hétérogène que le monde associatif. En matière de financement public, quel point commun y a-t-il entre une association qui gère un pan entier de la politique d'une grande ville et une autre qui perçoit quelques milliers d'euros de subventions, sans parler de l'immense masse des associations qui reçoivent encore beaucoup moins ? Frédérique Pfrunder va vous fournir les données globales dont nous disposons et qui reflètent cette hétérogénéité.

Deuxième difficulté : comment faire le tri dans les motivations d'une collectivité territoriale qui revoit à la baisse le financement de telle ou telle association ? L'ajustement à la baisse, que vous évoquez, est incontestable. Toutefois, il est difficile de distinguer entre ce qui relève strictement de l'effet de la baisse des dotations de l'État sur les finances de la collectivité en question, et ce qui procède de choix politiques tout à fait légitimes. On observe une hésitation autour de la reprise de certains services en gestion directe, un questionnement sur l'efficacité et la pertinence du recours aux associations pour conduire certaines politiques. Il y a aussi – le sujet n'est pas tabou pour nous – des alternances politiques qui peuvent expliquer la prise de certaines décisions, même si la brutalité se justifie rarement.

Dans ce contexte, il nous semble important de vous faire part de notre état d'esprit. Plutôt que d'agir comme un lobby cherchant à défendre coûte que coûte les financements publics des associations, nous avons une préoccupation : l'intérêt général, répondre de façon pertinente aux besoins sociaux en utilisant au mieux la dépense publique. Cela dit, tout nous montre que la réponse associative est pertinente, efficiente et économe. Financer la vie associative revient donc à faire bon usage de la dépense publique.

Pourtant, dans un contexte extrêmement morose, la plupart des associations sont touchées. Au cours du premier trimestre de 2015, nous avons constaté une très importante recrudescence des procédures judiciaires, qu'il s'agisse de liquidations ou de redressements. Les baisses de ressources sont réelles. Nous constatons aussi que les élus communaux et intercommunaux tardent à prendre leurs décisions, ce qui entraîne parfois des conséquences mortifères sur les trésoreries d'associations.

Pour être tout à fait objective, je dois dire que ce n'est pas la débandade : l'emploi – un bon indicateur de santé, car la masse salariale est la principale charge de nombre d'associations gestionnaires – résiste. Cependant, les enquêtes – notamment celles effectuées par le réseau d'experts Recherches et Solidarités – révèlent une grande inquiétude face à l'avenir, et le sentiment d'une détérioration des relations avec les élus communaux et intercommunaux dont il nous semblait important de vous faire part.

**Mme Frédérique Pfrunder, déléguée générale du Mouvement associatif.** Sans prétendre à l'exhaustivité, je voudrais vous communiquer quelques éléments chiffrés qui vous donneront une idée du paysage associatif.

On estime à environ 1,3 million le nombre d'associations vivantes en France, dont 85 % ne comptent que des bénévoles. Les 15 % d'associations employeuses représentent environ 10 % de l'emploi privé. L'enquête intitulée *La France associative en mouvement*, publiée par Recherches et Solidarités, montre que, dans certaines régions, comme l'Auvergne, la Basse-Normandie ou la Franche-Comté, l'emploi associatif représente plus de 12 % de l'emploi privé, ce qui est loin d'être négligeable. Dans certaines zones rurales, les principaux employeurs peuvent être des associations. Ces employeurs associatifs, qui sont très divers, emploient souvent moins de trois salariés : 75 % des associations culturelles et 78 % des clubs sportifs sont dans ce cas.

Venons-en à leur financement. Dans sa deuxième édition du *Paysage associatif français*, Viviane Tchernonog a constaté une baisse significative de la part des financements publics dans les budgets associatifs : elle est passée de 51 % en 2005 à 49 % en 2011. Sur ces 49 %, la part des communes suit la même tendance que celle de l'État et elle commence à décliner – elle est passée de 14 % à 11,5 % entre 2005 et 2011 – au profit de celle des régions et des départements. Cela étant, les communes restent des financeurs très importants et des interlocuteurs essentiels pour les associations ; elles sont aussi les garantes de leur diversité : 58 % des associations reçoivent moins de 200 euros par an, le plus souvent sous la forme de subventions municipales. Nous sommes là dans le registre de la cohésion citoyenne et de l'animation des territoires plutôt que dans la gestion d'un pan de politique publique.

Les modalités du financement public ont elles-mêmes évolué au cours des dernières années : la part de la commande publique a augmenté au détriment des subventions. Les associations de taille moyenne, qui n'ont pas forcément la capacité de répondre à la commande publique, ont été les plus affectées par la baisse des subventions qu'elles ont répercutée sur leur masse salariale ou sur les tarifs de leurs prestations ou de leurs cotisations. Les moyennes structures sont plus fragilisées que les petites qui fonctionnent avec des bénévoles, ou que les très grosses qui peuvent s'adapter, malgré les difficultés.

Même s'il est trop tôt pour avoir des données consolidées de la part des réseaux, nous avons quelques indications sur les effets de la baisse des dotations actée par les communes. La Fédération d'associations de théâtre populaire (FATP) annonce que quatorze des quinze associations qu'elle regroupe subissent des baisses de subventions qui s'échelonnent entre 8 % et 52 %. Dans dix cas, les baisses sont le fait de communes. Le réseau des Maisons des jeunes et de la culture (MJC) signale aussi des réductions assez fortes et générales, notamment en Champagne-Ardenne et en Île-de-France. Si la baisse de subvention est de 5 % ou 10 %, elle ne met pas en péril la structure. Si la baisse est plus importante, elle n'est pas seulement liée aux contraintes budgétaires, mais il est difficile de mesurer la part imputable aux choix politiques qui interviennent après des élections municipales.

Dans *La France associative en mouvement*, Recherches et Solidarités a interrogé des responsables associatifs sur leur perception de l'évolution de leurs relations avec les communes en 2015. S'agissant du soutien financier, 27 % d'entre eux estiment qu'il est « en

régression », 48 % « sans changement » et 8 % « en amélioration ». Ces chiffres ne sont donc pas totalement négatifs pour 2015. Toutefois, 48 % des responsables associatifs considèrent que les mois à venir seront « difficiles » voire « très difficiles ». De nombreux documents publiés par les communes annoncent des baisses de subvention aux associations, sans qu'elles soient quantifiées à ce stade.

Le fonctionnement des associations peut être affecté par d'autres aspects de la baisse des dotations que le financement direct. En matière d'équipement, qu'il s'agisse d'investissements ou d'entretien, les restrictions annoncées par les communes auront un impact sur les associations qui interviennent dans les domaines du sport, des loisirs ou de la culture. Elles ont besoin de ces équipements communaux pour fonctionner. Faute d'avoir accès à suffisamment d'équipements en bon état, certaines associations pourraient être contraintes de réduire, voire de supprimer leurs activités. Dans une moindre mesure, les contraintes budgétaires s'appliquant aux communes peuvent avoir un effet sur la mise à disposition de personnel ou l'aide apportée en matière de communication.

Les effets à craindre de cette baisse des financements provenant des communes sont faciles à imaginer. Les associations peuvent envisager une diminution de leur masse salariale sous différentes formes : licenciements, non-renouvellement de contrats à durée déterminée (CDD), multiplication des contrats à temps partiel. De telles mesures auraient des conséquences sur la qualité de l'emploi associatif. Les associations peuvent aussi recourir à une augmentation des tarifs de leurs prestations ou de leurs activités pour équilibrer les budgets, ce qui peut conduire à une sélection des publics, pratique très éloignée du projet associatif initial. Elles peuvent aussi se concentrer sur les activités identifiées comme les plus rentables, mais pas toujours les plus innovantes, alors que l'une des forces de ce milieu est de savoir inventer, expérimenter et proposer. Si les subventions se réduisent et que chacun parie sur la tranquillité, on peut craindre un amoindrissement important de cet apport associatif. Une frilosité des financeurs est à redouter.

**Mme Nadia Bellaoui.** Pour compléter nos interventions, je souhaite évoquer nos préconisations aux élus concernés. En premier lieu, nous leur recommandons de ne pas céder à la facilité qui consiste à cesser de financer une association. Nous les encourageons à créer les conditions permettant de mesurer finement l'impact social et civique d'un désengagement de la collectivité, même quand de petits montants sont en jeu. En effet, le financement des associations permet à la collectivité d'économiser certains coûts.

En ces temps de restrictions budgétaires, nous leur recommandons aussi d'avoir une politique de subventionnement encore plus claire. Il s'agit d'anticiper et d'annoncer les décisions en amont, afin que les responsables associatifs puissent s'organiser.

Il faut aussi favoriser la coopération et la mutualisation entre les associations, ce qui n'est pas toujours évident pour les élus. Je me risquerais à dire qu'il faut aussi développer le bénévolat. Il ne s'agit pas de le faire dans le cadre d'un désengagement assumé de la collectivité, en considérant que les bénévoles doivent remplacer les salariés. La professionnalisation du monde associatif est une belle histoire, l'un des fleurons de l'économie à la française. Si l'emploi résiste dans la période actuelle, il ne faut pas le déstabiliser. Mais les études fines montrent que le développement du bénévolat ne vient pas contrecarrer celui du salariat, à condition que la mobilisation des bénévoles soit intégrée dans une nouvelle étape de la professionnalisation du milieu. Les Français peuvent apporter plus que leurs impôts.

La vie associative de ce pays s'est développée dans un climat de bonnes relations entre les collectivités territoriales et les responsables associatifs. Cette confiance permet de faire face aux contraintes actuelles, au lieu de les vivre comme le fait du prince ou comme une manière

de plus pour les élus de nous mettre en concurrence les uns avec les autres. Frédérique Pfrunder a beaucoup insisté sur ce point.

Dans le cadre d'une commission d'enquête comme la vôtre, nous pouvons néanmoins ressentir un certain malaise à jurer de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité : les informations qui nous remontent de nos antennes sur le terrain sont-elles exactes, étant donné que, par les temps qui courent, personne n'est enclin à déclarer qu'il a trop d'argent ? Pendant des années, nous avons été les seuls à faire état de la transformation profonde des financements publics aux associations, du passage des subventions aux commandes publiques. Par la suite, les données macroéconomiques du laboratoire de Viviane Tchernonog – les seules dont nous disposions – ont donné raison à ces antennes de terrain. Il existe actuellement une très forte déstabilisation du monde associatif et une grande inquiétude sur la manière dont, à l'avenir, sera financé l'intérêt général.

**M. le président Alain Fauré.** Tous, ici, nous sommes conscients du rôle plus que positif que joue ce bataillon de citoyens dans des domaines variés : culture, soutien aux personnes âgées et aux jeunes, etc. Je comprends que vous ayez du mal faire une synthèse précise de l'ensemble de ces associations, tant leur champ d'action est large et varié. Nombre d'entre elles ne sont d'ailleurs pas du tout subventionnées et ne fonctionnent qu'avec des bénévoles. Nous devons les encourager.

Comme vous le soulignez, dans certains métiers, notamment dans le domaine périscolaire, les associations ont été mises en concurrence avec des salariés. Cette mise en concurrence n'est pas toujours judicieuse et il nous faudra y réfléchir : ce qu'a fait une loi, une autre loi pourra peut-être le corriger.

**M. Nicolas Sansu, rapporteur.** Notre commission d'enquête a été créée à l'initiative du groupe de la Gauche démocrate et républicaine, à la demande des députés du Front de gauche. C'est la deuxième fois que nous nous intéressons au monde associatif, puisque vous avez déjà été auditionnées dans le cadre d'une commission d'enquête chargée d'étudier les répercussions de la crise sur le monde associatif. Alain Bocquet présidait cette commission et Françoise Dumas en était la rapporteure.

Cette nouvelle commission d'enquête, qui tend à évaluer les conséquences de la baisse des dotations au bloc communal tant sur les investissements des collectivités que sur les services publics de proximité, aborde un sujet qui est au cœur des difficultés que nous rencontrons en matière de cohésion sociale et territoriale.

Les élus ne doivent pas céder à la facilité, dites-vous. Certes, mais en tant que maire, je vois comment cela se passe dans la réalité : face à une forte baisse des dotations qui ampute immédiatement les budgets communaux et intercommunaux, le plus simple est de toucher à l'article 65-74 sur les subventions de fonctionnement accordées aux associations. Faire baisser le montant des subventions, c'est une manière d'équilibrer un budget. C'est pourquoi il nous a paru intéressant de vous entendre. Bien sûr, les subventions peuvent varier pour des raisons de choix politiques, et même à enveloppe budgétaire constante. Cependant, dans le cas présent, au-delà des choix politiques, c'est bien la diminution des enveloppes qui va affecter les associations.

Vous avez cité des informations très intéressantes sur les MJC : nous sommes preneurs de toutes les données précises que peuvent vous communiquer les réseaux.

Pourriez-vous nous parler des grosses associations pourvoyeuses d'emplois, par exemple des associations d'aide à domicile qui jouent un rôle majeur dans les territoires ruraux et qui rencontrent de graves difficultés de financement ? Ces associations de services ou d'aide à domicile sont parfois largement subventionnées par les collectivités locales.

Par ailleurs, durant tout l'été, nous avons entendu parler de festivals supprimés, qu'ils aient été gérés par des associations, par des sociétés privées ou en direct par des collectivités territoriales. Un quotidien a mis en ligne une carte actualisée jour après jour. Les subventions accordées à des associations pour ce type d'événements relèvent aussi de l'article 65-74. Certaines subventions ont été supprimées ou amputées de moitié, ce qui a entraîné la fin ou l'atrophie de tel ou tel événement. Pourriez-vous nous donner des exemples concrets qui puissent nourrir le rapport ? La baisse des dotations a eu des conséquences sur les événements culturels : il était très simple de récupérer de cette manière une partie de la perte.

**Mme Nadia Bellaoui.** Vous avez raison, l'aide à domicile est un secteur sinistré. L'emploi résiste d'une manière générale – le monde associatif n'a détruit de l'emploi qu'en 2010 et les chiffres sont stables ou en légère progression depuis lors –, mais il varie d'un domaine à l'autre. Nous devons tirer des enseignements de la situation dramatique dans laquelle se trouve l'aide à domicile, car, il y a quelques années, ce secteur était perçu comme un vivier d'emplois futurs. Nous devons évaluer les impulsions qui ont été données dans ce domaine. Ni Frédérique Pfrunder ni moi-même ne sommes des spécialistes du sujet, mais plusieurs lois ont été adoptées. D'ailleurs, il me semble que le débat public est rouvert sur les avantages respectifs du modèle associatif et des entreprises capitalistes en matière d'aide à domicile. Rappelons que, pendant un temps, les entreprises privées ont été jugées plus pertinentes que les associations. Il me semble important de pouvoir distinguer, dans la situation de ce secteur sinistré, ce qui est de l'ordre des choix de société et ce qui relève des contraintes budgétaires.

S'agissant des événements associatifs et des festivals, nous pourrions vous faire parvenir une liste d'exemples de l'impact des baisses de subventions, puisque les effets sont immédiats. Une radio du service public a diffusé une très bonne émission sur la richesse de la France en festivals ; pour un qui meurt, d'autres naissent. Pour notre part, nous ne voulons pas donner dans la caricature, car la situation est plus compliquée qu'il n'y paraît. En définitive, il revient aux élus d'assumer leurs choix politiques vis-à-vis de la population. En revanche, notre rôle est de vous sensibiliser au sujet.

**Mme Frédérique Pfrunder.** Nous pouvons effectivement vous fournir des exemples concrets, dont certains ont été cités dans la presse. Pour l'instant, les réseaux ont assez peu consolidé leurs données. Peut-être préfèrent-ils chercher de l'argent pour poursuivre leur activité, avant de faire des analyses sur leur réseau ? Cela étant, des informations nous sont remontées du secteur culturel. Annoncée ou effective, la baisse des dotations conduit les associations à revoir certaines activités. Certaines structures, qui organisent des spectacles et font vivre la culture sur les territoires, vont moins recourir à des professionnels et se tourner davantage vers des bénévoles ou des amateurs. Dans d'autres cas, il y aura moins de spectacles dans moins de lieux.

**M. Hervé Pellois.** Ma première question porte sur ces indicateurs qui nous manquent et qui nous sont nécessaires pour comprendre la situation. Certains territoires sont-ils plus fragilisés que d'autres ? La fragilité est-elle liée à la taille des communes, au type d'associations ou aux secteurs dans lesquels elles interviennent ? En tant qu'élus, je peux vous dire que les difficultés de l'aide à domicile ne datent pas d'aujourd'hui. Quant aux festivals, ceux du Grand Ouest n'ont jamais eu autant de succès que cette année, si l'on en croit la presse locale. Il convient donc de s'interroger aussi sur la qualité de la gestion de ces festivals qui reposaient beaucoup sur les collectivités locales. La recherche de financements privés est, pour les gestionnaires, une manière de consolider leur assise.

Partant du constat que les militants associatifs peuvent trouver d'autres appuis que les communes, les départements et les régions, j'en viens à ma deuxième question qui porte sur le regroupement des structures. Suggérez-vous à vos associations de se regrouper si nécessaire ?

Lorsque j'étais maire, je veillais à assurer une cohérence, à faire en sorte qu'il n'y ait pas, par exemple, trois ou quatre associations de gymnastique à réclamer des salles aux mêmes horaires.

**Mme Nadia Bellaoui.** Sur les indicateurs, nous regrettons de n'être pas mieux organisés pour disposer de données par territoires et par taille de commune. La question nous étant directement posée, nous allons mobiliser toutes les informations qui nous proviennent de diverses sources, notamment de France Active, le réseau des fonds territoriaux qui accompagnent l'emploi dans plusieurs endroits, et de Recherches et Solidarités. L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) doit bientôt publier la première étude d'envergure sur le milieu associatif, dont nous attendons beaucoup.

S'agissant de la recherche d'appuis extérieurs et d'autres financements, je vais revenir sur une donnée citée par Frédérique Pfrunder : la part des financements publics dans les budgets associatifs est passée de 51 % en 2005 à 49 % en 2011, ce qui signifie que les fonds privés ont suivi un mouvement inverse. Précisons que cette estimation ne tient pas compte de la valorisation comptable que nous pourrions faire du travail des bénévoles : les 16 millions de bénévoles représentent l'équivalent de 1 million de postes équivalent temps plein (ETP), ce qui est énorme.

**M. Hervé Pellois.** Qu'en est-il de la prise en compte de l'apport des communes sous forme de matériels ?

**Mme Nadia Bellaoui.** Cela dépend des communes. Certaines valorisent cet apport, d'autres non. Dans son étude, Viviane Tchernonog intègre tous les financements publics, y compris ce type d'apport.

Nous sommes clairement entrés dans une nouvelle ère, comme le soulignait Frédérique Pfrunder : l'idée que le financement public nous est dû est largement révolue, comme le démontre l'inventivité des associations. Si l'on parle autant de financement participatif, c'est bien parce que les associations se sont tournées vers la population pour financer le festival ou l'atelier supplémentaire, afin de toucher tel ou tel public.

Sans doute les responsables associatifs ont-ils encore trop peu investi le champ du mécénat d'entreprise. Nous nous rapprochons de certaines structures telles que le Centre français des fonds et fondations (CFF) afin d'y remédier. Beaucoup d'efforts restent à faire pour qu'il y ait de réels financements d'activités associatives par des entreprises, dans le cadre de partenariats équilibrés, en dehors du *sponsoring* qui est très développé.

Quant au regroupement d'associations, c'est notre leitmotiv. La modernisation de l'action publique implique celle des associations. Le numérique nous offre une occasion d'améliorer notre efficacité, que nous n'avons pas le droit de laisser passer. Nous sommes uniquement financés par des impôts ou par la participation directe des Français, puisque nous n'avons pas de capital venu d'ailleurs. Il n'est donc pas question que nous dilapidions nos moyens. Nous sommes assez heureux de constater, notamment à la suite du rapport sur les répercussions de la crise sur le monde associatif, une forme de regain d'intérêt pour des fédérations associatives qui ont été longtemps perçues comme des sources de dépenses inutiles. Nous avons dû expliquer le rôle des fédérations et les réorienter de manière plus nette vers l'accompagnement et le service aux associations. L'un des partis pris actuels du mouvement est, en effet, d'accompagner cette mutualisation inter-associative.

**Mme Frédérique Pfrunder.** Je voudrais apporter une information complémentaire sur le financement des associations. La progression du financement privé, constatée entre 2005 et 2011, est presque uniquement liée à l'augmentation de la participation des usagers et des adhérents, et non pas à un accroissement du mécénat ou des dons. Le mécénat reste un

énorme champ à explorer, notamment au niveau territorial, puisqu'il ne représente actuellement que 4 % du financement associatif.

Quant à la mutualisation, elle faisait partie de nos préconisations. Cependant, comme c'est le cas pour le regroupement de toutes structures, les opérations doivent être préparées en amont par les associations et leurs financeurs. Chaque association a son projet, et il faut un peu de temps pour réaliser un regroupement ou une fusion.

**M. le président Alain Fauré.** Vous estimez, à ce stade, qu'il est difficile de faire la part entre les effets de la baisse des dotations et ceux de la réorientation de certaines politiques, notamment dans les municipalités qui ont changé de majorité. J'avoue que nous sommes un peu trop proches des prises de décision pour que vous puissiez en mesurer les incidences. Je prends la pleine mesure de cette difficulté.

**Mme Jeanine Dubié.** Au début de votre intervention, vous avez insisté sur le caractère très hétérogène du monde associatif. Pour simplifier, on peut dire qu'il y a, d'un côté, un univers constitué essentiellement de bénévoles qui contribuent à maintenir du lien social dans les communes grâce à des activités sportives ou culturelles, et, de l'autre, des associations qui sont délégataires de service public. Ces dernières œuvrent non seulement dans le service aux personnes âgées, dont nous avons parlé, mais aussi dans les domaines de l'insertion ou de la sauvegarde de l'enfance, où le financeur est le département et non plus la commune ou l'intercommunalité. Dans ce cas, le financement prend rarement la forme d'une subvention et passe le plus souvent par des dotations ou une tarification horaire.

Au sein de votre mouvement, compilez-vous aussi les informations concernant ces associations qui sont souvent organisées en fédérations nationales ? Nous sommes en train de mesurer les baisses de subventions accordées aux clubs de sport, aux associations culturelles et autres MJC. Mais les restrictions budgétaires pourraient aussi affecter ces autres formes de financement que sont les tarifications horaires et les dotations. Je m'en inquiète, car, d'une part, ce secteur est le plus grand pourvoyeur d'emplois du monde associatif, et, d'autre part, les effets pourraient se faire sentir en matière de service public. Pourriez-vous nous apporter des éléments un peu plus précis sur ces associations délégataires de service public ?

**Mme Catherine Beaubatie.** J'ai une question très simple : votre mouvement peut-il accompagner la mutualisation ? Dans certaines régions, lors de la mise en place des emplois associatifs, nous avons demandé à plusieurs associations de partager un salarié et nous nous sommes heurtés à des difficultés.

En décidant de subventionner des associations qui interviennent dans le domaine culturel, sportif ou périscolaire, un élu fait un vrai choix politique. Il ne faut pas se cacher derrière son petit doigt et prétendre que la diminution des subventions aux associations résulte de la baisse des dotations de l'État. C'est un choix politique. Certains maires, qui sont autour de cette table, en ont fait d'autres. Si nous ne sommes pas obligés de prêter serment, nous devons néanmoins faire preuve d'objectivité. La baisse des dotations peut être un bon prétexte pour cibler certaines associations, notamment humanitaires. Par les temps qui courent, on ne peut que trouver cela dommage.

**Mme Nadia Bellaoui.** Pour vous répondre de manière plus complète, nous solliciterons plus particulièrement l'un de nos membres, l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS), qui fédère ce secteur des associations délégataires de service public. Nous avons l'occasion d'en discuter régulièrement. Les organismes déplorent des tarifications immuables qui ne tiennent pas compte des besoins de qualifier le personnel, alors même qu'on leur demande de gagner en efficacité. Cependant, en première analyse, nous avons le sentiment que le secteur a été plutôt protégé en 2015. En tout

cas, c'est ce que tendent à montrer les informations qui nous parviennent des unions régionales interfédérales des organismes privés sanitaires et sociaux (URIOPSS) et des fédérations spécialisées.

Nous n'avons pas abordé ce thème, parce que les conseils généraux nous semblaient être hors du cadre de votre commission.

**M. le président Alain Fauré.** C'est le cas.

**Mme Nadia Bellaoui.** Notez que, de plus en plus et à très juste titre, on nous demande de mieux faire travailler des organismes ensemble autour d'une dynamique territoriale. D'ailleurs, nous nous le demandons aussi à nous-mêmes. Il existe une dynamique de rapprochement entre le médico-social et l'éducatif, entre l'éducatif et l'éducation populaire, la culture et le sport. Il ne faudrait pas que les restrictions budgétaires détruisent cette dynamique qui contribue à une prise en charge globale de la personne, qui évite de mettre les gens dans des cases et de multiplier les silos. Il faudrait donc que les collectivités locales puissent continuer à financer l'action sociale, en complément du conseil général.

**Mme Frédérique Pfrunder.** Pour répondre à votre question, madame Beaubatie, concernant l'aide que nous pouvons apporter à la mutualisation ou au regroupement des associations, je vous indique que le Mouvement associatif est une « tête de tête de réseau ». Nous ne sommes donc pas forcément en première ligne. Cela étant, il existe des mouvements associatifs en région, plus proches territorialement de ces structures. Certains outils sont aussi mis en place pour informer largement les associations sur la constitution de groupements d'employeurs : qu'est-ce que cela veut dire ? Qu'est-ce que cela implique ? Comment cela fonctionne-t-il ? Quelles sont les étapes d'un processus de fusion ? Quelles problématiques humaines et juridiques peuvent se poser ? Les coordinations et les fédérations jouent un rôle de relais auprès des structures.

**Mme Nadia Bellaoui.** Au titre de ma fonction d'origine – je suis secrétaire générale adjointe de la Ligue de l'enseignement –, je peux vous dire que nous faisons une seule dépense nouvelle au niveau du centre confédéral national : nous faisons appel à un cabinet juridique pour étudier toutes les sortes de fusions possibles dans le cadre de la réforme territoriale. Il est clair que nos membres – et leurs membres – sont très mobilisés sur ce sujet.

**M. Jean-Marc Fournel.** Avant de vous raconter une très courte histoire, je voudrais préciser que je suis un député de la majorité. J'ai été élu maire de 2006 à 2008, puis, après un intermède démocratique, j'ai de nouveau gagné les élections municipales en 2014. Au lendemain de ma réélection, j'ai fait trois découvertes : la ville avait été si mal gérée qu'elle a dû être mise sous tutelle ; il y avait 3,5 millions d'euros de mandats impayés depuis un an et demi ; au 31 mars 2014, la ligne de trésorerie de 1,5 million d'euros était épuisée. Puisque notre commission se préoccupe de l'impact de la baisse des dotations sur l'investissement, j'ajoute qu'il n'y avait pas eu un euro d'investissement dans la ville en 2014. La chambre régionale des comptes m'a alors proposé d'augmenter la pression fiscale de 42 % et de diminuer les subventions aux associations des deux tiers. En fait, dans le cadre d'un engagement triennal, j'ai réussi à faire 2 millions d'euros d'investissement en 2015 et à ne pas toucher à un seul centime de l'argent versé aux associations.

Comme ma collègue Catherine Beaubatie, je pense qu'un élu doit se poser en permanence la question de ses choix et de son fonctionnement. Au cours de la remise en ordre de la collectivité, je n'ai supprimé aucun des services publics, mais j'ai complètement revisité leur manière de fonctionner. Je tenais à vous faire part de cette expérience, car j'ai dû affronter pire qu'une baisse des dotations. J'ai eu des grèves, etc. En ce qui concerne les associations, j'ai tenu bon et la chambre régionale des comptes et le préfet m'ont suivi. L'évolution des

subventions aux associations est la marque d'un choix politique avant d'être le reflet des dotations.

J'aimerais aussi vous poser une question relative à la mutualisation. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) et les textes précédents permettent de renforcer les intercommunalités, tout en conservant trois niveaux possibles de financement des diverses associations : région, département, territoire. Dans le cadre de la réforme territoriale, avez-vous constaté un glissement des financements associatifs des communes vers les intercommunalités ? On peut en effet penser que les intercommunalités sont désormais plus puissamment armées que les communes.

**Mme Christine Pires Beaune.** Je voudrais vous remercier pour vos exposés respectifs, car j'y décèle de l'optimisme et une confiance dans le monde associatif que je partage : il est inventif et saura rebondir.

Je vais abonder dans le sens de mes collègues qui estiment que les subventions aux associations traduisent des choix politiques. J'en veux pour preuve le premier pacte pour la culture qui a été signé par la ville de Clermont-Ferrand avec le ministère de la culture : les subventions au monde culturel et aux festivals ne sont pas annulées, bien au contraire. À ce jour, plus de cinquante villes ont signé un tel pacte avec le ministère.

En ce qui concerne les associations d'aide à domicile, il me semble que c'est plutôt l'incitation fiscale qui a été revue à la baisse, ce qui pourrait expliquer une moindre activité, voire une réduction du nombre des emplois. Si vous avez des chiffres, je suis preneuse. D'ailleurs, il serait intéressant que vous puissiez nous fournir des données par secteur : sport, culture, économie sociale et solidaire.

**Mme Nadia Bellaoui.** Je n'ai pas en tête les chiffres de l'aide à domicile, mais je sais qu'ils existent. L'enjeu est bien celui que vous décrivez : est-il plus efficace – ou moins coûteux – de soutenir un secteur associatif qui organise un service public de l'aide à domicile que de développer l'utilisation d'un chèque pour payer ce service ? Autrement dit, ne faut-il pas privilégier une aide à la population qui ferait alors appel à des formes diverses et variées d'aide à domicile ?

La bonne réponse varie peut-être selon les territoires, parce que l'offre n'est pas la même partout. En fait, la seule bonne réponse est de poser le débat en des termes compréhensibles par la population et par les associations d'aide à domicile qui doivent pouvoir se projeter dans le futur.

Nous n'avons pas de pré carré à défendre coûte que coûte, je le répète. Nous sommes capables d'évoluer, de prendre en compte une nouvelle donne, à condition que le débat soit posé de manière politique et objective. En ce sens, ce que vous dites est essentiel : la pire des choses est d'entendre les élus nous expliquer qu'ils n'ont aucune marge de manœuvre : d'une part, c'est faux ; d'autre part, cela contribue au discrédit total de la politique aux yeux de la population. Or les associations ne sont rien d'autre que des citoyens organisés. Notre capacité à irriguer, à faire passer des messages dans la population est très importante. Quand les responsables associatifs sont dépités, qu'ils font face à des tête-à-queue de la part de responsables politiques qui disent ne rien pouvoir faire, c'est catastrophique. Il est très important de montrer que les élus peuvent faire des choix et qu'ils ont des marges de manœuvre.

En ce qui concerne le renforcement de l'intercommunalité, il existe aussi des chiffres que nous vous communiquerons. Le passage de relais entre l'État et les collectivités, que nous avons évoqué, consiste largement en une montée en charge de l'intercommunalité, car le transfert vers les conseils généraux est beaucoup plus limité et connu. Précisons que

l'intercommunalité n'est pas un niveau territorial bien maîtrisé par les citoyens organisés. Nous n'avons jamais très bien compris pourquoi les conseils de développement, lieux dans lesquels les associations trouvaient un espace d'expression où il était possible d'aller au-delà des regards en chien de faïence, ont été largement abandonnés.

**M. le rapporteur.** Je ne nie pas que les élus fassent des choix politiques, mais leurs marges de manœuvre se restreignent. Lors de l'examen du projet de loi de finances, nous aurons à débattre de la baisse de 11 milliards d'euros des dotations aux collectivités locales, de la légitimité de cette mesure et de ses conséquences que cette commission d'enquête va tenter d'évaluer. C'est très bien d'être optimiste, mais une telle baisse aura inévitablement des effets sur le monde associatif. Ensuite, on pourra toujours rejeter la faute sur les élus, accusés d'être de mauvais gestionnaires.

Toutes les associations d'élus que nous avons auditionnées – maires ruraux, de petites communes ou de grandes villes – nous ont expliqué que la baisse des dotations aurait un impact sur les subventions versées aux associations. Cessons de répéter que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes et que, même avec une diminution des dotations, l'émerveillement va continuer ! Lors de l'audition des représentants des entreprises de travaux publics et du bâtiment, il a été question de l'effondrement de l'épargne brute et des capacités d'investissement des collectivités locales. Un maire peut décider de supprimer les investissements pour pouvoir verser des subventions aux associations. Quoi qu'il en soit, il y aura des choix douloureux à faire.

Olivier Dussopt, membre de cette commission et président de l'Association des petites villes de France (APVF), me disait récemment qu'il n'avait ni épargne nette ni capacité d'autofinancement, et qu'il prévoyait de baisser de 8 % les subventions de toutes les associations en 2015. Peut-être les villes de 10 000 à 100 000 habitants rencontrent-elles des difficultés particulières, comme nous l'a expliqué Michel Klopfer. Lors du contrôle habituel de ma ville, la chambre régionale des comptes m'a aussi parlé de la diminution des subventions aux associations, comme unique marge de manœuvre. Telle est la réalité.

Vous expliquez, à juste titre, que les associations sont aussi des leaders d'opinion. Les élus peuvent aussi choisir d'augmenter les impôts. Fort heureusement, nous ne faisons pas supporter toutes les baisses de dotation aux associations ! Si nous le faisons, certaines communes n'accorderaient plus aucune subvention. De toute évidence, il serait illusoire de penser que la baisse des dotations n'aura aucune incidence en 2015, 2016 et 2017.

**Mme Christine Pires Beaune.** Le contribuable, qu'il soit local ou national, est toujours le même. En 2014, le produit de l'impôt sur le revenu s'est élevé à 69 milliards d'euros, alors que les dotations aux collectivités ont atteint 74 milliards d'euros cette année-là. Nous sommes responsables de l'argent public. Ce n'est facile pour personne de faire des économies, mais je maintiens que ces décisions sont des choix politiques.

Pour ma part, je suis élue municipale d'une petite commune où, cette année, au prix d'une réorganisation compliquée, nous avons réussi à ne diminuer ni les investissements ni les subventions. Au cours des semaines passées, j'ai beaucoup fréquenté les associations de parents d'élèves qui se sont mobilisées parce que, dans quatre communes de la circonscription, il y avait des classes de trente à trente-deux élèves. J'ai été particulièrement fière de pouvoir leur annoncer une ouverture de poste. Cela veut dire que la hausse du budget de l'éducation se concrétise sur le terrain. Ces associations-là ont bien compris que le Gouvernement faisait effectivement des choix politiques.

**M. le président Alain Fauré.** En cette fin d'audition, nous pourrions dire que la méthode Coué génère parfois des choses positives et constructives. Il ne s'agit pas de nier la

diminution des dotations, mais nous ne pouvons pas occulter non plus la dimension politique des choix budgétaires. Je vais reprendre le cas de Béziers, que j'ai cité lors de la précédente audition. Quand je vois le maire de cette ville passer son temps à faire des publicités qui dépassent l'entendement, je me dis qu'il ferait mieux de consacrer cet argent à des associations de parents d'élèves ou de jeunes de quartiers en difficulté. Avec tous ces moyens dépensés dans une communication nauséabonde, beaucoup d'associations pourraient mieux vivre.

Mesdames, je vous remercie.

*L'audition s'achève à dix-neuf heures vingt.*

**Membres présents ou excusés**

**Commission d'enquête visant à évaluer les conséquences sur l'investissement public et les services publics de proximité de la baisse des dotations de l'État aux communes et aux EPCI**

Réunion du mardi 15 septembre 2015 à 18 heures.

*Présents.* – Mme Catherine Beaubatie, M. Jean-Luc Bleunven, M. Alain Calmette, Mme Jeanine Dubié, M. Alain Fauré, M. Jean-Marc Fournel, M. Michel Heinrich, M. Hervé Pellois, Mme Christine Pires Beaune, Mme Régine Povéda, M. Nicolas Sansu.

*Excusés.* – M. François de Mazières, M. Martial Saddier.