



Les associations face aux exigences des choix budgétaires

Point d'étape juillet 2019

Cette note présente les analyses de l'Uniopss sur la conjoncture économique, son impact sur les politiques publiques et ce qui en résulte pour les associations en juillet 2019. Ces analyses seront approfondies dans le Document de Rentrée Sociale du réseau Uniopss-Uniopss, en octobre 2019.

- Conjoncture : finances publiques et curseur du social 1
- Vigilance sur les procédures ! 3
- Les paramètres économiques pour 2019 6

CONJONCTURE : FINANCES PUBLIQUES ET CURSEUR DU SOCIAL

Un « Acte II » social pour le quinquennat ?

« L'Organisation Internationale du Travail est cet endroit où chaque fois la conscience a su se réveiller quand le chaos était là, et je pense que le chaos est là. (...) Ces dernières décennies sont marquées par une crise profonde – économique, sociale, environnementale, politique et donc civilisationnelle – qui nous impose de réagir. » Devant l'Organisation Internationale du Travail, qui fêtait le 11 juin son centenaire, le président de la République Emmanuel Macron a eu des mots forts pour défendre des normes sociales internationales. Ce discours devant une organisation internationale annonçait, sur le plan national, le discours de politique générale du Premier ministre devant l'Assemblée nationale, le lendemain. Édouard Philippe y consacrait le tiers de son discours à « l'urgence sociale », précisant le calendrier pour notamment la

réforme de l'assurance chômage suite à l'échec des négociations entre syndicats et patronat, des mesures de soutien aux familles monoparentales ainsi qu'aux aidants familiaux, la concertation sur le futur « revenu universel d'activité », la prise en charge de la dépendance et la réforme des retraites.

Cette urgence sociale – avec les mesures pour y faire face – se combine à une urgence écologique, avec l'enjeu de répondre à la crise des « gilets jaunes », mouvement social qui a marqué la vie politique des huit derniers mois et a rappelé à la fois la nécessité d'une « transition écologique et solidaire » et la gravité de la fracture sociale dans le pays. Le gouvernement et le président de la République ont également annoncé un changement de méthode, en associant plus les corps intermédiaires, comme nous le réclamions

dans le Document de rentrée sociale en octobre 2018. Nous écrivions alors que la tendance globale à l'amélioration de la situation économique et sociale « ne profitera pas à tous sans des politiques publiques volontaristes. (...) Les associations de solidarité ont appelé le gouvernement à se concentrer sur les nombreux chantiers sociaux de la rentrée ». La crise sociale qui a frappé le pays était attendue par certains aspects ;

cependant, elle s'est cristallisée non pas autour des syndicats sur des thématiques liées à l'emploi et au modèle social mais, relayée par les classes moyennes, autour des questions de fiscalité et de pouvoir d'achat. Par ailleurs, dans leur rejet des corps intermédiaires et leur revendication que « le travail doit payer », le mouvement des gilets jaunes fait écho à celui qui a porté Emmanuel Macron au pouvoir.

Derrière les annonces, un effort financier indéniable suite à la crise sociale

Ces revendications cristallisées en contestation interviennent alors que la situation économique et sociale semble reposer sur des fondations solides en France, malgré les incertitudes sur la croissance mondiale. Depuis début 2018, le PIB français croît en moyenne de 0,3 % par trimestre, porté par une consommation des ménages en hausse. La croissance resterait à ce rythme tout au long de 2019. Le pouvoir d'achat, déjà prévu à la hausse, a déjà accéléré suite aux 17 milliards d'euros débloqués lors de la crise des gilets jaunes.¹ Porté par des créations d'emplois dynamiques, le chômage poursuivrait sa lente décroissance en passant de 8,7 % au début de l'année – déjà son niveau le plus bas depuis 10 ans – à 8,3 % en fin d'année – niveau atteint très rarement sur les 35 dernières années. De fait, la croissance continue d'être particulièrement riche en emplois.

Le gouvernement argue de ces indicateurs pour défendre le bilan de ses deux premières années, tout en voulant accélérer dans les domaines écologique et social. Cette accélération a un coût, d'ores et déjà mesurable : les mesures répondant à la crise des gilets jaunes sont chiffrées à 17 milliards pour les budgets publics, dont 10 milliards pour les mesures d'urgence annoncées en décembre 2018. Ajouté à une croissance régulière mais ralentie, cet effort budgétaire met en doute les objectifs du gouvernement en

termes de finances publiques. Dès les discussions budgétaires à l'automne 2018, il était prévu que le déficit public repasse la barre des 3 % en 2019, en s'élevant à 3,1 % du PIB. Mais cela résultait de la transformation du CICE (et CITS) en baisse de cotisations sociales, le déficit hors cette mesure ponctuelle étant prévu à 2,2 %, contre 2,5 % en 2018.² Ce rythme – très – modéré de réduction du déficit devrait se poursuivre jusqu'à la fin du quinquennat, repoussant ainsi l'objectif initial de retour à l'équilibre en 2022.

Les administrations locales devraient rester à l'équilibre voire en léger excédent dans les prochaines années. Toutefois, dans le détail, la situation est plus mitigée : les collectivités, qui ont réalisé un effort très important de sérieux budgétaire dans les dernières années, voient leurs budgets de plus en plus contraints par les dépenses de fonctionnement. Les départements voient ainsi leurs dépenses contraintes augmenter régulièrement, particulièrement dans le domaine social. Ainsi, en 2018, les allocations, dépenses obligatoires, ont augmenté de 2 %, contre seulement 0,7 % pour les autres dépenses sociales.³ Par ricochet, cette pression sur les budgets départementaux est répercutée sur les associations gestionnaires. L'Odas note ainsi « la pression exercée par les départements sur le secteur [et] la recherche de solutions moins onéreuses que les foyers » dans le secteur de la protection de l'enfance, particulièrement sollicité pour l'accueil de Mineurs Non Accompagnés, dont la part parmi les mineurs

¹ INSEE, Note de conjoncture, juin 2019

² Cour des Comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », 25 juin 2019

³ Odas, « Un pacte financier respecté... mais à quel prix ? », Lettre de l'Odas, juin 2019

accueillis est passée de 6,8 % en 2015 à 17,7 % en 2018. Sur ce sujet comme sur celui des allocations de solidarité, les négociations avec l'État ne semblent pas avancer. Le gouvernement a en revanche présenté à partir du 18 juin comment il entendait refonder la fiscalité locale, avec pour les départements la perte de leur part de taxe foncière compensée par l'allocation d'une part de la TVA. Mais là encore, les négociations sont longues entre les différents acteurs.

La Sécurité sociale, à l'équilibre depuis 2017 dans son ensemble, devrait voir ses excédents augmenter durant le quinquennat – même si des incertitudes pèsent sur les dépenses, notamment suite à la crise des gilets jaunes.⁴

Au niveau du régime général, l'excédent de 2018, pour la première fois depuis 2001, devrait légèrement diminuer en 2019. Parallèlement, le déficit du Fonds de Solidarité Vieillesse devrait se creuser. Ces deux phénomènes s'expliquent avant tout par une progression de la masse salariale moins rapide que prévue. Il existe aussi une incertitude sur la compensation par l'État des mesures « post-gilets jaunes » affectant le financement de la Sécurité sociale. L'évolution du financement de l'assurance-chômage est également incertaine après l'échec des négociations entre syndicats et patronat et une proposition du gouvernement qui ne satisfait pour l'instant aucun des partenaires sociaux.

Entre gestion comptable et réalisation de chantiers ambitieux, il faut choisir

Malgré les incertitudes qui pèsent sur les finances des collectivités locales et de la Sécurité Sociale, leurs objectifs semblent globalement tenables. En revanche, le déficit de l'État ne devrait pas se réduire durant le quinquennat. Il pourrait même se creuser, l'heure n'étant pas à une augmentation des recettes par la fiscalité tandis que les réductions de dépenses sont mises en doute. En effet, Emmanuel Macron déclarait à propos de son objectif affirmé lors de la campagne de suppression de 120 000 postes de fonctionnaires : « Il faut qu'on soit réaliste et voir si c'est tenable de maintenir les suppressions annoncées. Je suis prêt à lever cet objectif ». De la même manière, la réforme de l'administration centrale devrait au final se traduire par des redéploiements importants sur les territoires.

S'il faut encore être prudent à ce sujet, tous les arbitrages n'étant pas encore rendus, il se pourrait donc que la trajectoire de réduction des déficits soit ralentie. Cette perspective est d'autant plus envisageable que les taux d'intérêt restent exceptionnellement bas, comme le note même la Cour des Comptes. Si celle-ci alerte dans le même temps sur la possibilité d'une remontée rapide des taux, un tel scénario semble, dans les faits, peu probable à court terme. Le gouvernement entend mener de nombreuses réformes structurelles dans les prochains mois : outre la

question de la fiscalité locale et le débat autour de l'Assurance chômage déjà évoqués, il s'agit de la réforme des retraites, de la refonte du système de santé, de la fusion de ou des minimas sociaux (et d'autres allocations ?) dans le revenu universel d'activité ou de la prise en charge de la dépendance, pour ne citer que les plus fondamentales. Au final, il s'agit bien d'une transformation potentiellement radicale de l'administration française et du système social du pays.

Si effectivement le gouvernement se contente d'une maîtrise des déficits plutôt que d'un objectif de retour à l'équilibre rapide, il est possible de discuter sérieusement du contenu de cette transformation, du financement à long terme du nouveau modèle – perpétuer des déficits structurels ne peut être une solution – mais aussi des investissements à réaliser à plus court terme pour réaliser cette transformation. Ce débat doit avoir lieu en concertation avec les acteurs de terrain, les représentants de la société civile et l'ensemble des citoyens, en conformité avec les discours introduisant « l'Acte II » du quinquennat ainsi qu'avec, par exemple, la façon dont la concertation sur les retraites a été menée jusqu'à maintenant. C'est à cette condition qu'il sera possible d'inclure tous les pans de la société dans la refondation d'un modèle social français dont il faut préserver l'esprit mais qui craque de toute part.

⁴ Commission des Comptes de la Sécurité Sociale, « Rapport 2019 », juin 2019

VIGILANCE SUR LES PROCÉDURES

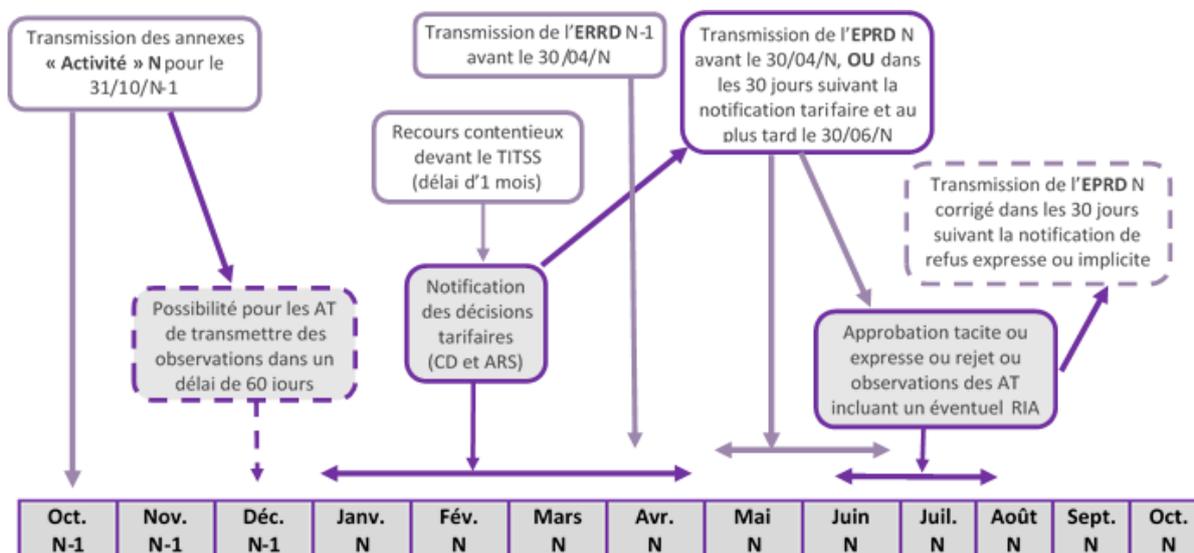
Le calendrier budgétaire 2019-2020 est jalonné d'étapes incontournables présentées ci-dessous.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, deux outils de présentation budgétaire coexistent pour les établissements et services tarifés : les budgets prévisionnels (BP) et les États prévisionnels des recettes et des dépenses (EPRD) qui se traduisent par le passage d'une tarification à la dépense à une tarification à la ressource. Les associations percevant des subventions sont quant à elles soumises à de nombreuses exigences budgétaires et contractuelles. Il convient de rappeler que les produits de la tarification ne constituent pas des subventions puisqu'ils sont la contrepartie de services rendus.

Les ESSMS relevant d'un EPRD⁵

Depuis le 1^{er} janvier 2017, l'EPRD s'impose aux EHPAD, aux petites unités de vie (PUV) ainsi qu'aux ESSMS PH signataires d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) au titre de l'article L.313-12-2 du CASF (CPOM obligatoire).

Les étapes clés de l'EPRD :



! Attention ! Dans l'attente de la signature d'un CPOM, l'EHPAD est toujours soumis à une procédure contradictoire pour la fixation de son tarif hébergement (sauf disposition contraire dans la convention tripartite pluriannuelle). Ainsi, dans ce cas, la transmission, au plus tard le 31 octobre 2019, au Conseil départemental d'un budget prévisionnel relatif à la section hébergement est maintenue.

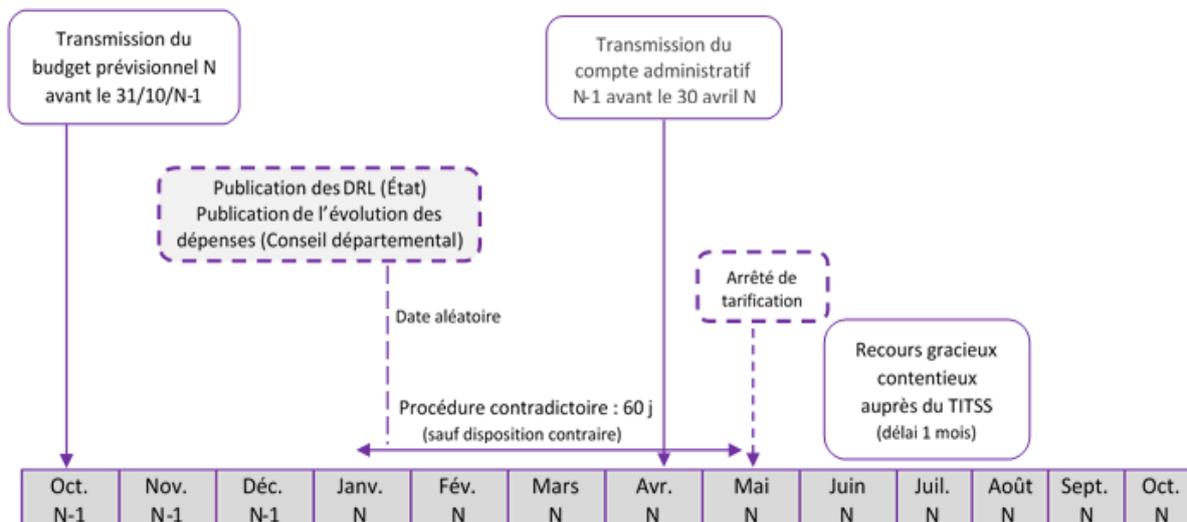
! Attention ! Les cadres normalisés pour l'année 2019 ont été modifiés par l'arrêté du 18 juin 2018, ils sont disponibles sur le site de la [DGCS](#).

Ce nouveau calendrier budgétaire **impacte la gouvernance associative**. En effet, l'amplitude d'approbation de l'EPRD par le Conseil d'administration est plus dense compte tenu du délai dont disposent les associations gestionnaires pour transmettre leur EPRD (entre avril et juin). Ce délai est lié à la date de notification des recettes par l'autorité de tarification. Par ailleurs, le **niveau de responsabilité change**, puisque contrairement au budget prévisionnel, l'EPRD est validé au niveau de l'organisme gestionnaire et non plus au niveau de chaque établissement ou service.

⁵ Pour aller plus loin, confère la fiche technique du site d'expertise de l'Uniopss n°98076

Les ESSMS relevant d'un budget prévisionnel⁶

La procédure budgétaire classique est maintenue pour les autres ESSMS relevant de l'article L.312-1 du CASF et qui ne font pas l'objet d'un EPRD.



Les ESSMS et plus largement les associations percevant des subventions

Les associations dont l'activité relève d'un financement par subvention sont soumises à de nombreuses obligations qui diffèrent selon le montant total des subventions perçues.

La circulaire du 29 septembre 2015⁷ qui est la déclinaison de la **charte d'engagements réciproques** entre l'État, le mouvement associatif et les collectivités territoriales, précise certaines règles relatives aux subventions. Elle s'impose à toutes les subventions d'État et invite les collectivités territoriales, dans le respect de leur libre administration, à suivre ces règles afin d'harmoniser les pratiques en la matière. Les règles exposées sont les suivantes :

- ▶ L'administration dispose **d'un délai de deux mois** pour donner son avis sur un dossier de dépôt de subvention, son silence vaut acceptation⁸.
- ▶ L'association s'engage à transmettre dans les 6 mois suivant la clôture de l'exercice **un compte-rendu financier** ainsi qu'un rapport d'activités.
- ▶ Si le montant total des subventions perçues est **supérieur à 153 000 €**, l'association doit établir des **comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe**, elle doit en outre nommer un commissaire aux comptes et publier les comptes dans les 3 mois suivants l'approbation de ces derniers par l'instance délibérante.
- ▶ Si le montant de la subvention est **supérieur à 23 000 €**, l'administration qui l'attribue doit conclure une convention avec l'association et s'attachera à définir l'objet, le montant, les conditions de versement et d'utilisation de la subvention. Une **convention pluriannuelle d'objectif (CPO)** peut être établie. Pour ce faire, il existe deux modèles : un pour les projets associatifs à caractère non économique et ceux à caractère économique inférieurs à 500 000 euros sur 3 ans et un pour les projets à caractère économique supérieurs à 500 000 euros sur 3 ans.

⁶ Pour aller plus loin, confère la fiche technique du site d'expertise de l'Uniopss n°95931

⁷ Circulaire n°5811/SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations.

⁸ Conformément au 3° du 1 de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Les associations recevant des subventions s'inscrivent dans un contexte de diminution des aides publiques octroyées par l'État mais aussi par les collectivités territoriales (- 17 % entre 2005 et 2011 pour l'État et - 39 % pour les collectivités territoriales)⁹. À cette diminution, s'ajoutent d'autres contraintes ; augmentation des commandes publiques, diminution des subventions pluriannuelles, diminution des dons en lien avec suppression de l'impôt sur la fortune au profit d'un impôt sur la fortune immobilière dont l'assiette est plus restreinte.

Dans un environnement toujours contraint, de lourds chantiers pèsent dans les budgets (réforme de la formation, nouveau dispositif d'agrément non précisé encore, ...). Mais les associations sont responsables d'un exercice politique autant que budgétaire : l'argumentation au plus près des besoins sur le terrain participe de la négociation budgétaire de chaque association mais, aussi, de l'argumentation des choix globaux des politiques publiques.

⁹Étude KPMG, Rapport sur les stratégies des acteurs associatifs et proposition de faire évoluer les modèles socio-économiques des associations, janvier 2017

LES PARAMÈTRES ÉCONOMIQUES POUR 2019 – AU 5 JUILLET 2019

Croissance et Prix (en %)	Prévisions 2019	SMIC Minimum garanti	2019	Plafond Sécurité sociale	2019
Taux de croissance PIB (moyenne annuelle)	1,3 %	SMIC horaire	10,03 € au 1 ^{er} janvier	Plafond mensuel	3 377 €
Indice des prix à la consommation (moyenne annuelle)	1,2 %	Minimum garanti	3,62 € au 1 ^{er} janvier	Plafond annuel	40 524 €

Insee – juin 2019

Service-Public.fr

Au 1^{er}/01/2019 - Arrêté 11/12/2018
portant fixation du plafond de la
Sécurité sociale pour 2018

Taxe sur les salaires

L'article 90 de la LF pour 2018 a supprimé la tranche marginale à 20 % de la taxe sur les salaires, appliquée aux rémunérations annuelles supérieures à 152 279 € et la taxe sur les salaires due par les personnes physiques ou morales, associations et organismes domiciliés ou établis dans les DOM conformément au 2 bis de l'article 231 du CGI est calculée au moyen d'un seul taux, dont le montant est différent suivant le département.

Barème de la taxe sur les salaires Métropole			Barème de la taxe sur les salaires Départements d'outre-mer	
Taxe sur les salaires	2019 ¹⁰	Taux	2018	Taux applicable
Tranche inférieure à :	< 7 924	4,25 %	Guadeloupe Martinique La Réunion	2,95 %
Tranche comprise entre :	> 7 924 et < 15 822 €	8,50 %	Guyane Mayotte	2,55 %
Tranche supérieure :	> 15 572 €	13,60 %		

Ces précisions sont issues d'une mise à jour de la base Bofip en date du 30 janvier 2019

Conventions collectives : les préconisations des syndicats ou groupements d'employeurs¹¹

Valeurs moyennes	2019 ^{VA}
Convention collective du 31 octobre 1951	4,447 €
Convention collective du 26 août 1965 UNISSS	5,256 €
Convention collective du 15 mars 1966	3,80 € au 1/02/2019 ¹²
CHRS : Accords collectifs	3,80 € au 1/02/2019
Croix Rouge	4,48 €
Branche aide à domicile	5,38 €
Centres sociaux / Petite enfance SNAECSSO	54,60 € ¹³
Foyers de Jeunes Travailleurs – 16 juillet 2003	Valeur socle 1,105€ ¹⁴
Animation – 28 juin 1988	6.24 € au 01/01/2019

VA : valeur actuelle

Pour les préconisations 2019, consultez régulièrement le site Internet de votre Uriopss ou celui de l'Uniopss sur www.uniopss.fr

¹⁰ Site services public pro.fr juin 2019

¹¹ Voir le chapitre « Prix et salaires » de document de rentrée sociale du réseau Uniopss-Uriopss publié en septembre.

¹² En l'absence d'accord sur une augmentation de la valeur du point, Nexem a décidé de prendre une recommandation patronale portant la valeur à 3,80 euros au 1er février 2019. Cette décision a fait l'objet d'un arrêté d'agrément (arrêté du 12 juin 2019 - JORF n°0151 du 2 juillet 2019).

¹³ Avenant étendu : « Sont rendues obligatoires, pour tous les employeurs et tous les salariés compris dans le champ d'application de la CCN, les dispositions de l'avenant n° 09-18 du 6 décembre 2018 relatif à la valeur du point fixée à 54,60 € » – Arrêté du 29 mai 2019, JO du 4 juin

¹⁴ Avenant n°50 du 19/03/2019 signé mais la demande d'extension n'est pas encore formulée au JO

L'Uniopss

Unir les associations pour développer les solidarités

Acteur majeur du monde associatif et de l'économie sociale et solidaire, l'Uniopss représente, soutient et rassemble les acteurs associatifs des secteurs sanitaire, social et médico-social.

Présente sur tout le territoire au travers d'un réseau d'unions régionales et d'une centaine de fédérations, unions et d'associations nationales, l'Uniopss regroupe 25 000 établissements, 750 000 salariés et un million de bénévoles.

Cet ancrage territorial, ainsi que son expertise dans l'ensemble des champs de l'action sanitaire et sociale (handicap, personnes âgées, santé, enfance, famille, jeunesse, lutte contre l'exclusion...), permet à l'Uniopss de porter une analyse transversale et de contribuer à la construction de politiques publiques ambitieuses en France et en Europe.



Les valeurs qui nous rassemblent

- ➔ Primauté de la personne
- ➔ Non lucrativité
- ➔ Solidarité
- ➔ Égalité dans l'accès aux droits
- ➔ Participation de tous à la vie de la société

Contact : Jérôme Voiturier, Directeur général de l'Uniopss
☎ : 01 53 36 35 30 ✉ : jvoiturier@uniopss.asso.fr